



— Nederlandse Emissieautoriteit
— Dutch Emissions Authority

Nalevingsstrategie NEa v. 2018

Kader voor de uitwerking in thema's

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	3
2	Uitgangspunten nalevingsstrategie NEa	5
3	Structuur en afbakening	8
3.1	Structuur nalevingsstrategie	8
3.2	Afbakening nalevingsstrategie	10
4	Plannen en verbeteren.....	12
4.1	Doelgroepanalyse.....	12
4.2	Rapportage en evaluatie	13
5	Preventie.....	14
5.1	Theoretisch kader nalevingscommunicatie	14
5.2	Nalevingscommunicatie door NEa.....	15
6	Toezichtstrategie	19
6.1	Programmering toezicht.....	20
6.2	Afwegingskader signaaltoezicht.....	22
6.3	Uitvoering toezicht.....	23
	Standaard inspectieplan	23
6.3	Vastlegging bevindingen uit toezicht	26
7	Handhavingsstrategie	27
7.1	Theoretisch kader NEa ingrijpen: aangepast ingrijpen	27
7.2	De vorm van NEa-ingrijpen: de NEa-interventiemiddelen	28
7.3	Uitgangspunten gebruik NEa-interventiemiddelen	30
7.4	Uitgangspunten bij boetetoepassing.....	32
8	Reflecties uit het toezicht	33
8.1	Reflecties uit het toezicht algemeen	33
8.2	Reflecties uit het toezicht binnen de NEa.....	35
	Verklarende woordenlijst.....	37

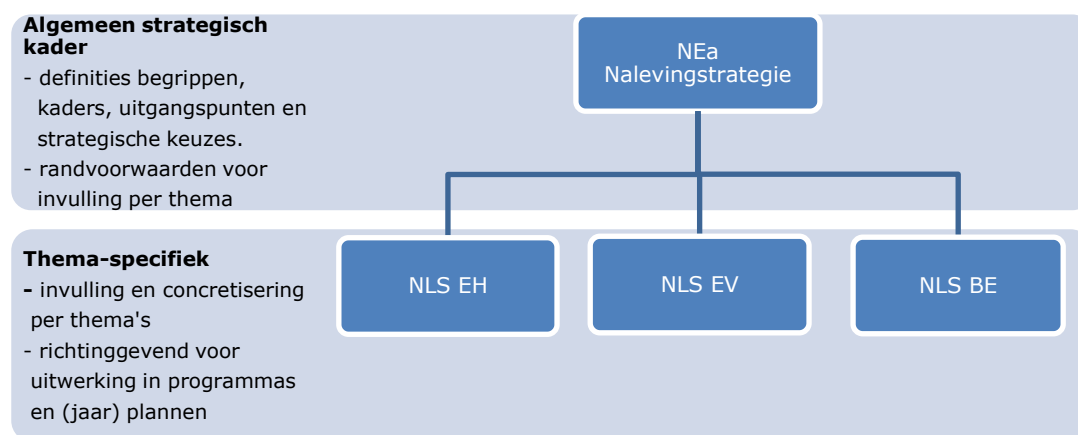
Bijlage I : Structuur uitwerking themaspecifieke nalevingsstrategie.

Bijlage II: Uitwerking communicatieplan.

1 Inleiding

De nalevingsstrategie (NLS) van de NEa vormt het beleid dat de NEa in haar rol als toezichthoudende organisatie hanteert in haar streven om norm-conform gedrag (naleving) te bewerkstelligen. Met de nalevingsstrategie beoogt de NEa de activiteiten die de NEa uitvoert om de doelgroep tot naleving te bewegen, in samenhang uit te voeren. Deze samenhang is nodig om effectief en zo efficiënt mogelijk te kunnen opereren.

In dit algemene kader worden de uitgangspunten die de NEa hanteert bij de vervulling van haar taken als toezichthouder beschreven. Dit algemene kader zal nader uitgewerkt worden voor de verschillende onderwerpen waarop de NEa actief is: emissiehandel (EH), energie voor vervoer (EV) en biomassa voor energietoepassingen (BE).



Figuur 1 : Schematisch overzicht samenhang NEa-NLS – thema's

De uitwerking en implementatie van de strategie zijn uiteraard sterk afhankelijk van de aard van de wetgeving, de activiteiten waarop de NEa toezicht houdt en de doelgroep die het betreft. De uitwerking per thema vindt plaats in een aantal samenhangende documenten die een raamwerk vormen dat sturing geeft aan de dagelijkse praktijk. In bijlage I is aangegeven in welke structuur dit in de thema's zal worden uitgewerkt.

Om naleving te bewerkstelligen gebruikt de NEa niet alleen handhavingsmiddelen, maar ligt ook een sterke nadruk op preventief optreden in de vorm van voorlichting, advisering en ondersteuning. Om te constateren of bedrijven voldoen aan de wettelijke vereisten, is het uitvoeren van toezicht in de vorm van inspecties en controles een vereiste. De vorm van het toezicht is mede afhankelijk van de activiteiten waarop de NEa toezicht houdt, het gedrag van de doelgroep en de risico's op niet-naleving. De informatie die de NEa uit toezicht verkrijgt, moet zij vervolgens beoordelen en, in geval er sprake is van overtredingen, voorzien van een passende interventie.

Deze activiteiten voert de NEa uit op een wijze waarmee zij het meeste resultaat bereikt in termen van naleving. De NEa beoogt dit eenduidig uit te voeren voor de verschillende thema's waarvoor zij is aangewezen als toezichthoudende organisatie. Daarbij heeft de NEa niet alleen aandacht voor de naleving van de wet- en regelgeving maar ook voor het borgen van vertrouwen in de systemen waarop de NEa toeziet.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zijn de algemene uitgangspunten voor de NEa geformuleerd. In hoofdstuk 3 zijn de structuur en afbakening weergegeven en in de opvolgde hoofdstukken zijn de strategieën rond preventie, toezicht en handhaving en reflecties uit het toezicht geformuleerd.

Verantwoording

Dit document is opgesteld door de NEa. Bij het formuleren van de nalevingsstrategie is aangesloten bij de kaderstellende visie van het kabinet op toezicht. Deze is in 2005 onder de titel «Minder last, meer effect» vastgesteld als opvolging van de eerste kaderstellende visie uit 2001. Daarnaast is gebruik gemaakt van documenten die zijn gepubliceerd door het inspectieberaad.

2 Uitgangspunten nalevingsstrategie NEa

Bij het bewerkstelligen van naleving van regelgeving door haar doelgroepen zet de NEa in beginsel alle instrumenten in die haar als toezichthoudende organisatie ter beschikking staan. De regelgeving waar de NEa op toeziet karakteriseert zich door een relatief grote complexiteit, maar ook potentieel grote financiële belangen.

Dit hoofdstuk beschrijft de uitgangspunten die de NEa hanteert bij het bewerkstelligen van naleving van regelgeving waarvoor de NEa is (of wordt) aangewezen als toezichthoudende organisatie. Deze uitgangspunten samen karakteriseren de toezichthouder die de NEa wil zijn en zijn verweven in de hele NLS. Met deze uitgangspunten geeft de NEa invulling aan de 6 principes van goed toezicht zoals die geformuleerd zijn in de rijksbrede visie op toezicht¹:

1. Selectief toezicht

Risico's op niet naleving zijn altijd sturend

De NEa opereert vanuit kennis van haar doelgroep. Dit betekent dat de NEa inzicht heeft in de omvang en aard van de doelgroep en vanuit de regelgeving in beeld brengt wat de kansen op en effecten van niet-naleving zijn. De NEa heeft zo veel mogelijk inzicht in de beweegredenen van de doelgroep om regelgeving wel of niet na te leven. Deze inzichten zijn sturend in de keuze van communicatiemiddelen, interventiemiddelen en planning van toezicht.

Het maatschappelijk doel van de regelgeving staat centraal

De NEa kijkt verder dan de 'regels' zelf. Bij het uitoefenen van toezicht en het inzetten van het ter beschikking staande instrumentarium bepaalt het te bereiken doel van de regelgeving primair de handelwijze van de NEa. Dit betekent dat de NEa bij al haar activiteiten gericht op naleving de ogen open houdt voor het maatschappelijke doel van de regelgeving en reflecteert naar beleid, politiek en/of publiek als door gebreken in de regelgeving het beoogde doel minder effectief bereikt wordt. Dit betekent ook dat de NEa niet handhaaft op overtredingen die in een gegeven situatie *geen* schadelijk effect op het doel van de regelgeving hebben.

De NEa maakt hierin vanuit haar deskundigheid zelfstandig keuzes, maakt dit openbaar en rapporteert deze aan de beleidsmakers.

Maximale naleving met oog voor kosten en baten

De NEa streeft naar maximalisatie van de naleving zonder daarbij de kosten en baten uit het oog te verliezen. Uitgangspunt is beheersing van de reële risico's met inzet van zo weinig mogelijk middelen.

De NEa opereert niet vanuit een kwantitatieve doelstelling voor te bereiken nalevingspercentages omdat significante en kwantitatieve effectmetingen niet goed mogelijk zijn binnen kleine en diverse doelgroepen.

De NEa opereert wel vanuit *reële* risico's, rapporteert kwantitatief over de inspanningen, bevindingen en resultaten en rapporteert kwalitatief over de effectiviteit van haar inspanningen. De NEa hanteert bij het plannen van activiteiten gericht op naleving een cyclus waarin zij de gerapporteerde resultaten en effecten nadrukkelijk betreft bij de inzet van mensen en middelen. De bevindingen van de NEa, ook ten aanzien van houding en gedrag van de geïnspecteerde bedrijven, zijn bepalend voor het wel of juist niet intensiveren van toezicht.

Het doel en niet het middel staat centraal

Primair afwegingskader bij de keuze van de in te zetten instrumenten is de effectiviteit waarmee de NEa het doel (naleving) kan bereiken. Hierbij is niet alleen oog voor de effectiviteit in de individuele casus, maar ook steeds oog voor de uitstraling: het effect voor de naleving van de

¹ Minder last, meer effect: 6 principes van goed toezicht

doelgroep als geheel. Inzet is een naleving op langere termijn; hiervoor is het dus ook nodig om te investeren in de langdurige relaties met de doelgroep. De NEa zet instrumenten op maat in met het oog op dit langetermijndoel.

2. Slagvaardig toezicht

Voorlichting en nalevingshulp worden primair ingezet: "zacht waar het kan"

Voor alle regelgeving waarvoor de NEa is aangewezen als toezichthouder, is het uitgangspunt dat zij de doelgroep als geheel tijdig en volledig voorlicht over de te verwachten nalevingshandelingen. De regelgeving waar de NEa op toeziet is complex. Dit betekent dat voorlichting niet eenmalig plaatsvindt bij de introductie van nieuwe eisen, maar een doorlopend proces is. De NEa betreft analyse en evaluatie van ervaringen in de uitvoering structureel bij de programmering van voorlichting.

Zonder voorlichting geen handhaving: er vindt geen handhaving plaats voordat de doelgroep is benaderd en in staat is gesteld om de regelgeving te begrijpen en te implementeren. De NEa maakt zichtbaar wat zij aan voorlichting doet en heeft gedaan.

Indien de NEa overtredingen vooraf kan *voorkomen* met gerichte nalevingshulp, heeft dat de voorkeur boven *achteraf* repressief of correctief optreden.

Overtredingen met minder ernstige effecten die het gevolg zijn van een begrijpelijk gebrek aan kennis bij de doelgroep lost de NEa bij voorkeur op met nalevingshulp.

Handhaven als het nodig is: "hard waar het moet"

De NEa hanteert objectieve en reproduceerbare criteria voor het inzetten van bestuurlijke handhavingmiddelen. Daarbij houdt zij niet alleen rekening met de aard en ernst van de geconstateerde overtreding, maar ook met de specifieke omstandigheden en de handelingsmotieven bij de overtreder. Als de NEa bestuurlijke boetes oplegt, bepaalt zij de hoogtes daarvan objectief en in overeenstemming met wet- en regelgeving. Daarbij zijn potentiële effecten van de overtreding, motieven van de overtreder, de omstandigheden en het economische voordeel sturend. De hoogte van boetes zijn in overeenstemming met het maatschappelijke doel van de regelgeving.

3. Samenwerkend toezicht

De NEa werkt daar waar mogelijk samen met andere toezichthouders. De NEa ziet samenwerking niet als een doel op zich, maar als een kans als daarmee het toezicht efficiënter wordt of met minder administratieve lasten kan worden uitgevoerd. De NEa maakt in dat geval bindende afspraken met andere toezichthouders om te voorkomen dat dezelfde of vergelijkbare informatie wordt opgevraagd bij bedrijven. De NEa zorgt daarbij dat zij haar eigen verantwoordelijkheid voor het nalevingstoezicht kan blijven nemen.

4. Onafhankelijk toezicht

De NEa stelt zich neutraal op.

De NEa is onpartijdig in haar handelingen gericht op naleving. Bij het maken van keuzes over interventies en in te zetten strategieën baseert de NEa zich op feiten, cijfers en analyses. De NEa neemt een onpartijdige positie in tussen belangen van bedrijven, belangen van de beleidsmaker en belangen van de politiek.

Functiescheiding

De NEa treedt op als een zelfstandige toezichthoudende organisatie. Het principe van zelfstandig toezicht houdt in dat de NEa de drie kernactiviteiten van toezicht - informatie verzamelen, oordelen en interveniëren - zonder ongeoorloofde beïnvloeding van de onder toezicht staande partij, de beleidsmakers of andere belanghebbenden verricht.

De NEa waarborgt een adequate functiescheiding tussen toezicht en uitvoering. De NEa treft als organisatie maatregelen om te borgen dat zij na voorlichting, begeleiding en advisering zelfstandig en onbevangen kan blijven oordelen, met inachtneming van eenduidig optreden naar buiten.

Daarnaast borgt het bestuur van de NEa een functiescheiding tussen handhavings- en andere activiteiten. Zij heeft ten aanzien van verschillende procesfasen uitgangspunten en gedragsregels vastgelegd voor degenen die bij het onderzoek of de besluitvorming betrokken zijn. Deze uitgangspunten en gedragsregels zijn nader uitgewerkt in de werkprocessen die betrekking hebben op de verschillende procesfasen van toezicht, handhaving en de bezwaarprocedures tegen handhavingsbesluiten.

5. Transparant toezicht

De NEa communiceert over handhaving

Met het inzetten en benoemen van handhavingsinstrumenten als afschrikwekkend middel worden voorlichting en nalevingshulp effectiever. Daarvoor is het noodzakelijk dat de doelgroep geïnformeerd is en blijft over consequenties van niet-naleving. De NEa communiceert daarom actief over haar optreden in concrete handhavingzaken. Vooraf maakt zij aan de doelgroep helder wat de consequenties zijn van niet-naleving, achteraf toont zij de resultaten. Bestuurlijke boetes maakt de NEa actief openbaar binnen de juridische beperkingen en verplichtingen.

De NEa maakt duidelijk waarom zij toezicht houdt en hoe zicht dat verhoudt in het stelsel van 'checks and balances'. Toezichtbevindingen worden, op geaggregeerd niveau, openbaar gemaakt.

6. Professioneel toezicht

Professionalisering: oog voor alternatieve vormen van toezicht

De NEa bepaalt vooraf welke vormen van toezicht zij inzet. De NEa zoekt actief naar mogelijkheden om het toezicht effectiever vorm te geven en de administratieve lasten voor het bedrijfsleven te beperken. Het houden van toezicht betekent niet automatisch het inspecteren van bedrijven, maar krijgt ook vorm door gebruik te maken van informatie of diensten van andere toezichthouders en het stroomlijnen en onderzoeken van informatiestromen.

Professionalisering: deskundigheid en eenduidigheid

De NEa-medewerkers zijn deskundig. De NEa opereert vanuit haar bevoegdheid als toezichthoudende organisatie als dat nodig is, maar opereert vooral door vanuit kennis en deskundigheid gezag af te dwingen bij de doelgroepen. Hiervoor is het essentieel dat de NEa ook over de nalevingshandelingen die zij verwacht van bedrijven eenduidig naar buiten toe optreedt, zowel in voorlichting en advisering als in toezicht.

3 Structuur en afbakening

3.1 Structuur nalevingsstrategie

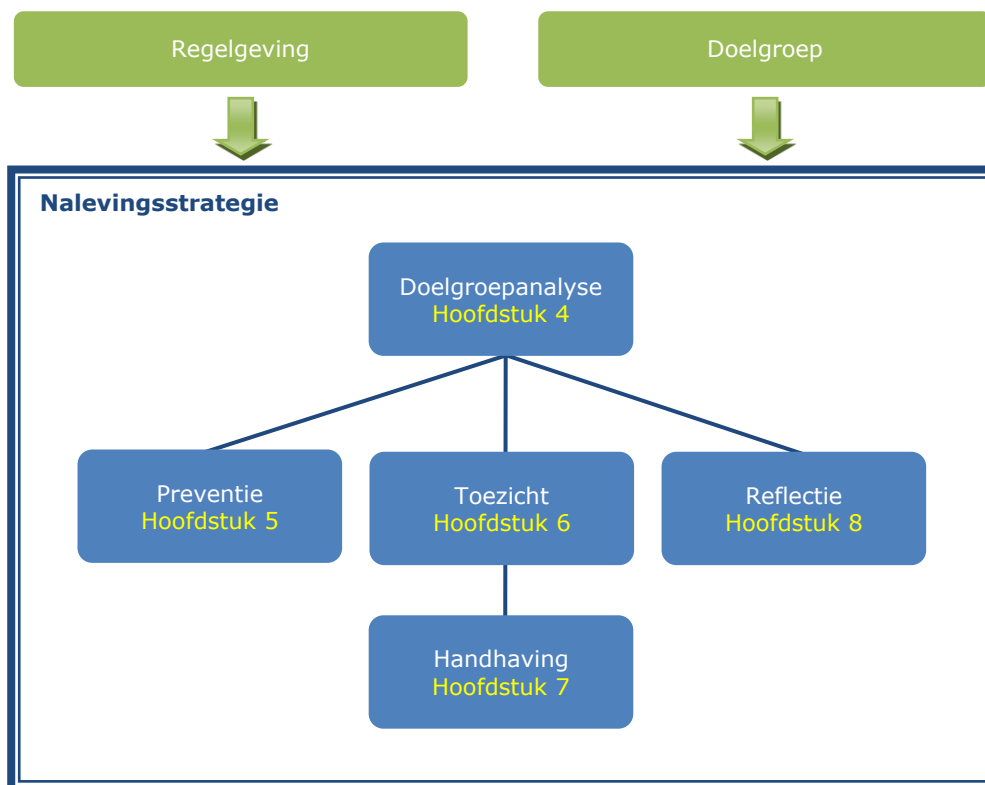
In de benadering van toezicht en handhaving worden meestal twee modellen onderscheiden: een traditioneel model dat beoogt af te schrikken en een alternatief model dat op spontane naleving is gericht.

Bij de traditionele punitieve strategie, die uitsluitend gebruik maakt van sanctiedreigingen, is de primaire zorg het opsporen van overtredingen en het beboeten van overtredders.

Het alternatieve model is gericht op spontane instemming met en naleving van de regelgeving. De rol van de NEa als onafhankelijke autoriteit is ook die van consulent of adviseur die voorlichting geeft en de ondertoezichtgestelde adviseert en probeert te overtuigen van het belang van naleving.

Beide benaderingen kunnen nodig zijn. In deze nalevingsstrategie maakt de NEa op basis van een analyse van de doelgroep en de regelgeving keuzes waar zij de accenten binnen deze mix legt voor specifieke onderdelen van de regelgeving of specifieke delen van de doelgroep.

De onderstaande figuur geeft schematisch weer hoe de nalevingsstrategie is gestructureerd. De uitgangspunten zijn de regelgeving en de doelgroep.



Figuur 2 : Structuur nalevingsstrategie

Bovenstaande figuur is tevens een leeswijzer: in de betreffende blokken is aangegeven welke onderdelen in de navolgende hoofdstukken zijn uitgewerkt. In de figuur gaat het bij het blok "Preventie" om maatregelen die een overtreding van een rechtsnorm beogen te voorkomen en bij de blokken "toezicht" en "handhaving" om maatregelen die overtredingen van de rechtsnorm beogen te beëindigen. Hierna volgt een korte toelichting.

Doelgroepanalyse (hoofdstuk 4)

Startpunt is een doelgroepanalyse die per thema inzicht geeft in de regelgeving, het naleefgedrag en de naleefmotieven van de doelgroep. De NEa stelt de doelgroepanalyse periodiek bij aan de hand van bereikte resultaten en het voortschrijdend inzicht in het nalevingsgedrag. Er is dus sprake van een cyclisch proces waarvoor de jaarlijkse resultaten tot evaluatie en bijsturing leiden. Dit leidt tot een specifieke uitwerking voor het thema in de volgende onderwerpen.

Preventie (hoofdstuk 5)

Met nalevingshulp bedoelt de NEa in deze context: het informeren en assisteren van bedrijven of groepen van bedrijven door het geven van voorlichting of adviezen (gevraagd of ongevraagd). Dit heeft als doel de bereidheid tot spontane naleving te stimuleren door bekendheid te geven aan nieuwe en veranderde regels en ondersteuning en hulpmiddelen te bieden voor de implementatie. Adviseren is preventief, maar wordt ook gezien als een interventiemiddel in de handhavingsstrategie. De aanleiding is in dat geval anders, maar het doel blijft gelijk: het zo efficiënt mogelijk bereiken van naleving.

Met normatieve communicatie wordt beoogd om duurzaam de bereidheid tot spontane naleving van groepen bedrijven te stimuleren door in te spelen op de motivatie en het maatschappelijk en sociaal belang.

Met dreigende communicatie beoogt de NEa de subjectieve pakkans bij de doelgroep te vergroten door gericht consequenties van niet naleving te schetsen en ruchtbaarheid te geven aan het plegen van interventies zoals het opleggen van bestuurlijke boetes. Het doel hiervan is met afschrikken de doelgroep te bewegen tot naleving.

Toezicht (hoofdstuk 6)

De toezichtstrategie geeft antwoord op de vraag hoe de NEa informatie verzamelt, te weten op welke wijze zij inspecties en controles uitvoert. Met welke intensiteit en welke frequentie doet zij dit, bij welke bedrijven voert de NEa controles en inspecties uit en hoe geeft zij deze controles en inspecties vorm? Welke vormen van toezicht zijn in welke situatie passend? Hoe kan de NEa toezicht "slim" aanpakken, met welke organisaties werkt zij samen en welke rol spelen externe factoren (bijvoorbeeld verificatie en accreditatie)?

Handhaving (hoofdstuk 7)

De handhavingsstrategie geeft antwoord op de vraag hoe de NEa met specifieke constatering uit het toezicht omgaat en in welke gevallen zij uitsluitend adviseert, waarschuwt of bestuurlijke boetes oplegt (en hoe hoog deze boetes zijn).

Reflecties uit het toezicht (hoofdstuk 8)

Hieronder wordt verstaan: het geven van beschouwingen in de bredere maatschappelijke context over de regelgeving waarop toezicht wordt gehouden.

3.2 Afbakening nalevingsstrategie

De NEa voert nalevingtoezicht uit

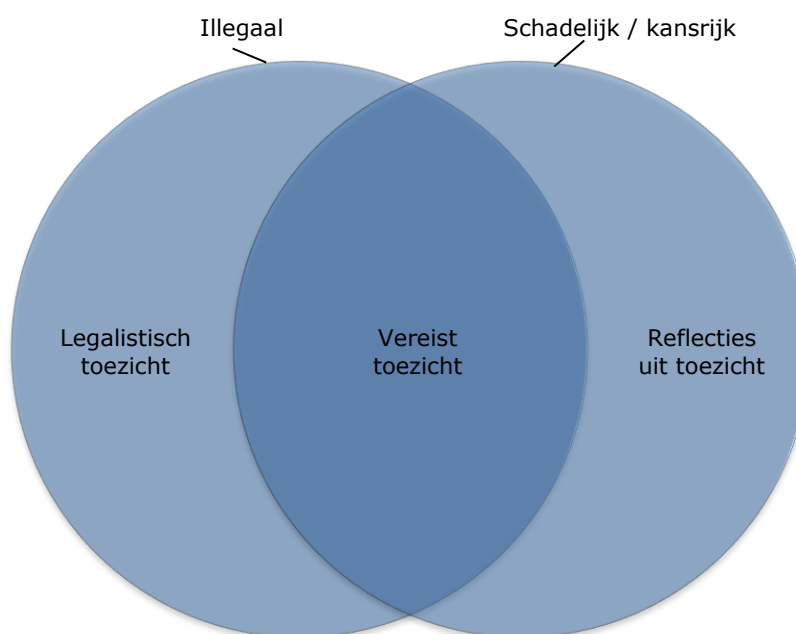
Nalevingstoezicht is het toezicht op handelingen van burgers, bedrijven en instellingen, gericht op het bevorderen of afdwingen van het naleven van wet- en regelgeving. *Markttoezicht*² is het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving die specifiek tot doel heeft marktwerking te bewaken en te bevorderen.

De NEa houdt zich nog uitsluitend bezig met nalevingstoezicht. De NEa is geen markttoezichthouder. Met de wet- en regelgeving waar de NEa op toeziet, wordt immers niet beoogd marktwerking te bewaken. Wel heeft de NEa een positie waardoor signalen over het functioneren van de markt voor emissierechten en hernieuwbare energie als eerste bij de NEa zullen binnenkomen. De NEa signaleert, adviseert en schakelt eventueel andere toezichthouders in, maar intervenueert niet zelf.

Maatschappelijk belang van toezicht

In een recente publicatie³ bepleit de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) voor een verruimd perspectief op toezicht waarbij het publieke belang het ijkpunt is voor de inrichting van toezicht. De NEa onderschrijft in haar uitgangspunten ook het belang van een verruimd perspectief en het publieke belang als ijkpunt voor haar handelen.

In onderstaand model is dit nader verduidelijkt.



Figuur 3: vereist toezicht

De linker cirkel is het illegale gedrag (overtreding van gestelde regels) en de rechter cirkel het maatschappelijk gezien schadelijk gedrag (ongeacht of regels gesteld zijn). Het nalevingstoezicht van de NEa richt zich op het overlappende deel van bovenstaande cirkels ("vereist toezicht").

² Definities uit begrippenkader Rijksinspectie's, Inspectieraad 2013

³ Toezien op publieke belangen, Wrr augustus 2013

Legalistisch toezicht

De NEa houdt zich niet bezig met het handhaven van regels die bij overtreding maatschappelijk gezien geen schade voor het te dienen belang veroorzaken (legalistisch toezicht). In een ideaal wetgevingsproces worden dit soort regels niet opgenomen, maar in de praktijk blijkt dat regels voor specifieke situaties niet bijdragen aan de doelstelling van de wet- en regelgeving of geen duidelijk doel meer dienen.

De NEa geeft hieraan geen prioriteit in handhaving. Parallel daaraan beschouwt de NEa het als haar verantwoordelijkheid om dit soort situaties concreet te benoemen en dit te signaleren bij de wetgever en beleidsmaker om te komen tot verbetering in wet- en regelgeving. In de praktijk heeft de NEa echter steeds vaker te maken met Europese wet- en regelgeving waarbij aanpassingstrajecten langdurig zijn en niet altijd de door Nederland gewenste uitkomst geven.

Voorbeeld legalistisch toezicht

Op basis van de Europese monitoringsverordening dient een bedrijf voor controleactiviteiten een schriftelijke procedure te hebben waarmee kwaliteit van de IT-systemen is geborgd. Bij een eenvoudig bedrijf met één aardgasaansluiting dat de emissies rapporteert op basis van één jaarlijkse factuur en standaardfactoren leidt het ontbreken van een dergelijke procedure tot geen enkel risico op foutieve rapportage en geen enkele schade voor het systeem. Het alsnog afdwingen van deze eis kan als legalistisch toezicht worden beschouwd.

Anderzijds is een dergelijke kwaliteitsborging wel van belang bij een industrieel bedrijf die voor dataverzameling en rapportage grotendeels afhankelijk is van procescontrole computers. De juiste keuzes maken in het toezicht met heldere randvoorwaarden is dus een noodzaak.

Reflecties uit het toezicht

De NEa beschouwt reflecties uit het toezicht, te weten het geven van beschouwingen in de brede maatschappelijke context over de systemen waarop zij toezicht dient te houden, als een belangrijk onderdeel van haar taak. Zij adviseert de beleidsmakers over mogelijke verbeteringen om de doelmatigheid van de regelgeving te vergroten. In het identificeren van (maatschappelijk) schadelijk maar niet illegaal gedrag ligt immers de grote meerwaarde van reflecties uit het toezicht. Daarbij gaat het echter niet om het interveniëren in individuele gevallen (er zijn namelijk geen bevoegdheden en geen wettelijke taken), maar om het signaleren, adviseren en agenderen. Het is vervolgens aan de beleidsmaker en politiek om te besluiten of en hoe het overheidsbeleid hierop dient te reageren (zie verder hoofdstuk 8.).

4 Plannen en verbeteren

De NEa werkt vanuit haar kennis van de doelgroep aan het bevorderen van naleving. Dat betekent dat zij als startpunt van het vormgeven van een thematische uitwerking de doelgroep systematisch analyseert. Deze analyse is niet eenmalig; er vindt steeds bijstelling plaats naar aanleiding van de verkregen resultaten en evaluatie van die resultaten. De hoofdstukken hierna verwijzen regelmatig naar deze doelgroepanalyse, rapportage en evaluatie.

4.1 Doelgroepanalyse

Het doel van de analyse is om binnen het thema bewuste en gefundeerde keuzes te kunnen maken in de toepassing van de verschillende instrumenten. Onderwerp van de doelgroepanalyse is het nalevingsgedrag- en houding van de doelgroep. Daarvoor is het nodig dat er een goed beeld is van:

- De kernbepalingen van de wetgeving waar het om gaat. Dit zijn de bepalingen die de kern van de regelgeving vormen. Het naleefgedrag ten opzichte van de kernbepalingen is in belangrijke mate bepalend voor de keuze in aanpak.
- De groep van bedrijven waarop de regelgeving van toepassing is. De NEa gaat na of zij binnen de doelgroep subgroepen kan definiëren die in termen van naleefgedrag en naleefmotieven een homogene groep vormen én waarbij zij de leden van de subgroep ook kan identificeren.

Het instrument van de De Tafel van elf⁴ kan behulpzaam zijn bij de doelgroepanalyse. Dit instrument is ontwikkeld om de sterke en zwakke kanten van naleving en handhaving in kaart te brengen. Het instrument kent onder andere een module⁵ om met een nalevingsprofiel inzicht te krijgen in de motieven van de doelgroep om een regel te overtreden of na te leven. Deze kan helpen om te bepalen welke aanpak voorrang moet krijgen.

Onderdeel van de doelgroepanalyse is in elk geval het uitvoeren van een *nalevingsschatting* waarbij de NEa de omvang van naleving voor een bepaald onderdeel van de regelgeving kwantificeert op basis van feitelijke gegevens (voor zover beschikbaar), aangevuld met "expert-judgement". Hierbij wordt de doelgroep in typen nalevers en typen overtreders verdeeld. Dit helpt vervolgens bij het kiezen van de aanpak. De *nalevingsschatting* leidt tot karakterisering van de doelgroep of specifieke delen hiervan in:

Neiging tot naleven

1. onbewuste nalevers: zij kennen de regels niet goed maar leven na zonder het te beseffen.
spontane nalevers: zij kennen de regels en leven die uit zichzelf na, ook in het geval waarin er geen enkele vorm van toezicht zou zijn.
2. onbewuste overtreders: zij overtreden de regels alleen omdat ze de regels niet goed kennen.

Neiging tot overtreding

3. handhavingafgeschrikten: zij kennen de regels en neigen naar overtreden, maar doen dit niet met het oog op het toezicht en mogelijke sancties;
4. bewuste overtreders: zij overtreden de regels willens en wetens of staan onverschillig ten opzichte van de regelgeving en nemen daarbij het risico op handhaving door de toezichthouder voor lief.

Een nalevingsschatting geeft geen absolute uitkomsten. Het gaat erom dat in de aanpak de nadruk op de juiste interventiemiddelen komt te liggen om zo veel mogelijk effect te sorteren.

⁴ Ontwikkeld door het centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (het CCV)

⁵ www.it11.nl

Het ligt immers voor de hand dat meer nalevingshulp bij bewuste overtreders niet helpt, en dat strenge en arbeidsintensieve handhaving bij onbewuste overtreders die wel tot naleven neigen, niet effectief en efficiënt is. In de doelgroepanalyse per thema geeft de NEa aan op welke instrumenten zij de nadruk legt voor verschillende kernbepalingen. Deze keuze geeft richting aan de verdeling van capaciteit over de verschillende instrumenten.

Om toezicht en handhaving effectief te kunnen vormgeven voert de NEa naast de doelgroepanalyse ook een op naleving gerichte risicoanalyse uit waarbij een analyse van kansen op, en effecten van overtredingen bepalend zijn voor de intensiteit van het toezicht. (zie verder hoofdstuk 6).

4.2 Rapportage en evaluatie

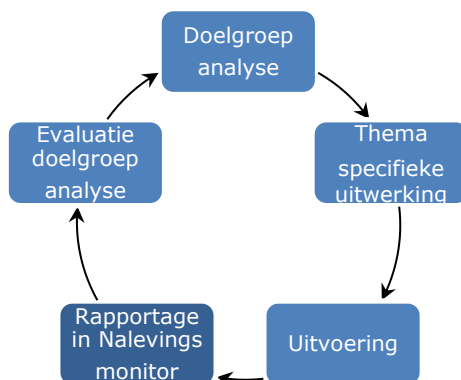
Een van de principes van goed toezicht is dat een goede toezichthoudende organisatie uitlegt waarom hij toezicht houdt en de keuzes in het toezicht inzichtelijk maakt. De transparante toezichthoudende organisatie verantwoordt zich achteraf over de keuzes en de behaalde resultaten.

De NEa rapporteert daarom over het door haar uitgevoerde toezicht, niet alleen om te verantwoorden maar vooral om te evalueren en bij te sturen. Daartoe rapporteert zij jaarlijks in een "nalevingsmonitor" over alle activiteiten die zijn uitgevoerd om naleving te bevorderen en over de resultaten en bevindingen daaruit. Deze rapportage heeft als doel om:

- periodiek de balans op te maken van de mate van naleving binnen de doelgroep;
- verantwoording af te leggen over de uitgevoerde activiteiten gericht op naleving, de keuzes en de behaalde resultaten;
- te analyseren en te evalueren of zij gemaakte analyses en keuzes moet herzien;
- te analyseren en te evalueren of zij beleidsmakers moet adviseren regels te veranderen.

De rapportage bevat informatie over de uitgevoerde communicatie, toezichtactiviteiten en resultaten (bevindingen, overtredingen en andere waarnemingen en feiten). Trendanalyses maken onderdeel uitmaken van de rapportage, die afsluit met conclusies en aanbevelingen. Ze zijn gericht op bijstelling van de inzichten uit de doelgroepanalyse en daarmee een eventuele bijstelling van de aanpak binnen het thema.

Op grond van de rapportage kan dus een bijstelling plaatsvinden van de doelgroepanalyse, waarmee de verbetercyclus rond is:



Figuur 4: rapportage en doelgroepanalyse

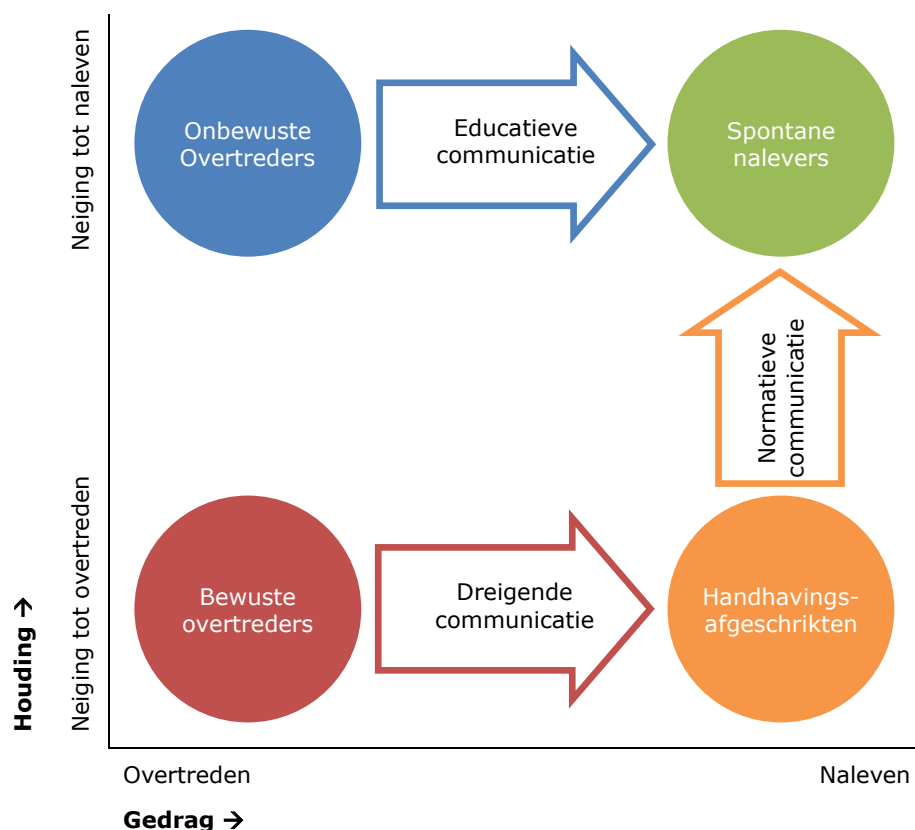
De NEa publiceert de rapportage en de evaluatie niet extern. Samenvattingen van de bereikte resultaten neemt zij wel op in bestaande externe publicaties, zoals het jaarverslag.

5 Preventie

Het voorkomen van overtredingen is een belangrijk onderdeel van de NEa-nalevingsstrategie. De NEa richt haar pijlen namelijk niet alleen op toezicht bij individuele bedrijven en ingrijpen bij individuele overtredingen. Zij investeert ook volop in preventieve communicatie met haar doelgroepen, met als doel de naleving te bevorderen (nalevingscommunicatie). Dit hoofdstuk gaat in op de theoretische context van nalevingscommunicatie en werkt deze uit voor de NEa.

5.1 Theoretisch kader nalevingscommunicatie

Nalevingscommunicatie kan zowel aangrijpen op de houding als op het gedrag van doelgroepen. Zij kan de bereidheid tot naleving vergroten en daarmee de houding van doelgroepen veranderen. Daarnaast kan zij doelgroepen tot naleving bewegen en verandert daarmee hun gedrag. De vorm van nalevingscommunicatie die het meest passend is, hangt af van de houding en het gedrag van de doelgroep. De Nalevingscommunicatiemethodiek Vernieuwing Toezicht⁶ introduceert een model waarin deze aspecten samenhang krijgen.



Figuur 5: model nalevingscommunicatie

Toelichting model

'Neiging tot naleven' en 'neiging tot overtreden' zeggen iets over de houding van bedrijven. Hebben zij de basisintentie om zich aan de regels te houden?

'Naleven' en 'overtreden' zeggen iets over het feitelijke gedrag van bedrijven. Houden zij zich in de praktijk aan de regels?

⁶ http://www.inspectieloket.nl/Images/VT_nalevingscommunicatie_121511_tcm296-327027.pdf

De ideale situatie is dat alle bedrijven zowel de intentie hebben om na te leven als daadwerkelijk naleven. Minder ideaal is dat bedrijven in elk geval feitelijk gaan naleven, maar de neiging hebben de regels te overtreden. Om bedrijven 'in beweging te krijgen' naar spontane naleving zijn verschillende vormen van communicatie noodzakelijk.

Educatieve communicatie is bedoeld om het gedrag van bedrijven die de neiging hebben na te leven van overtreden naar naleven te bewegen. Bedrijven die onbewust regels overtreden zijn wel geneigd zijn tot naleven maar hebben een tekort aan kennis. Door deze bedrijven bekend te maken met bestaande, nieuwe of veranderende regels en deze uit te leggen en te verduidelijken weten deze bedrijven waar zij aan toe zijn. Zij zullen zich vanzelf aan de regels gaan houden; zij zijn immers geneigd tot naleven.

Normatieve communicatie is bedoeld om bedrijven in hun houding te bewegen van neiging tot overtreden naar neiging tot naleven. Bedrijven die de regels naleven naar wel geneigd zijn deze te overtreden, hebben motivatie nodig. Door bij deze bedrijven te appelleren aan het maatschappelijke en sociale belang of aan de bedrijfsmatige voordelen van de regelgeving veranderen de houding en intenties van deze bedrijven met oog op het lange termijn effect. Zij gaan uit zichzelf naleven in plaats van dit te doen uit angst voor sancties.

Dreigende communicatie is bedoeld om het gedrag van bedrijven die neiging hebben te overtreden van overtreden naar naleven te bewegen. Bedrijven die bewust de regels dreigen te overtreden, moeten weten wat de consequenties zijn van overtredingen. Door deze bedrijven het ingrijpen van de NEa bij de overtredingen concreet voor te spiegelen, worden zij afgeschrikt en gaan zij de regels naleven. Zij zijn nog steeds geneigd tot overtreden, maar leven na uit angst voor sancties.

Toepassing in de praktijk

Om in de praktijk de juiste vorm van communicatie te kiezen, is het nodig om de doelgroepen voldoende te kennen om deze te kunnen categoriseren. Een verkeerde vorm van communicatie loslaten op een doelgroep heeft niet het beoogde effect en kan zelfs een averechts effect hebben. Zo heeft een onbewuste overtreder niets aan normatieve communicatie, want hij is al geneigd de regels na te leven. Een bedrijf dat spontaan naleeft, kan dreigende communicatie als een gebrek aan vertrouwen opvatten waardoor zijn bereidheid om na te leven verdwijnt.

Nalevingscommunicatie en toezicht/handhaving hoeven niet per se volgtijdelijk plaats te vinden, maar zullen meestal parallelle sporen zijn. Ze sluiten elkaar niet uit, maar vinden naast elkaar plaats.

5.2 Nalevingscommunicatie door NEa

De doelgroepen van de NEa voor nalevingscommunicatie zien er als volgt uit.

	Doelgroep	Communicatieaanpak NEa	Doel
1	Alle deelnemende bedrijven aan een systeem	Educatieve communicatie/nalevingshulp	Bekendmaken met de relevante wet- en regelgeving en systematiek en de rol van de NEa in het algemeen.
2	Specifieke (groep) bedrijven die te maken krijgen met een (nieuwe) verplichting	Educatieve communicatie/nalevingshulp	Bekendmaken met de specifieke verplichtingen, bijvoorbeeld in het kader van de jaarafsluiting.
3	Specifieke (groep) bedrijven die neigen tot overtreden	Normatieve communicatie	Motiveren om de verplichtingen spontaan na te komen, bijvoorbeeld in het kader van de FQD-rapportage.

4	Specifieke (groep) bedrijven die bewust te regels dreigen te overtreden	Dreigende communicatie: <ul style="list-style-type: none"> • Direct • Indirect 	Afschrikken door te dreigen met zo specifiek mogelijke sancties, bijvoorbeeld bij bedrijven die vlak voor een deadline nog geen open rekening hebben; actief communiceren over concrete sancties die in vergelijkbare gevallen of aan vergelijkbare bedrijven zijn opgelegd.
---	---	--	--

De doelgroepanalyse (zie hoofdstuk 4) is behulpzaam bij het onderscheiden van de verschillende doelgroepen binnen de thema's van de NEa en het kiezen van de geschikte communicatie-aanpak.

De NEa kiest voor een aanpak van nalevingscommunicatie langs een drietal sporen.

Educatieve communicatie/nalevingshulp

De NEa kiest ervoor om educatieve communicatie niet te beperken tot een specifieke doelgroep, maar haar doelgroepen in den brede tijdig en volledig te informeren over hun verplichtingen. Op die manier stimuleert zij de bereidheid tot spontane naleving, wat past bij het uitgangspunt dat de NEa nalevingshulp primair inzet 'zacht waar het kan' (doelgroep 1).

Daarnaast kan het zo zijn dat de NEa specifieke bedrijven, die te maken krijgen met specifieke regels, benadert met educatieve communicatie. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om complexe regels die lastig te interpreteren of uit te voeren zijn, of regels waarvan de NEa concrete signalen krijgt dat ze onvoldoende bekend zijn (doelgroep 2).

Educatieve communicatie gebeurt niet eenmalig, maar doorlopend. Om te laten zien hoe serieus de NEa deze vorm van communicatie neemt, hanteert zij het uitgangspunt dat zij geen sancties oplegt als er geen voorlichting over de relevante regels heeft plaatsgevonden.

Concrete middelen die de NEa ter beschikking staan voor educatieve communicatie zijn de website, informatiebladen, informatiebijeenkomsten, handleidingen, hulpmiddelen, enz.. Ook de Helpdesk NEa is een vorm van educatieve communicatie, omdat alle doelgroepen daar met al hun vragen over wet- en regelgeving terecht kunnen. Algemene informatie over toezicht en de verschillende vormen van ingrijpen die de NEa tot haar beschikking heeft, zijn onderdeel van educatieve communicatie.

Randvoorwaarden educatieve communicatie

- Waar mogelijk moet de NEa onderscheid maken in kennisniveau, bijvoorbeeld tussen nieuwe en bestaande deelnemers aan een systeem. Op die manier voorkomt de NEa dat bedrijven 'doodgegooid' worden met educatieve communicatie waarop zij op een gegeven moment niet meer zitten te wachten.
- Educatieve communicatie vindt plaats in afstemming met de NEa-onderdelen die betrokken zijn bij de onderwerpen waarover de NEa communiceert.
- De regelgeving en de interpretatie daarvan moeten duidelijk zijn.
- De rol en verantwoordelijkheid van de NEa met betrekking tot de regelgeving moeten duidelijk zijn.

Normatieve communicatie

Normatieve communicatie heeft als doel om de bedrijven die het belang van naleving onvoldoende inzien, te motiveren tot naleving op lange termijn. Het kan bij normatieve communicatie gaan om een afgebakende groep bedrijven, maar ook om individuele bedrijven (doelgroep 3). De leidende vraag bij normatieve communicatie is: waarom zou een bedrijf zich moeten willen houden aan de regels?

Voorbeeld

Het is belangrijk dat u een wijziging binnen uw inrichting met als gevolg een lagere toewijzing van emissierechten op tijd meldt. De NEa kan deze dan binnen de geldende termijnen afhandelen, waardoor u volgend jaar op tijd uw rechten ontvangt (persoonlijk nut!) en deze kan gebruiken om aan uw verplichtingen te voldoen. Bovendien: het leeuwendeel van de deelnemers aan het ETS heeft tot nu toe de meldingen – netjes volgens de geldende regels (formele motivatie!) op tijd ingediend (groepsdwang!).

Randvoorwaarden normatieve communicatie

- De doelgroep voor normatieve communicatie moet voldoende afgebakend zijn om de passende motiverende factoren voor de boodschap te kunnen vinden. De NEa moet voldoende duidelijk op het netvlies hebben wat de toegevoegde maatschappelijke, sociale of individuele waarde van de regelgeving is voor het bedrijf.

Bestuurlijk gesprek

In specifieke gevallen kan normatieve communicatie worden ingezet in de vorm van een bestuurlijk gesprek. Nalevingscultuur wordt in belangrijke mate bepaald door de 'tone at the top', oftewel het ethisch klimaat van het bestuur van een organisatie. Het management moet immers de voorwaarden scheppen die medewerkers in staat stelt de vereiste handelingen te verrichten om na te leven.

Wanneer er aantoonbaar signalen zijn dat een bedrijf geen prioriteit geeft aan naleving of als er meermalen een overtreding is vastgesteld, zijn de instrumenten op het gebied van preventie, toezicht en handhaving onvoldoende effectief gebleken om een duurzame naleving te realiseren. Er kan dan sprake zijn van een passieve houding, waarbij dingen niet opgepakt worden, ondanks de interventies van de NEa. In dat geval kan aanvullend op deze interventies een bestuurlijk gesprek worden ingezet.

Het doel van het bestuurlijk gesprek is spontane naleving te bevorderen. Het heeft daarom vooral het karakter van normatieve communicatie, waarbij het bedrijf wordt gewezen op het belang van de naleving. Daarnaast zal het bestuurlijk gesprek zich richten op de onderliggende oorzaak van slecht naleefgedrag. Hierbij komen verschillende onderwerpen aan bod, zoals bedrijfscultuur, competenties van het personeel en financiële zaken.

Hoewel een overtreding doorgaans aanleiding is om over inzet van een bestuurlijk gesprek te besluiten, is het niet effectief een bestuurlijk gesprek te plannen op het moment dat er een traject loopt voor het opleggen van een sanctie. Daarmee bestaat namelijk het risico dat de agenda bepaald wordt door de sanctie en dit afleidt van het doel van het bestuurlijk gesprek. Om een goede afstemming tussen bestuurlijk gesprek en sanctieoplegging te borgen zal de weging besluiten wanneer de inzet van het bestuurlijk gesprek gewenst is.

Dreigende communicatie

Dreigende communicatie heeft als doel bedrijven die bewust de regels dreigen te overtreden te bewegen tot naleven door direct of indirect te dreigen met concrete sancties (doelgroep 4). Dreiging heeft een afschrikwekkend effect.

Direct dreigen houdt in dat de NEa aan specifieke bedrijven zo specifiek mogelijke sancties in het vooruitzicht stelt als zij zich niet aan de regels houden. Dit kan als de overtreding die lijkt te ontstaan duidelijk is en de betrokken bedrijven duidelijk geïdentificeerd kunnen worden. Hiermee laat de NEa zien dat zij de betreffende bedrijven in het vizier heeft (objectieve pakkans) en wat de consequentie is bij het begaan van de overtreding.

Voorbeeld

Bedrijf X, u hebt nu geen rekening in het register. Over 3 weken moet u voldoende emissierechten inleveren over de uitstoot van vorig jaar. Hiervoor hebt u een rekening nodig. Als u binnen 3 weken geen open rekening hebt, levert u dit een boete op van € 3 miljoen.

Indirect dreigen is een terugvaloptie, die inhoudt dat de NEa aan een doelgroep waarbinnen zich hoogstwaarschijnlijk bedrijven bevinden die zich niet aan de regels lijken te houden, communiceert over concrete sancties die zij in vergelijkbare gevallen of aan vergelijkbare bedrijven heeft opgelegd. Hiermee vergroot de NEa de subjectieve pakkans, wat inhoudt dat de bedrijven de *perceptie* hebben dat zij een groter kans hebben om een sanctie te krijgen dan zij in werkelijkheid hebben.

Voorbeeld

Vorig jaar is de NEa in samenwerking met de Belastingdienst twee oliehandelaren op het spoor gekomen die een naheffing met een hogere uitslag tot verbruik, waardoor hun verplichting tot het inleveren van HBE's toenam, niet hebben gemeld. Deze bedrijven hebben een bestuurlijke boete gekregen van € 78.000, plus de verplichting om dit jaar alsnog extra HBE's in te leveren. Voor de NEa zijn naheffingen dit jaar een extra aandachtspunt.

Randvoorwaarden dreigende communicatie

- De doelgroep voor dreigende communicatie moet voldoende afgebakend zijn. Als te veel bedrijven onterecht dreigende communicatie voor hun kiezen krijgen, kan een averechts effect ontstaan. De afbakening wordt daarom aan de veilige kant gekozen. Bij indirect dreigen is de noodzaak tot afbakening veel minder groot.
- Dreigende communicatie die niet waargemaakt wordt, verliest op den duur haar effect. Dreigende communicatie kan daarom niet plaatsvinden zonder goede afstemming binnen de NEa, zeker met het taakveld Toezicht en Handhaving. Als dreigende communicatie niet het gewenste effect heeft, moet handhaving volgen.

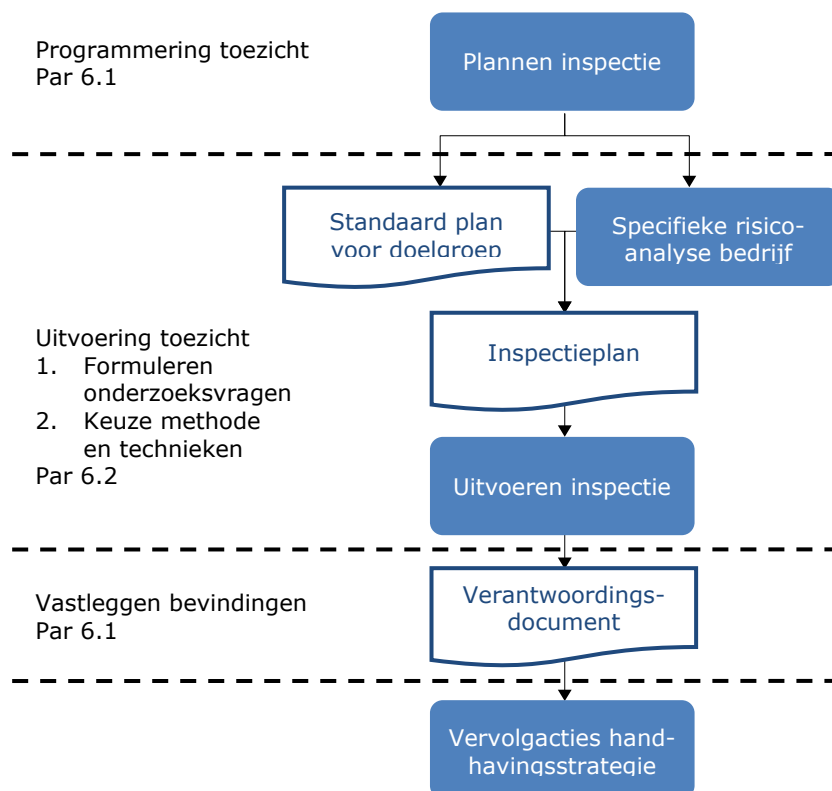
6 Toezichtstrategie

Het uitvoeren van toezicht door de NEa vormt een van de pijlers voor het zorg dragen van naleving door de doelgroep. De kaderstellende visie op toezicht definieert toezicht als:

"het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling voldoen aan de gestelde eisen, daarover een oordeel vormen en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.

Toezicht kent drie kernactiviteiten: informatie verzamelen, oordelen en ingrijpen. Dit hoofdstuk gaat over de eerste kernactiviteit, het verzamelen van informatie (het "inspecteren en controleren"). De vormgeving van deze activiteit is maatgevend voor de intensiteit van het toezicht en de administratieve en bestuurlijke lasten die daarmee gepaard gaan. Onderdeel van het inspecteren en controleren is ook het vaststellen van de feiten en oordelen of er al dan niet sprake is van overtredingen. Het bepalen van de geschikte interventie en het ingrijpen zelf zijn onderdeel van de handhavingsstrategie (zie hoofdstuk **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**).

De wijze waarop de NEa inspecties uitvoert kan als volgt schematisch worden weergegeven:



Dit hoofdstuk gaat achtereenvolgens in op de vraag *waar* de NEa toezicht uitvoert (par. 6.1), *hoe* zij het toezicht vormgeeft (par. 6.2) en *hoe* zij resultaten vastlegt. (par. 6.3).

Gelet op de algemene uitgangspunten is inzicht in de risico's op niet naleving binnen de doelgroep nodig om de toezichtstrategie vorm te geven. Dit geldt zowel met betrekking tot de vraag *waar* de NEa inspecties en controle moet uitvoeren als met betrekking tot de vraag *hoe* zij deze uitvoert.

Terminologie

Onder het uitvoeren van een **inspectie** wordt verstaan: het over een onder toezicht gesteld bedrijf verzamelen van feiten en onderzoeken of een bepaalde situatie in overeenstemming is met wet- regelgeving. Voor het toetsen of het bedrijf voldoet aan wet- en regelgeving is het niet altijd nodig om **fysische inspecties** uit te voeren. Soms kan de NEa volstaan met het controleren van administratieve gegevens (zoals een emissieverslag of een toegezonden rapportage). In dat geval spreken we in deze context van een **bureaustudie**. De verschillende inspectietechnieken zijn verder toegelicht in paragraaf 6.2.

Opmerking: De tot op heden gebruikte term *audit* dekt onvoldoende de lading van de activiteiten die de NEa uitvoert bij nalevingstoezicht en kan daarom verkeerde verwachtingen wekken. Een audit is gedefinieerd als een onderzoek naar de organisatorische, procesmatige of financiële gang van zaken binnen een organisatie. Het is een onderzoek naar de toereikendheid en de naleving van de vastgestelde procedures, en de doeltreffendheid van de uitvoering. Een onderzoek naar regelnaleving wordt in het vervolg aangeduid met de term 'inspectie'.

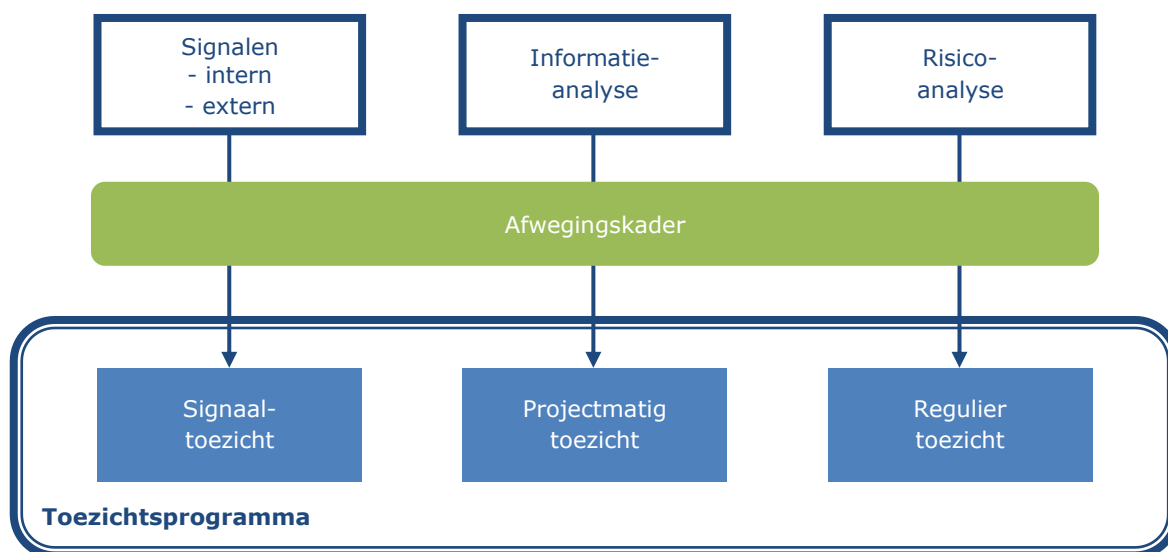
6.1 Programmering toezicht

Bij het uitvoeren van controles en inspecties is er voor de NEa altijd een aanleiding. De NEa maakt onderscheid in de volgende aanleidingen om toezicht uit te voeren:

1. regulier toezicht
2. signaaltoezicht
3. projectmatig toezicht

De afweging hoe de aandacht van de inspecteurs verdeeld wordt tussen regulier toezicht, signaaltoezicht en projectmatig toezicht vindt plaats binnen het thema op basis van de specifieke regelgeving. Hoe beter de NEa in staat is op grond van analyses van beschikbare informatie (zoals bv. emissierapporten) nalevingsrisico's te identificeren, hoe meer zij het toezicht kan inrichten op basis van deze informatieanalyses (en dus minder op basis van een regulier toezicht).

In onderstaande figuur is het afwegingsproces schematisch weergegeven. Elk thema zal dit afwegingsproces invullen met criteria en randvoorwaarden. Een aandachtspunt is het "stapelen" van inspectie op inspectie bij dezelfde bedrijven; de programmering moet hier dus rekening mee houden.



Figuur 6: afwegingsproces programmering toezicht

1. Afwegingskader regulier toezicht

Regulier toezicht voert de NEa uit op basis van een vooraf opgestelde meerjarenplanning. De basis voor deze planning vormt de risicoanalyse. Nadat met de doelgroepanalyse is vastgesteld dat controles in de vorm van inspecties nodig en effectief zijn, stelt de NEa op basis van de risico's op niet naleving (kans en effect van niet-naleving) vast met welke intensiteit zij een bedrijf binnen de doelgroep controleert. Deze inschattingen volgen uit de risico- analyse en de indeling vindt plaats op basis van een risico-matrix:

- Op de horizontale as is de kans op overtredingen weergegeven. De kans hangt mede af van de ervaringen met het naleefgedrag en andere eigenschappen (zoals complexiteit) die de kans op overtreding van de norm verhogen. Bij de kans op overtredingen houdt de analyse ook nadrukkelijk rekening met het mitigerend effect van bestaande borgingsmechanismen binnen de doelgroep (verificatie, certificatie).
Het functioneren van deze borgingsmechanismen kan (afhankelijk van de specifieke regelgeving) onderdeel zijn van nalevingstoezicht of reflecties uit het toezicht.
- De verticale as geeft het potentiële effect van overtredingen weer ten opzichte van het te beschermen belang.

Elk bedrijf in de doelgroep wordt aan de hand van benoemde eigenschappen ingedeeld in onderstaande matrix. Het risico is bepalend voor de frequentie waarmee de NEa het bedrijf of object controleert; op basis daarvan kan de NEa een meerjarenplanning inrichten en onderhouden. Specifieke bevindingen kunnen aanleiding zijn om de frequentie aan te passen.

Potentieel effect van tekortkomingen / overtredingen	Zeer hoog					
	Hoog					
	Middel					
	Gering					
	Zeer gering					
		Zeer gering	Gering	Middel	Hoog	Zeer hoog
		Kans op overtredingen				

	Hoogfrequent regulier toezicht
	Normaal regulier toezicht
	Beperkt regulier toezicht
	Geen regulier toezicht

Figuur 7: standaard risicomatrix

2. Afwegingskader signaaltoezicht

Aanvullend op het reguliere toezicht kunnen signalen en informatie dat er sprake is van overtredingen aanleiding vormen om toezicht uit te voeren bij een specifiek bedrijf.

Signalen die kunnen leiden tot aanvullend toezicht zijn:

- interne en externe signalen, tips en meldingen
- signalen die voortkomen uit analyses van informatie (b.v. emissieverslagen, balansen etc).

Elk thema vult verder in hoe de NEa signalen weegt en hoe deze leiden tot extra toezicht buiten het regulier toezicht om. Ook hierbij zijn de risico's op niet naleving (kans en effect) bepalend voor de vraag óf en met welke prioriteit de NEa signalen opvolgt. Dit is nodig voor een selectieve en efficiënte uitvoering van toezicht. Het uitgangspunt van de NEa is dat zij nalevingshulp primair inzet als er sprake is van een informatietekort. In het afwegingsproces bij het onderzoek naar signalen zal dus ook steeds in het specifieke geval de afweging moeten plaatsvinden of nalevingshulp passend en effectief is.

3. Afwegingskader projectmatig toezicht

Als er sprake is van een samenhangende problematiek die een specifiek deel van de doelgroep raakt, kan die aanleiding vormen om het toezicht te bundelen en projectmatig een aantal soortgelijke inspecties uit te voeren, gericht op één specifiek onderdeel van de regelgeving of de bedrijfsvoering. In dat geval worden in een projectplan de risico's op niet naleving voor dat onderdeel benoemd en afgewogen tegen de benodigde inzet. Onderdeel van de afweging is of de inzet van toezicht de meest effectieve wijze is om naleving te bewerkstelligen.

Daarnaast kan projectmatig toezicht bestaan uit een analyse van gegevens over een specifiek onderwerp. De analyseresultaten kunnen vervolgens signalen vormen waarop signaaltoezicht wordt uitgevoerd.

6.2 Uitvoering toezicht

Het toezicht dat de NEa uitvoert is gericht op het realiseren van een zo hoog mogelijke naleving en dus op een zo groot mogelijke detectiekans op afwijkingen van wet- en regelgeving (overtredingen) die grote effecten met zich meebrengen.

Om deze detectiekans zoveel mogelijk te vergroten, worden de te onderzoeken items tijdens toezicht geselecteerd op basis van het risico op niet naleving, stemt de NEa daarop de keuzes van de toezichtmethodes af en zorgt zij voor vastlegging (verantwoording) van de resultaten.

Opsporing van strafbare feiten maakt hiervan geen onderdeel uit. Opsporing is het instellen van een onderzoek naar strafbare feiten ter voorbereiding van strafvorderlijke beslissingen en vindt plaats onder verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie.

Standaard inspectieplan

De NEa legt bij de methodes van toezicht en de daaruit voortkomende onderzoeksvragen per onderwerp op themaniveau zo veel mogelijk vast in een *standaard inspectieplan*. Doel hiervan is om meer kwaliteit en eenduidigheid te creëren in de gemaakte keuzes per inspectie. De voorbereiding van een inspectie bestaat uit het aanvullend uitvoeren van een specifiek op het bedrijf gerichte risicoanalyse. Daarin worden alle beschikbare informatiebronnen geraadpleegd en volgt de keuze welke onderdelen uit het standaard inspectieplan van toepassing zijn met eventuele aanvullende, bedrijfsspecifieke vragen en risico's. De inspecteurs leggen dit geheel vast in het *inspectieplan* voor die inspectie. Voor complexe bedrijven in de hoogste risico-categorie die jaarlijks worden bezocht, stelt de NEa op grond van de risicoanalyse een meerjarig inspectieplan op om te borgen dat alle relevante onderdelen van de installatie en/of het zorgsysteem afgedekt worden.

Het inspectieplan is geen 'keurslijf' maar een steun voor het uitvoeren van de inspectie. De NEa blijft daarbij alert op naleving van regelgeving en maatschappelijk schadelijke handelingen (reflecties uit het toezicht) door het bedrijf in algemene zin. Bij het toedelen van inspecties aan inspecteurs stemt de NEa de complexiteit van de bedrijven af op de competenties van inspecteurs. Bij (zeer) complexe bedrijven wordt een inspectie uit principe altijd uitgevoerd door twee inspecteurs.

Systeemtoezicht of objecttoezicht?

Bij de keuze van de toezichtmethodes past de NEa de methode toe die het meest effectief (kans op detectie overtredingen) en het meest efficiënt is (tijdsbesteding NEa en bedrijf).

De NEa maakt een onderscheid tussen systeemtoezicht en objecttoezicht⁷:

- *Systeemtoezicht* is toezicht op (kwaliteit en functioneren van) systemen, processen en methoden die gericht zijn op het borgen van de naleving van wettelijke eisen en toezicht op de naleving zelf. Als de overheid niet alleen het resultaat (output) van de onder toezichtstaande organisatie beoordeelt, maar ook (dat deel van) het managementsysteem dat moet leiden tot dit resultaat, spreken we van systeemtoezicht. Systeemtoezicht kan een wettelijke of vrijwillige basis hebben.
- *Objecttoezicht* is toezicht waarbij het individuele product of resultaat (outcome) het primaire object van controle is. Bij objecttoezicht wordt getoetst of controle-objecten voldoen aan de daaraan gestelde normen.

⁷ Definities uit : "Systeemtoezicht en Horizontaal Toezicht , conceptleidraad voor de Rijksinspecties, dec 2012

Opmerking: Voor systeemtoezicht wordt ook wel het begrip "Horizontaal toezicht" gebruikt, meestal omschreven als (systeem)toezicht op basis van een convenant. Dit is echter niet hetzelfde. Een belangrijk onderscheid tussen beide is dat systeemtoezicht kan worden toegepast wanneer een bedrijf beschikt over een zorgsysteem. Met systeemtoezicht kan de kwaliteit van het zorgsysteem worden beoordeeld. Pas nadat op basis van systeemtoezicht is gebleken dat de naleving van wet- en regelgeving in zeer hoge mate is geborgd door dit zorgsysteem, kan worden overgegaan op horizontaal toezicht. Hierbij worden afspraken vastgelegd in een convenant en er nauwelijks meer toezicht op het bedrijf uitgeoefend.

De NEa onderscheidt de volgende situaties:

1. De wet- en regelgeving stellen eisen aan het zorgsysteem (zoals bij EU-ETS) en aan de verbetercyclus voor borging van de naleving van de normen en de kwaliteit daarvan. Het systeemtoezicht is gericht op de vraag of de opzet, het bestaan en de werking van het systeem voldoen aan de wettelijke eisen. Als het systeem hieraan voldoet, wordt daarmee geborgd dat het resultaat (object) voldoet aan de gestelde normen. Tekortkomingen in het zorgsysteem kunnen worden geadresseerd met handhavingmiddelen.

De NEa kiest voor de meest effectieve vorm: systeemtoezicht waar dat kan en moet en objecttoezicht als dat effectiever én efficiënter is.

- Systeemtoezicht : als het niet, of niet eenvoudig mogelijk is om directe controle uit te voeren op het resultaat, bijvoorbeeld bij een complexe dataflow of grote hoeveelheden data.
- Objecttoezicht: als het mogelijk, effectief en efficiënter is om het resultaat direct te toetsen aan de norm. Systeemtoezicht levert dan een grotere toezichtlast en is minder effectief.

2. De wet- en regelgeving stellen **geen** eisen aan het zorgsysteem (zoals bij HEB), maar het bedrijf implementeert vrijwillig een zorgsysteem waarmee het de eigen verantwoordelijkheid neemt om naleving te borgen (bijvoorbeeld in de vorm van een compliance managementsysteem). Het uitgangspunt van de overheid is vertrouwen in het zorgsysteem van het bedrijf zelf. Het toezicht is gericht op de vraag of het vertrouwen in een goede naleving gerechtvaardigd is door de effectiviteit van het systeem te beoordelen middels controle van opzet, bestaan en werking. Tekortkomingen in het zorgsysteem kunnen *niet* worden geadresseerd met handhavingmiddelen. Bij geschonden vertrouwen zal de NEa terugvallen op objecttoezicht. Motivering om voor deze vorm van systeemtoezicht te kiezen zijn: minder toezichtlasten en meer eigen verantwoordelijkheid voor bedrijven.

- De NEa past systeemtoezicht toe als voldaan wordt aan een aantal voorwaarden:
 - Bedrijf heeft vrijwillig een zorgsysteem ontwikkeld. Er is een norm beschikbaar waaraan de NEa het functioneren van het zorgsysteem kan toetsen.
 - Systeemtoezicht is effectiever en levert minder bestuurlijke en administratieve lasten op.
- De NEa past objecttoezicht toe als niet aan deze voorwaarden wordt voldaan.

Voorbeeld:

- Bij een inspectie van een bedrijf dat verplicht is om het gasverbruik te monitoren enkel op basis van een jaarlijkse facturatie is het effectief om het opgegeven gasverbruik (het object) te controleren op basis van de facturatie van de brandstoffen (de norm). Hier kan de NEa objecttoezicht toepassen omdat het efficiënter is om direct het object te toetsen aan de norm en is het niet nodig om aanvullend ook het zorgsysteem te beoordelen.
- Bij inspectie van een bedrijf dat door middel van enkele honderden eigen meetinstrumenten haar gasverbruik monitort is het effectiever om te controleren of het zorgsysteem voldoet aan de wettelijke eisen ten aanzien van de kalibratie, data-flow, interne controle, corrigerende maatregelen etc.. Hier wordt systeemtoezicht toegepast. Onderdeel van dit systeemtoezicht zijn uiteraard reality checks.

Inspectietechnieken

Zowel bij het uitvoeren van objecttoezicht als systeemtoezicht worden de volgende inspectie technieken onderscheiden en toegepast.

Fysieke inspectie	Een fysieke controle betreft een technische controle van een installatie of een voorziening waarbij een feitelijke controle op de aanwezigheid en/of het functioneren van de voorziening centraal staat. Als onderdeel van systeemtoezicht wordt een fysieke controle uitgevoerd als er twijfels bestaan over de borging of daadwerkelijke implementatie binnen het zorgsysteem. Een fysieke controle is aan de orde bij objecttoezicht als er eisen worden gesteld in de wet- en regelgeving die alleen fysiek te controleren zijn. De noodzaak volgt uit het inspectieplan.
Administratieve controle	Een administratieve controle richt zich op het controleren van administratieve verplichtingen, waarbij gebruik wordt gemaakt van (andere) administratieve bronnen binnen het bedrijf, zoals de financiële administratie, productiedata, orderportefeuille etc.. Administratieve controles kunnen onderdeel zijn van systeemtoezicht of enkel uitgevoerd worden om het resultaat te controleren (bijvoorbeeld onderzoek financiële administratie van de brandstofinkoop).
Bureaustudie	Een administratieve controle die wordt uitgevoerd zonder daarbij een locatiebezoek af te leggen. De informatie kan daarbij afkomstig zijn van het betreffende bedrijf, vanuit de NEa-intern of van externe partijen zoals andere toezichthouders. Het uitvoeren van een bureaustudie is bijvoorbeeld het beoordelen van een toegezonden meetrapport. Indien mogelijk en effectief wordt een administratieve controle bij voorkeur uitgevoerd als een bureaustudie.
Audittrail	Het stapsgewijs volgen van basisgegevens naar een veredeld eindgegeven en omgekeerd en de controleerbare vastlegging van alle stappen. Administratieve controles en fysieke inspecties kunnen onderdeel zijn van een audittrail.
Controle op volledigheid en juistheid data-sets	Het steekproefsgewijs controleren of data-sets voldoen aan de eisen. Het uitvoeren van een controle op <i>volledigheid</i> is grotendeels gebaseerd op <i>expert judgement</i> en kwalitatieve aspecten. Door het beoordelen van procedures of door het koppelen van informatie afkomstig van verschillende bronnen binnen het bedrijf of externen kan een zekere mate van vertrouwen in de volledigheid van gegevens ontstaan. Bij het uitvoeren van een <i>juistheidcontrole</i> maakt de NEa gebruik van steekproefmethodes die met de daarbij te hanteren criteria nader worden uitgewerkt in de thema's. De keuze van de methode wordt vastgelegd in het inspectieplan.

6.3 Vastlegging bevindingen uit toezicht

De NEa legt de bevindingen uit toezicht uniform vast op een wijze die het mogelijk maakt om de resultaten systematisch te rapporteren en te analyseren.

Aan het inspectieplan dat in de voorbereiding is opgesteld, is een verantwoordingsdeel gekoppeld. Hierin kunnen de bevindingen vanuit het toezicht worden weergegeven en zijn de conclusies van de inspecteur opgenomen. Tevens kan de inspecteur hierbij bevindingen op het gebied van reflectief en legalistisch toezicht opnemen. Een belangrijke functie van het verantwoordingsdocument is de vastlegging van alle uitgevoerde inspectieactiviteiten waarmee het een basis vormt voor toekomstige inspecties bij het betreffende bedrijf.

In het verantwoordingsdocument is op grond van de bevindingen ook een advies opgenomen welke toezichtfrequentie naar aanleiding van de inspectie gewenst is. Dit kan betekenen:

- bestaande toezichtfrequentie handhaven;
- toezichtfrequentie verhogen met keuze voor frequentie. Als de frequentie hoger is dan 1 maal per jaar, dan is sprake van verscherpt toezicht door de NEa.
- toezichtfrequentie verlagen met keuze voor frequentie;
- geen regulier toezicht meer nodig.

Naast het vaststellen van het naleefgedrag wordt, zo mogelijk, een gemotiveerde inschatting gemaakt over de achtergrond van dit naleefgedrag door het gedrag van het bedrijf te karakteriseren. De bedoeling van deze inschatting is dat deze gebruikt wordt in een periodieke evaluatie van de doelgroepanalyse.

De feedback die uit de verantwoordingsdocumenten naar voren komt wordt gebruikt voor bijsturing van de nalevingsstrategie op themaniveau (zie paragraaf 4.2.).

De NEa stelt altijd een inspectiebrief op aan de hand van standaardmodellen, waarbij het uitgangspunt is dat de brieven beknopt van opzet zijn. De brieven vermelden waar de inspectie zich op heeft gericht en welke bevindingen en tekortkomingen er zijn aangetroffen. De inspectiebrieven beogen niet een volledig verslag van de inspectie te zijn.

7 Handhavingsstrategie

De handhavingsstrategie komt eerst in beeld als tijdens het toezicht vastgestelde overtredingen worden beoordeeld en tot een passende interventie moet worden besloten. Nadat hoofdstuk 6 de eerste kernactiviteit van het toezicht (informatie verzamelen) behandeld heeft, gaat dit hoofdstuk derhalve in op de tweede kernactiviteit van het toezicht – beoordelen – en kernactiviteit handhaving, te weten het ingrijpen.

De handhavingsstrategie beoogt eenduidigheid in het afwegingproces te waarborgen opdat elke vastgestelde overtreding een passende interventie krijgt en dat het proces om tot een interventie te komen op een gestructureerde wijze verloopt. Omwille van de rechtsgelijkheid worden gelijke gevallen gelijk behandeld, dat wil zeggen: in vergelijkbare zaken grijpt de NEa op vergelijkbare wijze in.

Een passende interventie is een ingrijpen van de NEa die, gegeven de verzamelde feiten en de beoordeling van de aard en de omstandigheden van de bevinding, zo doelmatig mogelijk leidt tot spoedige naleving van de wet- en regelgeving.

Het streven naar een passende interventie kan betekenen dat de NEa de overtreder met een toegesneden advies tot naleving tracht te bewegen, maar ook dat de NEa tot het gebruik van een bestuursrechtelijk handhavingsmiddel besluit. In heel uitzonderlijke gevallen kan de NEa besluiten om niet tot handhaving van de overtreden norm over te gaan.

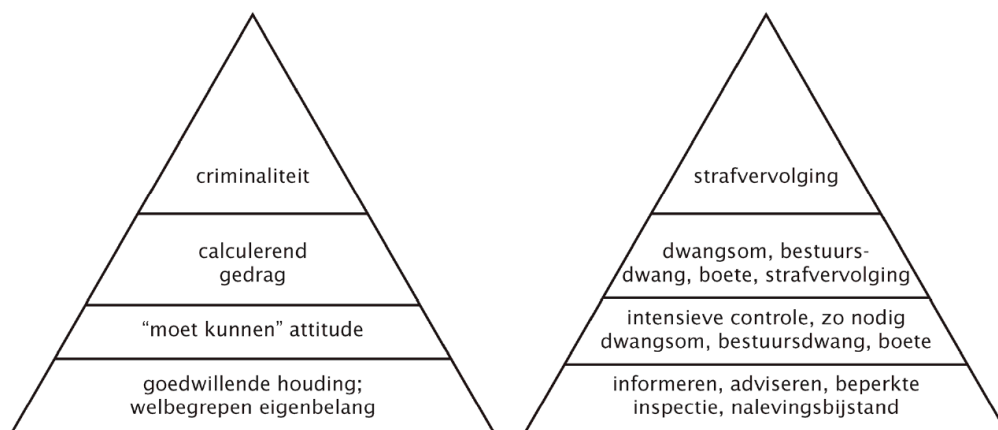
Bij het bepalen van een passende vorm van ingrijpen bij een vastgestelde overtreding van wet- en regelgeving maakt de NEa gebruik van een afwegingskader voor mogelijke interventies.

7.1 Theoretisch kader NEa ingrijpen: aangepast ingrijpen

Gedragswetenschappelijk onderzoek wijst uit dat normhandhaving beter bewerkstelligd wordt indien de vorm van ingrijpen afgestemd is op het gedrag van de overtreder. Volgens de gedragstheorie van Ayres, Braithwaite en van Stokkum⁸ heeft het nalevingsgedrag in een gereguleerde sector door de bank genomen de vorm van een piramide. Het gros van de normadressaten is geneigd om die regels te volgen. Men herkent het welbegrepen eigenbelang in het gezamenlijk bevorderen van het collectieve belang van veiligheid, gezondheid en orde. Een reden om de regels te overtreden is voor deze groep, behalve gebrek aan kennis, onkunde en overmacht, de beeldvorming dat er in het algemeen weinig wordt nageleefd. Deze groep vormt de brede basis van de piramide.

Een kleinere groep, hoger in de piramide, neemt het niet zo nauw met het collectieve belang ('moet kunnen attitude'). Een nog kleinere groep is steeds geneigd tot opportunistisch en calculerend gedrag. De regels en de daarachter liggende belangen hebben voor hen geen betekenis. Alleen de pakkans en de daaropvolgende straf kunnen hen ervan weerhouden om in strijd met de regels te handelen. De top van de piramide tenslotte wordt gevormd door de criminele organisaties en individuen.

⁸ Ian Ayres and John Braithwaite, *Responsive regulation: transcending the deregulation debate*, New York 1995; B. van Stokkom, *Handhaven: eerst kiezen, dan doen, sociaalwetenschappelijke mogelijkheden en beperkingen*, www.justitie.nl.



Figuur 8: nalevingspiramide en handhavingspiramide⁹

Volgens hedendaagse opvattingen is de aanpak van de handhaving een weerspiegeling van het gedrag in de gereguleerde sector. Handhavend optreden heeft dan de vorm van een handhavingspiramide, als pendant van de nalevingspiramide. De grote groep aan de basis van de nalevingspiramide heeft te kampen met gebrek aan kennis en informatie en wordt af en toe geconfronteerd met beperkte prikkels om van de regels af te wijken. Veel informatie, nalevingsbijstand en vergelijkbare manieren om naleving te bevorderen zijn op zijn plaats. Uitgangspunt voor de handhaving is de nalevingsbereidheid van deze groep. Lichte vormen van inspectie en controle (“af en toe over de schouder meekijken”) moeten de overtuiging ondersteunen dat de regels over de gehele linie serieus gehandhaafd worden.

Voor de “moet-kunners” – de normadressaten met een onverschillige houding – is meer intensief toezicht geboden, zo nodig een tik op de vingers in de vorm van een bestuurlijke boete. Met een last onder dwangsom kan herhaling worden voorkomen of een aantasting ongedaan worden gemaakt. De groep calculerende normadressaten behoeft scherp toezicht en intensieve handhaving, terwijl de criminele top van de nalevingspiramide geconfronteerd dient te worden met de top van de handhavingspiramide: een harde aanpak met inbegrip van strafvervolgning.

De handhavingspiramide is een schetsmatige weergave van de hedendaagse inzichten in handhaving die samengevat kunnen worden met de term “aangepast optreden” of “aangepast ingrijpen”. Van de klassieke manier van regulering en handhaving “opleggen en afdwingen” is inmiddels wel duidelijk geworden dat die maar in beperkte mate effectief is. Handhavers behoeven een veel ruimer arsenaal aan middelen voor nalevingsbevordering en handhaving, middelen die kunnen worden ingezet al naar gelang de houding en het gedrag van verschillende groepen normadressaten. De organisatie van de handhaving dient dit gehele spectrum van nalevingsstrategieën te ondersteunen.

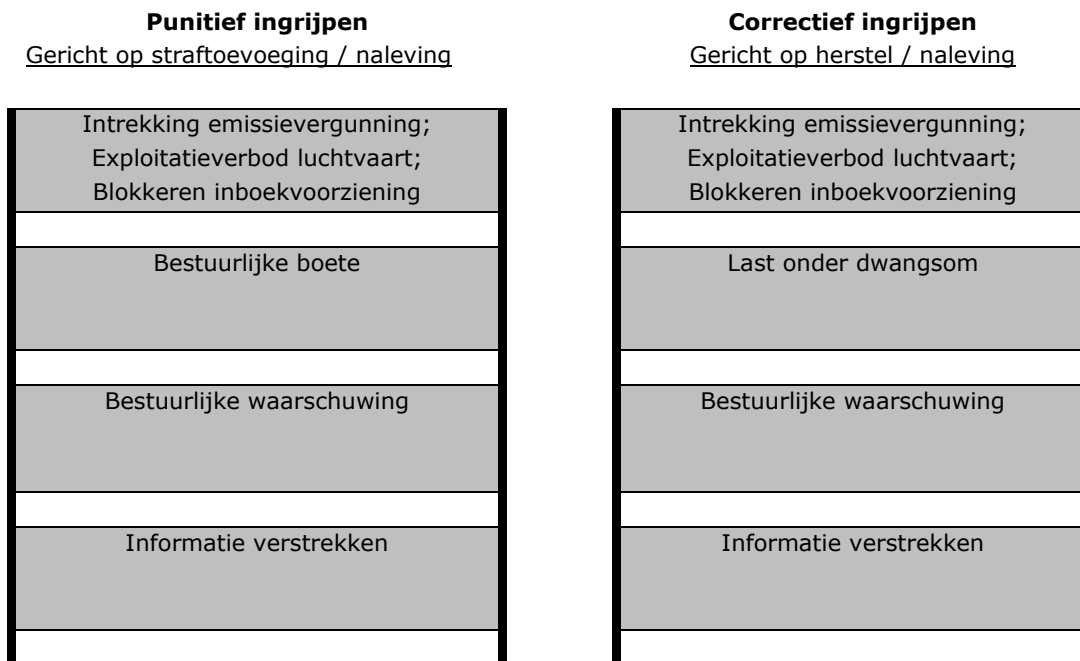
7.2 De vorm van NEa-ingrijpen: de NEa-interventiemiddelen

Om tegen overtreding van wet- en regelgeving te kunnen optreden, kan de NEa uit een aantal vormen van ingrijpen kiezen. In de interventieladder (op de volgende bladzijde) zijn de verschillende mogelijkheden die de NEa ten dienste staan weergegeven. De NEa kan tot correctief ingrijpen besluiten, zijnde vormen van ingrijpen die (bij een voortdurende overtreding) het herstel van de situatie in overeenstemming met de wet- en regelgeving beogen, alsmede tot punitief ingrijpen, zijnde vormen van ingrijpen die straftoevoeging bewerkstelligen.

⁹ Naar Ian Ayres and John Braithwaite, *Responsive regulation: transcending the deregulation debate*, New York 1995

De categorieën punitief en correctief ingrijpen zijn in oplopende volgorde van zwaarte weergegeven, waarbij geldt dat een ingrijpen dat lager op de ladder vermeld is een lichtere vorm vertegenwoordigt, met andere woorden: hoe hoger de trede op de ladder, des te zwaarder de vorm van ingrijpen is.

Bestuursrecht



Figuur 9: de interventieladder

*) Opmerking: de bestuurlijke waarschuwing kan zowel een punitief als correctief doel hebben. In voorkomende gevallen kan aanvullend op een bestuurlijke sanctie een bestuurlijk gesprek ingezet worden waarbij de directie door het NEa-bestuur ter verantwoording wordt geroepen.

De punitieve sanctie benoeming en beschaming van een overtreder

Op grond van artikel 18.16 d van de Wet milieubeheer dient de NEa het verzuim van een inrichting om voldoende emissierechten in te leveren openbaar te maken; de desbetreffende inrichting wordt publiekelijk benoemd op de internetomgeving van de EU. Publicatie gebeurt niet eerder dan nadat de boete onherroepelijk is geworden. Wil de NEa ook bij andere overtredingen tot openbaarmaking van dergelijke informatie overgaan (actieve openbaarmaking in de terminologie van de Wet openbaarheid van bestuur), dan dient zij de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zorgvuldigheid) in acht te nemen. Feit is dat een dergelijke publieke vernedering van een overtreder een vorm van punitief ingrijpen is.

Gelet op de aard van de wet- en regelgeving waarop de NEa toezicht houdt en het wettelijke instrumentarium dat haar ter beschikking staat, is het bewegen van het Openbaar Ministerie tot strafrechtelijk optreden alleen in uitzonderlijke gevallen aan de orde. Indien een bepaalde handeling of een bepaald verzuim zowel een bestuursrechtelijke als een strafrechtelijke overtreding betreft, dan zal de NEa in beginsel bestuursrechtelijk optreden. Indien daarentegen een bepaalde handeling of een bepaald verzuim alleen een strafrechtelijke overtreding betreft, zoals bijvoorbeeld valsheid in geschrifte, witwassen en andere vormen van fraude, dan zal de NEa aangifte doen omwille van een strafrechtelijke afhandeling door het Openbaar Ministerie.

7.3 Uitgangspunten gebruik NEa-interventiemiddelen

Het aangepast ingrijpen van de NEa betekent dat zij haar ingrijpen afstemt op de mogelijke gevolgen van de overtreding en de omstandigheden waaronder deze is gepleegd. Het ingrijpen kan dan uit informeren, correctief ingrijpen, punitief ingrijpen en zelfs gedogen bestaan.

Slechts een aantal vormen van ingrijpen bij een vastgestelde overtreding van wet- en regelgeving zijn echter in de NEa-interventieladder verwerkt. De ambtshalve vaststelling (van de jaarvracht, de jaarverplichting of een inboeking) is evenmin onderdeel van de systematiek, omdat deze herstelsanctie geen onderdeel van een afweging is: de NEa zal in beginsel de juiste gegevens in het register vaststellen.

Indien de overtreding van een met de wet- en regelgeving strijdige situatie voortduurt, dan zal de NEa door correctief ingrijpen eerst bewerkstelligen dat de overtreding beëindigd wordt om vervolgens te bepalen of aanvullend punitief ingrijpen geboden is.

De ladder veronderstelt dat de overtreden norm bij de brede doelgroep voldoende bekend verondersteld mag worden en het opleggen van een bestuurlijke boete niet kennelijk onredelijk is. Indien de norm bij de doelgroep onvoldoende bekend is, dan dient de norm onderwerp van dreigende communicatie te worden en is punitief ingrijpen niet aan de orde.

Bij het bepalen van een passende vorm van ingrijpen bij een vastgestelde overtreding van wet- en regelgeving is het gevolg van de overtreding bepalend voor de interventie die door de NEa zal worden opgelegd.

	Correctief	Punitief
(Mogelijk) gevolg van de overtreding		
Van belang, aanzienlijk	Last onder dwangsom	Bestuurlijke boete
Beperkt	Bestuurlijke waarschuwing	Bestuurlijke waarschuwing
Gering	Informeren en aanzetten tot opheffen overtreding	Afzien van handhaving en verstrekken van informatie

Figuur 10: Standaardbenadering: ladder

Indien de overtreding na het eerste correctief ingrijpen van de NEa blijft voortduren of een overtreding na een punitieve interventie opnieuw wordt begaan, dan bepaalt de volgende trede op de NEa-interventieladder de vervolgstappen; de NEa-interventieladder is derhalve leidend voor het eerste ingrijpen door de NEa, niet voor eventueel geboden vervolgstappen bij dezelfde overtreding.

Indien de exercitie tot het opleggen van een bestuurlijke boete leidt, dan is een ontwerpbesluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete bedoeld. De bepaling van de hoogte van de bestuurlijke boete is in de boetesystematiek op themaniveau uitgewerkt. Bij het opleggen van een bestuurlijke boete neemt de NEa de relevante procedureregels in acht. Een reactie op een eventuele zienswijze of bezwaar is toegesneden op het geval: geen ladder maar maatwerk.

Gedogen

Gedogen is het niet optreden tegen een overtreding van een rechtsregel door de NEa terwijl zij daartoe wel bevoegd is.

In 1997 is in de kabinetsnota "Grenzen aan gedogen"¹⁰ het rijksbeleid inzake gedogen vastgelegd. In deze nota wordt antwoord gegeven op de kernvraag of en in welke gevallen gedogen aanvaardbaar kan zijn. De Nota betreft het gehele terrein van het bestuursrecht en is dus ook relevant voor de NEa. De NEa heeft echter ook te maken met (Europese) wetgeving die in sommige situaties juist wel verplicht tot handhaven, zoals bijvoorbeeld het opleggen van een vastgestelde boete bij het onvoldoende inleveren van emissierechten. In deze gevallen is een belangenafweging die zou kunnen leiden tot gedogen, niet aan de orde.

Met deze uitzondering handelt de NEa met gedogen conform de uitgangspunten van de kabinetsnota. Dat betekent dat gedogen slechts aanvaardbaar is als er (1) sprake is van uitzonderingsgevallen (2) er een beperking is in omvang en tijd (3) wordt vastgelegd in een besluit na een zorgvuldige kenbare belangenafweging en (4) aan controle onderworpen is.

¹⁰ TK 1996-1997, 25085, nrs. 1-2.

7.4 Uitgangspunten bij boetetoepassing

De bevoegdheid om bestuurlijke boetes op te leggen wordt ontleend aan de Wet milieubeheer waarin ook de maximale hoogte is vastgelegd. De NEa heeft op basis hiervan de vrijheid om voor elk soort overtreding boetes vast te stellen onder het maximum, indien deze is afgestemd op de ernst van de overtreding en de mate van verwijtbaarheid. En waar nodig wordt rekening gehouden met de omstandigheden waaronder de overtreding is begaan. Deze algemene voorwaarden komen voort uit de Algemene wet bestuursrecht.

De NEa streeft ernaar om in gelijke gevallen gelijke boetes op te leggen. Voor elk thema wordt daarom het boetebeleid vastgelegd in een *boetesystematiek*. In de boetesystematiek is vastgelegd hoe hoog de boetes zijn die voor specifieke overtredingen of groepen van overtredingen worden opgelegd.

Bij het ontwikkelen van een boetesystematiek en een model om de hoogte van boetes toe te passen zoekt de NEa een balans tussen de volgende kenmerken :

- Redelijk: De boete past bij de situatie (evenredig en afschrikwekkend)
- Transparant: Vooraf is duidelijk welke boetes te verwachten zijn in welke omstandigheden
- Flexibel: Voldoende flexibiliteit om rekening te houden met bijzondere omstandigheden
- Complexiteit: Zo eenvoudig mogelijk.

In de boetesystematiek beschrijft de NEa hoe de grondslag voor een boete berekend wordt, hoe rekening wordt gehouden met bijzondere omstandigheden en het economisch voordeel.

Grondslag boete

Bij het vaststellen van boetes zijn de volgende elementen bepalend voor de hoogte van de grondslag voor de boete:

- ernst van de overtreding (indeling in categorieën)
- tijdsduur van de overtreding
- omvang van de potentiële schade die voortvloeit uit de overtreding.

Bijzondere omstandigheden

Naast ernst, tijdsduur en omvang van de schade wordt bij het vaststellen van de boetes rekening gehouden met de volgende bijzondere omstandigheden:

- de omstandigheid dat de onderneming de overtreding uit eigen beweging heeft beëindigd
- de mate van verwijtbaarheid
- de omstandigheid dat de NEa eerder een vergelijkbare overtreding heeft vastgesteld.

Deze omstandigheden komen tot uitdrukking in een correctiefactor waarmee de oorspronkelijk berekende boete wordt aangepast.

Economisch voordeel

Als er met de overtreding een aanwijsbaar economisch voordeel is behaald, gerelateerd aan de overtreding wordt de boete verhoogd met het berekende economisch voordeel. Het economisch voordeel kan positief of negatief zijn. In het geval dat er sprake is van een economisch nadeel als gevolg van de overtreding wordt de boete daarmee dus verminderd.

8 Reflecties uit het toezicht

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) geeft in het rapport 'Toezien op publieke belangen' een aantal aanbevelingen om de kwaliteit van toezichthoudende organisaties te verbeteren. Eén van de aanbevelingen is: versterk de reflectieve functie van de rijkstoezichthouders.

8.1 Reflecties uit het toezicht algemeen

De WRR heeft de term 'reflecties uit het toezicht' ontleend aan de cirkels in het model van Sparrow (zie paragraaf 3.2). Reflecties uit het toezicht betekent dat de toezichthoudende organisaties reflectie geven aan het beleid, de politiek en het publiek over wat zij in de praktijk tegenkomen. Er is sprake van reflecties uit het toezicht als de volgende elementen een rol spelen:

- ontwikkelingen die *niet illegaal* zijn;
- ontwikkelingen die het behalen van het beoogde doel kunnen belemmeren doordat er *geen* regelgeving of *onjuiste* regelgeving is;
- algemene ontwikkelingen in de context van systemen of specifieke ontwikkelingen in de concrete uitvoering van systemen (zie onderstaand kader);
- problemen met het functioneren van de systemen waarop de toezichthoudende organisatie toezicht houdt of voor het functioneren van de toezichthoudende organisatie zelf.

Fictieve voorbeelden ontwikkelingen die vragen om reflecties uit het toezicht

Algemene ontwikkeling: er zijn in 2018 nieuwe internationale afspraken gemaakt over ontbossing. De verwachting is dat de productie van palmolie – een belangrijke grondstof voor biodiesel – sterk zal teruglopen. Het is zeer de vraag of de vereiste 10% bijgemengde biobrandstoffen in 2020 haalbaar is. In elk geval zal door het afgenomen aanbod van biobrandstoffen de markt onder druk komen te staan. Specifieke ontwikkeling: Er is een beperkt aantal spelers op de markt. Bovendien is het aantal aanbieders van verhandelbare eenheden beperkt ten opzichte van het aantal vragers. Informatie over beschikbare hoeveelheden eenheden mag niet openbaar gemaakt worden en derde partijen mogen niet handelen. De NEa ziet dat de prijs van de eenheden structureel niet in lijn is met vraag en aanbod.

Reflecties uit het toezicht valt strikt genomen niet onder de definitie van toezicht die de NEa in deze nalevingsstrategie gebruikt. Reflecties uit het toezicht gaat immers verder dan het bepalen of de verzamelde informatie in strijd is met *wet- en regelgeving*. Het beschouwt een systeem en de doelstellingen daarvan in den brede zonder dat er sprake is van wet- en regelgeving. Beter zou het zijn om te spreken van 'reflectie *vanuit* het toezicht'. Vanwege de inbedding van de nalevingsstrategie in de wetenschappelijke literatuur en het rapport van de WRR kiest de NEa er toch voor om te blijven spreken van reflecties uit het toezicht.

Redenen reflecties uit het toezicht

Vergeleken met beleidsmakers, politici en het publiek hebben toezichthoudende organisaties unieke kennis over de uitwerking van wet- en regelgeving in de praktijk. Deze kennis doen zij op door in het kader van hun toezichtactiviteiten informatie te verzamelen en te beoordelen, maar komt ook voort uit het unieke perspectief van hun specifieke rol, taak en verantwoordelijkheid.

Er zijn drie belangrijke redenen voor het uitvoeren van reflecties uit het toezicht:

- Reflecties uit het toezicht doet recht aan een snelle, dynamische wereld die niet stilstaat, waarin ontwikkelingen zich in snel tempo opvolgen en daarom vragen om beleid, wetgeving en regelgeving die zich continu mee ontwikkelen. Toezichthoudende organisaties bevinden zich in een positie om veranderingen in een vroeg stadium te signaleren.

- Bij de totstandkoming van beleid, wetgeving en regelgeving is er vaak nog geen volledig zicht op de context en doelgroep. Toezichthoudende organisaties doen deze kennis in de praktijk op, na de inwerkingtreding van beleid, wetgeving en regelgeving.
- Beleid, wetgeving en regelgeving komen meestal onder hoge druk tot stand. Daarom worden vaak prioriteiten gesteld en zaken in de tijd vooruit geschoven ('we gaan voor een 6'). Toezichthoudende organisaties zien het effect hiervan in de praktijk en zijn in staat inzicht te geven in de gevolgen hiervan en adviezen te geven over aanscherping van wet- en regelgeving.

Beleidscyclus sluitend maken

Door hun unieke kennis terug te koppelen, maken toezichthoudende organisaties het mogelijk de beleidscyclus (politieke besluit- en beleidsvorming > uitvoering > toezicht) te sluiten en keer op keer te doorlopen. De beleidscyclus wordt daarmee daadwerkelijk een cyclus en geen doodlopende beleidslijn. Bovendien snijdt het mes aan twee kanten: het systeem waarop de toezichthoudende organisatie toezicht houdt functioneert beter, terwijl tegelijkertijd haar werk betekenisvoller wordt. Daarnaast maakt de toezichthoudende organisatie duidelijk waarvoor zij wel en niet verantwoordelijk is en vermindert het risico dat zij verantwoordelijk gehouden wordt voor problemen die buiten haar taken en bevoegdheden liggen.

Belangrijk om op te merken is dat beleid en politiek verantwoordelijk blijven voor wat zij doen met de reflecties van de toezichthoudende organisatie. Het kan deze organisatie nooit aangerekend worden dat haar reflecties geen vervolg krijgen in wet- en regelgeving of beleid. Wel kan het de toezichthoudende organisatie worden aangerekend dat zij knelpunten in de systemen niet heeft gesignaleerd of geagendeerd en dat zij niet of onjuist heeft geadviseerd.

Aspecten van reflecties uit het toezicht

Aspecten van reflecties uit het toezicht zijn:

- Signaleren – dit is de eerste en noodzakelijke stap in reflecties uit het toezicht. Om onwenselijke ontwikkelingen te signaleren, is het noodzakelijk dat de medewerkers van de toezichthoudende organisatie geen oogkleppen op hebben. Hun blikveld bij het verzamelen van informatie moet niet beperkt zijn tot het gebied dat de wet- en regelgeving bestrijkt, maar moet zich ook meer beschouwend uitstrekken tot het achterliggende (maatschappelijke) doel van het systeem waarop zij toezicht houden. Bovendien moeten zij in staat zijn om de verschillende onderdelen van het systeem in hun onderlinge samenhang en met hun collectieve doel te beschouwen. Tegelijkertijd moeten de medewerkers in staat zijn om de grens tussen vereist toezicht en reflecties uit het toezicht te trekken, de reikwijdte van reflecties uit het toezicht aan te voelen en hiernaar te handelen.
- Agenderen – zorgen dat onwenselijke ontwikkelingen onderwerp van gesprek worden binnen het beleid of de politiek. Het is ook mogelijk om het publieke debat te gebruiken om een onderwerp op de agenda te zetten.
- Adviseren – actief vanuit de opgedane praktijkkennis terugkoppelen wat het risico is en wat mogelijke maatregelen zijn om dit in te dammen.

8.2 Reflecties uit het toezicht binnen de NEa

De NEa ziet reflecties uit het toezicht – zoals de naam al zegt – als een volwaardig onderdeel van toezicht. In de volle breedte van taakvelden en thema's beperkt zij zich niet tot het verzamelen van informatie over de naleving van wet- en regelgeving, maar verzamelt ook informatie in relatie tot het (maatschappelijke) doel van de systemen waarop zij toezicht houdt. Bij het vormen van een oordeel over de informatie en het besluit hoe hiermee om te gaan, is reflectie één van de opties die de NEa afweegt. Op die manier borgt zij dat reflecties uit het toezicht niet iets voor 'erbij' is, maar integreert zij dit in haar dagelijkse werkwijze. In de afweging neemt de NEa mee dat reflecties uit het toezicht niet iets is om te pas en te onpas in te zetten. Door het kiezen van speerpunten met een grote relevantie vergroot de NEa de effectiviteit van haar reflectie.

Specifieke context NEa

De NEa heeft niet alleen te maken met de uitvoering van nationale wet- en regelgeving, maar ook met de uitvoering van Europese regels. Voor reflecties uit het toezicht betekent dit dat de NEa soms direct en soms via beleidsdirecties of de minister kan signaleren, agenderen en adviseren bij de Europese Commissie. In andere gevallen zijn de beleidsdirectie of de minister de partijen bij wie signalen en adviezen terecht moeten komen.

In de visie van de NEa moet zij beleid en politiek in staat stellen gebruik te maken van haar unieke informatie als toezichthoudende organisatie. Voor de NEa is deze taak een essentieel onderdeel van haar rol als toezichthoudende organisatie. Bij de totstandkoming van de opdracht aan de NEa zal zij er daarom altijd alert op zijn dat hier voldoende ruimte in zit om reflecties uit het toezicht uit te oefenen, zowel op verzoek als op eigen initiatief.

De NEa is een zelfstandig bestuursorgaan. Dit betekent dat zij in staat moet zijn om zelfstandig te besluiten uitvoeringsproblemen te signaleren of te agenderen. De NEa zal hierbij nooit de betreffende beleidsdirectie passeren. Wel kan zij zelfstandig een signaal geven aan de relevante bewindspersoon of met een signaal naar buiten treden om dit te agenderen. Het bestuur van de NEa speelt hierbij een belangrijke rol: door zijn zelfstandige positie en netwerk is het bij uitstek in staat tot signaleren en agenderen.

Het doel van reflecties uit het toezicht is dat het beleid en de politiek de (maatschappelijke) risico's van een systeem voldoende onder ogen zien. Zodra de NEa dit doel in een concreet geval bereikt heeft, is het aan het beleid of de politiek om actie te ondernemen.

Activiteiten

Reflecties uit het toezicht is iets voor de hele NEa en is niet voorbehouden aan de toezichthouders binnen de NEa. Bij de volgende activiteiten speelt reflecties uit het toezicht bij uitstek een rol:

- Het meedenken en gevraagd en ongevraagd adviseren bij de totstandkoming van nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving. De NEa investeert ruimhartig in deze activiteit, zowel nationaal als Europees. In dit advies beperkt de NEa zich niet tot uitvoeringsaspecten maar kan ook reflecterend zijn ten opzichte van het maatschappelijk doel.
- Het toetsen op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (HUF) van nieuwe wet- en regelgeving. De NEa presenteert zich actief als partij die een HUF-toets moet uitvoeren. Daarnaast besteedt zij in de HUF-toetsen aandacht aan de effectiviteit van wet- en regelgeving gezien het doel van het betreffende systeem.
- Het beantwoorden van vragen van alle doelgroepen over de taken van de NEa door de Helpdesk NEa. Hierdoor vervult de Helpdesk een belangrijke functie bij het signaleren van risico's in de praktijk.
- Het uitvoeren van controles en inspecties en het wegen van de informatie die deze opleveren.
- Het uitvoeren van reguliere taken door de verschillende taakvelden en thema's (bv. verlenen vergunningen, behandelen meldingen en toetsen rekeningaanvragen en -wijzigingen).

- Verschillende reguliere verantwoordingsmomenten waarin de NEa signalen en adviezen in het kader van reflecties uit het toezicht kwijt kan, zoals:
 - viermaandsrapportages aan opdrachtgever en eigenaar;
 - bilateraal overleg met de opdrachtgever;
 - jaarrapportage toezicht en handhaving;
 - jaarverslag.
- Het doen van onderzoek op eigen initiatief of in opdracht van de beleidsmaker.

Risico's van reflecties uit het toezicht

Het uitvoeren van reflecties uit het toezicht is niet zonder risico's. Hieronder worden de belangrijkste genoemd en behandeld.

- De zelfstandigheid en onpartijdigheid van de NEa als zelfstandig bestuursorgaan kan in het geding komen als de NEa niet alleen signaleert, agendeert en adviseert, maar ook de rol en verantwoordelijkheid van de beleidsmaker op zich neemt. Om dit te voorkomen, kan reflecties uit het toezicht niet meer zijn dan eenrichtingsverkeer in de wetenschap dat het aan beleid of politiek is om de signalen en adviezen op te pakken.
- De bevindingen uit reflecties uit het toezicht kunnen kwaad bloed zetten bij beleid en politiek, die zich gewezen voelen op risico's die soms bewust afgewogen zijn, of partijen in de doelgroep die zich aangesproken voelen op handelingen die niet illegaal zijn. In elk geval mag de NEa in de uitvoering van reflecties uit het toezicht nooit misbruik maken van haar gezag en bevoegdheden. Daarnaast besteedt de NEa in het proces van reflecties uit het toezicht en de toon van de communicatie aandacht aan de mogelijke gevoeligheden. Ten slotte past de NEa maatvoering toe bij reflecties uit het toezicht, waarbij zij mogelijke gevoeligheden meeneemt in de afweging of en hoe zij reflecties uit het toezicht toepast.

Verklarende woordenlijst

Administratieve controle	Inspectietechniek, waarbij de inspectie zich richt op het controleren van administratieve verplichtingen en gebruik wordt gemaakt van (andere) administratieve bronnen binnen het bedrijf, zoals de financiële administratie, productiedata, orderportefeuille etc..
Audittrail	Inspectietechniek, bestaande uit het stapsgewijs volgen van basisgegevens naar een veredeld eindgegeven en omgekeerd en de controleerbare vastlegging van alle stappen.
Bureaustudie	Inspectietechniek, waarbij een administratieve controle wordt uitgevoerd zonder een locatiebezoek af te leggen.
Correctief ingrijpen	Ingrijpen dat gericht is op het beëindigen van de overtreding of herstellen van de gevolgen van de overtreding.
Dreigende communicatie	Communicatie met het doel naleving af te dwingen door te dreigen met boetes.
Educatieve communicatie	Communicatie met het doel bekendheid te geven aan (nieuwe, veranderde) regels, de regels uitleggen of de interpretatie en toepassing ervan verduidelijken, en ook voorlichten over handhaving in het algemeen.
Fysiske inspectie	Inspectietechniek, bestaande uit een technische controle van een installatie of een voorziening waarbij een feitelijke controle op de aanwezigheid en/of het functioneren van de voorziening centraal staat.
Handhaving	Handhaving is het 'doen naleven' en omvat het gehele spectrum van activiteiten dat is gericht op het laten voldoen aan de eisen die aan een zaak of handeling worden gesteld.
Horizontaal toezicht	Toezicht op basis van een convenant, nadat op basis van systeemtoezicht is gebleken dat de naleving van wet- en regelgeving in zeer hoge mate is geborgd door het zorgsysteem van een bedrijf.
Inspectieplan	Plan waarin de methodes van toezicht en de daaruit voortkomende onderzoeksvragen per onderwerp op themaniveau zijn vastgelegd.
Legalistisch toezicht	Toezicht op regels die bij overtreding maatschappelijk gezien geen schade voor het te dienen belang veroorzaken.
Markttoezicht	Toezicht op de naleving van wet- en regelgeving die specifiek tot doel heeft marktwerking te bewaken en te bevorderen.
Nalevingshulp	Het geven van informatie en bieden van ondersteuning aan de ondernemer om hem te helpen met het begrijpen en naleven van de regels.
Nalevingsmonitor	Interne rapportage over alle activiteiten die zijn uitgevoerd om naleving te bevorderen en over de resultaten en bevindingen daaruit.
Nalevingstoezicht	Toezicht op handelingen van burgers, bedrijven en instellingen, gericht op het bevorderen of afdwingen van het naleven van wet- en regelgeving.
Normatieve communicatie	Communicatie met het doel de bereidheid tot naleving bevorderen door overtreders te overtuigen en door te appelleren aan persoonlijke of sociale normen.
Objecttoezicht	Toezicht waarbij het individuele product of resultaat (outcome) het primaire object van controle is.

Projectmatig toezicht	Projectmatig aanpak van een aantal soortgelijke inspecties, gericht op een specifiek deel van de doelgroep over één specifiek onderdeel van de regelgeving of de bedrijfsvoering.
Punitief ingrijpen	Ingrijpen dat gericht is op het bestraffen van de overtreder.
Reflecties uit het toezicht	Signaleren, agenderen en adviseren over ontwikkelingen binnen de domeinen waar de NEa toezicht op houdt, maar welke buiten haar wettelijke bevoegdheden vallen.
Regulier toezicht	Planmatig toezicht op bedrijven waarbij de intensiteit waarmee een bedrijf binnen de doelgroep wordt gecontroleerd is bepaald op basis van de risico's op niet naleving (kans en effect van niet-naleving).
Signaaltoezicht	Toezicht naar aanleiding van een signaal over een bedrijf dat mogelijk een overtreding heeft begaan.
Systeemtoezicht	Toezicht op (kwaliteit en functioneren van) systemen, processen en methoden die gericht zijn op het borgen van de naleving van wettelijke eisen en toezicht op de naleving zelf.
Toezicht	Toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.

Bijlage I: uitwerking in de thema's

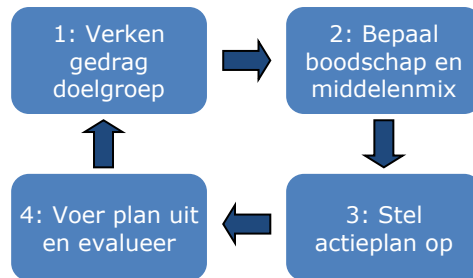
In het kader van de implementatie van de nalevingsstrategie binnen de NEa wordt voor elk thema het raamwerk van de NEa-nalevingsstrategie verder uitgewerkt. Per thema zal deze worden uitgewerkt in de volgende documenten die onderling samenhangen. Deze documenten worden periodiek herzien aan de hand van ontwikkelingen binnen het thema en aan de hand van de resultaten.

Document Nummer	Onderwerp
0.	<p>Doelgroepanalyse</p> <p>Vormt het startpunt. In het document worden de resultaten van de doelgroepanalyse vastgelegd en is beschreven welke keuzes hieruit volgen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • De doelgroep is beschreven in termen van aantallen, subgroepen, naleefgedrag en eventueel nalevingsmotieven. • De kenbepalingen uit de regelgeving zijn beschreven met de specifieke relatie met subgroepen.
1.	<p>Risicoanalyse en toezichtprogramma</p> <ul style="list-style-type: none"> • In de risicoanalyse wordt de risicomatrix (zie paragraaf 6.1) ingevuld voor het thema. Dat betekent dat bedrijven of subgroepen van bedrijven worden ingedeeld op basis van kans en effect. De x-as en y-as van de matrix worden gedefinieerd, de gewenste frequenties worden vastgesteld. • Alle bekende bedrijven in de doelgroep worden in deze ingevulde matrix geplaatst, daaruit volgt het toezichtsprogramma. • Op grond van de risicoanalyse worden criteria benoemd hoe signalen worden afgewogen en al dan niet worden voorzien van opvolging. • Een verkenning van alternatieve vormen van toezicht en benoemen van succesrijke kansen.
2.	<p>Standaard inspectieplan & verantwoordingsdocument</p> <p>In het standaard-inspectieplan wordt op basis van de risico's op niet naleving vastgelegd in welke situatie welke onderwerpen of onderdelen van een bedrijf voor een inspectie of controle in aanmerking komen. Het standaard-inspectieplan is gebaseerd op de risico-analyse. Het standaardprotocol stelt de inspecteur in staat om een inspectie binnen de afgesproken kaders uit te voeren en voor te bereiden.</p>
3.	<p>Interventiebeleid</p> <p>Het afwegingskader voor interventies wordt ingevuld voor het thema.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Potentiële overtredingen van de regelgeving worden geclassificeerd in één van de ernst categorieën. • Onderwerpen of onderdelen van de regelgeving die in bepaalde situaties zijn te beschouwen als legalistisch worden benoemd en helder afgebakend. • Het proces van weging wordt gedefinieerd.
4.	<p>Boetesystematiek</p> <p>De boetesystematiek bevat een objectieve berekeningsmethodiek voor het berekenen van de hoogte van een boete.</p>
5.	<p>Communicatieplan</p> <p>Per thema werkt de NEa in een communicatieplan de verschillende vormen van communicatie uit. Een belangrijke element hierin is dat nalevingscommunicatie continu plaatsvindt en geen eenmalige actie is. Bovendien vindt dit bewust, gestructureerd en gepland plaats (zie stappenplan in bijlage 2)</p>
6.	<p>Maatregelen en activiteiten voor reflectie uit toezicht</p> <p>De themaspecifieke uitwerking besteedt aandacht aan reflecties uit het toezicht door in te gaan op:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de werking en het (maatschappelijk) doel van het betreffende systeem;

	<ul style="list-style-type: none">• de partijen die (mogelijk) betrokken zijn bij reflecties uit het toezicht;• de maatregelen (afspraken, mechanismen, competenties, procedures) die binnen het thema aanwezig zijn om reflecties uit het toezicht mogelijk te maken en de bewustwording ervan te vergroten;• specifieke reguliere activiteiten die de mogelijkheid bieden om reflecties uit het toezicht vorm te geven.
--	---

Bijlage II: Uitwerking communicatieplan

Hieronder zijn de verschillende stappen voor het opzetten van een communicatieplan beknopt uitgewerkt:



Stap 1: Doelgroep- en gedragverkenning

- Deel de doelgroep indien mogelijk in op basis van houding en gedrag. Doe dit zo gedetailleerd mogelijk (subgroepen/sectoren, nieuw/bestaand). Gebruik hiervoor de doelgroepanalyse.
- Betrek alle relevante taakvelden hierbij.

Stap 2: Bepaal boodschap en middeleninzet per doelgroep

Doelgroepen spontane nalevers en onbewuste overtreders:

- Gebruik generieke of reactieve communicatiemiddelen (bijvoorbeeld website, informatiebladen).
- Maak onderscheid in de verschillende fasen van voorlichting (voorbereiding, uitvoering, nazorg).
- Zet communicatie op maat in met middelen die op elkaar afgestemd zijn (bijeenkomsten, mailings, helpdesk).

Doelgroep handhavingsafgeschrikten:

- Focus in de boodschap op het bedrijfsmatige, sociale of maatschappelijke belang en nut.
- Maak gebruik van 'nalevingsmarketing': prijs (kijk naar de kosten van gedragsverandering in prijs, tijd, energie, moeite), plaats, mogelijkheden van win-win en in te zetten diensten om te stimuleren.
- Betrek ook belanghebbenden in de periferie zoals brancheorganisaties, medewerkers, opinieleiders, adviseurs (stakeholdersanalyse) als communicatiekanaal en om te bepalen wat motiverend werkt voor de doelgroep.
- Beïnvloed de publieke opinie met behulp van media.

Doelgroep bewuste overtreders:

- Benoem specifiek het controlegebied en de focus.
- Maak indien gewenst handhaving, controles en controleprioriteiten expliciet.
- Zet communicatie in per specifieke groep (bijvoorbeeld rekeninghouders of specifieke branches).
- Benoem sancties zo concreet en specifiek mogelijk.

Stap3: Uitwerking communicatie-uitingen en momenten

- Actieplan: wie doet wat, wanneer, waar, waarom en hoe?

Stap 4: Uitvoering en evaluatie

- Voer het actieplan uit.
- Evalueer de activiteiten op basis van NEa-brede bevindingen.
- Overige methoden: belevingsonderzoek, gericht op het meten
- van het effect en de beleving van de handhavings- en communicatie-inspanningen bij de ondernemer (met name voor handhavingsafgeschrikten en bewuste overtreders).