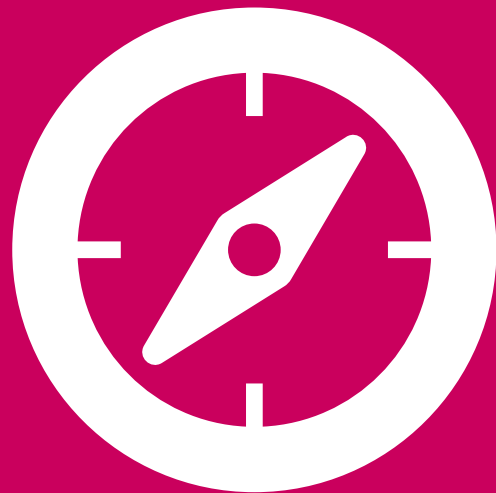




Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën



Risicogericht werken bij de ILT

Eindrapport

Colofon

Titel

Risicogericht werken bij de ILT

Uitgebracht aan

Inspecteur-Generaal ILT

Datum

5 september 2025

Kenmerk

2025-0000456078

Inlichtingen

Auditdienst Rijk

adrcommunicatie@minfin.nl

www.auditdienstrijk.nl



Inhoud

1. Samenvatting	4	5. Procesondersteuning	12
2. Inleiding	5	5.1 Deels hulp bij kiezen prioriteiten	12
2.1 Aanleiding onderzoek en opdrachtgever	5	5.2 Beperkte ondersteuning bij proces van besluitvorming	14
2.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	6	5.3 Kennis wordt gedeeld voor goede informatiepositie	14
2.3 Object van onderzoek en afbakening	6	5.4 Nog geen hulp bij gebruik ontwikkelde hulpmiddelen	15
2.4 Leeswijzer	6	6. Versterken houding	17
3. Contextuele factoren	7	6.1 Risicogerichte houding van ILT'ers verschilt	18
3.1 De ILT prioriteert binnen een groot, complex en divers takenpakket	7	6.2 Voorbeeldgedrag management soms niet stimulerend	20
3.2 De beschikbaarheid van data verschilt per toezichtgebied	8	6.3 Geen ondersteuning versterken houding	21
3.3 De ILT is een organisatie in ontwikkeling	8	7. Kansen om risicogericht werken te versterken	23
3.4 De ILT werkt verspreid over het hele land	8	7.1 Bepaal een eenduidige invulling van de definitie van risicogericht werken	23
4. Inhoudelijke doorvertaling	9	7.2 Stuur actief op regelmatige reflectie	24
4.1 De jaarplancyclus biedt houvast, maar reflectie is nog beperkt	9	7.3 Organiseer meer ondersteuning bij besluitvormingsproces en vergroot de vindbaarheid van hulp	25
4.2 Bij actuele ontwikkelingen wordt opnieuw geprioriteerd	10	7.4 Houd aandacht voor dilemma's	26
4.3 Lagere niveaus hebben ruimte voor eigen invulling van het 'hoe'	11	8. Verantwoording onderzoek	27
4.4 Plan voor centraal overzicht wettelijke verplichtingen	11	8.1 Overeengekomen en uitgevoerde werkzaamheden	27
		8.2 Overzicht beantwoording van de onderzoeksvragen	28
		8.3 Gehanteerde standaard en kwaliteitsborging	28
		8.4 Verspreiding rapport	28
		Ondertekening	29
		Managementreactie	30



Risicogericht werken is bij de ILT herkenbaar aanwezig, maar er zijn kansen voor verdere versterking

Op inductieve wijze heeft de ADR onderzocht hoe de ILT risicogericht werken vertaalt van strategisch naar tactisch en operationeel niveau. Risicogericht werken bij de ILT vindt plaats binnen een context waar de omstandigheden voor elk toezichtgebied anders zijn: de mate van regulering, maatschappelijke en politieke aandacht en beschikbaarheid van informatie verschilt per toezichtgebied. Toch zijn er rode draden omtrent risicogericht werken. De doorvertaling van risicogericht werken vindt plaats via drie sporen:



Inhoudelijke doorvertaling

- Jaarplancyclus biedt houvast voor de doorvertaling van strategische prioriteiten
- Bij actuele ontwikkelingen wordt opnieuw geprioriteerd
- Door verschillende oorzaken is de diepgang van reflectie wisselend

Zie hoofdstuk 4 voor alle bevindingen en een nadere toelichting

Kansen voor versterking

- Stuur actief op regelmatige reflectie om de kwaliteit van de prioriteringskeuzes verder te verhogen
- Breng dit onderwerp extra onder de aandacht door bij de gesprekken over de jaarplannen 2026 expliciet stil te staan bij de achterliggende overwegingen bij de prioriteiten en bijbehorende reflecties

Zie hoofdstuk 7 voor een nadere toelichting



Procesondersteuning

- Deels ondersteuning aanwezig om te zorgen dat prioriteringskeuzes van inhoudelijke hoge kwaliteit zijn
- Beschikbare hulpmiddelen worden in de praktijk niet optimaal gebruikt
- Beperkte ondersteuning voor gestructureerde bespreking bij de weging van prioriteiten

Zie hoofdstuk 5 voor alle bevindingen en een nadere toelichting

Kansen voor versterking

- Organiseer meer ondersteuning bij besluitvormingsprocessen en vergroot de vindbaarheid van hulp om evenwichtige besluitvorming te stimuleren
- Geef hierbij eerst aandacht aan de lijn, omdat dit binnen programma's al beter is ingericht

Zie hoofdstuk 7 voor een nadere toelichting



Versterken houding

- Intrinsieke motivatie onder ILT'ers om risicogericht te werken is hoog
- Maar ILT'ers hanteren verschillende - soms tegenstrijdige - interpretaties van de doelstelling van risicogericht werken
- Voorbeeldgedrag van het management is soms wel, soms niet stimulerend

Zie hoofdstuk 6 voor alle bevindingen en een nadere toelichting

Kansen voor versterking

- Bepaal een eenduidige invulling van de definitie van risicogericht werken, zodat ILT'ers ook in onvoorziene situaties de juiste risicogerichte prioriteiten kunnen stellen
- Gebruik dilemma's die ILT'ers ervaren om doorlopend het gesprek over de aannames rondom risicogericht werken te voeren

Zie hoofdstuk 7 voor een nadere toelichting



2. Inleiding

2.1 Aanleiding onderzoek en opdrachtgever

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is de toezichthouder van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en werkt dagelijks aan veiligheid, vertrouwen en duurzaamheid in transport, infrastructuur, milieu en wonen.

De ILT heeft een breed takenpakket. In het Meerjarenplan 2024-2028 (MJP) wordt beschreven dat "Het takenpakket van de ILT volgt uit meer dan 70 wetten met daaronder vallende besluiten en regelingen, ongeveer 80 verordeningen, circa 27 verdragen en ongeveer 71 aanwijzingen en mandaatregelingen."

De hoeveelheid aan taken in combinatie met de begrensde capaciteit dwingt de ILT tot het maken van keuzes in het toezicht. Belangrijke input voor deze keuze wordt geleverd door de ILT-brede Risico Analyse (IBRA). Hierin wordt de kans en omvang van maatschappelijke schade op alle toezichtterreinen van de ILT beschreven. Dit is input voor het Meerjarenplan (MJP), waarin de onderwerpen worden beschreven waarop de ILT de komende jaren maatschappelijk effect wil bereiken, evenals de keuzes voor de inrichting van de organisatie.

Dat risicogestuurd werken belangrijk is voor de ILT, blijkt ook uit het feit dat dit onderdeel is van één van de vijf kernwaarden van de ILT, namelijk de kernwaarde Selectief ¹.

¹ Bron: [Meerjarenplan 2024-2028](#)

Op strategisch niveau wordt dus op basis van de IBRA en het MJP invulling gegeven aan risicogericht werken. Deze prioriteiten moeten op tactisch en operationeel niveau doorvertaald worden.

Onduidelijk is echter in hoeverre op deze niveaus risicogericht werken in de praktijk wordt toegepast. De Inspecteur-Generaal (IG) van de ILT heeft de ADR gevraagd om te onderzoeken hoe de verbinding van risicogericht werken op strategisch, tactisch en operationeel niveau versterkt kan worden.

Wat is risicogericht werken?

In het MJP hanteert de ILT als definitie van risicogericht werken: "De ILT zet haar middelen in waar de risico's het grootst zijn en waar er wettelijke verplichtingen bestaan. Daarbij sluit zij aan op maatschappelijke ontwikkelingen. De risico's brengt zij in beeld met de IBRA. Onderwerpen met grote maatschappelijke risico's krijgen prioriteit en worden vaak in programma's opgepakt." ²

Risicogericht werken gaat dus over het prioriteren van werkzaamheden op basis van een risico-inschatting. Risicogericht werken gebeurt zowel op strategisch, tactisch als operationeel niveau. Op het hoogste strategische niveau wordt er geprioriteerd tussen toezichtgebieden, op het laagste operationele niveau wordt er binnen een inspectie een keuze gemaakt voor de meest effectieve interventie.

² Bron: [Meerjarenplan 2024-2028](#)

2.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van het onderzoek is om de opdrachtgever inzicht te geven in de wijze van doorvertaling van risicogericht werken naar de verschillende organisatieniveaus en de factoren die risicogericht werken beïnvloeden. Dit zodat de opdrachtgever in staat is om het proces van risicogericht werken beter in te bedden in de organisatie.

Uit deze doelstelling volgen drie onderzoeksvragen:

1. Op welke wijze wordt risicogericht werken doorvertaald naar de verschillende organisatieniveaus?
2. Welke factoren beïnvloeden risicogericht werken?
3. Welke verbeterpunten zijn er voor risicogericht werken?

2.3 Object van onderzoek en afbakening

Dit onderzoek richtte zich op het risicogericht werken binnen ILT. Daarbij is risicogericht werken benaderd als het proces van besluitvorming over prioritering. Risicogericht werken gaat over het inzetten van middelen waar de risico's het grootst zijn. Daarom gaat het over keuzes over die inzet van middelen. Dit is onderzocht op strategisch, tactisch en operationeel niveau.

Het onderzoek omvatte zowel organisatorische factoren (zoals sturingsmechanismen) als sociale factoren (zoals collectieve overtuigingen en gedrag).

De volgende onderwerpen vielen buiten dit onderzoek:

- De vergunningstaak van de ILT
- De inhoud en het totstandkomingsproces van de IBRA
- Het managen van de interne risico's van de ILT (zoals fysieke veiligheid van medewerkers tijdens inspecties)

2.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk, hoofdstuk 3, worden de contextfactoren geschetst die relevant zijn om risicogericht werken binnen de context van de ILT te begrijpen.

Daarna worden de doorvertaling van risicogericht werken en de beïnvloedende factoren in drie hoofdstukken uiteengezet. De doorvertaling vindt namelijk plaats via drie sporen:

- Inhoudelijke doorvertaling: Aan welke risicogebieden wordt prioriteit gegeven? (Hoofdstuk 4)
- Procesondersteuning: Welke stappen worden gezet om risicogericht te werken en hoe wordt daarin ondersteund? (Hoofdstuk 5)
- Versterken risicogerichte houding: Waarom is risicogericht werken belangrijk en hoe worden goede keuzes gemaakt zonder inhoudelijke of procedurele kaders? (Hoofdstuk 6)

In hoofdstuk 7 worden de handelingsperspectieven geschetst, met bijbehorende dilemma's en gevolgen van mogelijke keuzes. Hoofdstuk 8 is de verantwoording van het onderzoek.



3. Contextuele factoren

Bepaalde kenmerken van de context van de ILT zijn van invloed op hoe risicogericht werken wordt toegepast en hoe er binnen de ILT wordt gekeken naar risicogericht werken. Deze factoren gelden voor de hele ILT. De vier belangrijkste contextfactoren worden in dit hoofdstuk toegelicht.



Figuur 1 Contextuele factoren samengevat

³ [Meerjarenplan ILT 2024-2028](#)

3.1 De ILT prioriteert binnen een groot, complex en divers takenpakket

De grote hoeveelheid wetten, besluiten, regelingen, verordeningen, verdragen, aanwijzingen en mandaatregelingen vertaalt zich in 40 toezichtgebieden. Binnen deze toezichtgebieden lopen de onderwerpen uiteen van Aanslagen met explosieven tot Wonen. De ILT kan zich niet in dezelfde mate richten op al deze gebieden. Daarom moet er geprioriteerd worden. De prioritering van deze toezichtgebieden op strategisch niveau gebeurt aan de hand van drie criteria ³:

1. De grootste maatschappelijke schade zoals berekend in de IBRA
2. Wettelijke of internationale verplichtingen
3. Politieke en maatschappelijke wensen

3.1.1 Sommige toezichtgebieden zijn sterker gereguleerd dan andere

Bepaalde toezichtgebieden hebben te maken met meer wetgeving dan andere toezichtgebieden. Over het algemeen is er meer (internationale) wetgeving van toepassing op transport dan voor milieu. De mogelijkheden om zelfstandig het toezicht in te richten, zijn dus verschillend per werkveld. Binnen sommige toezichtgebieden worden specifieke eisen gesteld aan de hoeveelheid controles, waar binnen andere toezichtgebieden de generieke eis geldt dat er effectief toezicht gehouden dient te worden. In het laatste geval is er dus meer ruimte voor een risicogerichte aanpak van het toezicht. De ILT is als onderdeel van het ILT brede programma Ontwikkellijn van plan om de eisen van alle wetgeving centraal in kaart te brengen. Doel van dit overzicht is te weten waar de ILT moet voldoen aan bepaalde wetgeving (bijv. aantallen inspecties) en waar de ILT meer ruimte

heeft om dit naar eigen inzicht in te vullen, zodat meer risicogerichte keuzes gemaakt kunnen worden.

3.1.2 Sommige onderwerpen krijgen meer politieke en maatschappelijke aandacht dan andere

Sommige onderwerpen krijgen veel politieke en maatschappelijke aandacht, zoals de bruine vloot door twee dodelijke ongelukken in 2022. Binnen de ILT wordt dan gewogen of dit aanleiding is om het toezicht op dit werkveld op te schroeven, ondanks dat dit niet het grootste maatschappelijke risico is volgens de IBRA.

3.2 De beschikbaarheid van data verschilt per toezichtgebied

De ILT maakt gebruik van kwantitatieve en kwalitatieve data om keuzes in de prioritering van haar toezicht te onderbouwen. De data lopen uiteen van data aangeleverd door de ondertoezichtstaande, data van andere (overheids-)partijen tot zelfstandig gegenereerde data, zoals dronebeelden. De hoeveelheid en bruikbaarheid van data wisselt echter per toezichtgebied. Ook is het voor sommige datasoorten eenvoudiger om er bruikbare informatie uit te halen dan voor andere datasoorten. Daarnaast is er op sommige toezichtgebieden meer (wetenschappelijk) onderzoek gedaan dan op andere toezichtgebieden. Dit beïnvloedt de mogelijkheid om informatiegestuurd te werken, wat voor ILT'ers sterk samenhangt met de mogelijkheid om risicogericht te kunnen werken. De ILT werkt als onderdeel van de Ontwikkelijn aan het verbeteren van ICT/data-ondersteuning en investeren in nieuwe technologie. Dit valt verder buiten de scope van dit onderzoek.

De onderwerpen in §3.1 en §3.2 laten zien dat de omstandigheden voor elk toezichtgebied binnen de ILT anders zijn: sommige afdelingen hebben te maken met veel regulering,

veel maatschappelijke aandacht, en hebben een sterke informatiepositie. Andere toezichtgebieden hebben dit dan weer helemaal niet, of iets ertussenin.

3.3 De ILT is een organisatie in ontwikkeling

De ILT is in 2012 ontstaan uit de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) en de VROM-inspectie. Daarna zijn enkele organisaties toegevoegd aan de ILT, waaronder het Volkshuisvestelijk Toezicht. Hierdoor is de organisatie in haar huidige vorm en grootte nog een jonge organisatie, met de organisatorische vraagstukken die bij deze fase horen. Zo is de organisatie soms nog zoekende in inrichtingsvraagstukken. Een aantal jaar geleden werd bijvoorbeeld ingezet op het inrichten van programma's voor prioritaire, innovatieve onderwerpen, zodat de afdelingen het reguliere toezicht konden uitvoeren. De in programma's ontwikkelde innovaties landen echter niet altijd in de lijn. Daarom wordt door de staf nu meer aandacht gegeven aan doorontwikkeling in het werk van de lijnorganisatie.

Het programma Koers is in 2016 ingezet om organisatie-inrichting en effectiviteit van de ILT te vergroten. Het vorig jaar gestarte programma Ontwikkelijn bouwt voort op de Koers en heeft als doel om de ILT door te ontwikkelen.

3.4 De ILT werkt verspreid over het hele land

De ILT heeft 9 locaties verspreid over het land. Bovendien werken inspecteurs vaak op locatie bij de ondertoezichtstaande. Hierdoor zijn er minder spontane ontmoetingen, wat het 'tussen de oren krijgen' van de risicogerichte manier van werken kan bemoeilijken. Ook is het lastiger om overleg te organiseren.



4. Inhoudelijke doorvertaling

Aan welke risicogebieden geef ik prioriteit?

In dit hoofdstuk gaat het om het 'wat': de inhoud van het prioriteringsbesluit. De volgende hoofdstukken gaan over het 'hoe' van het besluitvormingsproces en de risicogerichte denkwijze van medewerkers. Die twee factoren spelen natuurlijk een rol in het inhoudelijke besluit. Daarom zijn er in elk hoofdstuk verwijzingen naar bijbehorende elementen uit de andere hoofdstukken.



Figuur 2 Inhoudelijke doorvertaling samengevat

De inhoudelijke doorvertaling van de strategische prioriteiten naar het tactische en operationele niveau vindt voornamelijk plaats in de jaarplancycclus. Daarom wordt in dit hoofdstuk ingezoomd op deze cycclus.

4.1 De jaarplancycclus biedt houvast, maar reflectie is nog beperkt

4.1.1 Vooruitkijken

De jaarplancycclus is het belangrijkste mechanisme om prioritering in het werk aan te brengen. Op strategisch, tactisch en operationeel niveau worden er jaarplannen ontwikkeld.

De jaarplancycclus gebruikt als vertrekpunt het ILT-Meerjarenplan. Tot voor kort werd elk jaar een Meerjarenplan geschreven. Sinds 2025 is de ILT overgestapt op een Meerjarenplan dat voor meerdere jaren vastgesteld wordt, met jaarlijks een ILT-breed jaarplan. Penvoerder is de afdeling Strategische Producten en Kennis (SPEK). Belangrijke input komt uit de IBRA, de Omgevingsanalyse en de voorgaande jaarplannen.

Ten behoeve van de afdelingsjaarplannen verzorgen SPEK en Control en Advies (CA) een jaarplanaanschrijving. In deze aanschrijving wordt aan afdelingen gevraagd om een koppeling te maken met de strategische doelen uit het Meerjarenplan en het ILT-brede jaarplan. De afdelingen schrijven op basis van de jaarplanaanschrijving en voorgaande afdelingsjaarplannen hun nieuwe afdelingsjaarplan. Uit de interviews komt naar voren dat het niet altijd goed lukt om de strategische doelen concreet te vertalen naar de praktijk van de afdelingen. Omdat de strategische doelen op hoofdlijnen zijn geformuleerd en veel operationele werkzaamheden van afdelingen niet in het Meerjarenplan of het ILT-brede jaarplan zijn opgenomen is de

aansluiting niet optimaal. De afdelingsjaarplannen worden afgestemd met de verantwoordelijke directeur uit het IG-team die toetst of de keuzes van de afdelingen passen bij de uitgangspunten van de ILT. Voorafgaand voeren SPEK en CA een analyse op de afdelingsjaarplannen uit. Zij schetsen voor het IG-team (bestaande uit IG en directeuren) het algemene beeld van de totstandkoming, benoemen enkele rode draden op specifieke onderwerpen en geven mogelijke ILT-brede knelpunten aan.

Operationele doorvertaling van de afdelingsjaarplannen is verschillend per team. Sommige teams schrijven teamplannen voor het gehele toezichtgebied, terwijl andere teams volstaan met inspectieplannen, waarin de aanpak voor het toezicht op een specifiek onderwerp staat beschreven.

4.1.2 Terugkijken

Reflectie is: doen we de juiste dingen en doen we die dingen goed? Het is een belangrijk element van de PDCA-cyclus: in de check-fase wordt beoordeeld of acties succesvol waren en waar verbetering nodig is. Ook kan het werk op basis van reflectie nog risicogerichter ingericht worden. Reflectie op de jaarplannen en -verantwoording is ingericht op verschillende plekken binnen de ILT: binnen teams en in uitvoeringsgesprekken op basis van de uitvoeringsrapportages.

Reflectie binnen teams

Reflectie op de werkzaamheden gebeurt in het ene team vaker en diepgaander dan in het andere team. Door medewerkers worden hier twee oorzaken voor genoemd: door de hoge werkdruk schiet het reflecteren erbij in, en bij herhalende werkzaamheden wordt de noodzaak van reflectie niet altijd gezien. Ten derde zien wij dat er minder reflectie plaatsvindt doordat effectbepaling van het toezicht vaak lastig is: de relatie tussen de ingezette middelen en

het behaalde doel is niet altijd duidelijk. We zien wel dat ILT'ers graag het effect van hun toezicht willen kwantificeren. Dit is echter niet altijd mogelijk. In die gevallen is het vaak nog wel mogelijk om dit kwalitatief te onderzoeken of hier minimaal kritisch op te reflecteren. Dit gebeurt echter niet altijd.

Een instrument voor reflectie is dat afdelingen in de risicoparagraaf van hun jaarplannen kunnen aangeven hoe zij risicogericht werken. Geïnterviewden geven echter aan dat deze risicoparagraaf vaak geen uitkomsten van gebruikte risicoanalyses beschrijft en dat in sommige jaarplannen de tekst van de risicoparagraaf wordt gekopieerd van eerdere jaren. Het lijkt erop dat er niet altijd opnieuw wordt stilgestaan bij de risico's, of dat eventuele heroverwegingen niet tot andere afwegingen hebben geleid. Het instrument maakt reflectie mogelijk, maar garandeert niet dat reflectie ook daadwerkelijk plaatsvindt.

Uitvoeringsgesprekken

In uitvoeringsgesprekken gaan afdelingshoofden in gesprek met de verantwoordelijke Directeur over de voortgang op en eventuele mutaties in de afdelingsjaarplannen. De ILT wil namelijk kunnen inspelen op actuele ontwikkelingen. Deze gesprekken vinden driemaal per jaar plaats, op basis van de uitvoeringsrapportages. Omdat het lastig is om de impact van toezicht precies in kaart te brengen, zijn afdelingsplannen niet altijd voorzien zijn van concrete meetbare doelen. Dit kan een gericht inhoudelijk gesprek in de weg staan.

4.2 Bij actuele ontwikkelingen wordt opnieuw geprioriteerd

Het inbrengen van actuele ontwikkelingen wordt gezien als belangrijk. Soms gebeurt er iets, waardoor de ILT haar

prioriteiten heroverweegt. Dit kan een ontwikkeling zijn die door ILT'ers wordt gesignaleerd, of doordat er maatschappelijke of politieke aandacht voor is (zie §3.1.2). Bijvoorbeeld de incidenten met schepen uit de bruine vloot in 2022. Dan is er de mogelijkheid om – beargumenteerd – deze taken op te pakken. Op strategisch, tactisch of operationeel niveau kan het besluit genomen worden om opnieuw te prioriteren. Herprioritering kan dus ook bottom-up vanuit de vakgroepen komen, bijvoorbeeld aan de hand van themaonderzoeken. Deze werkwijze geeft ruimte om risicogericht te werken.

4.3 Lagere niveaus hebben ruimte voor eigen invulling van het 'hoe'

In het Organisatie- en Formatierapport ⁴ is geschreven dat de besluitvorming op het niveau ligt waar de grootste impact is. De IG en de directeuren werken op strategisch niveau. Afdelingshoofden en programmamanagers op tactisch en teamleiders en medewerkers voornamelijk op operationeel niveau. Uit de interviews komt naar voren dat het in het algemeen voor ILT'ers helder is welke besluit op welk niveau genomen wordt.

De ILT heeft een dusdanige omvang dat niet alle beslissingen en afwegingen op hoog niveau genomen kunnen worden. Afstemming met het hogere niveau vindt plaats over het 'wat' van een beslissing, maar er wordt vertrouwd op de kunde van het lagere niveau om de afwegingen van een besluit zelfstandig te maken (het 'hoe').

4.4 Plan voor centraal overzicht wettelijke verplichtingen

Risicogericht werken wordt door ILT'ers gelinkt aan informatiegestuurd werken. Informatie over welke verplichtingen er bestaan binnen een takenpakket van een team is dus nuttig, zodat een team zo risicogericht mogelijk kan werken én kan voldoen aan haar wettelijke verplichtingen. Uit interviews komt naar voren dat niet altijd duidelijk is of teams bepaalde activiteiten uitvoeren vanwege wettelijke verplichtingen, of simpelweg omdat dit al jarenlang de gebruikelijke werkwijze is. Daardoor loopt een team het risico dat het te veel werk doet op één onderdeel om ervoor te zorgen dat het team voldoet aan de wettelijke verplichting, maar daardoor niet efficiënt en risicogericht met middelen omgaat. Het toezicht zou effectiever en efficiënter ingezet kunnen worden.

Ook zijn er teams die risicogericht werken zien als een manier om het overige werk in te richten, náást de wettelijke verplichtingen (zie ook §6.3.1). Terwijl ook het wettelijke toezicht risicogericht ingevuld zou kunnen worden. Zonder integraal overzicht van de wettelijke verplichtingen is het echter lastig om te achterhalen of dat voor zo'n team het geval is.

In de Ontwikkelijn in een plan gemaakt om een centraal overzicht op te stellen van alle wettelijke verplichtingen en vereiste acties op basis van deze verplichtingen. Besluitvorming over het daadwerkelijk oppakken van dit plan moet nog plaatsvinden.

⁴ Organisatie- en Formatierapport ILT 2023



5. Procesondersteuning

Welke stappen zet ik om risicogericht te werken en hoe word ik daarin ondersteund?

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet welke ondersteuning medewerkers hebben om risicogericht te werken. De bevindingen worden uiteengezet in vier clusters: hulp bij het kiezen van prioriteiten, hulp bij het proces van besluitvorming, kennisdelen voor een goede informatiepositie, en hulp bij het gebruik van ontwikkelde hulpmiddelen.

Deels hulp bij kiezen prioriteiten

- Ondersteuning Data en Analyse wordt gewaardeerd
- Besluitvormingscriteria voor prioritering zijn in ontwikkeling
- Besluitvormingskaders zijn aanwezig, maar worden in wisselende mate gebruikt
- De Adviesgroep Effectbepaling ondersteunt op kleine schaal

Beperkte ondersteuning bij proces van besluitvorming

- Er is geen richtlijn voor een gedegen besluitvormingsproces
- Er wordt beperkt gebruik gemaakt van gespreksbegeleiders

Kennis wordt gedeeld voor goede informatiepositie

- Vakgroepen signaleren ontwikkelingen en bespreken dilemma's
- Regie- en stuurgroepen worden ingericht als daar behoefte aan is
- Er wordt samengewerkt met (overheids-) partijen voor data

Nog geen hulp bij gebruik ontwikkelde hulpmiddelen

- Er is geen eenduidig aanspreekpunt voor risicogericht werken
- Hulpmiddelen zijn onbekend of hebben begeleiding nodig
- Beperkte betrokkenheid van lijnmedewerkers in de ontwikkeling verlaagt de bruikbaarheid en het draagvlak van hulpmiddelen
- DOE verlegt de prioriteit naar de lijn

5.1 Deels hulp bij kiezen prioriteiten

Er is gedeeltelijk hulp aanwezig of in ontwikkeling om ervoor te zorgen dat gemaakte prioriteringskeuzes van inhoudelijke hoge kwaliteit zijn.

5.1.1 Ondersteuning Data en Analyse wordt gewaardeerd

Betere informatie zorgt voor betere besluitvorming. Teams kunnen op basis van goede informatie dus risicogerichter werken.

Figuur 3 Procesondersteuning samengevat

Teams werken samen met de stafafdeling Data en Analyse (DA) om deze informatie te vergaren. DA hanteert vaste contactpersonen, wat gewaardeerd wordt door de lijnafdelingen en programma's. DA moet haar werkzaamheden prioriteren (net als elke afdeling) en kan daarom niet elke afdeling of team even uitgebreid helpen met analyse of data. Ook Juridische Zaken wordt gewaardeerd, wanneer de afdeling wordt ingeschakeld voor besluitvorming rondom een interventie binnen een inspectie.

5.1.2 Besluitvormingscriteria voor prioritering zijn in ontwikkeling

Er is behoefte aan uniforme besluitvormingscriteria om het (risicogerichte) prioriteren te ondersteunen. Een projectgroep werkt in de Ontwikkelij aan het vaststellen van uniforme beoordelingscriteria gericht op effectiviteit, waarbij zowel ILT-brede criteria worden opgesteld voor het strategische niveau, als werkveld-specifieke criteria voor het tactische en operationele niveau. Dit helpt teams om betere afwegingen te maken en de capaciteit in te zetten waar het maatschappelijke effect het grootst is.

5.1.3 Besluitvormingskaders zijn aanwezig, maar worden in wisselende mate gebruikt

Programma's, afdelingen, teams en vakgroepen hebben inhoudelijke kaders nodig waarbinnen zij hun keuzes maken. Voor de doorvertaling van het strategische naar het tactische niveau zijn er het MJP en het ILT-brede jaarplan, de jaarplanaanschrijving voor afdelingen en programma's, en de IBRA. Hoewel hierin verschillende kaders worden gegeven, worden deze echter niet overal op dezelfde manier gebruikt, zie §4.1. Hierdoor is de invloed van deze kaders op het risicogerichte gedrag beperkt.

Voor de doorvertaling naar het operationeel niveau zijn er team- en inspectiejaarplannen, doelenbomen, en (in mindere mate ILT-specifiek) de Interventietoolbox. Doelenbomen worden door afdelingen echter beperkt gebruikt. Doordat het toezicht deels ingegeven wordt door gemaakte keuzes in voorgaande jaren, wordt er niet altijd stilgestaan bij de achterliggende doelen van het toezicht. Bij programma's daarentegen worden doelenbomen wel veel gebruikt, omdat het toezicht in deze gevallen van een blank canvas worden opgebouwd.

5.1.4 Adviesgroep Effectbepaling ondersteunt op kleine schaal

Het bepalen van het effect van toezicht is niet in alle werkvelden even makkelijk. Daardoor weten teams niet altijd in hoeverre hun toezicht bijdraagt aan het verkleinen van maatschappelijke schade. Om effectbepaling te ondersteunen, is de Adviesgroep Effectbepaling opgericht. Dit team is echter klein en heeft beperkte capaciteit. Wel heeft de adviesgroep een Handreiking Effectbepaling opgesteld zodat teams zelf aan de slag kunnen. Voor risicogericht werken betekent dit dat er op kleine schaal ondersteund wordt in het vergaren van informatie over het effect van het toezicht, maar nog niet op grote schaal.

5.2 Beperkte ondersteuning bij proces van besluitvorming

Naast inhoudelijke hulp bij besluitvorming in de vorm van informatie, criteria en kaders, is er ook ondersteuning nodig bij het proces van besluitvorming. Een gedegen besluitvormingsproces kent een duidelijke opbouw in stappen, waarin informatie wordt verzameld, meningen worden gevormd en keuzes weloverwogen en transparant tot stand komen. Als deze gestructureerde aanpak ontbreekt, kan de besluitvorming onevenwichtig verlopen, waarbij de inbreng van enkelen zwaarder weegt dan die van anderen. Sommige geïnterviewden geven aan dat het wel eens voorkomt dat verbaal sterke medewerkers meer ruimte krijgen en het in een overleg 'winnen'. Dit is zorgelijk voor risicogericht werken, omdat het kan zorgen dat de geprioriteerde werkzaamheden niet alle grootste risico's afdekken, maar enkel de risico's die één persoon ziet.

5.2.1 Er is geen richtlijn voor een gedegen besluitvormingsproces

De ILT heeft op dit moment nog geen richtlijn voor een gedegen besluitvormingsproces. Zo'n richtlijn kan de processtappen verduidelijken voor een gestructureerde bespreking bij de weging van prioriteiten voor het jaarplan of bij reflectiemomenten. De procesbeschrijvingen in het Kwaliteit Management Systeem zijn hoog over en bieden hiervoor weinig houvast (zie §5.4.3).

5.2.2 Er wordt beperkt gebruik gemaakt van gespreksbegeleiders

Naast het ontbreken van ondersteuning in de vorm van een richtlijn voor een gedegen besluitvormingsproces, wordt er beperkt gebruik gemaakt van de ondersteuning van een gespreksbegeleider. Een gespreksbegeleider bewaakt de structuur, stimuleert open dialoog en zorgt dat feiten, meningen

en keuzes helder van elkaar worden gescheiden voor een goed onderbouwd besluit. Als teams en afdelingen belangrijke afwegingen moeten maken, zoals het opstellen van het jaarplan of een risicoanalyse, maken zij beperkt gebruik van begeleiding, bijvoorbeeld door stafafdelingen. Dit wordt deels veroorzaakt doordat een eenduidig aanspreekpunt hiervoor ontbreekt (zie §5.4.1). Op beperkte schaal wordt de procesbegeleiding gebruikt van de interne facilitators van de ILT (ILT Tigers). Teams vullen het besluitvormingsproces op een eigen wijze in, waardoor het risico bestaat dat sommige teams niet de meest risicogerichte beslissing nemen. Ook is het minder efficiënt, omdat deze teams tijd en aandacht moeten besteden aan het inrichten van een proces.

5.3 Kennis wordt gedeeld voor goede informatiepositie

Kennisdelen is een lange termijninvestering om besluitvorming te verbeteren. Op de korte termijn is het effect niet altijd duidelijk – niet alle kennis is direct inzetbaar – maar op de lange termijn draagt het bij aan betere besluitvorming.

5.3.1 Vakgroepen signaleren ontwikkelingen en bespreken dilemma's

Vakgroepen zijn belangrijke gremia voor collegiaal overleg. Het zijn overlegstructuren waar de juiste kennis aan tafel zit. Er worden ontwikkelingen gesignaleerd en vaktechnische dilemma's besproken. ILT'ers spreken positief over vakgroepen. Wel is belangrijk dat alle perspectieven belicht worden en dat er geluisterd wordt naar alle deelnemers van het overleg (zie §5.2). In principe zijn vakgroepen dus positief voor risicogericht werken.

5.3.2 Regie- en stuurgroepen worden ingericht als daar behoefte aan is

Soms is er naast een vakgroepoverleg ook een overleg nodig op een hoger niveau of met andere ILT'ers. Dit is bijvoorbeeld nuttig wanneer een organisatie onder meerdere toezichtgebieden valt. Dan wordt er een stuur- of regiegroep ingericht. Wel plaatsen sommige geïnterviewden een enkele kanttekening bij wildgroei aan overlegstructuren.

5.3.3 Er wordt samengewerkt met (overheids-) partijen voor data

De ILT maakt veel gebruik van data die verzameld wordt door andere (overheids-)organisaties, zoals de Douane, Kamer van Koophandel en regionale milieudiensten. Een randvoorwaarde voor deze samenwerking is dat schriftelijke afspraken zijn gemaakt over hoe deze samenwerking verloopt. Het komt voor dat het verkrijgen van de data vooral afhankelijk is van goede contacten van een ILT'er met de verantwoordelijke bij de data-eigenaar. Ook worden veranderingen in het beheer of de opslag van de data niet altijd vooraf kenbaar gemaakt aan de ILT, waardoor data tijdelijk niet beschikbaar is voor de ILT. Voor risicogericht werken zijn de samenwerkingen op het gebied van data uitwisseling belangrijk voor de informatiepositie.

5.4 Nog geen hulp bij gebruik ontwikkelde hulpmiddelen

Stafafdelingen van de ILT bieden verschillende hulp(middelen) aan om risicogericht werken te verbeteren of te vergemakkelijken voor programma's en de lijn. Deze worden echter niet altijd optimaal gebruikt. Vier factoren spelen hierbij een rol. Deze factoren dragen ook bij aan de afstand die wordt ervaren tussen de staf en de lijn.

5.4.1 Er is geen eenduidig aanspreekpunt voor risicogericht werken

Het is voor afdelingen niet helder aan wie zij vragen kunnen stellen over risicogericht werken. Er is niet één afdeling verantwoordelijk voor het uitzetten van de koers m.b.t. risicogericht werken en het beantwoorden van vragen hierover. In ons onderzoek is aangegeven dat dit wordt gemist. Sommige ILT'ers vinden dat dit logischerwijs onder de verantwoordelijkheid van SPEK of stafafdeling Doorontwikkeling en Effect (DOE) zou vallen. Zie ook §5.4.4.

5.4.2 Hulpmiddelen zijn onbekend of hebben begeleiding nodig

Er worden allerlei hulpmiddelen ontwikkeld en aangeboden. Een voorbeeld hiervan is de Interventietoolbox. Het biedt allerlei hulpmiddelen in verschillende fases van een inspectie. Sommige ILT'ers geven echter aan deze niet te kennen. Andere ILT'ers geven aan de toolbox wel te kennen, maar deze niet te gebruiken omdat er begeleiding nodig is om er goed gebruik van te kunnen maken. Deze begeleiding wordt niet vaak gebruikt (zie §5.2.1).

Het is een voorbeeld van een patroon dat door verschillende ILT'ers wordt benoemd: de ILT is goed in initiatieven opstarten, maar niet zo goed in het stroomlijnen of afmaken ervan. Communicatie en blijvende begeleiding bij een hulpmiddel is belangrijk om ervoor te zorgen dat ze ook echt gebruikt worden.

5.4.3 Beperkte betrokkenheid van lijnmedewerkers in de ontwikkeling verlaagt de bruikbaarheid en het draagvlak van hulpmiddelen

Ondanks het bestaan van hulpmiddelen, worden deze niet altijd optimaal gebruikt. Bij de ILT worden hulpmiddelen veelal door stafafdelingen ontwikkeld. Als inspecteurs niet betrokken zijn bij de ontwikkeling, bestaat het risico dat het ontwikkelde hulpmiddel niet in hun behoefte voorziet. Hierdoor wordt de bruikbaarheid en het draagvlak van dit hulpmiddel lager. Ook bestaat het risico dat de afstand tussen de staf en de lijn groter wordt, omdat medewerkers bevestigd worden in hun beeld dat er een afstand is (confirmation bias).

5.4.4 DOE verlegt de prioriteit naar de lijn

De stafafdeling DOE, de voormalige stafafdeling Programmaontwikkeling en - Advies (POA), had een sterke focus op het ondersteunen van de programma's van de ILT. De in programma's ontwikkelde innovaties landen echter niet altijd in de lijn. Daarom geeft de ILT nu meer aandacht aan het ondersteunen van de lijn, en in die gedachte heeft DOE sinds begin 2025 een nieuwe focus. DOE focust zich vooral op de lijnorganisatie en heeft als doel om implementatieadvies en hulp bij de uitvoering te geven.

Omdat dit pas sinds kort in effect is, is het nog niet duidelijk wat deze verandering voor invloed op de relatie tussen de staf en de lijn heeft, en of de ervaren afstand verkleind wordt.



6. Versterken houding

Waarom is risicogericht werken belangrijk en hoe maak ik goede keuzes zonder inhoudelijke of procedurele kaders?

De ILT kan risicogericht werken versterken door medewerkers te ondersteunen in welke prioriteiten zij stellen (het 'wat'), en hoe zij deze prioriteiten stellen (het 'hoe'). Er zijn echter altijd onvoorziene situaties. Daarin is het belangrijk dat medewerkers zelfstandig een risicogerichte afweging kunnen maken.

Geïnterviewden geven aan dat inspecteurs binnen het ILT hang naar autonomie hebben en eigenwijs kunnen zijn. Daarom is het belangrijk dat het 'waarom' van risicogericht werken en wat dit precies inhoudt onderdeel wordt van de basishouding van medewerkers. Ook helpt het als het management het juiste voorbeeld geeft, en ondersteuning wordt geboden in het versterken van de risicogerichte houding, bijvoorbeeld door trainingen. Langs deze drie clusters worden de bevindingen in dit hoofdstuk besproken.

Risicogerichte houding van ILT'ers verschilt

- Het belang van risicogericht werken wordt onderkend
- Risicogericht werken wordt gezien als afhankelijk van data
- Breed kijken versterkt risicogericht werken
- De toepassing van risicogericht werken is afhankelijk van de aard van het werk

Voorbeeldgedrag management soms niet stimulerend

- Management deelt voorbeelden en voert het gesprek over risicogericht werken
- Voorbeeldgedrag bij capaciteitskeuzes is niet altijd zichtbaar
- Het management legt de nadruk op het bereiken van effect en zichtbaarheid

Geen ondersteuning versterken houding

- De definitie van risicogericht werken wordt niet eenduidig uitgelegd
- Interne opleidingen voor risicogericht werken zijn nog in ontwikkeling
- Van elkaar leren is nog niet vanzelfsprekend

Figuur 4 Versterken houding samengevat

6.1 Risicogerichte houding van ILT'ers verschilt

6.1.1 Het belang van risicogericht werken wordt onderkend

Alle geïnterviewden geven aan dat risicogericht werken belangrijk is voor hun werk en voor de ILT. Dit staat voor hen als een paal boven water. De kanttekening die wij hierbij willen meegeven, is dat de definitie van risicogericht werken niet eenduidig wordt uitgelegd (zie §6.3.1).

6.1.2 Risicogericht werken wordt gezien als afhankelijk van data

ILT'ers noemen risicogericht werken en informatiegestuurd werken vaak in één adem. Ze geven aan dat risicogericht werken niet mogelijk is zonder data. Het risico hiervan is dat er onvoldoende aandacht is voor risicogericht werken als data beperkt aanwezig is. Dit terwijl er nog steeds activiteiten kunnen worden ondernomen om ervoor te zorgen dat prioriteringsbesluiten zo risicogericht mogelijk zijn. Denk daarbij aan het gebruik van besluitvormingscriteria, een gedegen besluitvormingsproces of het betrekken van een gespreksbegeleider (zie hoofdstuk 5). Er zijn dus meerdere wegen die naar Rome leiden, en het is belangrijk dat ILT'ers nog steeds mogelijkheden ervaren om risicogericht te werken als data niet beschikbaar zijn.

6.1.3 Breed kijken versterkt risicogericht werken

Eén van de teams die wij gesproken hebben, werkt sterk risicogericht. Dit doen zij door breed te kijken naar nieuwe manieren om het werk te verbeteren. Bij dit team betekent dit dat zij denken in doelgroepen en ketens. Daarbij reflecteren zij of de huidige werkwijze de meest optimale werkwijze is om de ondertoezichtstaande te beïnvloeden. Dit heeft geleid tot aanpassing van de werkwijze. Het evalueren en aanpassen van de werkwijze heeft ervoor gezorgd dat de ILT met minder middelen hetzelfde doel kon bereiken.

Niet alle teams hebben deze werkwijze in de vingers en dit is ook niet voor alle teams de juiste werkwijze. Zie daarvoor de volgende paragraaf.

6.1.4 De toepassing van risicogericht werken is afhankelijk van de aard van het werk

Zoals ILT'ers aangeven, is het werk in de verschillende werkvelden maatwerk. Oorzaken hiervan zijn uiteengezet in hoofdstuk 3. Er is echter nog een belangrijke oorzaak: sommige teams voeren meer routinematige taken uit, en andere teams hanteren meer innovatieve werkwijzen. Beide vormen kunnen risicogericht zijn. Routinematig werk kan enkele jaren geleden al een verbeterslag hebben doorgemaakt, waardoor medewerkers nu een risicogericht werkplan uitrollen. Voor innovatieve teams betekent risicogericht werken het testen en evalueren van verschillende werkwijzen, om tot de meest risicogerichte werkwijze te komen. Bij de ILT is het werk van programma's veelal als innovatief te kenmerken, en het werk van lijnafdelingen als routinematig. Programma's hebben meer focus op een nieuwe of andere werkwijze in het toezicht, terwijl lijnafdelingen hun tijd met name besteden aan het uitvoeren van bestaande taken.

De aard van het werk stelt andere eisen stelt aan de inspecteurs, en haalt daarmee ook andere competenties en een andere mindset naar boven. In routinematig werk stellen medewerkers zich meer op als routinematig werkende professionals. Innovatieve werkzaamheden halen iemands innovatieve kant naar boven. De twee verschillende werkwijzen zorgen er voor dat deze professionals andere kennis-, ondersteunings- en leiderschapsbehoeften hebben. Weggeman (2007)⁵ beschrijft deze tweedeling van twee typen professionals.

⁵ Weggeman, M. C. D. P. (2007). *Leidinggeven aan professionals? Niet doen!: Over kenniswerkers, vakmanschap en innovatie*. Scriptum Management.

Voorkeursgedrag van professionals volgens Weggeman (2007)

Mathieu Weggeman beschrijft in zijn boek dat professionals een voorkeur hebben voor één van twee typen gedrag: I-profs en R-profs. Beide typen zijn in elke organisatie aanwezig en heeft elke organisatie ook nodig.

I-profs werken vooral innoverend en improviserend. Ze vernieuwen en maken radicaal nieuwe informatie. Zij zijn flexibel, creatief en doorbreken patronen. Ze werken vooral op basis van informatie en hun vernieuwende basishouding.

R-profs werken vooral routinematig. Ze verbeteren en overtreffen normen en scherpen standaardpraktijken aan. Ze werken efficiënt en geconcentreerd en ontwikkelen patronen. Dit doen zij vooral op basis van hun ervaring en vaardigheid.

6.2 Voorbeeldgedrag management soms niet stimulerend

6.2.1 Management deelt voorbeelden en voert het gesprek over risicogericht werken

Door voorbeelden te delen en gesprekken te voeren over risicogericht werken, zorgt het management ervoor dat er ruimte is voor risicogericht werken. Het topmanagement communiceert goede voorbeelden bijvoorbeeld in de nieuwsbrief. Ook voeren zij gesprekken over risicogericht werken of schuiven zij aan bij belangrijke overleggen in dit kader. Teamleiders maken ruimte voor risicogericht werken door de werkdruk van het team te managen.

Wel benadrukken we in dit rapport dat een verschil in de context van een team ook een rol speelt voor risicogericht werken: aandacht voor risicogericht werken van het management is niet de enige factor die risicogericht werken vergemakkelijkt. Risicogericht werken wordt als makkelijker ervaren als er meer data beschikbaar is en er minder wettelijke verplichtingen zijn.

6.2.2 Voorbeeldgedrag bij capaciteitskeuzes is niet altijd zichtbaar

Geïnterviewden geven aan dat het management van het ILT de indruk wekt dat het stoppen met bestaande werkzaamheden niet de voorkeur heeft. Een voorbeeld hiervan op het hoogste niveau is dat de IBRA weinig invloed lijkt te hebben op de capaciteitsverdeling. ILT'ers geven aan dat de top 15 hoogste maatschappelijke schade uit de IBRA al jaren wordt gedomineerd door leefomgeving-onderwerpen, terwijl transport over de meeste capaciteit kan beschikken.

Hoewel deze besluitvorming is gebaseerd op complexe afwegingen, zien medewerkers vooral dat de capaciteitsverdeling weinig verandert. Voorbeeldgedrag waarbij het management wel de lastige keuze maakt om op een onderwerp minder capaciteit in te zetten, is belangrijk omdat medewerkers op operationeel niveau het moeilijk vinden om werkzaamheden niet meer uitvoeren. Er wordt dan wel gereageerd op incidenten door acties te ondernemen rondom het incident, maar andere activiteiten laten vallen gebeurt niet altijd.

6.2.3 Het management legt de nadruk op het bereiken van effect en zichtbaarheid

Het management benadrukt sinds een aantal jaar in haar communicatie dat zichtbaarheid en het bereiken van effect belangrijk is. Dit gebeurt bijvoorbeeld via de Zicht op Effect-trofee, waarmee jaarlijks een goed voorbeeld van effectbepaling in het zonnetje wordt gezet.

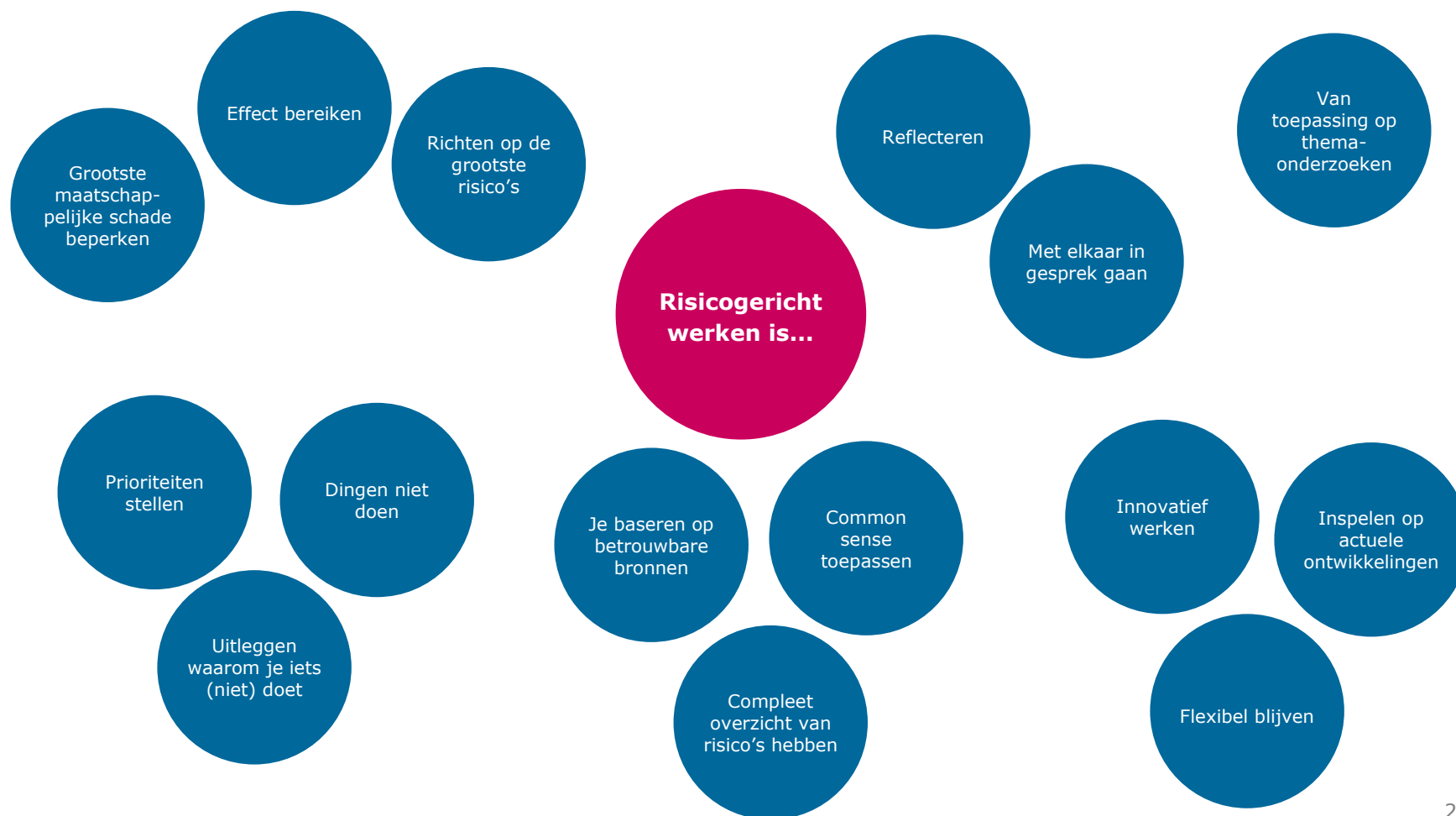
De focus op zichtbaarheid wordt soms als tegenstrijdig met risicogericht werken ervaren door medewerkers. Zichtbaarheid betekent voor hen bijvoorbeeld om een periodiek bezoek te brengen aan alle ondertoezichtstaanden. Er gaat dan dus ook capaciteit naar bezoeken aan ondertoezichtstaanden die een laag risico vormen. Dit kan strijdig zijn met risicogericht werken, waarbij de prioriteit wordt gelegd bij inspecties bij hoog-risicogevoeren. Dit zorgt voor verwarring onder medewerkers.

6.3 Geen ondersteuning versterken houding

6.3.1 De definitie van risicogericht werken wordt niet eenduidig uitgelegd

Medewerkers hanteren verschillende interpretaties van de doelstelling van risicogericht werken. Wel is de intrinsieke motivatie om risicogericht te werken bij ILT'ers hoog. Ook wordt in alle teams geprioriteerd. Hóé zij risicogericht werken, verschilt echter. In onderstaande figuur worden de verschillende interpretaties uiteengezet.

Vershillende perspectieven op risicogericht werken bij de ILT



De perspectieven effect bereiken, de grootste maatschappelijke schade beperken en je richten op de grootste risico's wordt het vaakst genoemd als uitleg van risicogericht werken. Daarnaast zijn er:

- Prioriteren en transparantie: Prioriteiten stellen, dingen niet doen, uitleggen waarom je iets (niet) doet
- Gewogen besluitvorming: je baseren op betrouwbare bronnen, compleet overzicht van risico's hebben, common sense toepassen
- Reflectie: reflecteren, met elkaar in gesprek gaan
- Innovatie: innovatief werken
- Actueel blijven: flexibel blijven, inspelen op actuele ontwikkelingen
- Specifieke toepassing: van toepassing op thema-onderzoeken

Hoewel de verschillende interpretaties van risicogericht werken zijn te clusteren, zijn er wel 15 verschillende elementen van risicogericht werken genoemd. Ook zijn een aantal interpretaties schijnbaar tegenstrijdig: indien er enkel common sense toegepast wordt – vaak expert judgment genoemd – wordt er geen gebruik gemaakt van (herleidbare) betrouwbare bronnen.

Er zijn twee denkpatronen benoemd die aandacht behoeven. In §6.2.3 is de soms ervaren tegenstrijdigheid tussen de focus op zichtbaarheid en risicogericht werken toegelicht. Daarnaast is in §4.4 de aandacht gelegd op de ervaren splitsing tussen wettelijke verplichtingen – welke integraal uitgevoerd moeten worden – en overig toezicht, wat risicogericht uitgevoerd moet worden. Maar ook het wettelijke toezicht kan nog ruimte voor een risicogerichte invulling bieden.

Medewerkers hanteren dus een eigen invulling van risicogericht werken. Hierdoor kunnen hun keuzes en acties uiteenlopen. De ILT loopt dan het risico niet eenduidig te zijn, bijvoorbeeld als in één werkveld andere prioriteringskeuzes gemaakt worden dan in een ander werkveld.

6.3.2 Interne opleidingen voor risicogericht werken zijn nog in ontwikkeling

Eén manier om het begrip van risicogericht werken van medewerkers beter op elkaar aan te laten sluiten, is een interne opleiding. Een opleiding kan bijdragen aan kennis onder medewerkers over het gewenste gedrag en de bijpassende mindset. Daarnaast kunnen (besluitvormings-)technieken worden uitgelegd.

Meerdere opleidingen zijn op dit moment in ontwikkeling. De stafdeling Mens en Organisatie (M&O) neemt het onderdeel risicogericht werken op in de leerlijn voor inspecteurs. Ook zijn er andere cursussen, waar naast M&O ook SPEK en DOE bij betrokken zijn. Daarbij is aandacht voor het op maat maken van de opleidingen.

6.3.3 Van elkaar leren is nog niet vanzelfsprekend

Teams leren in beperkte mate van elkaar. Hiervoor is het van belang dat de teams erkennen dat zij iets niet kunnen of weten, én dat ze hierover kunnen leren van een ander team. Het denkpatroon dat het werk van een team maatwerk is kan belemmerend werken om van elkaar te leren, omdat men er dan niet meer voor open staat dat er – bijvoorbeeld voor één element – geleerd kan worden van een ander team. Ondersteuning hierin kan helpen, bijvoorbeeld om te onderzoeken in welke elementen van het werk wél overlap gevonden kan worden met een ander team, zodat van dit team geleerd kan worden.



7. Kansen om risicogericht werken te versterken

Bovenstaande hoofdstukken beschrijven dat het belang van risicogericht werken door alle ILT'ers erkend wordt. Ook geeft de jaarplancyclus een goede structuur om prioriteiten met elkaar af te stemmen. Echter komt ook naar voren dat niet iedereen dezelfde uitleg van risicogericht werken hanteert en dat het proces van risicogericht werken nog onvoldoende ondersteund wordt. Hierdoor worden kansen om meer risicogericht te werken gemist, met name bij de lijn.

Op basis van een workshop verbeteropties met ILT'ers geven wij 4 verbeterrichtingen mee. In deze workshop zijn de uitkomsten van dit onderzoek besproken en is gekeken waar extra kansen liggen om risicogericht werken bij de ILT te versterken, aanvullend op de al bestaande acties uit de Ontwikkellijn. Een deel van de uitkomsten van dit onderzoek wordt al aangepakt in de Ontwikkellijn, met name binnen het onderdeel Beoordelingscriteria. Deze heeft tot voornaamste doel het ontwikkelen van tactische beoordelingscriteria als basis voor prioritering en keuzes. Binnen deze ontwikkelopgave is ook aandacht voor een verplichtingenoverzicht, het besluitvormingsproces en de inbedding in de jaarplancyclus.

We willen benadrukken dat een focus op het stimuleren van de gewenste houding onder ILT'ers ervoor kan zorgen dat het gewenste risicogerichte gedrag gaat leven onder ILT'ers. Een focus op het ontwikkelen van instrumenten leidt niet automatisch tot een gedragseffect.

7.1 Bepaal een eenduidige invulling van de definitie van risicogericht werken

Hoewel er in het MJP een definitie voor risicogericht werken gegeven wordt, wordt deze door ILT'ers verschillend ingevuld (zie §6.3.1, §6.2.3, en §4.4). Daarom geven wij als verbeterrichting mee om een eenduidige invulling te bepalen: hoe ziet het gewenste gedrag rondom risicogericht werken eruit? Hoe veelomvattend is het? Wat zijn de consequenties voor je werkzaamheden?

Deze invulling zal er hoogstwaarschijnlijk anders uitzien voor routinematig werk dan voor innovatief werk (zie de box bij §6.1.4). Ook is er waarschijnlijk een andere invulling nodig voor een inspecteur dan voor het IG-team. Deel de bepaalde invulling breed en veelvuldig met de organisatie. Deze invulling samen met inspecteurs bepalen kan het draagvlak verhogen (zie §5.4.3).

Lopende bijpassende initiatieven zijn de verschillende opleidingen over risicogericht werken, waaronder de module in de leerlijn voor inspecteurs. Hier kan aandacht besteed worden aan de verschillende vormen van risicogericht werken. Het management kan hierbij ook stimuleren met voorbeeldgedrag. Voordat deze opleidingen gereed zijn kan al in de reguliere communicatie aandacht worden besteed aan de eenduidige invulling van risicogericht werken.

Gezegd in de workshop verbeteropties

"Een aanscherping van risicogericht werken is nodig"

"Cursussen risicogericht werken op maat maken"

7.2 Stuur actief op regelmatige reflectie

De volgende verbeterrichting die wij zien is het actief promoten van en sturen op reflecties, ook als effectbepaling lastig is of data beperkt aanwezig is. Het helpt als het management de brede blik aanmoedigt. Regelmatige reflectie draagt bij aan het sluiten van de feedbackloop en PDCA-cyclus, zodat er verbeteringen in het toezicht kunnen worden doorgevoerd, en de doelen van het toezicht beter bereikt worden. Het is niet genoeg om een instrument te ontwikkelen dat reflectie aanmoedigt of verplicht stelt: de kans is groot dat het dan gezien wordt als een invuloefening, en dat ILT'ers hun eerdere reflecties gaan kopiëren. Geef aandacht aan de voordelen van reflectie, zodat ILT'ers willen reflecteren. Weggeman (2007)⁶ beschrijft dat professionals die streven naar autonomie – bij de ILT vaak gelabeld als 'eigenwijs' – gedreven zijn en sterk toegewijd zijn aan de uitoefening van het beroep, beter aangestuurd kunnen worden met een focus op missie, visie en een collectieve ambitie, dan op regels en procedures. Voor de inspecteurs van de ILT betekent het dus ook dat geloof in de toegevoegde waarde van reflectie ervoor zorgt dat zij dit vaker en beter zullen doen, dan als het aan hen opgelegd wordt.

Lopende initiatieven zijn de Ontwikkellijn Beoordelingscriteria en de Adviesgroep Effectbepaling. Een deel van deze acties heeft pas over enkele jaren effect voor de hele werkwijze van de ILT, zoals het centrale overzicht wettelijke verplichtingen en de inzet van de Adviesgroep Effectbepaling door de beperkte capaciteit van dit team.

⁶ Weggeman, M. C. D. P. (2007). Leidinggeven aan professionals? Niet doen!: Over kenniswerkers, vakmanschap en innovatie. Scriptum Management.

Op de korte termijn kan de ILT dit onderwerp extra onder de aandacht brengen door in 2026 actief te sturen op reflectie bij de afdelingsjaarplannen. Benut de jaarplangesprekken om, naast praktische zaken zoals financiën en bemensing, ook stil te staan bij de diepere keuzes en achterliggende overwegingen. Het management kan bij deze gesprekken expliciet vragen naar de achterliggende reflecties en daarbij een toelichting laten geven op de uitkomst, aanpak en uitdagingen van deze reflecties. Sluit daarbij aan bij de eenduidige invulling van de definitie van risicogericht werken. Ook tijdens uitvoeringsgesprekken kan actief worden doorgevraagd naar achterliggende reflecties en de ervaren dilemma's (zie § 7.4).

Gezegd in de workshop verbeteropties

"Doelenboom en redeneerlijn zouden verplicht toegepast kunnen worden"

"Het IG-team kan hier actief op gaan sturen"

7.3 Organiseer meer ondersteuning bij besluitvormingsproces en vergroot de vindbaarheid van hulp

De staf kan tijdelijk teams op tactisch en operationeel niveau ondersteunen met het proces van risicogericht werken. Als zij daarbij aandacht besteden aan het opleiden van deze teams in dit proces, kunnen deze teams daarna zelf het besluitvormingsproces uitvoeren, zonder hulp. Daarbij geven wij de kanttekening mee dat processtappen helder dienen te zijn, en dat aanvullende hulp – indien deze toch nodig blijkt – wel goed vindbaar moet zijn, via een eenduidig aanspreekpunt of op een centrale plek.

Wij doelen dan op de bestaande en nog te ontwikkelen hulp en hulpmiddelen zoals beschreven is in § 5.1 en § 5.2:

- Inhoudelijke besluitvormingskaders en besluitvormingscriteria voor prioritering
- Mogelijkheid tot hulp van Data en Analyse en de Adviesgroep Effectbepaling
- De processtappen voor een gestructureerde bespreking bij de weging van prioriteiten
- Mogelijkheid tot het betrekken van een gespreksbegeleider, bv. bij een prioriteringsbijeenkomst of bij de inzet van de Interventietoolbox

Voor de invulling van een gestructureerde bespreking bij de weging van prioriteiten lijkt het binnen de overheid vaker gebruikte BOB-model van toegevoegde waarde. In het model doorloopt een gedegen besluitvormingsproces gestructureerd de fases van Beeldvorming, Oordeelsvorming en Besluitvorming, zodat besluiten weloverwogen, transparant en breed gedragen zijn.

Promoot beschikbare hulpmiddelen en hulp actief. Zo kan ook optimaal gebruik gemaakt worden van de hulpmiddelen die al wel beschikbaar zijn (zie § 5.4.2). De aandacht van de staf kan hierbij het beste eerst naar de lijn gaan, omdat hier nog veel eigen invulling wordt gegeven aan besluitvormingsprocessen. In programma's is dit al meer gestroomlijnd. De dialoog tussen staf en uitvoering in de ontwikkeling van het gewenste besluitvormingsproces is wederom belangrijk.

Lopende initiatieven zijn de twee pilots in de Ontwikkelijn, onderdeel Beoordelingscriteria. Daar kan deze ondersteuning in meegenomen worden. Het gaat daarbij niet alleen om het hebben van juiste criteria om te wegen, maar juist ook om hulp bij het besluitvormingsproces door processtappen duidelijk te maken en het gesprek te faciliteren. De ervaringen bij de pilots kunnen input zijn voor het te ontwikkelen portfoliomanagement.

Gezegd in de workshop verbeteropties

"Begeleiding van DOE met als doel dat teams het zelfstandig kunnen"

"Dialoog met wederzijdse input"

"Bestaande producten beter implementeren"

7.4 Houd aandacht voor dilemma's

ILT'ers ervaren verschillende dilemma's rondom risicogericht werken. In dit onderzoek hebben ILT'ers alleen al de volgende dilemma's benoemd:

- Uitvoeren van risicogericht werken zonder data (zie §3.2),
- Werkdruk versus tijd maken voor reflectie (zie §4.1.2),
- Jaarlijks terugkerende werkzaamheden en risicogericht werken (zie §4.1.2),
- Wettelijke verplichtingen en risicogericht werken (zie §4.4),
- Het niet (meer) uitvoeren van niet-geprioriteerde werkzaamheden om capaciteit vrij te maken (zie §6.2.1),
- Zichtbaarheid en risicogericht werken (zie §6.2.3).

Daarom is het belangrijk dat het management het juiste voorbeeldgedrag toont en de gewenste richting uitdraagt. Daarbij is het wel belangrijk om aandacht te geven aan alle vormen van risicogericht werken, zie §7.1. Het IG-team kan dit bijvoorbeeld doen door zelf een lastige keuze te maken en die transparant te onderbouwen. Voer doorlopend het gesprek over de assumpties rondom risicogericht werken, om de niet-kloppende assumpties te kunnen aanpassen.

Gezegd in de workshop verbeteropties

"Risico's mogen ook geaccepteerd worden"

"Maak bespreekbaar dat onderwerpen 1 tot 2 jaar gepauzeerd worden"



8. Verantwoording onderzoek

8.1 Overeengekomen en uitgevoerde werkzaamheden

Dit onderzoek heeft een inductieve werkwijze gehanteerd. Dit betekent dat we rapporteren over gevonden patronen en bevindingen op basis van de opgehaalde informatie. Vooraf zijn geen hypothesen of een referentiekader opgesteld. Na elke veldwerfase heeft het onderzoeksteam de opgehaalde informatie geanalyseerd. Uitkomsten in dit rapport volgen dus uit de gevoerde gesprekken en geanalyseerde documenten.

8.1.1 Veldwerk

Het veldwerk van dit onderzoek heeft plaatsgevonden van oktober 2024 tot en met april 2025. Drie fases hebben plaatsgevonden:

- **Fase 1 - Systeem:** tijdens deze fase is de inrichting en sturing op risicogericht werken onderzocht. Hierbij is inzicht verkregen in risicogericht werken op strategisch niveau en de doorvertaling van risicogericht werken van en naar de andere niveaus. Tijdens deze fase zijn 13 interviews gevoerd met de uitvoering en stafafdelingen. Deze gesprekken zijn gevoerd met de Directeur Toezicht, afdelingshoofden, teamleiders, en de afdelingen SPEK, CA, DOE, DA, PGM, M&O en Netwerken. Ook heeft het auditteam een documentstudie uitgevoerd. Daarbij is onder andere gekeken naar het OenF rapport, de

IBRA, het MJP, het Jaarplan 2025, de jaarplanaanschrijving, jaarplannen van afdelingen en teams, het Jaarverslag 2023, het KMS, de Interventietoolbox van de Arbeidsinspectie, de LHSO, de HUF-toets en de Ontwikkelijn.

- **Fase 2 – Casuïstiek:** in deze fase is ingezoomd op het operationele niveau. Aan de hand van drie groepsinterviews met uitvoerende teams is de doorvertaling van risicogericht werken onderzocht aan de hand van dilemma's in besluitvorming. Daarna zijn gesprekken gevoerd met de desbetreffende afdelingshoofden (of een aangewezen plaatsvervanger), om de opgehaalde informatie vanuit een andere hoek te belichten.
- **Fase 4 – Verbeterpunten:** in een verbeterworkshop zijn de uitkomsten uit fase 1 en 2 gevalideerd en hebben de deelnemers richtingen voor verbetermogelijkheden geïnventariseerd.

Fase 3 (breder toepassing), zoals opgesteld in de opdrachtbevestiging, is geschrapt in overleg met de opdrachtgever.

8.1.2 Analyse

Analyse heeft in eerste instantie plaatsgevonden op inductieve wijze, waarbij het team patronen identificeerde uit de gesprekken en documenten. Daarna is het ECB risk culture ⁷ model toegepast om te verzekeren dat er geen aspecten gemist werden. Hieraan zijn de elementen Context, Informatie en Competentie toegevoegd door het onderzoeksteam. Ook is de theorie van Weggeman (2007) ⁸ toegepast. Dit is met name gebruikt als input voor het handelingsperspectief.

⁷ [ECB \(2024\) - Draft guide on governance and risk culture](#)

⁸ Weggeman, M. C. D. P. (2007). *Leidinggeven aan professionals? Niet doen!: Over kenniswerkers, vakmanschap en innovatie*. Scriptum Management.

8.2 Overzicht beantwoording van de onderzoeksvragen

In dit onderzoek zijn 3 onderzoeksvragen opgesteld:

1. Op welke wijze wordt risicogericht werken doorvertaald naar de verschillende organisatieniveaus (strategisch, tactisch en operationeel)?
2. Welke factoren beïnvloeden risicogericht werken?
3. Welke verbeterpunten zijn er voor risicogericht werken?

Deze onderzoeksvragen zijn beantwoord in hoofdstuk 3 tot en met 7. Onderzoeksvraag 1 is beantwoord in hoofdstuk 4, 5 en 6. De doorvertaling van risicogericht werken vindt immers plaats via drie sporen: een inhoudelijke doorvertaling, procesondersteuning en het doorvertalen van een risicogerichte houding.

Onderzoeksvraag 2 is beantwoord in hoofdstuk 3 tot en met 6. Zowel contextfactoren (hoofdstuk 3) als de elementen in de doorvertaling beïnvloeden risicogericht werken. Onderzoeksvraag 3 is beantwoord in hoofdstuk 7, het handelingsperspectief.

8.3 Gehanteerde standaard en kwaliteitsborging

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing.

De opdracht is uitgevoerd conform de algemene uitgangspunten voor de uitoefening van de interne auditfunctie bij de rijksdienst. Daarbij hoort ook een stelsel van kwaliteitsborging. Een onderdeel daarvan is dat er een onafhankelijke kwaliteitstoetsing heeft plaatsgevonden op deze onderzoeksopdracht.

8.4 Verspreiding rapport

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. De opdrachtgever, Inspecteur-Generaal ILT, is eigenaar van het rapport. Voor openbaarmaking door het opdrachtgevende ministerie van door de ADR aan dit ministerie uitgebrachte rapporten gelden de voorschriften uit de Wet open overheid. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht van door de ADR uitgebrachte rapporten naar de Tweede Kamer.



Ondertekening

Den Haag, 5 september 2025



Projectleider

Auditmanager
Auditdienst Rijk



Managementreactie



> Retouradres Postbus 16191 2500 BD Den Haag

Auditdienst Rijk
Externe organisaties
t.a.v. [REDACTED]
Postbus 20906
2500 EX Den Haag

ILT
Publieke Instuties en Control
Services en Ondersteuning

Den Haag
Postbus 16191
2500 BD Den Haag

Onze referentie
ILT-2025/33958

Datum	28 augustus 2025
Betreft	Managementreactie op onderzoeksrapport Risicogericht

Geachte [REDACTED]

De ILT is een onafhankelijke vergunningverlener, toezichthouder en handhaver voor veel onderwerpen op het gebied van transport en leefomgeving. Wij werken binnen de beleidsterreinen van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), maar verrichten ook taken voor andere ministeries zoals BZK, VRO, EZ, KGG, JenV, BZ en Financiën. Onderdeel van de ILT zijn onder andere de Inlichtingen- en Opsporingsdienst (ILT-IOD), de Autoriteit woningcorporaties (Aw), de ILT-Luchtvaartautoriteit en de Nederlandse Maritieme Autoriteit.

De ILT beschermt mens en milieu. Dat doen wij door dagelijks te werken aan veiligheid, vertrouwen en duurzaamheid in transport, infrastructuur, milieu en wonen. Omdat ons takenpakket potentieel zeer groot is, maken wij bij onze inzet een afweging tussen maatschappelijke risico's, wettelijke verplichtingen en politieke en maatschappelijke wensen. Belangrijk in die afweging is ook hoe de ILT zo effectief mogelijk risico's kan voorkomen.

De ILT heeft zoals gezegd vele taken en per definitie een beperkte hoeveelheid aan middelen. Wij moeten daarom prioriteiten stellen en scherpe keuzes maken om onze capaciteit optimaal in te zetten. In feite geldt dat het brede takenpakket in combinatie met de begrensde capaciteit de ILT dwingt tot het maken van keuzes in het toezicht. Op strategisch niveau is hiervoor de ILT-brede Risicoanalyse (IBRA) ontwikkeld. En verder heeft de ILT als één van haar kernwaarden een risicogerichte werkwijze. Dat wil zeggen dat afdelingen en programma's voor elk onderwerp bepalen wat de meest effectieve manier is om maatschappelijke schade te beperken, waarbij zij uitgevoerde risicoanalyses en effectmetingen benoemen die gebruikt zijn bij het maken van keuzes. Ter ondersteuning voor effectmetingen bestaat de Adviesgroep Effectbepaling, waar mogelijk wordt hier actief op ingezet.

Strategisch en deels ook tactisch Risicogericht werken zijn daarmee ingericht. Hoe Risicogericht werken daarna wordt doorvertaald en toegepast in de praktijk is niet helemaal duidelijk. Om die reden is de ADR gevraagd om een onderzoek te doen naar Risicogericht werken bij de ILT.

In het onderzoek heeft de ADR zich gericht op de wijze waarop Risicogericht werken wordt doorvertaald naar de verschillende organisatieniveaus, welke factoren risicogericht werken beïnvloeden en welke verbeterpunten er zijn.

Datum
28 augustus 2025

Onze referentie
ILT-2025/33958

*Algemene voorwaarden indien
van toepassing*

De ADR heeft een uitgebreide documentenanalyse gedaan, vele ILT'ers gesproken, een workshop georganiseerd en het begeleidingsteam teruggekoppeld over diverse tussenbevindingen. Dat maakt dat de ILT gedurende het onderzoek goed is meegenomen en zich herkent in hetgeen de ADR heeft geconcludeerd. Samengevat ziet de ADR verbetermogelijkheden bij de inhoudelijke doorvertaling van Risicogericht werken in meer procesondersteuning bij besluitvormingsprocessen en bij hantering van een eenduidige definitie van Risicogericht werken.

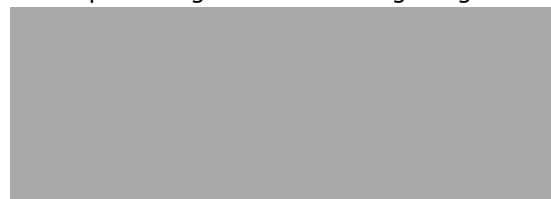
De ILT dankt de ADR voor dit onderzoek, de conclusies en aanbevelingen. Het is fijn om te lezen dat risicogericht werken reeds herkenbaar aanwezig is bij de ILT; de aanbevelingen en adviezen in het rapport geven verdere richting aan hoe wij Risicogericht werken kunnen (en willen) doorontwikkelen binnen de ILT. Eveneens wordt gewaardeerd dat de ADR oog heeft voor de contextuele factoren en het grote, complexe en diverse takenpakket van de ILT. Dit maakt het overigens des te belangrijker om met Risicogericht werken een vervolgslog te maken.

Mede op basis van de aanbevelingen is de ILT reeds bezig met een aantal (nieuwe) initiatieven. Zo heeft de ILT recent 7 ontwikkelopgaven voor de komende jaren benoemd. Eén van deze ontwikkelopgaven behelst het ontwikkelen van heldere, uniforme beoordelingscriteria die helpend zijn in het vertalen van strategische keuzes naar tactische en operationele beslissingen. We zullen uiteindelijk deze criteria onderdeel maken van en inbedden in onze PDCA-cyclus. Een andere ontwikkelopgave richt zich op het in lijn brengen van sturing, leiderschap en gedrag met onze ambitie. Deze ontwikkeling zal bijdragen aan het versterken van de houding ten aanzien van risicogericht werken binnen de organisatie. Daarnaast is de ILT bezig om de ondersteuning te versterken richting de afdelingen om het risicogerichte werken verder te ontwikkelen en gebruik te maken van de instrumenten die er al zijn en deze verder te ontwikkelen.

De overige constatering en adviezen zullen we successievelijk oppakken. De afdelingen Strategische Producten en Kennis en Control en Advies zullen daarbij het voortouw nemen.

Met dit rapport hebben we er vertrouwen in dat we op de goede weg zijn en het Risicogerichte werken binnen de ILT een hernieuwde impuls kunnen geven.

Hoogachtend,
De Inspecteur-generaal Leefomgeving en Transport,



Dhr. dr. Mattheus Wassenaar