



Koninklijke Marechaussee

Naar risicogestuurd toezicht op de beveiliging van de burgerluchtvaart

Een paradigmaverschuiving

R.P. Donia

Universiteit Twente

Master Risicomanagement

21 november 2020

Koninklijke
Marechau
ssee



Colofon

Titel:	Naar risicogestuurd toezicht op de beveiliging van de burgerluchtvaart Een paradigmaverschuiving
Uitgever:	Ministerie van Defensie Koninklijke Marechaussee Brigade Toezicht Beveiliging Burgerluchtvaart
Contactpersoon:	Majoor R.P. Donia <i>Plaatsvervangend Commandant</i>
Versie:	Definitief
Opdrachtgever:	Commandant Brigade Toezicht Beveiliging Burgerluchtvaart
Auteur:	R.P. Donia Student Master Risicomanagement Universiteit Twente Faculteit Behavioural, Management and Social Sciences Afdeling Professional Learning & Development Drienerlolaan 5 7522 NB Enschede
Begeleiders:	Prof. Dr. Mariëlle Stoelinga , Universiteit Twente Prof. Dr. I. Helsloot, Radboud Universiteit Dr. Ir. M.T. van Staveren MBA, Universiteit Twente

Voorwoord

Voor u ligt het verslag van mijn afstudeeronderzoek in het kader van de Master Risicomanagement aan de Universiteit Twente, faculteit Behavioural, Management and Social Sciences, afdeling Professional Learning & Development. Het onderzoek “Naar risicogestuurd toezicht op de beveiliging van de burgerluchtvaart” is door mij, in opdracht van de toenmalige Brigadecommandant, tussen januari 2019 en februari 2020 uitgevoerd bij de Brigade Toezicht Beveiliging Burgerluchtvaart van de Koninklijke Marechaussee.

Tijdens mijn onderzoek werd ik bijgestaan door een begeleidingscommissie bestaande uit:

Prof. Dr. Mariëlle Stoelinga, Universiteit Twente

Prof. Dr. I. Helsloot, Radboud Universiteit

Dr. Ir. M.T. van Staveren MBA, Universiteit Twente

Het was een lange weg om tot dit rapport te komen, waarbij het niet eenvoudig was om werk, studie en mijn privéleven te combineren. Geregeld was er een duwtje nodig van mijn echtgenote of mijn opdrachtgever om weer aan de slag te gaan. Zonder hen had dit rapport er nu nog niet gelegen. Daarvoor ben ik hen zeer dankbaar.

Mijn dank gaat verder uit naar de leden van de begeleidingscommissie, mijn opdrachtgever en collega's van de Brigade voor hun enthousiaste bijdrage en reflectie op mijn onderzoek en het rapport dat voor u ligt.

Tot slot bedank ik met trots mijn kinderen voor hun geduld en begrip als papa weer eens uren aan de studie was.

Ik wens u veel leesplezier.

Majoor R.P. (Ronald) Donia

Badhoevedorp, 18 november 2020

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	4
Managementsamenvatting	8
Abstract	11
1. Inleiding	13
1.1 Aanleiding	13
1.2 Probleemstelling	14
1.3 Doelstelling	15
1.4 Hoofdvraag	15
1.5 Deelvragen.....	15
1.6 Afbakening	15
1.7 Leeswijzer	16
2. Onderzoeksopzet.....	17
2.1 Onderzoeksproces	17
2.2 Onderzoeksmethoden	19
2.2.1 Literatuurstudie	19
2.2.2 Documentenonderzoek	20
2.2.3 Focusgroepmethode.....	21
2.2.4 Methodologische verantwoording.....	25
2.3 Relevantie	27
3. Theoretisch kader	29
3.1 Risico	29
3.2 Risicogestuurd werken	32
3.2.1 Definitie risicogestuurd werken	32
3.2.2 Hoe kan risicogestuurd gewerkt worden?.....	33
3.2.3 Voorwaarden en belemmeringen voor risicogestuurd werken.....	33
3.3 Risicogestuurd toezicht.....	34
3.3.1 Definitie risicogestuurd toezicht.....	34
3.3.2 Hoe werkt risicogestuurd toezicht?	35
3.3.3 Voorwaarden en belemmeringen	38
3.3.4 Risico's aan risicogestuurd toezicht.....	39
3.4 Onzekerheid en intelligence	40
3.5 Conclusie	43
4. Toezicht op de BBLV in Nederland	44
4.1 Inleiding	44
4.2 Visie op toezicht.....	45
4.3 Juridisch kader voor risicogestuurd toezicht op de BBLV.....	46
4.4 Tactische en operationele toezichtcycli.....	47

4.5	Nieuwe risicomanagementmethoden luchthaventoezicht en luchtvrachtoezicht	49
4.5.1	Risicomanagementmethode toezicht op luchthavenprocessen	49
4.5.2	Risicomanagementmethode voor toezicht op luchtvrachtprocessen.....	50
4.6	Conclusie	50
5.	Opbrengst focusgroepen.....	52
5.1	Risico en risicogestuurd toezicht op de BBLV	52
5.2	Conceptdefinitie risicogestuurd toezicht op de BBLV	53
5.3	Voorwaarden en belemmeringen risicogestuurd toezicht.....	54
5.3.1	Voorwaarden aan de organisatiestructuur.....	54
5.3.2	Voorwaarden aan de organisatiecultuur	55
5.3.3	Voorwaarden aan de methode	56
5.3.4	Belemmeringen	57
5.4	Benodigde informatie om risicogestuurd te kunnen werken	57
5.5	Conclusie	59
6.	Analyse huidige werkwijze	60
6.1	Voorwaarden en belemmeringen organisatiestructuur.....	60
6.1.1	Beleidsruimte	60
6.1.2	Externe betrokkenheid	61
6.1.3	Interne risicosturing	61
6.2	Voorwaarden en belemmeringen organisatiecultuur.....	63
6.2.1	Externe betrokkenheid	63
6.2.2	Interne risicosturing	64
6.3	Voorwaarden en belemmeringen ten aanzien van de methode	64
6.3.1	Intelligence en besluitvorming.....	64
6.3.2	Gebruik van de methode(n)	65
6.4	Conclusie	66
7.	Ontwerp van risicogestuurd toezicht op de beveiliging burgerluchtvaart door de BTBB.....	68
7.1	Definitie van risicogestuurd toezicht op de BBLV door de BTBB	68
7.2	Keuze voor een meer open of gesloten aanpak.....	68
7.3	Interventievoorstellen	69
7.3.1	Verbeteren externe betrokkenheid	70
7.3.2	Verbeteren interne risicosturing	70
7.3.3	Verbeteren intelligence- en besluitvormingsproces	71
7.3.4	Verbeteren gebruik van de methode(n).....	71
7.4	Toetsing door expertgroep risicogestuurd toezicht BBLV.....	71
7.5	Conclusie	72
8.	Conclusie en aanbevelingen.....	73
8.1	Conclusie	73
8.1.1	Hoe wordt risicogestuurd toezicht/- werken gedefinieerd in de literatuur en wat is hiervan het voordeel?	73

8.1.2	Hoe kan risicogestuurd toezicht op de beveiliging van de burgerluchtvaart worden gedefinieerd?.....	74
8.1.3	Hoe risicogestuurd is het huidige toezicht op de beveiliging van de burgerluchtvaart?	74
8.1.4	Hoe kunnen werkprocessen zo worden ingericht dat risicogestuurd toezicht op de beveiliging van de burgerluchtvaart zo optimaal mogelijk functioneert?	75
8.2	Aanbevolen interventies.....	76
8.3	Aanbeveling voor vervolgonderzoek.....	78
8.4	Wetenschappelijke reflectie.....	78
Literatuurlijst		81
Bijlage 1	Kort verslag strategische focusgroep	85
Bijlage 2	Kort verslag focusgroep luchthaventoezicht.....	90
Bijlage 3	Kort verslag focusgroep luchtvrachtoezicht.....	95
Bijlage 4	Kort verslag focusgroep informatie	100
Bijlage 5	Overzicht alle voorwaarden en belemmeringen in het onderzoek.....	106
Bijlage 6	Inzicht in aanwezigheid voorwaarden en belemmeringen.....	112
Bijlage 7	Overzicht expertgroepen	117
Bijlage 8	Vocabulaire voor risicogestuurd toezicht	118

Managementsamenvatting

De dreiging tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart wordt steeds complexer en ontwikkelingen binnen het domein van de beveiliging van de burgerluchtvaart (BBLV), al dan niet naar aanleiding van een incident, kunnen op zeer korte termijn grote gevolgen hebben voor de gehele luchtvaartsector. Het toezicht op de BBLV wordt in Nederland uitgevoerd door de Brigade Toezicht Beveiliging Burgerluchtvaart (BTBB) van de Koninklijke Marechaussee (KMar). De dynamische en complexe omgeving waarin de BTBB toezicht houdt vraagt om een meer proactieve en dynamische manier van werken waarbij sturing op risico's het uitgangspunt is. De BTBB noemt deze manier van werken risicogestuurd toezicht. Door het toezichtproces meer risicogestuurd te maken zal het toezicht beter aansluiten op de omgeving en kan vaker preventief actie worden ondernomen om zo tekortkomingen te voorkomen, dan wel in een vroeg stadium te laten corrigeren.

De hoofdvraag in dit onderzoek luidt dan ook:

Hoe kan het toezicht op de beveiliging van de burgerluchtvaart meer risicogestuurd worden gemaakt?

Risicogestuurd toezicht op de BBLV kan als volgt worden gedefinieerd:

Risicogestuurd toezicht op de beveiliging van de burgerluchtvaart is op basis van een goede informatiepositie een risicoanalyse uitvoeren om de grootste risico's voor de beveiliging van de burgerluchtvaart, door non-compliant gedrag, in kaart te brengen. Hierdoor kan gedifferentieerd worden in toezichtinspanning, zodat de grootste toezichtinspanning ligt waar de grootste risico's zijn en/ of waar toezicht het meeste effect kan bereiken en/of waar de risico's het meest efficiënt gemitigeerd kunnen worden.

Het operationele hoofd risico op tactisch niveau is:

De kans dat een verboden voorwerp in het beveiligde gebied kan worden gebracht, doordat niet conform wet- en regelgeving wordt gewerkt en waardoor gevaar ontstaat voor de burgerluchtvaart.

Risicogestuurd toezicht heeft drie voordelen ten opzichte van meer traditioneel rule-based toezicht. Ten eerste ontstaat een groter handelingsperspectief door het *omgaan* met risico's in tegenstelling tot het enkel mitigeren van risico's. Ten tweede geeft het de toezichthouder de mogelijkheid om efficiënt en effectief te zijn door toezicht selectief in te zetten waar dat het meeste nodig is of het meeste effect kan bereiken. Ten derde wordt het met risicogestuurd toezicht mogelijk om proactief op te treden en tekortkomingen te voorkómen in plaats van pas te handelen als een tekortkoming is ontstaan en onderkend.

Door de voorgestelde interventies te implementeren treedt een paradigmaverschuiving op. Niet langer is het werk vooral rule-based, maar het toezicht is risicogestuurd. Binnen deze risicogestuurde werkwijze vinden een aantal activiteiten wel rule-based plaats. Deze werkzaamheden, zoals periodieke certificering van entiteiten zijn een essentieel onderdeel van het risicogestuurde toezicht, omdat ze bijdragen aan een goede informatiepositie om risico's in te kunnen schatten en bijdragen aan het voorkomen van tunnelvisie ten aanzien van geïdentificeerde risico's. Bij risicogestuurd toezicht past voor de BTBB een meer open aanpak waarbij risico's worden ingeschat door objectieve data te combineren met kennis en expert judgement van inspecteurs en waarbij dialoog met derden, om gezamenlijk risico's te identificeren en classificeren, een belangrijke plek inneemt. Het is goed om te beseffen dat aan risicogestuurd toezicht ook risico's kleven. Om deze te mitigeren is het essentieel om de effecten van het toezicht te blijven meten en om de methode voor risicogestuurd toezicht te blijven ontwikkelen, onder meer door de methode te blijven spiegelen met entiteiten binnen de luchtvaartsector en andere toezichthouders.

Om risicogestuurd toezicht te kunnen houden dient in totaal aan vijfendertig voorwaarden met betrekking tot organisatiestructuur, organisatiecultuur of de methode te worden voldaan. Hiervan zijn er al zesentwintig (gedeeltelijk) ingevuld. Ook dienen in totaal zeven belemmeringen te worden weggenomen. De in te vullen voorwaarden en weg te nemen belemmeringen om meer risicogestuurd toezicht te houden hebben betrekking op 1) externe betrokkenheid; 2) interne risicosturing; 3) intelligence en besluitvorming en 4) het gebruik van de methode(n).

Om het toezicht meer risicogestuurd te maken worden de volgende zes interventievoorstellen gedaan. Hierdoor worden de afwezige en (deels) aanwezige voorwaarden ingevuld, worden belemmeringen weggenomen en worden de risico's die kleven aan risicogestuurd toezicht gemitigeerd.

1. Maak formele interne afspraken om de interactie met de NCTV en de ondertoezichtgestelde entiteiten in de luchtvaartsector te verbeteren;
2. Maak formele interne afspraken over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor risicosturing binnen de operationele toezichtcyclus;
3. Maak formele interne afspraken om het werkproces van risicosturing periodiek te evalueren en aan te passen op basis van voortschrijdend inzicht;
4. Activeer de BTBB intelligencemedewerkers en de KMar intelligence-organisatie om de blik te verleggen van enkel de analyse van eigen historische toezichtresultaten naar omgevingsgericht op zoek gaan naar signalen die duiden op mogelijke nieuwe risico's en informatie over bekende risico's;

5. Structureer het interne intelligenceproces volgens het KMar intelligenceprocesmodel, zodat up-to-date intelligence vaker en tijdig beschikbaar is voor (risico)analyse en/ of besluitvorming in de operationele en tactische toezichtcycli;

6. Investeer in startbekwaamheid en doorlopende bijscholing van alle medewerkers over risicogestuurd toezicht, de gebruikte methoden en de geïdentificeerde risico's.

De voorstellen zijn aan de expertgroep risicogestuurd toezicht op de BBLV voorgelegd en door de leden beoordeeld als haalbaar en praktisch toepasbaar. Er is door de BTBB een ontwikkelperspectief ten aanzien van risicogestuurd toezicht gekozen. Hierbij is het ontwerp nadrukkelijk geen keurslijf, maar veel eerder een richting.

Abstract

Threats to aviation security are becoming ever more complex and developments within the aviation security domain, whether or not due to an incident, can have far reaching consequences for the entire aviation sector. The Brigade Toezicht Beveiliging Burgerluchtvaart (BTBB) is part of the Royal Netherlands Marechaussee (KMar) and fulfills the role of Dutch National Supervisory Authority on Aviation Security. The dynamic and complex environment in which the BTBB operates, demands a more proactive and dynamic risk-based oversight on aviation security (AVSEC). The BTBB classifies this as risk-based oversight. Oversight will be connected in a more integral manner with the organizational environment by making the oversight process more risk-based. Moreover the BTBB will more often be able to take preventive action to prevent deficiencies from developing or correcting them in an early stage.

The main research question in this study is:

How can the oversight on aviation security be made more risk-based?

Based on this study, risk-based oversight on aviation security (AVSEC) can be defined as:

Risk-based oversight on aviation security is performing a risk-assessment, based on good intelligence, in order to determine the biggest risks concerning AVSEC, caused by non-compliant behavior. Hereby the BTBB can differentiate in oversight-effort, in order to make the biggest effort where the biggest risk is and/or where oversight can have the biggest impact and/or where risk can be most efficiently mitigated.

The principal operational risk on a tactical level is:

The chance that a prohibited item can be brought into a security restricted area, due to entities not operating in compliance with rules and regulation, and thereby creating danger to civil aviation.

Risk-based oversight has three advantages as opposed to a more traditional rule-based oversight. Firstly, it creates more action perspective by *dealing with* risk instead of merely mitigating risk. Secondly, it provides the BTBB with the possibility to work in an effective and efficient manner by using oversight selectively where it is most needed or where it can achieve the biggest effect. Thirdly, risk-based oversight creates the possibility to take preventive action and therefor prevent deficiencies from emerging.

The implementation of the proposed interventions creates a paradigm shift. The work is no longer rule-based, but the oversight is risk-based. Within this risk-based method a number of activities will be performed rule-based. These activities, such as periodic certification of entities can be considered as an essential part of the risk-based oversight, because they contribute to a good intelligence position for identifying risk and prevention of tunnel vision concerning already identified risks. An open approach to risk-based oversight, is the best fit for the BTBB. In this approach risks are assessed by combining

objective data with knowledge and expert judgement of inspectors. Dialogue with others outside the BTBB, to jointly identify and classify risks, is also an essential part of this approach.

However, it is imperative to acknowledge that there are risks associated with an risk-based oversight method. It is important to reflect on the method with different entities in the aviation sector and other entities performing oversight-activities in order to continually measure the effects of oversight and to continuously adapt the method for risk-based oversight in order to mitigate these risks.

To implement risk-based oversight a total of thirty-five conditions regarding, organizational structure, organizational culture and the oversight method need to be implemented. Twenty-six of these conditions are currently implemented in some degree. Furthermore, it is also necessary to remove seven obstructions regarding 1) involvement of third parties; 2) internal risk management; 3) intelligence and decision-making and 4) the use of the method(s).

In order to make oversight more risk-based, the following six interventions are proposed to meet the necessary conditions, to remove obstructions and to mitigate the risks regarding the risk-based oversight method:

1. Establish formal internal procedures to improve the interaction with the National Coordinator for Security and Counterterrorism and the entities in the aviation sector under the supervision of the BTBB;
2. Establish formal internal procedures about tasks, responsibilities and authorizations for risk management within the operational oversight process;
3. Establish formal internal procedures to periodically evaluate and improve the risk management process;
4. Activate the BTBB intelligence officers as well as the Royal Marechaussee intelligence-organization to extend their horizon from the mere analysis of historic oversight results to the practice of looking outside the scope of the BTBB for signals that indicate possible new risks and information about known risks;
5. Restructure the BTBB internal intelligence process to reflect the standard Royal Marechaussee intelligence process model in order to have up-to-date intelligence more often available for analysis, risk assessments and/ or decision making in the operational and tactical oversight processes;
6. Invest in the basic qualification and continuous training of the BTBB personnel in the fields of risk-based oversight, the methods and the identified risks.

These proposed interventions were submitted to the BTBB risk-based oversight expert group and were deemed both achievable and applicable. The BTBB has chosen the perspective of continuously improving the risk-based oversight method. Therefore, the design is a guideline rather than a predetermined and precise roadmap.

1. Inleiding

De dreiging tegen de veiligheid van de burgerluchtvaart wordt steeds complexer. Diverse terroristische incidenten en een toegenomen dreiging hebben geleid tot een toename van beveiligingsmaatregelen op de Nederlandse luchthavens. De (internationale) regelgeving waarop deze maatregelen zijn gebaseerd groeit en verandert doorlopend. Dit geldt ook voor de snelle technologische ontwikkelingen die de werkwijze van zowel terroristen als de beveiliging beïnvloeden. Een soort technologische wapenwedloop die bijdraagt aan de complexiteit van de sector. Ontwikkelingen binnen het domein van de beveiliging van de burgerluchtvaart, al dan niet naar aanleiding van een incident, kunnen op zeer korte termijn grote gevolgen hebben voor de gehele luchtvaartsector. Er is een groot afbreukrisico voor politiek, economie en uiteraard de fysieke en digitale veiligheid. Dit alles vereist een hoge mate van flexibiliteit en innovatieve methodologieën, vanuit de luchtvaartsector, de Minister van Justitie en Veiligheid en namens hem van de Brigade Toezicht Beveiliging Burgerluchtvaart van de Koninklijke Marechaussee (Koninklijke Marechaussee, 2017)¹. Het toezicht op de beveiliging van de burgerluchtvaart (BBLV) wordt in Nederland uitgevoerd door de Brigade Toezicht Beveiliging Burgerluchtvaart (de BTBB)². Het toezicht is een instrument voor (het verhogen van) de kwaliteit van de BBLV waarmee een bijdrage wordt geleverd aan het maatschappelijke doel van een veilige burgerluchtvaart.

1.1 Aanleiding

“Het veld waarop de overheid toezicht moet houden is steeds complexer geworden; horizontaler, meervoudiger, internationaler. Het is voor het toezicht steeds moeilijker om alle ontwikkelingen, kansen en risico's in een sector in detail te overzien, bij te houden, laat staan te 'controleren'” (WRR, 2013b, p. 147–148). Dit geldt onverminderd voor de BTBB. De dynamische en complexe omgeving waarin zij toezicht houdt vraagt daarbij een andere werkwijze van de BTBB. Door middel van het visiedocument “de Visie op het Toezicht van de Beveiliging Burgerluchtvaart” (Koninklijke Marechaussee Afdeling Handhaving en Toezicht, 2007) is een beweging ingezet om Informatie Gestuurd Optreden (IGO) als werkwijze voor het toezicht op de BBLV te implementeren. Door deze beweging is risicomanagement en sturing op basis van intelligence al deels onderdeel van het toezichtproces. De IGO-visie en IGO-werkwijze waren door ontwikkelingen in de omgeving van de BTBB, zoals veranderingen in wet- en regelgeving, ontwikkelingen in de luchtvaartsector en verschillende incidenten toe aan herijking. Vanaf

¹ De Minister van Justitie en Veiligheid, namens hem de Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid (NCTV) heeft het Gezag over de beveiliging van de burgerluchtvaart.

² Wanneer in dit rapport gesproken wordt over het toezicht op de beveiliging van de burgerluchtvaart wordt, tenzij anders aangegeven, consequent gedoeld op het toezicht dat door de BTBB wordt uitgevoerd.

2015 kwam daar bij dat de KMar Security Risk Management en Intelligence Management als leidende beginselen voor al het KMar optreden heeft geadopteerd (Geraets, 2016; 2018). Daarom heeft de BTBB in 2017 een nieuwe visie met als uitgangspunt *risk based toezicht* opgesteld. Hierin is de ambitie geformuleerd om de huidige, hoofdzakelijk rule-based, toezichtsystematiek te verbeteren om te komen tot risicogestuurd toezicht. Het visiedocument geeft echter te weinig houvast om concrete stappen te kunnen zetten naar risicogestuurd toezicht. In haar zoektocht naar concretisering heeft de BTBB onderzoek laten doen naar een verbeterde risicomanagementmethode voor het toezicht op de luchthavenprocessen (Grolleman, 2015) en naar een geheel nieuwe risicomanagementmethode voor het toezicht op de luchtvrachtprocessen (Verwijs, 2019). Op basis van bovenstaande onderzoeken zijn kleine stappen naar meer risicogestuurd toezicht gezet. Het accent heeft hierbij gelegen op de harde, instrumentele kant van risicomanagement, waarbij “de nadruk ligt op systemen, planning, controle en beheersbaarheid. Risicogestuurd werken legt juist meer nadruk op mens, cultuur, flexibiliteit, leren, aanpassingsvermogen en de realiteit van beperkte maakbaarheid van organisaties” (Van Staveren, 2015b, p. 81). Deze laatste meer zachte kant van risicomanagement is daarbij tot op heden buiten beschouwing gebleven.

1.2 Probleemstelling

In de huidige werkwijze vormen de rule-based activiteiten de basis van het toezicht en vinden activiteiten slechts heel beperkt risk-based plaats. De rule-based activiteiten omvatten in wet- en regelgeving voorgeschreven inspectie-activiteiten, inspectiepunten en frequenties. Dit zijn onder andere periodieke certificeringen en audits van ondertoezichtgestelde entiteiten en vaste inspectiereeksen. Het toezicht is hierdoor erg statisch. In de overgebleven vrije ruimte vindt een ander deel van de activiteiten risicogestuurd plaats. De duiding van de risico's is hierbij voornamelijk gebaseerd op toezichtresultaten uit het verleden en vakmanschap van individuele toezichthouders, waardoor het toezicht reactief en weinig voorspelbaar is. De omgeving waarin de toezichthouder opereert is complex en dynamisch en vraagt, in tegenstelling tot de huidige, hoofdzakelijk rule-based, werkwijze, om een meer proactieve en dynamische manier van werken waarbij sturing op risico's het uitgangspunt is. De BTBB noemt deze manier van werken risicogestuurd toezicht. Door optimaal risicogestuurd te werken moet het beter mogelijk worden om preventief actie te ondernemen en zo tekortkomingen te voorkomen, dan wel in een vroeg stadium te laten corrigeren. Het probleem is dat de BTBB wel de ambitie heeft om op een risicogestuurde manier toezicht te houden, maar dat niet duidelijk is wat risicogestuurd toezicht op de BBLV inhoudt en hoe het in optimale vorm zou moeten werken. Het gevolg hiervan is dat het toezicht, ondanks de geformuleerde ambitie, nog altijd sterk reactief en statisch is, waardoor compliance-issues veelal pas aan het licht komen als het al tekortkomingen zijn geworden.

1.3 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om het huidige toezichtproces meer risicogestuurd te maken. Hierdoor zal het toezicht beter zijn aangesloten op de dynamische en complexe omgeving en kan vaker preventief actie worden ondernomen om zo tekortkomingen te voorkomen, dan wel in een vroeg stadium te laten corrigeren. Om dit doel te bereiken zullen in het onderzoek interventies worden geïdentificeerd en aanbevolen om de huidige, hoofdzakelijk rule-based, werkwijze te veranderen en verbeteren naar een risicogestuurde werkwijze.

1.4 Hoofdvraag

De hoofdvraag in dit onderzoek luidt:

Hoe kan het toezicht op de beveiliging van de burgerluchtvaart meer risicogestuurd worden gemaakt?

1.5 Deelvragen

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden wordt een antwoord gezocht op de volgende deelvragen en bijbehorende elementen:

1. Hoe wordt risicogestuurd toezicht/- werken gedefinieerd in de literatuur en wat is hiervan het voordeel?
2. Hoe kan risicogestuurd toezicht op de beveiliging van de burgerluchtvaart worden gedefinieerd?
3. Hoe risicogestuurd is het huidige toezicht op de beveiliging van de burgerluchtvaart?
4. Hoe kunnen werkprocessen zo worden ingericht dat risicogestuurd toezicht op de beveiliging van de burgerluchtvaart zo optimaal mogelijk functioneert?

1.6 Afbakening

Om te komen tot een realistische scope heeft dit onderzoek zich ten eerste beperkt tot het toezicht op luchthavenprocessen en toezicht op de luchtvrachtprocessen. De deelprocessen opleidingstoezicht, korpscheftaken en afhandeling van klachten vallen buiten de scope van dit onderzoek. De literatuur en ervaringen van andere toezichthouders leren dat het verstandig is om een ontwikkelperspectief voor de verdere implementatie te kiezen en daardoor op kleine schaal te beginnen met de implementatie (European Aviation Safety Agency, 2016; Helsloot & Scholtens, 2014; Van Staveren, 2015b).

Ten tweede is het onderzoek gericht op het meer risicogestuurd maken van het operationele toezichtproces waarvan de aansturing en besluitvorming op operationeel en tactisch niveau bij de BTBB

plaatsvind. Om die reden is slechts heel beperkt onderzoek gedaan naar een strategisch kader waarbinnen dit proces zich afspeelt.

Ten derde worden in dit onderzoek wetenschappelijk onderbouwde interventies voorgesteld om een praktijkprobleem op te lossen. Het is niet de ambitie om bij te dragen aan het ontwikkelen van nieuwe wetenschappelijke theorieën, maar de wetenschappelijk onderbouwde interventies leveren wel een bijdrage aan de wetenschapsontwikkeling.

Ten vierde zullen het daadwerkelijk implementeren van risicogestuurd toezicht, het evalueren, verder verbeteren en borgen (van de kwaliteit) van de nieuwe werkwijze niet haalbaar zijn binnen dit onderzoek. Wel zullen de risicomanagementmethoden voor het toezicht op luchthavenprocessen en het toezicht op de luchtvrachtprocessen geactualiseerd worden.

Ten vijfde is het onderzoek uitgevoerd tussen januari 2019 en februari 2020. Dit is voordat de COVID-19 pandemie toesloeg. Er is voor gekozen om deze ontwikkeling buiten dit rapport te laten.

Het is tot slot van belang om te benadrukken dat in dit onderzoek de term veiligheid van de burgerluchtvaart in de context van security gezien moet worden. Het gaat hierbij om de maatregelen die de burgerluchtvaart beschermen tegen opzettelijke schadelijke beïnvloeding van binnenuit of van buitenaf. In deze context wordt in dit wetenschappelijke onderzoek niet ingegaan op vertrouwelijke methodes/ werkwijzen voor risicoanalyse en toezicht, zoals die gebruikt worden bij het toezicht op de beveiliging van de burgerluchtvaart.

1.7 Leeswijzer

Dit hoofdstuk vormt de inleiding tot het onderzoek. In hoofdstuk 2 wordt de onderzoeksopzet uiteengezet. Het inhoudelijke deel van het onderzoeksrapport begint in hoofdstuk 3 met het uiteenzetten van het theoretisch kader van risico, risicogestuurd werken en risicogestuurd toezicht. Na dit kader wordt in hoofdstuk 4 ingegaan op het toezicht op de BBLV in Nederland. Hiermee wordt het theoretische deel van het onderzoek afgerond en is zicht verkregen op een groot aantal voorwaarden en belemmeringen voor risicogestuurd toezicht. Deze theorie vormt de input voor vier focusgroepen. In hoofdstuk 5 wordt beschreven wat de opbrengst is van deze focusgroepen. Op basis van deze focusgroepen zijn diverse voorwaarden en belemmeringen aan het toetsingskader toegevoegd. Aan de hand van het toetsingskader is de huidige werkwijze geanalyseerd en gediagnostiseerd. Deze analyse en diagnose is in hoofdstuk 6 beschreven. De ontwikkelde definitie, het geïdentificeerde operationele hoofd risico en de diagnose van de huidige werkwijze leiden in hoofdstuk 7 tot een ontwerp voor risicogestuurd toezicht op de BBLV. In hoofdstuk 8 worden de deelvragen en daarmee de hoofdvraag beantwoord, waarna interventies worden aanbevolen en aanbevelingen voor vervolgonderzoek worden gedaan.

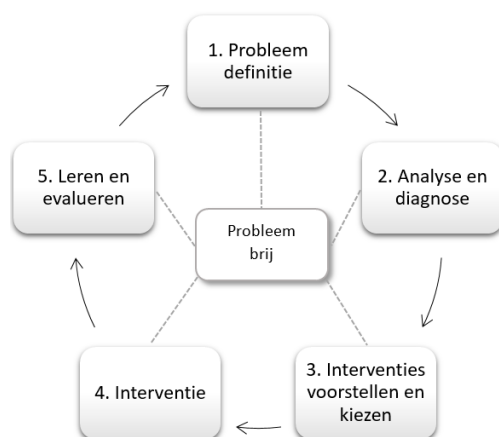
2. Onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksopzet uiteengezet. Nadat het onderzoeksproces is weergegeven (2.1), volgt een beschrijving van de onderzoeksmethode (2.2). Tot slot wordt de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van het onderzoek besproken (2.3).

2.1 Onderzoeksproces

Op basis van het onderzoek worden wetenschappelijk onderbouwde interventies voorgesteld om een praktijkprobleem op te lossen. Het is niet de ambitie om bij te dragen aan het ontwikkelen van nieuwe wetenschappelijke theorieën. Het onderzoek waarover in dit rapport verslag wordt gedaan volgde een 'theory informed field problem solving strategy' (Aken et al., 2012, p.26-27). Aan de hand van een dergelijke strategie kunnen feitelijke organisatieproblemen worden begrepen en opgelost. De onderzoeker gebruikt, vanwege zijn functie van Plaatsvervangend Commandant Brigade Toezicht Beveiliging Burgerluchtvaart, het perspectief van een participant en niet van een observant. De nieuwe risicomanagementmethoden voor het toezicht op luchthavenprocessen en luchtvrachtprocessen en de aanbevolen interventies zijn door de expertgroepen voor risicogestuurd toezicht bij de BTBB gewaardeerd op hun werkelijke praktische toepasbaarheid. De gebruikte onderzoeksmethoden zijn kwalitatief van aard. Deze keuze vloeit voort uit de aard van de onderzoeksvragen.

Dit onderzoek is opgezet aan de hand van de problem solving cycle (Aken, Berendsen, & Van der Bij, 2012), zoals hieronder weergegeven.



Figuur 1 The Problem Solving Cycle

In stap één is het probleem door de onderzoeker in samenwerking met de opdrachtgever gedefinieerd.

Stap twee start met een analyse waarbij antwoord wordt gezocht op deelvragen één en twee. Het antwoord op deelvraag één geeft inzicht in wat in de literatuur verstaan wordt onder risicogestuurd werken, risicogestuurd toezicht en de bij deze begrippen behorende voorwaarden en belemmerende factoren ten aanzien van organisatiestructuur, organisatiecultuur en de methode (Rogers, 2003; Van Staveren, 2009). Door deze belemmerende factoren weg te nemen en voorwaarden te scheppen kan het toezicht meer risicogestuurd worden gemaakt.

De gevonden inzichten en ontwikkelde definitie worden bij het beantwoorden van de tweede deelvraag geprojecteerd op het toezicht op de BBLV door een analyse van relevante (inter)nationale wet en regelgeving en kader stellende documenten.

De resultaten van dit proces zijn input voor een eerste focusgroep op strategisch niveau waarbij de Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid (NCTV) betrokken wordt om gezamenlijk te komen tot een werkdefinitie van risicogestuurd toezicht op de BBLV. Impliciet zal gelijktijdig worden getoetst of deze definitie overeenstemt met de ideeën die naar voren gebracht werden en ontstonden tijdens het proces dat leidde tot de visie Risk Based Toezicht (Koninklijke Marechaussee, 2017). Ook worden in deze focusgroep voorwaarden en belemmeringen voor risicogestuurd toezicht op de BBLV, vanuit de perceptie van de deelnemers, geïdentificeerd. Als laatste onderdeel wordt in deze focusgroep aandacht besteed aan de informatie die nodig is om risicogestuurd te kunnen werken, de bronnen van deze informatie en de bijbehorende voorwaarden en belemmeringen. Met behulp van dit kader worden focusgroepen gehouden om vanuit kennis en ervaring van de inspecteurs en leidinggevendenden inzicht te krijgen in specifieke voorwaarden en belemmeringen voor risicogestuurd toezicht op de luchthavenprocessen en de luchtvrachtprocessen. Ook hier komt hetzelfde thema “informatie” aan bod. De vierde en laatste focusgroep is geheel gericht op het thema “informatie”. Volgens Geraets (2016; 2018) hebben intelligencemanagement en risicomanagement namelijk een symbiotische relatie, in de zin dat beter intelligencemanagement leidt tot beter risicomanagement en vice versa. Ook in deze focusgroep wordt onderzoek gedaan naar welke informatie nodig is om risicogestuurd te kunnen werken, de bronnen van deze informatie en de bijbehorende voorwaarden en belemmeringen.

Hiermee is een toetsingskader voor risicogestuurd toezicht op de BBLV door de BTBB tot stand gekomen.

Hiermee wordt deelvraag drie beantwoord. Met behulp van dit toetsingskader, de relevante wetgeving, het BTBB toezichtplan 2019 (Koninklijke Marechaussee, 2018), de resultaten van de focusgroepen en eigen kennis van de onderzoeker wordt de mate waarin het huidige toezicht op de BBLV risicogestuurd plaatsvindt geanalyseerd. Concreet wordt onderzocht in hoeverre de geïdentificeerde voorwaarden en belemmeringen aanwezig zijn. De peildatum hiervoor is 31 december 2019.

In stap 3 wordt deelvraag vier beantwoord. Er worden mogelijke interventies verkend om het toezicht op de BBLV meer risicogestuurd en daarmee proactief en dynamisch te maken. De interventies zijn gericht op het invullen van de geïdentificeerde voorwaarden en het wegnemen van geïdentificeerde belemmeringen om zo optimaal mogelijk risicogestuurd toezicht te kunnen houden. De mogelijke interventies zullen worden voorgelegd aan de expertgroep voor risicogestuurd toezicht bij de BTBB. Het doel hiervan is om te toetsen of ze praktisch toepasbaar en haalbaar zijn.

In deze stap zullen in samenwerking met de expertgroepen ook nieuwe risicomanagementmethoden voor het toezicht op luchthavenprocessen en het toezicht op de luchtvrachtprocessen worden ontwikkeld. Waarna operationele risicoanalyses voor beide processen zullen worden uitgevoerd.

Stap vier en vijf vallen buiten de scope van het onderzoek. Stap vier omvat het daadwerkelijk uitvoeren van het risicogestuurd toezicht en stap vijf bestaat uit het evalueren, verder verbeteren en borgen (van de kwaliteit) van de nieuwe werkwijze. Deze stappen zullen door de BTBB worden opgenomen in het toezichtplan 2021.

Voor het hele onderzoek heeft onderzoeker in overeenstemming met de opdrachtgever gekozen voor een ontwikkelperspectief. Er is namelijk weinig kennis en ervaring met risicogestuurd toezicht bij de BTBB. Daarnaast sluit dit aan bij de BTBB visie op de betrokkenheid van haar medewerkers. Tevens blijkt uit het vooronderzoek dat dit een verstandige keuze is (European Aviation Safety Agency, 2016; Van Staveren, 2015b). Tot slot past een dergelijke werkwijze ook goed bij het karakter van de onderzoeker, die graag in gezamenlijkheid en dialoog met anderen werkt aan (kwaliteits)verbetering. Er is dus gekozen voor een stapsgewijs ontwerpproces waarbij zoveel mogelijk medewerkers van de BTBB zijn betrokken. Op deze manier worden producten opgeleverd die praktisch relevant zijn. Ook bestaat het onderzoek op deze manier uit diverse interventies waarvan geleerd wordt en die invloed hebben op de organisatiecultuur.

2.2 Onderzoeksmethoden

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van literatuurstudie, documentenonderzoek en focusgroepen. Deze onderzoeksmethoden worden in de volgende subparagrafen beschreven (2.2.1, 2.2.2, 2.2.3) en verantwoord (2.2.4).

2.2.1 Literatuurstudie

In de literatuurstudie is gezocht naar wetenschappelijke literatuur over *risico*, *risicogestuurd werken* en *risicogestuurd toezicht*. Naast de, tijdens de masterclasses door de Universiteit Twente, aangereikte literatuur is hiervoor gebruik gemaakt van Google Scholar, Google Books, Universiteitsbibliotheek Twente

en de Defensiebibliotheken. De zoektermen zijn afgeleid uit het proefschrift Risk, innovation and change (Van Staveren, 2009). Tot slot is ook de sneeuwbalmethode gebruikt waarbij vanuit gevonden bronnen verder gezocht is naar de daarvoor gebruikte of aanbevolen literatuur.

2.2.2 Documentenonderzoek

De literatuurstudie is aangevuld met documentenonderzoek (o.a. jaarverslagen, jaarplannen evaluaties en meerjarenplannen) over risicogestuurd toezicht bij de samenwerkende rijksinspecties. Hier is voor gekozen, omdat de rijksinspecties al sinds de Kaderstellende Visie op Toezicht II (TK 2005-2006, 27 831, nr. 15: 18) aan risicogestuurd toezicht doen en er dus veel ervaring mee lijken te hebben. Uit een eerste verkennend onderzoek bleek dat er veel wetenschappelijk onderzoek is verricht naar het risicogestuurd toezicht door de rijksinspecties. Ook bleken er veel mogelijk relevante documenten van de rijksinspecties beschikbaar. De laatste afweging om de literatuurstudie en het documentenonderzoek over risicogestuurd toezicht op de rijksinspecties te richten is dat er eenvoudigweg bij de centrale overheid en de decentrale overheden te veel toezichthouders zijn om hiernaar zinvol en praktisch onderzoek te doen. Voor het documentenonderzoek is gebruik gemaakt van de websites van de respectievelijke rijksinspecties, de website www.rijksinspecties.nl en de website van www.hetccv.nl.

De BTBB heeft in het kader van het opstellen van de visie in 2017 onder meer een bezoek gebracht aan verschillende Europese toezichthouders op de BBLV. Hierbij bleek dat de toezichthouders in Ierland en Frankrijk werkten aan de ontwikkeling en implementatie van een risicogestuurde werkwijze op basis van dezelfde Europese wet- en regelgeving als de BTBB. Om deze reden zijn in 2018 werkbezoeken gebracht aan de Irish Aviation Authority (IAA) en de Direction générale de l'aviation civile (DGCA) met als doel meer inzicht te krijgen in hun risicogestuurde werkwijze. De informatie en documentatie die verkregen is uit deze werkbezoeken is gebruikt om de resultaten van de literatuurstudie en het documentenonderzoek te verfijnen naar de context van de BBLV.

Daarnaast wordt ook informatie over risicogestuurd toezicht op de safety van de burgerluchtvaart in dit onderzoek betrokken. Wet- en regelgeving over aviation safety volgt eenzelfde opbouw als die van aviation security (van internationale regelgeving via Europese Verordeningen naar nationale wet- en regelgeving) en het toezicht hierop vindt in veel Europese landen risicogestuurd plaats (European Aviation Safety Agency, 2016). Om deze redenen is het opportuun om te bezien welke lering getrokken kan worden uit het toezicht op aviation safety wetgeving.

Tot slot zijn ook de boeken van Geraets (2016; 2018) over toepassing van Security Risk en Intelligencemanagement bij de KMar bij het onderzoek betrokken. Deze zijn relevant, omdat deze

specifiek zijn geschreven voor het taakveld Bewaken & Beveiligen bij de KMar waar ook de BTBB deel van uitmaakt.

2.2.3 Focusgroepmethode

Als laatste onderzoeksmethode is gekozen voor het organiseren van focusgroepen.

2.2.3.1 Inleiding

Bij deze kwalitatieve methode wordt een groepsinterview, van doorgaans acht tot tien deelnemers, georganiseerd met het doel om op een creatieve manier ideeën en inzichten te ontwikkelen door interactie onder leiding van een moderator (Cooper & Schindler, 2011; O.Nyumba, Wilson, Derrick, & Mukherjee, 2018). De focusgroepen vonden face-to-face plaats. Iedere enkelvoudige focusgroep (Morgan, 1996) volgt een vooraf bepaalde structuur. De onderzoeker heeft hierbij de rol van moderator en niet van participant (O.Nyumba et al., 2018), waarbij hij de dialoog in de groep faciliteert en hier niet aan deelneemt.

Om verschillende redenen is gekozen voor deze methode. Ten eerste past deze methode goed bij de onderzoeksstrategie, te weten een 'theory informed field problem solving strategy' (Aken et al., 2012, p.26-27). Aan de hand waarvan feitelijke organisatieproblemen worden begrepen en opgelost. Ten tweede was het voor de opdrachtgever en onderzoeker belangrijk om zoveel mogelijk medewerkers van de BTBB in het onderzoeksproces te betrekken, vanuit de gedachte dat dit onderzoek ook gelijk al een mensgerichte interventie is in het veranderproces naar risicogestuurd toezicht. Ten derde is de methode efficiënt in vergelijking met het houden van één op één interviews. Ten vierde past deze methode goed bij het karakter van de onderzoeker, die graag in gezamenlijkheid en dialoog met anderen werkt aan (kwaliteits)verbetering.

De methode heeft enkele nadelen (Aken et al., 2012, p. 180; Cooper & Schindler, 2011, p.157-161). Een eerste nadeel is dat er slechts beperkt tijd is om per deelnemer antwoorden op de vragen op te halen. Hier staat wel tegenover dat de dialoog die tussen de deelnemers ontstaat, kan leiden tot meer diepgang en verklaring van de antwoorden. Een tweede nadeel is dat groepsdynamiek ertoe kan leiden dat deelnemers zich wellicht niet geheel vrij voelen om hun mening te geven of dat zij kunnen groepsdruk ervaren om bepaalde antwoorden wel of niet te geven.

Om deze nadelen te mitigeren is tijdens iedere focusgroep een mix van werkvormen voor brainstorming en brainwriting gebruikt om kwalitatieve creatieve ideeën te genereren. Brainwriting en brainstorming hebben als creatieve methoden veel overeenkomsten. Het grote verschil is echter dat brainstorming een techniek is waarbij deelnemers gezamenlijk en in gesprek met elkaar ideeën genereren, terwijl bij

brainwriting de ideeën door iedere deelnemer voor zich in stilte worden gegenereerd en pas daarna worden besproken in de groep (VanGundy, 1984)³. De mix van werkvormen voor brainstorming en brainwriting heeft balans gebracht tussen individueel en in groepsverband ideeën genereren en op de ideeën van anderen verder associëren. Vooraf is een logische vragenroute opgesteld waardoor de vraagstukken zich gedurende de focusgroepen ontwikkelden van makkelijk naar moeilijk. Door bij de vragen passende werkvormen te gebruiken kon in het begin worden gewerkt aan een veilige omgeving voor alle deelnemers en konden groepsprocessen worden ingeschat. Ook heeft de facilitator gedurende de bijeenkomsten nadrukkelijk gelet op de eigen rol en op het groepsproces en dit ook naar de deelnemers benoemd. De facilitator werd ondersteund door een notulist.

2.2.3.2 Doel focusgroepen

Het primaire doel van de focusgroepen was om expertkennis op te halen die bijdraagt aan de beantwoording van deelvragen twee, drie en vier van het onderzoek. Daarnaast was het van belang dat de eerste focusgroep bijdroeg aan gezamenlijke beeldvorming en betekenisgeving tussen het managementteam BTBB en de NCTV, dat de tweede en derde focusgroep bijdroegen aan gezamenlijke beeldvorming en betekenisgeving tussen teamleiding en inspecteurs en dat de vierde focusgroep inzicht zou geven in hulpbronnen.

2.2.2.3 Workshopkarakter

Tijdens het onderzoek zijn de volgende vier focusgroepen gehouden:

Datum	Onderwerp	Aantal deelnemers
12-11-2019	Strategisch kader	7
4-12-2019	Luchthaventoezicht	8
12-12-2019	Luchtvrachttoezicht	7
14-01-2020	Informatie	9

Iedere focusgroep duurde de maximale gereserveerde tijd van vier uren en had het karakter van een workshop. De eerste drie focusgroepen volgden eenzelfde vooraf bepaalde structuur, beginnend bij een definiëring van de begrippen risico, risicogestuurd werken en risicogestuurd toezicht. Daarna werden voorwaarden en belemmeringen voor risicogestuurd toezicht door de BTBB geïdentificeerd en tot slot werd ingegaan op de noodzakelijke informatie om risicogestuurd toezicht te kunnen houden en de bronnen die hiervoor kunnen worden aangeboord. De vierde focusgroep ving aan met een introductie van de begrippen risico, risicogestuurd werken en risicogestuurd toezicht. Daarna werd ingegaan op de noodzakelijke informatie om risicogestuurd toezicht te kunnen houden en de bronnen die hiervoor kunnen

³ Wanneer brainwriting ondersteund wordt door een speciaal voor dat doel ontwikkelde software-applicatie staat de methode bekend als een group decision room.

worden aangeboord, de bijbehorende voorwaarden en belemmeringen. Hierna is de huidige informatiepositie van de BTBB en het informatieproces beschouwd.

2.2.2.2 Selectie van deelnemers

Voor iedere focusgroep was een aantal van zes tot acht deelnemers beoogd om een goede afspiegeling van de specifieke populatie te zijn. Hieraan is voldaan. Alle deelnemers waren experts op het gebied van de beveiliging burgerluchtvaart en/ of het toezicht daarop en/ of intelligencemanagement. De deelnemers hebben een maand voor de focusgroepbijeenkomst een algemene uitnodiging ontvangen. Tien dagen voorafgaand aan de focusgroep is een herinnering gestuurd met daarin de te bespreken onderwerpen.

Eerste focusgroep (strategisch kader)

De eerste focusgroep bestond uit alle vijf leden van het brigademanagementteam die betrokken zijn bij luchthaventoezicht en/ of luchtvrachtoezicht. Twee deelnemers vertegenwoordigden de NCTV. De keuze van de deelnemers lag bij de opdrachtgever. De opdrachtgever heeft ook een voorkeur uitgesproken voor de drie NCTV deelnemers (één deelnemer heeft zich uiteindelijk afgemeld). Alle deelnemers (B1, B2, B3, B4, B5, N1, N2)⁴ waren experts op het gebied van de beveiliging burgerluchtvaart en/ of het toezicht daarop.

Tweede focusgroep (luchthaventoezicht)

De tweede focusgroep (totale populatie: 15 personen) bestond uit de teamleider luchthaventoezicht (B4), één tweede teamleider luchthaventoezicht (B14), vier inspecteurs van het team luchthaventoezicht (B15, B16, B17, B18) en twee informatiemedewerkers/ waarnemend analisten (B6, B7). De keuze van de deelnemers lag bij de teamleider luchthaventoezicht. Alle deelnemers waren experts op het gebied van de beveiliging burgerluchtvaart en/ of het toezicht op de luchthavenprocessen.

Derde focusgroep (luchtvrachtoezicht)

De derde focusgroep (totale populatie: 11 personen) bestond uit de tweede teamleider luchtvrachtoezicht (B5), twee senior inspecteurs luchtvrachtoezicht (B8, B9) en vier inspecteurs luchtvrachtoezicht (B10, B11, B12, B13). Een uitgenodigde informatiemedewerker/ waarnemend analist heeft zich vooraf afgemeld. De keuze van de deelnemers lag bij de tweede teamleider luchtvrachtoezicht. Alle deelnemers waren experts op het gebied van de beveiliging burgerluchtvaart en/ of het toezicht op de luchtvrachtprocessen.

Vierde focusgroep (informatie)

Deze focusgroep bestond uit de teamleider opleidingstoezicht (B21), twee inspecteurs luchthaventoezicht (B14, B19), één inspecteur luchtvrachtoezicht (B8), één medewerker BTBB team WPBR (B20), twee informatiemedewerkers/ waarnemend analisten (B6, B7), één intelligencemedewerker van het KMar

⁴ Om redenen van vertrouwelijkheid worden de deelnemers niet bij naam genoemd in dit verslag. Bij de onderzoeker is een conversieelst beschikbaar.

Expertisecentrum Bewaken & Beveiligen (K1; tactisch niveau) en één intelligencemedewerker van de KMar Afdeling Analyse & Onderzoek (K2; strategisch niveau). Er is een uitnodiging verstuurd naar alle medewerkers van de BTBB (populatie: 47 personen). Iedere medewerker die zich heeft aangemeld voor deelname, heeft daadwerkelijk aan de focusgroep deelgenomen. De commandanten van het KMar Expertisecentrum Bewaken & Beveiligen en de Afdeling Analyse & Onderzoek hebben ieder een uitnodiging ontvangen om één of twee medewerkers af te vaardigen. De keuze voor de betreffende deelnemer is door hen gemaakt. Alle deelnemers waren experts op het gebied van de beveiliging burgerluchtvaart en/ of het toezicht op de luchtvrachtprocessen en/ of intelligencemanagement.

2.2.3.2 Dataverzameling en -analyse

Tijdens de bijeenkomsten zijn door de deelnemers en de notulist verschillende producten opgeleverd, zoals brainwriting resultaatformulieren, brainstorm flip overs en notities. Deze zijn geanalyseerd en de resultaten zijn samengevat in een kort verslag dat per focusgroep in de bijlagen 1 tot en met 4 is bijgevoegd bij dit rapport.

De volgende werkvormen zijn gebruikt voor de dataverzameling bij de afzonderlijke vragen tijdens de focusgroepen:

Werkvorm voor dataverzameling	Vraag
Brainstorming per hele groep met behulp van de notulist en een projectiescherm met de gegenereerde data.	• Wat verstaan we onder het begrip 'risico'?
Brainstorming per halve groep met behulp van flip overs en post-its	• Hoe kan het intelligenceproces worden toegepast in relatie tot het toezichtproces op de BBLV?
Brainwriting met behulp van brainwriting formulieren	• Wat is risicogestuurd toezicht op de BBLV? • Aan welke voorwaarden moet worden voldaan om risicogestuurd toezicht op de BBLV te kunnen houden? • Welke belemmeringen moeten worden weggenomen om risicogestuurd toezicht op de BBLV te kunnen houden?
Brainwriting met behulp van post-its en per halve groep een flip over	• Welke informatie is nodig en aan welke voorwaarden moet deze voldoen? • Hoe krijgen we die informatie?

Tabel 1 Werkvorm per vraag in de focusgroepen

Bij de brainstorming werkvormen hebben de deelnemers gezamenlijk ideeën gegenereerd en daarna in dialoog met elkaar geclassificeerd als meer en minder belangrijk. Bij de brainwriting werkvormen hebben de deelnemers hun ideeën voor zichzelf opgeschreven, waarna ze hun formulier met ideeën doorgaven

aan een andere deelnemer. Deze tweede deelnemer kon op de ideeën verder associëren en aanvullende ideeën ontwikkelen. Daarna werden door de deelnemer de, in zijn perceptie, twee belangrijkste ideeën gekozen en met de groep besproken. De ideeën die daarnaast door een meerderheid van de deelnemers zijn genoteerd, zijn eveneens als belangrijk geclassificeerd.

Deze als belangrijk geclassificeerde ideeën zijn per focusgroep gegroepeerd. Hierbij zijn meerdere vergelijkbare ideeën samengevoegd tot één. Deze ideeën zijn vervolgens gerubriceerd als *voorwaarde aan de organisatiestructuur*, *voorwaarde aan de organisatiecultuur*, *voorwaarde aan de methode* of als *belemmering*.

2.2.4 Methodologische verantwoording

Onderzoek moet voldoen aan de kwaliteitscriteria navolgbaarheid, betrouwbaarheid en validiteit (Swanborn, 1996; Yin, 2003; Aken et al., 2012). In deze paragraaf worden deze criteria voor dit onderzoek beschreven.

In dit hoofdstuk en de bijlagen is uitgebreid beschreven hoe het onderzoek is uitgevoerd. De resultaten van de verschillende onderdelen van iedere focusgroep zijn door de deelnemers en/ of notulist schriftelijk vastgelegd en door de onderzoeker samengevat in de bijlagen 1 tot en met 4. Dit alles maakt het onderzoek navolgbaar.

Tijdens het onderzoek is er verder naar gestreefd om betrouwbaarheid en validiteit (deugdelijkheid) zo goed mogelijk te waarborgen, zodat de resultaten bij herhaling van het onderzoek onder dezelfde omstandigheden, zoveel als mogelijk hetzelfde zullen zijn. Deze beide criteria worden hieronder uitgewerkt.

Betrouwbaarheid

Het is van belang om vast te stellen hoe betrouwbaar de onderzoeker, de gebruikte instrumenten en de focusgroepeelnemers zijn en welke omstandigheden mogelijk van invloed zijn op de resultaten van het onderzoek.

Betrouwbaarheid van de onderzoeker

Het onderzoek kent beperkingen door mogelijke “researcher bias”, waarbij onderzoeksresultaten beïnvloed kunnen worden door (de verwachtingen) van de onderzoeker. De onderzoeker bekleedt de functie van Plaatsvervangend Commandant Brigade Toezicht Beveiliging Burgerluchtvaart en heeft daarmee gedurende het onderzoek het perspectief van een participant en niet van een observant gehad. Door de focusgroepen vooraf te structureren en onderwerpen en werkvormen vooraf vast te stellen is getracht om eventuele persoonlijke invloed van de onderzoeker op de focusgroepeelnemers en hun

aangedragen ideeën te minimaliseren. Tijdens de focusgroepbijeenkomsten is telkens een mix van werkvormen voor brainstorming en brainwriting gebruikt. De focusgroepen hebben een vooraf bepaalde gestandaardiseerde structuur gevolgd en een notulist heeft aanvullende aantekeningen gemaakt. Voor ieder onderwerp werkvorm voor brainstorming of brainwriting gebruikt met een aansluitende dialoog tussen de deelnemers. Daarna zijn enkele tot dan toe gevonden data benoemd en besproken. Op deze manieren is geprobeerd een creative leap te faciliteren, aanvullende data te genereren en eerder gevonden data te valideren, terwijl tegelijkertijd de invloed van de onderzoeker op de resultaten is geminimaliseerd.

Betrouwbaarheid van de focusgroepdeelnemers

Om de betrouwbaarheid van de focusgroepdeelnemers als geheel hoog te houden heeft de selectie van deelnemers door derden plaatsgevonden, zonder dat de onderzoeker hierop invloed heeft uitgeoefend. Alle relevante betrokken partijen en rollen in die partijen waren vertegenwoordigd. Zo waren bijvoorbeeld de rol van teamleider, de rol van senior toezichthouder en de rol van toezichthouder vertegenwoordigd tijdens de focusgroep. De deelnemers vertegenwoordigden telkens een aanzienlijk deel van de totale relevante populatie. Uitzondering hierop was de focusgroep 'informatie'. De deelnemers van deze vierde focusgroep zijn niet geselecteerd, maar hebben zich allemaal vrijwillig aangemeld. Er waren niet meer aanmeldingen.

Betrouwbaarheid van de gebruikte instrumenten

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van literatuurstudie, documentenonderzoek en focusgroepen. Al deze instrumenten behandelden de onderzoeksvragen over de definitie, voorwaarden en belemmeringen aan risicogestuurd werken/ risicogestuurd toezicht. Door data en resultaten uit literatuuronderzoek, documentonderzoek en focusgroepen te combineren is er sprake van datatriangulatie. Hierdoor worden tekortkomingen van één instrument of de data die daaruit is gegenereerd, gecompenseerd door de andere instrumenten.

Omstandigheden

Om de betrouwbaarheid te vergroten zijn de ontwikkelde definitie van risicogestuurd toezicht op de BBLV, het operationele hoofd risico waar de BTBB op toeziet en de aanbevolen interventies ter beoordeling voorgelegd aan de expertgroep risicogestuurd toezicht BTBB. De definitie en het operationele hoofd risico werden onderschreven en alle interventies werden beoordeeld als haalbaar en praktisch toepasbaar.

Constructvaliditeit

De constructvaliditeit betreft de vraag of 1) "de concepten volledig behandeld zijn" en 2) de metingen componenten hebben "die niet binnen de betekenis van het concept vallen" (Aken et al., 2012, p.210). In hoofdstuk 3 van dit onderzoeksrapport worden de relevante concepten (risico, risicogestuurd werken,

risicogestuurd toezicht, onzekerheid en intelligence) uitgebreid beschreven. Hierbij is alleen gebruik gemaakt van literatuur van gerenommeerde wetenschappers op het gebied van risicomanagement en/ of toezicht en is het onderzoeksveld ten aanzien van risicogestuurd toezicht in het literatuur en documentenonderzoek duidelijk afgebakend tot de rijksinspecties en relevante bronnen op het gebied van de (beveiliging van de) burgerluchtvaart. De relevante concepten volgens elkaar logisch op. De onderwerpen in de focusgroepen hebben niet afgeweken van deze concepten.

Interne validiteit

De interne validiteit gaat over de mate waarin “conclusies over relaties gerechtvaardigd en compleet zijn” (Aken et al., 2012, p.211). Er is geen onderzoek gedaan naar onderlinge relaties. De verkenning van het theoretisch kader had niet tot doel om relaties te leggen of te verklaren, maar om een kader te stellen waarbinnen het ontwerp van risicogestuurd toezicht op de BBLV en daaruit voortvloeiende interventies konden worden gegenereerd. Er is gepoogd om de interne validiteit van het onderzoek te vergroten met behulp van theoretische triangulatie. Er zijn hierbij verschillende theoretische perspectieven toegepast tijdens de literatuurstudie en het documentenonderzoek. De theoretische perspectieven zijn deels geïnspireerd door de thema’s en concepten die de opdrachtgever heeft aangereikt en de praktijkkennis van de onderzoeker (bijvoorbeeld over het thema intelligence/ informatie). Hierdoor kan de interne validiteit niet geheel worden gegarandeerd. Wel is gepoogd om de thema’s en concepten zo volledig mogelijk te onderzoeken en beschrijven, zoals blijkt uit een aanzienlijke literatuurlijst.

Externe validiteit

Externe validiteit betreft de “mate waarin de uitkomsten en conclusies van het onderzoek gegeneraliseerd en overgebracht kunnen worden naar andere mensen, organisaties, landen en situaties” (Aken et al., 2012, p.212). Aangezien het onderzoek een praktische toepassing van het concept risicogestuurd toezicht bij de BTBB (een uniek onderzoeksobject) betreft, is het daarmee niet mogelijk om resultaten zonder meer te generaliseren naar andere delen van de KMar of andere toezichthouders. Het betreft immers een maatwerkontwerp met bijbehorende interventies. Wel kunnen de resultaten gebruikt worden voor verder onderzoek bij de BTBB, de Koninklijke Marechaussee of voor gelijkend onderzoek onder toezichthouders in Nederland of toezichthouders op de BBLV in het buitenland.

2.3 Relevantie

Het onderzoek is niet alleen relevant voor de BTBB, maar zeker ook voor de drie stakeholders die samen de maatschappelijke driehoek voor maatschappelijke interactie (waaronder toezicht) vormen (Mouwen, 2011; Ruimschotel, 2014, P. 193), namelijk:

1. De NCTV die het gezag heeft over de BBLV en die daarmee het nationale belang van een veilige burgerluchtvaart bewaakt en tevens opdrachtgever is voor de BTBB;
2. De entiteiten binnen de luchtvaartsector die als economische actoren primair belang hebben bij een goed functionerende burgerluchtvaart om de aangeboden diensten rendabel te laten zijn;
3. De burger die gebruikt maakt van diensten in de luchtvaartsector en die als consument en reiziger belang heeft bij een veilige en betaalbare burgerluchtvaart⁵.

Door daar te zijn waar het er het meeste toe doet, wordt het beter mogelijk om preventief actie te ondernemen en zo tekortkomingen te voorkomen, dan wel in een vroeg stadium te laten corrigeren. De veiligheid van de burgerluchtvaart neemt hierdoor toe, terwijl tegelijkertijd de inzichten uit dit onderzoek leiden tot een eerlijker verdeling van de toezichtinspanning⁶ over ondertoezichtgestelde entiteiten. In essentie zal de toezichtinspanning ten aanzien van risicovolle entiteiten toenemen, terwijl de toezichtinspanning ten aanzien van minder risicovolle entiteiten juist zal afnemen.

De wetenschappelijk relevantie van dit onderzoek bestaat eruit dat met dit onderzoek verschillende visies op risicogestuurd toezicht en de hierbij geleerde lessen gecombineerd worden met literatuur over risicogestuurd werken om te komen tot een praktische toepassing van het concept risicogestuurd toezicht bij de BTBB (een uniek onderzoeksobject). Andersom wordt ook de literatuur onderbouwd met een praktisch voorbeeld. De resultaten zijn direct toepasbaar voor de BTBB, maar kunnen ook als referentiemateriaal dienen voor verder onderzoek bij de BTBB, de Koninklijke Marechaussee of voor gelijkend onderzoek naar risicogestuurd toezicht door toezichthouders in Nederland of toezichthouders op de BBLV in het buitenland.

⁵ In tegenstelling tot de rijksinspecties is er geen directe interactie tussen de BTBB en de burger. De BTBB legt geen publieke verantwoording af aan de burger in de vorm van bijvoorbeeld rapportages of kamerbrieven aan de Tweede Kamer. Dit proces verloopt indirect via de NCTV.

⁶ 'Toezichtinspanning' door de toezichthouder leidt tot 'toezichtlast' voor ondertoezichtgestelde entiteiten. Beide begrippen worden in dit rapport gebruikt.

3. Theoretisch kader

Implementatie van risicogestuurd werken is niet eenvoudig (Helsloot & Scholtens, 2014; Van Staveren, 2009; 2015). Dit is volgens van Staveren te wijten aan het feit dat "vorm, functie en betekenis van risicomanagement ... grotendeels ontastbaar en subjectief [zijn]" (Van Staveren, 2015, p. 101). Voor een succesvolle implementatie is volgens hem dan ook "een organisatorische ontwerpbenadering nodig door het combineren van risicomanagement, innovatiemanagement en verandermanagement. Methoden voor risicomanagement moeten daarom worden aangepast aan de structuur en cultuur binnen de organisatie en de verschillende typen gebruikers" (2015, p. 102).

Bij de implementatie van risicogestuurd toezicht zijn de begrippen risico (3.1), risicogestuurd werken (3.2), risicogestuurd toezicht (3.3), onzekerheid en intelligentie (3.4) relevant om de hoofdvraag en deelvragen te kunnen beantwoorden. De begrippen zullen in dit hoofdstuk achtereenvolgens worden beschreven. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie.

3.1 Risico

Om te komen tot risicogestuurd toezicht is het allereerst van belang om het begrip *risico* te definiëren. Er is in de (academische) literatuur geen eenduidige definitie van dit begrip te vinden (Helsloot & Scholtens, 2014; Van der Molen, 2015; Renn, Klinke, & Van Asselt, 2011; Van Staveren, 2009). In veel gevallen wordt een risico gedefinieerd als *kans x (negatief) gevolg*. Deze definitie is te beperkt, omdat geen rekening wordt gehouden met complexiteit, onzekerheid en ambiguïteit waarmee veel risico's gepaard gaan. De meeste risico's laten zich immers niet uitrekenen met de eenvoudige formule kans x gevolg, maar vereisen het maken van (maatschappelijke) keuzes en het nemen van beslissingen (Renn, Klinke, & Van Asselt, 2011, p.243). Van der Molen concludeert dat: "De meest voorkomende definities blijken te refereren aan waarde(creatie of verlies) of nut(s) maximalisatie of verlies), kans(en), gebeurtenis(sen), effect(en)/consequentie(s), de zwaarte van de effecten, onzekerheid of onzekerheden, uitkomsten, het effect op doelstellingen en combinaties daarvan" (2015, p.17-18). Zo definieert Van Staveren (2015, p.47) het begrip *risico* als "een onzekere gebeurtenis met oorzaken, een kans van optreden en effecten op doelstellingen". Het is niet de pretentie van de onderzoeker is om een nieuwe definitie van het begrip *risico* op te stellen. Daarom zal, om redenen van duidelijkheid en werkbaarheid, worden aangesloten bij de definitie van van risico volgens Van Staveren. Deze definitie is om verschillende redenen goed te gebruiken. Ten eerste koppelt deze definitie de risico's expliciet aan de te behalen doelstellingen. Dit zorgt voor afbakening en focus. Ten tweede vraagt deze definitie aandacht voor de oorzaken van een

risico. Voor het toezicht is het van belang om oorzaken te achterhalen om structurele oplossingen te kunnen bewerkstelligen. Ten derde maakt deze definitie, door de tekst “een onzekere gebeurtenis”, onderscheid tussen risico's, feitelijke problemen en dreigingen. Geraets (2018) stelt dat er bij een dreiging sprake is van een kwaadwillende intentie (bekend uit inlichtingenbronnen) of een daadwerkelijke opzettelijke actie van buitenaf. In geval van een dreiging is direct optreden noodzakelijk, omdat er is sprake van een grote mate van zekerheid dat de gebeurtenis gaan optreden oftewel er is sprake van acuut gevaar (Van der Knaap, 2019, p.94). Hoewel dit niet expliciet in de definitie is opgenomen gaat het bij een risico niet alleen om negatieve gevolgen, maar ook over positieve gevolgen (Van Staveren, 2015; 2018). Een focus op risico's in tegenstelling tot problemen is ook een trend die de Inspectieraad (2019) signaleert en waarbij van toezichthouders wordt verwacht dat ze proactief optreden en steeds meer problemen voorkomen in plaats van pas handelen als het probleem is opgetreden.

Verordening (EU) 18/2010 en het kwaliteitsprogramma voor de Beveiliging van de Burgerluchtvaart (Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid, 2013, p.14-15) schrijft voor dat de risicoanalyse gericht moet zijn op mate waarin risico's op non-compliance aan wet-/ regelgeving ontstaan. Ook uit het Begippenkander Rijksinspecties (Velders & Brunia, 2013, p.82) is te destilleren dat toezicht zich moet richten op het risico dat zich, door niet naleving van wet- en regelgeving, een kans op gevaar voordoet of dat de gestelde kwaliteitseisen niet worden gehaald en hoe groot de gevolgen daarvan zijn. Een risicoanalyse kan vervolgens gericht zijn op de huidige of een toekomstige situatie. Volgens de WRR (2013, p.47) interpreteren en operationaliseren de rijksinspecties het begrip risico verschillend en is het de vraag of zij zich richten op risico's op niet-naleving van wet- en regelgeving, juridische risico's, politieke afbreukrisico's of juist maatschappelijke risico's. Hierbij bepleit de WRR een grotere focus op de maatschappelijke risico's.

Het doel van het toezicht is entiteiten die een verantwoordelijkheid hebben in de beveiliging van de burgerluchtvaart te stimuleren om te werken volgens de in wet- en regelgeving gestelde beveiligingsnormen, zodat de burgerluchtvaart veilig blijft (maatschappelijk belang). Maar niet alle entiteiten zijn doorlopend compliant. Oorzaken van non-compliance kunnen bijvoorbeeld liggen in het menselijke gedrag, faalkans van techniek of een door de entiteit gekozen compliance strategie. Bij het bepalen van risico's zijn risicoperceptie en risico acceptatie twee belangrijke factoren. Risicoperceptie is de unieke wijze waarop iemand een risico ziet en inschat. Dit wordt bepaald door kennis, ervaring, betrokkenheid etc. en is daarom aan verandering onderhevig (Slovic, 1987; Van Staveren, 2015b). Kahneman & Tversky (1979) kwamen tot de conclusie dat risicoperceptie wordt beïnvloed door systematische afwijkingen (bias). De beschikbaarheidsbias (inschattingen op basis van ervaringen uit het verleden), de optimismebias (vertrouwen dat goede dingen eerder gebeuren dan slechte dingen) en de

bevestigingsbias (neiging om eigen opvattingen te bevestigen) zijn de drie belangrijkste systematische afwijkingen om rekening mee te houden bij het omgaan met risico's (Van Staveren, 2015b, p. 55). Het is belangrijk om oog te hebben voor verschillen in risicoperceptie, deze te bespreken en deze te accepteren. Dit kan namelijk leiden tot waardevolle inzichten over de aanwezigheid en grootte van risico's.

Het inschatten van risico's ten aanzien van het toezicht op de BBLV is vooral een kwalitatief en daarmee subjectief proces. De subjectiviteit wordt veroorzaakt door verschillen in risicoperceptie van individuen.

Het betrekken van personen in verschillende functies (intern) en organisaties (extern) leidt tot het vergroten van het aantal invalshoeken, het vergroten van de kennis en ervaringsbasis en kan bias mitigeren en daarmee de objectiviteit van het proces en de resultaten daarvan vergroten (Geraets, 2018).

Op basis van de risicoperceptie ontstaat een keuze voor een risicohouding (ook wel: risk appetite of risicotolerantie). De risicohouding bepaald hoeveel risico een organisatie bereid is te nemen (accepteren) om haar doelstellingen te behalen. De risicohouding kan uiteenlopen van zeer risicozoekend tot zeer risicomijdend (Hillson & Murray Webster, 2007). Niet alleen de beleidsmaker en de toezichthouder hebben een impliciete of expliciete risicohouding, maar dit geldt ook voor ondertoezichtgestelde entiteiten. Iedere entiteit kiest namelijk een compliance strategie waarbij hij een afweging maakt tussen de inspanning en nadelen om 100% compliant te zijn en de kans op ontdekking en handhaving door de toezichthouder.

Bij risico acceptatie is sprake van een afweging van de voordelen (van het niet mitigeren) van een bepaald risico en de nadelige gevolgen die aan dat risico kleven. Ten aanzien van de BBLV is er sprake van acceptatie van restrisico's.. Een restrisico ontstaat door beperkingen in wet-/ regelgeving, omdat deze bijvoorbeeld altijd achterloopt bij innovaties, maar ook doordat de maatregelen de dreiging niet 100% tegengaan. Bij het opleggen van maatregelen wordt het veiligheidsbelang afgewogen tegen onder andere economische en politieke belangen in relatie tot andere EU lidstaten en derde landen. Een voorbeeld van een geaccepteerd restrisico is de toegestane procedure om in bepaalde beveiligingsprocessen niet in 100% van de gevallen een beveiligingsonderzoek uit te voeren, maar slechts in een bepaald percentage van die gevallen. Hierdoor wordt in ieder geval in een vast percentage van de gevallen geen beveiligingsonderzoek uitgevoerd. Dit nadeel is geaccepteerd, omdat het 100% uitvoeren van deze beveiligingsprocessen gepaard gaat met hoge kosten en onwenselijke doorlooptijden. Deze processen en percentages komen tot stand op basis van een mix van politieke, economische en dreigingsfactoren (zo gaat bijvoorbeeld niet van iedere categorie personen, die het beveiligde gebied van een luchthaven willen betreden, dezelfde dreiging uit. Er kunnen immers ten aanzien van bepaalde categorieën personen mitigerende maatregelen gelden, zoals het vereiste van een Verklaring Geen Bezwaar. Het accepteren van restrisico's betekent dat er een zekere mate van risico overblijft, ook wanneer entiteiten 100% compliant zijn. Tot slot kan ook een toezichthouder risico's accepteren. Dit kan in de toezichtfase van de toezichtcyclus, door bijvoorbeeld bedrijven in een lage risicocategorie niet of minder vaak te inspecteren.

Ook in de handhavingfase van de toezichtcyclus kan besloten worden om risico's te accepteren, door bijvoorbeeld de hersteltermijn te verlengen of geheel niet te handhaven op tekortkomingen die spoedig zullen worden weggenomen.

3.2 Risicogestuurd werken

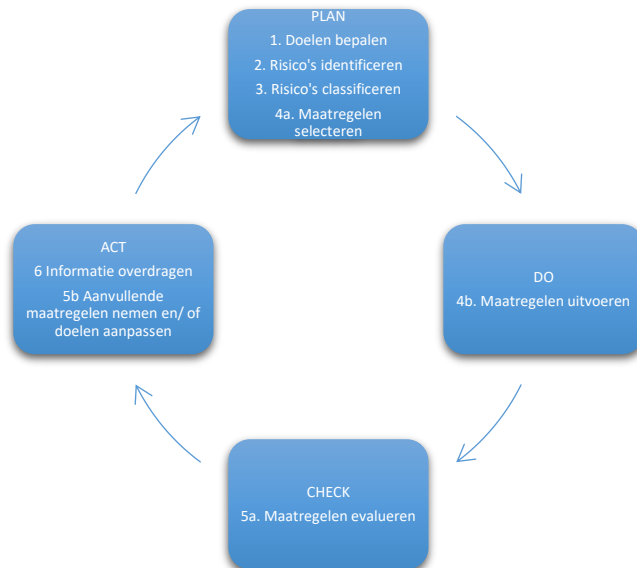
Vanuit de duiding van het begrip risico ontstaat de vraag wat risicogestuurd werken is. In een eerste verkenning van de (inter)nationale wet en regelgeving op het gebied van de Beveiliging Burgerluchtvaart (BBLV) is geen definitie van risicogestuurd werken/ -toezicht gevonden. Er wordt wel gesproken van risicomangement en met name de risicoanalyse methode, maar dan in een meer instrumentele en traditionele zin waarbij risicobeheersing centraal staat.

3.2.1 Definitie risicogestuurd werken

Van Staveren (2018) beschrijft risicogestuurd werken als een doorontwikkeling van traditioneel risicomangement, waarbij een voordeel is dat er meer handelingsperspectief ontstaat in tegenstelling tot de traditionele reflex om risico's altijd te willen verminderen. Risicogestuurd werken "gaat over het omgaan met onzekerheden die de organisatiedoelen beïnvloeden door relevante risico's te verminderen, accepteren of juist bewust te nemen" (Van Staveren, 2015). Risicomangement is volgens Van Staveren (2015, p.60) het "doelgericht, expliciet, gestructureerd, communiceren en continu omgaan met risico's." In het risicomangementproces kan intelligence helpen de onzekerheid over een risico te verkleinen (Geraets, 2016, 2018; Van der Knaap, 2019). Het traditionele risicomangement is volgens Van Staveren veelal instrumenteel van aard en vindt vaak naast de dagelijkse werkprocessen plaats in bijvoorbeeld aparte risicomangementafdelingen. Voorbeelden hiervan vinden we bij de grote rijksinspecties. Voor een kleine toezichthouder als de BTBB is hiervoor geen plek in de formatie. Dit gegeven alleen al maakt het noodzakelijk om het risicomangement te integreren in de tactische en operationele werkprocessen. Bij het traditionele risicomangement, dat gebaseerd is op het scientific management van Taylor (1911) is vooral aandacht voor de harde kant (o.a. systemen, planning en controle) en veel minder aandacht voor de zachte kant van risicomangement. Risicogestuurd werken kenmerkt zich juist door meer aandacht voor: "mens, cultuur, flexibiliteit, leren, aanpassingsvermogen en de realiteit van beperkte maakbaarheid van organisaties" (Van Staveren, 2015, p. 81). Van Staveren (2009) destilleert uit onderzoek van een groot aantal risicomangementmethoden zes generieke risicoprocesstappen, te weten 1) doelen bepalen; 2) risico's identificeren; 3) risico's classificeren; 4) risico's beheersen; 5) risico's evalueren; 6) risicodossier overdragen. Het geïntegreerd toepassen van deze stappen in dagelijkse werkprocessen definieert Van Staveren (2015, p.79) als risicogestuurd werken.

3.2.2 Hoe kan risicogestuurd gewerkt worden?

Door de zes generiek risicoprocesstappen te integreren in de Deming circle ontstaat een beeld hoe risicogestuurd kan worden gewerkt. Het gaat er hierbij, zoals gezegd, om deze zes stappen te integreren in dagelijkse werkprocessen.



Figuur 2 De zes generieke risicoprocesstappen weergegeven in de Deming cirkel (Van Staveren, 2015b, p. 73)

Drie hulpmiddelen bij dit proces zijn een *risicodialoog*, een *risicosessie* en een *risicodossier*. Door middel van risicodialoog zijn verschillende partijen, intern en/ of extern de organisatie, met elkaar op een gestructureerde en transparante manier in gesprek over het risicomanagementproces of voeren zijn gezamenlijk een risicoanalyse uit. Risicodialoog draagt bij aan het vergroten van het wederzijds vertrouwen tussen partijen. Risicodialoog bestaat, vanwege het cyclische karakter van het risicomanagementproces, uit een doorlopende reeks risicosessies. Een risicosessie is een gesprek over doelen en de daaraan verbonden risico's. Tijdens een risicosessie worden de eerste vier generieke risicomanagementstappen genomen, namelijk doelen vaststellen (stap 1), risico's identificeren (stap 2), risico's classificeren (stap 3) en maatregelen selecteren (stap 4a). De informatie wordt opgeslagen in een risicodossier.

3.2.3 Voorwaarden en belemmeringen voor risicogestuurd werken

Van Staveren (2015) identificeert, op basis van praktijktoetsing van de door hem in 2009 vastgestelde vijftig kernvariabelen, vijftien voorwaarden aan de invoering en uitvoering van risicogestuurd werken. Deze hebben betrekking op de organisatiestructuur, de organisatiecultuur of de methode. Daarnaast identificeert hij zes belemmeringen om te komen tot risicogestuurd werken.

⁷ Zie bijlage 8 Risicovocabulaire voor een meer uitgebreide beschrijving van deze drie hulpmiddelen.

Voorwaarden en belemmeringen voor de invoering en uitvoering van risicogestuurd werken	
Voorwaarden aan de organisatie structuur	1. Rollen, taken en verantwoordelijkheden zijn formeel afgesproken;
	2. Het omgaan met risico's is formeel gedelegeerd naar die personen die dit als onderdeel van hun dagelijkse activiteiten doen;
	3. Het omgaan met risico's in relatie tot doelstellingen wordt formeel gerapporteerd (aan het managementteam);
	4. Er zijn formele afspraken om het werkproces van risicosturing aan te passen op basis van voortschrijdend inzicht;
	5. Er is formeel afgesproken dat de externe omgeving van de organisatie bij risicogestuurd werken wordt betrokken;
Voorwaarden aan de organisatiecultuur	6. Binnen de hele organisatie worden eenduidige werkdefinities voor risicogestuurd werken gebruikt;
	7. Binnen de hele organisatie wordt beseft dat risico-inschattingen deels subjectief zijn;
	8. Binnen de hele organisatie worden verschillen in risicoperceptie en risicohouding expliciet uitgesproken en besproken;
	9. Risicogestuurd werken wordt door samenwerkingen in multidisciplinaire teams met leden van binnen en buiten de organisatie uitgevoerd;
	10. Binnen de hele organisatie is uitwisselen van risico-informatie vanzelfsprekend;
Voorwaarden aan de methode	11. De methode is beschikbaar en toegankelijk voor alle beoogde gebruikers;
	12. De beoogde gebruikers ervaren de methode als gebruiksvriendelijk;
	13. Gebruik van de methode levert relatief voordeel voor de beoogde gebruikers op;
	14. De methode sluit naadloos aan op de werkprocessen van de beoogde gebruikers;
	15. De kosten voor aanschaf, ontwikkeling en gebruik van de methode zijn acceptabel.
Belemmeringen (betreffende de organisatiecultuur)	1. Gebrek aan tijd van managers en medewerkers om het risicodossier te vullen;
	2. De onvermijdelijke subjectiviteit van de risico-inschattingen;
	3. Angst voor risico's die ineens wel heel helder en groot opdoemen;
	4. Moeite met het kiezen van passende beheersmaatregelen;
	5. Onwil om van bestaande werkmethoden af te wijken;
	6. Opdrachtgevers en leidinggevendenden die de risico's niet willen zien.

Tabel 2 Voorwaarden en belemmeringen risicogestuurd werken

3.3 Risicogestuurd toezicht

Nu inzicht is ontstaan in de definitie, voorwaarden en belemmeringen om risicogestuurd te kunnen werken, is het de vervolgvraag wat een risicogestuurde manier van toezichthouden inhoudt. Hoewel alle rijksinspecties risicogestuurd werken, blijken de definitie en de operationalisering daarvan niet eenduidig. Risicogestuurd toezicht, ook wel bekend als risicogebaseerd toezicht of risicogeorienteerd toezicht is maatwerk en is bij alle rijksinspecties in ontwikkeling.

3.3.1 Definitie risicogestuurd toezicht

In 2005 verscheen de Tweede Kaderstellende Visie op Toezicht (TK 2005-2006, 27 831). Dit document geldt nog steeds als basis voor het toezicht, zoals uitgeoefend door rijksinspecties en autoriteiten. "Onder

toezicht verstaat het kabinet: 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” (TK 2005-2006, 27 831, p.16). Er zijn in dit document zes principes van goed toezicht geformuleerd, namelijk transparant, professioneel, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, selectief. Het principe *selectief* vormt de basis voor de risicogestuurd werkwijze en omvat twee aspecten: 1) de vorm en omvang van toezicht op basis van een afweging van risico's, kosten en baten en 2) de mate waarin de overheid zelf toezicht houdt. Dit tweede aspect is een politiek strategisch vraagstuk en is geen onderdeel van dit onderzoek.

Risicogestuurd toezicht houdt in dat een toezichthouder een rationele toezichtstrategie toepast, waarbij zij risico's in kaart brengt en prioriteert met als doel om de beperkte capaciteit in te kunnen zetten waar een zo groot mogelijke reductie van risico's kan worden bereikt (De Bruijn & Teisman, 2020; Helsloot & Scholtens, 2014; Van der Knaap, 2019; Ruimschotel, 2014; Wingerde, Mascini, & Barth, 2018). Efficiëntie en effectiviteit zijn dan ook de voordelen ten opzichte van rule-based toezicht. De kernelementen van risicogestuurd toezicht zijn selectiviteit, efficiency en effectiviteit. Een vergelijking met toezichthouders op de BBLV in Ierland en Frankrijk leert dat zij dezelfde uitgangspunten hanteren (Direction générale de l'aviation civile (DGAC), 2018; Irish Aviation Authority, 2014). Aelen (2014) en Daalder (2010) stellen dat van een toezichthouder niet kan worden verwacht dat zij onmiddellijk alle overtredingen opspoorde of doorlopend overal toezichthoud. Het uiteindelijke doel van (risicogericht) toezicht is het dienen van de maatschappelijke belangen en het bereiken van maatschappelijke effecten (o.a. WRR, 2013; European Aviation Safety Agency, 2016).

3.3.2 Hoe werkt risicogestuurd toezicht?

Uit de literatuur (De Bruijn & Teisman, 2020; Helsloot & Scholtens, 2014; Van der Knaap, 2019; Ruimschotel, 2014; Wingerde et al., 2018) blijkt dat toezichthouders bij de prioritering van toezichtactiviteiten een afweging maken tussen 1) de grootte van risico's, 2) de entiteiten waar deze risico het grootste zijn en 3) waar en welke (preventieve of repressieve) toezichtinstrumenten het grootste effect kunnen bereiken. De Wolf & Honingh (2014) voegen toe dat het gaat om een verwachting dus een inschatting van het risico. Risico's zijn vaak moeilijk objectief meetbaar (Helsloot, Scholtens, & Haen, 2020). De keuzes voor toezicht moeten, los van politieke belangen, op basis van expertise rationeel en goed onderbouwd worden gemaakt (Van der Knaap, 2019).

In 3.3.1 zijn efficiëntie en effectiviteit als voordelen van een risicogestuurde werkwijze benoemd. Een derde voordeel van een risicogestuurde werkwijze is dat een focus op risico's, in tegenstelling tot een focus op problemen, het mogelijk maakt om proactief op te treden en steeds meer problemen te voorkómen in plaats van pas te handelen als een probleem zich heeft geopenbaard. Hierbij is het van

belang om niet alleen sneller te *kunnen* optreden, maar dat ook *willen* en *doen* (Inspectieraad, 2016). Een alerte houding voor nieuwe/ onbekende risico's is daarom naast een korte responstijd noodzakelijk. Dit krijgt vorm door de risicoanalyse te baseren op proactief en periodiek verzamelde informatie over indicatoren die inzicht kunnen geven in de grootte en aanwezigheid van risico's (Robben, Bal, & Grol, 2012). Risico's worden door een team in kaart gebracht en geclassificeerd tijdens een risicosessie. Tijdens de sessie worden ook beheersmaatregelen gekozen. Deze maatregelen kunnen erop gericht zijn op het reduceren van de kans dat een risico zich daadwerkelijk zal manifesteren als een probleem (kansreductie). Beheersmaatregelen kunnen er ook op gericht zijn om de gevolgen van het daadwerkelijk manifesteren van een risico te reduceren (gevolgreductie). Er kan ook een keuze worden gemaakt om een risico te accepteren of zelfs bewust te nemen. Het product van de risicosessie is een risicodossier.

De EASA (2016) heeft een analyse gemaakt van de mate van risicogestuurd toezicht op luchtvaart veiligheid (in de zin van safety) in dertien landen. Aanvullend op eerder genoemde voorwaarden beveelt zij aan om 1) de methode voor risicogestuurd toezicht doorlopend te verbeteren en 2) stevig te investeren in opleiding en training van inspecteurs.

Het toezicht op de naleving van aviation safety wetgeving is in Nederland belegd bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILenT). Het toezicht wordt risicogestuurd uitgevoerd. De ILenT stelt een gedegen informatiepositie als belangrijkste voorwaarde om risicogestuurd te kunnen werken (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2020). Om haar informatiepositie te versterken maakt ILenT gebruik van een omgevingsanalyse en (voor de langere termijn) een scenario analyse om kansen, nieuwe risico's of risico's die verdwijnen om het maatschappelijke effect te bereiken, in kaart te brengen. Deze analyses worden uitgevoerd in samenwerking met derde partijen, zoals kennisinstituten en relevante maatschappelijke organisaties. Omgekeerd deelt ILenT haar kennis door te investeren in veiligheidspromotie. Binnen safety, maar ook binnen security, is het stimuleren van een veiligheidscultuur een belangrijke pijler om effectiviteit te vergroten (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2020; Geraets, 2018). Deze werkwijze draagt bij aan proactiever toezicht.

Het stimuleren van een veiligheidscultuur en een goede informatiepositie zijn ook twee belangrijke pijlers in het risicogestuurd toezicht van de Direction générale de l'aviation civile en de Irish Aviation Authority (Direction générale de l'aviation civile (DGAC), 2018; Irish Aviation Authority, 2014)

Voor het stimuleren van een veiligheidscultuur bij ondertoezichtgestelde entiteiten en de uitwisseling van informatie met deze entiteiten leggen de Irish Aviation Authority (IAA) en de Direction générale de l'aviation civile (DGCA) nadruk op het gebruik van een Security Management System (SeMS), zoals vastgesteld door de European Civil Aviation Conference (2016). Een SeMS is gebaseerd op proactief risicomanagement door de entiteit en omvat onder meer de toepassing van kwaliteitscontrolemechanismen. De resultaten van de kwaliteitscontrole worden verplicht periodiek

gedeeld met de toezichthouder die deze gebruikt voor haar risicoanalyse. De IAA versterkt haar informatiepositie door een open dialoog met ondertoezichtgestelden entiteiten en andere stakeholders in het coördinatiemechanisme burgerluchtvaart. Dit mechanisme is vergelijkbaar met Nederlandse (overleg)structuren, zoals het platform Beveiliging en Publieke Veiligheid Schiphol en het Groot Beleid en Handhavingsoverleg. Voorwaarde om zo'n mechanisme goed te laten werken is volgens IAA een laagdrempelige en informele houding van de toezichthouder. Hierdoor blijft de bereidheid tot delen van informatie en de snelheid van informatie-uitwisseling hoog.

DGCA (2018) stelt verder als voorwaarde dat de implementatie van risicogestuurd toezicht gebeurt op domein niveau (i.c. het luchthaventoezicht en het luchtvrachtoezicht als geheel) en niet enkel op kleine groepen entiteiten in een subdomein (bijvoorbeeld erkend leveranciers vluchtbenodigdheden binnen het luchtvrachtoezicht). Hierdoor ontstaat meer inzicht in de relatieve prestaties en kenmerken van de verschillende entiteiten wat bijdraagt aan de ontwikkeling van de methode en het risicoprofiel per entiteit.

Zowel de DGCA als de IAA ervaren het dilemma dat de Europese wet- en regelgeving veel toezichtactiviteiten limitatief en gedetailleerd voorschrijft. Om naast deze verplichte activiteiten ruimte te creëren voor risicogestuurd toezicht, was een van de eerste stappen die de DGAC nam in de ontwikkeling van risicogestuurd toezicht, om een analyse te maken van absolute minimale normen ten aanzien van de verplichte activiteiten en enkel deze nog rule-based uit te voeren. Eventuele nationale verzwaringen werden hierbij losgelaten (DGAC, 2018). Om de toezichtprioriteit vervolgens te bepalen wordt een ranking gemaakt van alle entiteiten op basis van historische toezichtresultaten, het risicoprofiel van de entiteit en de kwaliteit van het SeMS. De IAA gebruikt de wettelijk verplichte activiteiten als een baseline wat vermenigvuldigd met een risicoprofiel per entiteit leidt tot een toezichtfrequentie (Irish Aviation Authority, 2014).

De Bruijn & Teisman (2020) komen tot twee ideaaltypes voor risicogestuurd toezicht, te weten een gesloten aanpak en een open aanpak. De kenmerken van beide modellen is hieronder weergegeven. In de praktijk constateren zij bij de rijksinspecties een maatwerkmix aan elementen uit beide ideaaltypen.

	Gesloten aanpak voor risicogestuurd toezicht	Open aanpak voor risicogestuurd toezicht
Idee over risico's	Meetbare risico's en causaliteit. Risico's worden berekend op basis van formele kennis, zoals wetenschappelijke rapportages en analyse van kwantitatieve data.	Risico's zijn complex en ambigue. Risicodialoog gebaseerd op formele en impliciete kennis, leidt tot duiding van risico's.
Idee over aard van onzekerheid	Onzekerheid is oplosbaar door meer informatie.	Weten wat je wel en niet begrijpt (joint fact finding genereert beste zicht).
Besluitvorming	Op basis van geaggregeerde cijfermatige kennis, worden op centraal niveau op een routinematige risico's geprioriteerd.	Met behulp van inschattingen van professionals worden prioriteiten op decentraal niveau bepaald.
Methodiek	Formeel, gestandaardiseerd, streven naar efficiëntie, contextonafhankelijk.	Intuitief en subjectief, contextafhankelijk.
Kennisbasis	Nadruk ligt op formele en vaak kwantitatieve kennis, waaruit een consistent en navolgbaar beeld volgt.	Nadruk ligt op impliciete kennis in hoofden zoals expertise en ervaring; deze levert een veelkleurig beeld op waaruit intersubjectief keuzen volgen.

Bevoegdheid inspecteurs	De gestelde prioriteiten worden voorgeschreven aan inspecteurs. Ze hebben hierdoor heel beperkte discretionaire bevoegdheid om risico's te prioriteren.	Inspecteurs hebben meer discretionaire bevoegdheid om risico's te prioriteren.
Interactie met externe partijen	Interactie met externe partijen/ stakeholders past minder bij een gesloten aanpak	Interactie met externe partijen/ stakeholders past meer bij een open aanpak
Context	Een gesloten aanpak past het beste in een context waarin risico's goed en eenvoudig met elkaar te vergelijken zijn	Een open aanpak past het beste in een context waarin risico's niet te berekenen zijn, complex en ambigue zijn

Tabel 3 Aanpak (Naar De Bruijn & Teisman (2020, p. 21-22))

Er zijn volgens De Bruijn & Teisman (2020) zes factoren van invloed op de keuze voor een meer open of meer gesloten aanpak. Dit zijn achtereenvolgens: 1) de complexiteit en ambiguïteit van risico's, 2) de politiek-maatschappelijke context, 3) de attitude van de toezichthouder richting de ondertoezichtgestelden, 4) de kenmerken van een sector, 5) de juridische context waarbinnen de toezichthouder opereert, 6) de informatiebasis. Deze factoren worden in hoofdstuk 6 geprojecteerd op de BTBB. Hieruit volgt een diagnose van de huidige werkwijze en een aanbeveling voor een meer open of gesloten aanpak bij risicogestuurd toezicht.

De Bruijn en Teisman (2020) onderzochten ook het gebruik van impliciete (in de hoofden van inspecteurs) en expliciete (formeel en objectief) kennis. De impliciete kennis is zeer waardevol, maar is veelal gebaseerd op ervaringen uit het verleden, terwijl er gelijktijdig ook behoefte is aan vooruitkijken door het verzamelen van expliciete en toekomstgerichte informatie uit de omgeving. Zij vonden daarom dat impliciete kennis vooral gebruikt wordt om de expliciete kennis te toetsen en aan te vullen. Tot slot stelden De Bruijn & Teisman vast dat de mate van discretionaire bevoegdheid om prioriteiten te stellen op het operationele niveau afneemt wanneer er bij toezichthouders meer risicosturing plaatsvindt. Dit blijkt evenwel geen effect te hebben op de tevredenheid van inspecteurs over de gestelde toezichtprioriteiten en blijkt dus geen belemmerende factor te zijn.

3.3.3 Voorwaarden en belemmeringen

Uit bovenstaande kunnen de volgende voorwaarden en belemmeringen voor risicogestuurd toezicht worden gedestilleerd:

Voorwaarden en belemmeringen risicogestuurd toezicht	
Voorwaarden aan structuur	De keuzes voor toezicht worden, los van politieke belangen, op basis van expertise, rationeel en goed onderbouwd; De methode voor risicogestuurd toezicht moet doorlopend worden verbeterd.
Voorwaarden aan cultuur	Niet alleen sneller <i>kunnen</i> optreden, maar dat ook <i>willen</i> en <i>doen</i> ; Bewustzijn dat niet alle risico's bekend en/ of meetbaar zijn; Laagdrempelige en informele houding van de toezichthouder in overlegstructuren om informatiepositie te versterken.

Voorwaarden aan methode	Implementatie van risicogestuurd toezicht gebeurt op domein niveau; Compenseren voor vernauwing van het blikveld bij nadruk op zichtbare en meetbare risico's; Kritisch zijn over de kwaliteit van de risicoanalyse en deze regelmatig evalueren en verbeteren; Gebruikers moeten door middel van opleiding en training doorlopend over voldoende relevante kennis voor risicogestuurd toezicht beschikken.
Belemmeringen	Niet alle risico's zijn bekend en/ of meetbaar.

Tabel 4 Voorwaarden en belemmeringen risicogestuurd toezicht

3.3.4 Risico's aan risicogestuurd toezicht

Het is goed om te beseffen dat aan risicogestuurd toezicht ook nadelen kleven. Tijdens de literatuurstudie werden de volgende acht risico's geïdentificeerd.

1. Door een te grote focus op het meetbaar maken van risico's, kan een illusie van beheersbaarheid en maakbaarheid ontstaan (WRR, 2013);
2. Binnen de toezichthouder kan, door verschil in risicoperceptie, een kloof ontstaan tussen het formele beleid en het toezicht in de praktijk, zoals dit zich bij ISZW heeft gemanifesteerd. (Wingerde et al., 2018, p. 93);
3. Ten aanzien van handhaving loopt de maatschappij het risico dat de toezichthouder vastgestelde situaties van non-compliance niet gaat handhaven, omdat deze niet gerelateerd zijn aan de gestelde prioriteiten (Baldwin, Cave, & Lodge, 2010);
4. Dialoog en samenwerking met stakeholders draagt positief bij aan de risicoanalyse. Het is hierbij volgens De Wolf & Honingh (2014) van belang om te beseffen dat ondertoezichtgestelden strategisch gedrag kunnen vertonen en daardoor de risicoanalyse kunnen beïnvloeden;
5. Er kan vernauwing van het blikveld van de toezichthouder optreden. Hierdoor kunnen verbeteringen en nieuwe veelbelovende ontwikkelingen raken uit beeld als toezichthouders alleen maar gericht zijn op bekende problemen, te meten risico's (die maar een deel van de werkelijke risico's vormen) en minder presterende ondertoezichtgestelden (De Wolf & Honingh, 2014; WRR, 2013);
6. Entiteiten die gemiddeld presteren merken wellicht een afname van de toezichtlast en worden daardoor mogelijk minder geprikkeld om zichzelf te verbeteren, doordat zij hun niet- of minder risicovolle gedrag interpreteren als goed gedrag. Ook transparante communicatie met de sector over de (uitkomsten van) de risicoanalyse kan dit effect hebben (De Wolf & Honingh, 2014; WRR, 2013; Huisman en Beukelman 2007);
7. De Wolf & Honingh (2014) onderkennen ook dat inspecteurs door de uitkomst van risicoanalyses kunnen worden beïnvloed, doordat zij voorafgaand aan een toezichtactiviteit al een verwachting

hebben van de mate van compliance van een ondertoezichtgestelde. Dit kan een objectieve inspectie in de weg staan;

8. Door meer capaciteit in te zetten op de risicobeoordeling aan de hand van beschikbare informatie en minder bedrijven en organisaties fysiek te bezoeken, kan toezicht verworden tot een papieren exercitie (WRR, 2013).

Om deze te mitigeren is het essentieel om de effecten van het toezicht te blijven meten en om de methode voor risicogestuurd toezicht te blijven ontwikkelen, onder meer door de methode te blijven spiegelen met entiteiten binnen de luchtvaartsector en andere toezichthouders (De Wolf & Honingh, 2014; Wingerde et al., 2018; WRR, 2013).

3.4 Onzekerheid en intelligence

Geraets (2016; 2018) stelt dat intelligencemanagement en risicomanagement een symbiotische relatie hebben, in de zin dat beter intelligencemanagement leidt tot beter risicomanagement en vice versa. Een interessante vraag is hoe intelligence(management)⁸ kan bijdragen aan het proactiever en/ of dynamischer maken van het toezichtproces. Doordat beide processen cyclisch zijn en continu worden uitgevoerd wordt de kwaliteit steeds beter. Vanuit het intelligenceproces ontstaat input voor het voornaamste instrument van risicomanagement namelijk de risicoanalyse. De geprioriteerde activiteiten leveren vervolgens weer input voor het intelligenceproces. Geraets (2018, p.313) concludeert dat de kwaliteit van het functioneren van de beide processen toeneemt wanneer de interactie tussen de processen beter wordt begrepen en wordt toegepast.

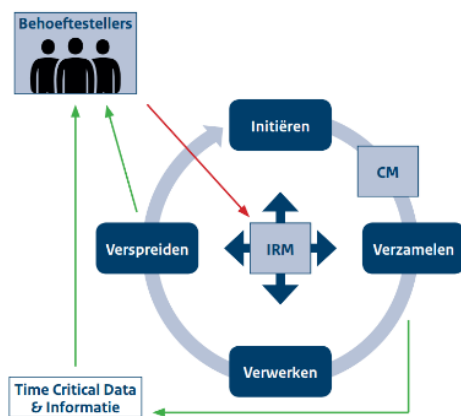
Van toezichthouders wordt verwacht dat zij preventief optreden om (de manifestatie) van risico's te voorkomen en niet pas handelen als er een probleem is ontstaan (Inspectieraad, 2019a, p. 33). Dit sluit goed aan bij de ambitie van de BTBB. In het risicomanagementproces kan intelligence helpen de onzekerheid over een risico te verkleinen (o.a. Geraets, 2018; Van der Knaap, 2019; Inspectieraad, 2019a; Sparrow, 2000). Toezichthouders moeten actief de omgeving afzoeken naar signalen die inzicht geven in de ontwikkelingen en knelpunten binnen de sector.

De KMar werkt volgens het sturingsprincipe van Informatiegestuurd optreden (IGO). Dit is de Nederlandse vertaling en toepassing van Intelligence Led Policing dat zijn oorsprong vindt in Groot-Brittannië. In het veiligheidsdomein, binnen de KMar en in dit document worden de begrippen intelligence, inlichtingen en informatie gebruikt. Om verwarring te voorkomen is het van belang om deze begrippen te duiden. Geraets (2016; 2018) heeft over deze begrippen in de KMar context (werkzaam op het snijvlak van politie en

⁸ In de dagelijkse praktijk worden de begrippen "informatie" en "intelligence" binnen de KMar en de BTBB door elkaar heen gebruikt.

militair) uitvoerig geschreven. Hij belicht hierbij verschillende nationale en internationale definities uit het politie- en het militaire vocabulaire en bijbehorende werkwijzen. Op basis van dit werk kan geconcludeerd worden dat *intelligence* gaat over bewerkte, veredelde en/of geëvalueerde *informatie* of kennis als product van het *intelligenceproces*. Het doel van het intelligenceproces in de context van het toezicht op de BBLV is het reduceren van onzekerheid om besluitvorming en doelgerichte toezichtactiviteiten mogelijk te maken en daarmee het handelen van ondertoezichtgestelden te beïnvloeden of te voorkomen. Informatie is hierbij in essentie de ruwe data die verwerkt wordt tot slimme veredelde intelligence. De term *inlichtingen* wordt onder meer gebruikt als Nederlandse vertaling van het woord intelligence. Toch wordt de term *inlichtingen* en het inlichtingenwerk toch vooral geassocieerd met de Nederlandse veiligheidsdiensten. Deze veiligheidsdiensten geven input aan de dreigingsanalyse voor de BBLV.

De KMar intelligencecyclus verloopt schematisch als volgt:



Figuur 3 KMar intelligencecyclus (Geraets, 2018, p. 198)

De mate van onzekerheid varieert. Er is volgens De Wolf & Honingh (2014) veel onzekerheid wanneer 1) de diversiteit van de ondertoezichtgestelden groot is; 2) als diensten in interactie geleverd worden; 3) als er weinig gegevens zijn om een risicoanalyse op te baseren of 4) omdat de risicoanalyse van veel verschillende factoren afhankelijk is.

Er zijn vier verschillende soorten van onzekerheid te onderscheiden, namelijk:

1. onvermijdelijke variatie; dit zal een de toezichthouder moeten accepteren (Van Staveren, 2015)
2. methodologische onbetrouwbaarheid: er is sprake van een zwakke onderbouwing tussen de kans en het effect van de onzeker gebeurtenis (Helsloot & Scholtens, 2014);
3. technische onzekerheid: er is een gebrek aan informatie, data zijn vaak onnauwkeurig, omdat er maar weinig inspectieresultaten zijn (Helsloot & Scholtens, 2014; Van Staveren, 2015b);
4. epistemologische onzekerheid: niet alle informatie is bekend. Er kan zelfs een complete blinde vlek zijn (Geraets, 2018; De Valk, Guijt & Schaik, 2013; Rumsfeld, 2002; Functowicz & Ravetz, 1991).

Een deel van deze onzekerheden kunnen met behulp van het intelligenceproces verkleint worden. De keuze voor de mate waarin onzekerheden worden verkleind is een afweging van kosten en baten en leidt tot een mate van geaccepteerde onzekerheid.

Bronnen van onzekerheid door gebrek aan informatie	
Niet te verkleinen onzekerheid	Wel te verkleinen onzekerheid
1. Onbekende onzekerheid - je weet niet wat je niet weet	4. Gebrek aan observaties - Je hebt te weinig gegevens
2. Onvoorspelbaarheid - Je kunt het niet voorspellen	5. Onnauwkeurigheid - Je gegevens zijn te onnauwkeurig
3. Onmeetbaarheid - Je kunt het niet meten	6. Tegenstrijdige resultaten - Je resultaten zijn niet logisch
	7. Bekende onwetendheid - Je weet wat je niet weet

Tabel 5 Onzekerheid door gebrek aan informatie (Van staveren, 2015) gebaseerd op Asselt en Rotmans (2002).

Annetje Ottow (2015) destilleert uit verschillende toezichtsrapporten een aantal lessons learned op het gebied van intelligencemanagement en besluitvorming. Zij concludeert dat een organisatie in staat moet zijn om verzamelde informatie op een juiste manier te coördineren en verwerken en deze te interpreteren op het juiste besluitvormingsniveau. Hiervoor moet niet alleen de juiste kennis aanwezig zijn, maar dit moet ook ondersteund worden door de juiste ICT en organisatiestructuur.

Geraets (2018, p.166) onderkent tot slot nog twee aanvullende belemmeringen:

- Inlichtingenanalyses komen mogelijk onder tijdsdruk tot stand, omdat bijvoorbeeld bepaalde informatie een groot urgentiegevoel geeft of omdat besluitvorming een eigen momentum heeft;
- Informatie wordt verzameld en veredeld vanuit het eigen cultureel subjectieve referentiekader.

Voorwaarden en belemmeringen intelligence	
Voorwaarden aan structuur	Een organisatie moet in staat moet zijn om verzamelde informatie op een juiste manier te coördineren en verwerken en deze te interpreteren op het juiste besluitvormingsniveau; De juiste ICT moet aanwezig zijn.
Voorwaarden aan cultuur	De organisatie moet een cultuur bevorderen waarin de kennis van de werkvloer wordt uitgewisseld.
Voorwaarden aan methode	Juiste kennis moet aanwezig zijn om informatie te coördineren, te verwerken en te interpreteren ; De organisatie moet actief op zoek gaan naar signalen in de omgeving en kennis van de inspectiewerkvloer gebruiken.
Belemmeringen	Er is altijd sprake van onvermijdelijke variatie en epistemologisch onzekerheid; Analyses komen mogelijk onder tijdsdruk tot stand; Eigen culturele subjectiviteit.

Tabel 6 Voorwaarden en belemmeringen intelligence

3.5 Conclusie

Risicogestuurd werken gaat over het omgaan met risico's, in tegenstelling tot meer traditioneel risicomanagement waarbij risicobeheersing centraal staat. Risicogestuurd toezicht heeft drie voordelen ten opzichte van rule-based toezicht. Ten eerste ontstaat een groter handelingsperspectief door het omgaan met risico's. Naast het nemen van beheersmaatregelen kan namelijk ook gekozen worden om een risico te accepteren of bewust te nemen. Ten tweede geeft risicogestuurd toezicht de toezichthouder de mogelijkheid om efficiënt en effectief te zijn door toezicht selectief in te zetten waar dat het meest nodig is of waar het meeste effect bereikt kan worden. Ten derde wordt het met risicogestuurd toezicht mogelijk om proactief op te treden en tekortkomingen te voorkómen in plaats van pas te handelen als de tekortkoming is ontstaan en onderkend. Van toezichthouders wordt namelijk steeds meer verwacht dat zij proactief optreden en steeds meer problemen voorkómen in plaats van pas handelen als het probleem is opgetreden. Om die reden is het een trend onder toezichthouders om de focus te hebben op risico's in tegenstelling tot problemen.

Het inschatten van risico's is een subjectief proces. Dit wordt veroorzaakt door verschillen in risicoperceptie van individuen. Het is belangrijk om oog te hebben voor verschillen in risicoperceptie, deze te bespreken en deze te accepteren. In het risicomanagementproces kan intelligence helpen om een deel van de onzekerheid over een risico te verkleinen. Toezichthouders moeten daarom actief de omgeving afzoeken naar signalen die inzicht geven in de ontwikkelingen en mogelijke knelpunten binnen de sector.

Aan risicogestuurd toezicht kleven ook risico's. Om deze risico's te mitigeren is het van belang om te blijven reflecteren, de methode risicogestuurd toezicht te blijven ontwikkelen en de effecten van het toezicht te blijven meten (zoals geldt voor alle vormen van toezicht).

Op basis van de literatuurstudie en het documentenonderzoek zijn meerdere voorwaarden en belemmeringen voor risicogestuurd toezicht geïdentificeerd.

4. Toezicht op de BBLV in Nederland

In dit hoofdstuk wordt na een inleiding (4.1) ingegaan op de visie op toezicht van de BTBB (4.2), het juridisch kader voor het toezicht op de BBLV (4.3), een korte beschrijving van de tactische en operationele cycli (4.4) en volgt een korte beschrijving van de nieuwe risicomanagementmethoden voor luchthaventoezicht en luchtvrachtoezicht (4.5). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie (4.6).

4.1 Inleiding

Op grond van de Luchtvaartwet is het toezicht op de beveiliging van de burgerluchtvaart opgedragen aan de Koninklijke Marechaussee. De BTBB is verantwoordelijk voor het uitvoeren van deze taak en maakt als een van de operationele eenheden deel uit van het Landelijk Tactisch Commando van de KMar (LTC)⁹.

“De BTBB staat voor een herkenbaar en effectief toezichtapparaat, dat bijdraagt aan een veilige burgerluchtvaart. Door goede communicatie met de NCTV, de ondertoezichtgestelden en onze ketenpartners wensen wij de kwaliteit van het toezicht te verhogen. Een heldere, uniforme werkwijze op basis van verkregen informatie en een gedegen risicoanalyse stelt ons in staat om professioneel, effectief en efficiënt te opereren” (Koninklijke Marechaussee, 2018; 2020).

Aan de BTBB zijn de volgende taken opgedragen (Koninklijke Marechaussee, 2018; 2020):

- “Het uitoefenen van toezicht op de naleving van wettelijke beveiligingsvoorschriften door luchthavenexploitanten, luchtvaartmaatschappijen en overige entiteiten met betrekking tot de BBLV¹⁰;
- Het voeren van preventieve handavingsgesprekken en voorlichtingssessies;
- Het toezichthouden op het Air Cargo Carrier third country programma (ACC3)¹¹;
- Het beoordelen van en adviseren over beveiligingsprogramma’s van luchthavenexploitanten, luchtvaartmaatschappijen en overige (luchtvracht)entiteiten;
- Het beoordelen van en adviseren over opleidingsprogramma’s van BBLV-opleidingsorganisaties;
- Het verrichten van inspecties en/of audits bij opleidingsorganisaties op basis van inhoud en didactiek;

⁹ Het LTC is verantwoordelijk voor de aansturing van alle KMar operaties. Het toezicht door de BTBB is dusdanig afwijkend van de overige KMar taken dat zij tot op heden hiervan is uitgezonderd. Het toezicht vindt plaats onder directe sturing van de NCTV.

¹⁰ Verplichtingen vanuit de Verordening (EG) 300/2008 en Annex 17 van de Conventie van Chicago (ICAO) door middel van de Luchtvaartwet en het Nationaal Beveiligingsplan Burgerluchtvaart opgedragen door de minister van Veiligheid en Justitie.

¹¹ ACC3 – Air Cargo Carrier operating into the EU from a Third Country airport

- Het valideren van en toezichthouden op erkend leveranciers van vluchtbenodigdheden, erkend agenten en bekende afzenders van vracht en post;
- Het houden van toezicht op de luchthavenexploitant ten aanzien van de bekende leveranciers van luchthavenbenodigdheden;
- Het certificeren en uitvoeren van kwaliteitscontroles op Explosive Detection Dog (EDD)-combinaties;
- Het uitvoeren van Korpscheftaken uit de Wet op de Particuliere Beveiligingsorganisaties en Recherchebureaus (Wpbr), waaronder het verrichten van achtergrondonderzoeken van particulier beveiligingspersoneel op de luchthavens;
- Het deelnemen aan werkgroepen betreffende de BBLV;
- Het behandelen van klachten omtrent het functioneren van particulier luchthavenbeveiligingspersoneel;
- Het onderzoeken van BBLV-incidenten;
- Het toezichthouden op de maatregelen die door de werkgever en exploitant zijn getroffen, ten gevolge van een intrekking Verklaring Geen Bezwaar van een personeelslid.”

De BTBB heeft een formatiesterkte van 51 functies, waaronder 32 operationele toezichthouders voor toezicht op luchthavenprocessen, toezicht op luchtvrachtprocessen, opleidingstoezicht en uitvoering van taken op basis van de Wet Particuliere Beveiligingsorganisaties en Recherchebureaus.

4.2 Visie op toezicht

Naast de ambitie om op een risicogestuurde manier toezicht te houden en te investeren in kennis en kunde van haar eigen medewerkers, draait de visie op toezicht om de volgende drie elementen. Ten eerste gaat de BTBB in haar toezicht uit van een samenspel van vertrouwen en controle (*trust but verify*). Ten tweede neemt transparantie naar ondertoezichtgestelden, het gezag en ketenpartners een prominente plek in. Maatschappelijke transparantie (in de zin van transparantie naar de burger) is vanwege de vertrouwelijkheid van regelgeving en normeringen niet direct aan de orde. Ten derde werkt de BTBB op basis van het principe van *good compliance*, wat uit gaat van de welwillendheid van de sector om zich te houden aan geldende wet- en regelgeving en een pro-actieve en zelfcorrigerende houding van ondertoezichtgestelden (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2005). De sector is immers primair zelf verantwoordelijk voor een veilige burgerluchtvaart.

De BTBB hanteert een nalevingsstrategie (Ruimschotel, 2014, p.65-66) die vooral controle- en sanctie-instrumenten omvat. Slechts op beperkte schaal worden ook middelen als voorlichting en advies (anders

dan op het niveau van een enkele entiteit) ingezet om spontane naleving te bevorderen. Instrumenten voor toezicht en handhaving zijn limitatief vastgelegd in wet- en regelgeving omtrent BBLV en de Algemene wet bestuursrecht.

4.3 Juridisch kader voor risicogestuurd toezicht op de BBLV

Op basis van wet- en regelgeving is implementatie van maatregelen voor de beveiliging van de burgerluchtvaart grotendeels risicogestuurd. Zowel de International Civil Aviation Organization als de Europese Commissie als de NCTV maken periodieke dreigings- en risicoanalyses. De resultaten hiervan zijn vertaald in wet- en regelgeving waarvan een deel directe werking heeft in Nederland, zoals Verordening (EC) Nr 300/2008 ten aanzien van gemeenschappelijke regels voor de beveiliging van de burgerluchtvaart (Europees Parlement en de Raad, 2008) en bijbehorende uitvoeringsverordeningen. Via een systeem van small amendments worden deze up-to-date gehouden.

Op nationaal niveau zijn regels over de beveiliging van de burgerluchtvaart vastgelegd in de Luchtvaartwet (2018) en het Nationaal programma voor de beveiliging van de burgerluchtvaart (Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid, 2016). Voor het doorvoeren van wijzigingen geeft de NCTV regelmatig aanwijzingen (besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht) over de beveiliging van de burgerluchtvaart of wordt de wet- en regelgeving in zijn geheel gewijzigd. Onder meer door het internationale karakter van de wetgeving en om politieke en economische redenen is wijziging van wet- en regelgeving een tijdrovend proces. De Wet- en regelgeving ten aanzien van de BBLV is reactief van aard. Dit heeft als gevolg dat nieuwe risico's, zoals cyberrisico's, niet of slecht beperkt in de wet- en regelgeving gevat zijn.

Het toezicht op de implementatie en correcte naleving van deze wetgeving is geregeld in Verordening (EC) Nr 18/2010 ten aanzien van kwaliteitscontroleprogramma's op het gebied van beveiliging van de burgerluchtvaart (Europese Commissie, 2010), de Luchtvaartwet (2018) en Nationaal kwaliteitsprogramma voor de beveiliging van de burgerluchtvaart (Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid, 2013). Ten aanzien van het toezicht op de BBLV is de wet en -regelgeving inhoudelijk al lange tijd onveranderd en daarmee statisch van aard. Dit heeft als gevolg dat het toezichtkader, bijvoorbeeld ten aanzien van cyberrisico's, en het toezichtinstrumentarium, bijvoorbeeld sanctioneringsmaatregelen, niet doorlopend zoveel als mogelijk up-to-date zijn. De IAA signaleert dat de regelgeving weinig flexibel is en dat dialoog met de EC over de EU 18/2010 nagenoeg niet mogelijk is. Wet- en regelgeving laat overigens wel een breed palet aan preventieve, controle en sanctie instrumenten toe.

Een groot aantal inspectie-activiteiten, inspectiepunten en frequenties worden in wet- en regelgeving expliciet voorgeschreven (rule-based toezicht). Hierbij is geen ruimte om deze activiteiten niet uit te voeren. Een deel van het toezicht kan echter ook risicogestuurd plaatsvinden. De keuzes in het toezicht

moeten in het risicogestuurde deel gebaseerd worden op analyse van systematisch verzamelde informatie over “het risiconiveau, het type en de aard van de activiteiten, de kwaliteit van de uitvoering, de resultaten van interne kwaliteitscontroles van luchthavens, exploitanten en entiteiten, alsook andere factoren en evaluatieresultaten die een frequenter toezicht noodzakelijk kunnen maken” (Europese Commissie, 2010; Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid, 2013).

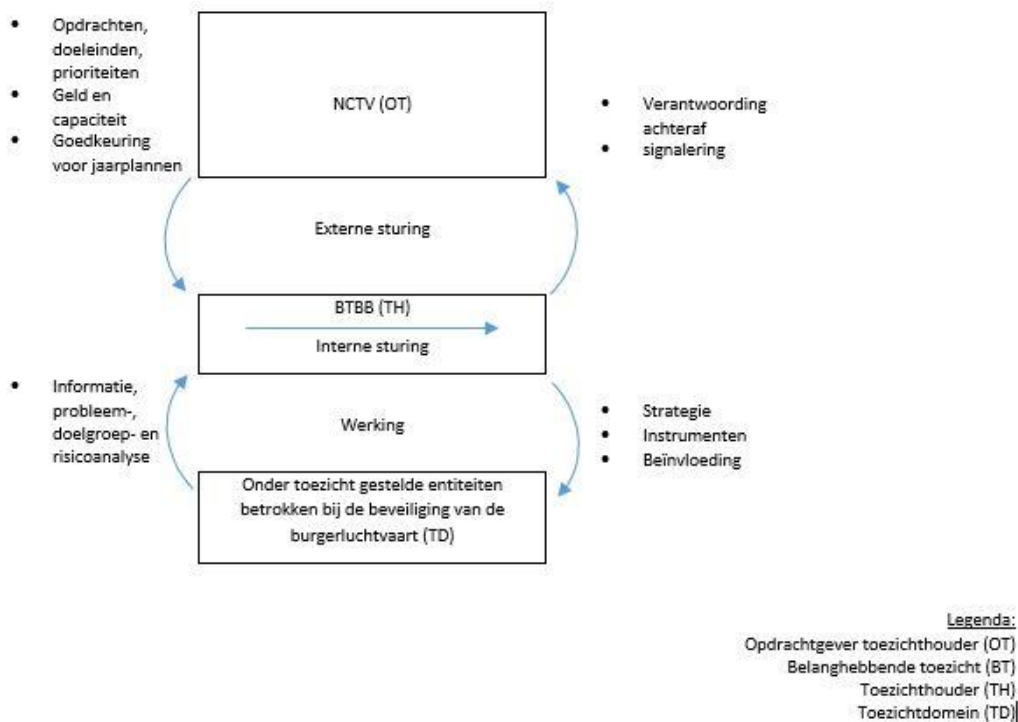
Uit het juridisch kader voor toezicht op de BBLV kunnen de volgende belemmeringen voor een risicogestuurde werkwijze worden gedestilleerd.

Belemmeringen en voorwaarden wet- en regelgeving	
Belemmeringen	Wet en –regelgeving over BBLV is reactief van aard; Wet en –regelgeving over toezicht op de BBLV is statisch van aard.

Tabel 7 Belemmeringen en voorwaarden wet- en regelgeving

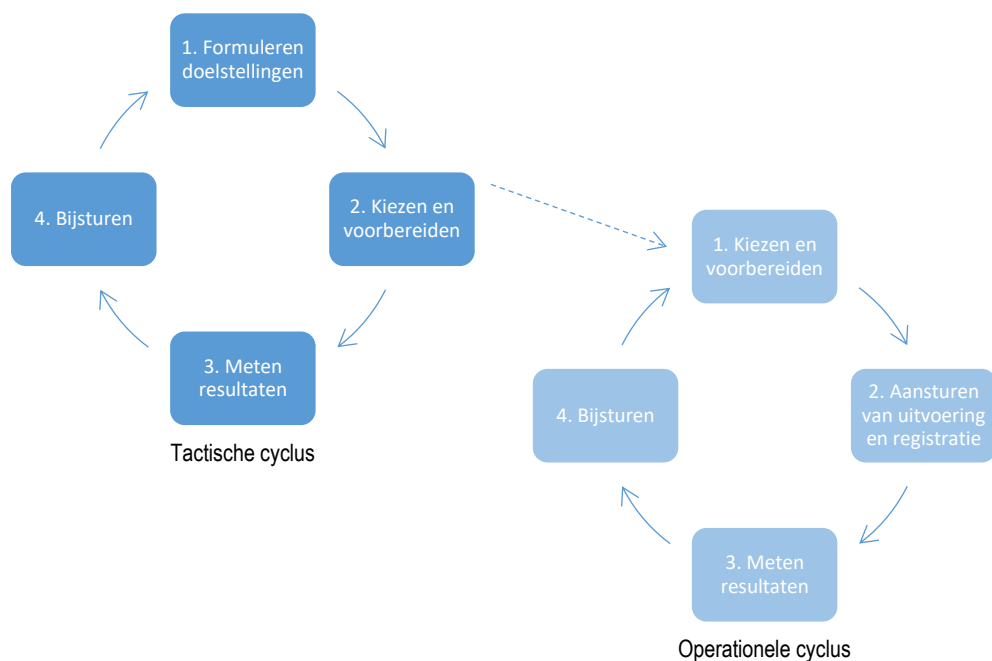
4.4 Tactische en operationele toezichtcycli

Het toezichtproces bestaat uit de volgende drie cycli (Ruimschotel, 2014, p. 56 e.v.): 1) De strategische sturingscyclus; 2) De bedrijfsmatige Plan-Do-Check-Act cyclus en 3) De toezichtcyclus in enge zin die gaat over daadwerkelijke beïnvloeding van het toezichtsdomein.



Figuur 4 Driestromen-sturingsmodel toezicht op de BBLV (naar Ruimschotel, 2014, p.57)

De bedrijfsmatige cyclus is bij de BTBB bekend als de tactische cyclus. De toezichtcyclus in enge zin is bij de BTBB bekend als de operationele cyclus. Deze zien er als volgt uit:



Figuur 5 Toezichtcycli BTBB

Bovenstaande figuur wordt hieronder nader omschreven.

Tactische cyclus	Operationele cyclus
1. Formuleren doelstellingen De tactische cyclus begint met het formuleren van doelstellingen per toezichtproces. Hiertoe stelt de Hoofd Operaties een jaarlijks toezichtplan op.	
2. Kiezen en voorbereiden Het jaarplan wordt per planperiode van twee maanden vertaald naar een activiteitenplanning op hoofdlijnen, waarbij de Hoofd Operaties keuzes maakt over de inzet van mensen en middelen.	1. Kiezen en voorbereiden De twee maandelijkse activiteitenplanning wordt door de teamleider omgezet naar een wekelijkse activiteitenplanning
3. Meten resultaten Aan het einde van iedere tweemaandelijks planperiode worden de resultaten gemeten en afgezet tegen de operationele jaardoelstellingen. Na iedere maand vindt overigens een cijfermatige verantwoording aan de NCTV plaats. Deze wordt tweemaandelijks voorzien van een appreciatie.	2. Aansturen van uitvoering en registratie Wekelijks stuurt de teamleider de planning van operationele activiteiten en de benodigde registratie aan.
4. Bijsturen Op basis van de resultaten en ontwikkelingen in de luchtvaart(beveiligings)sector worden doelstellingen en/ of resultaten tweemaandelijks bijgesteld.	3. Meten van resultaten Wekelijks meet de teamleider samen met de tweede teamleiders de resultaten van afgelopen week.
	4. Bijsturen Bijsturen van de kwaliteit en de activiteiten om de doelstellingen van de planperiode te halen.

Tabel 8 Toezichtcycli BTBB nader omschreven

4.5 Nieuwe risicomanagementmethoden luchthaventoezicht en luchtvrachttoezicht

In haar zoektocht naar concretisering heeft de BTBB onderzoek laten doen naar een verbeterde risicomanagementmethode voor het toezicht op de luchthavenprocessen (Grolleman, 2015) en naar een geheel nieuwe risicomanagementmethode voor het toezicht op de luchtvrachtprocessen (Verwijs, 2019). Beide methoden zijn, als onderdeel van dit onderzoek, door de onderzoeker in samenwerking met verschillende expertgroepen praktisch toepasbaar gemaakt voor risicogestuurd toezicht op de BBLV in 2020. De expertgroepen zijn speciaal voor dit doel in het leven geroepen, maar zullen na afronding van het onderzoek een permanent karakter krijgen voor de implementatie van risicogestuurd toezicht. Het mandaat voor invoering van een nieuwe methode voor het toezicht in 2020 lag bij de expertgroep risicogestuurd toezicht BTBB. De methode voor risicogestuurd toezicht op de luchtvrachtprocessen is door de expertgroep geformaliseerd in het toezichtplan 2020, dat eind maart 2020 is opgeleverd.

4.5.1 Risicomanagementmethode toezicht op luchthavenprocessen

Tussen september 2019 en februari 2020 is een nieuwe risicoanalysemethode voor het toezicht op het luchthavenprocessen ontwikkeld. Het betreft een Failure Mode Effects Analysis en is gebaseerd op het onderzoek dat Grolleman (2015) heeft uitgevoerd bij de BTBB. In genoemde periode is de door Grolleman beschreven methode, door de onderzoeker in samenwerking met de expertgroep Risicogestuurd toezicht – luchthavenprocessen stapsgewijs praktisch toepasbaar gemaakt. Dit was nodig, omdat de beschreven methode in grote mate theoretisch was en het toezichtsdomein zich sinds 2015 heeft ontwikkeld. De methode bevat een mix van objectieve en subjectieve elementen. De nieuwe methode maakt de kansberekening objectiever dan de oude methode door het verzamelen en verwerken cijfermatige informatie en daarmee kwantificeren van risico's. Daar waar voldoende betrouwbare data ontbreekt wordt de kans bepaald op basis van expert judgement. De risicoanalysemethode voor het toezicht op de luchthavenprocessen is op 13 februari 2020 door de expertgroep Risicogestuurd toezicht - luchthaventoezicht, gewaardeerd op werkelijke praktische toepasbaarheid en akkoord bevonden. De risicoclassificaties en bijbehorende beheersmaatregelen moeten op een later moment nog worden toegevoegd om te komen tot een complete risicomanagementmethode. Zowel de oude als de nieuwe methode omvat per luchthaven een risicodossier dat inzicht geeft in de risico's per beveiligingsproces.

Bij het daadwerkelijk uitvoeren van de risicoanalyse is gebleken dat te weinig informatie voorhanden was om het toezicht in 2020 te sturen. Om die reden is gekozen voor de fall-back optie om het toezicht in 2020 te sturen op basis van de huidige risicomanagementmethode. Deze is nog altijd effectief. De ontwikkeling en uitvoering van de nieuwe methode heeft echter wel resultaat opgeleverd. Het is nu duidelijk welke informatie ontbreekt en het informatiesysteem (CIS-TBB) is ingericht om de verzamelde informatie ook te kunnen verwerken. De informatie zal vanaf 2020 worden verzameld en verwerkt. Naar verwachting zal in

2021¹² voldoende informatie verzameld worden over de risico's, zodat het toezicht in 2022 op de uitkomst van de analyse gebaseerd kan worden.

4.5.2 Risicomanagementmethode voor toezicht op luchtvrachtprocessen

Tussen september 2019 en februari 2020 is een nieuwe risicomanagementmethode ontwikkeld voor het toezicht op de luchtvrachtprocessen. Voorheen was hiervoor geen methode beschikbaar en was er nagenoeg geen vrije ruimte om risicogestuurd toezicht te houden. De methode is gebaseerd op het onderzoek dat Verwijs (2019) heeft uitgevoerd bij de BTBB. In genoemde periode is de door Verwijs beschreven methode, door de onderzoeker in samenwerking met de expertgroep Risicogestuurd toezicht - Luchtvrachtproces, stapsgewijs verfijnd en praktisch toepasbaar gemaakt. De risicoanalyse vindt plaats aan de hand van tien risico-indicatoren en leidt tot een risicoprofiel per entiteit, met bijbehorende toezichtinspanning. Deze profielen zijn opgenomen in het risicodossier luchtvrachttoezicht. Het risicodossier luchtvrachttoezicht geeft in een document een totaal overzicht van alle entiteiten, hun score per risico-indicator en hun risico risicoprofiel. Alle entiteiten worden in één van vijf risicocategorieën ondergebracht. De methode lijkt sterk op de methodes die in Frankrijk en in Ierland door toezichthouders op de BBLV worden gebruikt. De risicomanagementmethode voor het toezicht op het luchtvrachtproces is op 9 januari 2020 door de expertgroep Risicogestuurd toezicht - Luchtvrachtproces, gewaardeerd op werkelijke praktische toepasbaarheid en akkoord bevonden. De methode is opgenomen in het toezichtplan 2020 (Koninklijke Marechaussee, 2020).

4.6 Conclusie

Relevante wet- en regelgeving is reactief en statisch van aard en laat een breed palet aan preventieve, controle- en sanctie-instrumenten toe. De wet- en regelgeving leidt voor een deel tot rule-based toezicht, maar er is ook ruimte om risicogestuurd toezicht te houden.

In de visie op toezicht van de BTBB neemt transparantie naar ondertoezichtgestelden, het gezag en ketenpartners een prominente plek in. De BTBB werkt op basis van het principe van *good compliance*, wat uit gaat van de welwillendheid van de sector om zich te houden aan geldende wet- en regelgeving en een pro-actieve en zelfcorrigerende houding van ondertoezichtgestelden (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2005).

De nieuwe risicoanalysemethode voor het toezicht op het luchthavenprocessen maakt de kansberekening objectiever dan de oude methode. Bij het uitvoeren van de risicoanalyse op basis van deze methode

¹² Door de Coronacrisis wordt in 2020 zeer waarschijnlijk onvoldoende data gegenereerd om de nieuwe risicodossiers te vullen.

bleek er onvoldoende data voorhanden om het toezicht op te baseren. De invoering van de methode is daarom tot ten minste 2021 uitgesteld. Het toezicht op de luchtvrachtprocessen is in 2020 gebaseerd op de nieuwe risicomanagementmethode.

5. Opbrengst focusgroepen

De opbrengst van de focusgroepen kan verdeeld worden in zachte opbrengsten en harde opbrengsten. Zachte opbrengsten houden verband met de secundaire doelstellingen van de focusgroepen. De verwachting was dat de focusgroepen zouden bijdragen aan 1) gezamenlijke beeldvorming en betekenisgeving tussen de BTBB en de NCTV; 2) gezamenlijke beeldvorming en betekenisgeving tussen teamleiding en inspecteurs; 3) kennismaking en verbinding tussen de BTBB en andere eenheden binnen het intelligenceproces van de KMar. Deze doelstellingen zijn behaald en kunnen daarmee als zachte opbrengst(en) gezien worden. Concreet leidde de verbinding tussen de BTBB en de NCTV zelfs al tot een procesverbetering waardoor de prioriteiten voor het toezicht in 2020 gezamenlijk zijn opgesteld. Ook is afgesproken verkennen in hoeverre risicoanalyse gezamenlijk kan plaatsvinden. Hierna worden achtereenvolgens de harde opbrengsten beschreven met betrekking tot de definiëring van risico en risicogestuurd toezicht (5.1), de conceptdefinitie risicogestuurd toezicht op de BBLV (5.2), voorwaarden en belemmeringen voor risicogestuurd toezicht (5.3) en de benodigde informatie (5.4). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie (5.5).

5.1 Risico en risicogestuurd toezicht op de BBLV

Tijdens de focusgroep luchtvrachtoezicht is het volgende operationele hoofd risico waar de BTBB op tactisch niveau¹³ op toeziet gepresenteerd:

De kans dat een verboden voorwerp in het beveiligde gebied kan worden gebracht, doordat niet conform wet- en regelgeving wordt gewerkt en waardoor gevaar ontstaat voor de burgerluchtvaart.

De deelnemers van de focusgroepen luchtvrachtoezicht en informatie onderschreven dit unaniem als het operationele hoofd risico op tactisch niveau.

Dit risico is een product van de literatuurstudie, de risicoanalyses voor luchthaventoezicht en luchtvrachtoezicht, de resultaten van de strategische focusgroep en de resultaten van de focusgroep luchthaventoezicht. Tijdens de focusgroepen ontstond dialoog over de vragen welk niveau van compliance wordt nagestreefd door de BTBB en welk risico(niveau) aanvaardbaar is. Deze vragen duiden op een behoefte om de risicohouding van de BTBB vast te stellen. Van Staveren (2009; 2015) benoemd het uitspreken en bespreken van verschillen in risicoperceptie en risicohouding als een voorwaarde aan de organisatiecultuur.

¹³ Op strategisch niveau kunnen ook andere bijvoorbeeld politieke of juridische risico's onderscheiden worden. De risico's op operationeel niveau zijn hiervan afgeleid.

5.2 Conceptdefinitie risicogestuurd toezicht op de BBLV

Tijdens de strategische focusgroep zijn met behulp van brainstorming en een aansluitende dialoog de volgende elementen van een definitie van risicogestuurd toezicht op de BBLV geïdentificeerd:

- Het creëren van een informatiepositie over vooraf bepaalde risico-indicatoren.
- Deze informatie analyseren en vervolgens de uitvoering van het toezicht daadwerkelijk baseren op de uitkomsten van de risicoanalyse.
- Variatie in toezichtinspanning ontstaat door de toezichtinspanning te focussen op 1) waar deze het meeste effect kan bereiken, 2) waar de risico's voor de veiligheid van de burgerluchtvaart het grootst zijn, of 3) waar risico's zo efficiënt mogelijk gemitigeerd kunnen worden.
- Risicogestuurd toezicht impliceert dat er geen of minder toezichtlast zal zijn waar de risico's klein(er) zijn.

Door bovenstaande elementen te combineren met de resultaten van de literatuurstudie en het documentenonderzoek kon een eerste conceptdefinitie van risicogestuurd toezicht op de BBLV worden opgesteld.

1^e conceptdefinitie van risicogestuurd toezicht:

“Risicogestuurd toezicht op de beveiliging van de burgerluchtvaart is op basis van een goede informatiepositie een risicoanalyse uitvoeren om de grootste risico's voor /kans op inbreuk van de beveiliging van de burgerluchtvaart in kaart te brengen. Hierdoor kan gedifferentieerd worden in toezichtlast, zodat de grootste toezichtlast ligt waar de grootste risico's zijn en/ of waar toezicht het meeste effect kan bereiken en/of waar de risico's het meest efficiënt gemitigeerd kunnen worden.”

In deze eerste definitie ontbrak het element van non-compliant gedrag. Dit element werd wel in de literatuur benoemd, maar in de dialoog tijdens de strategische focusgroep is door de deelnemers gekozen om dit element buiten de definitie te laten. Deze eerste conceptdefinitie is tijdens de focusgroep voor luchthaventoezicht gespiegeld in dialoog met de deelnemers. De meerderheid van de deelnemers onderschreef deze definitie. Deze eerste conceptdefinitie is ook tijdens de focusgroep voor luchtvrachtoezicht gespiegeld in dialoog met de deelnemers. De minderheid van de deelnemers onderschreef deze definitie. De meerderheid van de deelnemers was echter wel van mening dat het element *non-compliant gedrag* onderdeel moest zijn van de definitie. Naar aanleiding van de dialoog in de verschillende focusgroepen heeft de onderzoeker de eerste conceptdefinitie nogmaals gespiegeld aan de resultaten van de literatuurstudie en het documentenonderzoek. Hierbij bleek dat het element “door non-compliant gedrag” wel onderdeel van de definitie moet zijn. Ook bleek de frase “/kans op inbreuk” een overbodige toevoeging te zijn. Dit leidde tot de volgende tweede conceptdefinitie:

2^e conceptdefinitie van risicogestuurd toezicht:

“Risicogestuurd toezicht op de beveiliging van de burgerluchtvaart is op basis van een goede informatiepositie een risicoanalyse uitvoeren om de grootste risico’s voor de beveiliging van de burgerluchtvaart, door non-compliant gedrag, in kaart te brengen. Hierdoor kan gedifferentieerd worden in toezichtlast, zodat de grootste toezichtlast ligt waar de grootste risico’s zijn en/ of waar toezicht het meeste effect kan bereiken en/of waar de risico’s het meest efficiënt gemitigeerd kunnen worden.”

De deelnemers aan de focusgroep informatie onderschreven deze tweede werkdefinitie unaniem.

5.3 Voorwaarden en belemmeringen risicogestuurd toezicht

In de focusgroepen werden eenentwintig voorwaarden en zes belemmeringen voor risicogestuurd toezicht op de BBLV geïdentificeerd. Hiervan waren elf voorwaarden en vijf belemmeringen aanvullend op de literatuur. De verdeling hiervan over de verschillende categorieën voorwaarden en de categorie belemmeringen is als volgt:

Opbrengst focusgroepen – voorwaarden en belemmeringen risicogestuurd toezicht		
	Opbrengst focusgroepen	Aanvullend op literatuur
Voorwaarden structuur	6	3
Voorwaarden cultuur	6	2
Voorwaarden methode	9	6
Belemmeringen	6	5

Tabel 9 Opbrengst focusgroepen – voorwaarden en belemmeringen risicogestuurd toezicht

Hieronder worden de gegenereerde voorwaarden en belemmeringen per focusgroep weergegeven.

5.3.1 Voorwaarden aan de organisatiestructuur

De focusgroepen hebben de volgende voorwaarden aan de organisatiestructuur gegenereerd.

Opbrengst focusgroepen			
	Voorwaarden in de literatuur	Voorwaarden uit de focusgroepen	Welke focusgroep(en)?
Voorwaarden aan de organisatiestructuur	Rollen, taken en verantwoordelijkheden zijn formeel afgesproken.	Duidelijke afspraken over een uniforme werkwijze, met bijbehorende verantwoordelijkheden.	Luchthaventoezicht Luchtvrachtoezicht Informatie
	Er zijn formele afspraken om het werkproces van risicosturing aan te passen op basis van voortschrijdend inzicht.	De risicoanalyse van bedrijven moet een groeidocument worden (klein beginnen en blijven ontwikkelen).	Luchtvrachtoezicht
	De juiste ICT moet aanwezig zijn.	Goede software voor analyse.	Luchthaventoezicht
		Beleidsruimte om risicogestuurd toezicht te kunnen houden.	Strategisch Luchthaventoezicht
		Een deugdelijk intern kwaliteitssysteem bij entiteiten.	Strategisch
		Duidelijke interne overlegstructuur voor dialoog over interpretatie van waarnemingen en risico's.	Luchthaventoezicht

Tabel 10 Opbrengst focusgroepen – voorwaarden aan de organisatiestructuur

De meeste voorwaarden aan de organisatiestructuur werden gegenereerd tijdens de focusgroepen met de operationele teams luchthaventoezicht en luchtvrachtoezicht. De voorwaarde: "Duidelijke afspraken over een uniforme werkwijze, met bijbehorende verantwoordelijkheden" is in drie focusgroepen gegenereerd en daarmee van deze voorwaarden het vaakst gegenereerd. Deze voorwaarde is ook in de literatuur gevonden. Daarmee is dit de belangrijkste voorwaarde aan de organisatiestructuur.

5.3.2 Voorwaarden aan de organisatiecultuur

De focusgroepen hebben de volgende voorwaarden aan de organisatiecultuur gegenereerd.

Opbrengst focusgroepen			
	Voorwaarden in de literatuur	Voorwaarden uit de focusgroepen	Welke focusgroep(en)?
Voorwaarden aan de organisatiecultuur	Binnen de hele organisatie is het uitwisselen van risico-informatie vanzelfsprekend.	• Kennis van de inspecteurs gebruiken voor de vertaling van werkopdrachten door het opstellen van duidelijke rapporten (bv. redenen van wetenschap); • Toezichthouders goed informeren waar extra toezicht gehouden wordt en voorzien van de juiste informatie en kennis; • Transparantie in keuzes (intern weten waarom keuzes worden gemaakt) ; • Kennis vastleggen zodat het voor iedereen toegankelijk is.	Luchthaventoezicht Luchtvrachtoezicht
		Draagvlak en acceptatie door toezichthouders ("we doen niet alles" en inspecteurs moeten er voor openstaan dat ze gestuurd worden).	Strategisch Luchthaventoezicht Luchtvrachtoezicht
		Vertrouwen van het managementteam in de informatie die de inspecteurs inbrengen en wegschrijven in het informatiesysteem. Vertrouwen gaat hierbij over kwetsbaarheid en tolerantie voor falen (van inspecteurs).	Luchthaventoezicht

Tabel 11 Opbrengst focusgroepen – voorwaarden aan de organisatiecultuur

Alle voorwaarden aan de organisatiecultuur zijn ten minste tijdens de focusgroepen met de operationele teams luchthaventoezicht en/ of luchtvrachtoezicht gegenereerd. De voorwaarde: "Draagvlak en acceptatie door toezichthouders ("we doen niet alles" en inspecteurs moeten er voor openstaan dat ze gestuurd worden)" is in drie focusgroepen gegenereerd en daarmee van deze voorwaarden het vaakst gegenereerd. Tijdens de strategische focusgroep is deze voorwaarde benoemd door een deelnemer werkzaam bij BTBB. Deze voorwaarde is echter niet als belangrijkste te beschouwen.

De voorwaarde voor het uitwisselen van risico-informatie is het belangrijkste aangezien deze in de literatuur is gevonden en er vier vergelijkbare voorwaarden, tijdens in totaal twee focusgroepen, zijn gegenereerd.

5.3.3 Voorwaarden aan de methode

De focusgroepen hebben de volgende voorwaarden aan de methode gegenereerd.

Opbrengst focusgroepen			
	Voorwaarden in de literatuur	Voorwaarden uit de focusgroepen	Welke focusgroep(en)?
Voorwaarden aan de methode	Compenseren voor vernauwing van het blikveld door nadruk op zichtbare en meetbare risico's.	Tunnelvisie voorkomen.	Luchtvrachtoezicht
	Gebruikers moeten door middel van opleiding en training doorlopend over voldoende relevante kennis voor risicogestuurd toezicht beschikken.	Ervaren en opgeleide inspecteurs, analisten en MT leden.	Luchthaventoezicht Luchtvrachtoezicht
	Actief op zoek gaan naar signalen in de omgeving van de toezichthouder en kennis van de inspectiewerkvloer gebruiken.	Goede informatiepositie (ook in buitenland).	Strategisch Informatie
		Informatie moet up-to-date zijn.	Strategisch Informatie
		Informatie moet relevant, volledig en geverifieerd zijn voor gebruik en daarmee betrouwbaar voor de sector en voor de overheid.	Strategisch Luchthaventoezicht Informatie
		De vraag van de behoeftesteller richting de intel-afdeling moet specifiek zijn. Dit leidt tot een concreter product (antwoord). Andersom moet ook de vraag van de intelligence-afdeling naar de operatie specifiek zijn. Dit leidt tot concretere informatievergaring.	Informatie
		De methode moet een positief effect hebben op naleving/ effectiviteit van toezicht.	Strategisch
		Gebaseerd op kwetsbaarheid van het beveiligingsproces.	Strategisch
		Er moet ruimte zijn voor maatwerk per entiteit/ locatie/ proces/ etc.	Strategisch

Tabel 12 Opbrengst focusgroepen – voorwaarden aan de methode

Het valt op dat zes van de negen bovengenoemde voorwaarden tijdens de strategische focusgroep zijn gegenereerd. Reflectie van de onderzoeker en de notulist hierop leert dat deze niet zijn terug te voeren op (on)opzettelijke sturing op het groepsproces door de onderzoeker of één of enkele meer dominante deelnemers. De voorwaarden zijn goed verklaarbaar vanuit het strategisch perspectief van de deelnemers.

De voorwaarde: "Informatie moet relevant, volledig en geverifieerd zijn voor gebruik en daarmee betrouwbaar voor de sector en voor de overheid" werd in drie focusgroepen gegenereerd en daarmee van deze voorwaarden het vaakst gegenereerd en het belangrijkste.

De voorwaarden: "Ervaren en opgeleide inspecteurs, analisten en MT leden", "Goede informatiepositie (ook in buitenland)" en "Informatie moet up-to-date zijn" zijn ieder in twee focusgroepen gegenereerd. De overige vijf voorwaarden zijn ieder slechts in één focusgroep gegenereerd en daarmee het minst vaak gegenereerd.

5.3.4 Belemmeringen

De focusgroepen hebben de volgende belemmeringen om risicogestuurd toezicht te kunnen houden gegenereerd.

Opbrengst focusgroepen			
	Belemmeringen in de literatuur	Belemmeringen uit de focusgroepen	Welke focusgroep(en)?
Belemmeringen	Gebrek aan tijd van managers en medewerkers om het risicodossier te vullen.	Beperkte capaciteit voor analyse en uitvoering.	Strategisch
		Geen eenduidige wijze van muteren.	Luchthaventoezicht
		ICT beperkingen om informatie te kunnen delen met derden.	Strategisch
		Er is geen werkproces vastgesteld waarbij meldingen uit de sector eenduidig worden verwerkt. Melders en medewerkers zijn onbekend met de voorwaarden die hieraan verbonden zijn. Hierdoor wordt mogelijk informatie misgelopen. Er is bijvoorbeeld geen 'Klokkenluidersregeling' of vaste werkwijze voor het omgaan met anonieme bronnen.	Luchtvrachtoezicht
		Op dit moment functioneert het nieuwe informatiesysteem nog niet optimaal en ontbreekt nieuwe software om gegevens te kunnen analyseren.	Luchthaventoezicht Luchtvrachtoezicht
		Interne regelzucht en bureaucratie werkt verstikkend.	Luchtvrachtoezicht

Tabel 13 Opbrengst focusgroepen – belemmeringen

De belemmering: “Op dit moment functioneert het nieuwe informatiesysteem nog niet optimaal en ontbreekt nieuwe software om gegevens te kunnen analyseren” is tijdens twee focusgroepen gegenereerd. Daarmee is deze belemmering het vaakst gegenereerd.

5.4 Benodigde informatie om risicogestuurd te kunnen werken

De brainstorming/ brainwriting en dialoog over welke informatie nodig is om risicogestuurd toezicht te kunnen houden leverde 16 resultaten op. Deze resultaten zijn onder te verdelen in de categorieën: zachte informatie, harde informatie en achtergrondinformatie. Voor alle resultaten zijn één of meerdere (mogelijke) bronnen van deze informatie benoemd. Daarnaast zijn onder de noemer “goed netwerk” nog enkele aanvullende bronnen genoemd. Tot slot is benoemd dat de informatiesystemen van de KMar (anders dan bij de BTBB) relevante bronnen van informatie kunnen zijn.

Welke informatie is nodig		Bronnen van informatie
Zachte informatie ¹⁴	Zachte informatie over ondertoezichtgestelden.	Inspecteurs
	Loketfunctie (klachten/ opmerkingen uit de sector).	Melders/ klokkenluiders
Harde informatie ¹⁵	Toeziichtsdoelstellingen/ prioriteiten.	MT BTBB/ NCTV
	Actuele dreiging/ Contraterrorisme informatie (CTER).	NCTV/ AIVD

¹⁴ Zachte informatie = (nog) niet geverifieerde informatie

¹⁵ Harde informatie = geverifieerde informatie = intelligence

	<u>Informatie over de ondertoezichtgestelde entiteiten</u> Informatie over de bedrijfsstructuur, locatie, branche, veiligheidscultuur, Cito-scores. Informatie uit/ over interne kwaliteitscontrole (IKC) door de entiteiten Geanalyseerde informatie/ historische toezichtresultaten inclusief EC inspecties.	Ondertoezichtgestelde entiteit, de aangewezen beveiligingsadviseur, procedure format, bedrijfsbezoek, Social media, Kamer van Koophandel, systemen en netwerken van ketenpartners, (nieuwsbrieven van) belangenorganisaties, Air Cargo Nederland, Blueview/ BPS. Ondertoezichtgestelde entiteit BTBB Analisten
	<u>Trends en ontwikkelingen</u> Achtergrondinformatie, trends en ontwikkelingen, externe info van de luchthavens, Informatie over maatschappelijke ontwikkelingen. Trends en ontwikkelingen in techniek. Trends en toezichtresultaten Europees en modiaal gezien. Nieuwe regelgeving (in ontwikkeling/ al vastgesteld maar nog niet ingevoerd). <u>Informatie over het securityproces</u> Analyse van consequenties per proces. Analyse van kwetsbaarheden in het securityproces. Waar zijn de maatregelen "dun". Kennis en ervaring van risicomanagement in de sector.	BTBB Beleidsmedewerkers, andere KMar eenheden, meldingen van beveiligingsmedewerkers, ondertoezichtgestelde afhandelaren, luchthavens, security managers van ondertoezichtgestelden. Media NCTV, ECAC ICAO, EC, ECAC, NCTV NCTV BTBB, NCTV, entiteit BTBB, NCTV, entiteit BTBB, NCTV, entiteit Netwerk
Bronnen van informatie		
- Goed netwerk (ICAO, EC, ECAC, NCTV, AIVD, MIVD, luchthavens, collega toezichthouders in en buiten NL, Douane, andere ketenpartners). - Informatiesystemen KMar.		

Tabel 14 Opbrengst focusgroepen – benodigde informatie en informatiebronnen

Tijdens de focusgroep informatie is, op basis van een brainstormsessie, dialoog gevoerd over de inrichting van het intelligenceproces voor risicogestuurd toezicht. Een beschrijving van het proces, de deelactiviteiten en op te leveren producten is tijdens de focusgroep opgeleverd. Dit laat zien dat het

intelligenceproces van de KMar, zoals beschreven in paragraaf 3.4, ook toepasbaar is voor het toezicht op de BBLV.

5.5 Conclusie

De focusgroepen hebben diverse harde (feitelijke) opbrengsten en zachte opbrengsten (inzichten en verbinding).

De focusgroepen hebben zes harde opbrengsten. De eerste harde opbrengst is de identificatie van het operationele hoofdrisico waar de BTBB op tactisch niveau op toeziet, namelijk:

De kans dat een verboden voorwerp in het beveiligde gebied kan worden gebracht, doordat niet conform wet- en regelgeving wordt gewerkt en waardoor gevaar ontstaat voor de burgerluchtvaart.

De tweede harde opbrengst is de volgende conceptdefinitie van risicogestuurd toezicht op de BBLV opgesteld:

Risicogestuurd toezicht op de beveiliging van de burgerluchtvaart is op basis van een goede informatiepositie een risicoanalyse uitvoeren om de grootste risico's voor de beveiliging van de burgerluchtvaart, door non-compliant gedrag, in kaart te brengen. Hierdoor kan gedifferentieerd worden in toezichtlast, zodat de grootste toezichtlast ligt waar de grootste risico's zijn en/ of waar toezicht het meeste effect kan bereiken en/of waar de risico's het meest efficiënt gemitigeerd kunnen worden.

De derde harde opbrengst zijn verschillende (deels aanvullende) voorwaarden en belemmeringen voor risicogestuurd toezicht op de BBLV geïdentificeerd. De vierde harde opbrengst is dat inzicht is ontstaan in de benodigde informatie om risicogestuurd te kunnen werken en de bronnen om deze informatie te verkrijgen. De vijfde harde opbrengst is dat is vastgesteld dat het intelligenceproces van de KMar ook toepasbaar is voor het toezicht op de BBLV en is hiervan een conceptprocesbeschrijving gemaakt. Tot slot hebben de focusgroepen geleid tot de identificatie van meerdere voorwaarden en belemmeringen voor risicogestuurd toezicht. Deze waren deels aanvullend en deels een specificatie van tijdens de literatuurstudie en het documentenonderzoek geïdentificeerde voorwaarden en belemmeringen.

Daarnaast zijn er drie zachte opbrengsten (inzichten en verbinding). De eerste zachte opbrengst is dat gezamenlijke beeldvorming en betekenisgeving tussen de BTBB en de NCTV van belang en meerwaarde is. De tweede zachte opbrengst is dat gezamenlijke beeldvorming en betekenisgeving tussen teamleiding en inspecteurs van belang en meerwaarde is. De laatste zachte opbrengst is dat door de focusgroep een kennismaking heeft plaatsgevonden een verbinding tot stand is gebracht tussen de BTBB en andere eenheden binnen het intelligenceproces van de KMar.

6. Analyse huidige werkwijze

Alle in het onderzoek geïdentificeerde voorwaarden en belemmeringen vormen samen het toetsingskader voor het ontwerp van risicogestuurd toezicht op de BBLV. Aan de hand van dit toetsingskader is de mate van risicosturing in het huidige toezicht (situatie per 31 december 2019) geanalyseerd. De analyse van de huidige werkwijze vond plaats met behulp van relevante wetgeving, het BTBB Toezichtplan 2019 (Koninklijke Marechaussee, 2018), procedures en werkinstructies, de focusgroepen en de eigen kennis van de onderzoeker. De complete analyse is opgenomen in bijlage 6. Achtereenvolgens zullen de voorwaarden en aanwezige belemmeringen aan de organisatiestructuur (6.1), de organisatiecultuur (6.2), de methode (6.3) en informatie (6.4) worden besproken. Dit hoofdstuk sluit af met een conclusie (diagnose) over de mate van risicosturing in het huidige toezicht (6.5).

6.1 Voorwaarden en belemmeringen organisatiestructuur

Van de elf voorwaarden aan de organisatiestructuur is er één aanwezig, zeven zijn deels aanwezig en drie zijn niet aanwezig. De afwezige en deels aanwezige voorwaarden hebben betrekking op de aanwezige beleidsruimte, op interne risicosturing en op externe betrokkenheid.

Er werden negen belemmeringen geïdentificeerd. Hiervan zijn er zes aanwezig en drie deels aanwezig. Van deze belemmeringen zijn er drie vanwege hun aard altijd aanwezig.

6.1.1 Beleidsruimte

Wet- en regelgeving over de BBLV is reactief van aard en wet- en regelgeving over het toezicht op de BBLV is statisch van aard. Dit is een gegeven. Hierop heeft de BTBB geen invloed. Binnen deze beperkingen moet gezocht worden naar mogelijkheden om risicogestuurd te werken. Tijdens de focusgroepen werd gediscussieerd over de vraag of er vanuit wet- en regelgeving en het gezag voldoende beleidsruimte was voor risicogestuurd toezicht. Hoewel er beperkingen zijn aan de mate waarin dit kan plaatsvinden, immers vanuit regelgeving wordt een deel van het toezicht rule-based uitgevoerd aan de hand van vaste frequentienormen, is er daarnaast ruimte en draagvlak voor meer risicogestuurd toezicht. Ook worden keuzes in het toezicht los van politieke belangen gemaakt op basis van bij de BTBB aanwezige expertise.

Diagnose beleidsruimte: Voorwaarden in voldoende mate aanwezig. Geen interventies nodig.

6.1.2 Externe betrokkenheid

Voor wat betreft de externe betrokkenheid kan worden vastgesteld dat er geen derden betrokken zijn bij de risicoanalyse. Wanneer risico's zich hebben gemanifesteerd in tekortkomingen vindt er tijdens handhavingstrajecten wel dialoog plaats met ondertoezichtgestelden. Het doel hiervan is om te komen tot een grotere mate van compliance in tegenstelling tot 'symptoombestrijding door enkele aanpak van de geïdentificeerde tekortkoming(en)'. Tijdens de focusgroepen is wel gebleken dat het betrekken van de NCTV en (informatie van) onder toezichtgestelde entiteiten als meerwaarde wordt gezien. In wet-/ en regelgeving zijn aan ondertoezichtgestelde entiteiten verplichtingen opgelegd voor het onderhouden van een deugdelijk intern kwaliteitssysteem. Voor zover dit bij entiteiten aanwezig is, zijn de resultaten hiervan doorgaans niet inzichtelijk voor de BTBB. Deze informatie wordt door de deelnemers aan de focusgroepen als waardevol gezien en kan meer inzicht geven in de mate waarin het uitgangspunt van *good compliance* in de visie op toezicht gerechtvaardigd is. Omgekeerd worden slechts op beperkte schaal ook middelen als voorlichting en advies (anders dan op het niveau van een enkele entiteit) ingezet om opgedane kennis te delen en spontane naleving te bevorderen. De aanwezige ICT beperkingen om informatie met derden te kunnen uitwisselen werken belemmerend.

Er is geen werkproces vastgesteld waarbij meldingen uit de sector eenduidig worden verwerkt. Melders en medewerkers zijn onbekend met de voorwaarden die hieraan verbonden zijn. Hierdoor wordt mogelijk informatie misgelopen. Er is bijvoorbeeld geen 'klokkenluidersregeling' of vaste werkwijze voor het omgaan met anonieme bronnen.

Diagnose externe betrokkenheid: Voorwaarden afwezig. Interventies zijn nodig.

6.1.3 Interne risicosturing

Het huidige toezicht vindt beperkt risicogestuurd plaats. Dit is onder andere te danken aan het vakmanschap van de individuele inspecteur. Het vakmanschap van de inspecteur stelt hem in staat om op basis van zijn kennis en ervaring risico's en problemen te signaleren en een praktische oplossing te kiezen in de wijze waarop hij bepaalde activiteiten uitvoert om onzinnig werk te vermijden. Verder stelt het hem in staat om een praktische wijze te kiezen om compliance te bewerkstelligen of om risico's te accepteren door ze bijvoorbeeld niet verder te melden. Hierbij krijgt iedere situatie een unieke aanpak (Sparrow, 2000). Deze aanpak omvat instrumenten als advisering, coaching maar ook handhaving. Nadeel van deze werkwijze is dat de BTBB weinig voorspelbaar en consistent handelt. Verder bestaat het risico dat een kloof ontstaat tussen het formele beleid en het toezicht in de praktijk, zoals dit zich bij ISZW heeft gemanifesteerd. (Wingerde et al., 2018, p. 93). Dit noodzaakt de BTBB om de interne risicosturing te verbeteren.

Bij de interne risicosturing ontbreken ten eerste formele afspraken over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor risicosturing op operationeel niveau. Formele prioritering van toezichtactiviteiten en verantwoording hierover vindt hoofdzakelijk plaats in de tactische cyclus. De tactische cyclus beslaat een periode van een jaar tot twee maanden vooruit. De hoofd operaties is verantwoordelijk voor besluitvorming op tactisch niveau betreffende alle operaties van de BTBB en heeft een formeel mandaat voor risicosturing. De toezichtcyclus in enge zin (operationele cyclus) beslaat een periode van twee maanden vooruit tot afsluiting van een eventueel handhavingstraject. De teamleider is verantwoordelijk voor de besluitvorming, operationele voorbereiding, uitvoering en evaluatie van alle toezichtactiviteiten (luchtvrachttoezicht of luchthaventoezicht) op operationeel niveau. Het is niet duidelijk wat zijn mandaat voor risicosturing is. Om (risico)informatie op een juiste manier te coördineren, te verwerken en te interpreteren op het juiste besluitvormingsniveau is het nodig om hiervoor een vaste werkwijze op operationeel niveau vast te stellen.

In geval van incidenten worden kortcyclisch operationele risico's afgewogen en indien nodig geeft de hoofd operaties opdracht tot aanvullende toezichtactiviteiten. Ook in geval van handhavingstrajecten spelen hoofd operaties en de brigadecommandant een belangrijke rol en oefenen zij hun formele mandaat voor risicosturing uit.

Ten tweede is de expliciete onderbouwing van keuzes in het toezicht beperkt. Hoewel keuzes doorgaans goed worden doordacht en onderbouwd ontbreekt het aan expliciete verslaglegging daarvan bij luchtvrachttoezicht en thematisch-/ projectmatig toezicht. Expliciete verslaglegging van onderbouwing is wel van toepassing voor luchthaventoezicht. Risico-informatie wordt via de registratie van toezichtactiviteiten gerapporteerd van het operationele aan het tactische niveau. Een eenduidige werkwijze voor het vastleggen van (risico)informatie ontbreekt, waardoor niet alle informatie de noodzakelijke kwaliteit heeft. De oorzaak hiervan is de beperkte risicofocus van inspecteurs. Aansturing van de inspecteurs vindt plaats via werkopdrachten. Deze bevatten geen risico-informatie. Inspecteurs kunnen niet vaststellen waarop de geprioriteerde werkopdrachten zijn gebaseerd.

Ten derde zijn interne overlegstructuren voor dialoog en rapportage aanwezig, zo wordt wekelijks (in het operationeel overleg) en maandelijks (in het operationeel brigade overleg) door de teamleiders aan hoofd operaties gerapporteerd over het aantreffen van tekortkomingen en het omgaan met risico's. De resultaten van deze dialoog en de worden echter niet consequent door teamleiders gecommuniceerd met inspecteurs, waardoor deze niet altijd inzicht krijgen in de afwegingen en keuzes die gemaakt worden.

Als belemmering werd een verstikkende interne regelzucht en bureaucratie door inspecteurs tijdens de focusgroepen genoemd. Deze belemmering komt voort uit onduidelijkheden over het beperkte mandaat voor risicosturing. Inspecteurs worden beperkt betrokken bij de risicodialoog en krijgen ook niet altijd voldoende inzicht in de afwegingen en keuzes die gemaakt worden. De paradox hierbij is dat de noodzaak

voor betere expliciete verslaglegging, in bijvoorbeeld een risicodossier, meer inzicht zal bieden in waarnemingen en perceptie van risico's door inspecteurs. Tegelijkertijd kan dit mogelijk bijdragen aan het gevoel van bureaucratisering, zoals genoemd in de focusgroepen. Een deel van de analyses zullen onder tijdsdruk tot stand komen, bijvoorbeeld in geval van incidenten, ook dan is het van belang een goed risicodossier aan te leggen.

Ten vierde ontbreekt het aan formele afspraken om het werkproces van risicosturing aan te passen op basis van voortschrijdend inzicht. Dit blijkt uit het feit dat de risicomanagementmethode voor luchthaventoezicht al jaren onveranderd is en er voor luchtvracht in de huidige werkwijze geen risicomanagementmethode beschikbaar is om het toezicht op te baseren. Door de noodzakelijk uitvoering van rule-based toezichtactiviteiten is niet de volledige capaciteit beschikbaar voor risicogestuurd toezicht. Juist hierdoor zijn up-to-date risicomanagementmethodes en risicoanalyses van belang, om de wel beschikbare capaciteit op de juiste plek in te kunnen zetten.

De organisatiestructuur en de methode dienen ondersteund te worden door een goed functionerend informatiesysteem. Hiervan moet goede software voor het maken van data-analyses een onderdeel uitmaken.

Diagnose interne risicosturing: Voorwaarden niet in voldoende mate aanwezig. Interventies zijn nodig.

6.2 Voorwaarden en belemmeringen organisatiecultuur

Van de negen voorwaarden aan de organisatiecultuur zijn er drie aanwezig, drie zijn deels aanwezig en drie zijn niet aanwezig. De afwezige en deels aanwezige voorwaarden hebben zowel betrekking op de betrokkenheid en verbinding met derden als op de interne risicosturing.

Van de zeven geïdentificeerde belemmeringen zijn er twee vanwege hun aard altijd aanwezig, is er één deels aanwezig en zijn er vier afwezig.

6.2.1 Externe betrokkenheid

Er is geen betrokkenheid van derden bij de risicosturing van het toezicht. De impliciete risicohouding van de BTBB is risicomijdend. Over de risicohouding is geen dialoog tussen de NCTV en de BTBB. Tegelijkertijd nemen medewerkers van de BTBB op verschillende niveaus deel aan een grote hoeveelheid overlegstructuren met derden. Samenwerken en delen van informatie is hierbij een grondhouding van veel medewerkers. Door hun laagdrempelige houding zijn zij in goed in staat informatie te verwerven.

Diagnose externe betrokkenheid: Voorwaarden zijn niet in voldoende mate aanwezig. Interventies zijn nodig.

6.2.2 Interne risicosturing

De handelingsdrang van de BTBB en individuele medewerkers is groot. Dit stelt de organisatie in staat om snel te handelen wanneer tekortkomingen of risico's geïdentificeerd worden. Er is sprake van samenwerking in interne multidisciplinaire teams wanneer tekortkomingen worden geïdentificeerd. Ook is er organisatie breed een groot besef dat risico-inschattingen subjectief zijn. Dit komt omdat er te weinig data beschikbaar is om op basis van cijfers een meer kwantitatieve analyse te maken. Daarom worden alle risico-inschattingen op basis van expert judgement gemaakt. Hierbij beseft het managementteam dat er altijd sprake is van onvermijdelijke variatie in de beschikbare informatie en dat niet alle informatie in gelijke mate bekend zal zijn.

Het uitwisselen van risico-informatie is niet vanzelfsprekend. Er is wel een gedeeltelijke structuur voor het uitwisselen van risico-informatie aanwezig, maar inspecteurs zijn hierbij niet goed aangesloten en weten dus ook niet wat er van hen verwacht wordt. Veel risicodialoog verloopt informeel en wordt daardoor niet eenduidig en transparant gevoerd. Er is geen eenduidig vocabulaire voor risicogestuurd toezicht. Verschillen in risicoperceptie en risicohouding worden niet expliciet uitgesproken en besproken. Mede hierdoor is het draagvlak en acceptatie bij inspecteurs voor de keuzes die gemaakt worden laag. Dit voedt de onwil om van bestaande werkwijzen af te wijken, zoals bijvoorbeeld de noodzakelijke verschuiving van toezichtinspanning van entiteiten vooraan naar entiteiten achteraan in de veilige luchtvrachtketen. Omgekeerd draagt de lage kwaliteit van vastgelegde (risico)informatie niet bij aan het vertrouwen van het managementteam in deze informatie.

Diagnose interne risicosturing: Voorwaarden niet in voldoende mate aanwezig. Interventies zijn nodig.

6.3 Voorwaarden en belemmeringen ten aanzien van de methode

Van de vijftien voorwaarden aan de methode zijn er negen aanwezig, drie zijn deels aanwezig en drie zijn niet aanwezig. De afwezige en deels aanwezige voorwaarden hebben zowel betrekking op het intelligence- en besluitvormingsproces als het gebruik van de methode.

Er is een belemmering met betrekking tot de methode geïdentificeerd. Deze is altijd aanwezig en is niet op weg te nemen.

6.3.1 Intelligence en besluitvorming

De symbiotische relatie tussen intelligencemanagement en risicomanagement (Geraets, 2016; 2018) maakt een goede informatiepositie essentieel om risicogestuurd toezicht te kunnen houden. Een goed functionerend informatieproces met gerichte vragen van behoeftesteller aan de intelligence organisatie en vice versa is hierbij essentieel. Het huidige intelligenceproces is hoofdzakelijk gericht op eigen data

(historische toezichtresultaten). Het intelligenceproces, dat doorlopend kritisch wordt beschouwd, wordt met ieder opgeleverd informatieproduct verbeterd om inschattingen en keuzes te kunnen baseren op up-to-date en geverifieerde intelligence. De BTBB is aangesloten bij diverse netwerken en samenwerkingsverbanden en zou hierdoor in staat moeten zijn om proactief signalen over risico's uit de omgeving binnen te halen, maar dit gebeurt nog niet gestructureerd. Door beter inzicht in de risico's en de benodigde informatie kan deze gerichter gezocht worden in de omgeving. Wanneer het interne intelligenceproces gestructureerd wordt zal informatie vaker en tijdig beschikbaar zijn voor (risico)analyse en/ of besluitvorming. Intelligence moet altijd up-to-date zijn, geverifieerd zijn voor gebruik en daarmee betrouwbaar zijn.

Een deel van de werkzaamheden wordt rule-based uitgevoerd. Deze werkzaamheden dragen bij aan het voorkomen van tunnelvisie die kan ontstaan door nadruk op zichtbare (en meetbare) risico's, doordat zij potentieel informatie genereren over andere dan bekende en geprioriteerde risico's. Rule-based toezichtactiviteiten en risicogestuurde toezichtactiviteiten zijn daardoor complementair aan elkaar. Binnen het managementteam wordt beseft dat niet alle risico's bekend/ of meetbaar zijn en wordt dit geaccepteerd. Tegelijkertijd wordt een open en onderzoekende blik van inspecteurs aangemoedigd.

Analyse van de toezichtresultaten laat zien dat de huidige methode voor luchthaventoezicht een positief effect heeft op het compliancenniveau van ondertoezichtgestelden.

Diagnose intelligence- en besluitvormingsproces: Voorwaarden zijn niet in voldoende mate aanwezig. Interventies zijn nodig.

6.3.2 Gebruik van de methode(n)

De huidige risicomanagementmethode is beschikbaar voor alle betrokkenen bij het toezicht op de luchthavenprocessen en omvat alle beveiligingsprocessen binnen het domein luchthaventoezicht. De methode, resultaten en keuze voor toezichtactiviteiten worden beschreven in het jaarlijkse toezichtplan. Datzelfde geldt vanaf 2020 voor de methode, resultaten en keuze voor toezichtactiviteiten voor de luchtvrachtprocessen. De methode voor luchthaventoezicht wordt enkel gebruikt binnen de tactische toezichtcyclus waarbij deze passend is voor de werkprocessen. Op operationeel niveau wordt de methode niet gebruikt. Doordat de methode statisch is en de uitkomsten al jaren nagenoeg onveranderd zijn, worden de gekozen toezichtactiviteiten soms als vervelend ervaren. Er is geen methode beschikbaar waarmee inspecteurs op operationeel risico's kunnen inschatten en binnen de opgedragen toezichtactiviteiten inspectiepunten kunnen prioriteren. Wanneer de inspecteurs meer kennis hebben van de methode en resultaten zal hun focus op de risico's toenemen en zal naar verwachting de kwaliteit van beschikbare vastgelegde risico informatie toenemen. Investeren in startbekwaamheid en bijscholing over

risicogestuurd toezicht is voor alle betrokkenen (inspecteurs, analisten, juristen en MT leden) noodzakelijk en moet worden versterkt.

De Bruijn & Teisman (2020) komen tot twee ideaaltypes voor risicogestuurd toezicht, te weten een gesloten aanpak en een open aanpak (zie paragraaf 3.3.2). Er blijkt sprake te zijn van een gesloten aanpak van het huidige risicogestuurde deel van het toezicht, maar in het onderzoek is niet vastgesteld dat hiervoor een bewuste keuze is gemaakt. De beperkt aanwezige risicodialog lijkt gebaseerd te zijn op formele en impliciete kennis en besluiten worden vooral genomen op basis van expert judgement. Tegelijk ontbreekt echter (structurele) risicodialog met derden, is de gebruikte methode (voor toezicht de luchthavenprocessen) formeel en gestandaardiseerd en hebben inspecteurs heel beperkte formele discretionaire bevoegdheid om risico's te prioriteren.

Diagnose gebruik van de methode(n): Voorwaarden zijn niet in voldoende mate aanwezig. Interventies zijn nodig.

6.4 Conclusie

Van de vijfendertig in het onderzoek geïdentificeerde voorwaarden om risicogestuurd toezicht te houden zijn er twaalf aanwezig bij de BTBB, veertien zijn deels aanwezig en slechts negen zijn afwezig. De meeste voorwaarden aan de methode zijn aanwezig en de voorwaarden aan de organisatiestructuur zijn het minst aanwezig. De weg te nemen belemmeringen en in te vullen voorwaarden om meer risicogestuurd toezicht te houden hebben betrekking op 1) externe betrokkenheid; 2) interne risicosturing; 3) intelligence en besluitvorming en 4) het gebruik van de methode(n).

Uit de analyse blijkt dat het huidige toezicht hoofdzakelijk rule-based en slechts heel beperkt risk-based plaatsvindt. Het risicogestuurde deel van het toezicht is statisch van aard. Ook blijkt dat de huidige risicomanagementmethode voor toezicht op luchthavenprocessen aan vernieuwing toe is, hoewel de huidige methode nog wel effectief is. Verder blijkt dat veel van de voorwaarden voor risicogestuurd toezicht aanwezig zijn. Zo is er beleidsruimte en draagvlak bij het gezag voor meer risicogestuurd toezicht op de BBLV. Het betrekken van (informatie van) derden bij de risicosturing wordt door de NCTV en de BTBB als van toegevoegde waarde beschouwd, bijvoorbeeld als het gaat om informatie over de resultaten van het interne kwaliteitssysteem van ondertoezichtgestelden. Door actief in de omgeving op zoek te gaan naar signalen over risico's kan de informatiepositie van de BTBB verbeterd worden en informatie up-to-date worden gehouden. De BTBB heeft hiervoor al een positie in relevante netwerken en een passende cultuur voor dialoog met derden. Het is wel noodzakelijk om het interne informatieproces te structureren en aanwezige ICT belemmeringen voor het uitwisselen van informatie met derden weg te

nemen. Verder liggen er kansen om opgedane kennis te delen en spontane naleving te bevorderen door vaker toezichtinstrumenten als advisering en voorlichting in te zetten.

Ten aanzien van de interne risicosturing ontbreken formele afspraken over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor risicosturing op operationeel niveau. Ook is expliciete onderbouwing van keuzes in risicodossiers niet overal aanwezig. Hoewel dit mogelijk bijdraagt aan het gevoel van bureaucratisering, zoals genoemd in de focusgroepen, faciliteert onderbouwing van keuzes in risicodossiers inzicht en dialoog over risico's en het omgaan met deze risico's. Daarmee is het van toegevoegde waarde. De huidige multidisciplinaire samenwerking tussen teams biedt aanknopingspunten voor het versterken van interne risicodialoog. Risicodialoog kan bijdragen aan het vergroten van het wederzijds vertrouwen tussen het operationele en tactische niveau, het verbeteren van de kwaliteit van vastgelegde (risico)informatie en het vergroten van draagvlak en acceptatie bij inspecteurs voor de keuzes die gemaakt worden. Al deze aspecten versterken elkaar.

De BTBB dient te investeren in startbekwaamheid (houding, gedrag en vaardigheden) en doorlopende bijscholing van alle betrokkenen (inspecteurs, analisten, juristen en MT leden) over risicogestuurd toezicht, de gebruikte methoden en de geïdentificeerde risico's. Het is van belang dat alle betrokkenen dezelfde houding en gedrag hebben ten opzichte van risicogestuurd toezichthouden, dat zij het nut en belang ervan inzien en hun eigen rol hierbij kennen.

Voor de implementatie van risicogestuurd toezicht is gekozen voor een ontwikkelperspectief. Dit impliceert dat er formele afspraken moeten worden gemaakt om het werkproces van risicosturing doorlopend aan te passen op basis van voortschrijdend inzicht. Hierbij is het van belang om oog te houden voor het feit dat de rule-based werkzaamheden bijdragen aan het voorkomen van tunnelvisie die kan ontstaan door nadruk op bekende en meetbare risico's.

In de huidige werkwijze is sprake van een overwegend gesloten aanpak voor wat betreft de beperkte risicosturing. Het is zinvol deze aanpak te beschouwen op bruikbaarheid bij de verdere implementatie van risicogestuurd werken. Het is een goed moment om bewust een meer open of gesloten aanpak te kiezen en de elementen en uitgangspunten die hierbij passen actief uit te dragen en te bespreken binnen de organisatie.

7. Ontwerp van risicogestuurd toezicht op de beveiliging burgerluchtvaart door de BTBB.

Allereerst zal risicogestuurd toezicht op de BBLV worden gedefinieerd (7.1). Daarna wordt een onderbouwing gegeven voor een meer open aanpak (7.2). Op basis van de analyse en diagnose van de huidige werkwijze in het vorige hoofdstuk, worden zes interventievoorstellen gedaan om werkprocessen zo in te richten dat risicogestuurd toezicht zo optimaal mogelijk functioneert bij de BTBB (7.3). De interventievoorstellen zijn aan de expertgroep risicogestuurd toezicht op de BBLV voorgelegd en beoordeeld (7.4). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie (7.5).

7.1 Definitie van risicogestuurd toezicht op de BBLV door de BTBB

Om de hoofdvraag in dit onderzoek te kunnen beantwoorden is het nodig om risicogestuurd toezicht op de BBLV te definiëren en om na te gaan op welk operationeel hoofd risico het toezicht ziet.

Risicogestuurd toezicht op de BBLV kan als volgt worden gedefinieerd:

Risicogestuurd toezicht op de beveiliging van de burgerluchtvaart is op basis van een goede informatiepositie een risicoanalyse uitvoeren om de grootste risico's voor de beveiliging van de burgerluchtvaart, door non-compliant gedrag, in kaart te brengen. Hierdoor kan gedifferentieerd worden in toezichtinspanning, zodat de grootste toezichtinspanning ligt waar de grootste risico's zijn en/ of waar toezicht het meeste effect kan bereiken en/of waar de risico's het meest efficiënt gemitigeerd kunnen worden.

Het operationele hoofd risico op tactisch niveau is:

De kans dat een verboden voorwerp in het beveiligde gebied kan worden gebracht, doordat niet conform wet- en regelgeving wordt gewerkt en waardoor gevaar ontstaat voor de burgerluchtvaart.

Dit operationele hoofd risico vertaalt zich, verdeeld over luchthavenprocessen en luchtvrachtprocessen, in vier risico's op operationeel niveau.¹⁶

7.2 Keuze voor een meer open of gesloten aanpak

De Bruijn & Teisman (2020) hebben in hun onderzoek zes factoren geïdentificeerd die van invloed zijn op de keuze voor een meer open of meer gesloten aanpak. Deze zijn hieronder opgesomd en geprojecteerd op de BTBB:

¹⁶ Om redenen van vertrouwelijkheid worden deze in dit rapport niet gespecificeerd.

1. De complexiteit en ambiguïteit van risico's; Voor de BTBB geldt dat de risico's complex en ambigu zijn. De nieuwe risicomanagementmethoden hebben zich nog niet bewezen, waardoor dit onderschat kan worden. Dit pleit voor een meer open aanpak.
2. De politiek-maatschappelijke context; Voor de BTBB geldt dat de politieke aandacht op dit moment laag is, waardoor er meer ruimte is voor een open aanpak.
3. De attitude van de toezichthouder richting de ondertoezichtgestelden. De BTBB gaat in haar visie op toezicht uit van het principe van *good compliance*, waarbij van de ondertoezichtgestelden een aanzienlijke mate van zelfreinigend vermogen verwacht wordt. Dit pleit voor een meer open aanpak.
4. De kenmerken van een sector; Een meer homogene groep ondertoezichtgestelden leidt vaker tot een meer gesloten aanpak. Voor de BTBB zou dit een meer open aanpak voor het toezicht op de luchtvrachtprocessen en een meer gesloten aanpak voor het toezicht op het luchthavenproces kunnen inhouden.
5. De juridische context waarbinnen de toezichthouder opereert; Ondertoezichtgestelden van de BTBB hebben een verplichting om een intern kwaliteitsmanagementsysteem in stand te houden. Hierdoor ligt dialoog over risico's met de ondertoezichtgestelden en dus een meer open aanpak meer voor de hand.
6. De informatiebasis; De BTBB heeft relatief weinig data ter beschikking om de (grootte van) risico's heel objectief te bepalen. Expert judgement is hierdoor een absolute noodzaak. Dit gaat beter in dialoog met ondertoezichtgestelden in een open aanpak. Overigens leidt meer data mogelijk tot een meer gesloten aanpak, omdat hierdoor risico's objectiever ingeschat kunnen worden en daardoor externe dialoog minder nodig lijkt.

Op basis van bovenstaande kan geconcludeerd worden dat een meer open aanpak van risicogestuurd toezicht het beste past voor de BTBB.

7.3 Interventievoorstellen

Het toezicht op de BBLV vindt al in zekere mate risicogestuurd plaats. Het is van belang om de reeds aanwezige voorwaarden te behouden en om de afwezige en deels aanwezige voorwaarden in te vullen.. Ook moeten belemmeringen worden weggenomen. De weg te nemen belemmeringen en in te vullen voorwaarden om het toezicht meer risicogestuurd te maken hebben betrekking op 1) externe betrokkenheid; 2) interne risicosturing; 3) intelligence en besluitvorming en 4) het gebruik van de methode(n). Er is door de BTBB een ontwikkelperspectief ten aanzien van risicogestuurd toezicht gekozen. Hierbij is het ontwerp nadrukkelijk geen keurslijf, maar veel eerder een richting. Het is van belang om het ontwerp telkens te evalueren en bij te stellen wanneer dat nodig blijkt om het doel te halen.

In deze gedachtegang worden, op basis van de analyse en diagnose in hoofdstuk 6 én om de risico's die kleven aan risicogestuurd toezicht te mitigeren, de volgende zes interventies voorgesteld om het toezicht meer risicogestuurd te maken.

7.3.1 Verbeteren externe betrokkenheid

Voorstel 1. Maak formele interne afspraken om de interactie met de NCTV en de ondertoezichtgestelde entiteiten in de luchtvaartsector te verbeteren. Deze afspraken moeten leiden tot:

- a. het voeren van externe risicodialoog, waarin 1) risico-informatie (onder andere resultaten van interne kwaliteitscontrole van entiteiten), trends en ontwikkelingen worden uitgewisseld; 2) risico's gezamenlijk worden ingeschat, geclassificeerd en maatregelen worden genomen door de entiteit die hiertoe het beste instaat is. Bij risicodialoog dient aandacht te zijn voor risicoperceptie en risicohouding;
- b. het delen van kennis van de BTBB naar de sector door de intensivering van advisering en voorlichting met als doel spontane naleving te bevorderen.
- c. een werkproces voor het ontvangen en verwerken van meldingen uit de sector van onder meer klokkenluiders en anonieme bronnen. Dit werkproces moet voldoende bekend worden gesteld bij medewerkers en potentiële melders.

ICT beperkingen om informatie met derden te kunnen uitwisselen moeten worden weggenomen.

7.3.2 Verbeteren interne risicosturing

Voorstel 2. Maak formele interne afspraken over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor risicosturing binnen de operationele toezichtcyclus. Deze afspraken moeten leiden tot:

- a. een werkwijze waarbij het omgaan met risico's wordt gedelegeerd naar personen die dit als onderdeel van het dagelijks werk (kunnen) doen, waaronder de 1^e en 2^e teamleider;
- b. het hanteren van een eenduidige werkwijze voor luchthaventoezicht respectievelijk luchtvrachttoezicht voor het expliciet vastleggen van (risico)informatie, van de onderbouwing van keuzes en van de mate van risicoacceptatie in risicodossiers;
- c. het uitbreiden van interne risicodialoog om inspecteurs hierbij structureel te betrekken. Hierdoor krijgen inspecteurs meer inzicht in het "waarom" van hun werkzaamheden. Risicodialoog dient eenduidig en transparant te worden gevoerd, waarbij expliciet aandacht moet zijn voor verschillen in risicoperceptie en de risicohouding van de BTBB.

Voorstel 3. Maak formele interne afspraken om het werkproces van risicosturing periodiek te evalueren en aan te passen op basis van voortschrijdend inzicht. Het doel hiervan is het fijn slijpen en actueel houden van risicomanagementmethodes waarmee risicoanalyses up-to-date kunnen worden gehouden.

7.3.3 Verbeteren intelligence- en besluitvormingsproces

Voorstel 4. Activeer de BTBB intelligencemedewerkers en de KMar intelligence-organisatie om de blik te verleggen van enkel de analyse van eigen historische toezichtresultaten naar omgevingsgericht op zoek gaan naar signalen die duiden op mogelijke nieuwe risico's en naar informatie over bekende risico's.

Voorstel 5. Structureer het interne intelligenceproces volgens het KMar intelligenceprocesmodel, zodat up-to-date intelligence vaker en tijdig beschikbaar is voor (risico)analyse en/ of besluitvorming in de operationele en tactische toezichtcycli.

7.3.4 Verbeteren gebruik van de methode(n)

Voorstel 6. Investeer in startbekwaamheid (houding, gedrag en vaardigheden) en doorlopende bijscholing van alle medewerkers (inspecteurs, analisten, juristen en MT leden) over risicogestuurd toezicht, de gebruikte methoden en de geïdentificeerde risico's. Het is van belang dat alle betrokkenen dezelfde houding en gedrag hebben ten opzichte van risicogestuurd toezichthouden, dat zij het nut en belang ervan inzien en hun eigen rol hierbij kennen.

7.4 Toetsing door expertgroep risicogestuurd toezicht BBLV

Op basis van het toetsingskader van voorwaarden en belemmeringen is een analyse gemaakt van de huidige hoofdzakelijk rule-based werkwijze van de BTBB ten aanzien van het toezicht op de luchtvrachtprocessen en de luchthavenprocessen. Deze analyse met bijbehorende diagnose leidde tot zes interventievoorstellen. De interventievoorstellen zijn op woensdag 10 juni 2020 aan de expertgroep risicogestuurd toezicht op de BBLV voorgelegd en door de leden beoordeeld als haalbaar en praktisch toepasbaar. De leden van de expertgroep onderschreven tevens de definitie van risicogestuurd toezicht op de BBLV, het operationele hoofd risico op tactisch niveau en de keuze voor een meer open aanpak van risicogestuurd toezicht, zoals beschreven in paragraaf 7.2. Dit open karakter komt met name tot uiting in de interventievoorstellen 1 en 4.

7.5 Conclusie

Er is een duidelijke en werkbare definitie van risicogestuurd toezicht ontwikkeld. Bij het risicogestuurd toezicht op de BBLV past een meer open aanpak. Er zijn zes interventies voorgesteld om het toezicht meer risicogestuurd te maken. Deze interventies zijn haalbaar en praktisch toepasbaar bevonden.

8. Conclusie en aanbevelingen

Dit hoofdstuk start met de conclusie door de vier deelvragen en daarmee de hoofdvraag te beantwoorden (8.1). Daarna zullen aanbevelingen worden gedaan voor zes interventies om het toezichtproces meer risicogestuurd te maken (8.2) en zal een aanbeveling voor vervolgonderzoek worden gedaan (8.3). Dit hoofdstuk zal worden afgesloten met een reflectie op de betrouwbaarheid, validiteit en relevantie van de onderzoeksresultaten (8.4).

8.1 Conclusie

De hoofdvraag in dit onderzoek is:

Hoe kan het toezicht op de beveiliging van de burgerluchtvaart meer risicogestuurd worden gemaakt?

Het antwoord op deze vraag ontstaat door achtereenvolgens de vier deelvragen te beantwoorden.

8.1.1 Hoe wordt risicogestuurd toezicht/- werken gedefinieerd in de literatuur en wat is hiervan het voordeel?

Risicogestuurd werken gaat over het omgaan met risico's, in tegenstelling tot meer traditioneel risicomanagement waarbij risicobeheersing centraal staat. Wanneer de zes generieke risicoprocesstappen, te weten 1) doelen bepalen; 2) risico's identificeren; 3) risico's classificeren; 4) risico's beheersen; 5) risico's evalueren; 6) risicodossier overdragen) onderdeel zijn van de dagelijkse werkprocessen kan gesproken worden van risicogestuurd werken.

Risicogestuurd toezicht wordt in de geraadpleegde literatuur gedefinieerd als het toepassen van een rationele toezichtstrategie, waarbij de toezichthouder risico's in kaart brengt en prioriteert met als doel om de beperkte capaciteit in te kunnen zetten waar een zo groot mogelijke reductie van risico's kan worden. De kernelementen van risicogestuurd toezicht zijn dan ook selectiviteit, efficiency en effectiviteit. In het risicomanagementproces kan intelligence helpen de onzekerheid over een risico te verkleinen (Geraets, 2016, 2018; Van der Knaap, 2019)

Risicogestuurd toezicht levert drie voordelen op ten opzichte van rule-based toezicht. Ten eerste ontstaat een groter handelingsperspectief door het omgaan met risico's. Naast het nemen van beheersmaatregelen kan namelijk ook gekozen worden om een risico te accepteren of bewust te nemen. Ten tweede geeft het de toezichthouder de mogelijkheid om efficiënt en effectief te zijn door toezicht in te zetten waar dat het meeste nodig is of het meeste effect kan bereiken. Ten derde wordt het met risicogestuurd toezicht mogelijk om proactief op te treden en tekortkomingen te voorkómen in plaats van pas te handelen als de tekortkoming is ontstaan en onderkend. Aan risicogestuurd toezicht kleven ook risico's. Om deze risico's te mitigeren is het van belang om te blijven reflecteren, de methode van

risicogestuurd toezicht te blijven ontwikkelen en de effecten van het toezicht te blijven meten (zoals geldt voor alle vormen van toezicht). Op basis van de literatuurstudie en het documentenonderzoek zijn meerdere voorwaarden en belemmeringen voor risicogestuurd toezicht geïdentificeerd.

8.1.2 Hoe kan risicogestuurd toezicht op de beveiliging van de burgerluchtvaart worden gedefinieerd?

Op basis van het onderzoek kan risicogestuurd toezicht op de beveiliging van de burgerluchtvaart als volgt worden gedefinieerd:

Risicogestuurd toezicht op de beveiliging van de burgerluchtvaart is op basis van een goede informatiepositie een risicoanalyse uitvoeren om de grootste risico's voor de beveiliging van de burgerluchtvaart, door non-compliant gedrag, in kaart te brengen. Hierdoor kan gedifferentieerd worden in toezichtinspanning, zodat de grootste toezichtinspanning ligt waar de grootste risico's zijn en/ of waar toezicht het meeste effect kan bereiken en/of waar de risico's het meest efficiënt gemitigeerd kunnen worden.

Het operationele hoofdrisico waar de BTBB op tactisch niveau op toeziet is:

De kans dat een verboden voorwerp in het beveiligde gebied kan worden gebracht, doordat niet conform wet- en regelgeving wordt gewerkt en waardoor gevaar ontstaat voor de burgerluchtvaart.

Dit operationele hoofdrisico vertaalt zich, verdeeld over luchthavenprocessen en luchtvrachtprocessen, in vier risico's op operationeel niveau.¹⁷

8.1.3 Hoe risicogestuurd is het huidige toezicht op de beveiliging van de burgerluchtvaart?

In de huidige werkwijze vindt het toezicht hoofdzakelijk rule-based en slechts heel beperkt risk-based plaats. De rule-based activiteiten vormen de basis van het toezicht. De rule-based activiteiten betreffen in wet- en regelgeving voorgeschreven inspecties, inspectiepunten en frequenties. Dit zijn onder andere periodieke certificeringen en audits van ondertoezichtgestelde entiteiten en vaste inspectiereeksen. Het toezicht is hierdoor erg statisch. In de overgebleven vrije ruimte vindt een ander deel van de activiteiten risicogestuurd plaats. Hierbij is er sprake van een gesloten aanpak voor wat betreft die beperkte risicosturing en is de duiding van de risico's voornamelijk gebaseerd op toezichtresultaten. Dit maakt het toezicht reactief.

Echter, in de huidige situatie zijn al veel van de voorwaarden voor de implementatie van risicogestuurd toezicht aanwezig. Zo is er beleidsruimte en draagvlak bij het gezag voor meer risicogestuurd toezicht op de BBLV. Het betrekken van (informatie van) derden bij de risicosturing wordt door de NCTV en de BTBB als waardevol voor de toekomst beschouwd, bijvoorbeeld als het gaat om informatie over de resultaten

¹⁷ Om redenen van vertrouwelijkheid worden deze in dit rapport niet gespecificeerd.

van het interne kwaliteitssysteem van ondertoezichtgestelden. Door actief in de omgeving op zoek te gaan naar signalen over risico's kan de informatiepositie van de BTBB verbeterd worden en informatie up-to-date worden gehouden. De BTBB heeft hiervoor al een positie in relevante netwerken en een passende cultuur voor dialoog met derden. Het is wel noodzakelijk om het interne informatieproces te structureren en aanwezige ICT belemmeringen voor het uitwisselen van informatie met derden weg te nemen. Verder liggen er kansen om opgedane kennis te delen en spontane naleving te bevorderen door vaker toezichtinstrumenten, zoals advisering en voorlichting in te zetten. Ten aanzien van de interne risicosturing ontbreken formele afspraken over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor risicosturing op operationeel niveau. Ook is expliciete onderbouwing van keuzes in risicodossiers niet overal aanwezig. Hoewel dit mogelijk bijdraagt aan het gevoel van bureaucratisering, zoals genoemd in de focusgroepen, faciliteert onderbouwing van keuzes in risicodossiers inzicht en dialoog over risico's en het omgaan met deze risico's. Daarmee is het van toegevoegde waarde. De huidige multidisciplinaire samenwerking tussen teams biedt aanknopingspunten voor het versterken van interne risicodialoog. Risicodialoog kan bijdragen aan het vergroten van het wederzijds vertrouwen tussen het operationele en tactische niveau, het verbeteren van de kwaliteit van vastgelegde (risico)informatie en het vergroten van draagvlak en acceptatie bij inspecteurs voor de keuzes die gemaakt worden. Al deze aspecten versterken elkaar.

8.1.4 Hoe kunnen werkprocessen zo worden ingericht dat risicogestuurd toezicht op de beveiliging van de burgerluchtvaart zo optimaal mogelijk functioneert?

Er is een duidelijke en werkbare definitie van risicogestuurd toezicht ontwikkeld. Ook het operationele hoofdrisico is gedefinieerd. Door de voorgestelde interventies te implementeren worden werkprocessen zo ingericht dat risicogestuurd toezicht op de beveiliging van de burgerluchtvaart zo optimaal mogelijk functioneert en treedt een paradigmaverschuiving op. Niet langer is het werk vooral rule-based, maar het toezicht is risicogestuurd. Binnen deze risicogestuurde werkwijze vinden een aantal werkzaamheden wel rule-based plaats. Deze werkzaamheden, zoals periodieke certificering van entiteiten zijn een essentieel onderdeel van het risicogestuurde toezicht, omdat ze bijdragen aan een goede informatiepositie om risico's in te kunnen schatten én aan het voorkomen van tunnelvisie ten aanzien van geïdentificeerde risico's.

Bij risicogestuurd toezicht op de beveiliging van de burgerluchtvaart past voor de BTBB een meer open aanpak waarbij risico's worden ingeschat door objectieve data te combineren met kennis van inspecteurs en expert judgement en waarbij dialoog met derden, om gezamenlijk risico's te identificeren en classificeren, een belangrijke plek inneemt. Het is goed om te beseffen dat aan risicogestuurd toezicht ook risico's kleven. Om deze risico's te mitigeren is het essentieel om de effecten van het toezicht te blijven meten en om de methode voor risicogestuurd toezicht te blijven ontwikkelen, onder meer door de

methode te blijven spiegelen met entiteiten binnen de luchtvaartsector en andere toezichthouders. Dit past goed bij het ontwikkelperspectief dat de BTBB ten aanzien van risicogestuurd toezicht heeft gekozen. Hierbij is het ontwerp nadrukkelijk geen keurslijf, maar veel eerder een richting. Het is van belang om het ontwerp telkens te evalueren en bij te stellen wanneer dat nodig blijkt om het doel te halen.

Er worden zes interventies aanbevolen om het toezicht meer risicogestuurd te maken. Door deze te implementeren kan risicogestuurd toezicht zo optimaal mogelijk functioneren.

8.2 Aanbevolen interventies

De weg te nemen belemmeringen in te vullen voorwaarden om het toezicht meer risicogestuurd te maken hebben betrekking op 1) externe betrokkenheid; 2) interne risicosturing; 3) intelligence- en besluitvormingsproces en 4) het gebruik van de methode(n). Ten aanzien van deze onderwerpen worden de volgende zes interventies aanbevolen.

Interventie 1 (gericht op het vergroten van externe betrokkenheid):

Maak formele interne afspraken om de interactie met de NCTV en de ondertoezichtgestelde entiteiten in de luchtvaartsector te verbeteren. Deze afspraken moeten leiden tot:

- a. het voeren van externe risicodialoog, waarin risico-informatie (onder andere resultaten van interne kwaliteitscontrole van entiteiten), trends en ontwikkelingen worden uitgewisseld en daarnaast ook risico's gezamenlijk worden ingeschat, geclassificeerd en maatregelen worden genomen door de entiteit die hiertoe het beste in staat is. Deze dialoog kan vorm krijgen door 1) een risicosessie te houden met de NCTV en een vertegenwoordiging van de sector aan het begin van de jaarplancycclus; 2) risico's expliciet gespreksonderwerp te maken tijdens de beveiligingscommissies van de luchthavens en de periodieke beleid en handhavingsoverleggen met de NCTV en de sector en 3) het houden van accountgesprekken door de senior medewerkers executieve ondersteuning met de belangrijkste ondertoezichtgestelde entiteiten. Bij risicodialoog dient aandacht te zijn voor risicoperceptie en risicohouding;
- b. het delen van kennis van de BTBB naar de sector door de intensivering van advisering en voorlichting met als doel spontane naleving te bevorderen. Twee voor de hand liggende activiteiten hierbij zijn het periodiek uitgeven van een nieuwsbrief en het organiseren van themadagen voor de luchtvaartsector of het participeren in themadagen van de sector;
- c. een werkproces voor het ontvangen en verwerken van meldingen uit de sector van onder meer anonieme bronnen en klokkenluiders. Dit werkproces moet voldoende bekend worden gesteld

bij medewerkers en potentiële melders. Om bekendheid en meldingsbereidheid te vergroten kan de werkwijze op de website worden gepubliceerd.

ICT beperkingen om informatie met derden te kunnen uitwisselen moeten worden weggenomen.

Interventie 2 (gericht op het verbeteren van interne risicosturing):

Maak formele interne afspraken over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor risicosturing binnen de operationele toezichtcyclus. Deze afspraken moeten leiden tot:

- a. een werkwijze waarbij het omgaan met risico's wordt gedelegeerd naar personen die dit als onderdeel van het dagelijks werk (kunnen) doen, waaronder de 1^e en 2^e teamleider;
- b. het hanteren van een eenduidige werkwijze voor luchthaventoezicht respectievelijk luchtvrachtoezicht voor het expliciet vastleggen van (risico)informatie, van de onderbouwing van keuzes en van de mate van risicoacceptatie in risicodossiers. Hiertoe kan (per toezichtsdomein) een standaard format worden ontwikkeld;
- c. het uitbreiden van interne risicodialoog om inspecteurs hierbij structureel te betrekken. Hierdoor krijgen inspecteurs meer inzicht in het "waarom" van hun werkzaamheden. Risicodialoog dient eenduidig en transparant te worden gevoerd, waarbij expliciet aandacht moet zijn voor verschillen in risicoperceptie en de risicohouding van de BTBB. Deze dialoog kan vorm krijgen door tweemaandelijks en wekelijks een briefing en debriefing te verzorgen over de te verrichten en verrichte activiteiten, de daaraan verbonden risico's en keuzes.

Interventie 3 (gericht op het verbeteren van interne risicosturing):

Maak formele interne afspraken om het werkproces van risicosturing periodiek te evalueren en aan te passen op basis van voortschrijdend inzicht. Het doel hiervan is het fijn slijpen en actueel houden van risicomangementmethodes waarmee risicoanalyses up-to-date kunnen worden gehouden. Deze evaluatie kan geïntegreerd worden in de tactische cyclus.

Interventie 4 (gericht op het verbeteren van het intelligence- en besluitvormingsproces):

Activeer de BTBB intelligencemedewerkers en de KMar intelligence-organisatie om de blik te verleggen van enkel de analyse van eigen historische toezichtresultaten naar omgevingsgericht op zoek gaan naar signalen die duiden op mogelijke nieuwe risico's en naar informatie over bekende risico's.

Interventie 5 (gericht op het verbeteren van het intelligence- en besluitvormingsproces):

Structureer het interne intelligenceproces volgens het KMar intelligenceprocesmodel, zodat up-to-date intelligence vaker en tijdig beschikbaar is voor (risico)analyse en/ of besluitvorming in de operationele en

tactische toezichtcycli. Deze informatie zou gevat moeten worden in specifiek voor de BTBB opgestelde intelligenceproducten, zoals een jaarlijkse omgevingsanalyse en een periodieke tactische monitor.

Interventie 6 (gericht op het beter gebruik van de methoden)

Investeer in startbekwaamheid (houding, gedrag en vaardigheden) en doorlopende bijscholing van alle medewerkers (inspecteurs, analisten, juristen en MT leden) over risicogestuurd toezicht, de gebruikte methoden en de geïdentificeerde risico's. Het is van belang dat alle betrokkenen dezelfde houding en gedrag hebben ten opzichte van risicogestuurd toezichthouden, dat zij het nut en belang ervan inzien en hun eigen rol hierbij kennen. Opleiding en training over risicosturing moeten onderdeel worden van de professionalisering van medewerkers zoals vastgesteld in het jaarlijkse opleidingsplan.

Bij interventies vier en zes zijn afhankelijkheden van derden buiten de BTBB. Om die reden zijn deze wellicht minder eenvoudig te implementeren. Bij interventie één moeten ICT knelpunten voor het delen van informatie met derden worden weggenomen. Dit is het moeilijkste te realiseren.

8.3 Aanbeveling voor vervolgonderzoek

Het is van belang om de effecten van het risicogestuurde toezicht te meten. Effectmeting kan waardevolle input leveren voor de doorlopende ontwikkeling van de risicogestuurde werkwijze. Het is daarom aan te bevelen om in de onderzoek te doen naar een praktisch toepasbaar instrument om de effecten van het risicogestuurde toezicht te meten.

8.4 Wetenschappelijke reflectie

In deze paragraaf wordt gereflecteerd op de beperkingen, betrouwbaarheid, validiteit en de relevantie van de resultaten en aanbevelingen van het onderzoek.

Het onderzoek kent beperkingen door mogelijke “researcher bias”, waarbij onderzoeksresultaten beïnvloed kunnen worden door (de verwachtingen) van de onderzoeker. De onderzoeker bekleed de functie van Plaatsvervangend Commandant Brigade Toezicht Beveiliging Burgerluchtvaart en heeft daarmee gedurende het onderzoek het perspectief van een participant en niet van een observant gehad. Door de focusgroepen vooraf te structureren, onderwerpen vooraf vast te stellen en door de inzet van een notulist is de persoonlijke invloed van de onderzoeker op de focusgroepeelnemers en hun aangedragen ideeën geminimaliseerd. De selectie van de deelnemers heeft door derden plaatsgevonden, alle relevante betrokken partijen en rollen in die partijen waren vertegenwoordigd en de deelnemers vertegenwoordigden telkens een aanzienlijk deel van de totale populatie. Deze maatregelen hebben bijgedragen aan de betrouwbaarheid van de focusgroeprresultaten.

Door data en resultaten uit literatuuronderzoek, documentonderzoek en focusgroepen te combineren is er sprake van datatriangulatie. Ook dit heeft bijgedragen aan de betrouwbaarheid van de resultaten.

Om de betrouwbaarheid verder te vergroten zijn de ontwikkelde definitie van risicogestuurd toezicht op de BBLV, het operationele hoofd risico waar de BTBB op toeziet en de aanbevolen interventies ter beoordeling voorgelegd aan de expertgroep risicogestuurd toezicht BTBB. De definitie en het operationele hoofd risico werden onderschreven en alle interventies werden beoordeeld als haalbaar en praktisch toepasbaar. Er zijn verder geen specifieke omstandigheden te benoemen die van invloed zijn gebleken op de betrouwbaarheid van het onderzoek.

Het onderzoek kent beperkingen ten aanzien van de interne validiteit. De verkenning van het theoretisch kader had niet tot doel om relaties te leggen of te verklaren, maar had tot doel om een kader te stellen waarbinnen het ontwerp van risicogestuurd toezicht op de BBLV en daaruit voortvloeiende interventies konden worden gegenereerd. Er is gepoogd om de interne validiteit van het onderzoek te vergroten met behulp van theoretische triangulatie. Er zijn hierbij verschillende theoretische perspectieven toegepast tijdens de literatuurstudie en het documentenonderzoek. De theoretische perspectieven zijn deels geïnspireerd door de thema's en concepten die de opdrachtgever heeft aangereikt en de praktijkkennis van de onderzoeker (bijvoorbeeld over het thema intelligence/ informatie). Hierdoor kan de interne validiteit niet geheel worden gegarandeerd. Wel zijn de thema's en concepten zo volledig mogelijk onderzocht en beschreven, zoals blijkt uit een aanzienlijke literatuurlijst. Ook is geen data gemeten die buiten deze thema's en concepten viel.

Voor de beschrijving van de relevante concepten is gebruik gemaakt van literatuur van gerenommeerde wetenschappers op het gebied van risicomanagement en/ of toezicht. Wel is het onderzoeksveld ten aanzien van risicogestuurd toezicht in het literatuur en documentenonderzoek duidelijk afgebakend tot de rijksinspecties, omdat er eenvoudigweg bij de centrale overheid en de decentrale overheden te veel toezichthouders zijn om hiernaar zinvol en praktisch onderzoek te doen. Hierdoor zijn wellicht relevante concepten, werkwijzen, voorwaarden of belemmeringen buiten zicht gebleven.

In dit onderzoek zijn verschillende visies op risicogestuurd toezicht en de hierbij geleerde lessen gecombineerd met literatuur over risicogestuurd werken om te komen tot een praktische toepassing van het concept risicogestuurd toezicht door de BTBB (een uniek onderzoeksobject). De resultaten en aanbevelingen zijn direct toepasbaar voor de BTBB, maar zijn niet zonder meer te generaliseren naar andere delen van de KMar of andere toezichthouders. Het betreft immers een maatwerkontwerp met bijbehorende interventies. Tegelijkertijd wordt wel de literatuur onderbouwd met een praktisch voorbeeld. De resultaten en aanbevelingen kunnen daardoor als referentiemateriaal dienen voor verder onderzoek bij de BTBB of de Koninklijke Marechaussee. Ook kunnen ze als referentiemateriaal dienen voor

vergelijkend onderzoek naar risicogestuurd toezicht door of onder toezichthouders in Nederland of toezichthouders op de BBLV in het buitenland.

De interventievoorstellen zijn door de expertgroep risicogestuurd toezicht op de BBLV zijn beoordeeld als haalbaar en praktisch toepasbaar. De leden van de expertgroep onderschreven tevens de definitie van risicogestuurd toezicht op de BBLV, het operationele hoofd risico op tactisch niveau en de keuze voor een meer open aanpak van risicogestuurd toezicht. De onderzoeker staat, samen met het brigade managementteam van de BTBB, na afronding van het onderzoek voor de uitdaging om de interventies in de dagelijkse toezichtpraktijk bij de BTBB te implementeren.

De resultaten van het onderzoek hebben ook maatschappelijke relevantie. De NCTV, de ondertoezichtgestelde entiteiten binnen de luchtvaartsector en de burger als consument van diensten in de luchtvaartsector, hebben ieder tenminste een veiligheids- en/ of economisch belang bij de implementatie van risicogestuurd toezicht op de BBLV en een effectieve, efficiënte en selectieve toezichthouder. De interactie met de NCTV en de ondertoezichtgestelde entiteiten wordt op basis van de aanbevolen interventies versterkt hetgeen positief bijdraagt aan verbetering van de risicosturing. Ook leiden de inzichten uit dit onderzoek tot een eerlijker verdeling van de toezichtinspanning over ondertoezichtgestelde entiteiten. In essentie zal de toezichtinspanning ten aanzien van risicovolle entiteiten toenemen, terwijl de toezichtinspanning ten aanzien van minder risicovolle entiteiten juist zal afnemen.

- Aelen, M. (2014). Beginselen van goed markttoezicht. In *Tijdschrift voor Toezicht* (Vol. 6). Utrecht: Boom Juridische uitgevers.
- Aken, J. E. V., Berendsen, H., & Van der Bij, H. (2012). Problem-solving in Organizations. A Methodological Handbook for Business and Management Students. *Cambridge University Press*.
- Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2010). *Understanding regulation. Theory, Strategy and Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Cooper, D., & Schindler, P. (2011). *Business Research Methods*. New York: Mc Graw-Hill.
- Daalder, E. J. (2010). Kan een toezichthouder bij de handhaving nog prioriteiten stellen? *Tijdschrift Voor Toezicht*, 4, 86–72.
- De Bruijn, E., & Teisman, G. (2020). *Prioritering bij toezichthouders*. Den Haag: Boom Criminologie.
- De Wolf, I., & Honingh, M. (2014). Risicogestuurd toezicht niet vrij van risico's. In F., Scherpenisse, J., & Van Der Steen, & M. (Eds.), *Reflecties op de ontwikkeling en professionalisering van het toezicht: 10 jaar Leeratelier. Toezicht en Naleving* (pp. 45–58). Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Direction générale de l'aviation civile (2018). *Manuel du systeme de management - generalites (MS-GEN)*. Paris.
- European Aviation Safety Agency. (2016). *Practices for risk-based oversight*. Koln, Germany.
- European Civil Aviation Conference. (2016). *Aviation Security Handboek*. Parijs.
- Europees Parlement en de Raad. (2008). *Verordening (EG) nr. 300/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2008 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2320/2002*.
- Europese Commissie. (2010). *Verordening (EU) Nr.18/2010 van de commissie van 8 januari 2010 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 300/2008 van het Europees Parlement en de Raad wat specificaties voor nationale kwaliteitscontroleprogramma's op het gebied van beveiliging van de burgerluchtvaart*.
- Geraets, R. (2016). *Veiligheid: Security Risk en Intelligence Management in de 21e eeuw*. Apeldoorn/Soesterberg/Den Haag: Koninklijke Marechaussee.

- Geraets, R. (2018). *Veiligheid: Security Risk, Safety en Intelligence Management. De integrale visie in een snel veranderende wereld*. Apeldoorn/Soesterberg/Den Haag: Koninklijke Marechaussee.
- Grolleman, G. M. (2015). *Actualisering risicoanalyse t.b.v. frequentiebepaling beveiligingsinspecties - Vertrouwelijk*. Badhoevedorp: Koninklijke Marechaussee/ Hogeschool van Amsterdam.
- Helsloot, I., & Scholtens, A. (2014). Risicogebaseerd toezicht: een verdampte belofte? In Mertens, F., Scherpenisse, J., & Van Der Steen, & M. (Eds.), *Reflecties op de ontwikkeling en professionalisering van het toezicht: 10 jaar Leeratelier. Toezicht en Naleving* (pp. 29–44). Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Helsloot, I., Scholtens, A., & Haen, J. (2020). Some observations on the troublesome implementation of risk-based inspections in the Netherlands. *Safety Science*.
- Hillson, D. R., & Murray Webster, R. (2007). *Understanding and Managing Risk Attitude* (2nd ed.). Aldershot: Gower.
- Inspectieraad. (2016). *Toekomst van toezicht. Een verkenning van wat nodig is*. Den Haag.
- Inspectieraad. (2019a). *In het publiek belang. Maatschappelijk toezicht*. Den Haag.
- Inspectieraad. (2019b). *Reflecties op de staat van het toezicht* (H. Van Kempen, Ed.). Den Haag.
- Irish Aviation Authority. (2014). *Procedure No. SEC2000 Compliance monitoring (Aviation Security) - confidential*. Dublin.
- Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica*, 47, 263–291.
- Knaap van der, P. (2019). *Effectiviteit van risicogestuurd toezicht. In: Reflecties op de staat van het toezicht* (H. Van Kempen, Ed.). Den Haag: Inspectieraad.
- Koninklijke Marechaussee. (2017). *Visiedocument 2017: Risk Based Toezicht - Departementaal Vertrouwelijk*. Badhoevedorp.
- Koninklijke Marechaussee. (2018). *Toezihtplan 2019 - Departementaal Vertrouwelijk*. Badhoevedorp.
- Koninklijke Marechaussee. (2020). *Toezihtplan 2020 - Departementaal Vertrouwelijk*. Badhoevedorp.
- Koninklijke Marechaussee Afdeling Handhaving en Toezicht. (2007). *Visie op het Toezicht van de Beveiliging Burgerluchtvaart: Van output naar outcome - Departementaal Vertrouwelijk*. Schiphol.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2005). *Toeziht: naar naleving voor de samenleving*. Den Haag.

- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2020). *Nederlands luchtvaartveiligheids- programma 2020-2024*.
- Molen, I. Van Der. (2015). *Risicomanagement 2.0: Van risico-bewust naar risico-gestuurd werken in een politiek-bestuurlijke omgeving*. Universiteit Twente.
- Morgan, D. L. (1996). Focus groups. *Annual Review of Sociology*.
<https://doi.org/10.1146/annurev.soc.22.1.129>
- Mouwen, C. A. M. (2011). *Handboek strategisch management*. Assen: Van Gorcum.
- Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid. (2016). *Nationaal Programma voor de Beveiliging van de Burgerluchtvaart - Departementaal Vertrouwelijk*. Den Haag.
- Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid. (2013). *Nationaal Kwaliteitscontroleprogramma voor de Beveiliging van de Burgerluchtvaart - Departementaal Vertrouwelijk*. Den Haag.
- O.Nyumba, T., Wilson, K., Derrick, C. J., & Mukherjee, N. (2018). The use of focus group discussion methodology: Insights from two decades of application in conservation. *Methods in Ecology and Evolution*. <https://doi.org/10.1111/2041-210X.12860>
- Ottow, A. (2015). De lessons learned van toezichtrapporten. *Tijdschrift Voor Toezicht*, 6(2), 44–52.
<https://doi.org/10.5553/tvt/187987052015006002007>
- Renn, O., Klinke, A., & Van Asselt, M. (2011). Coping with complexity, uncertainty and ambiguity in risk governance: A synthesis. *Ambio*. <https://doi.org/10.1007/s13280-010-0134-0>
- Robben, P., Bal, R., & Grol, R. (2012). Overheidstoezicht door de Inspectie voor de Gezondheidszorg. In *Webpublicatie*. Den Haag.
- Ruimschotel, D. (2014). *Goed toezicht. Principes van professionaliteit, democratie en good governance*. Amsterdam: Mediawerf Uitgevers.
- Rumsfeld, D. H. (2002). *Security briefing*. Washington D.C.: Department of Defense.
- Slovic, P. (1987). Perception of risk. *Science*. <https://doi.org/10.1126/science.3563507>
- Sparrow, M. K. (2000). *The regulatory Craft*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Swanborn, P. G. (1996). A common base for quality control criteria in quantitative and qualitative research. *Quality and Quantity*, 30(1), 19–35. <https://doi.org/10.1007/BF00139833>
- TK 2005-2006, 27 831, nr. 15. *Kaderstellende visie op toezicht II*.
- Valk de, G., Guijt, L., & Schaik, S. Van. (2013). De fenomeenmethode: een handvat voor probleemgeoriënteerd politiewerk. *Het Tijdschrift Voor de Politie*, 75(1), 25–29.

- Van Staveren, M. (2009). *Risk, Innovation & Change: Design Propositions for Implementing Risk Management in Organizations*.
- Van Staveren, M. (2015a). Kwaliteit van risicogestuurd werken. Een andere aanpak voor omgaan met kwaliteitsrisico's. *Sigma*, (3), 30–34. Retrieved from <https://www.inspectieszw.nl/publicaties/rapporten/2014/02/15/arbo-in-bedrijf-2012>
- Van Staveren, M. (2015b). *Risicogestuurd werken in de praktijk*. Deventer: Vakmedianet.
- Van Staveren, M. (2018). Blog: Risicomanagement helpt digitale innovatie. Retrieved September 29, 2018, from https://www.utwente.nl/onderwijs/professional-learning-and-development/executive_opleidingen/master-risicomanagement/risicomanagement-column/risicomanagement-3.0/
- Van Staveren, M. T. (2009). *Risk, Innovation & Change: Design Propositions for Implementing Risk Management in Organizations*. Enschede: University of Twente
- VanGundy, A. B. (1984). Brainwriting for new product ideas: An alternative to brainstorming. *Journal of Consumer Marketing*. <https://doi.org/10.1108/eb008097>
- Velders, R., & Brunia, M. (2013). *Begrippenkader rijksinspecties*. Den Haag: Inspectieraad.
- Verwijs, A. M. (2019). *Risicogestuurd optreden binnen het luchtvrachtproces*. Breda: Avans Hogeschool.
- Wingerde, K. Van, Mascini, P., & Barth, J. (2018). *De praktijk van toezicht in een neoliberale tijdperk*. Den Haag: Boom Criminologie.
- WRR. (2013). *Toeziën op publieke belangen*. Den Haag.
- Yin, R. K. (2003). Case study methodology R.K. Yin (2003, 3rd edition). Case Study Research design and methods. Sage, Thousand Oaks (CA)..pdf. In *Case Study Research: design and methods* (pp. 19–39; 96–106).

Bijlage 1 Kort verslag strategische focusgroep

Strategische focusgroep risicogestuurd toezicht door de Brigade Toezicht Beveiliging burgerluchtvaart, gehouden op 12 november 2019 op de Koningin Maxima Kazerne te Badhoevedorp.

Inleiding

De eerste focusgroep bestond uit alle vijf leden van het brigademanagementteam die betrokken zijn bij luchthaventoezicht en/ of luchtvrachtoezicht. Twee deelnemers vertegenwoordigden de NCTV. De keuze van de deelnemers lag bij de opdrachtgever. De opdrachtgever heeft ook een voorkeur uitgesproken voor de deelnemers namens de NCTV (één deelnemer heeft zich uiteindelijk afgemeld). Alle deelnemers (B1, B2, B3, B4, B5, N1, N2)¹⁸ waren experts op het gebied van de beveiliging burgerluchtvaart en/ of het toezicht daarop.

Het primaire doel van deze focusgroep was om expertkennis op te halen die bijdraagt aan de beantwoording van deelvragen twee, drie en vier van het onderzoek (harde opbrengst). Daarnaast was het van belang dat de focusgroep bijdroeg aan gezamenlijke beeldvorming en betekenisgeving tussen de BTBB en de NCTV (zachte opbrengst).

De focusgroep volgde een vooraf bepaalde structuur, beginnend bij een definiëring van de begrippen risico, risicogestuurd werken en risicogestuurd toezicht. Daarna werden voorwaarden en belemmeringen voor risicogestuurd toezicht op de BBLV geïdentificeerd en werd ingegaan op de noodzakelijke informatie op risicogestuurd toezicht te kunnen houden en de bronnen die hiervoor kunnen worden aangeboord. De focusgroep is afgesloten met een toelichting op de risicomanagementmethoden voor toezicht op de luchtvrachtprocessen en toezicht op het luchthavenproces. De focusgroep duurde de maximale gereserveerde tijd van vier uren en had het karakter van een workshop. Er werden verschillende varianten van brainstorming en brainwriting gebruikt om een creative leap te stimuleren.

¹⁸ Om redenen van vertrouwelijkheid worden de deelnemers niet bij naam genoemd in dit verslag. Bij de onderzoeker is een conversielijst beschikbaar.

Kort verslag

Risico

De brainstorm over het begrip “risico” was het eerste inhoudelijke onderdeel van de strategische focusgroep. Dit onderdeel was een opwarmer voor de deelnemers en was ook bedoeld om zicht te krijgen op voor de deelnemers belangrijke elementen van het begrip risico.

Als belangrijkste elementen werden benoemd:

- Onzekerheid
- Het niet halen van doelen
- Balans tussen veiligheid en economie
- (motivatie en oorzaken van) non-compliant gedrag
- Kwetsbaarheid
- Maatschappelijk belang
- Focus voor de BTBB moet liggen op veiligheidsrisico's voor de BBLV

Er was dialoog over de vraag of de risicoanalyse gericht moet zijn op risico's voor de veiligheid van de burgerluchtvaart, op non-compliance, op politieke risico's of op maatschappelijke risico's. Hierover is geen consensus ontstaan, maar de focus op risico's voor de veiligheid van de burgerluchtvaart (op tactisch en operationeel niveau) leek het meeste draagvlak te hebben.

Definitie van risicogestuurd toezicht op de BBLV

Na de dialoog over het begrip “risico” werd aandacht besteed aan de definitie van “risicogestuurd toezicht”. De brainwritingssessie en aansluitende dialoog leverde de volgende elementen van een definitie van risicogestuurd toezicht op de BBLV op. De dikgedrukte termen werden door de respectievelijke deelnemers als belangrijkste elementen aangeduid.

- Hoe stellen we bedrijven in staat om een **analyse** te maken van de robuustheid van de **interne bedrijfsprocessen** die **borgen** dat geen **verboden voorwerpen** in vliegtuigen komen?
- Binnen het toezicht de grootste **risico's definiëren** en daar de activiteiten op **focussen/ plannen**. **Kleinere/ geen risico's minder/ tot geen toezicht** geven.
- Het creëren van een **informatiepositie**. Op basis van beschikbare informatie een analyse uitvoeren en daarbij rekenschap geven van vooraf bepaalde **risico-indicatoren** zodat de toezichtlast weggezet kan worden daar waar deze **het meeste effect sorteert**.

- Op basis van een **eigen risicoanalyse model** (meetinstrument) de **toezichtlast** bepalen en aan de hand van deze ook **uit te voeren**. Model opgemaakt aan de hand van de zes generieke risicostappen.
- Toezicht dat zich richt op **bedrijven/ procedures/ locaties** met de **grootste AVSEC-risico's**. De vraag is op welk risico het gericht is: AVSEC/politiek/maatschappelijk.
- Toezichtcapaciteit inzetten op basis van een **risicoanalyse**, waardoor het toezicht zo **effectief** mogelijk wordt ingezet en risico's **zo efficiënt mogelijk gemitigeerd** worden.
- De **mensen, middelen en tijd**, die gepaard gaat met het houden van toezicht, naar rato focussen op/ verdelen over op die **processen en procedures** waarbij de **grootste kans** bestaat (op basis van incidenten, single point of failure en eerdere toezichtresultaten) **dat de beveiliging van de burgerluchtvaart in het geding komt**.

Voorwaarden en belemmeringen

De brainwriting sessie en aansluitende dialoog leverde de volgende opbrengst op over voorwaarden en belemmeringen.

Opmerking(en) tijdens de dialoog:

- Deelnemer: "Ook bij rulebased werkzaamheden moet er een risico assessment plaatsvinden. Dus wordt het risico op de juiste manier geminimaliseerd?"
- Deelnemer: "Het verandertraject is omvangrijk, daarom is het belangrijk om klein (met een pilot) te beginnen."
- Het risicogestuurd toezicht wordt beter als de ondertoezichtgestelde entiteiten een deugdelijk intern kwaliteitscontrolesysteem (IKC) hebben.
- Het is belangrijk om voldoende kwaliteit en capaciteit te hebben om risicogestuurd te kunnen werken en bijvoorbeeld de risicoanalyse te kunnen uitvoeren.
- NCTV/EC/regelgeving biedt geen ruimte. Geen goede infrastructuur data/informatie. Wel/ niet kunnen delen van informatie.
- Klein beginnen (pilot), hebben indicatoren effect? Data-uitwisseling (in hoeverre kunnen wij informatie uitwisselen NCTV en andere partijen?).
- Er is behoefte aan een goed werkende analysetool en een analist die deze kan gebruiken.
- We moeten investeren in ons personeel. Er is op dit moment veel onwetendheid over de risico's.

De hieronder genoemde voorwaarden en belemmeringen werden door de deelnemers als belangrijk geclassificeerd of door meerdere deelnemers benoemd en daarom door onderzoeker als belangrijk geclassificeerd.

Voorwaarden en belemmeringen risicogestuurd toezicht	
Voorwaarden aan structuur	Beleidsruimte; Een deugdelijk intern kwaliteitssysteem bij entiteiten; Up-to-date; Betrouwbaar voor de sector en voor de overheid; Verifieerbaar.
Voorwaarden aan cultuur	Draagvlak en acceptatie door toezichthouders ("we doen niet alles").
Voorwaarden aan methode	De methode moet een positief effect hebben op naleving/ effectiviteit van toezicht; Gebaseerd op kwetsbaarheid van het beveiligingsproces; Analysemogelijkheden; Goede informatiepositie (ook in buitenland); Er moet ruimte zijn voor maatwerk per entiteit/ locatie/ proces/ etc.
Belemmeringen	EC/NCTV biedt geen beleidsruimte/ beperkingen door regelgeving; Beperkte capaciteit voor analyse en uitvoering; Geen goede structuur voor gegevensverwerking; Beperkingen om informatie te kunnen delen met derden.

Informatie

De brainwriting sessie en aansluitende dialoog leverde de volgende opbrengst op over "informatie". De sessie vond plaats in twee stappen: 1) Welke informatie is nodig en aan welke voorwaarden moet deze voldoen?; 2) Hoe krijgen we die informatie? Tijdens de sessie werden ook drie voorwaarden en twee belemmeringen genoemd. Deze zijn in bovenstaande resultaten verwerkt.

Stap 1: Welke informatie is nodig	
Zachte informatie ¹⁹	• Informatie van collega toezichthouders (inter)nationaal; • Contraterrorisme informatie (CTER); • Loketfunctie (klachten/ opmerkingen uit de sector).
Harde informatie ²⁰	• Relevante informatie over ondertoezichtgestelde entiteiten: - Informatie over nalevingsniveau; - Cito-scores; - Informatie over recidive en veiligheidscultuur; - Resultaten van het Interne KwaliteitsControlesysteem (IKC); - Eerdere toezichtresultaten inclusief resultaten van eerdere EC inspectie;

¹⁹ Zachte informatie = (nog) niet geverifieerde informatie

²⁰ Harde informatie = geverifieerde informatie = intelligence

Achtergrond informatie	• Trends en ontwikkelingen in techniek; • Trends en toezichtresultaten Europees en modiaal gezien; • Nieuwe regelgeving (in ontwikkeling/ al vastgesteld maar nog niet ingevoerd); • Informatie over actuele dreigingen Informatie over feitelijke Modus Operandi [van kwaadwillenden]; • Analyse van consequenties per proces; • Analyse van kwetsbaarheden in het securityproces; • Waar zijn de maatregelen "dun"; • Kennis en ervaring van risicomanagement in de sector.
Stap 2: bronnen van informatie	
• Prioriteiten van NCTV en EC; • Goed netwerk (ICAO, EC, NCTV, AIVD, MIVD, luchthavens, collega toezichthouders, Douane) – netwerkactiviteiten; • Informatiesystemen KMar.	

Opmerking(en) tijdens de dialoog:

- Deelnemer: "De KMar en NCTV hebben allebei analysemogelijkheden. Het zou mooi zijn als we bijvoorbeeld ieder jaar bij elkaar komen om ontwikkelingen te bespreken."

Opmerking onderzoeker:

Onderzoeker vond het opvallend dat er door de deelnemers overwegend gedacht werd aan het toezichthouden op basis van resultaten vanuit het verleden.

Bijlage 2 Kort verslag focusgroep luchthaventoezicht

Focusgroep risicogestuurd toezicht op luchthavenprocessen door de Brigade Toezicht Beveiliging Burgerluchtvaart, gehouden op 4 december 2019 op de Koningin Maxima Kazerne te Badhoevedorp.

Inleiding

De tweede focusgroep (totale populatie: 15 personen) bestond uit de teamleider luchthaventoezicht (B4), één tweede teamleider luchthaventoezicht (B14), vier inspecteurs van het team luchthaventoezicht (B15, B16, B17, B18) en twee informatiemedewerkers/ waarnemend analisten (B6, B7). De keuze van de deelnemers lag bij de teamleider luchthaventoezicht. Alle deelnemers²¹ waren experts op het gebied van de beveiliging burgerluchtvaart en/ of het toezicht op de luchthavenprocessen.

Het primaire doel van deze focusgroep was om expertkennis op te halen die bijdraagt aan de beantwoording van deelvragen twee, drie en vier van het onderzoek (harde opbrengst). Daarnaast was het van belang dat de focusgroep bijdroeg aan gezamenlijke beeldvorming en betekenisgeving tussen teamleiding en inspecteurs (zachte opbrengst).

De focusgroep volgde een vooraf bepaalde structuur, beginnend bij een definiëring van de begrippen risico, risicogestuurd werken en risicogestuurd toezicht. Daarna werden voorwaarden en belemmeringen voor risicogestuurd toezicht op de BBLV geïdentificeerd en werd ingegaan op de noodzakelijke informatie om risicogestuurd toezicht te kunnen houden en de bronnen die hiervoor kunnen worden aangeboord. De focusgroep is afgesloten met een toelichting op de risicomanagermethode voor toezicht de luchthavenprocessen. De focusgroep duurde de maximale gereserveerde tijd van vier uren en had het karakter van een workshop. Er werden verschillende varianten van brainstorming en brainwriting gebruikt om een creative leap te stimuleren.

Kort verslag

Risico

De brainstorm over het begrip “risico” was het eerste inhoudelijke onderdeel focusgroep. Dit onderdeel was een opwarmer voor de deelnemers en was ook bedoeld om zicht te krijgen op voor de deelnemers belangrijke elementen van het begrip risico.

²¹ Om redenen van vertrouwelijkheid worden de deelnemers niet bij naam genoemd in dit verslag. Bij de onderzoeker is een conversielijst beschikbaar.

Als belangrijkste elementen werden benoemd:

- Kans dat iets wel of niet gebeurt
- De mate van het negatieve/ vervelende/ ongewenste effect
- Beheersbaarheid: als je een risico ziet, kun je dit aan de voorkant voorbereiden/ preventief beheersen
- Belangrijk om te proberen oorzaken te achterhalen
- Focus voor de BTBB moet liggen op veiligheidsrisico's voor de BBLV

Definitie van risicogestuurd toezicht op de BBLV

Na de dialoog over het begrip “risico” werd aandacht besteed aan de definitie van “risicogestuurd toezicht”. De brainwritingsessie en aansluitende dialoog leverde de volgende (elementen van) definities van risicogestuurd toezicht op de BBLV op:

- Minder toezichtlast voor entiteiten die conform zijn en meer toezichtlast voor entiteiten die eerder niet conform waren;
- Aandacht besteden aan de zaken die misgaan. Zaken die goed gaan moet je belonen. Minder toezichtlast op de dingen die goed gaan. Meer toezichtlast op de dingen die misgaan;
- Toezicht verlagen waar risico's laag zijn en de gevolgen laag zijn;
- Toezicht verhogen daar waar meeste risico's en gevolgen zijn;
- Toezichthouden op eerder geconstateerde tekortkomingen en minder toezicht op processen die eerder als *conform* zijn beoordeeld;
- Gestuurd optreden door verkregen informatie;
- Resultaten uit het verleden moeten bepalen welke reeksen/ testen/ inspecties er in de toekomst worden uitgevoerd;
- Effectief capaciteit inzetten (mensen, middelen en techniek);
- Risicogestuurd toezicht is dynamisch toezicht en daardoor flexibel toezicht;
- Als je dynamisch toezicht wilt houden dan kun je hier op een projectmatige basis invulling aan geven. Dat is verdieping op het proces en verrijking voor de inspecteur;
- Risicogestuurd toezicht is een aanvulling op vanuit wetgeving voorgeschreven inspectiereeksen;
- Welke kwaliteit in de mate van compliance wordt nagestreefd (risicohouding van BTBB/ NCTV/ Europese Commissie of bijvoorbeeld ICAO)?

Aansluitend werd de werkdefinitie van risicogestuurd toezicht op de BBLV gepresenteerd. Deze werkdefinitie is door de onderzoeker geformuleerd op basis van de literatuurstudie, het

documentenonderzoek en de resultaten van de strategische focusgroep. De werkdefinitie van risicogestuurd toezicht op de BBLV luidt:

“Risicogestuurd toezicht op de beveiliging van de burgerluchtvaart is op basis van een goede informatiepositie een risicoanalyse uitvoeren om de grootste risico’s voor /kans op inbreuk van de beveiliging van de burgerluchtvaart in kaart te brengen. Hierdoor kan gedifferentieerd worden in toezichtlast, zodat de grootste toezichtlast ligt waar de grootste risico’s zijn en/ of waar toezicht het meeste effect kan bereiken en/of waar de risico’s het meest efficiënt gemitigeerd kunnen worden.”

Bovenstaande werkdefinitie en de door hen geformuleerde (elementen van) definities van risicogestuurd toezicht op de BBLV zijn in dialoog met de deelnemers besproken. Tijdens de dialoog werd bovenstaande werkdefinitie door een meerderheid van de deelnemers onderschreven.

Er ontstond dialoog over de vraag of een manier van risicogestuurd toezicht houden geen afbreuk doet aan het beeld/ de reputatie van de inspecteurs/ de BTBB, door meer nadruk te leggen op risicovolle entiteiten. Hierdoor zullen inspecteurs minder aanwezig zijn bij minder risicovolle entiteiten waarmee momenteel veel positieve interactie (bijvoorbeeld advisering) plaatsvindt. Tijdens de dialoog ontstond consensus dat er van afbreuk geen sprake is. Risicogestuurd toezicht wordt gezien als een verdere professionalisering van de huidige wijze van toezichthouden;

Voorwaarden en belemmeringen

De brainwritingsessie en aansluitende dialoog leverde de volgende opbrengst op over voorwaarden en belemmeringen.

Opmerking(en) tijdens de dialoog:

- Deelnemer: "Met rulebased toezicht voel ik mij soms lulletje rozenwater. Ik kom te vaak bij dezelfde ondertoezichtgestelde met dezelfde vragen."
- Deelnemer: "Kwantiteit heeft soms de overhand, maar we willen naar kwaliteit [in het toezicht]."
- Deelnemer: "Iedere inspecteur moet een risicoanalyse kunnen maken. Bijvoorbeeld bij het aantreffen van een brandweerman die bezig is met een brandoefening. De inspecteur ziet dat hij geen luchthaven identiteitskaart draagt, terwijl dit vanuit regelgeving wel verplicht is. Hoe groot is hierbij het risico voor de veiligheid van de burgerluchtvaart?"

De hieronder genoemde voorwaarden en belemmeringen werden door de deelnemers als belangrijk geclassificeerd of door meerdere deelnemers benoemd en daarom door onderzoeker als belangrijk geclassificeerd.

Voorwaarden en belemmeringen risicogestuurd toezicht	
Voorwaarden aan structuur	Beleidsruimte om risicogestuurd toezicht te kunnen houden; Duidelijke interne overlegstructuur voor dialoog over interpretatie van waarnemingen en risico's; Duidelijke afspraken over een uniforme werkwijze, met bijbehorende verantwoordelijkheden; Homogene invulling van muteren; Goede software voor analyse.
Voorwaarden aan cultuur	Vertrouwen van het managementteam in de informatie die de inspecteurs inbrengen en wegschrijven in het informatiesysteem. Vertrouwen gaat hierbij over kwetsbaarheid en tolerantie voor falen (van inspecteurs); Draagvlak creëren door goede interne communicatie (waarom wel of niet) bijvoorbeeld door meer groepsbesprekingen; Transparantie in keuzes (interne weten waarom keuzes worden gemaakt); Kennis vastleggen zodat het voor iedereen toegankelijk is; Kennis van de inspecteurs gebruiken voor de vertaling van werkopdrachten door het opstellen van duidelijke rapporten (bv. Redenen van wetenschap).
Voorwaarden aan methode	Goede analyse van data vanuit het informatiesysteem; Ervaren en opgeleide inspecteurs, analisten en MT leden; Goede informatiepositie.
Belemmeringen	Geen eenduidige wijze van muteren; Ontbreken van de nieuwe software om gegevens te verwerken en te analyseren.

Informatie

De brainwritingsessie en aansluitende dialoog leverde de volgende opbrengst op over "informatie". De sessie vond plaats in twee stappen:

- 1) Welke informatie is nodig en aan welke voorwaarden moet deze voldoen?
- 2) Hoe krijgen we die informatie?

De sessie leverde ook drie voorwaarden op. Deze zijn in bovenstaande resultaten verwerkt.

Stap 1: Welke informatie is nodig		Stap 2: Bronnen van informatie
Zachte informatie ²²	Zachte informatie over ondertoezichtgestelden.	Inspecteurs

²² Zachte informatie = (nog) niet geverifieerde informatie

Harde informatie ²³	Eigen toezichtresultaten; Geanalyseerde informatie/ resultaten uit het verleden.	Inspecteurs Analisten
Achtergrond informatie	Achtergrondinformatie, trends en ontwikkelingen, Externe info van de luchthavens.	BTBB Beleidsmedewerkers, Andere KMar eenheden, meldingen van beveiligingsmedewerkers, ondertoezichtgestelde afhandelaren, luchthavens, security managers van ondertoezichtgestelden. Aansluiten bij overleggen met derden
Informatie proces	Toezichtactiviteiten via werkopdrachten.	Analisten
Bronnen algemeen		ICAO, EU, ECAC, NCTV, Luchthaven, ketenpartners,

Opmerking(en) tijdens de dialoog:

- Deelnemer: "Het informatiesysteem moet voor ons werken."
- Deelnemer: "Inspecteurs moeten met een open blik hun werk doen in plaats van met oogkleppen op over een luchthaven lopen (betrokkenheid)."
- Deelnemer: "Zonder analist zijn we nergens!"

Opmerkingen onderzoeker:

Uit de laatste quote blijkt de grote behoefte aan ondersteuning door een professionele analist. Een van de deelnemers stelde in eerste instantie dat risico toezicht helemaal het domein van de analist was. Later kwam hij tot het inzicht dat het een werkwijze voor de hele brigade moet worden en dat hij en de analist dan een belangrijke rol spelen.

Onderzoeker vond het opvallend dat er door de deelnemers overwegend gedacht werd aan het toezichthouden op basis van resultaten vanuit het verleden. Slechts een maal werd een referentie gemaakt naar toekomstige ontwikkelingen.

²³ Harde informatie = geverifieerde informatie = intelligence

Bijlage 3 Kort verslag focusgroep luchtvrachttoezicht

Focusgroep risicogestuurd toezicht op de luchtvrachtprocessen door de Brigade Toezicht Beveiliging Burgerluchtvaart, gehouden op 12 december 2019 op de Koningin Maxima Kazerne te Badhoevedorp.

Inleiding

Deze focusgroep bestond uit de tweede teamleider luchtvrachttoezicht (B5), twee senior inspecteurs luchtvrachttoezicht (B8, B9), vier inspecteurs luchtvrachttoezicht (B10, B11, B12, B13). Een uitgenodigde informatiemedewerker/ waarnemend analist heeft zich vooraf afgemeld. De keuze van de deelnemers lag bij de tweede teamleider luchtvrachttoezicht. Alle deelnemers²⁴ waren experts op het gebied van de beveiliging burgerluchtvaart en/ of het toezicht op de luchtvrachtprocessen.

Het primaire doel van deze focusgroep was om expertkennis op te halen die bijdraagt aan de beantwoording van deelvragen twee, drie en vier van het onderzoek (harde opbrengst). Daarnaast was het van belang dat de focusgroep bijdroeg aan gezamenlijke beeldvorming en betekenisgeving tussen teamleiding en inspecteurs (zachte opbrengst).

De focusgroep volgde een vooraf bepaalde structuur, beginnend bij een definiëring van de begrippen risico, risicogestuurd werken en risicogestuurd toezicht. Daarna werden voorwaarden en belemmeringen voor risicogestuurd toezicht door de BTBB geïdentificeerd en werd ingegaan op de noodzakelijke informatie om risicogestuurd toezicht te kunnen houden en de bronnen die hiervoor kunnen worden aangeboord. De focusgroep is afgesloten met een toelichting op de risicomanagermethode voor toezicht de luchtvrachtprocessen. De focusgroep duurde de maximale gereserveerde tijd van vier uren en had het karakter van een workshop. Er werden verschillende varianten van brainstorming en brainwriting gebruikt om een creative leap te stimuleren.

Kort verslag

Risico

De brainstorm over het begrip “risico” was het eerste inhoudelijke onderdeel focusgroep. Dit onderdeel was een opwarmer voor de deelnemers en was ook bedoeld om zicht te krijgen op voor de deelnemers belangrijke elementen van het begrip risico.

²⁴ Om redenen van vertrouwelijkheid worden de deelnemers niet bij naam genoemd in dit verslag. Bij de onderzoeker is een conversielijst beschikbaar.

Als belangrijkste elementen werden benoemd:

- Oorzaak en gevolg;
- Mogelijke gevolg van een beslissing;
- Gevaar voor een negatief effect;
- Kans op goeie dingen en slechte dingen;
- Onzekerheid: Geen 100% zekerheid, maar ook geen 100% onzekerheid;
- Verschillende belangen van entiteiten en toezichthouder;
- Tijdsspan: risico's ontwikkelen zich door de tijd of risicoperceptie verandert over tijd;
- Focus voor de BTBB moet liggen op veiligheidsrisico's voor de BBLV.

Na deze brainstorm is het (concept) operationele hoofd risico op tactisch niveau gepresenteerd.

Het operationele hoofd risico waar de BTBB op tactisch niveau op toeziet is:

De kans dat een verboden voorwerp in het beveiligde gebied kan worden gebracht, doordat niet conform wet- en regelgeving wordt gewerkt en waardoor gevaar ontstaat voor de burgerluchtvaart.

Na een korte dialoog onderschreven alle deelnemers dat dit het operationele hoofd risico op tactisch niveau is.

Definitie van risicogestuurd toezicht op de BBLV

Na de dialoog over het begrip "risico" werd aandacht besteed aan de definitie van "risicogestuurd toezicht". De brainwritingsessie en aansluitende dialoog leverde de volgende definities van risicogestuurd toezicht op de BBLV op:

- Toezichthouden naar aanleiding van vergaarde informatie;
- Meer aandacht (inspecties) voor bedrijven met een hoog risico;
Optreden op basis van internationale gebeurtenissen;
- Deelnemer: "Hoge risico's trachten te verlagen door effectief toezicht."

Als belangrijke elementen van de manier waarop risicogestuurd toezicht moet werken, werden door de meerderheid van de deelnemers genoemd:

- Informatieverzameling, bedrijven in kaart brengen;
- Welke informatie is er beschikbaar over het bedrijf nav eerdere inspecties/ (her)validaties?
- Per bedrijf een risicoprofiel maken voor de frequentie van bezoek;
- In welke risicocategorie valt het bedrijf?

Aansluitend werd de werkdefinitie van risicogestuurd toezicht op de BBLV gepresenteerd. Deze luidt:

“Risicogestuurd toezicht op de beveiliging van de burgerluchtvaart is op basis van een goede informatiepositie een risicoanalyse uitvoeren om de grootste risico’s voor /kans op inbreuk van de beveiliging van de burgerluchtvaart in kaart te brengen. Hierdoor kan gedifferentieerd worden in toezichtlast, zodat de grootste toezichtlast ligt waar de grootste risico’s zijn en/ of waar toezicht het meeste effect kan bereiken en/of waar de risico’s het meest efficiënt gemitigeerd kunnen worden.”

Deze werkdefinitie werd niet onderschreven. Er werd bediscussieerd of het *non-compliant gedrag* (als oorzaak van onveiligheid) onderdeel moest zijn van de definitie. Hierover ontstond geen consensus. De meerderheid van de deelnemers was van mening dat *non-compliant gedrag* wel onderdeel van de definitie moest zijn.

Er ontstond ook dialoog over de vragen welk risico(niveau) aanvaardbaar is? En hoe ga je om met risico’s die blijven bestaan. Deze dialoog was beeldvormend en leidde niet tot consensus.

Voorwaarden en belemmeringen risicogestuurd toezicht

De brainwritingsessie en aansluitende dialoog leverde de volgende opbrengst op over voorwaarden en belemmeringen.

Opmerking(en) tijdens de dialoog:

- Een aantal deelnemers riepen op om niet te gehaast te beginnen en direct resultaten te verwachten;
- Deelnemer: “Eigen kwaliteit moet steeds opnieuw gekalibreerd worden (jezelf de spiegel voorhouden). Het op peil houden van eigen kennis is essentieel, want al heb je nog zulke goede middelen/ systemen als je die niet gebruikt op de juiste wijze c.q. de werkwijze niet snapt, dan komt het resultaat niet uit de verf.”
- Deelnemer: “Bij gebrek aan kennis is er gebrek aan durf tot optreden.”

De hieronder genoemde voorwaarden en belemmeringen werden door de deelnemers als belangrijk geclassificeerd of door meerdere deelnemers benoemd en daarom door onderzoeker als belangrijk geclassificeerd.

Voorwaarden en belemmeringen risicogestuurd toezicht	
Voorwaarden aan structuur	Verantwoordelijkheden rondom het aanleveren en analyseren van de informatie en voor het maken van werkopdrachten moeten duidelijk zijn; Informatie moet geverifieerd worden voor gebruik; Uniforme werkwijze. Zo moeten alle inspecteurs een bedrijf op dezelfde wijze beoordelen; De risicoanalyse van bedrijven moet een groeidocument worden (klein beginnen en blijven doorontwikkelen).
Voorwaarden aan cultuur	Toezichthouders goed informeren waar extra toezicht gehouden wordt en voorzien van de juiste informatie en kennis; Inspecteurs moeten er voor openstaan dat ze gestuurd worden.
Voorwaarden aan methode	Tunnelvisie voorkomen; Personeel moet de juiste kennis en ervaring hebben om een bedrijf te beoordelen.
Belemmeringen	Interne regelzucht en bureaucratie werkt verstikkend; Er is nu geen ingang om informatie uit de sector te kanaliseren. Men is onbekend met de voorwaarden die hieraan verbonden zijn en daardoor missen we mogelijk informatie. Er is bijvoorbeeld geen 'Klokkenluidersregeling' voor anonieme bronnen, waardoor we mogelijk een deel van de meldingen mislopen; Op dit moment functioneert het nieuwe informatiesysteem nog niet optimaal.

Informatie

De brainwritingssessie en aansluitende dialoog leverde de volgende opbrengst op over "informatie". De sessie vond plaats in twee stappen:

- 1) Welke informatie is nodig en aan welke voorwaarden moet deze voldoen?
- 2) Hoe krijgen we die informatie?

Tijdens de sessie werden ook één voorwaarde en drie belemmeringen genoemd. Deze zijn in bovenstaande resultaten verwerkt.

Stap 1: Welke informatie is nodig		Stap 2: Bronnen van informatie
Zachte informatie ²⁵	Meldingen van uit de sector.	Melders/ klokkenluiders
Harde informatie ²⁶	Toezichtsdoelstellingen; Prioriteiten van de NCTV; Actuele dreiging; Informatie over de bedrijfsstructuur, locatie, branche, veiligheidscultuur;	MT BTBB, NCTV NCTV NCTV/ AIVD Ondertoezichtgestelde entiteit, de aangewezen beveiligingsadviseur, procedure format, bedrijfsbezoek, Social media, Kamer van Koophandel, systemen en netwerken van

²⁵ Zachte informatie = (nog) niet geverifieerde informatie

²⁶ Harde informatie = geverifieerde informatie = intelligence

	Historische toezichtresultaten; Informatie uit/ over interne kwaliteitscontrole door de entiteiten.	ketenpartners, (nieuwsbrieven van) belangenorganisaties, Air Cargo Nederland, Blueview/ BPS. CIS-TBB Ondertoezichtgestelde entiteit, de aangewezen beveiligingsadviseur, bedrijfsbezoek.
Achtergrond informatie	Informatie over maatschappelijke ontwikkelingen.	
Bronnen algemeen		Social Media, Ondertoezichtgestelde entiteit, de aangewezen beveiligingsadviseur, procedure format, bedrijfsbezoek, Kamer van Koophandel, systemen en netwerken van ketenpartners, (nieuwsbrieven van) belangenorganisaties, Air Cargo Nederland, Blueview/ BPS.

Opmerking(en) tijdens de dialoog:

- Deelnemer: "Iedere collega heeft een sensorfunctie, maar er moeten ook duidelijke verantwoordelijken worden aangesteld (rol van informatiemakelaar) om vooraf gedefinieerde informatie structureel binnen te halen."

Bijlage 4 Kort verslag focusgroep informatie

Focusgroep informatie ten behoeve van risicogestuurd toezicht op de luchthavenprocessen en de luchtvrachtprocessen door de Brigade Toezicht Beveiliging Burgerluchtvaart, gehouden op 14 januari 2020 op de Koningin Maxima Kazerne te Badhoevedorp.

Inleiding

Deze focusgroep bestond uit de teamleider opleidingstoezicht (B21), twee inspecteurs luchthaventoezicht (B14, B19), één inspecteur luchtvrachttoezicht (B8), één medewerker BTBB team WPBR (B20), twee informatiemedewerkers/ waarnemend analisten (B6, B7), één intelligencemedewerker van het KMar Expertisecentrum Bewaken & Beveiligen (K1; tactisch niveau) en één intelligencemedewerker van de KMar Afdeling Analyse & Onderzoek (K2; strategisch niveau). Er is een uitnodiging verstuurd naar alle medewerkers van BTBB. Iedere medewerker die zich heeft aangemeld voor deelname, heeft daadwerkelijk aan de focusgroep deelgenomen. De commandanten van het KMar Expertisecentrum Bewaken & Beveiligen en de Afdeling Analyse & Onderzoek hebben ieder een uitnodiging ontvangen om één of twee medewerkers af te vaardigen. De keuze voor de betreffende deelnemer is door hen gemaakt. Alle deelnemers²⁷ waren experts op het gebied van de beveiliging burgerluchtvaart en/ of het toezicht op de luchtvrachtprocessen en/ of intelligence.

Het primaire doel van deze focusgroep was om expertkennis op te halen die bijdraagt aan de beantwoording van deelvragen 2 en 3 van het onderzoek (harde opbrengst). Daarnaast was het van belang dat de focusgroep bijdroeg aan gezamenlijke kennismaking en verbinding tussen de BTBB en relevante eenheden binnen de intelligence-organisatie van de KMar (zachte opbrengst).

De concrete subdoelen waren:

- Valideren resultaten eerdere focusgroepen topic “informatie”;
- Informatie/ kennis vergaren tbv de inrichting van het proces;
- Informatie/ kennis vergaren tbv de inrichting van de organisatie;
- Aanknopingspunten en contacten voor verdere uitwerking/ verdieping hiervan;
- Inzicht krijgen in hulpbronnen en contacten leggen.

²⁷ Om redenen van vertrouwelijkheid worden de deelnemers niet bij naam genoemd in dit verslag. Bij de onderzoeker is een conversieelst beschikbaar.

De focusgroep volgde een vooraf bepaalde structuur, beginnend bij een introductie van de begrippen risico, risicogestuurd werken en risicogestuurd toezicht. Daarna werd ingegaan op de noodzakelijke informatie om risicogestuurd toezicht te kunnen houden en de bronnen die hiervoor kunnen worden aangeboord. Hierna is de huidige informatiepositie van BTBB en het informatieproces beschouwd. Op basis van deze beschouwing zijn kansen voor verbetering geïdentificeerd en enkele interventies voorgesteld. De focusgroep duurde de maximale gereserveerde tijd van vier uren en had het karakter van een workshop. Er werden verschillende varianten van brainstorming en brainwriting gebruikt om een creative leap te stimuleren.

Kort verslag

Na een korte dialoog onderschreven alle deelnemers het operationele hoofd risico op tactisch niveau en de 2^e conceptdefinitie van risicogestuurd toezicht op de BBLV.

De volgende voorwaarden en belemmeringen werden met behulp van brainwriting geïdentificeerd.

Voorwaarden en belemmeringen aan risicogestuurd toezicht	
Voorwaarden aan structuur	Eenduidige werkwijze: De werkwijze van verschillende groepen, teams en afdelingen moet op elkaar afgestemd worden. Dit leidt tot betere invulling van verwachtingen. <i>Maatregelen: Brainstormsessies en structureel overleg ter stroomlijning.</i>
Voorwaarden aan cultuur	-
Voorwaarden aan methode	Goede informatiepositie; Informatie moet up-to-date zijn; Informatie moet geverifieerd zijn voor gebruik en daarmee betrouwbaar voor de sector en voor de overheid; Gerichte vraag: De vraag van de behoeftsteller richting de intell-afdeling moet specifiek zijn. Dit leidt tot een concreter product (antwoord). Andersom moet ook de vraag van de intelligence-afdeling naar de operatie specifiek zijn. Dit leidt tot concretere informatievergaring; Gericht muteren: De informatie die de inspecteur vastlegt moet zo relevant, volledig en geverifieerd mogelijk zijn. <i>Maatregel: Feedback vanuit analisten over welke en de wijze waarop informatie vastgelegd wordt. Inspecteurs moeten een duidelijk beeld hebben wat feiten zijn en wat geruchten zijn (harde/zachte informatie, reden van wetenschap en geruchten).</i>

Een brainwriting en aansluitende dialoog leverde de volgende opbrengst op over “informatie”. De sessie vond plaats in twee stappen:

- 1) Welke informatie is nodig en aan welke voorwaarden moet deze voldoen?
- 2) Hoe krijgen we die informatie?

Stap 1: Welke informatie is nodig		Stap 2: Bronnen van informatie
Zachte informatie ²⁸	• Zachte informatie over ondertoezichtgestelden; • Loketfunctie (klachten/ opmerkingen uit de sector);	Informatie van collega toezichthouders (inter)nationaal en eigen inspecteurs Anonieme bronnen/ 'Klokkenluidersregeling'
Harde informatie ²⁹	• Toezichtsdoelstellingen/ Prioriteiten van de NCTV; • Actuele dreiging, Contraterrorisme informatie (CTER)/ Modus Operandi (luchtvaart) terrorisme; • Relevante informatie over ondertoezichtgestelde entiteiten: • -Informatie over nalevingsniveau; • -Informatie over recidive en veiligheidscultuur; • -Cito-scores; • -Resultaten van het Interne KwaliteitsControlesysteem (IKC). • Historische toezichtresultaten (BTBB en EC); • Informatie over de bedrijfsstructuur, locatie, branche, veiligheidscultuur; • Informatie uit/ over interne kwaliteitscontrole door de entiteiten; • Nieuwe regelgeving (wel al vastgesteld, maar nog niet ingevoerd).	MT BTBB, NCTV NCTV/ AIVD Netwerkactiviteiten Ondertoezichtgestelde entiteit, de aangewezen beveiligingsadviseur, procedure format, bedrijfsbezoek, Social media, Kamer van Koophandel, systemen en netwerken van ketenpartners, (nieuwsbrieven van) belangenorganisaties, Air Cargo Nederland, Blueview/ BPS. CIS-TBB Ondertoezichtgestelde entiteit, de aangewezen beveiligingsadviseur, bedrijfsbezoek. NCTV
Achtergrond informatie	• Informatie over maatschappelijke ontwikkelingen; • Achtergrondinformatie; • Trends en ontwikkelingen; • Externe info van de luchthavens.	BTBB Beleidsmedewerkers, andere KMar eenheden, meldingen van beveiligingsmedewerkers, ondertoezichtgestelde afhandelaren, luchthavens, security managers van ondertoezichtgestelden. Aansluiten bij overleggen met derden
Informatie proces	• Werkopdrachten; • Kennis en ervaring van het risicomanagement van de sector.	Analisten Netwerkactiviteiten
Bronnen algemeen	ICAO, EU, ECAC, NCTV, Luchthaven, ketenpartners, netwerkactiviteiten, CIS-TBB.	

De zwarte tekst is nieuwe data die tijdens deze focusgroep is gegenereerd. De tekst in grijs is data die in de voorgaande focusgroepen over het topic "informatie" is gegenereerd. Deze eerder verkregen data is in deze focusgroep onderschreven als relevant.

²⁸ Zachte informatie = (nog) niet geverifieerde informatie

²⁹ Harde informatie = geverifieerde informatie = intelligence

De deelnemers hebben gezamenlijk de huidige informatiepositie en het informatieproces beschouwd. Hierbij plaatsten zij de volgende opmerkingen:

- Interventies leggen wij niet vast in het CIS-TBB;
- Hoe leggen we de interventies vast i.r.t. De effectmeting?
- De drie teams binnen Luchthaventoezicht werken niet uniform;
- Het korte informatieproces is niet aanwezig. Toezichthouders moeten zelf interpreteren op basis van weinig informatie;
- Het huidige risico based sturen (IGO matig) komt vanuit ge-analyseerde gegevens uit CIS-TBB;
- Dat zijn rapportages naar aanleiding van gebeurtenissen en resultaten (scores mbt vastgestelde tekortkomingen) opgemaakt door analist B5. Dit betreft dan sturing op basis van gegevens uit het verleden;
- Wat ontbreekt is dat je stuurt op verwachtingen in de toekomst, want op basis van het verleden heeft al handhaving plaats gevonden of vindt nog plaats. Dat wil niet zeggen dat er ook andere signalen in ontwikkeling zijn die kunnen leiden tot tekortkomingen en derhalve aandacht behoeven;
- De genoemde overlap van in het verleden behaalde resultaten (en informatie) en toekomstige trends is iets wat we met onze huidige wijze van analyseren mogelijk slechts beperkt zichtbaar hebben. De moet-taken vanuit EU/NCTV, eerder opgedane ervaringen, etc. uitten zich wel in onze toezichtplannen en trends komen terug in ons visiedocument, maar mogelijk is er nog een leemte in de velden die ons werk raken, maar momenteel misschien aan ons zicht onttrokken zijn. Denk hierbij aan ontwikkelingen in de branche op het gebied van cyber, overlap met bijvoorbeeld ondermijningstrends, trends op het gebied van General Aviation, etc.

Deelnemer: “sturing van toezicht op basis geanalyseerde data uit het verleden kun je omschrijven als vooruitrijdend kijken in de achteruitkijkspiegel zonder dat je weet wat op de weg voor je tegemoet komt.”

Tijdens en na de beschouwing van de huidige situatie identificeerden de deelnemers de volgende kansen voor verbetering van de informatiepositie en het intelligenceproces:

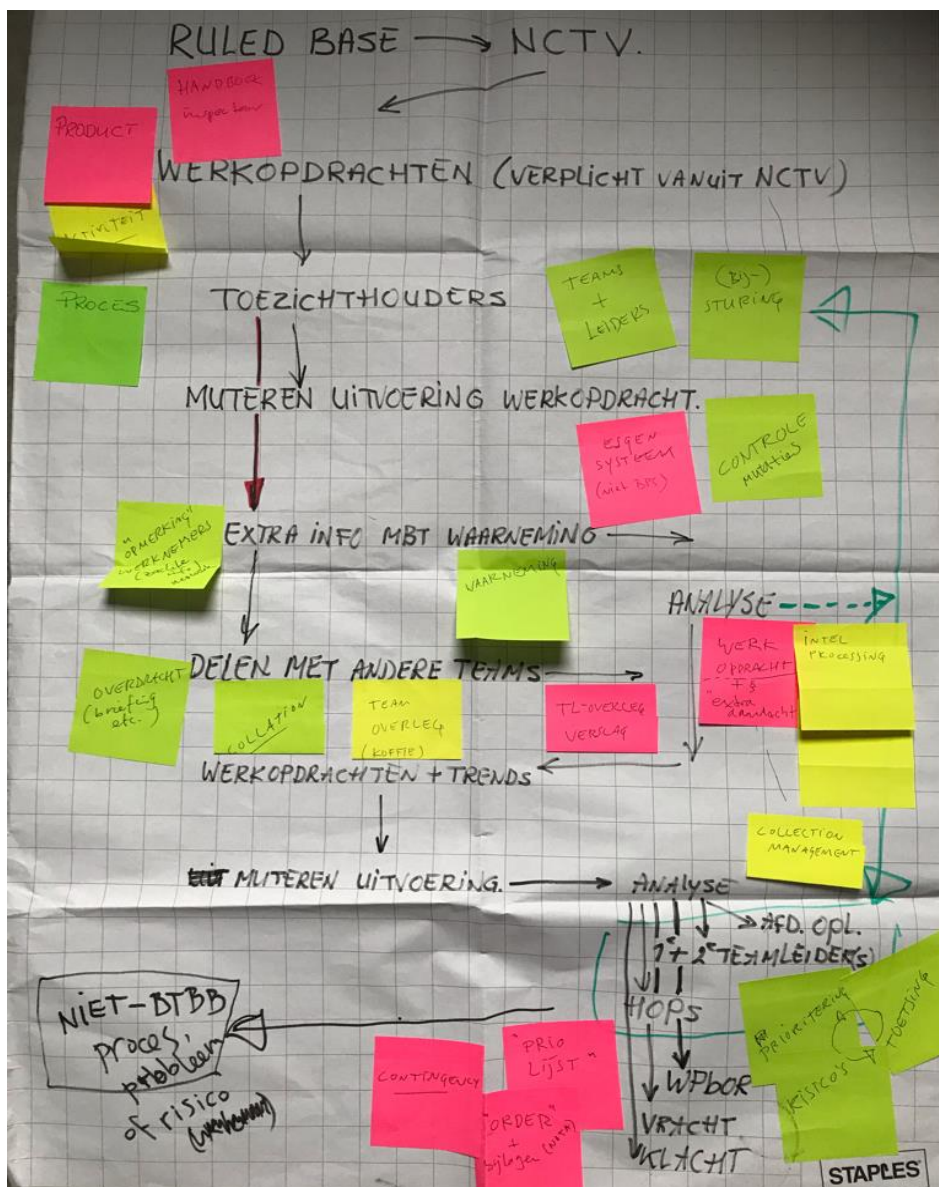
- Gerichte informatievraag: De vraag van de behoeftesteller richting de intell-afdeling moet specifiek zijn. Dit leidt tot een concreter product (antwoord);
Gerichte informatievraag: De vraag van de intell-afdeling naar de operatie moet specifiek zijn. Dit leidt tot concretere informatievergaring;

- Gericht muteren: De informatie die de inspecteur vastlegt moet zo relevant, volledig en geverifieerd mogelijk zijn. *Voorgestelde interventie(s): Feedback vanuit analisten over welke en de wijze waarop informatie vastgelegd wordt. Inspecteurs moeten een duidelijk beeld hebben wat feiten zijn en wat geruchten zijn (harde/zachte informatie, reden van wetenschap en geruchten);*
- Eenduidige werkwijze: De werkwijze van verschillende groepen, teams en afdelingen moet op elkaar afgestemd worden. Dit leidt tot betere invulling van verwachtingen. *Voorgestelde interventie(s): Brainstormsessies en structureel overleg ter stroomlijning, briefing;*
- Vergroten van zichtbaarheid: Een vergroting van zichtbaarheid van de BTBB en haar werkzaamheden leidt mogelijk tot het krijgen van meer informatie. *Voorgestelde interventie(s): Informatiedagen, netwerk vergroten, presentaties geven;*
- Samenwerking tussen afdelingen en organisaties met aangrenzende of overlappende werkzaamheden moet geïntensiveerd worden. Denk hierbij aan kwaliteit en innovatie, backoffices LTC, etc.
- Het creëren van een verzamelpunt van kennis(sen) en info over 'externe trends', verwachtingen, etc. in combinatie met de resultaten van onze analisten voor wat betreft de 'interne trends', geeft ons mogelijk een veelzijdiger beeld en nog concretere invulling aan onze risicoanalyse (en sturing);
- Creëren van een info-unit gericht op vergaren van informatie (ipv. veredelen); op basis van open bronnen zoals vakbladen, literatuur, internet, Social media, nieuwsbrieven en contacten in de sector en (met de resultaten van) keten en nevenpartners om zo te komen tot rapportages die worden gebundeld met de reguliere rapportages om te beoordelen: Zijn er raakvlakken cq matches waarbij op basis van gezamenlijke conclusie gericht kan worden gestuurd. Dit betreft dan versterking van de informatie enerzijds en anderzijds zijn er nieuwe trends bekend geworden die vanuit de basis analyse nog niet bestonden;
Omtrent de inrichting kan de vraag gesteld worden of dat binnen de BTBB moet zijn, of dat dit een exclusief component wordt binnen de reguliere “kamers”, A&O of IKP;
- Analyse van kwetsbaarheden in het securityproces (waar zijn de maatregelen “dun”?);
- Projectmatig werken: Afdelingsoverstijgend, brigadeoverstijgend of organisatieoverstijgend: ILenT+KMar, luchthaventoezicht+vracht, intellmedewerker+luchthaventoezicht+vrachttoezicht, A&O+BTBB;
- Speerpunten tav het informatieproces zouden moeten zijn:
 - o Eenduidig werken;
 - o Informatie delen;
 - o Informatie vastleggen (ook om uiteindelijk verantwoording af te kunnen leggen).

Deelnemer: "Het periodiek houden van briefings binnen de BTBB kan de informatiedeling tussen teams en binnen teams op gang brengen".

Onderzoeker merkt op dat in deze vierde focusgroep de begrippen "informatie" en "intelligence" door elkaar gebruikt werden, zoals dit ook in de dagelijkse praktijk binnen de BTBB en de KMar het geval is. Gelet op de voorwaarden die door de deelnemers aan "informatie" gesteld worden is de beste keuze om vanaf nu het begrip "intelligence" structureel te gebruiken voor het *product* (gevalideerde en verwerkte informatie is intelligence) en het *proces* (intelligenceproces/ intelligencemanagement).

Tijdens de focusgroep is op basis van brainstorming en een aansluitende dialoog een concept procesbijschrijving van een toegepast intelligence/ toezichtproces ontwikkeld.



Legenda: **Product** **Proces** **Activiteit**

Bijlage 5 Overzicht alle voorwaarden en belemmeringen in het onderzoek

Literatuur				Focusgroepen	
	Voorwaarden van risicogestuurd werken	Voorwaarden van risicogestuurd toezicht	Voorwaarden ivm intelligence	Voorwaarden van risicogestuurd toezicht	Welke focusgroep(en)?
Voorwaarden aan de organisatiestructuur	1. Rollen, taken en verantwoordelijkheden zijn formeel afgesproken.		Eenduidige werkwijze: De werkwijze van verschillende groepen, teams en afdelingen moet op elkaar afgestemd worden. Dit leidt tot betere invulling van verwachtingen.	Duidelijke afspraken over een uniforme werkwijze, met bijbehorende verantwoordelijkheden.	Luchthaventoezicht; Luchtvrachtoezicht; Informatie.
	2. Het omgaan met risico's is formeel gedelegeerd naar die personen die dit als onderdeel van hun dagelijkse activiteiten doen.				
	3. Het omgaan met risico's in relatie tot doelstellingen wordt formeel gerapporteerd (aan het managementteam).				
	4. Er zijn formele afspraken om het werkproces van risicosturing aan te passen op basis van voortschrijdend inzicht.	De methode voor risicogestuurd toezicht moet doorlopend worden verbeterd.		De risicoanalyse van bedrijven moet een groeidocument worden (klein beginnen en blijven ontwikkelen).	Luchtvrachtoezicht.
	5. Er is formeel afgesproken dat de externe omgeving van de organisatie bij risicogestuurd werken wordt betrokken.				
		6. De keuzes voor toezicht worden, los van politieke belangen, op basis van expertise rationeel en goed onderbouwd.			
			7. Een organisatie moet in staat zijn om verzamelde informatie op een juiste manier te coördineren en verwerken en deze te interpreteren op het juiste besluitvormingsniveau.		
			8. De juiste ICT moet aanwezig zijn.	Goede software voor analyse.	Luchthaventoezicht.
				9. Beleidsruimte om risicogestuurd.	Strategisch; Luchthaventoezicht.

				toezicht te kunnen houden.	
				10. Een deugdelijk intern kwaliteitssysteem bij entiteiten.	Strategisch.
				11. Duidelijke interne overlegstructuur voor dialoog over interpretatie van waarnemingen en risico's.	Luchthaventoezicht.

Literatuur				Focusgroepen	
	Voorwaarden van risicogestuurd werken	Voorwaarden van risicogestuurd toezicht	Voorwaarden ivm intelligence	Voorwaarden van risicogestuurd toezicht	Welke focusgroep(en)?
Voorwaarden aan de organisatiecultuur	1. Binnen de hele organisatie worden eenduidige werkdefinities voor risicogestuurd werken gebruikt.				
	2. Binnen de hele organisatie wordt beseft dat risico-inschattingen deels subjectief zijn.	Bewustzijn dat niet alle risico's bekend en/ of meetbaar zijn. Daarom zowel data als professional judgement aan elkaar verbinden.			
	3. Binnen de hele organisatie worden verschillen in risicoperceptie en risicohouding expliciet uitgesproken en besproken.				
	4. Risicogestuurd werken wordt door samenwerkingen in multidisciplinaire teams met leden van binnen en buiten de organisatie uitgevoerd.				
	5. Binnen de hele organisatie is uitwisselen van risico-informatie vanzelfsprekend.		Een cultuur bevorderen waarin de kennis van de werkvloer wordt uitgewisseld.	• Kennis van de inspecteurs gebruiken voor de vertaling van werkopdrachten door het opstellen van duidelijke rapporten (bv. Redenen van wetenschap); • Toezichhouders goed informeren waar extra toezicht gehouden wordt en voorzien van de juiste informatie en kennis; • Transparantie in keuzes (intern weten waarom keuzes worden gemaakt); • Kennis vastleggen, zodat het voor iedereen toegankelijk is	Luchthaventoezicht; Luchtvrachttoezicht.

		6. Laagdrempelige en informele houding van de toezichthouder in overlegstructuren om informatie positie te versterken.			
		7. Niet alleen sneller <i>kunnen</i> optreden, maar ook <i>willen</i> en <i>doen</i> .			
				8. Draagvlak en acceptatie door toezichthouders ("we doen niet alles" en inspecteurs moeten er voor openstaan dat ze gestuurd worden).	Strategisch; Luchthaventoezicht; Luchtvrachtoezicht.
				9. Vertrouwen van het managementteam in de informatie die de inspecteurs inbrengen en wegschrijven in het informatiesysteem. Vertrouwen gaat hierbij over kwetsbaarheid en tolerantie voor falen (van inspecteurs).	Luchthaventoezicht.

Literatuur				Focusgroepen	
	Voorwaarden van risicogestuurd werken	Voorwaarden van risicogestuurd toezicht	Voorwaarden ivm intelligence	Voorwaarden van risicogestuurd toezicht	Welke focusgroep(en)?
Voorwaarden aan de methode	1. De methode is beschikbaar en toegankelijk voor alle beoogde gebruikers.				
	2. De beoogde gebruikers ervaren de methode als gebruiksvriendelijk.				
	3. Gebruik van de methode levert relatief voordeel voor de beoogde gebruikers op.				
	4. De methode sluit naadloos aan op de werkprocessen van de beoogde gebruikers.				
	5. De kosten voor aanschaf, ontwikkeling en gebruik van de methode zijn acceptabel.				
		6. Implementatie van risicogestuurd toezicht gebeurt op domein niveau (i.c. luchthaventoezicht en			

		luchtvrachttoezicht als geheel).			
		7. Compenseren voor vernauwing van het blikveld door nadruk op zichtbare en meetbare risico's.		Tunnelvisie voorkomen.	Luchtvrachttoezicht.
		8. Gebruikers moeten door middel van opleiding en training doorlopend over voldoende relevante kennis voor risicogestuurd toezicht beschikken.	Juiste kennis om informatie te coördineren, verwerken en te interpreteren moet aanwezig zijn.	Ervaren en opgeleide inspecteurs, analisten en MT leden.	Luchthaventoezicht; Luchtvrachttoezicht.
			9. Actief op zoek gaan naar signalen in de omgeving van de toezichthouder én kennis van de inspectiewerkvloer gebruiken.	Goede informatiepositie (ook in buitenland).	Strategisch; Informatie.
				10. Informatie moet up-to-date zijn.	Strategisch; Informatie.
				11. Informatie moet relevant, volledig en geverifieerd zijn voor gebruik en daarmee betrouwbaar voor de sector en voor de overheid.	Strategisch; Luchthaventoezicht; Informatie.
				12. De vraag van de behoeftesteller richting de intell-afdeling moet specifiek zijn. Dit leidt tot een concreter product (antwoord). Andersom moet ook de vraag van de intelligence-afdeling naar de operatie specifiek zijn. Dit leidt tot concretere informatievergaring.	Informatie.
				13. De methode moet een positief effect hebben op naleving/ effectiviteit van toezicht.	Strategisch.
				14. Gebaseerd op kwetsbaarheid van het beveiligingsproces.	Strategisch.
				15. Er moet ruimte zijn voor maatwerk per entiteit/ locatie/ proces/ etc.	Strategisch.

Literatuur				Focusgroepen	
	Belemmeringen van risicogestuurd werken	Belemmeringen van risicogestuurd toezicht	Belemmeringen ivm intelligence	Belemmeringen van risicogestuurd toezicht	Welke focusgroep(en)?
Belemmeringen	1. Gebrek aan tijd van managers en medewerkers om het risicodossier te vullen.			Beperkte capaciteit voor analyse en uitvoering.	Strategisch.
	2. De onvermijdelijke subjectiviteit van de risico-inschattingen.		Eigen culturele subjectiviteit.		
	3. Angst voor risico's die ineens wel heel helder en groot opdoemen.				
	4. Moeite met het kiezen van passende beheersmaatregelen.				
	5. Onwil om van bestaande werkmethode af te wijken.				
	6. Opdrachtgevers en leidinggevenden die de risico's niet willen zien.				
		7. Niet alle risico's zijn bekend en/ of meetbaar. ³⁰			
		8. Wet en – regelgeving over BBLV is reactief van aard.			
		9. Wet en – regelgeving over toezicht op de BBLV is statisch van aard.			
			10. Er is altijd sprake van onvermijdelijke variatie en <i>epistemologisch onzekerheid</i> . ³¹		
			11. Analyses komen mogelijk onder tijdsdruk tot stand. ³²		
				12. Geen eenduidige wijze van muteren.	Luchthaventoezicht.
				13. ICT beperkingen om informatie te kunnen delen met derden.	Strategisch.
				14. Er is geen werkproces vastgesteld waarbij	Luchtvrachtoezicht.

³⁰ Deze belemmering is altijd aanwezig en nooit geheel weg te nemen.

³¹ Deze belemmering is altijd aanwezig en nooit geheel weg te nemen.

³² Het is zeer waarschijnlijk dat tenminste een deel van de analyses onder tijdsdruk tot stand komt. Hoewel het er gestreefd wordt naar kwaliteit boven kwantiteit is het nooit helemaal uit te sluiten dat deze belemmering er is.

				meldingen uit de sector eenduidig worden verwerkt. Melders en medewerkers zijn onbekend met de voorwaarden die hieraan verbonden zijn. Hierdoor wordt mogelijk informatie misgelopen. Er is bijvoorbeeld geen 'Klokkenluidersregeling' of vaste werkwijze voor het omgaan met anonieme bronnen.	
				15. Op dit moment functioneert het nieuwe informatiesysteem nog niet optimaal en ontbreekt nieuwe software om gegevens te kunnen analyseren.	Luchthaventoezicht; Luchtvrachttoezicht.
				16. EC/NCTV biedt geen beleidsruimte/ beperkingen door regelgeving.	Strategisch; Luchthaventoezicht.
				17. Interne regelzucht en bureaucratie werkt verstikkend.	Luchtvrachttoezicht.

Bijlage 6 Inzicht in aanwezigheid voorwaarden en belemmeringen

	Voorwaarden voor risicogestuurd toezicht	Aanwezig			Toelichting
		Nee	Deels	Ja	
Voorwaarden aan de organisatiestructuur	1. Uniforme werkwijze, waarbij rollen, taken en verantwoordelijkheden formeel zijn afgesproken.		X		HOPS heeft wel formeel mandaat. Mandaat van teamleiders niet gedefinieerd/ niet beschreven in documenten.
	2. Het omgaan met risico's is formeel gedelegeerd naar die personen die dit als onderdeel van hun dagelijkse activiteiten doen.	X			Risicosturing is niet eenduidig belegd. De teamleider luchthaventoezicht heeft geen bevoegdheid zelfstandig te prioriteren op basis van de risicoanalyse. Prioritering en vaststelling van handhavingstrajecten vindt plaats op tactisch niveau. De teamleider toezicht luchtvrachtproces stelt wel zelfstandig prioriteiten door ontbreken risicoanalyse. Ook stelt hij (deels) zelfstandig handhavingstrajecten vast.
	3. Het omgaan met risico's in relatie tot doelstellingen wordt formeel gerapporteerd (aan het managementteam).			X	Wekelijks operationeel overleg en maandelijks operationeel brigade overleg (tactische sturing).
	4. Er zijn formele afspraken om het werkproces van risicosturing/ de methode aan te passen op basis van voortschrijdend inzicht.	X			De huidige risicoanalysemethode luchthaventoezicht is enkele jaren niet herzien.
	5. Er is formeel afgesproken dat de externe omgeving van de organisatie bij risicogestuurd werken wordt betrokken.	X			Bij het uitvoeren van de risicoanalyse of de sturing op de resultaten daarvan zijn geen externe partijen betrokken. Wanneer risico's zich hebben gemanifesteerd in tekortkomingen vindt er tijdens handhavingstrajecten wel een zeker dialoog plaats met ondertoezichtgestelden. Omgekeerd wordt ook slechts beperkt kennis gedeeld en er worden slechts beperkt instrumenten ingezet die spontane naleving bevorderen.
	6. De keuzes voor toezicht worden, los van politieke belangen, op basis van expertise rationeel en goed onderbouwd.		X		In wet-/ regelgeving (EU 18/2010, NQCP) beschreven dat de focus moet liggen risico's voor de BBLV. In de praktijk blijkt dat keuzes los van politieke belangen worden gemaakt op basis van in-house expertise. Keuzes worden doorgaans goed doordacht en onderbouwd. Expliciete verslaglegging is wel van toepassing voor luchthaventoezicht, maar doorgaans afwezig bij luchtvrachtoezicht en in thematisch-/ projectmatig toezicht.
	7. Een organisatie moet in staat moet zijn om verzamelde informatie op een juiste manier te coördineren en verwerken en deze te interpreteren op het juiste besluitvormingsniveau.		X		Iedere medewerker is sensor binnen het intelligenceproces. Samenwerken en delen van informatie moet hierbij een grondhouding zijn. Niet alle medewerkers zijn zich bewust van hun rol in het intelligenceproces en beschikken ook niet allemaal over de vereiste grondhouding. Door het ontbreken van een formele en eenduidige werkwijze komt verzamelde informatie veelal niet beschikbaar voor besluitvorming op het juiste niveau.
	8. De juiste ICT moet aanwezig zijn, zo moet er goede software zijn om data te kunnen analyseren.		X		Het huidige informatiesysteem voorziet hier deels in. De huidige beperkte data kan worden geanalyseerd (arbeidsintensief). Bij gebruik van de nieuwe risicomangementmethoden is het noodzakelijk dat dit wordt ondersteund met nieuwe analysesoftware. Met de oplevering van versie 1.0 wordt verwacht dat hierin wordt voorzien.
	9. Beleidsruimte om risicogestuurd toezicht te kunnen houden.		X		Visie op risicogestuurd toezicht wordt ondersteund door NCTV. Blijkt ook uit focusgroepen. Maar door regelgeving is risicogestuurd toezicht maar deels mogelijk.
	10. Een deugdelijk intern kwaliteitssysteem bij entiteiten.		X		Voor zover aanwezig, niet inzichtelijk voor BTBB.
	11. Duidelijke interne overlegstructuur voor dialoog over interpretatie van waarnemingen en risico's.		X		Aanwezig, maar dialoog en interpretatie niet altijd tot op het juiste niveau. Noot: Relatie met vertrouwen van MT in inspecteurs.

		Aanwezig			Toelichting
	Belemmeringen voor risicogestuurd toezicht	Nee	Deels	Ja	
Belemmeringen mbt organisatiestructuur	1. Wet en –regelgeving over BBLV is reactief van aard.			X	
	2. Wet en –regelgeving over toezicht op de BBLV is statisch van aard.			X	
	3. EC/NCTV biedt geen beleidsruimte/ beperkingen door regelgeving.		X		Er is beperkt ruimte voor risico gestuurd toezicht, door groot aantal verplichte toezichtactiviteiten en beperkte resterende capaciteit.
	4. Interne regelzucht en bureaucratie werkt verstikkend.		X		Betere risicodialoog kan leiden tot meer uniforme werkwijze, focus op risico's en begrip tussen operationeel en tactisch niveau. Risicodialoog kan bijdragen aan het vergroten van het wederzijds vertrouwen tussen het operationele en tactische niveau, het verbeteren van de kwaliteit van vastgelegde (risico)informatie en het vergroten van draagvlak en acceptatie bij inspecteurs voor de keuzes die gemaakt worden. Al deze aspecten versterken elkaar.
	5. Er is geen werkproces vastgesteld waarbij meldingen uit de sector eenduidig worden verwerkt. Melders en medewerkers zijn onbekend met de voorwaarden die hieraan verbonden zijn. Hierdoor wordt mogelijk informatie misgelopen. Er is bijvoorbeeld geen 'Klokkenluidersregeling' of vaste werkwijze het omgaan met anonieme bronnen.			X	Dit heeft mogelijk invloed op de meldingsbereidheid.
	6. ICT beperkingen om informatie te kunnen delen met derden.			X	
	7. Op dit moment functioneert het nieuwe informatiesysteem nog niet optimaal en ontbreekt nieuwe software om gegevens te kunnen analyseren.			X	CIS-TBB is in ontwikkeling. Geïdentificeerde knelpunten worden voor oplevering van versie 1.0 opgelost.
	8. Analyses komen mogelijk onder tijdsdruk tot stand.		X		Analyses komen onder tijdsdruk tot stand in geval van incidenten.
	9. Geen eenduidige wijze van muteren.			X	

		Aanwezig			Toelichting
	Voorwaarden voor risicogestuurd toezicht	Nee	Deels	Ja	
Voorwaarden aan de organisatiecultuur	1. Binnen de hele organisatie worden eenduidige werkdefinities voor risicogestuurd werken gebruikt.	X			
	2. Binnen de hele organisatie wordt beseft dat risico-inschattingen deels subjectief zijn en dat niet alle risico's bekend zijn.			X	Er is een groot besef dat risico-inschattingen subjectief zijn.
	3. Binnen de hele organisatie worden verschillen in risicoperceptie en risicohouding expliciet uitgesproken en besproken.		X		De dialoog hierover met inspecteurs ontbreekt. Op managementniveau is deze dialoog deels aanwezig.
	4. Risicogestuurd werken wordt door samenwerkingen in multidisciplinaire teams met leden van binnen en buiten de organisatie uitgevoerd.		X		Intern is er samenwerking tussen verschillende afdelingen. Er zijn geen derden betrokken bij het risicogestuurd toezicht. Wel worden prioriteiten van NCTV en dreigingsinformatie aangeleverd. Het visiedocument Risk Based Toezicht bevat aanknopingspunten voor dialoog met de sector. Dit zijn o.a. <i>good compliance</i> , de wens om

					transparant te zijn en het willen stimuleren van samenwerking tussen entiteiten.
	5. Binnen de hele organisatie is uitwisselen van risico-informatie vanzelfsprekend.		X		Risico-informatie wordt via de registratie van inspectieresultaten gerapporteerd van het operationele en het tactische niveau. Aansturing van de inspecteurs vindt plaats via werkopdrachten. Deze bevatten geen risico-informatie. Inspecteurs kunnen niet vaststellen waarop de geprioriteerde werkopdrachten zijn gebaseerd en weten niet goed wat er van hen verwacht wordt.
	6. Laagdrempelige en informele houding van de toezichhouder in overlegstructuren om informatie positie te versterken.			X	Samenwerken en delen van informatie is hierbij een grondhouding van veel medewerkers.
	7. Niet alleen sneller <i>kunnen</i> optreden, maar ook <i>willen</i> en <i>doen</i> .			X	Handelingsdrang is groot.
	8. Draagvlak en acceptatie door inspecteurs ("we doen niet alles" en inspecteurs moeten er voor openstaan dat ze gestuurd worden).	X			
	9. Vertrouwen van het managementteam in de informatie die de inspecteurs inbrengen en wegschrijven in het informatiesysteem. Vertrouwen gaat hierbij over kwetsbaarheid en tolerantie voor falen (van inspecteurs).	X			De kwaliteit van ingevoerde data is onvoldoende door ontbreken van risicofocus bij inspecteurs.

	Belemmeringen voor risicogestuurd toezicht	Aanwezig			Toelichting
		Nee	Deels	Ja	
Belemmeringen mbt organisatiecultuur	1. Er is altijd sprake van onvermijdelijke variatie en <i>epistemologisch onzekerheid</i> .			X	Het besef hiervan is bij het managementteam aanwezig.
	2. Gebrek aan tijd van managers en medewerkers om het risicodossier te vullen en te analyseren.	X			Dit wordt niet ervaren.
	3. De onvermijdelijke subjectiviteit van de risico-inschattingen.			X	In de huidige methode is onvoldoende harde data aanwezig om risico-inschattingen te objectiveren. Het besef van de onvermijdelijke subjectiviteit van risico-inschattingen is bij medewerkers en het managementteam aanwezig.
	4. Angst voor risico's die ineens wel heel helder en groot opdoemen.	X			
	5. Moeite met het kiezen van passende beheersmaatregelen.	X			
	6. Onwil om van bestaande werkmethode af te wijken.		X		Inspecteurs zijn niet snel geneigd van bestaande werkmethode af te wijken.
	7. Opdrachtgevers en leidinggevenden die de risico's niet willen zien.	X			

	Voorwaarden voor risicogestuurd toezicht	Aanwezig			Toelichting
		Nee	Deels	Ja	
Voorwaarden aan de methode	1. De methode is beschikbaar en toegankelijk voor alle beoogde gebruikers.			X	Methode is beschreven in het toezichtplan.
	2. De beoogde gebruikers ervaren de methode als gebruiksvriendelijk.	X			
	3. Gebruik van de methode levert relatief voordeel voor de beoogde gebruikers op.	X			
	4. De methode sluit naadloos aan op de werkprocessen van de beoogde gebruikers.		X		
	5. De kosten voor aanschaf, ontwikkeling en gebruik van de methode zijn acceptabel.			X	Dit geldt zowel voor de bestaande als nieuwe methoden.
	6. Implementatie van risicogestuurd toezicht gebeurt op domein niveau (i.c. luchthaventoezicht en luchtvrachttoezicht als geheel).			X	
	7. Compenseren voor vernauwing van het blikveld door nadruk op zichtbare en meetbare risico's en zo tunnelvisie voorkomen.		X		Rule-based toezicht vindt in beide domeinen plaats. In beperkte mate vindt thematisch en projectmatig toezicht plaats dat bijdraagt aan vermijden tunnelvisie.
	8. Gebruikers moeten door middel van opleiding en training doorlopend over voldoende relevante kennis voor risicogestuurd toezicht beschikken.	X			Investeren in startbekwaamheid en bijscholing over risicogestuurd toezicht is voor alle betrokkenen (inspecteurs, analisten, juristen en MT leden) noodzakelijk en moet worden versterkt; Inspecteurs zijn redelijk onbekend met de methode voor luchthaventoezicht
	9. De methode moet een positief effect hebben op naleving/ effectiviteit van toezicht.			X	
	10. Gebaseerd op kwetsbaarheid van het beveiligingsproces.			X	Dit geldt zowel voor de bestaande als nieuwe methoden.
	11. Goede informatiepositie (ook in buitenland), door actief op zoek te gaan naar signalen in de omgeving van de toezichthouder én kennis van de inspectiewerkvloer gebruiken.		X		Deels aanwezig, vooral interne informatie uitwisseling kan worden verbeterd.
	12. Informatie moet up-to-date zijn.		X		Een toezichthouder heeft altijd een informatieachterstand ten opzichte van ondertoezichtgestelden. Het proactief verzamelen van informatie over risico's draagt bij aan het up-to-date houden van informatie.
	13. Informatie moet geverifieerd zijn voor gebruik en daarmee betrouwbaar voor de sector en voor de overheid.			X	
	14. De vraag van de behoeftesteller richting de intell-afdeling moet specifiek zijn. Dit leidt tot een concreter product (antwoord). Andersom moet ook de vraag van de intelligence-afdeling naar de operatie specifiek zijn. Dit leidt tot concretere informatievergaring.			X	Dit proces is doorlopend in ontwikkeling. Met ieder opgeleverd informatieproduct wordt het proces verbeterd.
	15. Er moet ruimte zijn voor maatwerk per entiteit/ locatie/ proces/ etc.			X	Dit geldt zowel voor de bestaande als nieuwe methoden.

		Aanwezig			Toelichting
	Belemmeringen voor risicogestuurd toezicht	Nee	Deels	Ja	
Belemmering mbt de methode	1. Niet alle risico's zijn bekend en/of meetbaar.			X	

Bijlage 7 Overzicht expertgroepen

De expertgroepen bestaan uit de volgende leden³³:

Naam expertgroep	Leden
Expertgroep Risicogestuurd toezicht BTBB	B1 (voorzitter), B3, B4, B5, B6, B22 + onderzoeker
Expertgroep Risicogestuurd toezicht – luchthavenprocessen	B4 (voorzitter), B3, B6, B7
Expertgroep Risicogestuurd toezicht – luchtvrachtproces	B5 (voorzitter), B3, B6, B9, B10

³³ Om redenen van vertrouwelijkheid worden de deelnemers niet bij naam genoemd in dit verslag. Bij de onderzoeker is een conversielijst beschikbaar

Bijlage 8 Vocabulaire voor risicogestuurd toezicht

Een van de voorwaarden voor risicogestuurd toezicht is dat binnen de hele organisatie dezelfde risicotaal gesproken wordt waarbij eenduidige begrippen gebruikt worden. De volgende begrippen, die tijdens het onderzoek zijn geïdentificeerd en/ of gedefinieerd, vormen een aanzet tot een eenduidig risicovocabulaire. Dit vocabulaire kan gedeeld worden met externe partijen om de risicodialoog te ondersteunen.

Doel van (risicogestuurd) toezicht

Het doel van het toezicht is entiteiten die een verantwoordelijkheid hebben in de beveiliging van de burgerluchtvaart te stimuleren om te werken volgens de in wet- en regelgeving gestelde beveiligingsnormen, zodat de burgerluchtvaart veilig blijft (maatschappelijk belang).

Informatie

Informatie is hierbij in essentie de ruwe data die verwerkt wordt tot slimme veredelde intelligentie.

Intelligence

Intelligence gaat over bewerkte, veredelde en/of geëvalueerde *informatie* of kennis als product van het *intelligenceproces*. *Het doel van het intelligenceproces in de context van het toezicht op de BBLV is het reduceren van onzekerheid om besluitvorming en doelgerichte toezichtactiviteiten mogelijk te maken en daarmee het handelen van ondertoezichtgestelden te beïnvloeden of te voorkomen.*

Omgaan met risico's

Er zijn 5 manieren van omgaan met risico's, namelijk:

1. Vermijden: het ontstaan van een risico vermijden door beleid aan te passen of activiteiten anders of niet uit te voeren;
2. Beheersen (mitigeren of verminderen): het nemen van maatregelen waardoor de kans van optreden of de gevolgen van optreden worden beperkt;
3. Overdragen: het risico wordt overgedragen aan een andere partij die beter in staat is het risico te dragen of te mitigeren (klassiek voorbeeld is het afsluiten van een verzekering);
4. Accepteren: Een risico kan worden geaccepteerd als het niet kan worden vermeden, beheerst of overgedragen. Tot risico acceptatie kan ook direct worden besloten wanneer de mogelijk benefits opwegen tegen de mogelijke negatieve gevolgen;

5. Bewust nemen: Niet alle risico's hebben enkel negatieve gevolgen. Een organisatie kan een risico bewust nemen als de gevolgen positief zijn of als de mogelijke benefits opwegen tegen de mogelijke negatieve gevolgen.

Onzekerheid

Er zijn vier verschillende soorten van onzekerheid te onderscheiden, namelijk:

1. Onvermijdelijke variatie; dit zal een de toezichthouder moeten accepteren (Van Staveren, 2015)
2. Methodologische onbetrouwbaarheid: er is sprake van een zwakke onderbouwing tussen de kans en het effect van de onzeker gebeurtenis (Helsloot & Scholtens, 2014);
3. Technische onzekerheid: er is een gebrek aan informatie, data zijn vaak onnauwkeurig, omdat er maar weinig inspectieresultaten zijn (Helsloot & Scholtens, 2014; Van Staveren, 2015b);
4. Epistemologisch onzekerheid: niet alle informatie is bekend. Er kan zelfs een complete blinde vlek zijn (Geraets, 2018; De Valk, Guijt & Schaik, 2013; Rumsfeld, 2002; Functowicz & Ravetz, 1991).

De mate van onzekerheid varieert. Er is veel onzekerheid (De Wolf & Honingh, 2014) wanneer

1) de diversiteit van de ondertoezichtgestelden groot is; 2) als diensten in interactie geleverd worden; 3) als er weinig gegevens zijn om een risicoanalyse op te baseren of 4) omdat de risicoanalyse van veel verschillende factoren afhankelijk is.

Een deel van deze onzekerheden kunnen met behulp van het intelligenceproces verkleint worden. De keuze voor de mate waarin onzekerheden worden verkleind is een afweging van kosten en baten en leidt tot een mate van geaccepteerde onzekerheid.

Restrisico

Een restrisico is het deel van het risico dat overblijft nadat mitigerende maatregelen zijn toegepast.

Risico

Een risico is een onzekere gebeurtenis met oorzaken, een kans van optreden en effecten op doelstellingen (Van Staveren 2015, p.47).

Risicoanalyse

Het op systematische wijze inventariseren, beoordelen en wegen van risico's.

Risicobeheersing

Er kunnen maatregelen worden genomen om een risico te beheersen (mitigeren). Beheersmaatregelen kunnen erop gericht zijn om de kans dat het risico zich daadwerkelijk zal manifesteren als een probleem te reduceren (kansreductie). Beheersmaatregelen kunnen er ook op gericht zijn om de gevolgen van

het daadwerkelijk manifesteren van een risico te reduceren (gevolgreductie). Er kan ook gekozen worden om geen beheersmaatregelen toe te passen, maar het risico te accepteren of zelfs bewust te nemen.

Risicodialoog

Doel van een risicodialoog is om een gestructureerde en transparante manier gezamenlijk (met interne betrokkenen of externe partijen) een risicoanalyse uit te voeren en/ of met elkaar in gesprek te zijn over het hele risicomanagementproces. Risicodialoog bestaat vanuit het cyclische karakter van het risicomanagementproces uit een doorlopende risicosessies waarbij het risicodossier up-to-date gehouden wordt.. Een risicodossier is het product van een risicodialoog. Tijdens de risicodialoog is expliciet aandacht voor (verschillen in) risicoperceptie en risicohouding. Intern de BTBB kan risicodialoog het vertrouwen tussen het operationele en tactische niveau vergroten, de kwaliteit van vastgelegde (risico)informatie verbeteren en het draagvlak en de acceptatie bij inspecteurs voor de keuzes die gemaakt worden vergroten. Externe risicodialoog met NCTV, ondertoezichtgestelde entiteiten (of brancheverenigingen) en/ of andere overheidspartijen (zoals andere toezichthouders) kan het inzicht in de aanwezige risico's vergroten, kan inzicht geven in welke partij het beste in staat is een specifiek risico te mitigeren en kan het draagvlak en acceptatie voor beheersmaatregelen vergroten.

Handige tool: <https://ruimtelijkeadaptatie.nl/risicodialoog/routekaart/>

Risicodossier

Overzicht van het resultaat van alle zes generieke risicomanagementprocesstappen. Een risicodossier is een product van een risicosessie of een risicodialoog.

Risicogestuurd toezicht op de BBLV

Risicogestuurd toezicht op de beveiliging van de burgerluchtvaart is op basis van een goede informatiepositie een risicoanalyse uitvoeren om de grootste risico's voor de beveiliging van de burgerluchtvaart, door non-compliant gedrag, in kaart te brengen. Hierdoor kan gedifferentieerd worden in toezichtinspanning, zodat de grootste toezichtinspanning ligt waar de grootste risico's zijn en/ of waar toezicht het meeste effect kan bereiken en/of waar de risico's het meest efficiënt gemitigeerd kunnen worden.

Risicohouding (ook wel risk appetite of risicotolerantie)

Op basis van de risicoperceptie ontstaat een keuze voor een risicohouding. De risicohouding bepaald hoeveel risico een organisatie bereid is te nemen (accepteren) om haar doelstellingen te behalen. De risicohouding kan uiteenlopen van zeer risicozoekend tot zeer risicomijdend (Hillson & Murray Webster, 2007).

Risicoperceptie

Risicoperceptie is de unieke wijze waarop iemand een risico ziet en wordt bepaald door kennis, ervaring, betrokkenheid etc. (Van Staveren, 2015b)

Risicosessie

Een gesprek over doelen en de daaraan verbonden risico's. Tijdens een risicosessie worden de eerste vier generieke risicomanagementstappen genomen, namelijk doelen vaststellen (stap 1), risico's identificeren (stap 2), risico's classificeren (stap 3) en maatregelen selecteren (stap 4a). De informatie wordt opgeslagen in een risicodossier.

Rule-based toezicht

Rule-based toezicht betreft een regelgedreven manier van toezichthouden waarbij op geen enkele wijze sprake is van risicosturing.

Door de voorgestelde interventies te implementeren treedt een paradigmaverschuiving op. Niet langer is het werk vooral rule-based, maar het toezicht is risicogestuurd. Binnen deze risicogestuurde werkwijze vinden een aantal activiteiten wel rule-based plaats. Deze werkzaamheden, zoals periodieke certificering van entiteiten zijn een essentieel onderdeel van het risicogestuurde toezicht, omdat ze bijdragen aan een goede informatiepositie om risico's in te kunnen schatten en bijdragen aan het voorkomen van tunnelvisie ten aanzien van geïdentificeerde risico's.