

2017

Effectief toezicht door de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Een studie naar vier randvoorwaarden in theorie en praktijk

Afstudeeronderzoek Ralph-Friso Belksma



Universiteit
Leiden

Algemene informatie

Titel scriptie: Effectief toezicht door de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid in Nederland

Ondertitel: Een studie naar vier randvoorwaarden in theorie en praktijk

Naam: R.F.F. Belksma

Studentenr.: 0852503

E-mail: ralph-friso@live.com

Eerste lezer: Drs. C. Nagtegaal MA, MSC

Tweede lezer: Dr. E. Devroe

Opleiding: Management van de Publieke Sector

Faculteit: Faculteit Governance and Global Affairs

Datum: 23-08-2017

I. Voorwoord

Voor u ligt de masterthesis ‘Effectief toezicht door de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid in Nederland: een studie naar vier randvoorwaarden in theorie en praktijk’. Met deze scriptie sluit ik mijn master ‘Management van de Publieke Sector’ aan de Universiteit Leiden af.

Het uitvoeren van het onderzoek en het schrijven van de thesis was een complex proces. Ofschoon deze eindverhandeling dan ook een hele uitdaging is geweest, kan ik zeker terugkijken op een meer dan belangrijk leerproces. Door het onderzoeken van een specifieke instelling heb ik mij kunnen verdiepen in de dilemma’s die zich voordoen bij een toezichthoudende instantie en heb ik de beleidsvoering en de dynamiek om met dit soort spanningen om te gaan uitvoerig onder de loep kunnen nemen. De kennis die ik tijdens het schrijven van deze scriptie heb opgedaan is voor mij zeer waardevol. Bovenal omdat ik mij in mijn verdere loopbaan graag wil bezighouden met beleidsvoering.

Tijdens dit onderzoek kon ik niet alleen mijn inzicht in beleidsprocessen verbreden, ook leerde ik veel van het schrijfproces an sich. Bij momenten van tegenslag - tijdens een toch gecompliceerd onderzoek - leerde ik niet op te geven, maar door te zetten. Zo heb ik in deze fase niet alleen vooruitgang geboekt in het verrichten van wetenschappelijk onderzoek, maar leerde ik ook om mijzelf te resetten en om in mijzelf te blijven geloven.

Zeer erkentelijk ben ik mijn begeleider de heer Kees Nagtegaal die exact de inhoudelijke ondersteuning én aanmoediging gaf die ik nodig had om het laatste traject te kunnen voltooien. Ook wil ik mevrouw Elke Devroe bedanken voor het optreden als tweede lezer.

Ook wil ik graag mijn moeder, mijn zus, mijn broers en mijn vriendin bedanken; zij wisten mij, ieder op eigen wijze, te motiveren en onvoorwaardelijk te steunen tijdens dit gehele proces.

Ralph-Friso Belksma

II Abstract

(EN)

The attention of the public, the media and politics has led to a demand for better and sharper supervision. But it is difficult for regulators to pave the way in a changing society, with (sometimes) opposing interests, a variety of stakeholders and a complex (legal and political) field of play (WRR, 2013; Aelen, 2016). Thereby, incidents around supervision have led to critical questions from the society: are government inspectorates still able to properly fulfill their tasks? For this reason, supervisors, scientist, policy makers, and other stakeholders have focused on the question how to properly conduct supervision (Knottnerus, Bokhorst, Goede & Welp, 2013). Four preconditions for good supervision are reflected in the extensive debate on supervision. *Independent, transparent, risk-oriented* and *expert* supervision are emphasized as core values (Blanc, 2013; OECD, 2013; Inspectieraad, 2015; Ambtelijke Commissie Toezicht, 2001; Commissie Holtslag, 1998; Ministerie BZK, 2005/2014; WRR, 2013). In practice, it has been found that it is not easy to apply these principles. In order to make improvements in policy, it is necessary to get more insight and understanding in the tensions that government inspectorates experience while implementing these preconditions.

In this study, tensions around these themes have been further explored by conducting a case-study at the Dutch Labour Inspectorate. This analysis is based on policy documents, scientific research reports, views of stakeholders and cases from practice. In addition, an in-depth interview was held with a senior policy officer within the Labour Inspectorate.

This research reveals that the Dutch Labour Inspectorate experiences various tensions while implementing the four preconditions. Several measures are applied by the Inspectorate to deal with these tensions. The evaluation of the policy pursued and the insights gained, led to recommendations to limit tensions around the topics mentioned above. The research concludes with some recommendations for follow-up research. Hereby this document contributes to the available research on supervision and provides insight into the tensions that government Inspectorates encounter in practice.

(NE)

De aandacht van het publiek, de media en de politiek hebben geleid tot de vraag naar beter en scherper toezicht. Maar het is moeilijk voor toezichthouders om zich een weg te banen in het krachtenveld van de (globaliserende) maatschappij, met (soms) tegengestelde toezichtsbelangen, een veelheid aan belanghebbenden en een complex (juridisch en politiek) speelveld (WRR, 2013; Aelen, 2016). Om deze reden hebben toezichthouders, wetenschappers, beleidsmakers, en andere belanghebbenden zich de afgelopen decennia gebogen over de vraag hoe goed toezicht vormgegeven moet worden (Knottnerus et al., 2013). Verschillende randvoorwaarden voor goed toezicht komen steeds naar voren in het extensieve debat over toezicht. Zo wordt het belang van *onafhankelijk, transparant, risicogericht* en *deskundig* toezicht telkenmale onderstreept als kernwaarden voor goed toezicht (Blanc, 2013; OECD, 2013; Inspectieraad, 2015; Ambtelijke Commissie Toezicht, 2001; Commissie Holtslag, 1998; Ministerie BZK, 2005/2014; WRR, 2013). In de praktijk is echter gebleken dat het niet eenvoudig is om deze principes toe te passen. Om verbeteringen aan te kunnen brengen in het beleid, is het noodzakelijk om meer inzicht en begrip te krijgen in de spanningen die toezichthouders ervaren bij het toepassen van deze principes.

In dit onderzoek zijn de spanningen rondom deze thema's geëxploreerd door middel van een casestudy bij de Inspectie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW). De analyse is uitgevoerd op basis van beleidsstukken, wetenschappelijke onderzoeksrapporten, visies van belanghebbende partijen en casussen uit de praktijk. Daarnaast is er een diepte-interview gehouden met een senior-beleidsmedewerker binnen de Inspectie SZW.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de Inspectie SZW spanningen ervaart rondom de vier centrale thema's. De Inspectie past verschillende maatregelen toe om met deze om te gaan. De evaluatie van het gevoerde beleid en de inzage die hiermee verkregen is -in wat wél en niet werkt- hebben geleid tot enkele aanbevelingen om spanningen rond bovengenoemde thema's in te perken. Het onderzoek wordt afgesloten met enkele aanbevelingen voor vervolgonderzoek. Dit onderzoek heeft hiermee een bijdrage geleverd aan de beschikbare literatuur aangaande het toezicht én inzicht gegeven in de spanningen die Rijkstoezichthouders in de praktijk aantreffen.

Inhoud

I. Voorwoord.....	3
II Abstract.....	4
Hoofdstuk 1: Inleiding	10
1.1 Probleemstelling	10
1.2 Onderzoek en centrale onderzoeksvraag	11
1.3 Leeswijzer	12
Hoofdstuk 2: Theoretisch kader	13
2.1 Centrale concepten (rijks)toezicht	14
2.2 Vormen en stijlen van toezicht.....	19
2.3 Principes van goed toezicht	24
2.3.1 Achtergrond.....	24
2.3.2 Onafhankelijk toezicht	25
2.3.3 Transparant toezicht	35
2.3.4 Risicogericht Toezicht	41
2.3.5 Deskundig Toezicht.....	47
2.4 Tot slot	52
Hoofdstuk 3. Methodologie	54
3.1 Inleiding	54
3.2 Conceptualisering en operationalisering	54
3.3 Onderzoeksdesign.....	55
3.4 Kwalitatieve casestudy.....	55
3.5 Motivatie case-selectie.....	56
3.6 Betrouwbaarheid en validiteit	57
3.7 Bronnenonderzoek.....	57
Hoofdstuk 4. Resultaten.....	60
4.1 Introductie Inspectie SZW.....	60
4.1.1 Toezicht door de Inspectie SZW.....	60
4.1.2 Vormen en stijlen van toezichtgehaanteerd door de Inspectie SZW	61
4.1.3 Deelconclusie Inspectie SZW.....	63
4.2 Onafhankelijk toezicht	64

4.2.1 Wettelijk en bestuurlijk kader.....	64
4.2.2 Bevindingen wetenschappelijk onderzoek	66
4.2.3 Visies belanghebbenden.....	69
4.2.4 Uitkomsten interview	70
4.2.5 Deelconclusie van het thema ‘Onafhankelijkheid’	74
4.3 Transparant toezicht.....	77
4.3.1 Wettelijk en bestuurlijk kader.....	77
4.3.2 Bevindingen onafhankelijk onderzoek	78
4.3.3 Visies belanghebbenden.....	78
4.3.4 Uitkomsten interview	81
4.3.5 Deelconclusie van het thema ‘Transparantie’	82
4.4 Risicogericht toezicht.....	84
4.4.1 Wettelijk en bestuurlijk kader.....	84
4.4.2 Bevindingen onafhankelijk onderzoek	89
4.4.3 Visies belanghebbenden.....	89
4.4.4 Uitkomsten interview	90
4.4.5 Deelconclusie van het thema ‘Risicogericht toezicht’	92
4.5 Capaciteit en deskundigheid van de inspecteurs	94
4.5.1 Wettelijk en bestuurlijk kader.....	94
4.5.2. Bevindingen onafhankelijk onderzoek	96
4.5.3 Visies belanghebbenden.....	98
4.5.4 Uitkomsten interview	102
4.5.5 Deelconclusie van het thema ‘Capaciteit en deskundigheid’	103
5. Conclusie en discussie.....	106
5.1 Conclusie	106
5.1.1 Onafhankelijk toezicht	106
5.1.2 Transparant toezicht	111
5.1.3 Risicogericht toezicht	114
5.1.4 Deskundig toezicht	116

5.2 Aanbevelingen	118
5.3 Reflectie en aanbevelingen vervolgonderzoek.....	121
Literatuurlijst	126
Bijlage I Bestuurlijke indeling Inspectie SZW.....	136
Bijlage II Transcriptie Interview Henk van der Nol.....	138

Figuren- en tabellenlijst

Figuur 1. Schematische weergave van toezichthoudende instanties in Nederland.....	16
Figuur 2. Objecten van toezicht.....	17
Figuur 3. Doelen van toezicht.....	17
Figuur 4. Gedragsbeïnvloeding door toezichthouders.....	18
Figuur 5. Speelveld toezichthouders.....	25
Figuur 6. Drie fases van risicogericht toezicht.....	43
Figuur 7. Grafische weergave onderzoeksstrategie.....	57
Figuur 8. De werkwijze van de Inspectie SZW bij de programmering van de risicoanalyse.....	88
 Schema 1. Vormen en Stijlen van toezicht.....	23
Schema 2. Onafhankelijk toezicht.....	34
Schema 3. Transparant toezicht.....	40
Schema 4. Risicogericht toezicht	46
Schema 5. Deskundig toezicht.....	51
 Kader 1. Toezichts- en opsporingstaken van de Inspectie SZW.....	61
Kader 2. Drie niveaus risicoanalyse door de Inspectie SZW.....	85
 Tabel 1. Ontwikkeling formatie Inspectie SZW 2013-2019.....	95
Tabel 2. Uitgaven en prognose uitgaven Inspectie SZW 2012-2019.....	95

Inleiding

01

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Probleemstelling

De verschuiving van taken en verantwoordelijkheden van de overheid en de toenemende verwachtingen van toezicht in de samenleving hebben ertoe geleid dat het toezicht in Nederland in de laatste twee decennia steeds meer in de schijnwerpers is komen te staan (WRR, 2013).¹ Daarnaast hebben verschillende incidenten bijgedragen aan de toegenomen discussie rondom toezicht (WRR, 2013). Voorbeelden hiervan zijn te vinden in alle sectoren: misstanden in de gezondheidszorg (zoals de zaak rondom neuroloog Jansen Steur)²; gevaarlijke situaties in de chemiesector (Odfjell)³; financiële debacles bij woningcorporaties (Vestia)⁴ en het onderwijs (Amarantis)⁵; incidenten bij financiële instellingen (DSB-bank)⁶; en schandalen in de voedselindustrie (fraude met paardenvlees)⁷.

De aandacht van het publiek, de media en de politiek hebben ertoe geleid dat er steeds meer vraag is naar beter en scherper toezicht (WRR, 2013).⁸ Maar het is moeilijk voor toezichthouders om zich een weg te banen in het krachtenveld van de (globaliserende) maatschappij, met (soms) tegengestelde toezichtsbelangen, een veelheid aan belanghebbenden en een complex (juridisch en politiek) speelveld (Aelen, 2016). Om deze reden hebben toezichthouders, beleidsmakers, belanghebbenden en op toezicht-gerichte wetenschappers zich de laatste jaren gebogen over de vraag hoe goed toezicht vorm gegeven moet worden (Knottnerus et al., 2013).

Zo zijn er verschillende randvoorwaarden voor ‘goed’ toezicht die steeds naar voren komen in het extensieve wetenschappelijke debat over toezicht. Binnen de literatuur over toezicht wordt het belang van *onafhankelijk*, *transparant*, *risicogericht* en *deskundig* toezicht telkenmale onderstreept als

¹ Volgens de WRR (2013) is de zichtbaarheid van toezicht de afgelopen 20 jaar enorm gegroeid als gevolg van (1) de verschuiving van spreiding van verantwoordelijkheden (deregulering, privatisering, decentralisatie en verzelfstandiging) en (2) de toenemende verwachtingen van toezicht van de samenleving, mede door de steeds grotere beschikbaarheid aan informatie. Volgens Robben et al. (2013) is de vergrote aandacht op toezicht het gevolg van (1) de introductie van privatisering en marktwerking in de jaren '80 en (2) de overgang van een welvaartstaat naar een risicosamenleving, mede als gevolg van de opeenvolgende hoogtechnologische ontwikkelingen die - nog - niet volledig te controleren en beheersen zijn.

² Zie ook de onderzoekscommissies Lemstra (2009) en Hoekstra (2010), die concludeerden dat het toezicht door de Inspectie voor de Gezondheidszorg in deze zaak niet toereikend is geweest.

³ Zie ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid (2013). In het onderzoek naar misstanden rondom Odfjell concludeerde de Raad dat de betrokken toezichthouders (de Milieudienst Rijnmond DCMR, de Inspectie SZW en de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR)) niet strikt op durfde te treden ‘doordat distantie tussen toezichthouder en onder toezicht staande ontbrak’ (p.8).

⁴ Zie ook de Parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties (2014). In dit rapport wordt geconcludeerd dat het financiële debacle bij Vestia heeft kunnen plaatsvinden omdat ‘laakbaar gedrag door het interne en externe toezicht onvoldoende en te laat is onderkend’ (p. 8).

⁵ Zie ook Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis (2012) waarin de commissie evalueert dat de onderwijsinspectie ‘zwak en ontoereikend’ heeft opgetreden.

⁶ Zie ook Commissie DSB Bank (2010) die concludeerden dat De Nederlandsche Bank (DNB) in haar rol als toezichthouder ‘te geduldig is geweest’ en te weinig ‘haar tanden heeft laten zien’ (p.2).

⁷ Zie ook het rapport ‘risico’s in de vleesketen’ van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (2014), waarin wordt geconcludeerd dat het toezicht door de NVWA faalde vanwege voortdurende reorganisaties en bezuinigingen.

⁸ Mertens (2011) stelt dat de media en de politiek zich na een incident allereerst afvragen: ‘waar was het toezicht?’ en ‘hoe is het toezicht uitgevoerd?’. Dit in de veronderstelling dat wanneer het toezicht adequaat geweest zou zijn, een dergelijk incident nooit plaatsgevonden zou hebben (Mertens, 2011, p. 13).

kernwaarden voor goed toezicht (zie onder meer: Blanc, 2013; OECD, 2013; Inspectieraad, 2015; Ambtelijke Commissie Toezicht, 2001; Commissie Holtslag, 1998; Ministerie BZK, 2005/2014; WRR, 2013).

In de praktijk is echter gebleken dat het niet eenvoudig is om deze principes op de juiste wijze toe te passen, waardoor problemen (te) laat of niet worden opgemerkt. Robben, Bal & Grol (2013) spreken hier over ‘spanningsvelden’, omdat zich bij elk van deze thema’s meningsverschillen, discrepanties, tegenstellingen en/of belangenconflicten voordoen. Volgens Robben et al. (2013) zijn er geen eenvoudige en eenduidige oplossingen voor deze spanningsvelden. Het is dan ook van belang om de spanningsvelden rondom voornoemde randvoorwaarden te onderzoeken, zodat het beleid hierop aangepast kan worden en effectief toezicht gewaarborgd wordt.⁹

De theorie over spanningen in het rijkstoezicht komt voort uit verschillende wetenschappelijke onderzoeken uitgevoerd bij verschillende sectoren waar rijksinspecties toezicht op houden, zoals het onderwijs (zie onder meer: Janssens, 2005; Huisman & de Vijlder, 2013; Janssens, 2015), de chemische sector (Ale & Mertens, 2013), de gezondheidszorg (Robben, 2010; Robben, et al., 2013), de voedselvoorziening (Waarden & Havinga, 2013), de financiële markten (Cavelaars, Haan, Hilberts & Stellinga, 2013), et cetera. De Inspectie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is ondanks haar omvang (er werken ruim 1100 mensen bij de Inspectie), reikwijdte (de Inspectie SZW is verantwoordelijk voor het toezicht op ruim 370.000 ondernemingen) en rijke historie (de voorganger van de Inspectie SZW, de Arbeidsinspectie, bestaat sinds 1890) nog altijd onderbelicht gebleven in vele studies over toezicht (Inspectie SZW, 2016). Om deze reden zal er in dit onderzoek naar spanningen in rijkstoezicht een casestudy plaatsvinden bij de Inspectie SZW.

1.2 Onderzoek en centrale onderzoeksvraag

Dit onderzoek beoogt inzicht te geven in de spanningen die de Inspectie SZW rond bovengenoemde thema’s ervaart. Hiermee wordt een evaluatie gegeven van het gevoerde beleid van de Inspectie SZW en zullen aanbevelingen gedaan worden om het toezicht uitgevoerd door de Inspectie SZW beter in te richten. Daarnaast draagt dit onderzoek bij aan de wetenschappelijke literatuur die beschikbaar is over (rijks)toezicht.¹⁰ De uitkomsten van dit onderzoek kunnen een bijdrage leveren aan de verbetering van de beleidsuitvoering van andere Rijksinspecties en aan het vertrouwen dat burgers hebben in overheidsinstellingen.¹¹

⁹ In dit verband stellen Robben et al. (2013): “Belangrijk is deze spanningsvelden te exploreren zodat in de praktijk weloverwogen, transparante en tijdsgebonden keuzes gemaakt kunnen worden. Deze keuzes zijn bepalend voor de reputatie van een inspectie en kunnen op haar beurt de effectiviteit van het toezicht bepalen” (p.52).

¹⁰ Ook Willemsen & Leeuw (2007, in: WRR, 2013) onderschrijven het belang van een dergelijk onderzoek. Zij stellen: “Inzicht in de effecten van het toezicht kan leiden tot beter toezicht. Door meer inzicht in ‘wat wel en wat niet werkt’ kunnen toezichtarrangementen aangepast en verbeterd worden” (p. 120).

¹¹ Willemsen & Leeuw stellen in deze hoedanigheid: “De overheid kan met een beter inzicht in de effecten van toezicht tegemoetkomen aan de legitieme en maatschappelijke en politieke wens tot verantwoording over de besteding van publieke middelen. Dit kan de legitimiteit van het toezicht versterken. Verdere ontwikkelingen van het onderzoek naar effecten en effectiviteit van het toezicht is dan ook gewenst” (Willemsen & Leeuw, 2007 in: WRR, 2013:121).

De volgende hoofdvraag staat in dit onderzoek centraal:

“Welke spanningen kennen rijkstoezichthouders bij het bewerkstelligen van onafhankelijk, transparant, risicogericht en deskundig toezicht, welke theoretische verklaringen kunnen hiervoor gegeven worden en hoe kunnen deze spanningen geminimaliseerd worden om de effectiviteit van het toezicht te vergroten?”

Verwacht wordt dat de spanningen rondom de thema's onafhankelijkheid, transparantie, risicogericht, en deskundig¹² toezicht die uit de wetenschappelijke literatuur naar voren komen (en nader omschreven worden in het theoretisch kader), ook aanwezig zullen zijn bij de Inspectie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Dit onderzoek richt zich primair op het toezicht dat door of voor de rijksoverheid wordt uitgevoerd. Het onderzoek heeft niet als doel generalisaties te maken over andere vormen van toezicht (zoals intern toezicht, toezicht door gemeenten en provincies, Europees toezicht en private vormen van toezicht). Waar in dit onderzoek wordt gesproken over 'toezichthouders' wordt gerefereerd aan rijksinspecties.¹³

1.3 Leeswijzer

Het vervolg van dit onderzoek is op de volgende manier gestructureerd. In hoofdstuk 2 worden de centrale concepten rondom (rijks)toezicht ingeleid en wordt verder ingegaan op de theoretische overwegingen rondom de thema's voor goed toezicht (onafhankelijkheid, transparantie, risicogericht, capaciteit en deskundigheid). Daarbij worden de spanningen die zich rond deze thema's voordoen uiteengezet. In hoofdstuk 3 wordt de gehanteerde onderzoeksmethodiek toegelicht. In hoofdstuk 4 wordt eerst een introductie gegeven van de casus, de Inspectie SZW. Vervolgens worden de resultaten van de casestudy per thema gepresenteerd en besproken. Ieder thema wordt afgesloten met een deelconclusie. In hoofdstuk 5 worden de onderzoeksresultaten en beleidsimplicaties geconcludeerd en bediscussieerd. Hierbij vindt een koppeling plaats tussen de bevindingen van de casestudy en het theoretisch kader. Ten slotte wordt het hoofdstuk afgesloten met een evaluatie van het verrichte onderzoek en worden suggesties gegeven voor vervolgonderzoek.

¹² In verschillende onderzoeken naar toezicht worden de thema's 'deskundigheid' en 'capaciteit' (het aantal inspecteurs en inspectiebezoeken) apart behandeld. In dit onderzoek is ervoor gekozen om deze te bundelen omdat deze thema's onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. De relevantie voor onderzoek naar dit thema wordt onderschreven in het recent uitgebrachte rapport 'Werken met effect: Onderzoek naar de capaciteit van de Inspectie SZW', uitgevoerd door onderzoeksbureau ABDTOPConsult (Veld et al., 2016). In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties deed ABDTOPConsult onderzoek naar de vraag: "In hoeverre is de capaciteit van de Inspectie SZW toereikend?". Net als in dit onderzoek is ook hier het deskundigheidsvraagstuk aan de orde. Zo wordt gesteld in het rapport: "dat de minister later heeft toegezegd ook deskundigheidsbevordering in het onderzoek mee te nemen (Veld et al., 2016, p.10)". Omdat dit rapport tijdens de afrondingsfase van deze scriptie gepubliceerd werd (30 november 2016), was het niet mogelijk de resultaten mee te nemen in dit onderzoek.

¹³ Dit onderzoek volgt hiemee het onderscheid dat ook gemaakt wordt in de WRR (2013) en in Ministerie BZK (2014).

Theoretisch Kader

02

Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

In dit hoofdstuk zullen de theoretische concepten omtrent toezicht nader uiteen gezet worden. Er wordt hiermee een introductie gegeven van het (rijks)toezicht in het algemeen. Zo wordt antwoord gegeven op de vraag wat (rijks-)toezicht inhoudt en welke verschillende vormen en stijlen toezichthouders kunnen hanteren. Vervolgens zullen vier principes van goed toezicht (onafhankelijkheid, transparantie, risicogericht, en deskundigheid) uiteengezet worden.

2.1 Centrale concepten (rijks)toezicht

Definitie van toezicht

In het dagelijks taalgebruik wordt onder toezicht verstaan dat ‘ergens op wordt gelet’, dat ‘iets wordt beheerd’ of ‘dat wordt gecontroleerd of ergens aan wordt voldaan’, met als doel dat men kan ingrijpen wanneer iets niet in orde blijkt te zijn. Toezicht heeft altijd drie kenmerken: waarnemen, oordelen en corrigeren. Hier is sprake van wanneer een ouder toezicht houdt op de kinderen, de beveiligingsdienst toezicht houdt op een bouwterrein, maar ook bij het toezicht op een onderwijsinstelling (Janssens, 2005).

De drie bovenstaande kenmerken klinken ook door in de definitie van de Algemene Rekenkamer, een definitie die inmiddels op een breed draagvlak kan rekenen¹⁴: “Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of een zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich vervolgens vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren” (Algemene Rekenkamer, 2014, p.1). Omdat bovenstaande definitie van de Algemene Rekenkamer vrij breed is, is het ter aanvulling ook relevant een definitie weer te geven waar het einddoel van overheidstoezichthouders in doorschemert: “Toezicht is gericht op het bevorderen van de uitvoering van wet- en regelgeving en overheidsbeleid met als doel de borging van het maatschappelijk vertrouwen in het openbaar bestuur en in de publieke dienstverlening.” (Robben, 2010, p. 7).

Toezichthouders

Toezichthoudende instanties zijn organisaties die (bij of krachtens de wet) belast zijn met het houden van toezicht op de naleving van (wettelijke) voorschriften. Meestal wordt dit toezicht uitgevoerd door een onderdeel van de overheid, maar er bestaat ook toezicht dat uitgevoerd wordt door private partijen zonder dat daarbij sprake is van (actieve) bemoeienis of directe verantwoordelijkheid van de overheid (Velders en Brunia, 2013).

¹⁴ Deze definitie wordt onder andere gehanteerd in de ‘Kaderstellende Visie op toezicht’ (Ministerie BZK, 2005, p. 13), in de ‘Kaders voor Toezicht en verantwoording’ van de Algemene Rekenkamer (2008, p.15) en in het rapport ‘Toezen op Publieke Belangen’ van de WRR (2013, p. 35). Maar ook in verschillende wetenschappelijke publicaties (Ottow & Robben, 2012; Welp et al., (2015), enzovoorts).

Velders & Brunia maken binnen het toezicht uitgevoerd door overheidsorganisaties onderscheid tussen: rijksinspecties, markttoezichthouders¹⁵, en overige toezichthouders¹⁶. Dit onderzoek zal zich echter beperken tot het toezicht uitgevoerd door rijksinspecties en probeert geen generalisaties te maken over andere toezichthoudende instanties.

Rijksinspecties

Om tot een definitie van rijksinspecties te komen is het van belang eerst uiteen te zetten wat een inspectiedienst is in zijn algemeenheid. Hiervoor wordt aangesloten bij de definitie van de Ambtelijke Commissie Toezicht (2001) die een inspectiedienst als volgt omschrijft: “Een inspectiedienst is een landelijk georganiseerde, van overheidswege - op departementaal niveau - ingestelde handhavingsorganisatie, die primair is belast met de bestuurlijke rechtshandhaving, in de zin van toezicht en controle. Het werk van een inspectiedienst kan verschillende vormen aannemen, zoals voorlichting, advies, overleg, bemiddeling, eis tot naleving of toepassing van bestuurlijke sancties” (p.29). Omdat in dit onderzoek ook de rol van de minister ten aanzien van de inspectie centraal staat is echter ook de beknoptere definitie van Rijksinspecties van Velders en Brunia (2013) relevant: “De rijksinspecties- ook wel rijksinspectiediensten- zijn de toezichthoudende organisaties die direct onder ministeriële verantwoordelijkheid vallen” (p.43).

Rijksinspecties worden in de literatuur ook aangemerkt als ‘keurmeesters’ (WRR, 2013). De keurmeesters houden zich bezig met inhoudelijke en organisatorische aspecten. Zij proberen fysieke kennis op te doen van de werking van ondernemingen en instellingen. Inspecties bekijken de afzonderlijke gevallen tegen de achtergrond van een groter geheel. Zij beschikken over informatie van andere instellingen in de sector en doen altijd vergelijkend onderzoek bij de objecten van toezicht (Mertens, 2011).

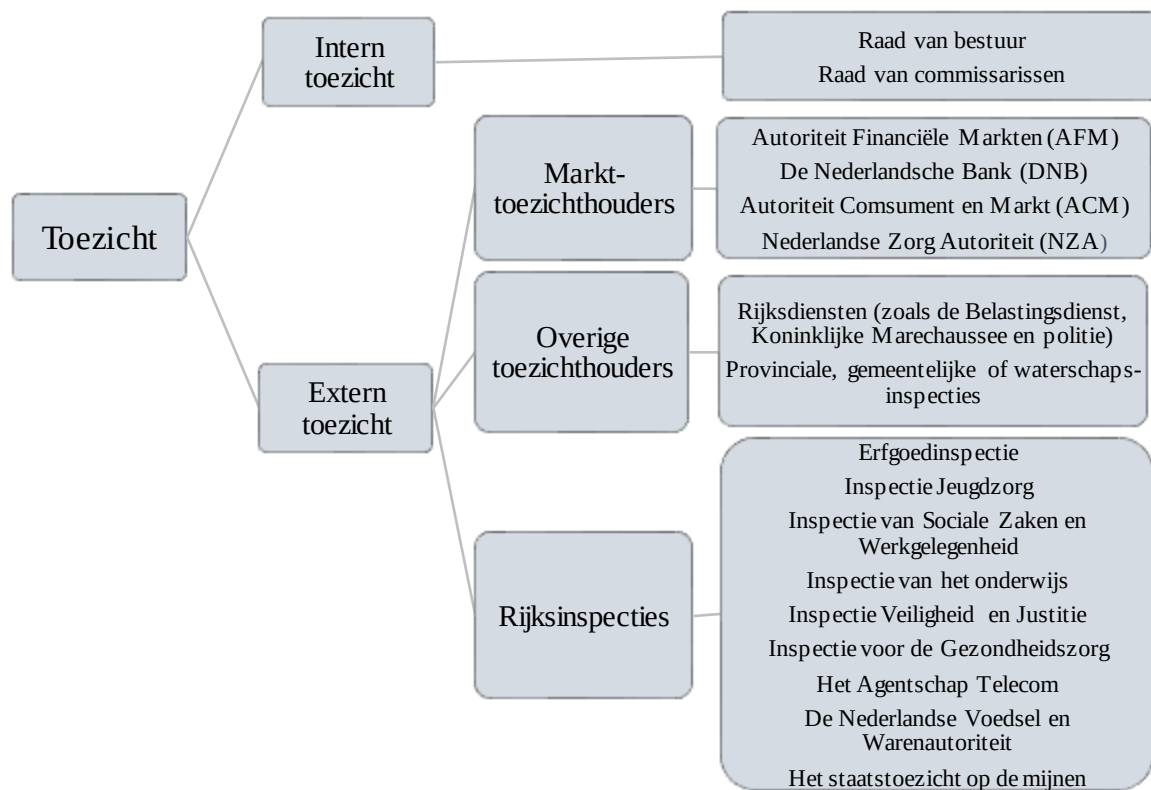
Tot de rijksinspecties behoren: de Erfgoedinspectie, Inspectie Jeugdzorg, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie Veiligheid en Justitie, Inspectie voor de Gezondheidszorg, Het Agentschap Telecom, De Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit en het Staatstoezicht op de Mijnen (zie figuur 1) (Velders & Brunia, 2013).

De verschillende rijksinspecties hebben ieder een uniek takenpakket. Allereerst zullen deze voornamelijk bestaan uit toezichttaken. Daarnaast zijn sommige toezichthouders belast met

¹⁵ Hieronder vallen de Autoriteit Financiële Markten (AFM), De Nederlandsche Bank (DNB), Autoriteit Consument en Markt (ACM) en de Nederlandse Zorg Autoriteit (NZA). Markttoezichthouders worden ook wel aangeduid als ‘marktmeester’. Zij houden zich voornamelijk bezig met de werking van de markt en beoordelen in mindere mate - of soms helemaal niet - wat er precies voor die markten geproduceerd wordt. Dit vanuit de gedachte dat de markt zichzelf reguleert door middel van prijs, kwaliteit en aanbod (Mertens, 2011).

¹⁶ Naast rijksinspecties en markttoezichthouders zijn ook vele andere organisaties zowel binnen als buiten de overheid formeel belast met een toezichthoudende taak. Hierbij kan het gaan om rijksdiensten zoals de belastingdienst, de koninklijke marechaussee of de politie. Maar ook kan het gaan om andere overheden zoals provincies, gemeenten en waterschappen (Velders & Brunia, 2013).

uitvoeringstaken (zoals vergunningverlening) en/of beleidstaken (zoals advisering of beleidssignalering) (Velders & Brunia, 2013).



Figuur 1. Schematische weergave van toezichthoudende instanties in Nederland

Objecten van Toezicht

Toezichthouders hebben verschillende ‘objecten’ waar zij toezicht op houden. Dit worden ook wel de toezichtobjecten of de onder toezicht gestelden genoemd. Zo kan het toezicht zich richten op (Velders & Brunia, 2013):

- Particuliere bedrijven of instellingen (dit wordt ook wel het eerstelijnstoezicht genoemd)
- Ketens waarbij verschillende bedrijven/organisaties betrokken zijn met de totstandkoming van een product/dienst (ook wel ketentoezicht genoemd)¹⁷
- Bepaalde branche of domein binnen het toezichtsterrein (ook wel stelseltoezicht genoemd)¹⁸

¹⁷ Bij ketentoezicht richten één of meer toezichthouders zich op processen waar verschillende organisaties als schakels in een keten bij betrokken zijn. Dit wordt gedaan omdat de naleving van een afzonderlijk bedrijf mede bepaald wordt door het gedrag van voorgaande of navolgende schakels. Toezichthouders proberen daarom zicht te houden op het geheel en op de rol van de verschillende spelers in een bepaalde bedrijfstak. Op deze manier proberen toezichthouders gericht toezicht te houden en op de juiste plek in de keten in te grijpen (Velders & Brunia, 2013). Velders en Brunia lichten de praktische voordelen van ketentoezicht toe met als voorbeeld het toezicht op afvalverwerking. Zo stellen zij: "Afval kent in de verwerkingsfase veel betrokken partijen zoals ontdoeners, bewerkers, vervoerders en verwerkers. Het in de gaten houden van de gehele keten van bewerking en verwerking maakt het mogelijk na te gaan of er geen afval 'verdwijnt', bijkomt of wordt vermengd" (p.64).

¹⁸ Een definitie van stelseltoezicht wordt gegeven door Velders & Brunia (2013): "Stelseltoezicht is het toezicht op de naleving, de kwaliteit of de veiligheid dat zich uitstrekt over het gehele terrein waarvoor de inspectie verantwoordelijk is, of een onderdeel daarvan" (p. 65). Met het

- Organen met een publieke taak (ook wel interbestuurlijk toezicht of tweedelijnstoezicht genoemd)



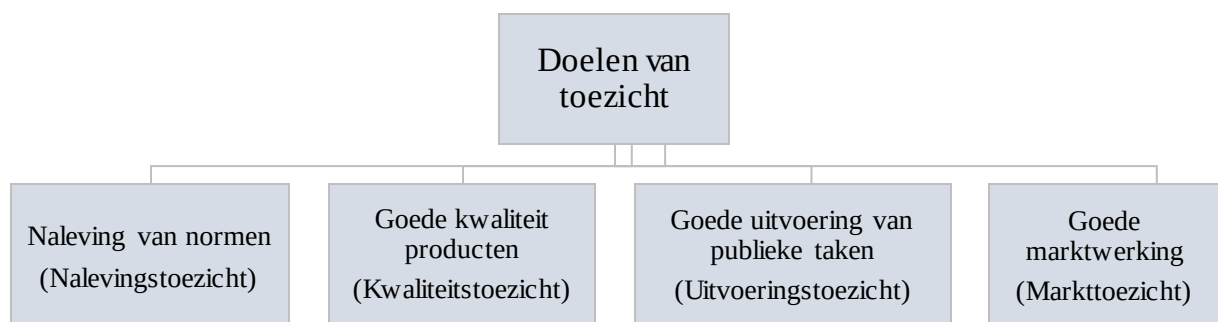
Figuur 2. Objecten van toezicht

Doelen van Toezicht

Toezielhouders hebben verschillende doelen die zij nastreven. De doelen kunnen gericht zijn op output (de geconstateerde overtredingen of opgelegde boetes), de outcome (betere naleving of kwaliteit) of de final outcome (bijvoorbeeld meer veiligheid of een betere volksgezondheid) (Velders & Brunia, 2013).

Velders & Brunia (2013) en de WRR (2013) maken daarnaast een onderscheid van doelen op het niveau van outcome en beschrijven hierbij het bijbehorende toezicht:

- Naleving van normen (ook wel nalevingstoezicht genoemd)
- Goede kwaliteit van producten of diensten (ook wel kwaliteitstoezicht genoemd)
- Goede uitvoering van publieke taken door organisaties (ook wel uitvoeringstoezicht genoemd)
- Goede marktwerking (ook wel markttoezicht genoemd)



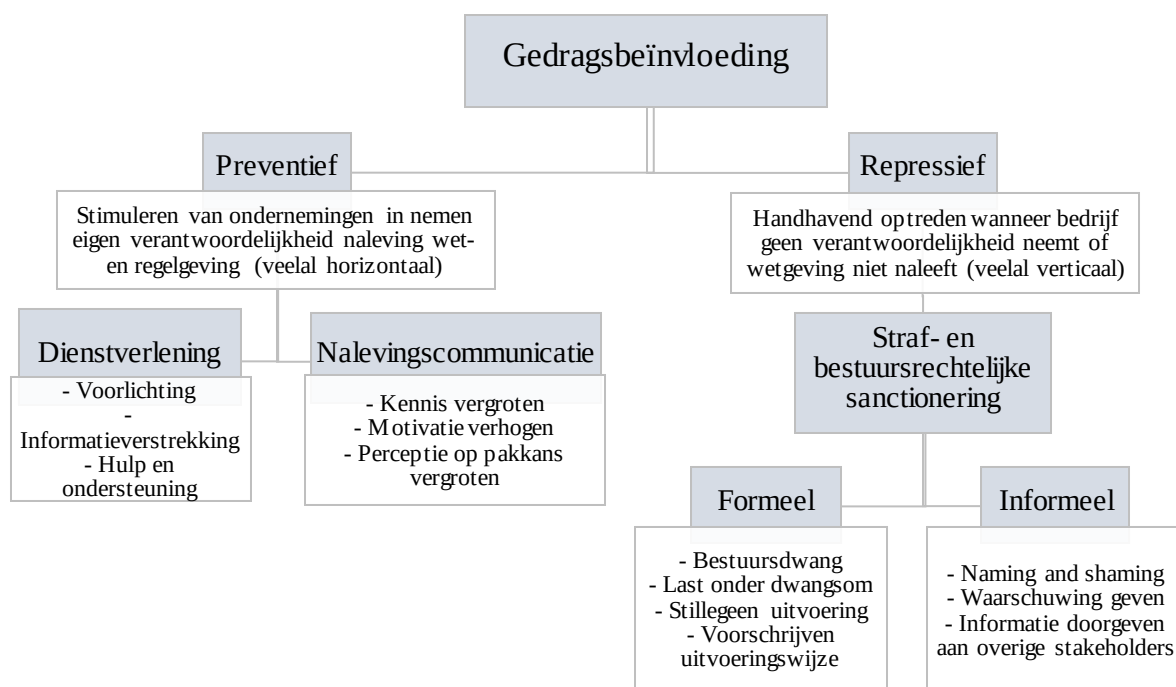
Figuur 3. Doelen van Toezicht

stelseltoezicht willen toezichhouders de ontwikkelingen en risico's binnen een bepaalde sector in kaart brengen. Dit doet de toezichthouder niet alleen voor zichzelf - immers kan hij zonder deze informatie niet selectief en slagvaardig opereren - de rapporten kunnen ook dienen om de maatschappij, en ook de minister, te informeren over de 'staat' van het toezicht in een bepaald stelsel (Velders & Brunia, 2013).

Handhaving

Overheidstoezichthouders hebben de wettelijke bevoegdheid informatie te verzamelen bij instellingen die onder toezicht staan. Zij kunnen interveniëren door de onder toezicht staande te stimuleren de dienstverlening te verbeteren óf door het opleggen van sancties. Door het gebruik van bijzondere onderzoeksmethoden, sancties en andere dwangmiddelen kan de vrijheid van personen, bedrijven of instellingen beperkt worden (Janssens, 2005). Zo stelt Janssens: “Waar toezichthouders dwang mogen uitoefenen op het object van toezicht, spreekt men van handhaving” (p. 8).

Handhaving begint wanneer de onder toezicht staanden de regels niet goed naleven en de toezichthouder interventie noodzakelijk vindt. In de praktijk kan dit variëren van een zachte interventie (zoals overleg of een schriftelijke waarschuwing) tot het opleggen van een dwangsom óf, bij strafbare zaken, aangifte en strafvervolgning. Er worden dan bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sanctiemiddelen toegepast. Veelgebruikte handhavingsmiddelen zijn bestuursdwang en het opleggen van last onder dwangsom, welke de overtreder dwingen de wet na te leven en zo mogelijk de overtreding ongedaan te maken. Ook kan een dwangsom preventief worden opgelegd om nieuwe overtredingen te voorkomen. Andere voorbeelden van sanctiemiddelen zijn het stilleggen of voorschrijven van de uitvoeringswijze van werkzaamheden (Tollenaar, 2013).



Figuur 4. Gedragsbeïnvloeding door toezichthouders

Naast bovengenoemde straf- en bestuursrechtelijke sanctionering hebben toezichthouders ook andere manieren waarop zij het gedrag van onder toezicht staanden proberen te beïnvloeden. Zo kunnen zij ‘dienstverlenend’ te werk gaan of nalevingscommunicatie inzetten om zodoende gedrag te beïnvloeden. Dienstverlening is vooral nuttig wanneer vermoed wordt dat onder toezicht staanden de regels niet kennen of niet weten hoe ze deze correct toe moeten passen. Voorlichting, informatieverstrekking, hulp en ondersteuning zijn allemaal vormen van dienstverlening die ervoor moeten zorgen dat burgers en bedrijven hun eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen om de wet-regelgeving na te leven. Daarnaast kunnen toezichthouders communicatie inzetten ter bevordering van de naleving van wet- en regelgeving. Nalevingscommunicatie wordt ingezet om kennis te vergroten (educatief), motivatie te verhogen (normatief), of om de perceptie van de pakkans te vergroten (dreigend). Deze laatste vorm wordt ook wel handhavingscommunicatie genoemd (Velders en Brunia, 2013).

2.2 Vormen en stijlen van toezicht

Enkelvoudig toezicht en meervoudig toezicht

Wanneer slechts één toezichthouder verantwoordelijk is voor de gehele toezichtpraktijk, wordt er gesproken van enkelvoudig toezicht. Meestal is dit niet het geval en is de toezichthouder slechts betrokken bij bepaalde aspecten. Dit wordt meervoudig toezicht genoemd. Een goed voorbeeld van meervoudig toezicht is het toezicht op scholen. De onderwijsinspectie houdt toezicht op de deugdelijkheid en kwaliteit van het onderwijs, de gemeente houdt toezicht op huisvesting en de arbeidsinspectie op de arbeidsomstandigheden en veiligheid op de scholen (Janssens, 2005).

Intern toezicht en extern toezicht

Verder kan er een onderscheid gemaakt worden tussen intern en extern toezicht. Extern toezicht betreft het branchetoezicht, visitaties, accreditatie en toezicht door de rijkstoezichthouders. Intern toezicht betreft het toezicht dat betrekking heeft op de eigen organisatie, bijvoorbeeld met een Raad van Toezicht als intern integraal toezichthouder. Al enige tijd is er in Nederland discussie over de relatie tussen intern en extern toezicht (Janssens, 2005). Zo speelt volgens Janssens de vraag in welke mate externe sturing en toezicht door de overheid vervangen kan worden door interne sturing en toezicht op basis van publieke verantwoording.

Preventief toezicht en repressief toezicht

Daarnaast kan een onderscheid gemaakt worden tussen preventief (ex ante) en repressief (ex post) toezicht. Preventief toezicht is het toezicht dat bedoeld is om op een vroegtijdig moment actie te ondernemen om zodoende niet-naleving te voorkomen en niet-naleving te ontdekken. Hierbij wordt ook gebruik gemaakt van (bovengenoemde) methoden van dienstverlening en nalevingscommunicatie. Het voordeel van preventief toezicht is dat het nauwelijks op weerstand stuit en relatief goedkoop is. Een nadeel ervan is dat de effectiviteit van dit middel moeilijk te meten is. Repressief toezicht is het toezicht

dat uitgevoerd wordt wanneer onder toezicht staanden de wet- en regelgeving niet naleven. Verschillende straf- en bestuursrechtelijke sanctiemiddelen kunnen ingezet worden om het gedrag van onder toezicht staanden te disciplineren (Velders en Brunia, 2013).

Nalevingstoezicht en uitvoeringstoezicht

Een ander onderscheid valt te maken tussen nalevingstoezicht en uitvoeringstoezicht. Bij nalevingstoezicht houden inspecties toezicht op de naleving van wet- en regelgeving door bedrijven en instellingen, zodat erop vertrouwd kan worden dat producten en diensten aan de normen voldoen. Bij deze vorm van toezicht wordt vaak handhavend opgetreden. Voorbeelden van nalevingsinspecties zijn de Voedsel- en Warenautoriteit, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Inspectie Leefomgeving en Transport (Velders & Brunia, 2013). Uitvoeringstoezicht is gericht op de uitvoering van publieke taken door organisaties met een grote autonomie zoals scholen, ziekenhuizen en politieregio's. Het doel hiervan is dat burgers vertrouwen hebben in de kwaliteit van publieke taken (bijvoorbeeld de kwaliteit in het onderwijs en de veiligheid in een ziekenhuis). Bij deze vorm van toezicht wordt er minder vaak handhavend opgetreden (Velders & Brunia, 2013). Voorbeelden van uitvoeringsinspecties zijn de Inspectie van het Onderwijs, de Inspectie van de Gezondheidszorg en de Inspectie Jeugdzorg (Velders & Brunia, 2013).

Klassiek toezicht en systeemtoezicht

Verder wordt in de literatuur een onderscheid gemaakt tussen klassiek toezicht (verticaal) en modern systeemtoezicht (horizontaal). Klassiek overheidstoezicht richt zich op de uitkomsten (output en outcome) en houdt zich bezig met de vraag of vastgestelde normen niet zijn overschreden, of aan vergunningsvoorschriften is voldaan en of een minimaal kwaliteitsniveau is bereikt (Helderman & Honingh, 2009, p.7). Systeemtoezicht richt zich niet zozeer op de output en de outcome, maar meer op de bedrijfsprocessen en strategieën die tot goede uitkomsten zouden moeten leiden en de interne procedures in bedrijven of sectoren die de naleving van regels en normen bewaken (Helderman & Honingh, 2009). Inspecteurs beoordelen hierbij de strategie, de procedures en de interventies die het bedrijf zelf heeft gepleegd bij bijvoorbeeld afwijkingen, voorvallen, inbreuken en overtredingen (Velders & Brunia, 2013). Over systeemtoezicht stellen Helderman & Honingh (2009): "In systeemtoezicht concentreert de toezichthouder zich op het beoordelen en monitoren van de werking van interne borgingssystemen. In een ideale setting van systeemtoezicht bewaakt de onder toezicht gestelde zelf via haar interne borgingssysteem of er aan de regels en normen van de toezichthouder is voldaan" (p. 9).

Bij klassiek toezicht spreekt men ook wel van verticaal toezicht, terwijl bij systeemtoezicht wordt gesproken van horizontaal toezicht. Bij verticaal toezicht is er sprake van hiërarchische aansturing vanuit de overheid. Bij horizontaal toezicht worden verantwoordelijkheden gedeeld tussen toezichthouder en onder toezicht staanden. Een definitie van horizontaal toezicht wordt gegeven door Velders & Brunia

(2013): “Horizontaal toezicht is het toezicht gebaseerd op vertrouwen tussen de toezichthouder en de geïnspecteerde waarin afspraken tussen beide partijen over de wijze waarop men met elkaar omgaat zijn vastgelegd in een convenant” (p.97).

Toezichtstijlen

Voorts is het van belang uiteen te zetten dat toezichthouders verschillende toezichtstijlen kunnen hanteren wanneer zij in contact staan met onder toezicht staanden. Het is belangrijk te benadrukken dat het in deze paragraaf zal gaan over stijlen van toezicht en niet over (de eerder beschreven) vormen van toezicht. Omdat het niet alleen gaat om de ‘beoogde’ wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend, maar voornamelijk om de feitelijke handelingsstijl, waarover inspecteurs van nature beschikken, of gaandeweg het proces van toezicht, samen met allerlei routines, omgangsvormen en procedures ontwikkelen (Bekkers, Homburg & Ringeling, 2002).¹⁹

In grove lijnen bestaat er een coöperatieve en een repressieve stijl van toezichthouden. Bij de coöperatieve stijl van toezichthouden probeert de toezichthouder samen te werken met het toezichtobject, er vanuit gaande dat op deze wijze het gemeenschappelijk doel het beste behaald kan worden. De repressieve toezichtstijl wordt gekozen wanneer samenwerking op basis van wederzijds vertrouwen niet mogelijk is en een hiërarchische gezagsrelatie vereist is om het tot het einddoel te komen.

Bekkers, Homburg & Ringeling (2002) onderscheiden drie verschillende stijlen van toezichthouden door Rijksinspecties: de klassieke, moderne en postmoderne toezichtstijl.

Toezichthouders die een klassieke stijl hanteren blijven in zekere mate op afstand; er is sprake van werend toezicht. Informatie speelt een belangrijke rol in het klassieke model. Zonder informatie is de toezichthouder immers niet in staat de gerealiseerde effecten in de uitvoeringspraktijk te toetsen. Eerder vastgestelde beleidsdoelstellingen of de in wet- en regelgeving vastgelegde normen zorgen ervoor dat een toezichthouder in staat is om het functioneren van een onder toezicht gestelde organisatie te volgen en te interveniëren wanneer nodig. De hierbij passende informatierelatie heeft een top-down karakter (Bekkers et al., 2002). Bekkers et al. stellen dat de metafoor van de politieagent als handhaver van de wet en openbare orde de toezichtstijl het beste weergeeft (p. 4).

De formele afstand die in de klassieke stijl wordt nagestreefd wordt binnen de *moderne* variant ingeruild voor een meer professionele afstand. Kennis en informatie worden gedeeld, binnen duidelijk vormgegeven informatierelaties en er is hierin sprake van wederkerigheid (Bekkers et al. 2002). De hierbij passende informatierelatie is top-down, maar heeft een minder rigide karakter dan bij de klassieke toezichtstijl. Volgens Bekkers et al. moet de toezichthouder binnen deze relatie gezien worden als een

¹⁹ Discrepancie kan bestaan tussen de stijl van de toezichthouder en de stijl van de individuele inspecteur. Robben en collegae zeggen hierover het volgende: “Inspecteurs zijn vindingrijk in het kiezen van een passende handhavingstijl bij de situatie die ze tegenkomen, ongeacht centrale disciplinerende met toezichtrichtlijnen (2013, p.59).

coach die meedenkt met zijn leerling en deze aanspreekt op de mate waarin hij (al dan niet) professioneel zijn rol uitvoert (Bekkers et al., 2002, p. 5).

De derde stijl van toezicht beschreven door Bekkers et al. (2002) is de *postmoderne*. Bij de postmoderne toezichtsstijl is er niet noodzakelijkerwijs sprake van een centraal gezag, maar van gezag door meerdere actoren (zoals concurrerende bedrijven, samenwerkende bedrijven en afnemers) die allen een bepaald belang hebben bij het toezicht dat uitgeoefend wordt. Achtergrond van de postmoderne toezichtsstijl is de gedachte dat de complexiteit en dynamiek van de samenleving het onmogelijk maakt dat het toezicht vanuit één plek en vanuit één bepaald (professioneel) perspectief plaatsvindt. De toezichthouder is volgens Bekkers et al. in dit model voornamelijk een verbinder; het is de taak van de toezichthouder om verbindingen te leggen, zodat concurrerende perspectieven, kennis en informatie blootgelegd en gedeeld worden (Bekkers et al., 2002, p. 6).

Dit hoofdstuk sluit af met schema 1 waarin de verschillende vormen en stijlen die men aantreft in de literatuur aangaande het toezicht- en in die in dit hoofdstuk beschreven zijn- overzichtelijk worden weergegeven.

Vormen en stijlen van toezicht

Doel	Verantwoordelijkheid	Object van toezicht	Werkwijze	Gezagsrelatie	Toezichtsstijl
Nalevingstoezicht Toezien op de naleving van wet- en regelgeving	Enkelvoudig toezicht Eén toezichthouder verantwoordelijk voor het toezicht Meervoudig toezicht Meerdere toezichthouders verantwoordelijk voor het toezicht	Eerstelijns toezicht Toezicht op particuliere bedrijven of instellingen	Repressief toezicht (ex post) Toezicht uitgevoerd wanneer wet- en regelgeving niet wordt nageleefd en bedoeld om gedrag te disciplineren (bv. door bestuurs- of strafrechtelijke middelen)	Klassiek toezicht Hiërarchische aansturing door toezichthouder en controle op output en outcome.	Klassieke toezichtstijl Gezag bij toezichthouder (top-down karakter). Toezichthouder is handhaver
Kwaliteitstoezicht Toezien op de kwaliteit van producten en diensten		Tweedelijns toezicht Toezicht op organen met een publieke taak	Coöperatief		
Uitvoeringstoezicht Toezien op goede uitvoering van publieke taken	Intern toezicht Toezicht op eigen organisatie (bv. Raad van Toezicht) Extern toezicht Toezicht van buitenaf (bv. branche toezicht, accreditatie en Rijks toezicht)	Kentoezicht Toezicht op alle organisaties betrokken bij totstandkoming van product of dienst	Preventief toezicht (ex ante) Toezicht bedoelt om de kans op niet-naleving op te merken en te voorkomen (bv. door dienstverlening en nalevingscommunicatie)	Systeemtoezicht Toezicht op afstamd. Ondersteuning bij en bewaking van interne toezichtsystemen van bedrijven inschellinge	Moderne toezichtstijl Samenwerking toezichthouder en object (horizontaal karakter). Toezichthouder is coach
Markttoezicht Toezien op goede marktwerving		Stelseltoezicht Toezicht naar het functioneren van een bepaalde branche of domein			Postmoderne toezichtstijl Gezag bij meerdere actoren. Toezichthouder is verbinder

Schema 1. Vormen en stijlen van toezicht

2.3 Principes van goed toezicht

2.3.1 Achtergrond

Sinds 1998 zijn met de publicaties van de Commissie Holtslag (1998)²⁰ en de Ambtelijke Commissie Toezicht (2001)²¹ belangrijke aanzetten gegeven voor de opstelling van kwalitatieve inrichtingseisen van het toezicht. Met de ‘Kaderstellende Visie op Toezicht’ (2001)²² en de ‘Checklist Toezicht’ (2002), uitgegeven door Ministerie BZK, heeft het kabinet richtinggevende noties rondom transparantie, onafhankelijkheid en professionaliteit van toezicht geformuleerd. In 2005 heeft het kabinet de ‘Vernieuwde Kaderstellende Visie’ uitgebracht, waarbij zij haar notities heeft uitgebreid tot zes principes, met toevoeging van richtinggevende notities rondom risicogericht, slagvaardig en samenwerkend toezicht (Ministerie BZK, 2005).²³

In 2013 werd het debat over toezicht weer stevig aangewakkerd met de komst van het gezaghebbende rapport ‘Toezien op publieke belangen’ van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR)²⁴ en de kabinetsreactie daarop (Ministerie BZK, 2014).²⁵ Voortbouwend hierop hebben verschillende toezichthouders gezamenlijk de toezichtagenda 2015-2018 (Inspectieraad, 2015) opgesteld.²⁶

In de bovenstaande beleidswetenschappelijke rapporten komen meerdere thema’s naar voren waar toezichthouders zich op dienen te ontwikkelen om zodoende effectief toezicht te bewerkstelligen. Belangrijke thema’s die steeds terugkomen zijn onafhankelijk toezicht, transparant toezicht, risicogericht toezicht en deskundig toezicht. In dit onderzoek is ervoor gekozen om deze vier thema’s

²⁰ In haar rapport geeft de Commissie Holtslag (1998) aan dat verschillende incidenten (en de daarmee gepaard gaande publicitaire en politieke aandacht) het noodzakelijk maakten het toezichtsvraagstuk onder de loep te nemen. Zij wijzen op: het parlementair onderzoek naar aanleiding van de (financiële) teloorgang van Vie d’Or in het najaar van 1993; het parlementair onderzoek naar de financiële situatie - een vermogenstekort - van de Stichting Woningbeheer Limburg in 1995/96; en het onderzoek naar de fraude op de Amsterdamse Effectenbeurs in 1997.

²¹ De Ambtelijke Commissie Toezicht (2001), ook wel de commissie Borghouts genoemd, heeft in haar rapport onderzoek gedaan naar de implicaties die ministeriële verantwoordelijkheid met zich meebrengt voor de onafhankelijkheid van toezichthouders. Hierbij heeft de commissie een aantal kritieke thema’s geïdentificeerd die belemmerend kunnen zijn voor de effectiviteit van het toezicht: “De relatie tussen toezicht en de bestuurlijke verhoudingen en besturingsystematiek; de relatie tussen beleid, uitvoering en toezicht; de positionering van het toezicht; de rol van belanghebbenden en gebruikers van de onder toezicht staande organisatie of sector; de interne controle; het niveau van toezicht; de ‘zachte’ kant van het toezicht (o.a. onderlinge verhoudingen, communicatie, vertrouwen); het personeelsbeleid en toezicht houden als professie” (p.6).

²² Het Ministerie van Binnenlandse Zaken (2001) geeft aan dat er incidenten zijn die directe aanleidingen vormden voor de kaderstellende visie. Zo komt het rapport tegemoet aan enkele van de door de commissie ‘onderzoek vuurwerkcramp’ en de commissie ‘onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht 2001’ geconstateerde tekortkomingen in de uitvoering van het toezicht.

²³ In 2012 werd de derde Kaderstellende Visie op toezicht aangekondigd. Minister Stef Blok gaf in 2013 aan niet de noodzaak in te zien van een derde Kaderstellende Visie. Op het moment van dit schrijven is nog geen derde visie uitgebracht (Mertens, Mulder, Velder & Dijk, 2016).

²⁴ In het rapport ‘Toezien op publieke belangen’ richt de WRR (2013) zich op de vraag: ‘Welke aanpassingen in toezichtsbeleid en toezichtspraktijk nodig zijn om de maatschappelijke meerwaarde van het rijkstoezicht te verhogen?’ In haar rapport ziet de WRR onafhankelijkheid, onpartijdigheid en publieke verantwoording als de belangrijkste kernwaarden voor goed toezicht. Risicogericht toezicht (één van de thema’s die in dit onderzoek belicht wordt) plaatst de WRR onder de belangrijke innovaties binnen het toezicht. Daarnaast wordt meermalen gewezen op het belang van de deskundigheidsbevordering van inspecteurs.

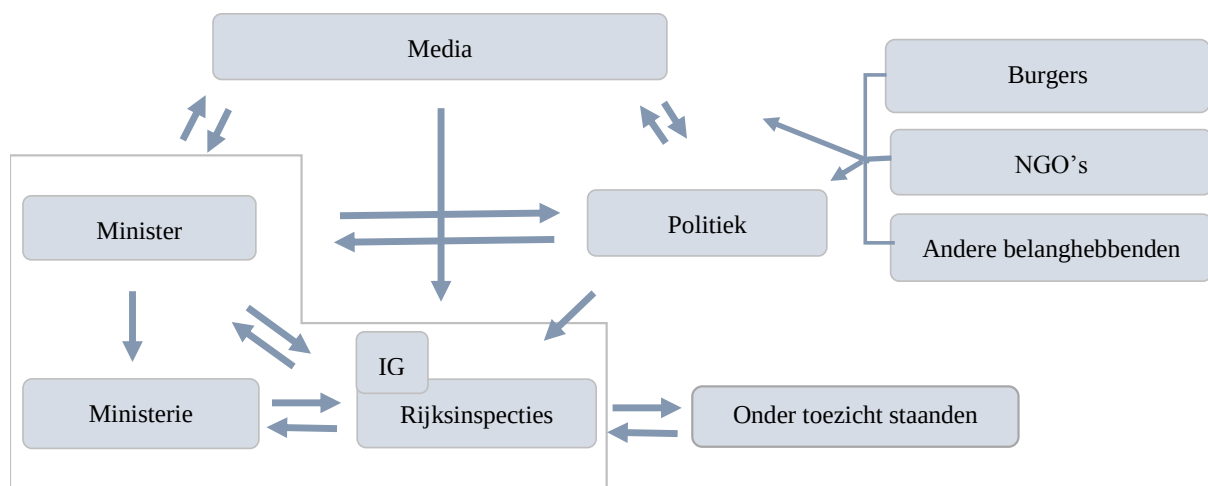
²⁵ Thema’s die binnen dit rapport zijn aangedragen zijn de “versterking van het reflectieve toezicht; opbrengstgerichte en transparante werkwijzen; op de infrastructuur van een sector toegespitst toezicht; verdere professionalisering; onafhankelijke positionering” (Inspectieraad, 2015, p.5).

²⁶ In dit visiedocument hebben verschillende toezichthouders enkele thema’s geselecteerd waar zij zich de komende jaren op willen door ontwikkelen, dit zijn: ‘Risicogericht en opbrengstgericht werken, professionalisering van medewerkers en organisaties, borging van de onafhankelijkheid’ (Inspectieraad, 2015, p.7).

centraal te stellen. In het vervolg van dit hoofdstuk zullen de verschillende thema's uiteengezet worden, evenals de spanningen die rondom deze thema's kunnen spelen.

2.3.2 Onafhankelijk toezicht

In de theorie over toezicht wordt benadrukt dat de onafhankelijkheid van toezicht één van de belangrijkste factoren is voor de effectiviteit van toezicht. Robben et al. (2013): "Onafhankelijke oordeelsvorming door rijksinspecties in individuele casuïstiek, zonder inmenging van politiek en beleid, is van belang om het vertrouwen in toezichthouders te kunnen behouden en om effectief te kunnen blijven optreden (p. 31)". Een onafhankelijke toezichthouder is een toezichthouder die de publieke belangen behartigt, zonder dat hij/zij in het toezichtproces wordt beïnvloed door externe invloeden (Aelen & Biezenveld, 2013).



Figuur 5. Speelveld toezichthouders

Verschiedene actoren kunnen geïdentificeerd worden die druk uitoefenen op het proces van de toezichthouder (zie figuur 5). De actoren die in de toezichtliteratuur het meest besproken worden zijn de politiek, de minister en het ministerie, de onder toezicht staande en de media (Aelen & Biezeveld, 2013). Er moet opgemerkt worden dat er nog andere actoren zijn die druk uit kunnen oefenen op de toezichthouder. Hierbij kan gedacht worden aan belangenorganisaties, NGO's en burgers.²⁷ Om dit onderzoek af te bakenen is er echter voor gekozen om de relatie tussen deze laatst genoemde actoren en toezichthouder niet in diepere beschouwing te nemen. Wel moet er rekening mee gehouden worden dat deze partijen de media- een actor die in dit onderzoek wel centraal staat- als middel kunnen gebruiken

²⁷ Steeds meer stemmen gaan op om deze partijen bij het toezicht te betrekken. Met de verwachting dat hiermee een extra controle wordt uitgeoefend en het de politieke en maatschappelijke legitimiteit van het toezicht versterkt (Robben, et al. 2013). Zo stellen Erp & van Wingerde (2013) dat belangenorganisaties, NGO's en burgers een tegenwicht kunnen bieden aan machtige instellingen en bedrijven, en zodoende toezichthouders behouden voor verkleving. Ook de WRR pleit in het rapport Vertrouwen in Burgers (2012) voor een vergroting van burgerbetrokkenheid.

om hun ontevredenheid te uiten over het toezicht. Anders gezegd kan de media ook gezien worden als een ‘waakhond’ die de belangen van deze partijen representeren.

Om dit onderzoek te structureren zijn de actoren die in dit onderzoek centraal staan ingedeeld in drie categorieën: (1) de minister, het bestuur, en de politiek (2) de onder toezicht staande (3) en de media. Hierbij moet opgemerkt worden dat er tussen de eerste twee categorieën en de toezichthouder een formele relatie bestaat, in wet c.q. taakstelling. De media kan echter gezien worden als een ‘buitenstaander’ waar in tegenstelling tot de andere partijen geen formele relatie mee bestaat. Bovenstaande driedeling zal in deze paragraaf en het rest van het onderzoek gehanteerd worden.

Onafhankelijkheid ten aanzien van politiek en het bestuur²⁸

Een van de grootste uitdagingen voor toezichthouders rondom onafhankelijkheid, is ervoor te waken dat zij in het toezichtproces niet worden beïnvloed door politieke en bestuurlijke invloeden (Aelen & Biezeveld, 2013).

De WRR (2013) heeft in haar rapport vastgesteld dat onafhankelijkheid geen ‘rustig bezit’ is voor Nederlandse toezichthouders. Volgens de WRR liggen hier de hang naar *controle* en de primaat van de politiek aan ten grondslag.²⁹ Politiek en het bestuur willen beiden beschikken over controle- en sturingsmechanismen. De beperkte (democratische) legitimiteit vormt hierin het argument om de controle op toezichthouders te versterken in plaats van los te laten (Aelen en Biezeveld, 2013). Dit is niet onbegrijpelijk: wanneer incidenten zich voordoen, zullen politici en bestuurders niet van hun verantwoordelijkheden vrijgesproken worden door de pers en het publiek, zelfs niet wanneer zij weinig of geen invloed hadden op de gemaakte beleidsbeslissingen van de toezichthouder (Dahlstrom, Peters & Pierre, 2011).

Daarnaast betekent volledige onafhankelijkheid van toezichthouders dat er ruime bevoegdheden met aanzienlijke beslissingsruimte aan hen wordt toegekend. Toezichthouders kunnen geconfronteerd worden met (politiek) gevoelige dilemma’s, die misschien niet thuishoren bij een toezichthouder. Op deze manier is er een constante frictie tussen het toekennen van onafhankelijkheid enerzijds en het kunnen sturen en controleren van toezichthouders anderzijds (Aelen en Biezeveld, 2013).

Om onafhankelijkheid te waarborgen, dient de wijze waarop het toezicht gehouden wordt in handen te liggen van de directies van de inspecties zelf (Robben et al., 2013). Van Vollenhoven (2016a) sluit hierbij aan. Hij noemt rijksinspecties te veel een verlengstuk van bestuur en beleid. Zo is er volgens Van Vollenhoven weinig protest vanuit inspecties zichtbaar op de steeds verder krimpende toezichtformatie,

²⁸ De politiek en het bestuur zijn verschillende actoren. Echter worden politiek en bestuur in de onderzoeksrapporten die in dit theoretisch kader aangehaald worden vaak ‘in een adem genoemd’. Om deze reden is ervoor gekozen de politieke en bestuurlijke invloeden op toezicht in het theoretisch kader gezamenlijk te bespreken. In het overzichtschema zijn de belangrijkste conclusies met betrekking tot politiek en het bestuur welseparaat weergegeven (zie schema 2).

²⁹ Zie ook Dahlstrom et al. (2011).

als gevolg van de bezuinigingskoers van het ministerie. Van Vollenhoven: “Ze zijn eigenlijk zo gedwee, als de overheid bezuinigt zie je geen inspectie die staakt”. Daarnaast durven volgens Van Vollenhoven inspecties vaak niet aan te geven dat zij bepaalde toezichtstaken niet kunnen waarmaken, uit angst bekritiseerd te worden door de politiek en het ministerie. Om het publieke belang beter te dienen, wenst Van Vollenhoven een onafhankelijker positie van inspecties. Van Vollenhoven: “Onafhankelijkheid is belangrijk omdat ze dan een vuist kunnen maken en durven te maken”. Het is daarom volgens Van Vollenhoven van belang dat inspecties niet door bestuur en beleid ‘worden teruggefloten’ (2016a).

De onafhankelijkheid van het rijkstoezicht kan volgens Aelen en Biezeveld (2013) in het geding komen wanneer de overheid marktdeelnemer is, bijvoorbeeld als aandeelhouder. In dit geval dient er volgens hen extra gewaakt te worden voor de onafhankelijkheid van het toezicht; om belangenverstrengeling tussen de overheid als toezichthouder en de overheid als marktdeelnemer te voorkomen.

Ook wanneer de overheid geen marktdeelnemer is, kan onafhankelijkheid in gevaar zijn. Zo kunnen concrete publieke belangen die toezichthouders moeten behartigen in het gedrang komen, doordat vanuit de politiek aangegeven wordt dat andere belangen zwaarder wegen. Het is dan de politiek die de agenda bepaalt, maar de politieke belangen hoeven niet altijd te stroken met het publieke belang. De politiek kan toezicht gebruiken als verlengstuk van het beleid om eigen doelen te bereiken, zo stellen Aelen en Biezeveld (2013): “In de wetenschap wordt al geruime tijd gewezen op de neiging van de politiek om een eigen belang op te leggen aan het toezicht” (p. 55).

De eisen die de politiek aan het toezicht stelt zijn echter aan verandering onderhevig en worden het meest bepaald door de politieke kleur die op een bepaald moment in de tijd het meest dominant is. Vaak wordt door de politiek een hoge druk gelegd op kostenbesparingen en daadkrachtige handhaving, waardoor er een (te) eenzijdige nadruk ligt op handhaving bij de naleving van wet- en regelgeving. Daarnaast leggen politici, met het oog op herverkiezing, eerder de focus op korte-termijn belangen dan lange-termijn belangen (WRR, 2013). Tenslotte zijn politici doorgaans vatbaar voor lobbyactiviteiten van belangengroepen (Aelen en Biezeveld, 2013).³⁰

Daarnaast kan de politiek op de stoel van de inspecteur-generaal zitten in het geven van directe aanwijzingen voor de uitvoering van toezicht. In het regeer- en gedoogakkoord van het kabinet-Rutte 1

³⁰ Zie ook de ‘capture’ of ‘interest group’ theorie. In deze theorieën wordt de rol van belangengroepen in de vorming van de openbare orde onderschreven. De oorsprong hiervan gaat terug naar de opvattingen van Marx dat grote bedrijven instituties in de wereld beheersen. Dit paradigma is later door Stigler (1971) aanzienlijk uitgebreid met de opvatting dat kleine bedrijven ook een grote rol spelen. Hierbij gebruikte Stigler de Olsons (1965) ‘collective action’ theorie om uit te leggen hoe regelgeving (pragmatisch) wordt overgenomen door bedrijven en hoe deze regelgeving is ontworpen en wordt gebruikt voor het eigen belang (in: Laffont & Tirole, 1991). Een paar voorbeelden van beïnvloeding worden beschreven door Laffont & Tirole: 1. Steekpenningen vanuit de industrie om beleid te beïnvloeden. 2) Persoonlijke relaties kunnen reden voor publieke ambtenaren zijn om hun partners uit de industrie ‘vriendelijk’ te behandelen. Mede ook met het oog op de verhoopde toekomstige werkgelegenheid in de betreffende sector. 3) De industrie kan inspelen op de bezorgdheid van agentschappen dat er onrust op hun beleid ontstaat. Bedrijven kunnen zich onthouden van openlijke kritiek wanneer agentschappen meebuigen met hun wensen. 4) Beïnvloeding van belangrijke ambtenaren die invloed hebben op het beleid. Ook kunnen belangrijke ambtenaren door het bedrijfsleven aangetrokken worden; hun ervaring en contacten kunnen immers van waarde zijn voor het beïnvloedingsproces.

werdaangegeven dat het kabinet zich meer moest bemoeien met de wijze waarop rijksinspecties toezicht houden. Het kabinet was van mening dat er minder papieren verantwoording moest zijn en dat er meer inspecties moesten plaatsvinden op de werkvloer bij de verschillende instellingen. Hiermee leek het kabinet de concrete uitoefening van het toezicht door inspecties voor te schrijven (Robben et al., 2013).

Verder kan de relatie van de rijkstoezichthouder met de minister en het ministerie waar deze leiding aan geeft, onder druk liggen. De inspecties vallen onder de ministeriële verantwoordelijkheid, waardoor de minister verantwoordelijk is voor de middelen en de kaders waarbinnen de inspectie opereert. In het rapport 'Vertrouwen in onafhankelijkheid' van de Ambtelijke Commissie Toezicht (2001) wordt hierbij gewezen op het onderscheid tussen ministeriële verantwoordelijkheid en politieke aanspreekbaarheid. Zo wordt in het rapport gesteld: "De minister kan op alles door het parlement worden aangesproken, maar is daarmee niet per definitie overal verantwoordelijk voor. De minister moet op alle vragen van het parlement antwoorden, maar kan bij die beantwoording ook aangeven dat iets niet tot zijn verantwoordelijkheid behoort" (p. 29). De commissie beveelt daarom aan dat er helder wordt vastgelegd wat de verantwoordelijkheden voor toezicht nu zijn voor een minister. Dit moet volgens de commissie ook 'helder naar binnen en buiten toe worden gecommuniceerd' (p. 29).

Verder toetst de minister het jaarwerkplan en het meerjarenplan van de inspectie waar hij verantwoordelijk voor is (Robben et al. 2013). Naast het goedkeuren van de begroting heeft de minister de mogelijkheid gekregen invloed uit te oefenen, doordat hij regels kan instellen over de inrichting ervan (Aelen & Biezeveld, 2013).³¹

Omdat inspecties bij wet onder de verantwoordelijkheid vallen van een minister, moeten zij diens instructies opvolgen. Zo heeft de beleidsinhoudelijke verantwoordelijke minister de bevoegdheid om aanwijzingen (instructies) te geven aan de inspectie. De minister kan bijvoorbeeld de inspectie verzoeken concreet onderzoek te doen naar een geval dat niet in het werkprogramma opgenomen is. Een algemene³² of bijzondere³³ aanwijzing dient wel in schriftelijke vorm te geschieden, zodat de aansturing van de minister transparant en goed controleerbaar is.

De aanwijzingsbevoegdheid van de minister mag echter geen inbreuk maken op het beginsel dat Rijksinspecties op basis van hun deskundigheid, onpartijdigheid en onafhankelijkheid tot bevindingen en oordelen komen. Daarom zijn de mogelijkheden van deze verzoeken beperkt. Zo mag de minister de

³¹ Aelen & Biezeveld (2013) zien de ruime bevoegdheden van de minister als een inperking van de onafhankelijkheid van de toezichthouders, wat de kans op belangenverstrengeling kan vergroten. De nationalisering van de ABN-AMRO en SNS REAAL en de kapitaalinjectie bij de ING worden door Aelen en Biezeveld als voorbeeld gegeven van hoe een dergelijke inrichting kan leiden tot een verhoogd risico op belangenverstrengeling. Immers heeft de minister, 'die nu meer touwtjes in handen heeft gekregen aangaande het toezicht, zelf een groot belang bij het (financiële) succes van genoemde instellingen (p. 54)'.

³² Een algemene aanwijzing is herhaaldelijk toepasbaar en niet specifiek geldig voor een enkel geval. Soms gebeurt dit in de vorm van een algemene beleidsregel in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. De algemene aanwijzing wordt opgenomen in de Staatscourant (Rijksinspectie, 2015).

³³ Een bijzondere aanwijzing betreft een enkel, individueel geval, bijvoorbeeld een verzoek naar onderzoek naar een specifiek geval. Wanneer de minister een bijzondere aanwijzing geeft, dient zij de Staten-Generaal hierover te informeren. (Rijksinspectie, 2015)

inspectie niet weerhouden van het verrichten van een specifiek onderzoek of verzoeken een onderzoek af te ronden. Daarnaast moge zij zich niet inlaten met de wijze waarop een onderzoek plaatsvindt, of met de bevindingen, oordelen en adviezen die daaruit voortvloeien. Welke maatregelen vervolgens getroffen worden, zal in veel gevallen in de bevoegdheid van de inspectie liggen of in de wet zijn vastgelegd. In uitzonderlijke gevallen kan de minister ook aanwijzingen geven over de maatregelen die genomen moeten worden, bijvoorbeeld wanneer een maatregel grote maatschappelijke, beleidsmatige, financiële of politieke gevolgen kan hebben. Dit gezien de beleidsinhoudelijk verantwoordelijke minister niet alleen politiek aansprakelijk is over de getroffen maatregelen, maar ook over de verstreckende gevolgen hiervan (Rijksoverheid, 2015). Toch moet in oog worden gehouden dat Inspecties beleidsvrijheid genieten en dat de capaciteit die zij in kunnen zetten beperkt is. Mocht een aanwijzing substantiële gevolgen hebben voor het werkprogramma van de Inspectie, dan heeft zij de mogelijkheid zich te wenden tot de Staten-Generaal (Heupers, 2013; Rijksoverheid, 2015).

Brenninkmeijer (2013) is kritisch over de bevoegdheden en verantwoordelijkheden die belegd zijn bij de minister. Zo stelt hij: “Toezicht op rijksniveau is verbonden met ministeriële verantwoordelijkheid. Als het gaat om de belangen van de burgers, de publieke belangen, is dat een duivels verband. Ik ben geneigd om te zeggen dat de meeste toezichthouders op rijksniveau te veel op de schoot van de bewindspersoon zitten en dat men problemen probeert te vermijden. De echt kritische rol proberen zij misschien achter de schermen wel te vervullen, maar voor de burger is dat niet zichtbaar” (p. 19).

Daarnaast maken ministeries bij het maken van beleid gebruik van de expertise en kennis die de inspectie in het veld opdoet. Bij de opstelling van nieuwe wetgeving wordt het oordeel van de inspecties over de handhaafbaarheid meegenomen. Beleidsmakers en toezichthouders opereren daardoor gedeeltelijk in hetzelfde veld en geven beide signalen af naar de politiek en partijen in het veld (Robben et al., 2013).

Daarnaast bestaat er een positioneringsvraagstuk ten aanzien van inspecties. Zo zijn sommige inspecties, waaronder de Inspectie SZW en de Inspectie voor de Gezondheidszorg, gepositioneerd binnen het ministerie. De inspecteur-generaal neemt deel aan de bestuursraad en de ministerstaf. Hiermee loopt men risico op socialisering van het toezicht binnen de ministerie-cultuur en de politisering van het toezicht door te grote inmenging van de minister in het toezicht (Mertens 2011; Robben et al. 2013). In dezelfde lijn concludeert de WRR:

“De inspecties maken als organisaties deel uit van de ministeries en zijn daarbinnen ‘relatief onafhankelijk’. Over wat dat betekent en over de gewenste houding van de inspecteur-generaal tegenover de ambtelijke en politieke top van een departement (en visa versa) verschillen de opvattingen. Er zijn voorbeelden van openlijke druk op een inspecteur-generaal om mee te kleuren met de rest van het departement, van moedig verzet daartegen, en van een weinig zelfbewuste en assertieve opstelling bij de toezichthouder” (WRR, 2013, p. 109).

In de literatuur over toezicht wordt gepleit voor het beperken van de invloed van de politiek. In de praktijk zal blijken dat dit nooit geheel mogelijk is (en misschien ook niet wenselijk). Een minimumgrens die men kan stellen, is dat de politiek zich niet bemoeit met de besluitvorming in individuele zaken en de keuzes die de toezichthouder maakt in de wijze waarop hij/zij het toezicht uitoefent. Ook mag de toezichthouder niet belemmerd worden door hem de noodzakelijke bevoegdheden of middelen (personeel, geld e.d.) te onthouden (Aelen & Biezeveld, 2013).

Verder dienen politiek en bestuur de eigenstandige positie van toezichthouders meer te respecteren én dienen toezichthouders zelf meer moed en assertiviteit te tonen in het maken van beslissingen (Knottnerus, Bokhorst, Goede & Welp, 2013; Vollenhoven, 2016a). Andere manieren om de afstand tussen de toezichthouder en de politiek en het bestuur te vergroten zijn het plaatsen van de inspectie buiten de muren van het ministerie (Robben et al., 2013). Brennickmeijer (2013) stelt dat “de toezichthouder zich los moet koppelen van de ministeriële kolommen en van de ministeriële verantwoordelijkheid” (p. 20). Bij een dergelijke positionering is niet langer de minister, maar de toezichthouder zelf hoofdverantwoordelijke. Zowel de WRR (2013), Fonteijn (2013) en Aelen & Biezeveld (2013) steunen de gedachte van een rechtstreekse interactie tussen toezichthouders en het parlement, zodat toezichthouders meer zichtbaar publieke verantwoording kunnen afleggen.

Van Vollenhoven gaat nog een stap verder: hij pleit voor het loskoppelen van inspecties van hun ministerie en voor het vormen van een ‘Nationale Inspectie’ (2016a; 2016b).³⁴ Met het scheiden van inspecties en ministeries denkt Van Vollenhoven de eerdergenoemde beïnvloeding van ministeries tegen te gaan en de autonomie van inspecties te versterken. Daarnaast zijn er volgens Van Vollenhoven momenteel (te) veel inspecties met grote verschillen in aansturing, handelingswijze en kwaliteit. Door het samenvoegen van deze inspecties in één nationale inspectie hoopt hij de ‘versnippering’ en ‘verkokering’ in de wereld van de veiligheid te reduceren en de effectiviteit van rijkstoezicht te verhogen (Vollenhoven, 2016b).

Onafhankelijkheid ten aanzien van de onder toezicht staanden

In de literatuur over toezicht wordt veelal het belang onderstreept dat toezichthouders een gepaste afstand bewaren ten opzichte van de onder toezicht staande (Robben, 2010; Ottow, 2014, Kockelkoren, 2012; Bruijn, 2011). Het blijkt in de praktijk echter zeer lastig om zekere afstand te houden. Zo stelt Robben (2010): “In elke toezichtrelatie bestaat een tendens tot vermindering van de afstand tussen

³⁴ Deze nationale inspectie zal volgens Van Vollenhoven optreden als zelfstandig bestuursorgaan en ondergebracht kunnen worden bij een nader aan te stellen minister van Toezicht (NOS, 2016b, p.3). Deze inspectie dient direct verantwoording af te leggen aan de Tweede Kamer. De nationale inspectie kan volgens Van Vollenhoven aanschouwd worden als de waakhond om de veiligheid te waarborgen (Vollenhoven, 2016).

toezichthouder en onder toezicht staande. Harmonie is immers goedkoper en vaak effectiever dan confrontatie (p. 26)”.^{35,36}

Bij al te grote nabijheid tussen de toezichthouder en de toezichts-objecten dreigt het gevaar van ‘regulatory capture’ (ook wel ‘verkleving’ genoemd). De inspecteur wordt beïnvloed door de onder toezicht staande, met het risico dat het publieke belang uit het oog verloren wordt.³⁷ In de loop van een langdurige relatie kunnen er, volgens Robben (2010), normatieve elementen in het proces van dataverzameling en oordeelsvorming sluipen (p. 26). Anders gezegd lopen toezichthouders het gevaar steeds meer het wereldbeeld van de sector waar zij toezicht op houden, over te nemen. Het is een geleidelijk proces dat langzaamaan opdringt. Zo stelt Janssens (2005) op vergelijkbare wijze: “In tegenstelling tot wetenschappelijk onderzoek kunnen lang niet alle factoren die van invloed zijn op de gegevensverzameling of de oordeelsvorming worden gecontroleerd via een geobjectiveerd instrumentarium in een gecontroleerd onderzoeksontwerp. Inspecteurs spelen hun rol van de evaluator in de dagelijkse praktijk, die in hoge mate context bepaald is en zijn daarmee object van allerlei bedoelde en onbedoelde factoren die de kwaliteit van de gegevensverzameling en daarmee de oordeelsvorming kunnen beïnvloeden zoals interactie-effecten als gevolg van preoccupaties van inspecteurs, tunnelvisies vanwege toetsingskaders, e.d.” (p.11). Kockelkoren (2012) vat het proces van verkleving mooi samen in een metafoor: “Als de toezichthouder er niet alert op is, loopt het met hem af zoals met de kikker in de steeds warmer wordende pan met water” (p. 3).³⁸

Het gevaar van verkleving is voor een toezichthouder niet eenvoudig tegen te gaan. Om deze reden geeft Kockelkoren (2012) aan dat het van belang is dat een toezichthouder zijn werk kan uitvoeren binnen een gezonde governance-structuur. Verder horen volgens Kockelkoren in het bestuur van een toezichthoudende instantie geen personen thuis die actieve verbindingen hebben met de sector.

Waar een te grote nabijheid doortastend optreden moeilijk maakt, kan een te grote afstand echter leiden tot informatieverlies over de toezichts-objecten en zorgen voor onwerkbaar verhoudingen (Bruijn, 2011; Robben, 2010). Zo kan het voorkomen dat toezichthouders niet in staat zijn om gerichte vragen te

³⁵ Voorbeelden om deze harmonie te bewaren komen naar voren in het interview van Argos met Pieter Van Vollenhoven (2016). Om onder toezicht staanden niet tot last te zijn worden volgens van Vollenhoven (NOS, 2016a) ‘inspecties vaak van tevoren aangekondigd en – als het niet schikt – uitgesteld’. Hij stelt hierbij dat ‘het soms lijkt alsof de tijdsduur belangrijker is dan de kwaliteit van de inspectie’ (p. 2). Daarnaast vinden volgens van Van Vollenhoven ‘controles steeds vaker van buitenaf plaats, omdat een inspectie op de werkvloer als hinderlijk wordt ervaren’ (NOS, 2016a, p.2).

³⁶ Ook Erp & van Wingerde (2013) wijzen op het belang van een dialoog met onder toezicht staande organisaties. Echter kan een (te) begripvolle dialoog volgens hen leiden tot verkleving (Erp & van Wingerde, in: Knottnerus et al., 2013).

³⁷ Janssens (2005) stelt dat er sprake is van regulatory capture wanneer de belangen van de directbetrokkenen eerder worden beschermd dan het algemeen of overheidsbelang. Dit kan ontstaan wanneer een toezichthouder zich teveel vereenzelvigt met de onder toezicht gestelde sector. Een andere definitie van regulatory capture wordt gegeven door Ottow (2014): “de toezichthouder laat zich door belanghebbenden of de onder toezicht gestelde ondernemingen ‘inkapselen’. Er kan hierdoor sprake zijn van belangenverstrengeling” (p.4).

³⁸ Volgens Ottow (2014) hebben toezichthouders ‘de neiging om risico’s te rooskleurig in te schatten’ (p.4). Ook willen toezichthouders niet te snel ingrijpende besluiten nemen uit angst voor reputatieschade. Grijpen zij te vroeg in dan kan dit tot grote negatieve gevolgen leiden; grijpen zij te laat in dan lijkt het alsof de toezichthouder zijn preventieve werk niet naar behoren heeft uitgevoerd. Toezichthouders blijven volgens Ottow, te lang meepraten met de onder toezicht gestelden om nog oplossingen te vinden. Op een bepaald moment moet volgens Ottow, ‘de maat toch vol zijn’ en moet de toezichthouder ‘in grijpen ter voorkoming van erger kwaad’ (p.4).

stellen, omdat zij te weinig kennis hebben van de organisatie. Maar ook het tegendeel kan waar zijn: in sommige gevallen kan het beter zijn dat een inspecteur niet al te veel kennis heeft ten aanzien van het te onderzoeken werkveld. Zo is er een grotere kans op verkleving wanneer er bij inspecties enkel maar (ervarings-) deskundigen werkzaam zijn (Zijl, 2011).

Kockelkoren (2012) stelt dat er een gezonde balans moet zijn tussen deskundigheid en onafhankelijkheid. Zo stelt hij dat een toezichthouder niet 100% deskundig en 100% onafhankelijk kan én moet zijn. Wanneer een inspecteur niet over alle kennis en vaardigheden beschikt, zal volgens Kockelkoren (2012) dit ten goede komen aan de kritische houding. “De toezichthouder zal doortastender te werk moeten gaan en doortasterende vragen moeten stellen aan de sector of een instelling” (p. 5).³⁹

Ter voorkoming van *regulatory capture* stelt Ottow (2014) dat er een mechanisme moet komen om aan de hand van objectieve en - van tevoren vastgestelde - parameters te bepalen wanneer de toezichthouders dienen in te grijpen. Ook in het rapport van de OECD (2013) wensen de auteurs dat er een onafhankelijkheidsprotocol wordt opgesteld, waarin de onafhankelijkheid in financiële, beleidsmatige, personele en organisatorische zin zijn verankerd.

Onafhankelijkheid ten aanzien van de media

Ook de media zijn, volgens Ottow en Robben (2012), een permanente factor die meekijken over de schouder van de toezichthouder. Zij vertolken (over het algemeen) de stem van de burger en kunnen hevig reageren wanneer de toezichthouder zich bijvoorbeeld te coöperatief richting de toezicht objecten opstelt. Incidenten kunnen door de media in een bepaald kader geplaatst worden (*framing*), waardoor een niet door de toezichthouder te beheersen dynamiek ontstaat. Anderzijds kunnen de media zaken onthullen die anders voor het toezicht verborgen bleven. Zo kunnen de media dienen als een kanaal voor klokkenluiders (Ottow & Robben, 2012).

Van der Steen, Klijn, Wijk & Scherpenisse (2013) stellen dat er een problematische relatie is tussen toezichthouder en media⁴⁰, maar voegen hieraan toe dat een goede omgang met de media kan helpen de effectiviteit en bereik van toezichthouders te vergroten.⁴¹ Van der Steen et al. bouwen voort op het artikel van Van Twist, Klijn & Van der Steen (2013). Volgens Van Twist et al. kunnen toezichthouders media gebruiken als hefboom om de “gepercipieerde pakkans te verhogen” (p. 9) en “het vertrouwen in de kwaliteit en de deugdelijkheid van de sector te vergroten” (p. 10).

³⁹ Een nadeel hiervan kan zijn dat een toezichthouder zonder specialisatie soms niet als een volwaardig gesprekspartner gezien wordt (zie ook §2.3.5 Deskundig toezicht).

⁴⁰ Van der Steen et al. (2013) beschrijven het gevestigde beeld van de ‘problematische medialogica’, waarbij media een onafhankelijke en negatieve kracht in het speelveld zijn en “toezichthouders een figurant zijn in mediaverhalen waar ze verder geen invloed op hebben” (p.35).

⁴¹ Als voorbeeld halen Van der Steen et al. (2013) hier de Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit (NVWA) aan, die de taak had om met een klein aantal inspecteurs toe te zien op het landelijk rookverbod en op het verbod op alcoholverkoop op minderjarigen. De NVWA gebruikte de media als hefboom door de impressie te wekken dat er veel controles plaatsvonden door het gehele land door middel van ‘*mystery guests*’. Van der Steen et al. (2013): “Controles waren er nauwelijks, maar het effect was er des te meer; er werd amper toezicht gehouden, maar iedereen voelde zich gecontroleerd” (p.29).

Meestal komen toezichthouders echter ongewild in de media. Zo geeft berichtgeving in de media vaak weer waar het toezicht tekortschoot, maar niet waar het toezicht geslaagd was. Berichtgeving is vaak incident gedreven. Zo wordt de kritiek op het toezicht scherper wanneer incidenten zich voordoen en/of onderzoeksrapporten van incidenten uitkomen (Twist et al., 2013). Na een dergelijk incident leidt volgens Mertens (2011) de zoektocht naar beantwoording van de schuldvraag er dan toe dat toezichthouders in de schijnwerpers komen te staan (in: Twist et al., 2013, p.7). De toezichthouder wordt altijd gezien als de eindverantwoordelijke. In die lijn stellen Van Twist et al.: “De aandacht verplaatst zich van de ondernemer of verantwoordelijke voor het object waarin het misging, naar de inspecteur die het had moeten of kunnen zien – en voorkomen” (p.7).

Toch stellen van Van Twist et al. (2013) dat het gevestigde beeld van de problematische relatie tussen media en toezichthouder ‘enige herziening verdient’ (p.26). Zo deden zij onderzoek naar de perceptie van toezichtprofessionals op hun invloed op de media. Drie perspectieven vormden hierbij het uitgangspunt, te weten: het *public relations* perspectief (toezichthouder kan media gebruiken als afzetkanaal voor eigen boodschappen), het mediatiserings-perspectief (de mediabeeldvorming overheerst en de toezichthouder is machteloos) en het *issue-attention* perspectief (een middenweg waarin een complexiteit van factoren bepaalt hoe een issue onder de aandacht komt). Uit het onderzoek bleek dat een meerderheid van de toezicht-professionals van mening is enige invloed te kunnen uitoefenen op de media en zij zich niet machteloos voelen bij mediaberichtgeving over toezicht. Om invloed op de media uit te kunnen oefenen dient er volgens Van Twist et al. sprake te zijn van een weloverdachte mediastrategie van toezichthoudende instanties. Het artikel wordt afgesloten met adviezen voor toezichthouders in het kiezen van positie en voor het strategisch en actief optreden, om autonoom ten aanzien van de media te kunnen handelen.

Afsluitend

Uit bovenstaande wordt duidelijk dat onafhankelijk toezicht binnen rijksinspecties geen vanzelfsprekendheid is. De toezichthouder bevindt zich in een speelveld waarin verschillende actoren (politiek, bestuur, toezichthouders en media) ieder op eigen wijze invloed uitoefenen op de uitvoering en de resultaten van toezicht. In de wetenschappelijke literatuur worden verschillende aanbevelingen gedaan om de onafhankelijke positie van toezichthouders toch te kunnen waarborgen. In onderstaand schema zijn de belangrijkste bevindingen rondom dit thema schematisch weergegeven.

Onafhankelijk Toezicht

Definitie: Onafhankelijk toezicht betekent dat toezichthouders de publieke belangen behartigen, zonder dat zij in het proces worden beïnvloed door externe invloeden.

Onafhankelijkheid speelt een rol in de relatie tussen:

- De toezichthouder en de politiek
- De toezichthouder en haar minister/ ministerie
- De toezichthouder en de onder toezicht staande organisatie
- De toezichthouder en de media

(Aelen & Biezenveld, 2013)

Spanningen onafhankelijk toezicht

1. Implicaties onafhankelijkheid ten aanzien van de politiek

- Politiek en bestuur worden door samenwerking verantwoordelijk gehouden voor het toezicht
- De overheid kan marktdelnemer zijn in het toezichtsterrein, waardoor belangenverstrengeling kan ontstaan
- De politiek kan toezicht gebruiken als verlengstuk van beleid om eigen doelen te bereiken. Problemen daarbij zijn:
 - Politieke belangen stroken niet altijd met het publieke belang
 - Politieke wensen kunnen sterk wisselen en zijn afhankelijk van het politieke kleurenpalet
 - Politici leggen - met het oog op herverkiezingen - vaak nadruk op het realiseren van korte termijn doelen
 - Politici leggen hoge druk op toezichthouders om kosten te besparen en daadkrachtig op te treden
 - Politici zijn doorgaans vatbaar voor lobbyactiviteiten van belangengroepen

(Aelen & Biezenveld, 2013; Dahlstrom et al., 2011; Robben et al., 2012; Strijer, 1971; WRR, 2013)

2. Implicaties onafhankelijkheid ten aanzien van de minister en het ministerie

- Minister heeft zeggenschap over het jaarplan en meerjarenpplan van de Inspectie betreffende de begroting en de inrichting van het toezicht
- Rijksinspecties zitten gevestigd binnen de muren van het ministerie, wat kan leiden tot socialisering en politisering
- Beleidsmakers van het ministerie en toezichthouders opereren deels in hetzelfde veld en kunnen elkaar beïnvloeden

(Aelen & Biezenveld, 2013; Bremickneijer, 2013; Mertens, 2011; Robben et al., 2012; WRR, 2013)

3. Implicaties onafhankelijkheid ten aanzien van de onder toezichtgestelden

- Een goede relatie/samenwerking tussen toezichthouder en onder toezicht staande is van belang voor effectief toezicht
- Kennis van- en ervaring met de onder toezicht staande sector is benodigd om misstanden op te kunnen meken
- Bij te grote nabijheid bestaat het risico op regulatory capture: de toezichthouder vereenzelvigt zich met de onder toezicht staande sector en beschermt diens belangen
- Wanneer toezichthouder en toezichtobject te veel verwilderd zijn van elkaar bestaat er kans op informatieve verliezen

(Bruijn, 2011; Janssens, 2005; Knothertius et al., 2013; Kocheikoren, 2012; Ottow, 2014; Robben, 2010; Van Zijl, 2011)

4. Implicaties voor de onafhankelijkheid ten aanzien van de media

- De relatie tussen de toezichthouder en de media kan zowel positieve als negatieve effecten teweeg brengen
- De toezichthouder kan de media benutten als instrument om naleving te bevorderen (hefboom-werking)
- De media kan de stem van de burger vertolken en als kanaal dienen voor klokkenluiders
- De berichtgeving van de media over tekortkomend of falend toezicht kan leiden tot onwaardigheid van de maatschappij en druk uitoefenen op het beleid van de toezichthouder

(Ottow & Robben, 2012; Van der Steen et al., 2013)

Aanbevelingen

- Politiek en bestuur op gepaste afstand houden van de toezichthouder, door middel van:
 - Het respecteren van de eigenslandige positie van toezichthouders door politiek en bestuur
- Toezichthouders moeten assertiever zijn en meer moed tonen
- Het opstellen van een onafhankelijkheidsprotocol waarin de onafhankelijkheid van de toezichthouder in financiële, beleidsmatige, personele en organisatorische zijn verankert
- Verantwoordelijkheid over het toezicht niet langer bij ministeries onderbrengen > Inspecties zelf verantwoordelijkheid af laten leggen aan parlement
- Loskoppeling toezichthouder en ministerie
- Een minister verantwoordelijk stellen voor het toezicht
- Het oprichten van een nationale inspectie
- Grotere rol voor andere partijen als burgers, NGO's en belangenorganisaties door het dialoog actief te faciliteren en te organiseren
- Reflectiviteit op de werkwijze van de toezichthouder bevorderen en het instellen van klankborden om afhankelijkheidsproblematiek tegen te gaan

(Aelen & Biezenveld, 2013; Bremickneijer, 2013; Fonteyn, 2013; Knothertius et al., 2013; OECD, 2013; Ottow, 2014; Van Tolkenhoven, 2016; WRR, 2013)

Schema 2. Onafhankelijk toezicht

2.3.3 Transparant toezicht

Zoals eerder naar voren kwam is transparantie een belangrijk aspect bij de opgestelde randvoorwaarden voor goed toezicht. Transparantie kan worden beschreven als “lifting the veil of secrecy” (Davis, geciteerd in Meijer, 2013, p.1). Zaken die normaliter niet direct zichtbaar zijn voor het publiek, worden openbaar gemaakt waardoor controle op de desbetreffende instelling mogelijk wordt gemaakt (Meijer, 2013). Buitenstaanders wordt de mogelijkheid geboden “to look clearly through the windows of an institution” (Boer, geciteerd in Meijer, 2013, p. 430). Een andere definitie van transparantie wordt gegeven door Grimmelikhuijsen (2012): “Transparency is the availability of information about an organisation or actor allowing external actors to monitor the internal workings of performance of that organisation” (p.55). Bij transparantie wordt informatie beschikbaar gesteld die externe actoren in staat stelt de werking en/of prestaties van een organisatie te monitoren (Vries, 2013).

Daarnaast kan transparantie verschillende doelen dienen. Allereerst kan transparantie worden ingezet als instrument om de doelen van de toezichthouder te bereiken (instrumentele functie). Verder kan transparantie worden ingezet om burgers en bedrijven te informeren over de realisatie van de toezichtsdoelen (verantwoordingsfunctie) (Vries, 2013). In het vervolg van deze paragraaf wordt onderzocht welke uitdagingen zich voordoen binnen de twee functies van transparantie. De paragraaf wordt afgesloten met enkele aanbevelingen om problemen die optreden bij het voeren van een transparantbeleid in te dammen.

Instrumentele functie van transparantie

Toezichthouders kunnen transparantie inzetten als instrument om informatie te verstrekken en om te handhaven. Bedrijven en burgers worden gewezen op de geldende wet- en regelgeving, doordat de toezichthouder laat zien op welke wijze wetgeving geïnterpreteerd moet worden en welke normen gesteld zijn (Vries, 2013).

Verder trachten toezichthouders door de publicatie van gegevens, besluiten, boetes en andere instrumenten de nalevingsgezindheid van ondernemingen te beïnvloeden en voeren zij een ‘naming and shaming’-beleid⁴², onder de noemer van transparantie (Ottow, 2012). Ondernemingen zijn over het algemeen erg gevoelig voor reputatieschade en kunnen door deze aanpak eerder geneigd zijn wet- en regelgeving na te leven om negatieve publiciteit te voorkomen (Vries, 2013). Ook kan het bekendmaken van toezichtsresultaten en het overheidsoptreden bijdragen aan het beeld van de toezichthouder als strenge handhaver en daarmee de gepercipieerde pakkans van bedrijven verhogen (Vries, 2013).

Dit naming and shaming-beleid heeft in iedere branche een andere aanpak. Waar het in de ene branche niet ongebruikelijk is lijsten van goede of slechte ondernemingen of instituties te publiceren, staat

⁴² In het onderzoek naar de economische betekenis van naming and shaming van Keuzenkamp, Theeuwes & Nooij (2003) wordt dit beleid als volgt gedefinieerd: “Naming and shaming is een specifieke oplossingsvorm voor de informatiegebreken. Het bestaat uit het openbaar maken van gewenste of ongewenste eigenschappen van de producten en diensten die worden aangeboden of van de positieve of negatieve kenmerken van individuen, marktpartijen of (quasi-)publieke organisaties”.

publicatie in andere sectoren onder een streng regiem van rechterlijke controle. Zo is de publicatie van lijsten van goede en slechte scholen en ziekenhuizen gebruikelijker dan de publicatie van lijsten van goede of slechte banken (Ottow, 2012).⁴³

Transparantie stelt burgers in staat om op basis van de beschikbare informatie juiste keuzes te maken. Het idee achter dit zelfregulerende mechanisme is dat bedrijven ‘gestraft’ worden doordat klanten wegblijven wanneer bekend is dat zij de wet- en regelgeving niet voldoende naleven. Daarnaast doet de toezichthouder steeds vaker een beroep op burgerparticipatie in het toezicht: de inspectie heeft verschillende meldpunten waar burgers onjuiste zaken die zij signaleren kunnen melden (Vries, 2013).

Tevens kan inzet van transparantie als instrument bestaande markten laten floreren. Zo stelt Scholtes (2012): “Transparantie disciplineert het gedrag van aanbieders in de markt en maakt het zo mogelijk dat nieuwe toetreders een plek kunnen veroveren in de constellatie” (p. 152). Op deze wijze is transparantie een middel van toezichthouders om correcties aan te brengen op ongewenst gedrag, om iedere partij gelijke kansen te bieden en om concurrentie tegen te gaan (Scholtes, 2012).

Een mogelijk nadeel van het transparantiebeleid is dat bedrijven onevenredige schade kunnen oplopen door openbaarmaking. Bij de openbaarmaking moet daarom altijd afgevraagd worden of informatieverstrekking aan het publiek opweegt tegen de reputatieschade voor de onderneming. Zo gaat de informatieverspreiding in de huidige internet-samenleving razendsnel en zijn fouten niet gemakkelijk terug te draaien. De mate van reputatieschade is onder meer afhankelijk van aard en de omvang van de overtreding, de bestaande reputatie van de onderneming en het overige nieuws dat ten tijde van de publicatie verschijnt. Kleine ondernemingen zijn vatbaarder voor reputatieschade omdat er vaak weinig nieuwe informatie over de onderneming gepubliceerd wordt dat de negatieve berichtgeving kan verdringen (Vries, 2013).

Daarnaast kan volledige transparantie van de inspectieresultaten ook negatieve gevolgen hebben voor de relatie tussen de toezichthouder en de onder toezicht staande. Zo zullen bedrijven, uit angst voor reputatieschade, terughoudender zijn in het vertrekken van informatie. Dit kan een belemmering opleveren voor het werk van de toezichthouder en de effectiviteit van het toezicht verminderen (Vries, 2013).

Verder kan de communicatie over toezichtresultaten ertoe leiden dat het vertrouwen in een sector aangetast wordt en zodoende niet het publieke belang dient. Zo kan een bedrijf ten onder gaan wanneer vertrouwelijke of concurrentiegevoelige informatie openbaargemaakt wordt. Dit kan indirect ook

⁴³ Wel brengt Onderzoeksbureau Profundo sinds 2009 in opdracht van Amnesty International, Dierenbescherming, FNV, Milieudefensie, Oxfam Novib en PAX jaarlijks de 'Eerlijke Bankwijzer' uit. In dit onderzoeksrapport wordt het beleggingsbeleid van tien Nederlandse banken beoordeeld op onder meer: arbeidsrechten; belastingen en corruptie; dierenwelzijn; gezondheid; klimaatverandering; mensenrechten; en natuur. Vanaf 2013 brengen dezelfde organisaties ook de 'Eerlijke Verzekeringwijzer' uit. De onderzoeksrapporten worden gepubliceerd op de website eerlijkegeldwijzer.nl (Profundo, 2015).

negatieve gevolgen hebben voor de Nederlandse economie. Een ander voorbeeld is de openbaarmaking van koersgevoelige informatie die in het ergste geval kan leiden tot een bankrun (Scholtes, 2012). Transparantie strookt dan niet met het doel van toezichthouders om naast controle ook vertrouwen in het systeem te bewerkstelligen. Van Twist stelt hierover. “De paradox van die [toezicht]rol is dat het aantonen van deugdelijkheid verloopt via het ontmaskeren en tonen van de misstanden” (Twist et al, 2013, p.8).

Verantwoordingsfunctie van transparantie

Naast de inzet van transparantie als instrument, kan transparantie ook worden gebruikt om het publiek te informeren over de realisatie van de toezichtsdoelen. Waar het toezicht zich voorheen achter gesloten deuren afspeelde, wordt tegenwoordig verwacht dat de resultaten van de toezichthouders openbaar gemaakt worden (Robben, 2010). Toezichthouders zijn er niet voor niets, ze kosten geld en er dient controle te zijn op wat ze doen en of zij zich aan de wettelijke regels en hun mandaat houden (Ottow, 2012). “Toezicht”, zo stelt Robben (2010), “speelt zich steeds meer af in een glazen huis waarin ook de backstage steeds meer belicht wordt (p. 23)”.

Een voordeel van deze verantwoording is dat corruptie in de publieke sector tegengaan kan worden, omdat er op deze wijze een zekere controle te houden is op het werk van de toezichthouders (Cucciniello, Porumbescu & Grimmelikhuijsen, 2016; Vries, 2013). Daarnaast verkleint deze open werkwijze het risico dat een te nauwe relatie van de toezichthouder met de onder toezicht gestelde organisatie de oordeelsvorming beïnvloedt, oftewel de kans op regulatory capture wordt verkleind (Robben, 2010; Vries, 2013).⁴⁴

Daarnaast kan transparantie in het werk van de toezichthouder een positieve bijdrage leveren aan het beeld dat de samenleving van toezicht heeft. Veiligheid en deugdelijkheid worden in onze samenleving als een vanzelfsprekendheid gezien, maar de inspanningen die toezichthouders hiervoor verrichten blijven onopgemerkt. De zichtbaarheid van toezicht vervaagd, met name nu steeds meer toezichtstaken op systeemniveau plaatsvinden en inspecties op de werkvloer afnemen (Twist et al., 2013). Hiermee is de eigen waarneming van toezicht nagenoeg verdwenen, waardoor het beeld hedendaags voornamelijk wordt vormgegeven door berichtgeving van de media. Van der Steen et al. (2013): “In plaats van onze eigen waarneming is er berichtgeving in de media die laat zien hoe, waar, door wie, en waarom er toezicht wordt gehouden” (p.28). Het gevaar hiervan is echter dat sensationisme van de media het beeld op toezicht onnodig kan verslechteren (Steen et al., 2013; Vries, 2013).

Om tegenwicht te bieden aan negatieve berichtgeving en om krediet op te bouwen kan de toezichthouder zichzelf promoten door in de openbaarheid te treden over de (positieve) resultaten van het toezicht (Twist, 2012). Toezichthouders hebben tegenwoordig een eigen website, communicatieafdeling en

⁴⁴ Zie hiervoor ook §2.3.2 Onafhankelijk toezicht.

brochures. Daarnaast houden zij zelfstandig persconferenties en plaatsen nieuwsberichten (Ottow, 2012). Met deze openbaarheid hoopt de toezichthouder het vertrouwen van de burger te vergroten. Transparantie kan onzekerheid van het publiek over het optreden van de toezichthouder wegnemen en daardoor bijdragen aan de legitimiteit van een inspectie en de overheid in het geheel (Vries, 2013). Uit onderzoek van Cucciniello et al. (2013) is gekomen dat transparantie op deze wijze kan bijdragen aan zowel de voldoening van burgers in toezichthoudende instanties als aan de participatie (signaalfunctie) van burgers in toezicht.

In verschillende wetenschappelijke artikelen wordt de positieve invloed van transparantie op het vertrouwen in inspectie en overheid in twijfel gebracht (Cucciniello et al., 2013; Frissen, 2016; Meijer, 2014). Zo kunnen burgers hoge verwachtingen hebben bij het optreden van toezichthouders. Wanneer toezichthouders deze verwachtingen niet waarmaken kan dit leiden tot teleurstelling en wantrouwen van burgers in rijkstoezicht. Daarnaast zijn de keuzes die toezichthouders maken niet altijd gemakkelijk te verantwoorden aan de burgers. Deze keuzes worden immers gemaakt in een spanningsveld waarin een veelheid van belangen meespelen. Ten slotte kunnen burgers de toezichthouder verwijten onvoldoende transparant te zijn.⁴⁵ Dit laatste is voornamelijk te wijten aan het feit dat de wettelijke bevoegdheden voor openbaarmaking zeer uiteenlopen. Er bestaat geen uniform kader voor openbaarmaking, wat tot onbegrip kan leiden bij het publiek (Vries, 2013).

Transparantie over de werkwijze van de Inspectie kan ook andere ongewenste effecten met zich meebrengen. Wanneer er continue over de schouders van de toezichthouder wordt meegekeken, hebben toezichthouders minder ruimte om de onder toezicht gestelden de tijd en de rust te geven om te veranderen (Robben, 2010). Daarnaast kan transparantie in de fase waarin de toezichthouder tot een oordeel over de feiten komt, ertoe leiden dat hij zich gedwongen voelt om sneller in te grijpen dan gewenst en effectief geacht wordt (Vries, 2013). Verder kan transparantie over de beoordelingscriteria die de Inspectie hanteert leiden tot de ‘performance paradox’: de onder toezicht gestelden hebben enkel nog oog voor de prestatie-indicatoren en zijn alleen maar bezig met het voldoen aan de (formele) toezichtseisen (Vries, 2013).

Afsluitend

De uiteenzetting in deze paragraaf laat zien dat toezichthouders voor verschillende uitdagingen staan bij het voeren van een transparant toezichtsbeleid. Transparantie heeft verschillende doelen. Het kan gezien worden als een logische pendant van een onafhankelijke toezichthouder. Immers, wie veel bevoegdheden kent, dient daar ook uitgebreid verantwoording over af te leggen (Vries, 2013). Daarnaast kan transparantie ingezet kan worden als een effectief handhavingsmiddel om naleving van wet en regelgeving te bevorderen. Voorts kan transparantie het vertrouwen van het publiek in de toezichthouder

⁴⁵ De Vries (2013) stelt dat de verwachtingen van burgers ten aanzien van transparantie hoog zijn, waarin het gevaar schuilt van teleurstelling en de indruk dat er zaken ‘worden achtergehouden’. De Vries stelt daarbij de vraag of de werkelijkheid en verwachtingen met elkaar in lijn gebracht kunnen worden: “De behoefte aan informatie uit de samenleving lijkt onbeperkt, terwijl tegelijkertijd het gebruik daarvan beperkt is (p.34)”.

en de onder toezicht staanden zowel in negatieve als positieve zin beïnvloeden. Dat laatste maakt dat De Vries (2013), Cucciniello et al. (2013) en Meijer (2014) het noodzakelijk vinden nader onderzoek te doen naar de effecten van transparantie op vertrouwen. Ook wordt in de literatuur gewezen op het belang van een uniform wettelijk kader. Dit kader moet er aan bijdragen dat het voor alle partijen duidelijk is wanneer openbaarmaking plaatsvindt (Vries, 2013).

In schema 3 staan de belangrijkste bevindingen uit deze paragraaf schematisch weergegeven.

Transparant Toezicht		
Definitie: Onder transparantie wordt verstaan dat informatie beschikbaar wordt gesteld die externe actoren in staat stelt om de interne werking of prestatie van de organisatie te monitoren. Er zijn twee soorten functies van transparantie te onderscheiden: • Instrumentele functie: transparantie wordt ingezet om de doelen van de toezichthouder te bereiken • Verantwoordingsfunctie: transparantie wordt ingezet om te informeren over de realisatie van de toezichtsdoelen (De Vries, 2013)		
Spanningen transparant toezicht		
Voordelen		
1. Instrumentele functie • Bedrijven informeren over wet- en regelgeving om ze in staat te stellen deze na te leven • Transparantie inzetten als effectief handhavingsmiddel (naming and shaming) • Bijdragen aan gepercipieerde pak kans door uitstraling strenge handhaving • Geeft burgers mogelijkheid geïnformeerde beslissingen te maken • Bevorderen signaalfunctie burgers bij misstanden • Bevorderen van eerlijke marktwerking en gelijke kansen		• Naming and shaming kan onevenredige schade toebrengen aan bedrijf, markt of de economie • Transparantie kan bij toezichtobject leiden tot terughoudendheid in het verstrekken van informatie • Onder toezicht staanden krijgen weinig tijd en ruimte voor verandering • Openbaarmaking kan vertrouwen in sectoren schaden en dient daarmee niet het publieke belang • Ondertemingen anticiperen op beoordelingscriteria van toezichthouder (performance paradox)
(De Vries, 2013; Ottow, 2012; Robben, 2012; Scholtes, 2012)		
2. Verantwoordingsfunctie		
• Minder kans op corruptie in publieke domein • Verkleining risico regulatory capture • Positief effect op vertrouwen in de inspectie en in de overheid • Positief effect op de participatie en de voldoening van de burger • Image building toezichthouders als tegenwicht van negatieve mediaberichtgeving		• Minder ruimte en tijd voor toezichthouder om weloverwogen beslissingen te maken • Inzage in werkwijze kan leiden tot teleurstelling en wantrouwen • Gemakke keuzes zijn niet altijd gemakkelijk te verantwoorden naar burgers • Inconsistente wetgeving openbaarmaking leidt tot onbegrip bij burgers
(Cucciniello et al., 2016; De Vries, 2013; Frissen, 2016; Meijer, 2014; Ottow, 2012; Robben, 2010)		
Aanbevelingen		
• Bewerkstelligen van uniform wettelijk kader voor openbaarmaking • Onderzoek naar de positieve en negatieve effecten van transparantie • Meer nadruk op de rationaliteit van een beslissing in plaats van het volledige toezichtstrapport • Duidelijkheid openbaarmaking draagt bij aan realistisch verwachtingspatroon burgers (Cucciniello et al., 2013; Meijer, 2014; De Vries, 2013)		

Schema 3. Transparant toezicht

2.3.4 Risicogericht Toezicht

Mede onder invloed van het wetenschappelijke werk van Ayres & Braithwaite (1992) en Sparrow (2000) is er steeds meer belangstelling ontstaan voor technieken die de effectiviteit van het toezicht kunnen vergroten. Ook het toezicht in Nederland is beïnvloed door de concepten ‘responsive regulation’ van Ayers & Braithwaite⁴⁶ en het ‘risicogestuurde en selectieve toezicht’ van Sparrow⁴⁷ (Robben, 2010). De aandacht voor nieuwe methoden van toezichthouden werd versterkt door de eerdergenoemde bezuinigingen, waardoor toezichthouders gedwongen werden effectiever om te gaan met de beperkte beschikbare middelen.

Het idee achter risicogericht werken is dat inspecties niet meer bij alle onder toezicht staande organisaties controleren, maar enkel kijken naar een selectie daarvan gebaseerd op vooraf opgestelde risicoanalyse en risicoprofielen. Daar waar de risico’s het grootst geacht worden, wordt het toezicht geïntensiveerd (WRR, 2013). Op basis van een afweging van risico’s en kosten en baten worden keuzes gemaakt. Het gaat hierbij om keuzes in toezichtobjecten, doelen, methoden en de inzet van capaciteit. De keuzes hierin geven ook richting aan de wijze waarop de toezichthouder informatie gaat verzamelen, gaat oordelen en interveniëren. Risicomanagement en kosten-batenanalyses zijn onmisbaar om toezicht doelmatig in te richten. Immers kan bepaald worden waar intensief toezicht nodig is, en waar minder intensief toezicht gerechtvaardigd is (Ministerie BZK, 2005).

Een belangrijke ontwikkeling hierbij is dat de overheid ook meer is gaan vertrouwen op het zelfregulerende vermogen van maatschappelijke sectoren. Toezicht hoeft immers “niet in gelijke mate overal plaats te vinden” (Ministerie BZK, 2005, p.18). De overheid probeert daarom uit te zoeken in hoeverre het mogelijk is burgers, bedrijven, en instellingen zelf verantwoordelijk te laten in het handhaven van bepaalde regels. Overheidstoezicht zou zich dan uiteindelijk kunnen beperken tot het toezicht op de interne processen, systemen en methoden die bedrijven en instellingen hebben ingericht om aan de wettelijke eisen (en hun eigen verantwoordelijk) te voldoen. Op den duur moet dit systeemtoezicht er dan mede aan bijdragen dat kosten bij de overheid worden bespaard en de toezichtlast voor de bedrijven en instellingen verminderd (Ministerie BZK, 2005; Palmen & Wijnhoven, 2011).

De OECD (2010) hanteert de volgende definitie voor risicogericht toezicht: “a risk-based approach to regulation explicitly acknowledges that the government cannot regulate to remove all risks and that

⁴⁶ Op basis van hun bevindingen presenteerde Ayers en Braithwaite (1992) de zogenoemde *enforcement pyramid*. Deze ‘handhavings piramide’ biedt een oplossing voor het probleem hoe een toezichthouder dient om te springen met de keuze voor een overtuigende (zachte aanpak) of bestraffende handhaving stijl (harde aanpak). In het model wordt gepleit voor het beginnen met een zachte aanpak. Om vervolgens pas tot straffen over te gaan wanneer bedrijven/instellingen weigeren mee te werken.

⁴⁷ Voor Sparrow is coöperatie met de onder toezicht staande organisaties vanzelfsprekend. Sparrows prefereert preventief toezicht dan ook boven repressief toezicht. Sparrow bepleitte een risicobenadering die ertoe moest leiden dat de belangrijkste problemen het eerst worden aangepakt. Sparrow stelde immers vast dat toezichthouders veel tijd besteden aan organisaties en aspecten die eigenlijk geen (groot) probleem zijn (Mertens, 2014). Sparrow heeft verschillende prestatie assessment systemen voorgesteld die overheden kunnen gebruiken binnen hun regulerende processen (Baldwin & Black, 2007). Hiermee kunnen overheden na een analyse van de risico’s in een maatschappelijk domein, de beheersing van risico’s als uitgangspunt voor hun handelen nemen (Robben, 2010).

regulatory action, when taken, should be proportionate, targeted and based on an assessment of the nature and magnitude of the risks and of the likelihood that regulation will be successful in achieving its aims (p. 16)”. Daarnaast beschrijven Michiels & Paul (2010) risicogericht toezicht als “een manier om de schaarse capaciteit te verdelen en daar inzet te plegen waar de effectiviteit van het toezicht in relatie tot de naleving en risicoreductie het grootst is. Het voorkomt onnodige toezichtlast bij goede naleving” (p. 77)

Het belang van risicogericht toezicht

Overheden kunnen het welzijn van burgers bevorderen en de voordelen van regelgeving optimaliseren door op een efficiënte manier de risicofactoren in kaart te brengen. Dit houdt in dat men alleen regelgeving toepast daar waar de voordelen van regelgeving opwegen tegen de kosten en dat men alleen beperkte regelgeving hanteert in die gebieden, waar het de samenleving ook voordeel zal opleveren (Bounds, 2010). Zo is er een aaneenschakeling van negatieve effecten op het maatschappelijk sociale welzijn te herkennen wanneer passende maatregelen aangaande risico's ontbreken (Bounds, 2010):

- (1) Het falen in het vaststellen van de risicoprioriteiten, waardoor gevaarlijke situaties niet of te laat worden aangepakt.
- (2) Het onnodig ingrijpen op markten en/of in het leven van de bevolking met (overbodige) maatregelen die niet in verhouding staan tot de risico's.⁴⁸
- (3) Een ongelijkwaardige behandeling van risico's. Wanneer toezichthouders risico's niet op eenzelfde wijze behandelen kan dit barrières opleveren met betrekking tot rechtspraak, (oneerlijke) concurrentie verhogen en kan dit het onrechtvaardigheidsgevoel bij burgers aanwakken.

Er wordt van regeringen verwacht dat ze passende maatregelen nemen om de factoren die tot een crisis kunnen leiden te reduceren, maar anderzijds dienen zij het leven van ondernemers en consumenten niet in te perken en vooruitgang niet tegen te houden door onnodige bureaucratie (ook wel 'red tape' genoemd) (Bounds, 2010). Door de inzet van risicogericht toezicht proberen rijksinspecties dus de beschikbare middelen efficiënt in te zetten en onnodige toezichtlast te voorkomen (WRR, 2013).

Fases van Risicogericht toezicht

Er zijn drie opeenvolgende fases te herkennen bij risicogericht toezicht, namelijk: risico-assessment, risicomanagement en risico-evaluatie (zie figuur 6). Alle drie deze fases zijn gelinkt aan communicatie (OECD, 2010).

⁴⁸ Wel moet hierbij gewaakt worden dat het niet inperken van risico's ook grote gevolgen kan hebben voor de maatschappij. Zo kan regelgeving die personen of bedrijven vrijwaart van risico's ook 'moral hazard' tot gevolg hebben; Personen en bedrijven, die daar gevoelig voor zijn, kunnen zich roekelozier gaan gedragen omdat zij weten dat zij niet gecontroleerd worden (Bounds, 2010).



Figuur 6. De drie fases van risicogericht toezicht

Driedeling in onder toezicht gestelden

Afhankelijk van het risicoprofiel kunnen toezichthouders verschillende benaderingen kiezen naar de onder toezicht gestelden toe. Volgens de WRR (2013) maken de meeste toezichthouders een driedeling in onder toezicht gestelden. Ten eerste zijn er de ‘koplopers’ of de ‘normgetrouwen’, bij wie het risico op niet-naleving laag geschat wordt en waar afspraken (zogenoemde convenanten) mee gemaakt kunnen worden. Ten tweede is er een ‘welwillende midden categorie’ te herkennen, die verbeterd kan worden met een combinatie van dienstverlening (advies en voorlichting) en sanctionering. De laatste categorie zijn de ‘achterblijvers’, deze presteren onder de norm, houden zich niet aan de regels, en moeten daarom gecorrigeerd of gestraft worden door de toezichthouder om ze zo naar een hoger niveau te tillen (WRR, 2013).

Problemen risicogericht toezicht

Naast voordelen zijn er ook beperkingen te vinden aan het risicogerichte werken van toezichthouders. Zo zijn risico's niet eenvoudig vast te stellen en afhankelijk van de actoren die ze opstellen en de context waarin zij zich bevinden. Vrijwel alle toezichthouders zijn de afgelopen jaren risicogericht gaan werken, al zijn er grote verschillen op te merken in de praktische invulling hiervan. Dit heeft vooral te maken met de interpretatie en de operationalisering van het begrip risico (Bounds, 2010). Zo stelt de OECD (2010): Risk can be defined as an uncertain consequence of an event or activity with respect to something that humans value” (p. 16). Deze definitie geeft goed weer dat het bij een risico draait om iets waar mensen waarde aan hechten. Om deze reden is het onvermijdelijk dat subjectiviteit bij de assessment van risico's zal optreden.

Ook kunnen er verschillende onderverdelingen gemaakt worden in de soorten risico's. Zo zijn er maatschappelijke risico's (zoals onveiligheid, slecht onderwijs, slechte zorg, et cetera), risico's op niet-naleving van wet- en regelgeving, afbreukrisico's voor het politiek verantwoordelijke bestuur of

juridische risico's. Niet alle risico's zijn eenvoudig en eenduidig te bepalen. Het is dus de vraag welke rol alle verschillende risico's (kunnen) spelen in de risicoanalyse (WRR, 2013).

Daarnaast zijn er verschillende problemen met betrekking tot (het verkrijgen van) kwalitatieve data ten behoeve van de risicoanalyse. Toezichthouders zijn (veelal) afhankelijk van andere organisaties/instellingen (bijvoorbeeld de belastingdienst) voor het verkrijgen van hun data. Hierdoor zijn inspecties niet in staat om de informatie op systematische wijze en naar eigen wens te vergaren. Organisaties stemmen de data af op eigen behoefte, waardoor belangrijke informatie voor toezichthouders verloren kan gaan. Daarnaast kan het ook voorkomen dat er geen registratie plaatsvindt van een bepaald risico, terwijl deze wel significant aanwezig is. Een voorbeeld hiervan is dat rapportage van arbeidsongevallen verborgen blijft doordat er tussen werkgever en werknemer onofficiële regelingen worden getroffen (Blanc, 2013).

Ook kunnen er verschillen zijn in de perceptie van risico's tussen experts van toezichthoudende instanties en politiek. De behandeling van maatschappelijke risico's is ook een politieke kwestie. De politiek kan naar aanleiding van een incident besluiten dat een bepaald risico acuut aangepakt moet worden. Haastig en onvoldoende voorbereid optreden kan er echter leiden tot een onvoldoende aanpak van de oorzaak van het probleem en onbedoelde gevolgen met zich meebrengen. Ook kan de risicobeoordeling per kabinet verschillen (Blanc, 2013). Zo moest de Onderwijsinspectie onder de kabinetten van Balkenende zich vooral richten op de zwakke scholen, terwijl onder het kabinet Rutten II ook een oordeel gegeven moest worden over 'excellente' scholen (WRR, 2013). Daarnaast kunnen risicopercepties ook verschillen tussen landen, resulterend in de ongelijke behandeling van risico's over landsgrenzen heen (Blanc, 2013).

Verder kan de publieke perceptie van risico's variëren van die van de experts. Zo kan het publiek neiging hebben om zeldzame gebeurtenissen (zoals overstromingen of andere rampen) te overschatten en gebeurtenissen die een hogere waarschijnlijkheid hebben (zoals auto-ongelukken) te onderschatten. Ook heeft het publiek de verwachting dat risico's gereduceerd kunnen worden naar de nul-grens, wat in de praktijk onmogelijk blijkt en niet kosteneffectief is (Bounds, 2010).

Daarnaast wordt het toezicht, door het risicogerichte werken, steeds administratiever van aard: er wordt meer capaciteit ingezet op risicobeoordeling en minder capaciteit ingezet ten behoeve van inspecties op de werkvloer. Ook kunnen toezichthouders het overzicht verliezen over het gehele toezichtsveld. Wanneer toezichthouders alleen nog maar kijken naar organisaties die grote risico's en problemen kennen, kunnen zij de aandacht verliezen voor goede voorbeelden, verbeteringen en nieuwe veelbelovende ontwikkelingen. Met name gemiddeld presterende organisaties kunnen zich bij deze vorm van toezicht minder geprikkeld voelen om zichzelf te verbeteren (WRR, 2013).

Tevens vereisen de risicobeoordeling en het opstellen van een risicoanalyse veel tijd en deskundigheid van inspecties (WRR, 2013). Ook kan het moeilijk zijn te achterhalen in welke (van de bovengenoemde)

risicoprofielen de onder toezicht gestelde organisaties vallen. Cruciaal is dat toezichthouders over de juiste informatie beschikken en tijdig signalen oppikken die veranderingen in het risicoprofiel teweeg kunnen brengen. Immers kunnen ook goed presterende organisaties afglijden door bijvoorbeeld financiële problemen, wisselend personeel of veranderend consumentengedrag (WRR, 2013).

Afsluiting

In de literatuur worden verschillende aanbevelingen gemaakt om toezichthouders te helpen het risicogerichte beleid te verbeteren. In eerste instantie wordt gesteld dat toezichthouders klassieke inspecties moeten blijven uitvoeren op de werkvloer. Ook moeten zij blijven monitoren en inspecteren bij sectoren en bedrijven die niet uit de risicoanalyse naar voren komen. Op deze manier kan zij controleren of haar risicoanalyse juist is. Als uit deze inspecties toch blijkt dat er zeer kwalijke risico's optreden, kunnen toezichthouders besluiten de risicoanalyse aan te passen. Michiels & Paul (2010) stellen in dit kader dat aanvullend 'klassiek' onderzoek altijd zal moeten blijven plaatsvinden; niet alleen om een realistischer beeld te krijgen van de mate van niet-naleving, maar ook om de benodigde kennis te behouden. Op deze wijze kan regelmatig worden nagegaan of de uitgangspunten van de risicoanalyse nog actueel zijn: "Zonder dat te doen kunnen bedrijven die ooit minder risicovol waren of goed naleefden, blijven profiteren van de geringe aandacht van de toezichthouder, ook wanneer dat niet langer gerechtvaardigd is" (Michiels & Paul, 2010, p. 77). Ook dienen volgens Sparrow de risicoanalyses die toezichthouders opstellen gecommuniceerd te worden met onder toezicht staanden. Daarbij moet volgens hem gestreefd worden dat er overeenstemming met de sector bereikt wordt over welke risico's de hoogste prioriteit vereisen (in: Mertens, 2014).

Een andere aanbeveling die in de literatuur wordt gegeven betreft het verstrekken van adequate politieke, wettelijke voorschriften en middelen door de overheid aan toezichthoudende instanties, om zodoende een gedegen risicogericht beleid te ontwikkelen. Toezichthouders moeten de juiste ondersteuning krijgen in de vorm van opleiding en begeleidend materiaal. In dit verband moet gedacht worden aan: toegang tot adequate gegevens en informatie; opleiding op de technische aspecten van het uitvoeren van risico-evaluatie en kosten-batenanalyse; en de verstrekking van voldoende middelen om de nodige deskundigheid te verwerven (Blanc, 2013; OECD, 2013).

In het onderstaand overzicht staan de belangrijkste bevindingen van deze paragraaf weergegeven.

Risicogericht Toezicht	
Definitie: Onder risicogericht toezicht wordt verstaan dat er niet op alle bedrijven toezicht wordt gehouden, maar slechts op een selectie daarvan gebaseerd op vooraf opgestelde risico-modellen.	
Selectie wordt gemaakt aan de hand van: • Ernst van een risico • Kans dat het risico plaatsvindt	Soorten risico's: • Maatschappelijke risico's • Risico op niet-naleving wet- en regelgeving • Afbreukrisico's voor het politiek verantwoordelijke bestuur • Juridische risico's
(OECD, 2010; WRR, 2013a)	
Spanningen risicogericht toezicht	
Voordelen	
1. Selectief toezicht op basis van risico-modellen • Doelmatig gebruik middelen • Toezicht op sectoren waar de kans op niet-naleving en risicoreductie het grootst is • Risicomodel biedt mogelijkheid tot evaluatie en aanbevelingen voor het beleid • Vormt basis voor verantwoording publiek over de inzet beperkte middelen	• Risico's zijn lastig te interpreteren en operationaliseren • Risicobeoordeling is subjectief, dit leidt tot: - Verschil in perceptie risico's tussen toezichthouder en politiek - Verschil in perceptie risico's tussen toezichthouder en burgers • Bij de opstelling van risicoanalyses is er vaak gebrek aan volledige en betrouwbare informatie • Risicobeoordeling vergt veel tijd en vraagt om grote deskundigheid
(Blanc, 2013; OECD, 2010; WRR, 2013a)	
2. Minder controles op de werkvloer	
• Noodzakelijk door beperkte capaciteit • Efficiënte inzet van beschikbare middelen • Kan onnodige toezichtslast bij goede naleving voorkomen	• Toezichthouders kunnen het overzicht op het toezichtsveld verliezen • Risicogericht toezicht leidt tot meer papierwerk en minder inspecties op de werkvloer • Lage prikkeling middelen- en laagrisico sectoren door weinig inspectiedruk
(Paul & Michiels, 2010; OECD, 2010; WRR, 2013a)	
Aanbevelingen	
• Waarborgen voldoende inspecties op de werkvloer • Met regelmaat de uitgangspunten van de risicoanalyse op realiteitswaarde toetsen • Toezichthouders ondersteuning bieden bij verkrijgen adequate data en informatie • Voldoende middelen en trainingsmogelijkheden voor deskundigheidsbevordering	
(Blanc, 2013; Michiels & Paul, 2010; OECD, 2010)	

Schema 4. Risicogericht toezicht

2.3.5 Deskundig Toezicht

De WRR (2013) geeft in haar rapport ‘Toezicht op publieke belangen’ aan dat er een extra uitdaging voor het rijkstoezicht is ontstaan bij de omslag van de overheid om, na enkele decennia van groei, de financiële middelen voor het toezicht te verminderen.⁴⁹ Zo hebben de bezuinigingen van de afgelopen decennia onder andere geresulteerd in reorganisaties, fusies en personele inkrimpingen bij Rijksinspecties (WRR, 2013). Ook moesten toezichthouders zoeken naar mogelijkheden om met minder middelen even effectief toezicht te blijven uitvoeren.⁵⁰ Het klassieke toezicht werd immers als té arbeidsintensief beschouwd en zou teveel kosten met zich meebrengen.⁵¹ Zo hebben de bezuinigingen geleid tot een vermindering van het aantal inspecteurs en worden klassieke inspecties op de werkvloer steeds vaker vervangen voor andere toezichtmethoden op afstand. Deze ontwikkelingen hebben de discussie aangewakkerd of de deskundigheid van het toezicht nog gewaarborgd blijft.

In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op de betekenis die deze ontwikkelingen hebben gehad voor de deskundigheid van het toezicht. Daarbij wordt weergegeven waarom sinds de budgettaire bezuinigingen op rijkstoezicht een spanningsveld is ontstaan voor de inspecties om, met minder FTE en minder specialistische kennis, aan de taakstellingen als deskundig toezichthouder te voldoen.

Capaciteit

De bezuinigingen hebben ertoe geleid dat toezichthouders met minder inspecteurs en minder inspecties op de werkvloer toch hun toezichtstaak moeten blijven uitvoeren. Daarom wordt er gestreefd naar een grotere eigen verantwoordelijkheid van bedrijven en sectoren in het naleven van de wet- en regelgeving.⁵² De WRR (2013) geeft in haar rapport aan dat de ontwikkeling en implementatie van nieuwe innovaties (zoals systeemtoezicht) een goede ontwikkeling kan zijn, mits er daadwerkelijk sprake is van even effectief of effectiever toezicht. Volgens de WRR wordt een vermindering van de lasten en een verbetering van de effectiviteit van alternatieve middelen echter te vaak, zonder enige onderbouwing, aangenomen.

Dit wordt beaamd in onderzoek van Ale en Mertens (2013). Zij wijzen bij innovaties, die tot stand komen onder grote budgettaire druk, op het gevaar van ‘gelegenheidsredeneringen’. Zo wordt in hun artikel de vraag gesteld of er bij deze innovaties écht een kostenreductie plaatsvindt. Bij de nieuwe toezichtsvormen, zoals risicogericht toezicht en systeemtoezicht, worden inspecties op de werkvloer vaak vervangen door externe controle van de door bedrijven aangeleverde informatie. Werkgevers

⁴⁹ Onder het vierde kabinet Balkenende is in 2007 een bezuiniging op de Rijksinspecties geïntroduceerd die oploopt tot 70 miljoen euro structureel per jaar. De grote aandacht voor kostenreductie heeft geresulteerd in reorganisaties, fusies en personele inkrimpingen bij de Rijksinspecties (WRR, 2013).

⁵⁰ Ook de vermindering van regelgeving, regeldruk en toezichtlast (voor zowel overheid als onder toezicht staanden) zijn belangrijke redenen geweest om te zoeken naar nieuwe methoden van toezicht (Helderman & Honingh, 2009; Ale & Mertens, 2013).

⁵¹ Daarnaast stellen Helderman & Honingh dat er bij ‘klassiek toezicht gericht op output een geringe stimulus tot leren uitging’ (2009, p. 13).

⁵² Volgens Van Vollenhoven is de overheveling van verantwoordelijkheid mede voortgekomen uit de visie van de overheid om niet te veel in te grijpen op het bedrijfsleven. De overheid ‘wil niet als betuttelend overkomen oft tot last zijn’ (Vollenhoven, 2016).

hebben tegenwoordig meer verantwoordelijkheid gekregen in het opzetten van een systeem waarmee de veiligheid in hun onderneming gewaarborgd wordt. Hierbij is de rol van de overheid heden ten dage steeds meer gericht op het controleren van de integriteit van dit systeem. In deze gevallen is hoogwaardige kennis van de inspecteurs noodzakelijk om de verstrekte informatie te kunnen verifiëren en valideren (Ale & Mertens, 2013).

Daarnaast betogen Michiels & Paul (2010) dat systeemtoezicht alleen geen betrouwbare indicatie geeft van de naleving. Klassiek onderzoek zal volgens hen altijd plaats moeten blijven vinden om voldoende zicht te houden op bedrijven. Verder dient er bij privatisering en horizontalisering van het toezicht gewaakt te worden dat de verantwoordelijkheidsrollen duidelijk blijven. Zo is er vaak nog veel onduidelijkheid over de verhouding tussen extern en intern toezicht: wat is de relatie tussen beiden en wie is verantwoordelijk voor wat?⁵³ Zo stelt Goodijk in zijn boek 'Falend toezicht in semipublieke organisaties' over intern en extern toezicht:

“Beide vormen van toezicht hebben hun eigen perspectief en accenten bij het bewaken van de publieke belangen, het borgen van de kwaliteit en van de dienstverlening en het garanderen van de continuïteit van de onderneming (*going concern*), maar er is (nog) geen duidelijkheid over wie/welke partij precies verantwoordelijk wordt geacht, of er sprake kan zijn van complementariteit of zelfs ‘communicerende vaten’, hoe ‘de combinatie’ het best ingezet kan worden en welke onderlinge afstemming gewenst is” (2012, p. 11).

Volgens Goodijk wordt de kwaliteit van het interne toezicht door de overheid overschat, terwijl er in de praktijk vaak onvoldoende adequaat wordt opgetreden (2012).⁵⁴ Goodijk noemt verschillende governance-problemen die hieraan ten grondslag liggen, zoals: onduidelijkheid over de rollen, taken en verantwoordelijkheden van interne toezichthouders; informatiesymmetrie tussen bestuur en toezicht; dominant bestuur en ondergeschikt intern toezicht (gebrek aan countervailing power van de Raad van Toezicht); en onvoldoende verantwoording van - en externe controle op - het interne toezicht (Goodijk, 2012).

De Algemene Rekenkamer deed in 2013 onderzoek naar de effecten van bezuinigingen op 22 uitvoeringsorganisaties en stelt dat toezichthouders – hoe begrijpelijk ook – zich voornamelijk richten op kostenreductie en uit het oog lijken te verliezen dat voldoende capaciteit, middelen en deskundigheid daadwerkelijk nodig zijn voor de goede beoefening van het toezicht. De Algemene Rekenkamer stelt

⁵³ Ale & Mertens (2013) trekken in twijfel of horizontaal toezicht in absolute vorm kan bestaan: “Bestaat er iets als horizontaal (peer – peer) toezicht? Kan dat succesvol zijn zonder ‘verticaal’ toezicht en wie is dan de uiteindelijke toezichthouder?” (p. 218). Ook Helderma & Honingh stellen in hun onderzoek naar systeemtoezicht dat zij het ‘onderscheid tussen zogenaamd verticaal en horizontaal toezicht verwarrend’ vinden. Toezicht, zo stellen zij ‘kent altijd een verticale relatie en in principe verandert een andere wijze van toezicht niets aan de verdeling van verantwoordelijkheden (p. 16).

⁵⁴ Van Vollenhoven stelt dat er vaak op toezicht wordt bezuinigd onder het motto: ‘Ik laat de verantwoordelijkheid aan de professionaliteit van de sector over’. Het gevaar is echter dat intern toezicht vaak niet aan alle eisen voldoet. Van Vollenhoven: “De verantwoordelijkheid kan niet altijd aan de professionaliteit van de sectoren overgelaten worden. Ondernemingen bezuinigen op veiligheid, vooral wanneer het minder gaat met de economie” (2016).

dat deze kostenreductie gevolgen heeft voor het uit te voeren beleid, zonder dat daaraan een duidelijke keuze en discussie is voorafgegaan. Volgens de Algemene Rekenkamer is het zichtbaar maken van de consequenties, en zo een expliciete keuze maken over de taakinvulling of taakafstoting, een belangrijke eis bij verantwoord bezuinigen (in: WRR, 2013).

Deskundigheid binnen rijksinspecties

Ale en Mertens (2013) beschrijven hoe de bezuinigingen in rijkstoezicht hebben geleid van een verschuiving van specialistische kennis naar generalistische kennis bij de toezichthouders. Door het toenemende belang van techniek in de jaren '90 kwam een discussie op gang: moesten de toezichthouders op de hoogte zijn van alle nieuwe technieken? Dit leidde tot een beleid waarin toezichthouders de rol kregen van multi-inzetbare generalisten en waarin meer specialistische kennis van buitenaf aangetrokken werd. Door de focus op deze kerntaken werden alle taken die niet direct te maken hadden met het opstellen en uitvoeren van beleid en wetgeving uitgeplaatst en later – als gevolg van bezuinigingen – afgeschaft (Ale & Mertens, 2013).

Horrevorts (2010) stelt dat door de wens om met een kleinere overheid dezelfde of meer resultaten te boeken, inspecties steeds meer in hun mogelijkheden worden beperkt. Zo vindt volgens Horrevorts (2010) 'een afbrokkeling van deskundigheid plaats bij inspecties'. Ook Joustra, voorzitter van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid, geeft aan dat de forse bezuinigingen hebben geleid tot kennisverlies bij inspecties. "Wij zien bij inspecties dat de deskundigheid aan het weglopen is. En dat terwijl deskundigheid de kurk is waar een goed inspectieapparaat op drijft. Dat is op dit moment duidelijk in gevaar", aldus Joustra. (NOS, 2016b). Dit heeft tot gevolg dat inspecties vaak onvoldoende expertise in huis hebben om misstanden op te merken (Horrevorts, 2010). Volgens Ottow (2014) kan de kenniskloof ertoe leiden dat inspecteurs struikelen over de adviezen van deskundigen en het totaaloverzicht verliezen, waardoor de onafhankelijke positie van toezichthouders in gevaar komt. Fonteijn (2013) stelt hierbij: "Onafhankelijkheid wordt geschaagd door professionaliteit (p. 25)".

Daarnaast wijzen Roeters en Verkroost (2013) op de last die ondeskundig toezicht met zich mee kan brengen. Uit onderzoeken naar de ervaren toezichtlast van onder toezicht gestelden blijkt dat deze last grotendeels bepaald wordt door de deskundigheid van de individuele inspecteur, meer nog dan de frequentie van het toezicht. In dit kader stellen Ale & Mertens: "Toezicht zonder deskundigheid is overlast, deskundig toezicht is dat nooit" (in: Roeters & Verkroost, 2013, p. 71).

In verschillende wetenschappelijke rapporten wordt een oproep aan de overheid gedaan om niet te bezuinigen op (rijks)toezicht. Zo haalt Fonteijn (2013) in zijn artikel Marc Chavannes aan, die stelt dat: "bij een terugtrekkende en bezuinigende overheid het geen vanzelfsprekendheid is dat het toezicht onder dezelfde kaasschaaf ligt. Eerder het tegenovergestelde: in een land waar de overheid meer en meer aan de private sector overlaat, zou het toezicht juist sterker toegerust moeten zijn om zich van zijn toegenomen verantwoordelijkheid te kunnen kwijten". Daarnaast stelt Fonteijn dat er meer focus moet

komen op toezicht in termen van een investering, in plaats van enkel in termen van kosten. Investeren in (de kwaliteit van) toezicht is volgens Fonteijn (2013) een investering in de economie. Ook de WRR roept - aan de hand van de uitgevoerde achtergrondstudies waarin zorgen worden geuit over de beschikbare capaciteit in relatie tot de te verrichten taken - de overheid op om toezichthouders in staat te stellen hun taak naar behoren uit te voeren (WRR, 2013).

In dezelfde lijn stelt Ottow (2014): “door de focus op bezuinigen en directe effecten van toezicht is in Nederland het belang van investeren in voldoende kennisinfrastructuur voor toezicht te lang miskend” (p.5). Knottnerus et al. (2013) stellen dat goed toezicht een adequate toerusting vereist, op zowel kwalitatief en kwantitatief niveau. Zo stellen Knottnerus et al. (2013): “Wij pleiten voor versterking van de kennisinfrastructuur en integratie van de verworven inzichten uit onderzoek in opleiding en deskundigheidsbevordering van medewerkers” (p. 85). Ook Ale en Mertens (2013) bevelen de overheid aan te investeren in de expertise van de inspecteurs.

Wat betreft de horizontalisering van het toezicht stelt Goodijk dat het van belang is dat er meer duidelijkheid komt over de verantwoordelijkheden en taken van interne en externe toezichthouders. Om de effectiviteit van intern toezicht te vergroten is er volgens Goodijk een verdere professionaliseringsslag nodig, een betere profilering van de Raad van Toezicht naar buiten toe en een stevigere verantwoording richting overheid en stakeholders (Goodijk, 2012).

De belangrijkste bevindingen van deze paragraaf staan weergegeven in onderstaand schema.

Deskundig Toezicht	
De huidige bezuinigingskopers van de overheid twee belangrijke gevolgen gehad voor het Rijkstoezicht: ▪ De vervanging van klassieke inspecties door alternatieve middelen als systeemtoezicht, risicogericht toezicht en horizontalisering ▪ De overgang van specialistische naar generalistische kennis om inspecteurs multi-inzetbaar te maken. <i>(WRR, 2013c)</i>	
Spanningen deskundig toezicht	
Voordelen	
1. Opkomst alternatieve middelen ▪ Kostenbesparing ▪ Aanspreken eigen verantwoordelijkheid bedrijven ▪ Meer samenwerking tussen toezichthouder en sector ▪ Vermindering toezichtlast	▪ Systeemtoezicht alleen is geen betrouwbare indicatie voor de (niet-)naleving van bedrijven ▪ Kostenbesparing niet gegarandeerd - Controle interne veiligheidsystemen van bedrijven vraagt om hoogwaardige kennis inspecteurs - Alternatieve middelen worden vaak ingezet zonder effectiviteitstoetsing vooraf ▪ Systeemtoezicht en horizontalisering creëren onduidelijkheid in gezagsverhoudingen en verantwoordelijkheidsrollen
<i>(Ale & Mertens, 2013; Michiels & Paul, 2010; Goodijk, 2012; WRR, 2013d)</i>	
Nadelen	
2. Van specialistische naar generalistische kennis ▪ Multi-inzetbaarheid inspecteurs ▪ Kostenbesparing	▪ Afbrokkeling van deskundigheid door overgang specialisten naar generalisten ▪ Onvoldoende vak kennis inspecteur kan door bedrijven ervaren worden als extra toezichtslast ▪ Zekere mate van deskundigheid nodig om misstanden tijdens inspecties op te kunnen merken ▪ Verschuiving vereist regelmatig inzet van externe deskundigen. Dit kan er voor zorgen dat: - Een totaaloverzicht ontbreekt bij de toezichthouder - De toezichthouder niet langer in staat is zelfstandig een oordeel te vormen - Onafhankelijksoeprobmatiek optreedt
<i>(Ale & Mertens, 2013; Fontijn, 2013; Michiels & Paul, 2010; WRR, 2013d)</i>	
Aanbevelingen	
▪ Roep aan overheid niet op toezicht te bezuinigen, omdat: - Krachtig toezicht vereist blijft nu steeds meer verantwoordelijkheden van overheid naar private sector zijn overgeheveld - Investeren in goed toezicht een investering is in de economie - De kwaliteit van het toezicht de kosten rechtvaardigt ▪ Versterking kennisinfrastructuur en deskundigheidsbevordering inspecteurs ▪ Alternatieve toezicht middelen moeten onderworpen worden aan effectiviteitmeting <i>(Algemene Rekenkamer, 2013; Fontijn, 2013; Horrevorts, 2010; Knotmerius et al., 2013; Michiels & Paul, 2010; Ottow, 2014; Roeters & Verkratoost, 2013; Van Vollenhoven, 2016; WRR, 2013d)</i>	

Schema 5. Deskundig toezicht

2.4 Tot slot

Voor het vervolg van dit onderzoek is het van belang een terugblik te geven op de informatie die uit het theorie-onderzoek naar voren is gekomen. Eerder in dit hoofdstuk werd uiteengezet hoe verschillende gebeurtenissen hebben geleid tot geïntensiveerde aandacht op toezicht. Wetenschappers en beleidsmakers zijn zich gaan buigen over de vraag hoe effectief toezicht gerealiseerd kan worden. Hier zijn verschillende kernvoorwaarden voor effectief toezicht uit voortgekomen. Enkele terugkerende principes in de toezichtsliteratuur zijn (1) onafhankelijk toezicht; (2) transparant toezicht; (3) risicogericht toezicht; en (4) deskundig toezicht. Deze principes zijn ook opgenomen in de kaderstellende kabinetsvisie rondom toezicht. Deze vier thema's staan centraal in dit onderzoek.

De implementatie van deze vier principes lijkt echter niet eenvoudig. Uit de toezichtsliteratuur zijn de verschillende uitdagingen, meningsverschillen en discrepanties gedistilleerd die de borging van deze principes bemoeilijken. Het inzichtelijk maken van de spanningen die spelen rondom deze principes is van belang om beleidsverbeteringen te kunnen treffen met het uiteindelijke doel effectief toezicht te bewerkstelligen.

In het theoretisch kader zijn allereerst, in §3.1, de belangrijkste concepten rondom toezicht uiteengezet. Begrip van deze concepten is van belang voor het vervolg van dit onderzoek. Zo is uiteengezet (1) wat er onder toezicht wordt verstaan; (2) welke soorten toezichthouders en toezichtobjecten er zijn; (3) welke doelen er met toezicht beoogd kunnen worden; en (4) welke middelen toezichthouders kunnen gebruiken om het gedrag van onder toezicht staanden te beïnvloeden.

Voorts is in §3.2 een uitwerking gegeven van de toezichtsvormen en -stijlen die toezichthouders kunnen gebruiken om hun werkzaamheden op een bepaald onderwerp of bij een bepaalde doelgroep in te richten. In schema 1 staan deze concepten schematisch weergegeven.

Vervolgens is in §3.3 ingegaan op vier randvoorwaarden voor goed toezicht die richting moeten geven aan het beleid en de uitvoering van toezichthouders. De belangrijkste bevindingen rondom deze thema's, die uit de bestudering van toezichtsliteratuur naar voren zijn gekomen, zijn per thema schematisch weergegeven (zie schema 2 t/m 5). Tevens worden in de literatuur verschillende aanbevelingen gedaan om spanningen rond de implementatie van deze principes te verminderen. Deze zijn eveneens in §3.3 besproken.

De verwachting is dat de uitdagingen, die beschreven staan in dit hoofdstuk, zich ook voordoen bij het toezicht uitgevoerd door de Inspectie SZW. Met dit onderzoek wordt getracht de theorieën over spanningen binnen het toezicht te versterken en aan te vullen. Door beleid en uitvoering van de Inspectie SZW te bestuderen kan meer inzicht verkregen worden in de factoren die ten grondslag liggen aan deze spanningen en de mogelijkheden om hierop te interveniëren.

Methodologie

03

Hoofdstuk 3. Methodologie

3.1 Inleiding

Aangekomen bij de methoden van dit onderzoek is het belangrijk om terug te kijken op de belangrijkste theorie uit het voorafgaande hoofdstuk. In het theoretisch hoofdstuk zijn enkele kernconcepten aangaande het toezicht uiteengezet omdat begrip van deze concepten essentieel is gedurende het onderzoek. Zo is een definiëring gegeven van toezicht in het algemeen en is vervolgens overgaan op de definiëring van Rijkstoezicht in het bijzonder. Verder is toegelicht welke verschillende rijkstoezichthouders er in Nederland bestaan en zijn de diverse toezichtvormen die zij kunnen hanteren uitgelegd.

Na de algemene inleiding over toezicht passeerde de belangrijkste spanningen de revue, die toezichthouders ervaren tijdens de implementatie van vier kernwaarden voor goed toezicht; onafhankelijkheid, transparantie, risicogerichtheid en deskundigheid. Deze informatie kwam voort uit eerdere onderzoeken die trachtten de problematiek bij toezichthouders in kaart te brengen en advies te geven over het omgaan met deze uitdagingen. De bevindingen uit deze onderzoeken dienen als houvast gedurende dit onderzoek.

Zo wordt in dit onderzoek geanalyseerd in hoeverre dezelfde problematiek voorkomt bij de Inspectie SZW, en wanneer aanwezig, hoe daar mee wordt omgegaan. Dit is geformuleerd in de volgende vraagstelling:

“Welke spanningen kennen rijkstoezichthouders bij het bewerkstelligen van onafhankelijk, transparant, risicogericht en deskundig toezicht, welke theoretische verklaringen kunnen hiervoor gegeven worden en hoe kunnen deze spanningen geminimaliseerd worden om de effectiviteit van het toezicht te vergroten?”

3.2 Conceptualisering en operationalisering

Noodzakelijk in het onderzoeksproces zijn de conceptualisering en operationalisering van de centrale concepten. Het stelt de onderzoeker in staat om van een algemeen idee over wat hij wilt onderzoeken over te gaan op effectieve en goed-gedefinieerde metingen. Conceptualisering en operationalisering worden door Babbie als volgt uitgelegd: “Conceptualization is the refinement and specification of abstract concepts, and operationalization is the development of specific research procedures (operations) that will result in empirical observations representing those concepts in the real world” (2004).

In dit onderzoek wordt gekeken naar de effectiviteit van het rijkstoezicht in Nederland. Om dit meetbaar te maken wordt gekeken naar de mate waarin belangrijke kernwaarden voor goed toezicht zijn

geïmplementeerd. In dit onderzoek worden vier kernwaarden centraal gesteld, die in diverse beleidsdocumenten en wetenschappelijke artikelen worden aangehaald als zijnde essentieel voor goed toezicht. De effectieve implementatie van deze randvoorwaarden is echter afhankelijk van de spanningen die zich binnen deze thema's voordoen. Deze spanningen zijn meetbaar door te inventariseren welke meningsverschillen, discrepanties, tegenstellingen en belangenconflicten zich voordoen rondom deze thema's en hoe inspecties hiermee omgaan. De inventarisatie is gemaakt naar aanleiding van een grondige bestudering van de belangrijkste (beleids)wetenschappelijke literatuur over toezicht en staat per thema uitgewerkt in het theoretisch hoofdstuk.

3.3 Onderzoeksdesign

Dit onderzoek heeft de pretentie uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van het beleid van Nederlandse Rijkstoezichthouders. De onderzoekseenheid in dit onderzoek is daarom 'Rijkstoezichthouders in Nederland'. Dit onderzoek richt zich op de spanningen die voorkomen binnen de vier eerder beschreven kernwaarden voor goed toezicht. Dit zijn de kenmerken van de onderzoekseenheid waar in dit onderzoek uitspraken over worden gedaan. Om de spanningen nader te exploreren, wordt een document-analyse en interview gehouden bij één specifieke Rijksinspectie, te weten de Inspectie SZW. De Inspectie SZW vormt hiermee de eenheid van observatie. De gehanteerde methode van dit onderzoek is een kwalitatieve casestudy.

3.4 Kwalitatieve casestudy

Om meer informatie te vergaren over de spanningsvelden die kunnen spelen bij de Inspectie SZW wordt er een kwalitatieve casestudy naar deze Inspectie uitgevoerd. Het onderzoek is deductief, met als doel de huidige theorieën over spanningsvelden bij Nederlandse inspecties te toetsen én mogelijk te ondersteunen. In het vervolg van deze paragraaf wordt uitgelegd waarom gekozen is voor een kwalitatieve casestudy als onderzoeksstrategie.

Kwalitatief onderzoek kan worden ingezet om een bepaalde theorie te toetsen en daarnaast een ruimere invulling aan de theorie te geven. Doordat de resultaten en conclusies van kwalitatief onderzoek een ruimere betekenis hebben buiten de onderzochte verschijnselen om, kan een ander licht worden geworpen op de theorie (Smaling, 2009). Op deze wijze kan kwalitatief onderzoek kennis opleveren die niet met kwantitatieve methoden verkregen kan worden (Plochg & Zwieten, 2007).

Het belang van kwalitatief onderzoek wordt ook door de WRR (2013) bekrachtigd: "Naast experimentele benaderingen nemen observationele en kwalitatieve methoden een belangrijke plaats in, in combinatie met de reconstructie en toetsing van achterliggende (beleids-)theorieën van toezicht. Een dergelijke benadering is mede gericht op het verkrijgen van inzicht in de vraag hoe toezicht werkt. Door alle mogelijke relevante informatie over de werking van maatregelen of het functioneren van de toezichthouder bijeen te brengen en te wegen, ontstaat meer inzicht in de wijze waarop een

toezichtinterventie tot een uitkomst leidt en krijgt men een beter beeld van het functioneren van een toezichthouder” (p. 121).

Casestudy's kunnen op verschillende wijzen omschreven worden. Zo stellen Klein Woolthuis, Hillebrand en Nooteboom (2005): “Case research is very suitable for exploratory research where understanding is the primary objective and the phenomenon to be investigated is difficult to quantify, not well understood and needs to be studied within its natural setting...” (p. 7). Een andere definitie wordt gegeven door Swanborn (1992): “Casestudy is een onderzoeksstrategie waarvan het voornaamste kenmerk is dat er sprake is van een intensieve bestudering van een sociaal verschijnsel bij één of meerdere onderzoekseenheden” (in: Braster, 2000, p. 21).

Er is gekozen voor het uitvoeren van een casestudy om op deze wijze een uitgebreid en diepgaand onderzoek uit te kunnen voeren (Yin, 2009). De intensieve bestudering in dit onderzoek kenmerkt zich door de verschillende manieren van dataverwerving, het onderzoeken van verschillende theoretische concepten en analyse op meerdere niveaus (Braster, 2000). Dit is van belang omdat de te onderzoeken fenomenen complex zijn. Verder is er sprake van een onderzoek naar een hedendaagse situatie, waarbij geen manipulatie van de setting is vereist of gewenst. Het is van belang om de situatie in haar werkelijke context te onderzoeken, om een volledig begrip te kunnen krijgen op deze concepten binnen de Inspectie SZW. Er zijn namelijk veel verschillende variabelen die hier van invloed op kunnen zijn (Yin, 2009). Wanneer er moeilijk een grens te trekken valt tussen het te bestuderen verschijnsel van het onderzoek en de context/omgeving waarin het plaatsvindt, lijkt een casestudy een geschikte onderzoeksmethode (Braster, 2000).

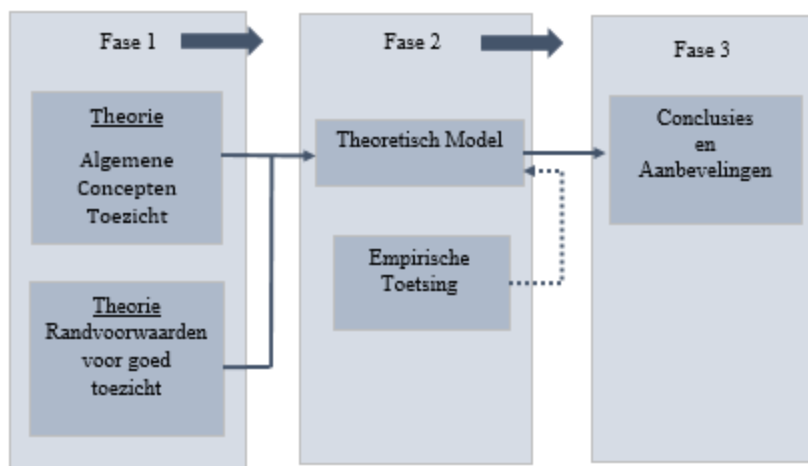
3.5 Motivatie case-selectie

Er is gekozen voor het uitvoeren van een casestudy bij de Inspectie SZW omdat er vele theorieën beschikbaar zijn over spanningen binnen inspecties, maar er relatief weinig onderzoek is uitgevoerd bij de Inspectie SZW. Vaak zijn deze theorieën voortgekomen door generalisatie van onderzoeken bij andere inspecties in de Nederlandse literatuur, zoals de Inspectie voor de Gezondheidszorg of de Onderwijsinspectie (WRR, 2013; Robben et al., 2013). Het onderzoek naar spanningsvelden binnen de Inspectie SZW kan de huidige theorieën ondersteunen, uitbreiden of uitdagen. Verder kunnen de resultaten van dit onderzoek een bijdrage leveren aan toekomstig onderzoek naar inspecties of andere toezichthoudende instanties. Het onderzoek is zowel theorie-toetsend als explorerend. Nagegaan wordt of de huidige theorieën binnen de literatuur over toezicht ook aanwezig zijn bij de Inspectie SZW. Daarnaast wordt onderzocht op welke wijze de Inspectie SZW omgang vindt met spanningen binnen haar toezichthoudende functie. Naar aanleiding van de analyse kunnen aanbevelingen gemaakt worden over het beleid rondom spanningsvelden bij toezichthoudende instanties in het binnen- en buitenland.

3.6 Betrouwbaarheid en validiteit

Betrouwbaarheid betekent dat het onderzoek, herhaalt onder gelijke condities, tot dezelfde resultaten zal komen. In kwalitatief onderzoek is herhaalbaarheid echter moeilijk, waardoor de betrouwbaarheid vaak lager uitvalt dan bij kwantitatief onderzoek.

Onder validiteit wordt verstaan dat het onderzoek meet wat het beoogt te meten, oftewel: dat het onderzoek aan zijn doel beantwoordt (Drenth & Sijsma, 2006). Vergeleken met kwantitatieve onderzoeken is er binnen kwalitatief onderzoek over het algemeen een hoge mate van validiteit te bereiken (Babbie, 1995). Zo kan er tijdens interviews gericht worden op de kern van het onderzoek. Door in dit onderzoek gebruik te maken van meerdere bronnen bij de dataselectie, het trianguleren van de data en het voortbouwen op de bestaande theorieën wordt de validiteit in dit onderzoek gewaarborgd (Yin, 2009). De verschillende resultaten worden neutraal gepresenteerd zodat de lezer zelf een oordeel kan vellen over de validiteit van de gemaakte interpretaties. De theoretische basis geeft richting aan de datacollectie en analyse van het onderzoek. In figuur 7 staat bovenstaande onderzoeksstrategie grafisch weergegeven.



Figuur 7. Grafische weergave onderzoeksstrategie

3.7 Bronnenonderzoek

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende bronnen:

- (Beleids-)wetenschappelijke rapporten van onder andere: de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), The Organisation for Economic Co-operation and Development(OECD). Deze en andere wetenschappelijke literatuur betreffende rijksinspecties worden gebruikt bij het opstellen van een theoretisch kader voor het onderzoek, waarmee een richting wordt gegeven aan de kwalitatieve data-analyse.
- Beleidsdocumenten van 2010-2016 van de Inspectie SZW. Onder andere jaarverslagen, jaar- en meerjarenplannen en Kamerbrieven worden aangewend om meer duidelijkheid te vergaren over het huidige beleid bij de Inspectie SZW. Inzicht in het beleid van de Inspectie is van belang om te

achterhalen welke maatregelen de Inspectie heeft genomen om de vier kernwaarden te waarborgen en om bestaande hiaten in het beleid rondom deze kernwaarden vast te stellen.

- Onderzoeksrapporten betreffende het toezicht van de Inspectie SZW, zijn geraadpleegd ter aanvulling op bovenstaande beleidsdocumenten. Deze onderzoeken leveren ook informatie over de aanwezigheid van de omgang met spanningen bij de case van deze studie. Voordeel van deze bronnen is dat het vanuit een ander oogpunt leest en zodoende een ander beeld of visie geeft op de onderzochte fenomenen.
- Wet- en regelgeving rondom het houden van toezicht. Onderzoek naar de (internationale) wet- en regelgeving waar de Inspectie SZW mee te maken heeft levert in eerste instantie aanvullende informatie op over het kader waarbinnen de Inspectie SZW te werk gaat. Zodoende kan ook getoetst worden of de Inspectie met haar huidige beleid aan geldende wetten en regels kan voldoen, of dat spanningen adequate naleving verhinderen.
- Verschillende bronnen waarin de visie van belanghebbenden partijen (waaronder vakcentrales, toezicht ontvangende partijen, e.a.) op het toezicht door de Inspectie SZW naar voren komt. Deze documenten moeten eraan bijdragen dat vanuit verschillende kanten licht wordt geworpen op het beleid en de uitvoering van de Inspectie. Zodoende geeft het meer informatie over hoe toezicht door externe partijen wordt ervaren en welke impact (falend) toezicht op hen heeft.

Naast documentenonderzoek is aanvullend telefonisch en/of mailcontact opgenomen met de volgende contactpersonen: Henk van der Molen, beleidsmedewerker bij het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten en Wim van Veelen, beleidsadviseur 'Kwaliteit van de arbeid' bij de vakbond FNV.

- Mediaberichtgeving van kranten en nieuwssites. Media analyse heeft wederom als doel vanuit meerdere kanten licht te schijnen op de onderzochte fenomenen in dit onderzoek. Het geeft inzicht in de verschillende gebeurtenissen (waaronder misstanden, rampen, et cetera) die zich in het verleden hebben voorgedaan. Hierbij kan achterhaald worden hoe toezichthouders deze het hoofd hebben geboden. Opgemerkt moet worden dat veel mensen in de samenleving hun informatie via de media verkrijgen. Door media analyse kan daarom inzicht worden verkregen in het beeld dat de samenleving heeft en/of krijgt van toezicht.
- Een diepte-interview met Henk van der Nol, hoofd programmering op de beleidsafdeling van Inspectie SZW. Een diepte-interview geeft de gelegenheid om te spanningen die uit de theorie naar voren komen voor te leggen aan een bestuurder binnen de Inspectie. Op deze wijze vindt toetsing plaats van bestaande literatuur. Tevens kunnen nieuwe inzichten worden verworven die de theorie aangaande het toezicht kunnen aanvullen. Een transcriptie van het interview is te vinden in bijlage 2.

Resultaten

04

Hoofdstuk 4. Resultaten

In dit hoofdstuk wordt eerst een korte introductie gegeven over de casus van dit onderzoek; de Inspectie SZW. In het vervolg van dit hoofdstuk worden aan de hand van verschillende bronnen de spanningen die de Inspectie SZW ervaart in kaart gebracht. De verschillende thema's die hierbij centraal staan (onafhankelijkheid, transparantie, risicogericht toezicht en deskundigheid van de inspecteurs) worden individueel behandeld.

Per thema wordt allereerst het wettelijk- en bestuurlijk kader besproken. Hierin wordt besproken op welke wijze de Inspectie SZW het beleid rondom deze thema's heeft vormgegeven. Vervolgens wordt beschikbare wetenschappelijke literatuur aangehaald om meer inzicht te verkrijgen over de spanningen die de Inspectie SZW rondom de thema's ervaart en de wijze waarop de Inspectie SZW omgang vindt met deze spanningen. Daarna worden ook de verschillende visies van belanghebbende partijen belicht. Waar mogelijk worden de spanningen rondom de thema's geïllustreerd met enkele relevante casussen uit de praktijk. Aanvullend is het diepte-interview met Henk van der Nol, Hoofd Programmering binnen de Inspectie SZW.

4.1 Introductie Inspectie SZW

In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op de Inspectie SZW. Aan de hand van beleidsdocumenten van de Inspectie SZW zal uiteengezet worden hoe de Inspectie tot stand is gekomen, wat het toezichtsterrein van de Inspectie SZW is, hoe zij haar organisatie heeft ingericht en welke stijlen van toezicht zij hanteert.

4.1.1 Toezicht door de Inspectie SZW

De Inspectie SZW is vanaf 1 januari 2012 van start gegaan en is een samenvoeging van de Arbeidsinspectie, Inspectie Werk en Inkomen en de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst. Het doel van de samenvoeging is dat het toezicht op het gehele SZW-terrein effectiever, efficiënter en slimmer wordt georganiseerd. Dit gebeurt volgens SZW door brede risicoanalyses en door de inzet van een 'uitgekiende mix' van preventieve acties (waaronder voorlichting over rechten en plichten), controles, onderzoeken en repressieve interventies (zoals het opleggen van bestuurlijke boetes en strafrechtelijke handhaving) (Inspectie SZW, 2014a).

De Inspectie SZW bestrijkt het hele terrein van sociale zaken en werkgelegenheid: arbeidsomstandigheden, arbeidsverhoudingen en sociale zekerheid. Per taakveld zet de Inspectie SZW verschillende instrumenten in, zoals voorlichting, een boete of proces-verbaal, publicatie van rapporten en oproepen voor politiek-bestuurlijke interventies. De Inspectie SZW kan worden geclassificeerd als keurmeester; ze houdt toezicht op de naleving van wet- en regelgeving en handhaaft de wet waar nodig. Ze spoort ernstige fraude, arbeidsuitbuiting en georganiseerde criminaliteit op. Daarnaast onderzoekt ze

de werking van het stelsel van sociale zekerheid en signaleert ontwikkelingen en risico's op de beleidsterreinen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De Inspectie houdt in de meeste gevallen nalevingstoezicht, waarbij gekeken wordt naar de overeenkomst tussen de wet- en regelgeving en de feitelijke situatie. Hierbij wordt veelal handhavend opgetreden (Inspectie SZW, 2015a).

In kader 1 volgen puntsgewijs de toezicht- en opsporingstaken van de Inspectie, zoals beschreven in het meerjarenplan 2015-2018 (Inspectie SZW, 2015a).

Door de veelheid aan taken is Inspectie SZW onderverdeeld in zeven algemene directies en zeven operationele directies. In bijlage 1 zijn deze directies nader omschreven, evenals het terrein waar zij zich op richten (Inspectie SZW, 2015a).

In het meerjarenplan 2013-2014 van de Inspectie SZW is opgenomen dat de Inspectie met behulp van risicoanalyse de programmering bepaalt. De Inspectie SZW is dus selectief in haar toezicht. Ze bepaalt haar prioriteiten op basis van risicoanalyses die het gehele beleidsterrein van het ministerie SZW bestrijken (Inspectie SZW, 2013a).⁵⁵

Toezicht- en opsporingstaken van de Inspectie SZW

- 1) Toezicht houden op de naleving van de wet- en regelgeving op het terrein van arbeidsomstandigheden en het voorkomen van rampen met gevaarlijke stoffen.
- 2) Toezicht houden op de naleving van de wet- en regelgeving ten aanzien van het verbod op illegale tewerkstelling en betaling onder het wettelijk minimumloon.
- 3) Inzicht bieden in de effectiviteit van het stelsel van werk en inkomen door onderzoek te doen naar de uitvoering van sociale zekerheidswetten door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale Verzekeringsbank en gemeenten.
- 4) Het opsporen van fraude, uitbuiting en georganiseerde criminaliteit binnen de keten van werk en inkomen (arbeidsuitbuiting, mensensmokkel, en grootschalige fraude op het terrein van de sociale zekerheid). Dit gebeurt onder de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie.
- 5) Het signaleren van risico's en relevante ontwikkelingen op de beleidsterreinen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en deze melden aan bewindslieden en beleidsmakers.

Kader 1. Toezichts- en opsporingstaken (Inspectie SZW, 2015a)

4.1.2 Vormen en stijlen van toezicht gehanteerd door de Inspectie SZW

De Inspectie SZW heeft als uitgangspunt dat burgers, bedrijven en instanties zelf verantwoordelijk zijn voor het naleven van de wet- en regelgeving. Wanneer zij hun verantwoordelijkheden niet nakomen, heeft de Inspectie verschillende handhavingsinstrumenten om een burger, een bedrijf of een instantie bij

⁵⁵ Zie §4.4 Risicogericht toezicht

te sturen. Welke handhaving wordt ingezet is afhankelijk van de casus. De Inspectie maakt gebruik van verschillende toezichtvormen en stijlen om onder toezicht gestelden bij te sturen (Inspectie SZW, 2015c). Deze zullen hieronder besproken worden.

Repressief toezicht

Bij overtreding van de regels kan de Inspectie SZW bestuursrechtelijk handhaven door middel van de Wet Aanscherping Handhaving en Sanctionering SZW-wetgeving (WAHSS). Wanneer strafbare feiten plaatsvinden zet de Inspectie SZW, onder het gezag van het Openbaar Ministerie, de strafrechtelijke handhaving in werking. De Inspectie SZW stelt: “Strafvorderlijke bevoegdheden kunnen noodzakelijk en gerechtvaardigd zijn om constructies te ontrafelen, strafbare feiten zichtbaar te maken en te bewijzen, faciliteerders van overtredingen in beeld te krijgen en overtreders financieel aan te pakken” (Inspectie SZW, 2015c, p. 8). De stijl die de Inspectie SZW hierbij hanteert heeft een top-down karakter, en kan daarom getypeerd worden als een klassieke toezichtstijl.

Systeemtoezicht

Om veiligheid en kwaliteit te kunnen garanderen gebruiken sommige bedrijven en branches kwaliteits- en veiligheidssystemen onder eigen verantwoordelijkheid; ook wel intern toezicht genoemd. Met het systeemtoezicht beoordeelt de Inspectie SZW de opzet, het bereik en de werking van deze zelfregulerende systemen. Voorwaarde voor deze toezichtsvorm is dat bedrijven en branches een direct eigenbelang hebben bij het beheersen van de risico's die er kunnen zijn (Inspectie SZW, 2015c). De Inspectie zet systeemtoezicht voornamelijk in bij bedrijven die onder de Brzo-wetgeving vallen (Inspectie SZW, 2015c). Bij deze vorm van toezicht wordt een moderne toezichtstijl gehanteerd.

Horizontale benadering

Een andere vorm van modern toezicht uitgevoerd door de Inspectie SZW is horizontaal toezicht. Deze vorm van toezicht is volgens de Inspectie ‘gebaseerd op wederzijds vertrouwen tussen de toezichthouder en individuen, bedrijven en instanties die onder toezicht staan’. De Inspectie en andere partijen maken in deze vorm van toezicht afspraken met elkaar, meestal in de vorm van een convenant. Volgens de Inspectie is deze vorm van toezicht met name effectief in combinatie met instrumenten waarmee de Inspectie druk uit kan oefenen (Inspectie SZW, 2017).

Nalevingscommunicatie

De Inspectie SZW zet communicatie in als middel om de naleving van wet- en regelgeving te bevorderen. De Inspectie SZW gebruikt communicatie met sectoren op drie manieren (Inspectie SZW, 2015c):

- Informeren over de aanpak/prioriteiten van de Inspectie SZW
- Informeren over wet- en regelgeving en over de instrumenten die de Inspectie SZW inzet.
- Inzet als middel voor gedragsverandering, gecombineerd met andere instrumenten.

Ketentoezicht

Met dit instrument richt de Inspectie SZW zich niet op individuen, bedrijven of instanties zelf, maar op hun omgeving. Er is hierbij sprake van een postmoderne toezichtstijl, waarbij de Inspectie de rol opneemt van verbinder tussen onder toezicht gestelde(n) en belanghebbende partijen. Die partijen bestaan uit bedrijven en instanties die samen een keten vormen. Dat kan dus een gemeente zijn, een opdrachtgever of de hoofdaannemer die bedrijven inhuurt. Maar ook werknemers maken deel uit van een keten en kunnen eventueel georganiseerd via een vakbond druk uitoefenen op de werkgever. Volgens de Inspectie SZW is deze vorm van toezicht met name effectief in sectoren waarbij het voor een bedrijf schadelijk kan zijn als de beroepseer aangetast wordt of waarbij de brancheorganisatie een actieve rol speelt (Inspectie SZW, 2017).

Stelseltoezicht

De Inspectie past stelseltoezicht toe op (uitvoerings)instanties die voor specifieke doelen moeten samenwerken. Voorbeelden hiervan zijn het stelsel van sociale zekerheid en het stelsel van certificaatsystemen bij het domein Arbeidsomstandigheden (Inspectie SZW, 2015c). Bij deze vorm van toezicht beoordeelt de Inspectie SZW in hoeverre de partijen individueel en gezamenlijk effectief bijdragen aan de kabinetsdoelen. Dit betekent dat zij niet ingrijpt of corrigeert, maar slechts de werking van het stelsel evalueert op haar publieke waarde en deze waar mogelijk bevordert (Inspectie SZW, 2017). Hierbij is sprake van postmodern toezicht waarbij de verantwoordelijkheid (deels) is overgedragen aan de sector en de Inspectie slechts op de achtergrond aanwezig is.

4.1.3 Deelconclusie Inspectie SZW

De in 2012 opgerichte Inspectie SZW bestrijkt het hele terrein van sociale zaken en werkgelegenheid: arbeidsomstandigheden, arbeidsverhoudingen en sociale zekerheid. Mede door de inzet van risicoanalyses, systeemgericht toezicht en preventieve acties poogt de Inspectie haar toezicht zo efficiënt mogelijk te organiseren. Hierbij heeft zij een scala aan handhavingsinstrumenten tot haar beschikking. In dit hoofdstuk hebben we gezien dat de Inspectie SZW een keurmeester is die voornamelijk handhavend optreedt (nalevingsinspectie). Naast het klassieke - nalevingsgerichte- toezicht worden er ook verschillende moderne toezichtsvormen ingezet om wet- en regelgeving te bevorderen, onder het uitgangspunt dat burgers, bedrijven en instellingen ook zelf verantwoordelijkheid dragen voor veilig en eerlijk werk. Alle toezichtstijlen die in het theoretisch kader worden benoemd (klassiek, modern en postmodern) komen in wisselende combinaties voor bij het gehanteerde toezicht van de Inspectie.

4.2 Onafhankelijk toezicht

In dit deelonderwerp wordt onderzocht welke spanningen de Inspectie SZW ervaart rondom het thema ‘onafhankelijkheid’. In het theoretisch kader is beschreven welke spanningen binnen dit thema kunnen spelen. Er wordt aan de hand van verschillende bronnen geanalyseerd op welke wijze de Inspectie SZW omgaat met de - soms tegenstrijdige - wensen en verwachtingen vanuit de politiek, de minister en het ministerie, de onder toezicht gestelden en de media.

4.2.1 Wettelijk en bestuurlijk kader

Wettelijke basis

Een van de belangrijkste bronnen waarin gesproken wordt over de positionering en de onafhankelijkheid van de Inspectie SZW is een brief van de toenmalige minister en staatsecretaris (2001) aan de Tweede Kamer. Met deze brief is de basis gelegd voor de onafhankelijkheid van Inspectie SZW. Ook de nodige maatregelen om onafhankelijkheid te waarborgen worden hierin besproken:

“Het toezicht wordt binnen de ministeriële verantwoordelijkheid van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid door de Inspectie Werk en Inkomen uitgeoefend. Het wetsvoorstel Suwi waarborgt de onafhankelijkheid van het toezicht. Bepaald is dat bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) nadere regels worden gesteld met betrekking tot de taakuitoefening van de Inspectie Werk en Inkomen” (Ministerie SZW, 2001, p. 1).

De precieze organisatorische elementen om onafhankelijkheid te waarborgen worden nader uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur (AMvB). Zo wordt gesteld in de kamerbrief:

“Doorslaggevend argument voor een regeling bij AMvB is dat de essentialia voor de onafhankelijke positionering en werkwijze van de Inspectie reeds op wetsniveau, in het wetsvoorstel SUWI, zijn opgenomen. De AMvB is een nadere uitwerking hiervan en bevat voor het merendeel organisatorische elementen die zich niet goed lenen voor opname in het wetsvoorstel SUWI, waarin de hoofdlijnen van de nieuwe uitvoeringsstructuur worden geregeld” (2001, p. 1).

De inspecteur-generaal heeft de belangrijkste taak in het waarborgen van de onafhankelijkheid van de Inspectie:

“De inspecteur-generaal regelt de inrichting en de organisatie van de Inspectie. De inspecteur-generaal oefent de bevoegdheden ter zake van de apparaatzorg uit en draagt daarbij zorg voor afstemming met de overige departementsonderdelen. Binnen de met de secretaris-generaal afgesproken kaders is de inspecteur-generaal, als integraal manager, verantwoordelijk voor het inrichten van de organisatie op een dusdanige wijze dat de professionaliteit en onafhankelijkheid van het toezicht wordt gewaarborgd” (2001, p. 5).

Ook de secretaris-generaal heeft een belangrijke rol in het faciliteren van de onafhankelijkheid: “De secretaris-generaal is verantwoordelijk voor het voldoende geïnstrumenteerd zijn van de Inspectie voor

de uitoefening van haar wettelijke taken, zodanig dat deze haar taken naar behoren en onafhankelijk kan uitvoeren” (2001, p. 5).

De Inspectie SZW is gehuisvest binnen de muren van het ministerie van SZW. Hoewel de Inspectie zelfstandig opereert, voert de inspecteur-generaal regelmatig overleg met de secretaris-generaal en de directeurs-generaal. Zo wordt in de kamerbrief gesteld:

“De Inspectie is een zelfstandig dienstonderdeel van het departement. Aan het hoofd van de Inspectie Werk en Inkomen komt de inspecteur-generaal Werk en Inkomen te staan. De inspecteur-generaal fungeert rechtstreeks onder de secretaris-generaal. De inspecteur-generaal neemt deel aan periodiek overleg van de secretaris-generaal met de directeur-generaal van het ministerie op een zodanige wijze dat dit in overeenstemming is met de verantwoordelijkheid van de inspecteur-generaal voor de onafhankelijke uitvoering van de taken” (2001, p. 5).

Binnen de muren van de het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn de departementale regels ten aanzien van de apparaatzorg ook van toepassing voor de Inspectie, zolang deze geen inbreuk maken op de onafhankelijkheid en de kwaliteit van de Inspectie. Om de onafhankelijke positie van de Inspectie te kunnen blijven waarborgen, richt de Inspectie zich op de vorming van een eigen identiteit:

“Omdat de toezichthouder zijn taken moet kunnen uitvoeren in een onafhankelijke positie is het van belang dat de Inspectie een eigen profiel heeft en zich als een afzonderlijk herkenbare eenheid kan presenteren. Deze herkenbaarheid van de Inspectie zal worden ondersteund door onder meer een eigen logo en vormgeving, en een website waarop rapporten van de Inspectie kunnen worden geraadpleegd” (2001, p. 5).

De minister kan beroep doen op de Inspectie om bepaalde zaken te onderzoeken wanneer hij/zij dit van belang acht. De minister dient immers verantwoording af te kunnen leggen over het functioneren van het stelsel werk en inkomen. De Inspectie stelt vervolgens vast of onderzoek op verzoek aan de orde is en hoeveel capaciteit zij hiervoor reserveert. In het jaarverslag 2012 van de Inspectie SZW staat hierover het volgende omschreven:

“Bewindspersonen kunnen de Inspectie SZW vragen om specifiek onderzoek te doen. Op het gebied van de sociale zekerheid zijn de taken van de Inspectie SZW een wettelijk verankerde procedure. Deze taak is van belang voor de bewindspersonen om zich te kunnen beroepen op informatie van een onafhankelijke toezichthouder over het functioneren van het stelsel werk en inkomen. De bewindspersonen zijn hierbij gebaat als het gaat om het afleggen van verantwoording over het functioneren van genoemd stelsel. Gezien het reactieve karakter van deze taak is moeilijk aan te geven wanneer onderzoek op verzoek aan de orde is en om welke onderwerpen het gaat.

De inspectie voert ook een aantal taken uit op het gebied van organisatiegericht onderzoek. De Auditdienst SZW levert de voorbereidende werkzaamheden, die nodig zijn om een oordeel te kunnen geven over de uitvoering door afzonderlijke uitvoeringsorganisaties en gemeenten. [...] De Auditdienst en Inspectie SZW bepalen in overleg de capaciteit die voor deze activiteiten wordt ingezet, respectievelijk wordt gereserveerd voor ad hoc onderzoek en eventuele verzoeken van de minister.” (2012, p. 56).

Onafhankelijkheidsvraagstuk in jaarverslagen

In de jaarverslagen direct vóór- en na de oprichting van de Inspectie wordt het belang van onafhankelijkheid onderstreept. Er wordt echter niet of nauwelijks ingegaan over de wijze waarop de Inspectie dit dient te waarborgen.⁵⁶ In het latere jaarverslag van 2015 en het meerjarenplan van 2015-2018 van de Inspectie is het onafhankelijkheidsvraagstuk verder niet aan bod gekomen.

Internationale verdragen betreffende onafhankelijkheid

Het International Labour Organization (ILO)⁵⁷ heeft een aantal internationale verdragen opgesteld waarin de onafhankelijkheid van (arbeids-)inspecties geregeld is. Eén daarvan is Verdrag 81, waarin onder andere het volgende staat beschreven: “The inspection staff shall be composed of public officials whose status and conditions of service are such that they are assured of stability of employment and are independent of changes of government and of improper external influences” (ILO, 1947: Verdrag 81, art. 6).

Het verdrag van de ILO is niet bindend en er kunnen geen sancties opgelegd worden aan de regering of de inspectie wanneer zij dit niet naleven. Wel kan de ILO middels naming and shaming overheden aansporen zich aan de in het verdrag opgestelde eisen te voldoen (Popma, 2011).

4.2.2 Bevindingen wetenschappelijk onderzoek

Onderzoek Popma (2011)

In een wetenschappelijk onderzoek naar de Inspectie SZW plaatst Popma (2011) enkele kritische kanttekeningen bij de onafhankelijkheid van de Inspectie SZW. Zo stelt Popma (2011) dat de inkrimping van de Arbeidsinspectie “niet enkel wordt ingegeven door de noodzaak om te bezuinigen, maar ook door politieke keuzes” (p. 6). Popma verwijst in dit verband naar het concept van de zogeheten inspectievakanties. Goed presterende bedrijven mogen, ongeacht het departement, niet meer dan twee

⁵⁶ In het jaarplan van 2011 komt het thema onafhankelijkheid als volgt aan bod: (Inspectie SZW, 2011): (1) “De Inspectie SZW i.o. werkt in nauwe samenwerking met andere onderdelen van het departement de noodzakelijke sturingsrelaties uit. Daarbij is de positionering en besluitvorming van de Inspectie SZW i.o. binnen het departement aan de orde” (p. 6). (2) “Tevens gaat het om de interne sturing van de toekomstige Inspectie. Daarbij gelden sturingsuitgangspunten die recht doen aan de onafhankelijkheid van de Inspectie binnen de ministeriële verantwoordelijkheid en aan de gelijkwaardigheid van beleid, uitvoering en toezicht” (p. 6).

⁵⁷ De International Labour Organization (ILO) is een VN-organisatie die sinds 1919 overheden, werkgevers en vakbonden samenbrengt van 187 lidstaten, arbeidsvoorwaarden stelt en beleid en programma’s ontwikkelt, met als doel eerlijk en fatsoenlijk werk voor iedereen te bewerkstelligen (ILO, 2006).

keer per jaar bezocht worden door een inspectiedienst. Popma stelt dat het concept van de inspectievakantie niet is ingegeven door methodisch weloverwogen prioriteitstelling van de Inspectie SZW: “De inspectievakantie komt primair tegemoet aan klachten van werkgevers over de administratieve last die de Inspectie oplegt aan het bedrijfsleven” (p. 6). Popma vermoedt dat een dergelijke inspectievakantie is ingefluisterd door de politieke voorkeur van het kabinet op dat moment. Dit staat volgens hem lijnrecht tegenover de strekking van artikel 6 uit het ILO-verdrag 81, waarin staat dat een inspectie een onafhankelijke toezichthouder moet zijn die in hoge mate los moet staan van de politieke agenda van beleidsmakers en een eigen koers moet volgen (Popma, 2011).

Verder denkt Popma (2011) dat de verwevenheid van inhoudelijk deskundigen van het Expertisecentrum met de beleidsafdelingen van het ministerie de onafhankelijkheid in gevaar kan brengen. Popma haalt artikel 9 uit het ILO-verdrag aan, waarin wordt gesteld dat deskundigen ondersteunend moeten zijn aan het veldwerk. In de praktijk, stelt Popma, bestaat een aanzienlijk deel van de werkzaamheden van experts echter ook uit inhoudelijke ondersteuning van de beleidsafdelingen van het ministerie. Aangezien de oorspronkelijke taak van deze specialisten het ondersteunen is van projectleiders en inspecteurs van de arbeidsinspectie, kunnen zij al snel in een moeilijke positie komen wanneer een beleidsafdeling andere opvattingen heeft over bijvoorbeeld de prioriteitstelling of de juiste aanpak. “De inhoudelijk specialisten raken hiermee een deel van hun onafhankelijkheid kwijt”, aldus Popma (2011, p.7).

Tot slot geeft Popma aan dat het van belang is dat de verantwoordelijkheden tussen beleid, uitvoering en toezicht duidelijk gescheiden blijven. Hierbij haalt hij het benchmark-onderzoek ‘*Rijksinspecties*’ van Ernst & Young aan, waarin onder andere de onafhankelijkheid van de Inspectie SZW aan bod komt. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de directie Arbeidsomstandigheden, onderdeel van de Inspectie, een grote betrokkenheid heeft bij de totstandkoming van het uit te voeren beleid, terwijl de beleidsafdeling van het ministerie hier verantwoordelijk voor hoort te zijn. Popma geeft aan dat het goed is dat de Arbeidsinspectie weet wat er speelt op beleidsniveau (en omgekeerd), maar dat onduidelijke afbakening van verantwoordelijkheden de onafhankelijkheid van beide organisaties in het geding kan brengen. Popma:

“Door toenemende betrokkenheid van experts van de Arbeidsinspectie bij het beleid van het ministerie dreigen niet alleen de experts zélf in een spagaat terecht te komen, maar omgekeerd is er ook het gevaar dat de beleidsafdeling zich inhoudelijk gaat bemoeien met de activiteiten en prioriteiten van de Arbeidsinspectie – waarmee de onafhankelijkheid van de Inspectie in het gedrang zou kunnen komen” (2011, p. 7-8).

Onderzoek SER (2013)

In 2013 is de Sociaal Economische Raad (SER) een onderzoek gestart naar de onafhankelijkheid van de Inspectie SZW. De directe aanleiding tot dit onderzoek betrof het falende toezicht bij olieopslagbedrijf

Odfjell. Samen met de milieudienst Rijnmond (DCMR) en de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR) voerde de Inspectie SZW het toezicht uit op Odfjell.⁵⁸

Om te onderzoeken waarom de misstanden bij Odfjell zo hoog hebben kunnen oplopen is er een onderzoeksraad ingesteld. Het gaat hier immers om een BRZO-bedrijf, waarvan verwacht wordt dat snel wordt ingegrepen wanneer misstanden ontdekt worden, om op deze wijze gevaarlijke situaties voor werknemers en omgeving te voorkomen. De onderzoeksraad kwam tot de conclusie dat de toezichthouders niet strikt op durfden te treden (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2013):

“Vooral de DCMR ging bij het toezicht uit van een goede relatie met het bedrijf, in de veronderstelling dat dit de meest effectieve omgangsvorm is om zo de veiligheid bij het bedrijf te waarborgen. De Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond had geen traditie om handhavend op te treden en sloot zich aan bij de aanpak van de DCMR. Hoewel de Inspectie SZW een striktere lijn volgde heeft zij zich, vooral in de periode 2009-2011, ook bij deze aanpak zonder sancties aangesloten” (p. 8).

Zo is er volgens de SER door de toezichthouders te veel nadruk gelegd op een goede relatie met het bedrijf. In plaats van het opleggen van sancties werd vaak gekozen voor een maatregel, die pas na lange tijd van onderhandelen tot stand kwam (Onderzoeksraad voor de veiligheid, 2013):

“De toezichthouders committeerden aan de plannen van het bedrijf, waardoor vervolgens de distantie ontbrak om kritisch en onafhankelijk te inspecteren en te handhaven. In een dergelijke situatie wordt de toezichthouder meer adviseur dan controleur” (p. 8).

Volgens de onderzoeksraad begonnen de toezichthouders pas na de ontdekking van een ernstige emissie van butaan en benzeen doortastend op te treden. “Informatie van klokkenluiders en mediaberichtgeving droegen bij aan de druk om anders om te gaan met Odfjell”, constateerde de Raad (2013, p. 117).

Ook Van Vollenhoven stelt in het interview met Argos (2016a) dat het interne toezicht bij Odfjell veiligheidsnaleving voornamelijk zag als kostenpost die de winst drukte. Daarnaast was de externe toezichthouder volgens Van Vollenhoven te veel gericht op de goede verhoudingen met het bedrijf en op de werkgelegenheid van de sector. Ook haalt Van Vollenhoven in het interview de casus Chemiepack⁵⁹ aan. Hierbij kwamen volgens hem de inspecteurs alleen langs als het schikte én met

⁵⁸ Casus Odfjell: In maart 2012, tijdens een onaangekondigde inspectie, constateren inspecteurs grote achterstanden in het onderhoud aan drijvende daken en drukventielen van opslagtanks. Odfjell Rotterdam blijkt dan niet aan te kunnen tonen dat de staat van de gigantische tanks in orde is. Ook stellen de inspecteurs vast dat ongeschikte elektronische apparatuur wordt gebruikt in een omgeving met explosiegevaar en dat de koel en blussystemen van tanks jarenlang niet zijn getest. De inspecteurs hebben sommige gebreken al jaren eerder geconstateerd zonder dat het bedrijf effectieve maatregelen nam (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2013).

⁵⁹ Casus Chemiepack: Op 5 januari 2011 ontstond een brand op het buitenterrein van het bedrijf Chemiepack, gemeente Moerdijk. Op het buitenterrein stond een aanzienlijke hoeveelheid brandbare chemicaliën verpakt in containers. Door de brand smolten de containers, stroomden de chemicaliën over het terrein en ontwikkelde zich een vloeistofbrand, die steeds verder uitbreidde en ook de bedrijfshallen van Chemie-Pack introk. Het bedrijf was in haar eigen risicobeoordeling niet uitgegaan van een dergelijk scenario en heeft alleen preventieve maatregelen genomen gericht op een brand die binnen ontstaat en zich naar buiten verplaatst. Volgens de vergunningen mogen zich op het buitenterrein van Chemie-Pack geen gevaarlijke stoffen bevinden. Uiteindelijk verwoest de brand het gehele bedrijf en twee bedrijfshallen van een naburig gelegen bedrijf. Als gevolg van de brand ontstond een rookwolk die over een deel van Nederland trok, met grote maatschappelijke onrust tot gevolg (Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, 2011).

vooraankondiging. Het bedrijf volgde de aanbevelingen van inspecties betreffende de veiligheid onvoldoende op, maar “merkwaardig genoeg gingen de inspecties hier zelf ook laks mee om”, aldus Van Vollenhoven. Van Vollenhoven stelt dat “de eigen verantwoordelijkheid door de sector in dit geval niet wordt genomen, maar dat er ook geen correctie vanuit het extern toezicht is geweest (...) Waar is toch de rol van het intern toezicht om het te corrigeren en waar was de externe toezichthouder, die er volgens mij is om het publieke belang te dienen”, aldus van Vollenhoven (2016a).

4.2.3 Visies belanghebbenden

Uit onderzoek naar de onafhankelijkheid van de Inspectie SZW komt naar voren dat er twijfels bestaan aan het onafhankelijk functioneren van arbodiensten. Omdat het beleid van de Inspectie SZW mede wordt gevormd op de melding van beroepsziekten door arbo-artsen, is het van belang dat deze artsen onafhankelijk van de werkgever kunnen handelen⁶⁰

Visie FNV

Zo uit de vakbond Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV) zorgen over de onafhankelijkheidspositie van arbo-artsen. Arbo-artsen worden bekostigd en gekozen door de werkgever. Volgens de FNV zorgt de financiering van bedrijfsgezondheid door de werkgevers voor een afhankelijkheidsrelatie tussen arbo-arts en werkgever. Zo noemt de FNV bedrijfsartsen ‘vaak niet integer, niet onafhankelijk en dikwijls niet objectief’. Ook stelt Leo Hartveld, bestuurder van de FNV: “Wie betaalt, bepaalt” (Vrieselaar, 2014, p. 1). Om deze reden heeft het FNV onafhankelijke vakbond-artsen ingezet, waar werknemers terecht kunnen voor een *second opinion*. Andere sociale partners delen de zorgen van de FNV niet en betwijfelen de noodzaak om deze vakbond-artsen in te zetten. Zo zijn zij van mening dat het huidige stelsel van arbodiensten en bedrijfsartsen goed werkt (Vrieselaar, 2014).

Visie onderzoeksbureau AStri

Het onderzoeksbureau AStri deed in 2011 onderzoek naar de onafhankelijkheid van bedrijfsartsen. Hieruit blijkt dat 16% van de werknemers twijfelt aan de onafhankelijkheid van hun bedrijfsarts (Zwart, Prins & Gulden, 2011). Verder blijkt uit ledenonderzoek van de Nederlandse Vereniging voor Arbeids- en Bedrijfsgeneeskunde (NVAB) dat een minderheid van de bedrijfsartsen aangeeft niet geheel onafhankelijk te kunnen werken van de werkgever, de eigen arbodienst of de werknemer.⁶¹ Uit een onderzoek van de GfK Intomart in 2013 blijkt echter dat werknemers tevreden zijn over ‘onafhankelijkheid’ van hun bedrijfsarts.⁶²

⁶⁰ In §4.4 wordt nader ingegaan op de informatierelatie tussen arbodienst en de Inspectie SZW.

⁶¹ Wel geeft de NVAB aan dat dit percentage in 2014 ten opzichte van eerder ledenonderzoek in 2010 is gedaald (NVAB, 2014).

⁶² Zo geeft 80% van de werknemers aan het gevoel te hebben dat ze serieus genomen worden door de bedrijfsarts en 70% geeft aan niet het gevoel te hebben dat de bedrijfsarts in zijn oordeel afhankelijk is van de werkgever (GfK, 2013).

4.2.4 Uitkomsten interview

Geïnterviewde erkent dat het onafhankelijkheidsvraagstuk voor de Inspectie SZW, net als voor de andere inspecties, een complex vraagstuk is. Een vraagstuk waar de afzonderlijke inspecteur-generaals onderling geregeld gesprekken voeren over hoe de governance van de inspecties ingericht moet worden (bijlage 2). Meestal worden zij hierin bijgestaan door experts van Bureau Inspectieraad. “Dit om maximale waarborg voor onafhankelijk optreden van de inspecties te creëren” (bijlage 2), aldus geïnterviewde.

Geïnterviewde stelt dat de Inspectie SZW net als andere inspecties onafhankelijk is. Hier voegt hij aan toe: “Net zo goed als de NZA onafhankelijk is, van de minister van VBS. Maar je ziet ook dat de NZA met een subsidietoekenning van 100 miljoen aan de Erasmus Universiteit toch ook niet heel onafhankelijk is” (Bijlage 2).⁶³ Geïnterviewde vervolgt zijn verhaal met een ander voorbeeld waarin hij de complexiteit van het vraagstuk nog eens benadrukt:

“Waar blijkt onafhankelijkheid nou uit? Onze voorgaande inspecteur-generaal (IG), de heer Leo Kokhuis, had altijd een hele mooie term voor onafhankelijkheid. Onafhankelijkheid zat volgens hem tussen de oren van de inspecteur-generaal. Je kunt op papier nog zo mooi regelen dat de inspecteur-generaal bevoegd is tot het nemen van een maatregel tegen bedrijf x, a, of z. In de praktijk, in de ambtelijke wereld waarin een inspecteur-generaal altijd in dienst is bij het rijk, zit het tussen de oren van de IG, hoe hij luistert naar of de minister toch niet iets van hem wil. En dan kun je op papier nog zoveel waarborg creëren die ervoor moet zorgen dat de IG onafhankelijk is, als de IG dan toch denkt: ‘ja, maar het is wel mijn minister en daar komt hij misschien mee in de kamer’, als hij dan toegeeft aan die gedachte, dan maakt het niet uit hoe er gepositioneerd is” (bijlage 2).

Geïnterviewde stelt dat de positionering van de Inspectie (en de inspecteur-generaal) ten opzichte van het verantwoordelijke ministerie niet uitmaakt. Dit blijkt ook uit het volgende citaat: “De IG van de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) zit in Utrecht en zijn opdrachtgevers zitten hier in Den Haag. Is dat dan een waarborg voor zijn onafhankelijkheid? Een mailtje is zo gestuurd en een telefoontje is zo gepleegd” (bijlage 2).

Geïnterviewde vervolgt zijn betoog en stelt dat het niet gaat om de positionering van de Inspectie, maar voornamelijk om de persoonlijkheid van de inspecteur-generaal⁶⁴:

⁶³ In deze casus heeft het ministerie van VBS de NZA onder druk gezet om 100 miljoen euro toe te kennen aan het Erasmus Medisch Centrum voor een nieuwbouwproject. Dit tot ontsteltenis van de politiek en vooraanstaande academici (Dohmen & Wester, 2014).

⁶⁴ Dit wordt ook ondersteund door Mertens en Spaninks (2013). Deze hielden voor hun boek een interview met twaalf leiders van verschillende inspecties om zo meer over het vak van de Inspecteur-Generaal te weten te komen. Zo vroegen zij onder andere: “hoe verhoudt de inspecteur-generaal zich tot het betreffende ministerie en de bewindslieden? Ziet de inspecteur-generaal het ministerie en de bewindslieden als een geheel of heeft de inspecteur-generaal een eigen relatie tot de bewindslieden? Gaat de inspecteur-generaal gemakkelijker om met de bewindslieden of met de directiegeneraal, of maakt dat niet uit? Wat zijn daar ontwikkelingen, ervaringen en wenselijkheden?” (p. 6). Uit de antwoorden kan opgemaakt worden dat de onafhankelijke rol van de inspecteur-generaal afhangt van: de inspectie waar hij werkzaam is; de context waarbinnen hij opereert, en de persoonlijkheid van de IG en de minister waar hij mee samenwerkt (Mertens & Spaninks, 2013).

“Onze IG is lid van het onderdeel MT-SZW (Management Team Sociale Zaken en Werkgelegenheid). Is hij daardoor minder onafhankelijk of niet? Dat hangt helemaal van zijn opstelling af. Hoe hij functioneert in dat overleg. Als hij heel helder en heel transparant is en bijvoorbeeld stelt: ‘Beste collega lid MT-SZW, dit vraagt u van mij, maar realiseer u wel wat u van mij vraagt. Want u vraagt hier mijn oordeel aan te passen en die vraag behoort u mij niet te stellen’. Wanneer hij dit op deze manier stelt, moet het geen enkel probleem zijn” (bijlage 2).

Toch kan het voorkomen dat er achter de schermen afspraken gemaakt worden, waarbij de onafhankelijkheid van de IG in het geding komt. “Ja, dan is dat gewoon heel lastig. Dat is dan een heel ongrijpbaar vraagstuk” (Bijlage 2), concludeert geïnterviewde. Volgens hem is de inspecteur-generaal zich er goed van bewust dat het ministerie invloed op hem uit probeert te oefenen om een bepaalde koers in te slaan: “Ik merk dat een aantal IG’s die wij gehad hebben, zich heel goed realiseren in welke posities zij zitten. Zij zijn altijd heel transparant naar het ministerie toe geweest over wat zij wel en niet zullen gaan doen” (Bijlage 2).

Geïnterviewde gaat ook in op de wettelijke basis die de onafhankelijkheid van de Inspectie SZW waarborgt en dat in de praktijk de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zich doorgaans schikt aan deze wettelijke basis. Geïnterviewde: “Er staat nergens in de wet, en ook niet in de governance-brief naar de kamer toe, dat de minister het meerjarenplan kan afkeuren” (Bijlage 2). De minister kan dit alleen goedkeuren en aan de kamer aanbieden. Geïnterviewde geeft aan dat er in maart en april gesproken wordt met de minister over het jaarplan en de meerjarenplannen. “Wij vertellen de minister dan wat wij op basis van de risicoanalyse hebben geconstateerd. Hierbij wijzen wij hem erop dat gegeven zijn politieke leiding, dit de volgende consequenties kan hebben” (Bijlage 2). Volgens geïnterviewde is de minister altijd onafhankelijk gebleven ook al strookte deze plannen niet met de koers van de partij die de minister vertegenwoordigde:

“In mijn waarneming is het steeds zo geweest dat de minister dan zegt: ‘Dat is voor mijn partijlijn een hele ingewikkelde kwestie, maar als u op feiten en waarnemingen constateert dat dit de beste manier is, dan moet ik daar politiek naar handelen.’ Ik heb nog nooit meegemaakt dat een minister dan aan ons vraagt dingen wel of niet te doen” (Bijlage 2).

Geïnterviewde geeft aan niet anders te kennen dan dat ministers niet zomaar toezeggingen deden aan de Tweede Kamer, zonder eerst de visie van de Inspectie te raadplegen.

“Ik vind dat wij een aantal keer achter elkaar goede ministers gehad hebben die ook zeiden: ‘Nou kamer ik hoor u aan, ik heb zelf op basis van mijn gegevens dit en dit gezien, ik weet niet of wij hier capaciteit op in zullen zetten, maar ik zal het bespreken met mijn Inspectie’” (Bijlage 2).

Ook stelt geïnterviewde dat de governance verhoudingen goed uitgelegd worden aan nieuwe ministers: “Een goede inspecteur-generaal zal zijn minister of staatssecretaris erop wijzen dat hij geen

toezeggingen aan de kamer moet doen die strijdig zijn met hoe de governance verhoudingen zijn.” Dit blijkt volgens hem ook uit de praktijk: “Tot nog toe hebben wij altijd ministers gehad die zeggen dat zij het eerst zullen overleggen met hun inspecteur-generaal” (Bijlage 2).

Geïnterviewde noemt de wet SUWI (eerder besproken in 4.2.1), die de onafhankelijkheid van de Inspectie extra moet waarborgen ten opzichte van de minister. Hij stelt dat er in deze wet een bepaling opgenomen staat die de inspecteur-generaal de mogelijkheid geeft om zich direct te wenden tot de Tweede Kamer, wanneer deze van mening is dat hij over te weinig middelen beschikt. De inspecteur-generaal zou de minister dus in principe kunnen passeren en zijn vraag direct aan de Tweede Kamer kunnen richten.

Geïnterviewde geeft aan dat ook het parlement invloed uit kan oefenen op de werkzaamheden van de Inspectie:

“Wij zien het parlement als hét orgaan van de samenleving. Dus op het moment dat er een kamerbrede meerderheid is, of een motie, of vraag is vanuit de Kamercommissie, om in te duiken op een bepaald probleem, dan gaan wij wel verkennen hoe groot die problematiek nu werkelijk is” (Bijlage 2).

Volgens geïnterviewde heeft dit echter niets van doen met de onafhankelijkheid van de Inspectie ten aanzien van het parlement. “Het parlement is een makkelijk traceerbaar geluid van de samenleving. Je kunt natuurlijk zelf wel vragenlijsten in de samenleving rond gaan sturen, maar dit geeft ons ook een representatief beeld” (Bijlage 2). Geïnterviewde stelt dat de Inspectie de door het parlement geschetste problematiek altijd zal onderzoeken, behalve wanneer het om een eenmalig incident gaat:

“Wij komen in dat geval wel met een schriftelijke reactie terug. Bijvoorbeeld: ‘Nou wij hebben nog eens gekeken naar de problematiek omtrent... De afgelopen vijf jaar hebben wij nog geen enkele melding ontvangen. Dus wij zien het voor nu nog als een incident’. Mochten er dan nog vaker meer dingen in de pers komen over deze problematiek, dan zullen wij het meenemen in de risicoanalyse en zullen wij er wellicht op gaan programmeren. Dus ook daar moet je als Inspectie open en transparant in zijn” (Bijlage 2).

Geïnterviewde geeft aan dat er wel degelijk onafhankelijkheidsproblematiek plaatsvindt tussen de toezichthouder en de onder toezicht staande, met name daar waar een groot bedrijf mee gemoeid is. Als voorbeeld haalt hij Odfjell aan. Zo stelt geïnterviewde:

“Wat je wel ziet is hoe het vraagstuk onafhankelijkheid nou speelt bij een casus als Odfjell. Hier gaat het echt om een individueel bedrijf. In welke mate laat je daar nou beïnvloeding plaatsvinden? Het is een grote werkgever in de Rotterdamse haven en soms heerst er dan de gedachte dat het daarom niet zomaar gesloten kan worden. Ik denk dat wij als Inspectie SZW daar vrij hard in zijn. Onder het motto: Dit is een groot risico, dus sluiten die tent. Voor ons spelen belangen niet mee en het bedrijf maakt het er tenslotte zelf naar. Maar ook daar weer geldt: hoe onafhankelijk is de inspecteur-generaal die aan het

hoofd staat van de Inspectie? In welke mate laat hij bepaalde belangen wel meewegen? De casus Odfjell is een mooi voorbeeld, want de bestuurders van het havenbedrijf van Rotterdam en van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) vervulden ook een bestuursfunctie bij de toezichthouder, zo bleek uit een rapport van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid” (Bijlage 2).

Geïnterviewde stelt dat ze bij de Inspectie zeer goed waken voor dit soort belangenverstrengeling en dat geprobeerd wordt deze met een gedegen governance structuur te vermijden:

“Wij scheiden eigenlijk heel goed de uitvoerende, de politieke en de rechtsprekende macht. Onze inspecteurs, die onder één directeur vallen, zeggen de boete aan. De boete wordt vervolgens onder aansturing van een andere directeur feitelijk opgelegd. Om ook daar weer enige scheiding te krijgen tussen de ene directeur die de boete aanzegt en de andere die de boete oplegt. Vervolgens is bezwaar en beroep weer mogelijk via een andere directeur. Om ook daar weer onafhankelijkheid van de inspecteurs te waarborgen. Want als één inspecteur de boete mag aanzeggen en ook innen dan heb je kans op onafhankelijkheidsproblemen” (Bijlage 2).

Daarnaast stelt geïnterviewde dat er intercollegiale toetsing wordt toegepast om de (onafhankelijke) oordeelsvorming van de inspecteurs te kunnen controleren: “Mochten er bijvoorbeeld weer inspecties uitgevoerd worden in een bepaalde sector, dan zal gekeken worden welke bedrijven de vorige keer door welke inspecteur behandeld werden. Hij zal dan niet naar dezelfde bedrijven gestuurd worden, maar naar andere” (Bijlage 2). Ook stelt geïnterviewde dat er bij projecten met een langere doorlooptijd tussentijds intercollegiale toetsing in is gebouwd. Op basis van de eerste handhavingsresultaten wordt gecontroleerd of inspecteurs strikt genoeg hebben opgetreden. Mocht blijken dat een inspecteur een te milde aanpak heeft gehanteerd dan kan deze worden bijgestuurd.

Volgens geïnterviewde de media een belangrijke meldingsbron. Toch zal de Inspectie SZW volgens hem niet direct haar programmering aanpassen wanneer de media een zaak onder de aandacht brengt en druk uitoefent op de Inspectie: “Ja natuurlijk, als er weken aanhoudende media oproer is, zullen wij kijken of wij daar als inspectiedienst ook mee aan de slag moeten. Maar dit zal dan ook bij ons binnenkomen, omdat parlementsleden vragen beginnen te stellen. En ook dan kijken wij weer goed of er daadwerkelijk wat speelt” (Bijlage 2). Als voorbeeld noemt hij het probleem rond asbestsanering bij de wijk Kanaleneiland in Utrecht. Door uitspraken in de media is de Inspectie de zaak nogmaals gaan onderzoeken, nadat verschillende inspectieverslagen aantoonde dat er niets aan de hand was. Geïnterviewde:

“Vervolgens kijken wij als Inspectie er wel naar. Is er misschien toch iets wat wij niet gezien hebben? Uiteindelijk bleek dat er gewoon zorgvuldig gesaneerd werd en langzaamaan ebde het weer weg uit de media. Je hebt dus altijd te maken met de media. Het is wel de vraag hoe je met de media om moet gaan. Met weer de vraag: hoe transparant ben je? Hoe transparanter je kunt zijn over wat er speelt, hoe

makkelijker het is om dingen in de kiem te smoren. Eén van de redenen waarom wij graag transparant willen zijn” (Bijlage 2).

In het interview oppert geïnterviewde één laatste vraagstelling, dit om gelijktijdig het onderwerp onafhankelijkheid mee te concluderen. Zo stelt hij dat de ministerraad momenteel de inspecteur-generaal kiest. Geïnterviewde vraagt zich af of het voor de onafhankelijkheid van de inspecteur-generaal uitmaakt of deze wordt gekozen door de ministerraad of op democratische wijze wordt aangesteld? Hij is van mening dat onafhankelijkheid te maken heeft met de persoonlijkheid van een inspecteur of inspecteur-generaal. Goede governance kan in de visie van geïnterviewde de onafhankelijkheid maar ten dele waarborgen.

4.2.5 Deelconclusie van het thema ‘Onafhankelijkheid’

In de wet SUWI en het nader uitgewerkte AMvB staat vastgelegd op welke wijze de Inspectie SZW haar onafhankelijkheid dient te waarborgen. Daarnaast heeft de International Labour Organization (ILO) een aantal verdragen opgesteld betreffende de onafhankelijkheid van Arbeidsinspecties. Deze verdragen vormen de richtlijn voor het nationale beleid.

Toch zijn er bij de Inspectie spanningen te ontdekken in de waarborging van een onafhankelijke positie: uit het onderzoek komt naar voren dat bij de uitvoering van toezicht beïnvloeding kan plaatsvinden van de politiek, de minister en het ministerie, onder toezicht staande organisaties en de media.

Ten eerste komt uit het onderzoek naar voren dat onafhankelijkheid van de Inspectie SZW ten aanzien van de politiek geen rustig bezit is. De Kamer kan een motie of wens indienen bij de Inspectie om een zaak nader te onderzoeken en hierop (meer) te programmeren. De Inspectie SZW zal in dit geval onderzoek doen om vast te stellen of de geschetste problematiek meer prioriteit hoort te krijgen. Waar critici de politieke beïnvloeding als een probleem voor de onafhankelijkheid zien, wijzen voorstanders erop dat de Inspectie hiermee attent wordt gemaakt op belangrijke geluiden uit de samenleving. Dit hoeft echter niet te betekenen dat de Inspectie haar programmering aanpast.

Ten tweede doen zich spanningen voor bij het waarborgen van een onafhankelijke positie van de Inspectie SZW ten opzichte van haar ministerie en minister. Omdat de Inspectie gevestigd is binnen het ministerie, schuilt het gevaar dat de minister en andere ministerie-leden gemakkelijk invloed kunnen uitoefenen op het beleid en de werkwijze van de Inspectie. Hierbij resteert de vraag in hoeverre deze positionering uitmaakt voor de onafhankelijkheid ten aanzien van het ministerie. Ook wanneer de Inspectie SZW en haar ministerie zich niet in één gebouw bevinden, kunnen beide partijen met het huidige scala aan communicatiemiddelen gemakkelijk met elkaar in contact komen. Toch is er op deze wijze minder kans dat er socialisering plaatsvindt tussen de Inspectie SZW en haar ministerie. Om een onafhankelijke positie te waarborgen tegenover het ministerie legt de Inspectie SZW nadruk op haar

eigen identiteit. Op deze wijze probeert de Inspectie aan het ministerie en aan buitenstaanders kenbaar te maken dat zij onafhankelijk opereert.

Verder kunnen politieke wensen ook op indirecte wijze, bijvoorbeeld via de minister, bij de Inspectie terechtkomen. Om deze redenen wordt bij de Inspectie SZW het belang onderstreept dat zowel de inspecteur-generaal, de secretaris-generaal en de minister de onafhankelijke positie van de inspectie waarborgen. Waarbij laatstgenoemde geen toezeggingen doet aan de kamer zonder eerst de visie van de Inspectie te raadplegen. Wanneer de minister aanwijzingen geeft aan de inspectie tot het uitvoeren van specifiek onderzoek, zal de Inspectie beoordelen hoeveel capaciteit zij voor deze verzoeken beschikbaar kan- en zal stellen.

Binnen de Inspectie rust een grote verantwoordelijkheid op de inspecteur-generaal in het faciliteren van een onafhankelijke arbeidsinspectie. Hierbij heerst de optiek dat de persoonlijkheid van de inspecteur-generaal de doorslaggevende factor is: wanneer deze zijn functie integer en professioneel uitvoert, hoeft er geen sprake te zijn van spanningen rondom onafhankelijkheid. Hoe getrouw een inspecteur-generaal is in zijn of haar na te streven onafhankelijke positie is echter niet meetbaar.

Verder zijn in deze paragraaf verschillende (onderzoeks)rapporten besproken waarin wordt gesteld dat er bij de Inspectie een vage scheidingslijn is tussen beleid, uitvoering en toezicht. Zo kunnen problemen rondom onafhankelijkheid ontstaan wanneer inspecteurs en beleidsmakers (deels) in hetzelfde veld opereren. Bij de Inspectie SZW werken beleidsafdelingen en inspecteurs samen, zodat beide op de hoogte blijven van nieuwe ontwikkelingen in beleid en uitvoering. Op deze wijze is er mogelijk sprake van beïnvloeding van toezichtexperts (inspecteurs) op het SZW-beleid enerzijds, én bemoeienis van beleidsmakers op de toezichtactiviteiten van de inspectie anderzijds.

Ten derde zijn er spanningen zichtbaar bij het hanteren van een onafhankelijke positie ten aanzien van onder toezicht gestelden. In deze relatie wisselen het opbouwen van een goede relatie en het waken voor verklefing elkaar continue af. Om onafhankelijkheid te waarborgen en verklefing met de onder toezicht staande organisatie tegen te gaan, onderschrijft de Inspectie SZW het belang van het voeren van een goed governance-beleid. Zo wordt onder andere de verantwoordelijkheid verdeeld bij het toezeggen, het opleggen en het in behandeling nemen van bezwaar bij een boetebesluit. Daarnaast vindt er binnen de Inspectie SZW intercollegiale toetsing plaats, zodat op regelmatige basis getoetst wordt of de werkwijze van de inspecteur (nog steeds) strookt met de richtlijnen van de Inspectie. Toch lijkt er in de praktijk wel degelijk verklefing tussen de Inspectie SZW en onder toezicht gestelde organisaties plaats te vinden. Bekende voorbeelden zijn de casus Odfjell en de casus Chemiepack.

Ook de (on)afhankelijkheid van arbodiensten in relatie tot de onder toezicht staande sector staat ter discussie. Arbodiensten leveren belangrijke informatie over het functioneren van een organisatie of sector, wat invloed heeft op de programmering en het beleid van de Inspectie. Het is daarom van belang

dat deze diensten onafhankelijk te werk kunnen gaan. De onafhankelijkheidspositie is echter in gevaar omdat arbodiensten worden gekozen en betaald door de bedrijven en organisaties zelf.

Ten slotte is onderzocht of de Inspectie SZW onafhankelijk opereert van de media. Zo kan het voorkomen dat de Inspectie zaken onderzoekt die lang in de media aanhouden. Net als het parlement wordt de media door de Inspectie gezien als een klankbord voor zorgen uit de samenleving. Een nadeel kan zijn dat deze nieuwe onderzoeken de lopende zaken (die mogelijk meer prioriteit vereisen) vertragen. Om zorgen vanuit de media en de samenleving te ondervangen dient de Inspectie SZW transparant te zijn in haar werkwijze en haar bevindingen. Door onderzoeksresultaten volledig openbaar te maken, kan zij sensationisme van de media vóór zijn en zorgen bij burgers wegnemen of voorkomen.

4.3 Transparant toezicht

In dit deelonderwerp wordt onderzocht welke spanningen de Inspectie SZW ervaart rondom het thema ‘transparantie’. In het theoretisch kader is beschreven welke spanningen binnen dit thema spelen. Er wordt aan de hand van verschillende bronnen geanalyseerd op welke wijze de Inspectie SZW een juiste balans probeert te houden tussen transparantie en discretie van haar onderzoeksresultaten. Hierbij wordt ook gekeken of de Inspectie SZW een onderscheid maakt bij de openbaarmaking van onderzoeken bij particuliere en publieke organisaties.

4.3.1 Wettelijk en bestuurlijk kader

In het Meerjarenplan 2015-2018 stelt de Inspectie SZW dat transparantie moet bijdragen aan de voorspelbaarheid van de Inspectie (p. 6). Het uitgangspunt van de Inspectie is dan ‘open tenzij’. De Inspectie stelt in ieder geval transparant te zijn over (Inspectie SZW, 2015b):

- (1) De uitkomsten van de risicoanalyse
- (2) De op basis van de risicoanalyse gemaakte keuzes
- (3) De bevindingen van de Inspectie SZW
- (4) De rol en de verantwoordelijkheid van de Inspectie SZW enerzijds en van bedrijven en instellingen anderzijds.

De Inspectie wil haar transparantie kenbaar maken door inzicht te bieden in haar werkzaamheden in openbare jaarplannen en jaarverslagen. Inhoudelijk legt zij verantwoording af via rapportages, die toegankelijk zijn via de website van de Inspectie. De minister van SZW heeft via een brief aan de Tweede Kamer in 2014 aangegeven de wettelijke basis hiervoor te realiseren. Volgens de Inspectie SZW is hiermee een nieuwe impuls gegeven aan haar transparantiebeleid (Inspectie SZW, 2014e)

Met de voorgenomen transparantie zullen bedrijven en instellingen met naam en toenaam vermeld worden. Dit sluit aan bij het uitgangspunt van het kabinet dat overheidsinformatie zoveel mogelijk actief openbaar gemaakt moet worden. De openbaarmaking van de inspectieresultaten heeft volgens de Inspectie SZW twee doelen: het vergroten van de transparantie van de Inspectie en het bevorderen van de naleving (Inspectie SZW, 2014e). De Inspectie stelt hierover in haar meerjarenplan 2015-2018 het volgende (Inspectie SZW, 2015b):

“Transparantie over waar de Inspectie controleert en wat zij vervolgens doet en aantreft, past bij een moderne toezichthouder. Het bekendmaken van inspectieresultaten kan grote gevolgen hebben voor de genoemde bedrijven en werknemers. De Inspectie past deze toezichtvorm daarom zorgvuldig toe” (p. 6).

De Inspectie streeft ernaar om in de toekomst alle inspectieresultaten openbaar te maken. Nochtans gebeurt dat niet omdat openbaarmaking een complex proces is. Vanwege de vereiste procedurele en juridische zorgvuldigheid heeft de Inspectie SZW gekozen voor een gefaseerde invoering van

openbaarmaking. Bij zaken waar milieu-informatie aan de orde is vindt volledige openbaarmaking al plaats sinds 2014, omdat de huidige Wet openbaarheid van bestuur (Wob) daar ruimere mogelijkheden voor kent.⁶⁵ Vooralsnog worden alleen bedrijven die een zware milieuovertreding hebben begaan (bijvoorbeeld overtredingen bij het saneren van asbest) op de website van de Inspectie met naam en toenaam vermeld. Bij andere inspectieverslagen op de website wordt nog geen bedrijfsnaam vermeld, maar wel het type bedrijf en de precieze locatie waar de overtreding is begaan. Via de Wet Aanpak Schijnconstructies (WAS), die vanaf 1 juli 2015 van kracht is, wordt gewerkt aan een wettelijke basis voor volledige openbaarmaking van de onderzoeksresultaten (Rijksoverheid, 2015).

Zo is in de WAS geregeld dat actieve openbaarmaking ook gaat plaatsvinden bij zaken waar arbeidswetten van toepassing zijn. In de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) zijn nadere regels gesteld welke gegevens openbaar gemaakt zullen worden op de website van de Inspectie SZW. Na inwerkingtreding van de AMvB zal de invoering gefaseerd plaatsvinden (Inspectie SZW, 2015c).⁶⁶

4.3.2 Bevindingen onafhankelijk onderzoek

Er zijn er in de wetenschappelijke literatuur geen analyses beschikbaar betreffende het openbaarmakingsbeleid van de Inspectie SZW. Daarentegen geven verschillende belanghebbende partijen hun visie op het openbaarmakingsbeleid van de Inspectie SZW, waardoor inzicht wordt geboden in de spanningen die de Inspectie SZW rondom het thema transparantie ervaart. Deze zullen hieronder besproken worden.

4.3.3 Visies belanghebbenden

Visie politiek

Een voorbeeld waarbij er rondom transparantie een spanning vormde betreft Chemiepack⁶⁷. Ondanks vragen van de SP en GroenLinks werden de inspectierapporten van chemiebedrijven in de Rotterdamse haven niet openbaargemaakt. Vier risicobedrijven in de Rotterdamse haven hielden de publicatie van kritische rapporten over de veiligheid tegen. De procedures liepen maanden door. De bedrijven wilde

⁶⁵ In de toelichting van de ‘Beleidsregel openbaarmaking inspectiegegevens bij zware of ernstige asbestovertredingen’ staat uitgelegd op welke wijze de Inspectie SZW meer juridische vrijheid heeft voor openbaarmaking bij asbestovertredingen. Zo wordt gesteld in de toelichting: “Bij het nemen van een besluit tot openbaarmaking worden de in de Wob genoemde uitzonderingsgronden meegewogen. Dit betekent dat bij elk besluit tot openbaarmaking het algemene belang van openbaarheid wordt afgewogen tegen de in artikel 10 van de Wob genoemde belangen. De gegevens die volgens deze beleidsregel actief openbaar worden gemaakt zijn gegevens over asbestovertredingen waar er gevaar is voor blootstelling aan asbest. Zoals hiervoor aangegeven is dit milieu-informatie als bedoeld in artikel 19.1a van de Wet milieubeheer. De Wob kent hiervoor een ruimer openbaarmakingsregime. Zo geldt niet de uitzondering van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob, volgens welke uitzondering openbaarmaking achterwege moet blijven als het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het belang van onevenredige benadeling van betrokkenen” (Staatscourant. 2014).

⁶⁶ Er wordt begonnen met het publiceren van de inspectieresultaten in het kader van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav), de Wet al locatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) en de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML). Op een later moment volgt openbaarmaking van de inspectieresultaten in het kader van de Arbeidsomstandighedenwet (Inspectie SZW, 2015c).

⁶⁷ Zie §4.2 Onafhankelijk toezicht

de tekst aangepast hebben omdat ze het niet eens waren met de bevindingen van de controleurs van de milieudienst DCMR, de Inspectie SZW en de brandweer (Heel, 2015a).

Als bedrijven het niet eens zijn met de bevindingen van de milieudienst, de Inspectie SZW en de brandweer over hun veiligheidsprestaties kunnen ze bezwaar maken. Het onderzoeksrapport van de Inspectie SZW blijft dan vertrouwelijk tot een bevredigende formulering is bedacht. Zo was een kritisch verslag van een controle bij tankopslag Botlek-Zuid van Vopak uit oktober 2014 bijna een jaar later nog steeds niet openbaar gemaakt (Van Heel, 2015a). “Onacceptabel”, stelt Bonte, raadslid van GroenLinks, over het meeschrijven van bedrijven aan de publieksversies van de inspectierapporten: “Dit heeft veel weg van het onderhandelingsstoezicht dat heeft geleid tot het Odfjell-schandaal” (p.1). Van Veldhoven, woordvoester van Vopak, stelt niet tegen openbaarmaking te zijn, maar verschilt van mening over de inhoud. “De tekst van de samenvatting is negatiever dan de inspectie is verlopen. Dat willen wij graag aangepast zien”, aldus Van Veldhoven. Naast Vopak houdt ook biobrandstoffabriek Abengoa de openbaarmaking van de inspectie in januari 2015 tegen. “Wij zijn niet tegen het publiek maken van de inspecties. Wij willen alleen een aanvulling op de samenvatting, omdat de aangekaarte zaken inmiddels zijn aangepakt”, reageert Bijl, woordvoerder van Abengoa. De Socialistische Partij (SP) en de GroenLinks zijn bang dat de problemen bij de chemiebedrijven leiden tot een tweede Odfjell. Wertmeester, raadslid van de SP, stelt: “We willen geen nieuw Odfjell. Omwonenden hebben recht op die informatie. Dit soort risicobedrijven staan midden in bewoond gebied. Dat kan alleen goed gaan als er sterk wordt gecontroleerd op milieu en veiligheid voor omwonenden en werknemers. Die controles moeten transparant zijn” (Heel 2015b).

Visie juridisch adviesbureau

Daarnaast vinden er ook regelmatig spanningen plaats rondom de wijze van openbaarmaking. Een voorbeeld hiervan zijn verschillende zaken omtrent de sanering van asbest. Een aantal asbestsaneerders zijn naar de rechter gestapt omdat zij het niet eens waren met de publicatie van hun naam. Hoewel de Inspectie SZW in negen zaken haar gelijk heeft gekregen, oordeelde de bestuursrechter in juli 2015 dat het openbaar maken van inspectiegegevens over asbestovertredingen door de Arbeidsinspectie voorbij gaat aan het doel van de Wet openbaarheid van Bestuur (Silvester, 2015).

Op basis van de ‘Beleidsregel openbaarmaking inspectiegegevens bij zware of ernstige asbestovertredingen’ mogen sancties zoals een boete of een bevel tot stilleggen openbaargemaakt worden, met vermelding van de bedrijfsnaam; het zogenoemde naming and shaming (Segers, 2014). Echter constateerde Bekke, advocaat, dat op basis van deze wet het volledig publiceren van sanctiebesluiten alleen is toegestaan wanneer daarmee bekend wordt gemaakt op welke wijze een bestuursorgaan toeziet op de naleving van wet- en regelgeving. Zo stelt Bekke:

“Nu de overheid haar eigen besluiten niet publiceert, wordt op geen enkele wijze bekendheid gegeven aan de wijze van toezicht houden. Derhalve schiet de publicatie van inspectiegegevens voorbij aan het doel van de wet” (Bekke, 2014, in: Silvester, 2015, p.1).

Volgens Segers (2014), advocaat, geeft de Inspectie SZW helemaal geen inzage in haar taakuitvoering, zolang zij niet een volledig inspectierapport toevoegen op de website. Openbaarmaking zou volgens de wet twee functies moeten dienen. Ten eerste om meer inzicht in de inzet, werkwijze en resultaten van de Inspectie SZW te krijgen. Ten tweede de preventieve werking en de bescherming van burgers die uitgaat door het noemen van bedrijven die de asbestregelgeving hebben overtreden. Segers (2014):

“In het kader van de Wob wekt het onze bevreemding dat publicatie van het onderliggende besluit achterwege blijft. Van het boetebesluit worden alleen de opgelegde sanctie en het overtreden artikel uit het Arbeidsomstandighedenbesluit gepubliceerd. Het boetebesluit zelf en daardoor de motivering - hoe de Inspectie SZW tot haar besluit is gekomen - worden niet gepubliceerd. Als de minister met de beleidsregel daadwerkelijk inzage wil geven in de keuken van de Inspectie SZW valt het naar onze mening moeilijk te begrijpen dat publicatie van het boetebesluit (en wellicht het boeterapport) achterwege blijft” (p. 5).

Een tweede kritische noot van Segers (2014) is dat de inspectieverslagen zich moeilijk van het internet laten verwijderen wanneer zij eenmaal gepubliceerd zijn⁶⁸. Het eerste lid van artikel 6 van de Beleidsregel bepaalt dat de publicatie tot vijf jaar na de constatering van de asbestovertreding op de website van de Inspectie SZW toegankelijk blijft. “Content, eenmaal verspreid via het internet, laat zich welhaast onmogelijk verwijderen. De publicatie van een asbestovertreding zal dus een litteken achterlaten bij bedrijven, ook als zij hun leven al hebben gebeterd of ten onrechte werden beschuldigd van asbestovertredingen”, aldus Segers (p. 7).

Transparantie in onderzoeksverslagen bij overheidsinstanties

Naast het toezicht op private instellingen en bedrijven houdt de Inspectie SZW ook toezicht op instanties met een publieke taak. Met het oog op de reputatieschade die transparantie met zich mee kan brengen, zoals in het theoretisch kader naar voren is gekomen, valt in te denken dat de Inspectie deze verslagen van publieke instanties met enige voorzichtigheid wenst te openbaren. De openbaarmaking van kritische rapporten betreffende publieke instellingen kan immers een wantrouwen veroorzaken van de burger naar de overheid toe.

Om deze reden is onderzocht op welke wijze de Inspectie SZW in haar transparantiebeleid omgaat met inspectierapporten betreffende overheidsinstanties.

⁶⁸ Deze permanente beschikbaarheid geldt immers voor alle overheidsdocumenten die op het web openbaar worden gemaakt. De Wet Openbaar Bestuur (WOB) verplicht bestuursorganen om op verzoek van burgers of op eigen initiatief informatie over hun beleid te verstrekken (art. 3 en 8, WOB 2016). Uitgangspunt van de WOB is dat iedereen op elk gewenst moment informatie kan krijgen dat inzicht kan geven in het handelen van de overheid (Rijksoverheid, 2012). In principe is overheidsinformatie altijd openbaar, tenzij de WOB bepaalt dat de gevraagde informatie niet geschikt is voor openbaarmaking (art. 10 en 11, WOB 2016).

Toch blijkt naar aanleiding van verschillende onderzoeken naar de Nationale Politie⁶⁹ en gemeenten^{70,71}, dat de Inspectie SZW ook transparant is in zaken waarbij een overheidsinstelling betrokken is. Echter valt uit de onderzoeksrapporten van de publieke instellingen op te merken dat er in deze gevallen geen volledige transparantie plaatsvindt, maar dat de Inspectie ervoor kiest slechts een deel van de bevindingen te openbaren.

4.3.4 Uitkomsten interview

Volgens geïnterviewde moet het vraagstuk transparantie nog verder uitgewerkt worden. De beleidsmatige keuze is dat de Inspectie de resultaten van haar inspecties in de toekomst openbaar zal maken, tenzij (bijvoorbeeld) bedrijfsbelangen te veel geschaad worden. Geïnterviewde stelt dat de Inspectie een paradigma shift maakt en de ambitie van de Inspectie zelfs een slag verder gaat dan de wet thans voorschrijft (Bijlage 2).

De geïnterviewde geeft aan dat met de invoering van de WAS in principe alles openbaar wordt gemaakt, en dat specifiek in de wet staat omschreven in welke gevallen openbaarmaking *niet* zal plaatsvinden. Op deze manier zullen bedrijven ervan uit mogen gaan dat wanneer de Inspectie op controle komt, gevonden zaken ook echt in de openbaarheid komen. Wanneer dit wettelijk verankerd is kan de Inspectie hier niet van afwijken, zelfs niet als een bedrijf hier schade van ondervindt. Dit moet de Inspectie in de toekomst helpen capaciteit te besparen. “Bij de Inspectie SZW achten we het van belang om van het begin af aan transparant te zijn. Wanneer alles gewoon openbaar is kan je nooit meer te maken krijgen met hoor en wederhoor of bestuurlijke druk, die tevens de onafhankelijkheid van de organisatie in het geding kunnen brengen” (Bijlage 2), concludeert geïnterviewde.

Toch geeft geïnterviewde aan dat het in de praktijk lastig is om hoor- en wederhoor te passeren: “Wij streven er in ultimo naar dat onze inspecteurs dingen waarnemen en constateren en dat het boetebesluit dat genomen wordt ook direct openbaar gemaakt wordt” (Bijlage 2). De wetgeving maakt dit echter nog

⁶⁹ De Inspectie heeft een onderzoeksrapport openbaar gemaakt waarin zij openlijk kritiek geeft ten aanzien van de Nationale Politie. Zo bleek na onderzoek in 2013 en heronderzoek in 2014 dat de arbeidstijdenwet en bepalingen rondom ‘agressie en geweld’ van de arbeidsomstandighedenwet door een aantal eenheden onvoldoende werden nageleefd. De Inspectie SZW was van mening dat de Nationale Politie meer had moeten sturen op het oplossen van de overtredingen en heeft daarom handhavend opgetreden. In het rapport staat beschreven bij welke eenheden overtredingen op het gebied van de arbeidstijdenwet geconstateerd zijn, maar niet wat de overtreding is en of deze is beboet. Op het gebied van ‘agressie en geweld’ staat enkel hoe vaak een overtreding is aangetroffen, maar niet welke dit is en bij welke eenheid dit heeft plaatsgevonden. Wel wordt vermeld hoe er is gehandhaafd door de Inspectie (Inspectie SZW, 2014d).

⁷⁰ De Inspectie heeft kritische onderzoeksrapporten openbaar gemaakt na inspectie van Suwinet; een gezamenlijk elektronische voorziening van overheidsorganen. Het onderzoek naar Suwinet werd gestart na zware kritiek van de Tweede Kamer over de voortdurende veiligheidslekken (VNG, 2015). Uit het rapport ‘De burger bediend’ blijkt dat slechts 4% van de gemeenten hun beveiliging van persoonsgegevens uit Suwinet op orde hebben. 13% van de gemeenten voldoet aan geen van de onderzochte normen voor informatiebeveiliging. Na een herinspectie in mei 2015 blijkt dat slechts 17% van de gemeenten voldoet aan de zeven - door de Inspectie opgestelde - normen. Daarnaast geven gemeenten nog steeds onvoldoende invulling aan de normen van beveiligingsbeleid. Hoewel in het onderzoeksrapport is uitgelicht hoeveel gemeenten niet voldeden aan de veiligheidseisen, is niet geëxpliciteerd welke gemeenten dit waren (Inspectie SZW, 2015b).

⁷¹ Zo gaf de Inspectie ook publiekelijk kritiek op de handhaving van gemeentes op naleving van de fraudewet. De Fraudewet is op 1 januari 2013 ingevoerd. Deze wet beoogt met het opleggen van hoge(re) boetes de naleving van de SZW-wetten te bevorderen. In het onderzoek ‘De Boete Belicht’ concludeerde de inspectiedienst dat gemeenten de Fraudewet niet toepassen als dat was bedoeld. Zo legden zij te weinig en lage boetes op. Ook handelden gemeenten bij overtredingen vaak eerst de makkelijke gevallen af waarmee kleine bedragen waren gemoeid, en lieten zij de grotere fraudezaken liggen (Deira, 2015). In het rapport geeft de Inspectie SZW weer welke overtredingen er hebben plaatsgevonden. Er wordt echter niet duidelijk welke gemeenten zich niet aan de wetgeving hebben gehouden (Rijksoverheid, 2014).

niet mogelijk: “In de praktijk zullen wij er hoe dan ook mee te maken krijgen dat het boetebesluit toch nog teruggelegd zal worden bij de partij, gekoppeld aan de wijze waarop zij dingen kunnen beslechten of bestrijden” (Bijlage 2). Momenteel kijkt de Inspectie wat er vanuit de juridische afdeling van SZW en de Kamer mogelijk is om directe openbaarmaking van inspectieverslagen mogelijk te maken.

De Inspectie SZW is van mening dat openbaarmaking niet enkel ten goede moet komen aan de transparantie ten aanzien van particuliere bedrijven en instellingen, maar dat het ook de transparantie en de onafhankelijkheid ten aanzien van overheidsinstellingen kan vergroten. “De overheid is misschien gevoeliger om de hand boven het hoofd van grote marktpartijen of publieke organisaties te houden (Bijlage 2)”, aldus geïnterviewde. Omdat de Inspectie hiervoor beducht is, hanteert zij een strikt openbaarmakingsbeleid ten aanzien van publieke organisaties. Als voorbeeld noemt geïnterviewde het automatiseringsproject van de Sociale Verzekeringsbank (SVB)⁷². “Automatiseringsprojecten liggen heel erg gevoelig bij de overheid” (Bijlage 2), stelt geïnterviewde. “Met als gevolg dat wij bij SZW alle rapporten die gingen over het automatiseringsproject direct openbaar hebben gemaakt. Wij zijn altijd erg open geweest in onze opinie dat wij grote risico’s zagen in de wijze waarop dat project gemanaged werd. Hoewel er druk was vanuit de beleidsdirectie en de SVB om daar wat positiever over te rapporteren” (Bijlage 2).

De Inspectie SZW laat in haar beleidsdocumenten zien in welke sectoren zij veelvuldig inspecteert en in welke sectoren zij dit minder doet. Het is echter de vraag of het verstandig is om openbaar te maken in welke sectoren de Inspectie niet meer actief is, omdat bedrijven of individuen hierop mogelijk kunnen inspelen. Geïnterviewde geeft aan dat de Inspectie niet ‘heel expliciet’ stelt dat zij op bepaalde sectoren niet meer actief is. “In beleidsdocumenten noemen ze het afbouwen”, stelt geïnterviewde: “Wij moeten duidelijke en transparante keuzes maken, ook hierover” (Bijlage 2).

4.3.5 Deelconclusie van het thema ‘Transparantie’

Uit de bespreking van het thema transparantie is gebleken dat het niet alleen de vraag is óf inspectieresultaten wel of niet openbaar gemaakt moeten worden, maar ook hoe volledig de Inspectie daarin moet zijn.

De Inspectie SZW streeft ernaar om in de toekomst alle inspectieverslagen openbaar te maken. Vooralsnog worden alleen bedrijven die een ernstige milieuovertreding hebben begaan met naam en toenaam in de openbaarheid gebracht. De Wet Aanpak Schijnconstructies, die sinds juni 2015 gefaseerd wordt ingevoerd, moet het voor Inspectie SZW makkelijker maken om volledig en snel met haar onderzoeksverslagen betreffende arbeidswetten in de openbaarheid te treden.

⁷² Cap Gemini is ingehuurd door SVB voor het automatiseringsproject van de uitbetaling van kinderbijslag, AOW en ANW. De directie van de SVB was ontevreden over de geleverde software van Cap Gemini en de partijen zijn uit elkaar gegaan. In totaal heeft de SVB sinds 2006 €43,7 miljoen gestoken in de software (Bergen & Mos, 2014)

Met de inwerkingtreding van deze wet hoopt de Inspectie SZW langlopende zaken, zoals bij de casus Chemiepack, in de toekomst te voorkomen. Door openbaarmaking van alle onderzoeksverslagen (waarbij specifiek in de wet staat opgenomen in welke gevallen volledige openbaarmaking *niet* zal plaatsvinden) zal hoor- en wederhoor een minder tijdsintensief proces worden, omdat de inspecteur niet van de regels af mag wijken en bedrijven er dus vanuit kunnen gaan dat hun resultaten in de openbaarheid zullen komen. Een duidelijk reglement omtrent openbaarmaking zal ervoor zorgen dat de Inspectie haar onafhankelijke positie tegenover de onder toezicht staanden beter kan waarborgen. Een ander bijkomend voordeel is het mogelijke schrik-effect dat met dit naming and shaming-beleid teweeg wordt gebracht. Wanneer er geen ruimte is voor 'een tweede kans', zullen bedrijven een sterkere prikkel voelen om zich in eerste instantie al aan de wet- en regelgeving te houden.

Een kritische noot bij directe openbaarmaking is dat onder toezicht staanden zich niet langer kunnen verdedigen en de misstanden direct met naam en toenaam openbaar worden gemaakt, met alle gevolgen van dien. Hoewel de plaatsingstermijn van een onderzoeksrapport vijf jaar bedraagt, is het goed mogelijk dat de inhoud van het rapport jaren daarna op het internet blijft rondzwerven en het bedrijf hier, zelfs na verbetering, schade van blijft ondervinden.

Daarnaast schetst een onvolledige rapportage mogelijk een te eenzijdig beeld van het geïnspecteerde bedrijf. Om dit te ondervangen moet de Inspectie SZW inzicht verlenen in de werkwijze en de totstandkoming van het (boete)besluit. Dit is immers een van de uitgangspunten die de inspectie met haar transparantiebeleid beoogt. Zo krijgt de lezer een vollediger beeld van de situatie en kan men naar eigen inzicht een oordeel vellen. Een bijkomend voordeel is dat volledige rapportage het inzicht in het werk van de Inspectie kan vergroten en daarmee het vertrouwen in de Inspectie kan versterken.

In het onderzoek is naar voren gekomen dat de Inspectie ook onderzoeksresultaten van publieke instellingen openbaar maakt. Deze resultaten worden echter met enige voorzichtigheid gerapporteerd en vaak slechts gedeeltelijk openbaar gemaakt. Op deze wijze probeert de Inspectie te voorkomen dat het vertrouwen van de burger in overheidsinstanties geschaad wordt. De Inspectie moet er in deze gevallen voor waken dat het overheidsbelang niet vóór het burgerbelang geplaatst wordt.

Wat rest is de vraag of de Inspectie er goed aan doet om openbaar te maken welke sectoren extra toezicht zullen ontvangen en - vooral - binnen welke sectoren minder toezicht zal plaatsvinden. In haar risicoanalyse maakt de Inspectie SZW bekend in welke sectoren zij haar toezicht afbouwt. Hierin schuilt het gevaar dat bedrijven in laagrisico-sectoren minder zorgvuldig met regelgeving om zullen gaan, omdat zij de kans op een inspectie laag inschatten.

4.4 Risicogericht toezicht

In dit deelonderwerp wordt onderzocht welke spanningen de Inspectie SZW ervaart rondom het thema ‘Risicogericht toezicht’. In het theoretisch kader is beschreven welke spanningen binnen dit thema kunnen spelen. In deze paragraaf wordt beschreven op welke wijze de inspectie SZW te werk gaat bij de opstelling van de risicoanalyse. Daarnaast wordt aan de hand van verschillende (wetenschappelijke) bronnen geanalyseerd of de Inspectie SZW spanningen herkent bij zowel de opstelling als de uitvoering van het risicogerichte toezicht.

4.4.1 Wettelijk en bestuurlijk kader

In het theoretisch kader is duidelijk geworden dat effectiviteitsmeting een steeds belangrijkere rol is gaan spelen bij het toezichthouden, zo ook bij het toezicht uitgevoerd door de Inspectie SZW. Met het samengaan van de Arbeidsinspectie, Inspectie Werk en Inkomen en Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst in één inspectie, is een belangrijke stap gezet om het operationele proces van toezicht zo in te richten dat er met een flexibele inzet van mensen en middelen een hoge effectiviteit behaald kan worden. Dit met als doel zoveel mogelijk maatschappelijk effect te behalen. Een gerichte en flexibele inzet van mensen, middelen en toezichtinstrumenten vraagt om een duidelijke afbakening van risico’s, van ontwikkelingen en van maatschappelijke en politieke percepties binnen het werkerterrein van de Inspectie SZW. De Inspectie stelt in haar ‘Inspectiebrede Risicoanalyse’ dat zij meer effect kan bereiken met minder toezichtlast door risicogericht (en dus selectief) te werken (Inspectie SZW, 2013b).

Niveaus risicoanalyse

Onder risicogericht werken verstaat de Inspectie het volgende: “Risicogericht werken betekent dat in de verschillende onderdelen van de Inspectie selecties worden gemaakt van thema’s, doelgroepen, en subjecten en objecten” (Inspectie SZW, 2013b: p. 4). Deze verschillende soorten selecties kunnen worden ingedeeld in drie niveaus van risicoanalyse en lopen van abstract tot concreet. Deze niveaus sluiten op elkaar aan en kunnen bij de programmering al dan niet in chronologische wijze worden uitgevoerd (zie kader 2) (Inspectie SZW, 2013b).

Het inschatten van risico’s

Voor de domeinen ‘eerlijk werken’ en ‘gezond en veilig werken’ gebruikt de Inspectie als bron voor haar risicoanalyse voornamelijk de Monitor Arbeidsongevallen, die jaarlijks wordt gepubliceerd door het Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het aantal geregistreerde meldingen van beroepsziekten van het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten (NCvB) (Inspectie SZW, 2015c).

Drie niveaus van de risicoanalyse:

(1) Thema-analyse: Allereerst vindt er een themaselectie plaats. Deze vormt de basis van het meerjarenplan, waarbij de risico's en onderwerpen waar de komende jaren capaciteit op wordt ingezet centraal staan. Wanneer de Inspectie bijvoorbeeld veel belangrijke risico's ziet in de sector met betrekking tot gevaarlijke stoffen, dan zal zij hier extra op inzetten.

(2) Probleemanalyse: Vervolgens vindt er specificatie plaats van de doelgroepen binnen de thema's. Vragen die centraal staan kunnen zijn: Wat zijn de kenmerken van de doelgroep, wat zijn de motieven voor niet-naleving, hoe zitten fraudeconstructies in elkaar? Deze doelgroepenanalyse wordt gebruikt om een juiste keuze te maken in de toezichtinstrumenten: worden er grootschalige controles ingezet? Of worden er afspraken gemaakt met brancheverenigingen? Verder kan deze analyse indicatoren opleveren voor de selectie van risicovolle bedrijven: Waar zit er binnen een bepaald thema precies het probleem? Moet zij zich richten op een bepaald risico, op een bepaalde regio waar het risico het meest voorkomt, of op een bepaalde branche waar het risico het grootst is?

(3) Subject- en/of objectanalyse: Ten laatste worden, bij de subject- en/of objectanalyse, burgers, bedrijven en/of objecten geselecteerd die een verhoogde kans op regelovertreding hebben. Bepaalde kenmerken van burgers, bedrijven en/of objecten kunnen wijzen op een verhoogde kans op overtreding van de regels.

Kader 2. Drie niveaus risicoanalyse door de Inspectie SZW (Inspectie SZW, 2013b)

Aan de hand van deze cijfers wordt de ernst van de risico's op de arbeidsmarkt bepaald, wat vervolgens een basis vormt voor het risicogericht toezicht. De ernst van een bepaald risico wordt berekend door kans x effect. De 'kans' geeft weer hoe groot de mogelijkheid is dat een persoon schade ondervindt als gevolg van het optreden van het risico (bijvoorbeeld blootstelling aan een gevaarlijke stof). De kans wordt aan de hand van de aangeboden cijfers (Monitor Arbeidsongevallen en meldingen beroepsziekten door NCvB) berekend. Hierbij wordt het aantal mensen dat schade heeft ondervonden als gevolg van het risico, gedeeld door het aantal mensen dat mogelijk wordt blootgesteld aan het risico (Inspectie SZW, 2015b).

Het 'effect' geeft weer in welke mate men schade ondervindt van het risico (bijvoorbeeld longkanker door blootstelling aan asbest). De effecten van de risico's kunnen verschillen van aard. Om deze reden heeft de Inspectie SZW de effecten (schade) onderverdeeld in categorieën: gezondheid, bestaanszekerheid, werknemersrechten, participatie, en vertrouwen in de maatschappij. De Inspectie noemt hierbij dat de ene schade (bijvoorbeeld aan de gezondheid) makkelijker te meten is dan andere schade (bijvoorbeeld het verlies van vertrouwen in de maatschappij) (Inspectie SZW, 2015b).

Voor de uiteindelijke risicoanalyse worden het effect en de kans met elkaar vermenigvuldigd om zo de grootte van het risico te bepalen; hoe hoger de score van de berekening kans x effect, hoe hoger het risico (Inspectie SZW, 2015b).

Moelijkheden bij het bepalen van kans en effect

Binnen het domein 'veilig en gezond werken' beschikt de Inspectie over de informatie van de Monitor

Arbeidsongevallen (gepubliceerd door het TNO) en het aantal geregistreerde meldingen van beroepsziekten door het NCvB. Aan de hand van cijfers van het meest recente jaar probeert de Inspectie de kans op een risico zo goed mogelijk in te schatten. Daarbij wordt door de Inspectie in acht genomen dat in bovenstaande bronnen vaak een onderschatting van de werkelijke situatie optreedt (Inspectie SZW, 2015b).

Binnen andere domeinen geeft de Inspectie SZW aan dat het lastiger is de kans op het risico te bepalen. Als voorbeeld noemen zij de kansbepaling in het domein ‘eerlijk werk’, waarbinnen het niet altijd duidelijk is wat de risicopopulatie is:

“Zo is het bij illegale tewerkstelling onduidelijk welke populatie potentieel schade ondervindt. Zijn dat alle werknemers in Nederland die mogelijk verdrongen worden door illegaal tewerkgestelden? Of zijn dat alle in Nederland verblijvende buitenlanders die een tewerkstellingsvergunning nodig hebben om in Nederland te kunnen werken?” (Inspectie SZW, 2015b).

Ook het bepalen van het effect is binnen sommige domeinen makkelijker dan andere. Zo maakt de Inspectie binnen het domein ‘gezond en veilig werken’ gebruik van de zogeheten DALY’s (Disability Adjusted Life Years), een maat om de ziektelast van een aandoening te bepalen. Op andere domeinen kan het lastiger zijn om de schade te bepalen. De Inspectie SZW geeft de volgende voorbeelden: “Hoe meet je wat de mate van verdringing is door illegale tewerkstelling of onderbetaling? En in hoeverre wordt de uitkeringsgerechtigde geschaad doordat de uitkeringsverstrekking niet optimaal verloopt?” (SZW, 2015b). Dit zijn waardeoordelen, waarbij de Inspectie SZW de taak heeft de ‘last’ te bepalen. Om dit zo goed mogelijk te kunnen bepalen wordt er op regelmatige basis een projectgroep ingesteld door de Inspectie SZW. Deze projectgroep maakt een keuze op basis van alle beschikbare informatie: factsheets, rapportages, registraties, gesprekken met inhoudelijke experts van het Expertisecentrum Arbo en met specialisten op het terrein van werk en inkomen en het terrein van arbeidsmarktfraude (SZW, 2015b).

Daarnaast speelt ook dat sommige klachten niet (snel) in kaart gebracht kunnen worden. Sommige gezondheidsklachten treden pas jaren na blootstelling op, bijvoorbeeld nadat een werknemer met pensioen is gegaan. Het kan dan lastig zijn om de oorzaak van de gezondheidsklachten te achterhalen. Zo wordt slechts een klein deel van de gezondheidsklachten die gerelateerd zijn aan gevaarlijke stoffen op tijd opgemerkt en/of gemeld aan het NCvB (SZW, 2015b).

Werkwijze Risicoanalyse

De Inspectie kent een gefaseerd stappenplan voor haar risicoanalyse (zie figuur 8). Hieronder zullen opeenvolgend de verschillende fasen uitgelegd worden.

In de eerste fase is het van belang dat de Inspectie SZW bepaalt welke risico’s er spelen en vervolgens een rangorde geeft van alle risico’s. Dit om vast te stellen welk risico de grootste prioriteit heeft. De

Inspectie maakt deze rangorde op basis van de kans op een risico en (de ernst van) het schadelijke effect dat dit risico met zich mee kan brengen. Ook kijkt de Inspectie of er een recente toe- of afname (te verwachten) is. Voor elk risico wordt vastgesteld hoe groot de populatie is die schade kan ondervinden van het risico. Ten slotte wordt onderzocht in welke sectoren de risico's zich voornamelijk voordoen (SZW, 2015b).

In de tweede fase doet de Inspectie SZW een omgevingsanalyse. De rol die de Inspectie vervult is afhankelijk van de omgeving waarbinnen zij zich beweegt. Zo kijkt de Inspectie of er ontwikkelingen in haar omgeving zijn die van invloed kunnen zijn op het voorkomen van een bepaald risico (Inspectie SZW, 2015b).⁷³

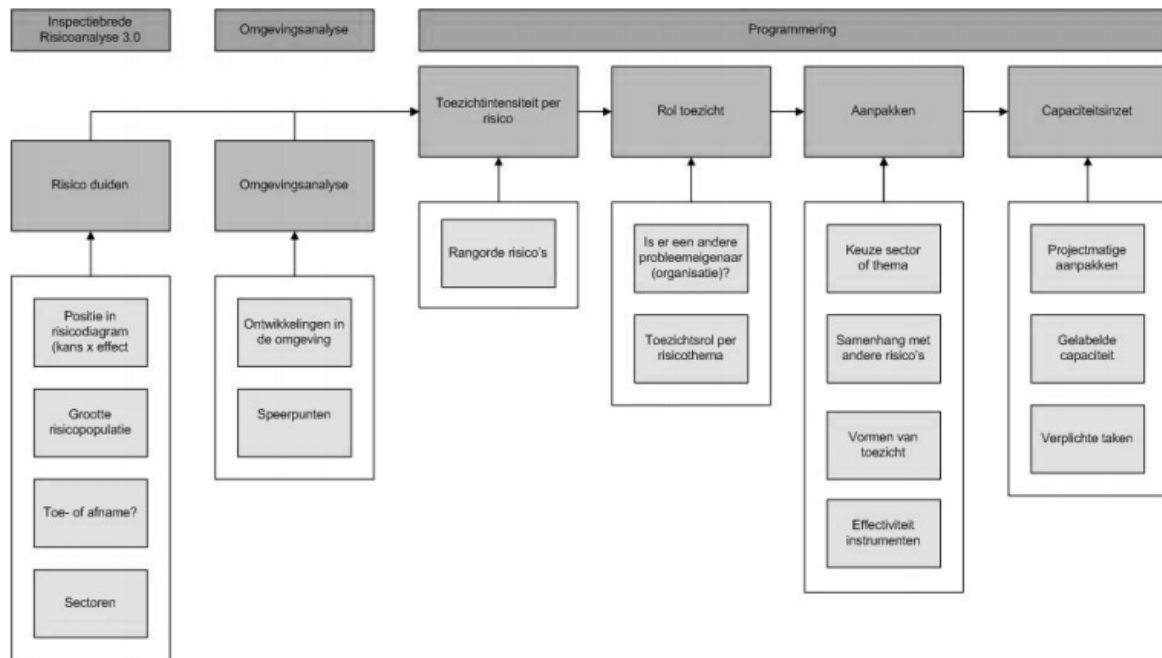
In de derde fase wordt per risico gekeken of het de rol van de Inspectie SZW is om een risico aan te pakken. Per werkterrein verschilt de mate waarin de Inspectie eigenhandig de risico's kan aanpakken.⁷⁴ Per risico wordt dus bepaald of de Inspectie SZW een rol heeft bij het aanpakken van het risico, omdat het in sommige gevallen ook mogelijk is dat de controle en handhaving door een andere organisatie wordt opgepakt (Inspectie SZW, 2015b).

Vervolgens, in de vierde fase, wordt gekeken welke aanpaker gehanteerd zal worden bij het houden van toezicht. Welke vorm van toezicht wordt er gehanteerd en welke instrumenten zullen er worden ingezet? Hierbij wordt gekeken of meerdere samenhangende risico's tegelijkertijd kunnen worden aangepakt (SZW, 2015b).

⁷³ Een voorbeeld hiervan is de openstelling van grenzen in 2014 voor werknemers uit Roemenië en Bulgarije. Deze werknemers verkeren vaak in een kwetsbare positie waarbij sprake kan zijn van onderbetaling, slechte werkomstandigheden en arbeidsuitbuiting. Vanwege de verwachte toename van arbeidsmigranten neemt de controle hierop toe (Inspectie SZW, 2015b).

⁷⁴ Zo wordt op het stelsel van 'werk en inkomen' bijvoorbeeld gekeken naar de mate waarin uitvoerders bijdragen aan de doelen van de verschillende wetten gericht op bestaanszekerheid. Het onderwerp van onderzoek is hier niet de individuele uitvoeringsmedewerker, UWV-vestiging of sociale dienst, maar de gehele branche en de mate waarin zij samen de gestelde doelen weten te bereiken. De Inspectie heeft in dit domein dus enkel een signalerende functie. Om op dit terrein effectief te kunnen zijn, is de Inspectie dus zeer afhankelijk van andere partijen. Dit in tegenstelling tot de risico's op het domein van 'eerlijk werken' en 'gezond en veilig werken' waarbij de Inspectie een direct effect kan hebben bijvoorbeeld door een bedrijf stil te leggen of te beboeten (Inspectie SZW, 2015b).

Wanneer dit allemaal in kaart is gebracht wordt, in de vijfde en laatste fase, gekeken met welke intensiteit de Inspectie toezicht gaat houden. Hierbij moet de capaciteit verdeeld worden over: de inspectie van bedrijven die volgen uit de risicoanalyse; de onderzoeksverzoeken van bewindslieden; meldingen van arbeidsongevallen; en andere verplichte taken van de Inspectie SZW (SZW, 2015b).



Figuur 8. De werkwijze van de Inspectie SZW bij de programmering van de risicoanalyse (Inspectie SZW, 2015b)

Inzet recidive-instrumentarium

Eén enkel bezoek bij bedrijven en instellingen is meestal niet genoeg om de naleving van alle wet- en regelgeving op orde te krijgen. Daarom beschikt de Inspectie SZW sinds 2013 over een instrumentarium dat zij kan gebruiken om bedrijven die bij herhaling de wet overtreden effectief aan te pakken. De Inspectie SZW stelt dat zij bij alle bedrijven die bij het eerste bezoek niet op orde bleken, een herinspectie uit zal voeren. Zij geeft aan het uitvoeren van herinspecties te continueren, zo nodig met steeds zwaardere handhavingsinstrumenten (waaronder het stilleggen van het bedrijf of de instelling), wanneer recidive blijft aanhouden (Inspectie SZW, 2015b).

Belinspecties

Bij het risicogerichte toezicht van de Inspectie kunnen niet alle bedrijven geïnspecteerd worden. Toch wil de Inspectie nagaan of bedrijven, die niet uit de risicoanalyse naar voren komen aan wet- en regelgeving voldoen. De Inspectie gebruikt belinspecties om dit toch te kunnen monitoren. Bij belinspecties, die plaatsvinden in samenwerking met ondernemersplatforms en met de Kamer van Koophandel, worden bedrijven gebeld en bevraagd over de aanwezigheid van de preventiemedewerker en een Risico Inventarisatie en Evaluatie (RI&E).⁷⁵ Als een bedrijf geen preventiemedewerker of RI&E

⁷⁵ Een Risico Inventarisatie en Evaluatie (RI&E) is een schriftelijk document, opgesteld door de werkgever, waarin zowel een lijst met alle (veiligheids- en gezondheids) risico's van het bedrijf is opgenomen evenals een plan voor het oplossen van deze risico's. Een RI&E is verplicht voor alle werkgevers met personeel (Steunpunt RIE, 2016).

heeft zal verdere inspectie volgen. De Inspectie heeft startende ondernemingen als doelgroep voor haar belinspecties. Volgens de Inspectie SZW weten startende ondernemingen vaak onvoldoende over de arbo-verplichtingen. In een *pilot* in 2014 heeft de Inspectie al goede ervaring opgedaan met deze methode (Medprevent, 2014).

4.4.2 Bevindingen onafhankelijk onderzoek

Onderzoek Helsloot en Scholtes

Helsloot en Scholtes (2014) onderzoeken de barrières die eenduidige invulling van het risicogericht toezicht in de inspectiepraktijk verhinderen en concluderen dat het niet eenvoudig is om het concept van risicogericht toezicht in de praktijk te brengen. Ook de Inspectie SZW worstelt volgens Helsloot en Scholtes met de definitie van risico en de strategische keuzes die daarbij gemaakt moeten worden: “De implementatie van risicogebaseerd toezicht loopt stroef omdat het notoir moeilijk is om te beschrijven wat een risico eigenlijk is. Een eenduidige definitie van het begrip ‘risico’, welke door alle deskundigen wordt gedragen, bestaat niet” (2014, p. 38).

Hierbij wijzen de hoogleraren op de eerdergenoemde problematiek; het bepalen van de ernst van een risico. Het begrip ‘effect’ wordt, volgens Helsloot en Scholtes (2014), vaak bij gebrek aan beter door middel van een inschatting door experts vastgesteld. Helsloot en Scholtes stellen echter dat de perceptie van experts dat een risico aanwezig is kan leiden tot een andere waarneming van de werkelijkheid, zodat er niet op hun oordeel vertrouwd kan worden wanneer harde data ontbreken. Volgens Helsloot en Scholtes speelt ook de achtergrond van de experts daarbij een rol. Zij denken dat vooral onderzoekers met een sociologische achtergrond - meer dan onderzoekers met een bèta-achtergrond - in de zoektocht naar een objectieve meetlat miskennen dat een risico een subjectief begrip is en blijft. Volgens Helsloot en Scholtes maakt dát de kwantificering van een risico- die altijd plaatsvindt in een gebied waar emoties en waardeoordelen een grote rol spelen- van beperkte waarde. Zij stellen: “Er is geen sprake meer van een onderscheid tussen een geobjectiveerd risico en een perceptie van een risico. Een risico is een sociale constructie: betrokken actoren construeren een risico” (2014, p. 40).

4.4.3 Visies belanghebbenden

Visie vakbonden

In een uitzending van Zembla van januari 2011 leveren vakcentrales kritiek op de anonimisering van meldingen over bedrijfsongevallen en beroepsziekten. Voormalig directeur van het NCvB, de heer Spreeuwers, bevestigt in de uitzending de kritische noot van de vakcentrales. Meldingen worden geanonimiseerd voordat de Inspectie SZW de resultaten van het NCvB ontvangt. Hierdoor weet de Inspectie niet exact welke bedrijfsongevallen en beroepsziekten waar plaatsvinden. Informatie die, volgens de vakbonden, erg bruikbaar kan zijn voor de Inspectie SZW om zo effectief en reactief toezicht te kunnen houden en ongevallen te voorkomen (Zembla, 2011). Om erachter te komen waarom deze informatie geanonimiseerd wordt, is contact opgenomen met Van der Molen, bestuurder bij het NCvB.

Van der Molen (2016) geeft in een telefonisch gesprek aan dat de privacywetgeving in Nederland het niet mogelijk maakt om bedrijven waar deze misstanden plaatsvinden met naam en toenaam aan de Inspectie te vermelden. De NCvB dient enkel ter registratie en heeft niet de bevoegdheid om deze informatie verder te verspreiden (Molen, 2016).

Visie TNO

Ook het TNO, dat net als het NCvB een belangrijke informatieverstrekker is voor de risicoanalyse van de Inspectie, geeft aan dat de Monitor Arbeidsongevallen te algemeen van aard is om betrouwbare risicoanalyses mee uit te voeren. Zo stelt het TNO in 2009:

“De Monitor Arbeidsongevallen is onder meer bedoeld als informatiebron voor de overheid en het bedrijfsleven. De gegevens over arbeidsongevallen op jaarbasis bieden echter weinig mogelijkheden voor een betrouwbare nadere analyse per sector, waardoor de informatie voor het gebruik in sectoren vaak te algemeen van aard is” (p. 2).

Om deze reden brengt het TNO met medewerking van Consument en Veiligheid, een aparte bijlage uit bij de Monitor Arbeidsongevallen met sectorprofielen die gelieerd zijn aan de arbeidsongevallen (TNO, 2009).

Er doen zich ook andere problemen voor die ertoe leiden dat de Inspectie onvolledige informatie heeft voor haar risicoanalyse, zoals kennis- en tijdgebrek bij bedrijfsartsen (AStri, 2014).⁷⁶ Dit zorgt ervoor dat de Inspectie niet volledig op de hoogte is van wat er speelt in het veld waar zij op toeziet.

4.4.4 Uitkomsten interview

Volgens geïnterviewde is de beperkte capaciteit van de Inspectie SZW één van de belangrijkste redenen om risicogericht toezicht te houden. De Inspectie kan, volgens geïnterviewde, niet alle mogelijke risico's van de samenleving tegengaan met een capaciteit van 700 inspecteurs en rechercheurs. Om deze reden moet de Inspectie volgens hem prioriteiten stellen en kijken welke risico's zij kwalijker vindt. Bij het opstellen van het meerjarenplan worden daarom vragen gesteld als: “Welk risico is nou groter? Dat iemand van een steiger bij een bouwput naar beneden valt, of dat een werknemer uit de Europese gemeenschap, uit het voormalige Oostblok en die hier mag werken, het risico loopt dat hij wordt onderbetaald” (Bijlage 2).

De Inspectie waardeert de risico's en bepaalt zo waar zij meer of minder capaciteit op in gaat inzetten. Geïnterviewde geeft aan dat het risicomodel aangepast wordt aan de hand van wat de inspecteurs in het veld tegen komen: “Wanneer een inspecteur naar een bedrijf gestuurd wordt waar niets aan de hand

⁷⁶ Zo blijkt uit onderzoek van de Inspectie SZW en de Inspectie van de Gezondheidszorg dat slechts 30% van de bedrijfsartsen jaarlijks beroepsziekten meldt. Daarnaast blijkt 46% van de bedrijfsartsen zelfs nooit een beroepsziekte te melden. Factoren die hier meespelen zijn onduidelijke criteria over beroepsziekten, tijdgebrek en de niet-declareerbare tijd die de melding vergt (AStri, 2014).

blijkt te zijn, betekent dat een bepaalde indicator uit het risicomodel niet heeft gewerkt voor de Inspectie. Hierop volgend zal de indicator zo nodig aangepast worden” (Bijlage 2).

De doorontwikkeling van het risicomodel is volgens geïnterviewde een aanhoudend proces dat afhankelijk is van de ontwikkelingen in een bepaalde sector:

“Er wordt een analyse gemaakt van wat er in een bepaalde sector aan de hand is. Is het een sector waar een grote concurrentiestrijd is en kleine marges zijn? In dat geval weet een onderzoeker van ons dat we waarschijnlijk iets moeten gaan doen in het risicomodel met winstmarges” (Bijlage 2).

Het is volgens geïnterviewde belangrijk dat goede communicatie plaatsvindt met andere organisaties, zoals de belastingdienst, voor het inzien van gegevens. Hij licht dit toe met een voorbeeld: “Wanneer het slecht gaat met bedrijven die afhankelijk zijn van goedkope werknemers, dan zal de kans groter zal zijn dat de werkgever geïnteresseerd is om goedkope werknemers uit het Oostblok aan te nemen” (p. 1). Per sector kijkt de Inspectie dus naar de specifieke kenmerken van die sector. Zo kan de Inspectie proberen te achterhalen of bedrijven de wet-regelgeving proberen te ontduiken. Geïnterviewde geeft aan dat deze werkwijze strookt met de werkwijze van de Inspectie van de Gezondheidszorg: ook voor ziekenhuizen worden dit soort risicomodellen opgesteld.

Wanneer toezichthouders enkel kijken naar organisaties die grote risico's en problemen kennen, kunnen zij de aandacht verliezen voor goede voorbeelden, verbeteringen en nieuwe veelbelovende ontwikkelingen. Geïnterviewde onderschrijft dat dit risico ook aanwezig is bij de Inspectie SZW. “Wanneer je heel erg risicogericht werkt dan is er kans dat jouw beeld alleen maar bepaald wordt door hetgeen wat naar voren komt uit de risicobeoordeling” (Bijlage 2). De Inspectie SZW houdt zich bewust bezig met bovengenoemd probleem. “Wij praten hierover bij vergaderingen en wij reserveren hier ook capaciteit voor” (Bijlage 2). Bij de Inspectie zijn er volgens geïnterviewde meerdere monitoren ingesteld om bovengenoemde risico's te ondervangen. Zo reserveert de Inspectie vijf procent van haar capaciteit van de directie arbeidsmarktfraude voor de zogeheten monitor ‘witte vlekken’; dat wil zeggen dat de Inspectie vijf procent van haar totale capaciteit reserveert voor willekeurig gekozen bedrijven. Voor de sector sociale zekerheid heeft de Inspectie ook een cliëntenenquête ingesteld. Geïnterviewde:

“Als je continue, vier, vijf, zes jaar actief bent in sectoren en je komt heel risicogericht bij een paar bedrijven waar je altijd iets vindt, dan kan dat heel erg je beeld kleuren dat het daar altijd mis is. Maar als je niet inbouwt op de een of andere manier dat je ook in den brede blijft monitoren dan kun je dat nooit staven. Soms hebben wij ons afgevraagd of wij die reservering daadwerkelijk nog nodig hebben. We vroegen ons dan af of wij ons niet enkel bezig moesten houden met het echt vangen van de boeven. Maar uiteindelijk hebben wij toch besloten deze monitoren te behouden. Omdat wij anders in een soort trechter komen, waarin wij onszelf altijd bevestigd zien worden in dat overal waar wij komen het slecht is” (Bijlage 2).

Naast de verschillende monitoren stelt de leiding van de Inspectie haar inspecteurs altijd de vraag of zij opvallende zaken in hun werk signaleren. Geïnterviewde: “Wellicht ziet een inspecteur dat er een ontwikkeling lijkt te zijn of een nieuwe constructie ontwikkeld lijkt te worden, bijvoorbeeld om nieuwe en goedkope buitenlandse werknemers aan te nemen” (Bijlage 2). Geïnterviewde legt uit dat inspecteurs op regelmatige basis vragenlijsten invullen om dit soort ontwikkelingen bij de beleidsdirectie te krijgen. Deze informatie wordt gekoppeld aan klachtenmeldingen die de Inspectie SZW van derden binnenkrijgt. De afdeling ‘analyse’ kijkt aan de hand van al deze informatie of er daadwerkelijk trends en ontwikkelingen zijn waar de Inspectie nog niet actief rekening mee houdt, maar waar zij dit in het vervolg wel zou moeten doen.

4.4.5 Deelconclusie van het thema ‘Risicogericht toezicht’

De Inspectie SZW schrijft haar programmering op basis van een uitgebreide risicoanalyse. Dit wil zeggen dat de Inspectie niet alle sectoren die binnen haar toezicht vallen controleert, maar enkel kijkt naar een selectie daarvan. Een belangrijke beweegreden voor dit risicogerichte toezicht is dat de Inspectie met haar huidige capaciteit niet alle mogelijke risico’s voor de samenleving tegen kan gaan. De Inspectie SZW moet daarom keuzes maken waarop zij toezicht houdt.

In deze paragraaf is uiteengezet op welke wijze de Inspectie te werk gaat bij het bepalen van de risico’s. De Inspectie is transparant over haar risicoanalyse en geeft in een uitgebreid stappenplan weer hoe zij te werk gaat. Ook laat de Inspectie in haar risicoanalyse zien hoe zij met eventuele moeilijkheden in de bepaling van de ‘ernst’ omgaat. In de risicoanalyse van de Inspectie worden de risico’s per sector grafisch weergegeven, waarbij bij elke sector een aantal voorbeelden van risico’s worden benoemd.

De verschillende soorten risico’s die in een toezichtveld spelen (zoals maatschappelijke risico’s, juridische risico’s, het risico op niet naleving van wet- en regelgeving en risico’s betreffende de politie/k/het bestuur) maken de afweging welk risico het grootst is lastig. Daarom is het voor de Inspectie SZW ingewikkeld om te bepalen welk risico het zwaarst weegt. In andere woorden: de Inspectie heeft een moeilijke taak bij het bepalen welk risico zij het meest schadelijk vindt voor de samenleving.

Zo kan subjectiviteit op treden bij de bepaling welk risico het meest schadelijk is. Onder andere de achtergrond van de toezichthouder kan van invloed zijn bij deze waardebeoordelingen. Om subjectiviteit zoveel mogelijk in te dammen gaat de Inspectie SZW bij de beoordeling niet alleen op het eigen oordeel af. Zo probeert een projectteam aan de hand van alle beschikbare informatie én doormiddel van overleg met externe specialisten, de ernst van een risico zo goed mogelijk in te schatten. Ook zijn er spanningen te ontdekken rondom de informatievoorziening waarop de Inspectie SZW haar risicomodel baseert. De Inspectie krijgt meldingen van bedrijfsongevallen binnen van onder andere het NCvB en het TNO. Doordat deze gegevens geanonimiseerd worden, krijgt de Inspectie maar beperkt inzicht in *welke* gevaren *waar* spelen. Hierdoor is het niet mogelijk voor de Inspectie om na meerdere meldingen over hetzelfde bedrijf reactief in te grijpen.

Er zijn ook andere redenen waardoor de Inspectie SZW geen representatief beeld krijgt van de risico's die op de werkvloer plaatsvinden. Zo blijkt uit het onderzoek dat arbo-artsen lang niet altijd meldingen doen van de ongevallen of ziekten die zich voordoen binnen het bedrijf waar zij werkzaam zijn. Redenen hiervoor zijn te weinig kennis over de definitie van een beroepsziekte en de niet-declareerbare tijd die een melding in beslag neemt. Ook kunnen er gezondheidseffecten optreden die niet direct te herleiden zijn naar de werksituatie. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer gezondheidseffecten pas jaren na blootstelling aan de oppervlakte komen.

Omdat bij de Inspectie SZW de risicoanalyse bepalend is voor de programmering, is het waardevol om te weten bij welke bedrijven ongevallen plaatsvinden. Het kan capaciteit besparen en tevens de eerdergenoemde subjectiviteit terugdringen.

Tot slot kan de focus op hoogrisico-bedrijven leiden tot een verlies van overzicht op de gehele markt. Door de inzet van verschillende monitoren, belinspecties en markt- en sectoronderzoek, probeert de Inspectie SZW zicht te houden op de gehele sector en inzicht te krijgen in nieuwe risico's, trends, ontwikkelingen en veelbelovende voorbeelden. Daarnaast wordt de programmering voortdurend aangepast aan wat de inspecteurs in hun werk tegenkomen. Als blijkt dat een bepaalde sector meer of minder toezicht vereist dan vooraf is vastgesteld, zal de koers van de programmering worden bijgesteld.

4.5 Capaciteit en deskundigheid van de inspecteurs

In dit deelonderwerp wordt onderzocht welke spanningen de Inspectie SZW ervaart rondom het thema ‘capaciteit en deskundigheid’. In het theoretisch kader is beschreven welke spanningen binnen dit thema kunnen spelen. Zo wordt aan de hand van verschillende bronnen geanalyseerd op welke wijze de bezuinigingen binnen de Inspectie SZW de capaciteit en deskundigheid van de inspecteurs hebben beïnvloed én op welke wijze dit invloed heeft gehad op de taakuitoefening.

4.5.1 Wettelijk en bestuurlijk kader

Capaciteit

De Nederlandse Arbeidsinspectie bestaat sinds 1890. Sinds het begin van haar bestaan heeft de Inspectie verschillende reorganisaties gekend. Waar zij eerst incidenteel te maken kreeg met uitbreidingen, hebben de laatste jaren steeds vaker inkrimpingen plaatsgevonden. Bij de recente reorganisaties werd gekeken hoe de Inspectie zo efficiënt mogelijk kon worden vormgegeven, zodat met een zo klein mogelijke organisatie toch optimale handhaving bereikt kon worden (Popma, 2011).

De formatiedaling van de Inspectie SZW is te zien in tabel 1 (Inspectie SZW, 2014c). Het is de verwachting dat de formatie van de Inspectie de komende jaren verder zal afnemen, als gevolg van bezuinigingen op het rijksambtenarenapparaat, het verminderen van het aantal prioritaire sectoren waarop de Inspectie SZW zich toespitst en de selectievere inspectie binnen deze sectoren (SER, 2011).

Het aantal inspecteurs in het veld is fors afgenomen. Van 400 inspecteurs in 1994 naar 220 in 2010. Daarmee zijn ook het aantal inspecties afgenomen in de afgelopen twintig jaar: van 87.000 in 1996, naar 20.000 in 2010 (Popma, 2011) en naar 17.134 in 2014 (Inspectie SZW, 2016). Omdat geschat wordt dat de Inspectie in 2016 tussen de 15.500 en 16.500 inspecties uit zal kunnen voeren, moet de Inspectie verdere prioriteiten stellen in haar toezicht (Inspectie SZW, 2016).

Een voorbeeld van de prioriteitenstelling van 2015 is de nieuwe aanpak van malifiditeit en schijnconstructies (WAS).⁷⁷ Vaak gaat het hierbij om langlopende zaken die de Inspectie SZW veel tijd en geld kosten. Vanaf juli 2015 zullen de meeste onderdelen van de WAS ingaan, wat ervoor zal zorgen dat de Inspectie SZW makkelijker en sneller deze praktijken op kan sporen en aan kan pakken (Rijksoverheid, 2015). In haar jaarplan 2016 heeft de Inspectie SZW voor deze prioriteit een tijdelijke toename in de formatie gereserveerd (Inspectie SZW, 2016, zie tabel 1)

Een andere prioriteit van de Inspectie SZW is fraude in de zorg. Het ministerie van VWS heeft opdracht gegeven aan de Inspectie SZW om vanaf 2014 meer ambtenaren in te zetten voor de opsporing van fraude met persoonsgebonden budgetten en zorgdeclaraties (Inspectie SZW, 2016, zie tabel 1).

⁷⁷ Bij malafiditeit wordt moedwillig en structureel de wet- en regelgeving onderdoken, wat kan leiden tot oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden en het verdringen, uitbuiten en onderbetalen van werknemers. Bij schijnconstructies worden deze oneerlijke werksituaties anders op papier voorgespiegeld (Rijksoverheid, 2015).

Tabel 1. Ontwikkeling formatie Inspectie SZW 2013-2019 (Jaarplan 2016, Inspectie SZW)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Formatie SZW-taken	1112	1060	1029	1026	1024	1022	1022
Tijdelijke formatie SZW-taken	7	40	54	46	33	0	0
Formatie VWS-taken	27	41	55	52	52	52	52
Totaal	1146	1141	1138	1124	1109	1074	1074

Het totale budget is voor 2016 begroot op € 95,55 miljoen (zie tabel 2). Het grootste deel hiervan gaat naar de kosten van het personeel. Daarnaast worden huisvesting, ICT, materieel en dienstreizen hiervan bekostigd (Inspectie SZW, 2016).

Tabel 2. Uitgaven en prognose uitgaven Inspectie SZW 2012-2019 (bedragen x €miljoen) (Meerjarenplan 2015-2018 en Jaarplan 2016, Inspectie SZW)

	Realisatie 2012	Realisatie 2013	Prognose 2014	Prognose 2015	Prognose 2016	Prognose 2017	Prognose 2018	Prognose 2019
x €miljoen	97,3	95,6	95,8	97,0	95,6	93,4	90,0	90,2

Deskundigheid

In het meerjarenplan 2015-2018 stelt de Inspectie: “Om goed in te kunnen spelen op maatschappelijke ontwikkelingen en veranderende risico’s is een wendbare organisatie nodig, die steeds de juiste kennis en kunde in huis heeft” (Inspectie SZW, 2014c, p. 34). Daarmee onderschrijft zij dat de werkwijze van de Inspectie bepalend is voor de kennis en kunde waarover de medewerkers moeten beschikken: “Denk hierbij aan een grotere nadruk op gedragsbeïnvloeding als vorm van toezicht en aan het steeds meer internationaal opereren” (2014c, p. 33).

Vóór de invoering van de Arbowet (1983) was de wetgeving omtrent arbeidsveiligheid gericht op techniek en veiligheid, waarbij een technisch profiel van de inspecteur vereist werd. Dit is veranderd door een verschuiving van een industrie- naar een diensteneconomie. Het accent is hierdoor steeds meer komen te liggen op generalistisch ingestelde inspecteurs. Dit is ook in het huidige beleid zichtbaar: een inspecteur heeft vaak algemene competenties en beperkte inhoudelijke (specialistische) kennis (Drongelen, 2011).

In 2015 en de daaropvolgende jaren heeft de Inspectie haar focus gelegd op zowel interne arbeidsmarktontwikkelingen als externe omgevingsfactoren zoals: de veranderende manier van onderzoeken en inspecteren binnen de Inspectie SZW; het toenemend project- en programmammatig werken; de consequenties voor het personeel door het verschuiven van capaciteit over de directies heen;

en de vergrijzing en weglekkende kennis door uitstroom. Deze onderwerpen zullen in het huidige beleid specifieke aandacht krijgen en vormen het uitgangspunt bij de werving en selectie van nieuwe medewerkers (Popma, 2011).

Internationale richtlijnen over de kwaliteit en kwantiteit van het toezicht

De ILO heeft in 'Verdrag 81' bepalingen opgesteld voor een effectieve Arbeidsinspectie. Dit verdrag bevat onder meer eisen over het aantal inspecteurs (artikel 10) en over de deskundigheid van de inspecteurs (artikel 9).

Voor het aantal inspecteurs heeft de ILO een richtlijn vastgesteld van 1 inspecteur per 10.000 werknemers. De ILO geeft aan dat het hier slechts om een richtlijn gaat. Het aantal benodigde inspecties is afhankelijk van factoren als het aantal werkplaatsen in een land, de aard van de (industriële) activiteiten, het aantal wettelijke bepalingen die gehandhaafd moeten worden en de complexiteit van deze bepalingen. Zo stelt de ILO dat het bij de vaststelling van het aantal arbeidsinspecteurs en inspecties van belang is dat landen nagaan of ze voldoende in staat zijn om de taakstelling van de Arbeidsinspectie te garanderen (ILO, 2006).

In artikel 9 wordt gesteld dat een arbeidsinspectie ten minste hoort te beschikken over een voldoende aantal gekwalificeerde technische experts en specialisten, met onder andere specialisten op het gebied van arbeidsgeneeskunde, chemie en techniek. Dit wordt door de *general survey* van de CEACR⁷⁸ in 2006 aangevuld met de eisen dat er binnen een inspectie ook voldoende kennis aanwezig moet zijn op het gebied van recht, economie en sociale wetenschappen (ILO, 2014).

Verder stellen zowel de ILO als de CEACR dat inspecteurs aanvullende opleidingen moeten ontvangen wanneer extra (gespecialiseerde) kennis vereist is. Er wordt aangeraden dat de kennis van de inspecteurs, ongeacht de genoten opleiding, periodiek wordt aangevuld om op de hoogte te blijven van nieuwe technologieën (ILO, 2014). Wanneer zeer gespecialiseerde kennis wordt vereist bij een inspectie, mag er volgens de ILO ook een expert van buitenaf aangetrokken worden. Deze mag over dezelfde bevoegdheden als de inspecteur beschikken, mits deze binnen het mandaat blijft (Popma, 2011).

4.5.2. Bevindingen onafhankelijk onderzoek

Onderzoek Sociaal Economische Raad (2011)

De Sociaal Economische Raad (SER) heeft in 2011 onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de Inspectie SZW. Aan de hand van haar bevindingen geeft de SER adviezen over de kwaliteit en

⁷⁸ De CEACR staat voor het Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. Dit is een onafhankelijk comité dat onderzoekt of landen zich aan de geratificeerde verdragen houden en tevens adviezen hierover uitbrengt (ILO, 2016).

kwantiteit van het toezicht. In het adviesrapport uit de Raad haar zorgen over de beperkte omvang van de Inspectie SZW en de deskundigheid van de inspecteurs (SER, 2011).

Allereerst uit de SER haar zorgen over de inspectiefrequentie. Uit jaarcijfers van de Inspectie SZW uit 2011 blijkt dat er in dat jaar slechts 14.638 bedrijven van de ruim 800.000 bedrijven in Nederland geïnspecteerd zijn. Vervolgens refereert de SER naar het rapport ‘Arbo in Bedrijf 2010’, waaruit bleek dat de feitelijke naleving van de wettelijke arbo-verplichting is afgenomen. Bovenstaande kan volgens de Raad het gevolg zijn geweest van een gebrek aan controle en handhaving door wettelijke instanties. De Raad vreest voor verdere verslechtering van de naleving, gezien het aantal inspecteurs de komende jaren verder zal dalen. De Raad concludeert in haar advies dat er regelmatig inspectie moet plaatsvinden in sectoren, branches en bedrijven met grote risico’s voor de veiligheid en gezondheid; dermate frequent dat er een zekere inspectiedruk bestaat en de kwaliteit van de naleving voldoende getoetst kan worden. Om efficiëntie en effectiviteit van het toezicht te verbeteren adviseert zij de Inspectie SZW meer in te zetten op digitale toezichtsystemen. Ook wenst de Raad een zichtbaar en goed functionerend meldpunt. Zo wil zij dat de Inspectie SZW voldoende capaciteit beschikbaar stelt om, indien nodig, naar aanleiding van een klacht (reactief) te kunnen inspecteren (SER, 2011).

Ook uit de SER haar zorgen over de mogelijkheden voor inspecteurs om het kennisniveau op peil te houden, vooral nu de capaciteit is afgenomen en de werkdruk is toegenomen. Zo geeft de SER aan dat er veel veranderingen hebben plaatsgevonden op het gebied van wetgeving en dat er meer behoefte is aan technologische kennis. Verder geeft zij aan dat ‘door de verschuiving van een productiesector naar een dienstensector arbeidsrisico’s als werkdruk, agressie en andere vormen van psychosociale belasting steeds meer in de belangstelling zijn gekomen’. Aan de hand van onder andere een evaluatie van de *Arbowet* in 2007 oordeelt de SER in haar rapport dat de inspecteurs nu nog te generalistisch zijn.⁷⁹ In de toekomst moeten zij specialisten zijn met sector- en branche specifieke expertise (Popma, 2011).

Onderzoek Onderzoeksraad voor Veiligheid

Daarnaast heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid in 2013 een oproep aan de politiek gedaan om de capaciteit en de deskundigheid van de inspecteurs van de Inspectie SZW te verhogen. Deze staan beschreven in het onderzoeksrapport dat naar aanleiding van het incident Odfjell tot stand is gekomen.⁸⁰ Zo uitte de onderzoeksraad haar zorgen over de rijksbrede bezuinigingen op toezichthouders: “Inspecteren maar zeker ook handhaven is tijdrovend, terwijl inspecteurs weinig tijd hebben per bedrijf” (p. 10). Verder stelt de onderzoeksraad: “Het is bovendien geen eenvoudig werk: inspecteurs hebben per definitie een kennisachterstand ten opzichte van het bedrijf en de afwegingen die gemaakt moeten worden zijn niet altijd zwart-wit” (p. 10). Volgens de onderzoeksraad hebben alle betrokken

⁷⁹ De SER refereert in haar rapport naar een evaluatie van de *Arbowet* in 2007, die in opdracht van het ministerie van SZW werd uitgevoerd. Uit het deelonderzoek over toezicht bleek dat de inspecteur door 88% van de door de Inspectie bezochte bedrijven voldoende deskundig werd bevonden. Van de bezochte bedrijven vond 70% de inspecteur voldoende voorbereid op de bedrijfssituatie (SER, 2011:71).

⁸⁰ Zie §4.2 Onafhankelijk toezicht

toezichthouders hiermee van doen en is het aan de politiek om de condities te creëren die het mogelijk maken dat toezichthouders hun taak goed uit kunnen voeren (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2013).

4.5.3 Visies belanghebbenden

Visie ondernemingsraad Inspectie SZW

In een uitzending van Zembla van 2011 wordt aandacht besteed aan de Inspectie SZW.⁸¹ In deze uitzending komt onder andere de visie van de Ondernemingsraad (OR) van de Inspectie SZW naar voren over het aantal arbeidsinspecteurs en het aantal inspecties. In de uitzending uit Benders, voorzitter van de ondernemingsraad van de Inspectie SZW, haar zorgen over de huidige capaciteit van de Inspectie. Benders: “Als we minder capaciteit krijgen, betekent dat minder inspecteurs, wat betekent dat we bij minder bedrijven kunnen komen”. Volgens Benders kan de Inspectie hierdoor niet voldoen aan de wettelijke eisen van de ILO. Omdat zij als lid van de OR niet bevoegd is om zelf een klacht in te dienen tegen haar ministerie, heeft zij de vakcentrale FNV aangespoord hier melding van te maken (Zembla, 2011).

Visie vakbonden

De vakcentrales FNV, CNV en VCP stuurden in juni 2012 een brief naar de ILO. In de brief geven zij aan vermoedens te hebben dat de Inspectie SZW zich niet houdt aan een aantal bepalingen uit: ILO-Verdrag 81, ‘*Labour Inspection Convention*’; ILO-Verdrag 129, ‘*Labour Inspection (Agriculture) Convention*’; en ILO-Verdrag 155, ‘*Occupational Safety and Health Convention*’. De ILO heeft hiertoe een onderzoekscomité ingesteld (Ministerie SZW, 2015).

In deze brief doen zij beklag over het aantal inspecteurs in verhouding tot het aantal werknemers in Nederland. Zij stellen dat 1 inspecteur per 28.456 werknemers te laag is en niet in de buurt komt van de internationale richtlijn van de ILO. De verdere krimp in arbeidsinspecteurs leidt, volgens de vakbonden, tot onvermogen van de Inspectie om haar functies volledig te vervullen. De vakbonden stellen dat hierdoor het overgrote deel van de bedrijven nooit gecontroleerd zullen worden op naleving van de wet- en regelgeving, omdat zij nooit een bezoek zullen krijgen (ILO, 2014).⁸²

Verder laten de vakbonden weten dat de Inspectie SZW van technische expertise is overgegaan naar een personeelsbeleid waarbij de nadruk is komen te liggen op de managementvaardigheden en een brede inzetbaarheid van het personeel.⁸³ Hierdoor is steeds meer behoefte gekomen om externe deskundigheid in te brengen, waardoor de Inspectie volgens de vakbonden niet meer in staat is om zelfstandig op

⁸¹ Zembla wijdt in 2011 een uitzending aan falend toezicht van de Inspectie SZW, aan de hand van incidenten die hebben plaatsgevonden bij mestverwerkingsbedrijf ‘Rijling’ (Zembla, 2011).

⁸² De vakbonden halen hierbij een onderzoek van Bos & Engelen (2009) aan waaruit blijkt dat slechts 1% van alle bedrijven ‘vrees voor de Arbeidsinspectie’ aangeeft als motief voor de naleving van de wetgeving (ILO, 2014).

⁸³ Een brede inzetbaarheid is belangrijk bij de in Nederland huidige opvatting dat ambtenaren mobiel moeten zijn en regelmatig van positie veranderen. Zij worden binnen de ambtenarij aangesteld op allerlei verschillende posities, waarvan het management denkt dat zij op dat moment het meest nodig zijn (ILO, 2014).

nieuwe ontwikkelingen en technologieën te anticiperen. Daarnaast leidt het aantrekken van externe deskundigen volgens hen tot onafhankelijkheidsproblematiek bij de Inspectie SZW (ILO, 2014).⁸⁴

De vakbonden claimen intensievere en additionele training voor de inspecteurs. Volgens hen leiden de gelimiteerde capaciteit en de hoge werkdruk ertoe dat er te weinig tijd is om gelijke tred te houden met de technologische ontwikkelingen, de arbeidsmarktontwikkelingen en de (aan verandering onderhevige) wetgeving. De vakbonden vinden dat de Inspectie SZW proactief moet innoveren en meer capaciteit beschikbaar moet stellen voor de identificatie van-, en anticipatie op- nieuwe risico's op de werkplek. Verder geven zij aan dat er door de hoge werkdruk te weinig tijd overblijft voor face to face communicatie bij de overdracht van kennis tussen collega's en externe deskundigen (ILO, 2014).

Tot slot hebben de vakbonden in de brief ook kritische kanttekeningen geplaatst over de functionele expertise van deskundigen en technici op het gebied van geneeskunde, elektriciteit, chemie én mechanische en civiele techniek. Volgens de vakbonden zijn deze expertises binnen de Arbeidsinspectie onvoldoende vertegenwoordigd (ILO, 2014).

Onderzoek International Labour Organization

Naar aanleiding van de kritiek van de vakbonden heeft de ILO een onderzoek ingesteld naar de Inspectie SZW, om te onderzoeken of zij bepaalde verdragen uit het ILO-verdrag overtreden. De onderzoekscommissie doet hoor- en wederhoor bij zowel de regering en de vakbonden, waarna zij haar uiteindelijke conclusie baseert.

Allereerst stelt de commissie dat het verdrag van de ILO niet een specifiek aantal arbeidsinspecteurs vereist, maar enkel een richtlijn geeft. Bij de toetsing of het aantal arbeidsinspecteurs voldoende vertegenwoordigd zijn om effectief aan de taakstelling te voldoen, heeft de commissie onderzoek gedaan op drie punten: (1) De dekking van de werkplekken door de Inspectie, (2) of de invoering van alternatieve middelen een vermindering van het aantal inspecteurs en inspecties rechtvaardigt en (3) de indicatoren voor de effectieve werking van de Nederlandse arbeidsmarkt als geheel (ILO, 2014).

De regering stelt dat minder inspecties het gevolg zijn van een efficiëntere inzet van de inspectiecapaciteit. Zo wordt het nemen van eigen verantwoordelijkheid van werkgevers gestimuleerd door de zogenoemde arbocatalogi en het RI&E-beleid. Ook worden sociale partners aangemoedigd om arbokwesties aan te pakken. De regering stelt dat er door deze effectieve toepassing van horizontaal toezicht minder toezicht vanuit de Inspectie vereist is. Verder erkent zij dat de Inspectie zich vooral richt op hoog-risicobedrijven en dat werkplekken buiten deze categorie in veel mindere mate worden gecontroleerd. Volgens de regering wordt dit echter ondervangen door een goed functionerend klacht- en meldingssysteem voor vakbonden, werkgevers, werknemersvertegenwoordigers en ondernemingsraden. (ILO, 2014)

⁸⁴ Zoals besproken in §4.2 Onafhankelijk toezicht.

Volgens de regering is een vermindering van het aantal arbeidsinspecteurs en arbeidsinspecties gerechtvaardigd, door de (bovengenoemde) invoering van alternatieve middelen. Daarnaast geeft de regering aan dat onderzoek aantoonde dat het Nederlandse systeem goed presteert: hoger dan het gemiddelde Europese niveau (ILO, 2014).

De vakbonden geven aan te betreuren dat andere partijen, zoals sociale partners en werkgevers, betrokken worden bij de ontwikkeling, implementatie én de handhaving van het arbobeleid in hun organisatie. Dit leidt volgens de vakbonden tot een onbalans van de macht van verschillende betrokkenen. Daarnaast stellen de vakbonden dat effectief horizontaal toezicht belemmerd wordt, doordat de Inspectie geen duidelijke formulering hanteert in haar doelschriften en een strikt kader van normen ontbreekt (ILO, 2014).

Verder weerleggen zij het argument van de regering wat betreft alternatieve middelen. Zo geven zij aan dat minder dan de helft van de Nederlandse bedrijven een RI&E en een preventiemedewerker hebben, ondanks wettelijke verplichting. Bovendien maken volgens de vakbonden lang niet alle bedrijven gebruik van een arbodienst, vooral kleine ondernemingen niet (ILO, 2014).

Besluit ILO

De onderzoekscommissie beschouwt de betrokkenheid van sociale partners en ondernemingen in het toezicht op de naleving, alsmede de ontwikkeling van nieuwe, alternatieve methoden van samenwerking en betrokkenheid, als zeer welkom en mogelijk effectief. Wel moet ervoor gewaakt worden dat zij de kernfuncties van de Arbeidsinspectie, het toezicht houden op de naleving van wet- en regelgeving én het handhaven hiervan, niet vervangen (ILO, 2014).

Op basis van het onderzoek geeft de ILO dringend verzoek aan de regering om ervoor te zorgen dat het aantal en de frequentie van arbeidsinspecties voldoende is voor een doeltreffende uitvoering van de inspectietaken. Dit is van belang om aan de wettelijke bepalingen, zoals de bepalingen 10 en 16 van de ILO, te voldoen⁸⁵. Zij wijst hierbij vooral op kleine ondernemingen en ondernemingen die buiten de hoogrisico-sectoren vallen (ILO, 2014).

Wat betreft de kwaliteit geeft de onderzoekscommissie aan vertrouwen te hebben dat de inspecteurs over actuele kennis beschikken op hun voornaamste werkterreinen, gezien arbeidsinspecteurs elke vijf jaar initiële opleiding en bijscholing krijgen. Wel bemerkt de commissie dat scholing op technische gebieden vaak nog tekortschiet, evenals de overdracht betreffende deze onderwerpen door externe specialisten. De commissie is echter niet bezorgd dat de inzet van externe deskundigen bij specifieke technische kwesties zal leiden tot onafhankelijkheidsproblematiek (ILO, 2014).

⁸⁵ Verdrag 81, artikel 10: Het aantal inspecteurs van de Arbeidsinspectie moet voldoende zijn om de werkzaamheden goed te kunnen uitvoeren. Verdrag 81, artikel 16: Werkplekken moeten zo vaak en zo zorgvuldig mogelijk worden geïnspecteerd (ILO, 2014).

Aangaande de (wisselende) positie van de ambtenaren binnen de Inspectie, is de onderzoekscommissie van mening dat wanneer inspecteurs binnen de Arbeidsinspectie van positie veranderen, dit niet hoeft te betekenen dat zij kwetsbaar worden in hun onafhankelijkheidspositie. De ILO geeft aan dat wisselingen van posities binnen de Inspectie SZW echter niet zo frequent moeten voorkomen dat het de arbeidsinspecteurs beperkt om hun taken effectief uit te voeren (ILO, 2014).

Verantwoording minister SZW

In een brief aan de kamer in 2015 reageert Asscher, destijds minister van het ministerie van SZW, op de klachten van de vakbonden en het onderzoek van de ILO over de capaciteit en deskundigheid van de Inspectie SZW. In deze brief komt naar voren dat de minister achter het huidige beleid staat en geen gehoor zal geven aan de verzoeken van de ILO:

“Ik stel vast dat ook de meest recente gegevens het algemene beeld bevestigen dat we in Nederland op de goede weg zijn met ons beleid ten aanzien van gezond en veilig werken. De kwaliteit van arbeid is op niveau gebleven, werknemers beoordelen hun gezondheid als goed tot uitstekend, het verzuim neemt licht af, de kans op arbeidsongevallen daalt. Dit zijn resultaten waar we tevreden over mogen zijn” (p. 11).

Wel geeft de minister aan dat hij, naar aanleiding van het onderzoek, bereid is om tijdens overleg met sociale partners het beleid aan de orde te stellen, om zo tot verdere optimalisering van toezicht en handhaving te komen (Asscher, 2015).

4.5.4 Uitkomsten interview

Geïnterviewde erkent dat het aantal inspecteurs de Inspectie beperkt in haar taakuitvoering. Zo stelt hij: “Belangrijkste basispunt is dat wij alle risico’s die zich in de samenleving voordoen met de 700 inspecteurs en rechercheurs niet kunnen aanpakken. Dit betekent dat wij keuzes moeten maken” (Bijlage 2). Om met minder inspecteurs dan de richtlijn voorschrijft toch zoveel mogelijk risico’s te ondervangen, brengt geïnterviewde de eerder besproken risicoanalyse ter sprake: “Die keuzes maken wij door heel bewust te kijken naar wat in de Nederlandse samenleving op het terrein van SZW de grootste risico’s zijn” (Bijlage 2).

Op de vraag hoe wordt aangekeken tegen de bezuinigingen, antwoordt geïnterviewde stellig: “Als wij niet de mensen en de middelen hebben, kunnen wij ook minder doen” (Bijlage 2). Geïnterviewde geeft aan dat de Inspectie hier heel duidelijk in is naar de minister en naar de Kamer toe. Zo geeft hij als voorbeeld dat de Inspectie bepaalde onderdelen uit het meerjarenplan van 2013-2014 heeft moeten schrappen, omdat zij deze met een vermindering van 160FTE niet konden verwezenlijken:

“Het is een politieke keus om steeds hierop te bezuinigen, dus wij maken het heel expliciet. Je merkt bijvoorbeeld ook dat de NVWA dit een tijdje niet heeft gedaan, ze zijn niet zo expliciet geweest over de keuzes die zij maakten om toch met minder mensen uit te komen. Maar nu doen zij dit wel, wat vervolgens dan in de kamer weer leidt tot het bieden van extra budget om bepaalde zaken toch weer wel te doen” (Bijlage 2).

Geïnterviewde geeft aan dat het lastig vast te stellen is of de bezuinigingen leiden tot een gebrekkige taakuitoefening. Geïnterviewde: “Die vraag dient zich wel aan maar niemand kan die vraag beantwoorden. Want wanneer bereik je nou een ondergrens met je inspectiecapaciteit waardoor je niet meer alle sectoren kan controleren?” (Bijlage 2). Daarbij geeft geïnterviewde aan dat de Inspectie SZW steeds meer inzicht heeft in wat haar bijdrage is tot verbetering in de sectoren waar zij actief is. Maar hij erkent ook dat inspectie al lang niet meer plaatsvindt op alle gebieden waar risico’s zijn en controle gewenst is. Volgens geïnterviewde is de Inspectie transparant over de sectoren waar inspecteurs actief zijn. In de sectoren waar dit niet het geval is, geldt volgens hem een eigen verantwoordelijkheid: “We hebben een aantal kabinetten in Nederland gehad die de lijn hebben van de ‘eigen verantwoordelijkheid’ van burgers en bedrijven. Die moeten hun verantwoordelijkheid gaan pakken” (Bijlage 2).

Daarnaast geeft geïnterviewde aan dat het, gezien de bezuinigingen, gunstig kan zijn voor de Inspectie SZW om meer informatie te ontvangen van bedrijven over hun bedrijfsvoering. Op deze manier heeft de Inspectie beter inzicht of het bedrijf aan de wettelijke eisen voldoet. Geïnterviewde:

“Soms zouden we willen dat ieder bedrijf aan ons rapporteert. Dat staat ook in ons meerjarenplan. Er zijn ongeveer 750.000 bedrijven in Nederland, wij komen jaarlijks bij 25.000 bedrijven langs. Een hele selectie, door heel scherp te selecteren. We komen bij hele sectoren en bedrijven gewoon niet” (p. 9).

Geïnterviewde gaat ook in op de deskundigheid van de inspecteurs bij de Inspectie SZW. Hij geeft daarbij aan dat binnen de Inspectie SZW de kennis en vaardigheden van de inspecteurs is opgedeeld in 26 opleidingsmodules. Zo streeft de Inspectie ernaar dat er voldoende inspecteurs zijn die over de kennis en vaardigheden van een gedeelte van de 26 opleidingsmodules beschikken, naar gelang de sectoren waarin de Inspectie actief is. Voor een aantal van deze modules is het van belang dat de inspecteurs in een bepaalde bedrijfstak ervaring hebben. Een projectleider binnen de SZW geeft doorgaans aan welke mensen er nodig zijn voor het project. Geïnterviewde: “Hij zal dan aangeven over welke opleiding, competenties, kennis en ervaring deze medewerkers moeten beschikken” (Bijlage 2). Verder geeft geïnterviewde aan dat er veel projecten zijn waarbij de inspecteurs met generieke kennis en kunde uit de voeten kunnen:

“Wij inspecteren ook in de vleesverwerkingsindustrie, maar gelukkig met een aantal vrij algemene vaardigheden, zoals machineveiligheid, wat gelukkig niet heel anders is dan bijvoorbeeld machineveiligheid in de metaalindustrie. Wij hebben dus het voordeel dat wij een aantal van die generieke vaardigheden in meerdere sectoren kunnen inzetten. Tot nu toe slagen wij er redelijk tot heel goed in om die match goed te kunnen blijven maken” (Bijlage 2).

Wanneer bepaalde kennis of kunde niet in huis is, bijvoorbeeld bij een nieuw risico of nieuw programma, wordt volgens geïnterviewde aan de hand van het meerjarenplan beoordeeld of er voldoende capaciteit is om nieuwe inspecteurs met specifieke vakkennis te werven, of dat inspecteurs binnen de Inspectie moeten worden omgeschoold. Geïnterviewde: “Zo zijn wij continue aan het balanceren om te kijken of wij voldoende kennis en kunde in huis hebben” (Bijlage 2). Naast kennis en kunde is volgens hem ook de toezichtstijl van belang bij de kwaliteit:

“Ik vertel het allemaal in de opzet; zo ziet het er op papier uit. Maar in de praktijk zal je zien dat sommige inspecteurs zich gewoon heel goed en vertrouwd voelen bij het vooral voorlichten en adviseren van bedrijven. Het is de taak van de teamleider en zowel zijn leidinggevende er goed op te letten of inspecteurs wel streng genoeg zijn voor bedrijven” (Bijlage 2).

Om op de kwaliteit toe te zien zit in de meeste projecten met een lange doorlooptijd collegiale toetsing ingebouwd. Hierbij wordt op een later moment, bij een herinspectie, gecontroleerd of de eerste inspectie goed is uitgevoerd en of er streng genoeg is gehandhaafd. Geïnterviewde concludeert: “Het blijft een heel individueel vak, het vak van de inspecteur. Een inspecteur gaat bij ons alleen op pad. En het is zijn kennis, kunnen en vaardigheid” (Bijlage 2).

4.5.5 Deelconclusie van het thema ‘Capaciteit en deskundigheid’

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de bezuinigingen in het overheidsapparaat ook de Rijksinspecties hebben getroffen, met fusies, reorganisaties en personele inkrimpingen tot gevolg. Zo zijn verschillende inspecties in 2012 gefuseerd tot de Inspectie SZW, met als doel effectiever toezicht uit te kunnen oefenen op het gehele terrein van arbeid en sociale zekerheid. Door de budgettaire druk is de totale

formatie van de Inspectie SZW, evenals het aantal inspecteurs in het veld, de afgelopen jaren sterk gekrompen. Naar verwachting blijft de formatie de komende jaren dalen. In dit hoofdstuk is gekeken hoe de Inspectie SZW omgang vindt met de bezuinigingen en wat de invloed hiervan is op de capaciteit en deskundigheid van het toezicht.

Om met minder personeel en budget toch aan haar taakstelling te kunnen (blijven) voldoen zet de inspectie verschillende instrumenten in. Zo maakt de Inspectie gebruik van een risicoanalyse om zo selectief te kunnen inspecteren. Ook speelt de Inspectie steeds meer in op de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven. Zo maakt zij nauwe afspraken met sociale partners, arbodiensten en werkgevers en controleert zij de naleving hiervan door middel van belinspecties.

Het is noodzakelijk dat de Inspectie deze alternatieve middelen inzet, omdat het met haar huidige capaciteit niet mogelijk is om (zelfstandig) toezicht te houden op het hele veld. Toch kunnen er kritische kanttekeningen geplaatst worden bij het bovengenoemde beleid. Zo blijkt uit het onderzoek dat bovengenoemde innovaties om kosten te besparen nog te weinig worden getoetst op hun daadwerkelijke effectiviteit. Daarnaast uiten verschillende partijen hun zorgen over het krimpende aantal inspecteurs en inspecties, waardoor bedrijven niet langer een ‘inspectiedruk’ voelen om aan de wet- en regelgeving te voldoen. De alternatieve middelen die de Inspectie SZW inzet zijn daarom een wenselijke aanvulling in de taakuitvoering, maar mogen de inspecties op de werkvloer niet vervangen.

Andere spanningen binnen het toezicht van de Inspectie SZW bestaan rondom de deskundigheid van de inspecteurs. Het is van belang dat inspecteurs over voldoende kennis over de onder toezicht gestelde branches en sectoren beschikken. Zeker in het huidige beleid, waarbij de inspecteur minder controles op de werkvloer verricht, maar vaker de naleving van wet- en regelgeving toetst aan de hand van de aangeleverde bedrijfsinformatie. De kleinere formatie van de Inspectie SZW heeft geleid tot de inzet van ‘generalistische’ inspecteurs met een brede inzetbaarheid. Hierdoor is bepaalde branche- en sectorspecifieke kennis niet langer vertegenwoordigd binnen de Inspectie SZW. De Inspectie SZW maakt waar nodig gebruik van experts van buitenaf. Zij moet er in dit beleid voor waken dat de onafhankelijkheid gewaarborgd blijft en er ruimte geboden wordt voor een goede samenwerking en kennisoverdracht tussen de inspecteurs en de ingeschakelde experts.

Conclusie & Discussie

05

5. Conclusie en discussie

5.1 Conclusie

Door fundamentele veranderingen in de rol en de bestedingsruimte van de overheid zijn rijksinspecties de afgelopen twee decennia steeds meer in de schijnwerpers komen te staan. Toezichthouders, beleidsmakers en politici hebben zich de afgelopen jaren gebogen over de vraag hoe goed toezicht vormgegeven moet worden. Hieruit zijn verschillende principes voortgevloeid die van belang zijn voor de waarborging van effectief toezicht. Belangrijke randvoorwaarden die uit de analyse van (beleids-) wetenschappelijke literatuur naar voren kwamen betreffen: onafhankelijkheid; transparantie; risicogerichtheid; en deskundigheid. Uit het literatuuronderzoek komt naar voren dat er verschillende spanningen kunnen optreden bij de borging van deze vier randvoorwaarden. In het theoretisch kader werden de vier principes en hun bijbehorende spanningen uiteengezet. Volgend doel was de thema's en de uitdagingen daarbinnen nader te onderzoeken middels een casestudy bij de Inspectie SZW. De casestudy heeft inzicht gegeven in de context waarbinnen deze spanningen zich manifesteren en levert verklaringen voor deze. Op deze wijze zijn in dit onderzoek huidige theorieën aangaande het toezicht getoetst en aangevuld. Dit heeft geleid tot verschillende (beleids)adviezen voor Rijkstoezichthouders om tensies bij de borging van deze principes te minimaliseren.

Met dit onderzoek wordt een antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag:

“Welke spanningen kennen rijkstoezichthouders bij het bewerkstelligen van onafhankelijk, transparant, risicogericht en deskundig toezicht, welke theoretische verklaringen kunnen hiervoor gegeven worden en hoe kunnen deze spanningen geminimaliseerd worden om de effectiviteit van het toezicht te vergroten?”

Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is een casestudy uitgevoerd bij de Inspectie SZW. De Inspectie SZW is in wetenschappelijke studies betreffende rijksinspecties vaak onderbelicht gebleven, en dit onderzoek vormt daarom een aanvulling op de beschikbare kennis over de bestaande spanningsvelden bij Rijkstoezicht. In §5.1 worden de belangrijkste onderzoeksresultaten gepresenteerd en wordt een koppeling gemaakt met de theorie. Uit het onderzoek zijn een aantal aanbevelingen voortgekomen, die besproken worden in §5.2. In §5.3 wordt gereflecteerd op het verrichtte onderzoek, waarbij de relevantie van het onderzoek evenals de beperkingen van het onderzoek worden toegelicht. Ten slotte wordt belicht welke vraagstukken rondom deze thema's onbeantwoord blijven en worden aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek.

5.1.1 Onafhankelijk toezicht

In dit onderzoek is onderzocht in welke mate verschillende actoren toezichthouders kunnen beïnvloeden en de onafhankelijke rol - die zij als toezichthouder dienen in te nemen - kunnen versterken of verzwakken.

Allereerst is de rol van de minister onderzocht. Zo is in het theoretisch kader beschreven dat de ministeriele verantwoordelijkheid maakt dat een minister in een moeilijke positie wordt gebracht. Enerzijds wordt hij geacht de autonomie van de inspectie te beschermen en zijn bemoeienis met het toezicht tot een minimum te beperken. Anderzijds gaat deze verantwoordelijkheid gepaard met druk vanuit de eigen partij en de Kamer. Dit laatste kan er dan toe leiden dat de minister zijn grip op het toezicht versterkt (Aelen & Biezeveld, 2013; Dahlstrom et al., 2012). Zodoende kan de situatie ontstaan dat de minister en de politiek, de inspecteur-generaal-die bij de wet onafhankelijk leiding moet kunnen geven aan zijn inspectie- van zijn verantwoordelijkheid verdringen, doordat zij de concrete uitoefening van het toezicht voorschrijven (Robben et al., 2013). Volgens de geïnterviewde deden de voormalige en huidige ministers van SZW nooit toezeggingen aan de Kamer alvorens te overleggen met de Inspectie zelf (Bijlage 2). Ook uit het literatuuronderzoek zijn geen aanwijzingen naar voren gekomen dat de minister van SZW de onafhankelijke taakuitvoering van de inspectie aantast. Wel kan naar aanleiding van de casestudy geconcludeerd worden dat de persoonlijkheid van de minister doorslaggevend is in hoeverre hij bestendig is tegen de druk die de Kamer en zijn partij op hem uitoefenen. Om de onafhankelijke positie van de Inspectie te verzekeren wordt in het theoretisch kader gepleit dat inspecties zelf verantwoording afleggen aan de Kamer en daarmee eindverantwoordelijk zijn voor het toezicht (Brennickmeijer, 2013; Fontein, 2013; Aelen & Biezeveld, 2013; WRR, 2013; Van Vollenhoven, 2016).

Naast de minister hebben de inspecteur-generaal (IG) en de secretaris-generaal (SG) belangrijke rollen te vervullen in de waarborging van de onafhankelijkheid van het Rijkstoezicht. In het beleid van de Inspectie SZW staat beschreven dat de IG verantwoordelijk is voor de inrichting en organisatie van de Inspectie, binnen de met de SG afgesproken kaders. Zowel de SG als de minister zijn verantwoordelijk voor het verstrekken van voldoende middelen zodat de Inspectie haar taak naar behoren kan uitvoeren. Van de IG wordt verwacht dat deze duidelijk naar bewindsvoering is waar zij wél en niet onderzoek naar uit kan voeren. Daarbij moeten zij tegenwicht kunnen bieden tegen invloeden die de onafhankelijke positie in het geding brengen (Ministerie SZW, 2001). Volgens de geïnterviewde zijn de voorgaande en huidige IG's zich goed bewust van hun rol en positie en doen zij geen toezeggingen aan de minister of de politiek wanneer deze strijdig zijn met de geldende governance verhoudingen. Daarnaast stelt geïnterviewde dat de voorgaande en huidige IG's steeds transparant naar het ministerie en de politiek toe zijn geweest over welke zaken wel en niet door de inspectie onderzocht kunnen worden. Wel merkt geïnterviewde op dat de waarborging van de onafhankelijkheid valt of staat met de persoonlijkheid van de IG en de mate waarin deze weerstand kan bieden aan invloeden van de ambtelijke en politieke top (Bijlage 2).

Daarnaast is in het theoretisch kader de mondigheid van toezichthouders aan de kaart gesteld. Zo stelt van Vollenhoven (2016) dat het toezichthouders vaak ontbreekt aan assertiviteit en durf om aan te geven wanneer bepaalde taken door beperkte capaciteit of middelen moeilijk te realiseren zijn. Er worden in

de casestudy geen aanwijzingen gevonden die deze aanname ondersteunen. Het tegendeel lijkt waar te zijn wanneer de Ondernemingsraad (OR) van de Inspectie SZW openbaar haar zorgen uit over de krimpende formatie van haar inspectie. Omdat de minister geen gehoor gaf aan de verzoeken van de OR, en de formatie steeds daalde, voelde de raad zich genoodzaakt naar de ILO te stappen. Omdat de raad niet zelf bevoegd is om een klacht in te dienen bij de ILO, heeft zij de hulp ingeschakeld van vakbonden (Zembla, 2011). Zelfs na dwingend advies van de ILO om de capaciteit van de Inspectie SZW te verhogen treedt de minister echter niet op (ILO, 2014). Hieruit blijkt dat assertiviteit niet altijd beloond wordt met steun van de minister. De beperkte invloed van toezichthouders op het beleid kan er mogelijk toe leiden dat zij zich onvoldoende gestimuleerd voelen om naar buiten te treden met zorgen of kritiek. Nader onderzoek naar governance-verhoudingen binnen rijksinspecties kan uitwijzen of toezichthouders voldoende naar buiten kunnen treden en problemen aan de kaart durven te stellen, of dat zij zich hierin beperkt voelen door het ministerie.

Verder worden in verschillende wetenschappelijke artikelen vraagtekens gezet bij de positionering van verschillende rijksinspecties binnen hun ministerie (Mertens, 2011; WRR, 2013; Robben et al., 2013). Ook de Inspectie SZW is gehuisvest binnen de muren van haar ministerie. Zij kent dezelfde regels ten aanzien van de apparaatzorg als andere directies. De inspecteur-generaal neemt deel aan ambtelijke overleggen met de andere afdelingen van het ministerie en de minister. Met een eigen logo en eigen website probeert de Inspectie SZW zich te onderscheiden van andere departementen van het ministerie en haar onafhankelijke positie te waarborgen (Ministerie van SZW, 2011). Toch kan de huidige organisatiestructuur ertoe leiden dat de Inspectie SZW niet beschouwd wordt als een eigenstandige entiteit, maar als een gelijkwaardige directie binnen het ministerie. Hierdoor bestaat -in theorie- ook bij de Inspectie SZW het risico dat socialisering binnen de ministerie-cultuur en politisering van toezicht optreedt. Daarnaast kunnen de regelmatige overleggen met de verschillende directies leiden tot *groupthink* (Mertens, 2011; Robben et al., 2013). Om bovengenoemde problemen uit te sluiten bevelen verschillende auteurs aan rijksinspecties los te koppelen van de ministeries waar zij onder vallen (Brennickmeijer, 2013; Robben et al., 2013; Van Vollenhoven, 2016). Geïnterviewde stelt echter dat de huidige communicatiemiddelen maken dat contact dan alsnog eenvoudig gelegd kan worden, waardoor beïnvloeding evengoed kan optreden wanneer inspecties fysiek buiten de ministerie-muren geplaatst worden (Bijlage 2).

Voorts is in het theoretisch kader uiteengezet hoe onafhankelijkheid in de relatie tussen toezichthouder en onder toezicht staande in het gedrang kan komen. Zo stelt Robben (2010) dat inspecteurs in de loop van een (langdurige) toezichtrelatie geleidelijk het wereldbeeld kunnen over nemen van de sector waar zij toezicht op houden. Zodoende bestaat het risico dat belangen van directbetrokkenen meer beschermd worden dan het publieke belang (Janssens, 2005). De (te) nauwe samenwerkingsrelatie tussen inspecteurs van SZW en geïnspecteerde, maakte dat misstanden die plaatsvonden bij Odfjell en Chemiepack niet op tijd opgemerkt en adequaat aangepakt werden (Onderzoeksraad voor Veiligheid,

2013; Van Vollenhoven, 2016a). Zo komt uit de resultaten naar voren dat de inspecteurs van SZW zich -net als inspecteurs van andere rijksinspecties- in een spagaat kunnen bevinden. Enerzijds wensen zij een goede verhouding met onder toezicht staanden, omdat disharmonie kan leiden tot onwerkbare verhoudingen en informatieverlies. Anderzijds moeten zij kritisch blijven en strikt optreden wanneer zij constateren dat er zaken niet op orde zijn (Robben, 2010, Bruijn, 2011, Robben et al., 2013).

Daarnaast wijzen verschillende auteurs op problemen die ontstaan omdat op beleidsniveau wordt besloten de toezichtlast bij bedrijven te verminderen en nadruk te leggen op de eigen verantwoordelijkheid van hen. Hedendaagse toezichthouders lijken de onder toezicht staanden niet teveel tot last te willen zijn waardoor inspecties op de werkvloer tot een minimum beperkt worden, vooraf aangekondigd worden en -als het niet schikt- zelfs uit stellen (Van Vollenhoven, 2016, Popma, 2011). De casus Chemiepack en Odfjell werden in de casestudy aangehaald ter illustratie hiervan. De Inspectie SZW wilde hier de toezichtlast bij de bedrijven beperken en liet veel van de verantwoordelijkheid voor veiligheid over aan de bedrijven zelf. Naderhand bleek echter dat de bedrijven onvoldoende geïnstrumenteerd waren om de veiligheid te garanderen en strikter (verticaal) toezicht door de Inspectie SZW -en andere betrokken toezichthouders- op haar plaats was geweest.

Verder is in de wetenschappelijke literatuur een discussie gaande over de deskundigheid van inspecteurs. Zo wordt in de literatuur gesteld dat een te grote deskundigheid van inspecteurs kan leiden tot verkleving, omdat zij dan eerder geneigd zijn zichzelf te vereenzelvigen met de sector (Zijl 2011; Erp & van Wingerde, in: Knottnerus et al., 2013). Anderzijds kan onvoldoende deskundigheid bij de sector ertoe leiden dat inspecteurs niet in staat zijn gerichte vragen te stellen en/of misstanden op te merken (Zijl, 2011). De Inspectie SZW lijkt zich bewust te zijn van bovenstaande spanningen. Volgens de geïnterviewde maken projectleiders per project de afweging of generieke kennis voor een inspecteur voldoende is of dat deze over specialistische kennis dient te beschikken. Daarnaast wordt per project afgewogen of de persoonlijkheid van een inspecteur wel past bij het type toezicht dat uitgevoerd dient te worden. Zo stelt geïnterviewde dat niet iedere inspecteur per definitie geschikt is om verticaal-, dan wel horizontaal-, toezicht uit te voeren (Bijlage 2).

Om het risico op verkleving te voorkomen wordt in de literatuur gewezen op het belang van een goede governance-structuur (Kockelkoren, 2012). In deze lijn stelt Ottow (2014) dat aan de hand van objectieve parameters moet worden besloten wanneer ingegrepen wordt en wijst de OECD (2013) op het belang van een onafhankelijkheidsprotocol. Ook dient er voor toezichthouders voldoende ruimte te zijn voor reflectie (Ottow, 2014). Bij de Inspectie SZW wordt mogelijke verkleving tegengegaan door intercollegiale toetsing in te brengen; verantwoordelijkheden te scheiden bij een boete-besluit; verschillende inspecteurs in te zetten bij inspectie en her-inspectie; en door erop toe te zien dat inspecteurs en bestuurders geen actieve verbinding hebben met de sector waar zij op toezien. Deze instrumenten kunnen ingezet worden om subjectiviteit en verkleving te minimaliseren, maar -zo laat

geïnterviewde weten- het blijft moeilijk om objectiviteit en onafhankelijkheid te garanderen. Dit blijft mede afhankelijk van de persoonlijkheid van de individuele inspecteur. Dit sluit aan bij de conclusie van Janssens (2005), die stelt dat toezichthouden niet te vergelijken is met wetenschappelijk onderzoek, waarbij gegevensverzameling en oordeelsvorming worden gecontroleerd door een geobjectiveerd onderzoeksontwerp. De toezichthouder is volgens Janssens vatbaar voor allerlei persoonlijke- en omgevingsfactoren die voorkomen in de dagelijkse praktijk en die de oordeelsvorming -bedoeld of onbedoeld- kunnen beïnvloeden.

Een andere kwestie in het onafhankelijkheidsvraagstuk betreft de onafhankelijkheid van samenwerkende partners. Uit de casestudy kwam naar voren dat arbodiensten belangrijke informatie verschaffen over het functioneren van een organisatie en sector. Informatie die van invloed is op de risicoanalyse van de Inspectie SZW. Omdat Arboartsen veelal aangenomen en betaald worden door de bedrijven waar zij werkzaam zijn, stelt de vakbond FNV twijfels te hebben aan de onafhankelijkheid en objectiviteit van de Arboartsen (Vrieselaar, 2014). Onderzoeksbureaus AStri (2011) en GfK Intomarkt (2013) deden hier onderzoek naar. Zij tonen aan dat, hoewel twijfels over de onafhankelijkheid van bedrijfsartsen in de praktijk voorkomen, de meerderheid van de werknemers tevreden is over de bedrijfsarts en hen als voldoende onafhankelijk beschouwt. Daarnaast blijkt uit onderzoek van de NVAB (2014) dat steeds meer bedrijfsartsen ervaren dat zij onafhankelijk van de werkgever te werk kunnen gaan.

Voorts is onderzocht welke voor- en nadelen zich kunnen openbaren in de relatie tussen toezichthouder en media. Twee tegenstrijdige visies kwamen uit het literatuuronderzoek naar voren. Enerzijds wordt een beeld geschetst van toezichthouders die machteloos staan ten aanzien van de media en blaam treffen wanneer misstanden en incidenten zich voordoen in de samenleving. Berichtgeving in de media over falend toezicht zou zodoende kunnen leiden tot verontwaardiging in de maatschappij en hiermee druk uitoefenen op het beleid van de toezichthouder. Anderzijds kunnen toezichthouders de media gebruiken om de effectiviteit en het bereik van het toezicht te vergroten (Twist et al., 2013). Uit de analyse komt naar voren dat (langdurige) mediaberichtgeving ook van invloed is op de agenda van de Inspectie SZW. Aanhoudende media-aandacht kan ertoe leiden dat lopende zaken -die misschien meer prioriteit vereisen- moeten wijken omdat de media wenst dat een nieuw onderzoek ingesteld wordt. Toch hecht de Inspectie SZW veel waarde aan de signaalfunctie van de media; de media wordt gezien als een belangrijke bron van informatie die misstanden aan het licht brengt en helpt voorkomen. Om sensationisme van de media te ondervangen wijst de geïnterviewde op het belang van een transparante werkwijze: door open en eerlijk te zijn over eigen werkwijze en bevindingen kan zij voorkomen dat nieuws door de media overgenomen wordt en een eigen leven gaat leiden.

Zowel in het theoretisch kader als de casestudy wordt beschreven op welke wijze toezichthouders in hun werk te maken krijgen met invloeden van verschillende actoren, die ieder eigen belangen nastreven

en ideeën hebben over waar, wanneer én hoe toezicht plaats moet vinden. Om tegenwicht te kunnen bieden aan de externe invloeden en onafhankelijkheid te waarborgen kunnen verschillende middelen worden ingezet; zoals intercollegiale toetsing, een transparante werkwijze en het opstellen van een onafhankelijkheidsprotocol. Een verdergaande oplossing betreft het loskoppelen van inspecties van hun ministerie. Toch lijkt een onafhankelijke positie in ‘absolute vorm’ een streven dat, gezien het complexe karakter van Rijkstoezicht, in de praktijk vooralsnog moeilijk te realiseren valt.

5.1.2 Transparant toezicht

In het theoretisch kader is uiteengezet hoe transparantie enerzijds ingezet kan worden om de doelen van de toezichthouder te bereiken (de instrumentele functie), en anderzijds om externe actoren (zoals burgers en bedrijven) te informeren over de realisatie van de toezichtsdoelen (de verantwoordingsfunctie). Daarbij zijn de verschillende voor- en nadelen die bij beide functies naar voren komen uitgelicht. Zo kan transparantie in het werk van inspecties burgers en bedrijven informeren over de geldende wet- en regelgeving. Daarnaast kan de openbaarmaking van inspectieresultaten en de bijbehorende maatregelen- door middel van naming and shaming- bedrijven schrik aanjagen en op een effectieve manier motiveren de wetten en regels na te leven. Hiermee kan transparantie ook bij dragen aan het beeld van de inspectie als strenge handhaver (Vries, 2013). Verder geeft openbaarmaking burgers de kans geïnformeerde keuzes te maken, en kan op dusdanige wijze eerlijke marktwerking bevorderen (Scholtes, 2012). Ook stelt transparantie externe actoren in staat de werking en/of prestaties van de toezichthouder te monitoren. Zo geeft de openbaarmaking van inspectieresultaten niet alleen inzicht in het werk van een bepaald bedrijf of instelling, maar biedt het ook controle op het werk van de toezichthouder (Robben et al., 2013; Cucciniello et al., 2016). Hiermee kan transparantie bijdragen aan de legitimiteit van de inspectie en het vertrouwen dat burgers hebben in het toezicht (Vries, 2013).

Uit de casestudy is naar voren gekomen dat bovenstaande voordelen ook argument vormen voor de Inspectie SZW om een transparant beleid te voeren (Inspectie SZW, 2014e). Zo voert de Inspectie SZW sinds 2015 de Wet Aanpak Schijnconstructies gefaseerd in. Met deze wet streeft de Inspectie naar actieve openbaarmaking van alle inspectieverslagen, met specifieke regels in welke gevallen dit niet zal plaatsvinden. Op deze wijze hoopt de Inspectie langlopende processen van hoor- en wederhoor te passeren en het publieke belang voorop te stellen (Rijksoverheid, 2015). Desalniettemin komen zowel in het theoretisch kader als de casestudy verschillende problemen naar voren bij de toepassing van een transparante werkwijze door Rijkstoezichthouders.

Een belangrijk nadeel van transparantie -beschreven in het theoretisch kader- is dat bedrijven onevenredige schade kunnen oplopen door de publicatie van een inspectierapport. Zo kunnen bedrijven langdurig schade ondervinden van openbaarmaking, zelfs als de beschuldiging naderhand onterecht blijkt te zijn en/of bedrijven de problemen al aangepakt hebben (Vries, 2013). Uit de casestudy kwam

naar voren dat de Inspectie SZW kritiek ontving op haar openbaarmakingsbeleid. Voornaamste kritiek in deze zaken betreft dat de Inspectie niet volledig was in haar openbaarmaking; zij publiceerde alleen de overtreding en de opgelegde sanctie, maar niet het boetebesluit met daarin de uitleg hoe de inspectie is verricht en tot het besluit is gekomen. Dit lijkt voorbij te gaan aan het doel van toezichthouders om inzicht te verlenen in de eigen werkzaamheden (Silvester, 2015). Een ander nadeel, beschreven in het theoretisch kader, is dat de openbaarmaking van kritische inspectieverslagen naast het bedrijf in kwestie, ook schade kan toebrengen aan de gehele sector of keten (Scholtes, 2012). Hoewel dit in theorie aannemelijk is, zijn in dit onderzoek geen aanwijzingen gevonden dat openbaarmaking van inspectieverslagen van SZW dergelijke ongewenste effecten met zich meebrachten.

Om bovenstaande nadelen van openbaarmaking te ondervangen wordt door De Vries (2013) aanbevolen een uniform kader voor openbaarmaking te ontwikkelen. In dit kader moet toegelicht worden wanneer een rapport openbaar gemaakt wordt en welke inhoud daarin beschreven staat. Daarnaast moet beschreven staan welke afwegingen gemaakt worden om te bepalen of iets wél of niet het publieke belang dient. Tenslotte moeten er heldere richtlijnen zijn wanneer uitzonderingen gemaakt worden. Een uniform kader komt dan tegemoet aan de consequente openbaarmaking van inspectieverslagen. Daarnaast zorgt het ervoor dat er minder onderhandelingsmogelijkheden zijn tussen toezichthouder en onder toezicht staande. Hiermee kan verkleving worden tegengaan omdat een inspecteur niet kan afwijken van het kader. Hoewel de Inspectie SZW streeft naar een uniform kader met directe openbaarmaking van onderzoeksresultaten, waar de nieuwe wet WAS aan zal bijdragen, blijven zorgvuldige overwegingen over de mate en wijze van openbaarmaking in iedere casus noodzakelijk. Daarnaast is de Inspectie SZW wettelijk verplicht hoor- en wederhoor toe te passen alvorens openbaarmaking kan plaatsvinden.

Een andere keerzijde van een transparante werkwijze die in de literatuur beschreven wordt is de performance paradox. Deze ontstaat wanneer toezichthouders bekend maken op welke indicatoren zij toetsen. Dit kan ertoe leiden dat onder toezicht staanden enkel oog hebben voor deze indicatoren en zich niet gestimuleerd voelen aandacht te besteden aan overige eisen (Vries, 2013). Daarbij stelt van Vollenhoven (2016) dat inspecties vaak van tevoren aangekondigd worden. Hierdoor kunnen bedrijven anticiperen op het bezoek van een inspecteur, waardoor zij onterecht positief (of negatief) uit een onderzoek naar voren komen (Van Vollenhoven, 2016). Uit de analyse komt naar voren dat bovenstaande problemen ook kunnen optreden bij de Inspectie SZW. Zo maakt de Inspectie bekend op welke wijze zij bedrijven en instellingen voor haar inspecties selecteert. Daarnaast staat op de website van de Inspectie SZW weergegeven op welke sectoren zij haar aandacht zal richten en op welke zij niet of nauwelijks zal inspecteren. Probleem is dat bedrijven op basis hiervan een inschatting kunnen maken van de waarschijnlijkheid dat een inspectie bij hen plaats zal vinden; hierdoor ontstaat het risico dat bedrijven zich minder geprikkeld voelen de gestelde normen na te leven. Opvallend is dat de Inspectie SZW bij bedrijven die onder de BRZO-regelgeving vallen ervoor kiest de inspecties vooraf aan te

kondigen. Bij deze vooraankondiging zit ook een inspectieagenda bijgesloten, waarin de onderzoeksonderwerpen zijn opgenomen. Dit doet zij omdat inspecties bij deze bedrijven zeer complex zijn. Van Vollenhoven (2016) stelt dat dit bedrijven echter de kans geeft snel nog zaken op orde te krijgen voordat inspectie plaatsvindt.

Verder wordt in het onderzoek de invloed van transparantie op het vertrouwen van burgers aan de kaart gesteld. In de literatuur wordt beschreven dat transparantie kan bijdragen aan de positieve beeldvorming van toezichthouders in de samenleving. Zo kunnen rijksinspecties door transparant te zijn tegenwicht bieden aan negatieve mediaberichtgeving (Twist, 2012). In het theoretisch kader worden echter verschillende onderzoeken aangehaald die het effect van transparantie op het vertrouwen van burgers in twijfel brengen (Cucciniello et al., 2013; Frissen, 2016; Meijer, 2014; Vries, 2013). Uit de casestudy wordt duidelijk dat de Inspectie SZW het vertrouwen dat de samenleving heeft in het uitgevoerde toezicht poogt te vergroten door zo transparant mogelijk te werk te gaan. Uit dit onderzoek is echter niet naar voren gekomen welke invloed het gevoerde transparantiebeleid daadwerkelijk heeft op het vertrouwen van de burger in de Inspectie SZW.

Ten slotte is in dit onderzoek onderzocht op welke wijze openbaarmaking van inspectieverslagen bij overheidsorganisaties plaatsvindt. Een mogelijke aanname is dat toezichthouders geneigd zijn de hand boven het hoofd van andere overheidsinstellingen te houden en daarom discreet zijn in de openbaarmaking van kritische inspectieresultaten. Kaashoek et al. (2007) onderzochten deze aanname en concludeerde dat openbaarmaking van kritische verslagen juist eenvoudiger lijkt te zijn bij publieke organisaties dan bij private organisaties. Volgens hen speelt het individuele belang, bij het toezicht op publieke organisaties, een ondergeschikte rol aan het algemene belang. Privacy en onevenredige schade gelden dan in mindere mate als weigeringsgronden om publicatie van kritische verslagen discreet te houden. Geïnterviewde stelt dat van verschillende kanten geregeld druk wordt uitgeoefend op de Inspectie SZW om positiever over een bepaald overheidsproject te berichten. Voorts laat geïnterviewde weten dat de Inspectie SZW inspectieverslagen van publieke instellingen daarom direct openbaart; om zo aan burgers en toezicht ontvangende partijen duidelijk te maken dat er niet te toornen valt aan haar onafhankelijke en objectieve oordeelsvorming (Bijlage 2). Ook uit het bronnenonderzoek komt naar voren dat de Inspectie SZW kritische inspectieresultaten van publieke instanties openbaart. Wel lijken de onderzoeken met enige voorzichtigheid gerapporteerd te worden en worden de organisatie in kwestie niet (altijd) met naam- en toenaam benoemd.

Bovenstaande uiteenzetting laat de mogelijke spanningen zien bij het voeren van een transparant toezichtsbeleid. Inspecties moeten een zorgvuldige balans zien te vinden tussen transparantie en discretie. Zo dient ervoor gewaakt te worden dat openbaarmaking bedrijven of sectoren geen onevenredige schade aanricht. Hierbij moeten ook de grotere maatschappelijke en economische neveneffecten in oogschouw genomen worden. Daarnaast dienen zorgvuldige overwegingen gemaakt te

worden of het openbaarmakingsbeleid niet aan haar doel voorbij schiet door bedrijven te waarschuwen waar, wanneer en waarop geïnspecteerd zal worden. Transparantie in de werkwijze van de inspectie kan tegenwicht bieden aan negatieve mediaberichtgeving, maar kan omgekeerd ook het wantrouwen in rijksinspecties of in overheidsinstellingen vergroten.

5.1.3 Risicogericht toezicht

Toezichthouders in Nederland zijn door de bezuinigingen in het overheidsapparaat steeds meer overgegaan op een risicogerichte werkwijze. Door risicogericht te werk te gaan trachten toezichthouders de schaarse capaciteit dáár in te zetten waar zij verwachten dat naleving en risicoreductie het grootst is. Door middel van een uitgebreide risicoanalyse pogen zij te achterhalen waar de grootste risico's zitten, zodat de capaciteit gericht ingezet kan worden (Michiels & Paul, 2010; WRR, 2013).

Wanneer toezichthouders echter in gebreke blijven om de risico's goed in kaart te brengen kunnen verschillende kosten voor de gemeenschap ontstaan. Zo kunnen kosten ontstaan wanneer toezicht in gebreke blijft wáár dit juist nodig geacht wordt. Ook kunnen kosten ontstaan wanneer te veel aandacht besteed wordt aan een risico die minder prioriteit verdiend, of beter door een ander onderdeel van de gemeenschap beheerst had kunnen worden. Tenslotte kan de ongelijkwaardige behandeling van risico's concurrentie verhogen en het onrechtvaardigheidsgevoel bij burgers en bedrijven aanwakkeren (Bounds, 2010).

Ook uit de casestudy komen zowel de voor- als nadelen van het risicogerichte werken naar voren. Zo kan het risicogerichte toezicht ervoor zorgen dat capaciteit van de Inspectie SZW effectief ingezet kan worden en toezichtlast bij (laag-risico)bedrijven verminderd. De Inspectie erkent echter dat risico's niet eenvoudig vast te stellen zijn en subjectiviteit bij de bepaling van risico's moeilijk uit te sluiten is. Ook in de literatuur kwam naar voren dat de bepaling van een risico blootstaat aan eigen interpretatie (Bounds, 2010). Toezichthouders moeten uit een breed scala risico's de afweging maken welke zij het belangrijkste achten (WRR, 2013). De Inspectie stelt dat zowel de bepaling van de *kans* als het *effect* van een risico aan subjectiviteit onderhevig is. Zo is het lastig om vast te stellen hoe groot de daadwerkelijke populatie is die schade kan ondervinden bij de blootstelling aan een bepaald risico. Een incident kan namelijk zowel directe als indirecte schade aan de populatie tot gevolg hebben, niet alleen op de fysieke gesteldheid, maar ook op het maatschappelijk, sociaal en economisch welbevinden. Het is de taak van de Inspectie om een keuze te maken waar het zwaartepunt wordt gelegd en wie zij tot de risicopopulatie schaaft. Vervolgens moet bij de bepaling van het effect de afweging plaatsvinden welk risico de meeste schade aanricht aan de samenleving. Om de kans en het effect zo goed mogelijk vast te stellen schakelt de Inspectie SZW op regelmatige basis een expertgroep in (Inspectie SZW 2015b).

Verder wordt in het onderzoek van Blanc (2013) gesteld dat er verschillende problemen kunnen optreden bij het verkrijgen van kwalitatieve data ten behoeve van de risicoanalyse. Zo zijn inspecties bij de opstelling van de risicoanalyse vaak afhankelijk van data van externe organisaties. Nadeel hiervan is dat

deze data afgesteld is op de behoefte van deze organisaties en dat onbekend is -en geen controle uitgevoerd kan worden- op de wijze waarop deze data wordt verkregen (Blanc, 2013). Zo komt uit de casestudy naar voren dat de anonimisering van (bedrijfs-)gegevens- die de privacywet verplicht stelt- ertoe kan leiden dat belangrijke informatie voor de risicoanalyse ontbreekt (Zembla, 2011, Molen, 2016). Een ander probleem is dat niet alle bedrijfsongevallen en bedrijfsziekten worden gemeld. Verschillende redenen kunnen leiden tot het uitblijven van meldingen door bedrijfsartsen, zoals onduidelijke criteria over beroepsziekten, tijdgebrek en de niet-declareerbare tijd die een melding in beslag neemt (ASTri, 2014). Daarnaast worden niet alle arbeids-gerelateerde gezondheidseffecten direct opgemerkt en herleid naar de oorzaak, omdat sommige geestelijke en lichamelijke klachten pas jaren later aan de oppervlakte komen (SZW, 2015b). Op deze wijze kan het voorkomen dat er geen of een onderschatte registratie lijkt te zijn van een bepaald risico, terwijl deze wel significant aanwezig is. De Inspectie SZW neemt in acht dat onderschatting van de werkelijke situatie hierdoor optreedt en past haar risicoanalyse hier op aan (Inspectie SZW, 2015b).

In het theoretisch kader wordt daarom gesteld dat klassieke inspecties noodzakelijk zijn om te toetsen of uitgangspunten van de risicoanalyse kloppen, om eigen informatie te blijven inwinnen en zo in mindere mate afhankelijk te zijn van gegevens van derden (Michiels & Paul, 2013). Verder kunnen toezichthouders, wanneer zij zich alleen richten op organisaties waar grote risico's en/of problemen plaatsvinden, het overzicht verliezen over het gehele toezichtterrein. Goede voorbeelden, verbeteringen en veelbelovende ontwikkelingen blijven dan onopgemerkt. Daarnaast moeten toezichthouders er rekening mee houden dat ook goed-presterende bedrijven kunnen afglijden. Om deze redenen is het van belang is dat toezichthouders grondig blijven kijken naar de ontwikkelingen in het veld en de risicoprofielen blijven bijstellen (WRR, 2013). Volgens geïnterviewde is de Inspectie SZW zich bewust van de verkokering die kan optreden bij een risicogerichte werkwijze. Om deze reden heeft de Inspectie verschillende monitoren ingesteld, waaronder de monitor 'witte vlekken' en belinspecties. Hiermee wordt op regelmatige basis, bij willekeurig gekozen bedrijven, instellingen en sectoren, getoetst of de uitgangspunten van de risicoanalyse nog correct zijn. Daarnaast is de afdeling analyse belegd met het doen van onderzoek naar trends aan de hand van (klachten)meldingen vanuit de samenleving en vanuit zaken die inspecteurs in het veld opmerken (Bijlage 2).

Uit bovenstaande blijkt dat het risicogericht werken niet langer een keus voor inspecties; het is een noodzakelijk middel om zo effectief mogelijk de beschikbare capaciteit in te zetten. Het opstellen van een risicoanalyse is echter niet eenvoudig. Subjectiviteit en onvolledige informatie maken het moeilijk voor toezichthouders om een gedegen risicoanalyse op te stellen. Daarnaast moeten toezichthouders rekening houden met verkokering en *moral hazard* die kunnen optreden bij het uitvoeren van selectief toezicht. In verschillende rapporten wordt de overheid daarom opgeroepen om politieke- en wettelijke voorschriften op te stellen én middelen te verstrekken die de ontwikkeling en uitvoering van de risicoanalyse kunnen ondersteunen (Bounds, 2010; OECD, 2013).

5.1.4 Deskundig toezicht

De deskundigheid van het toezicht is het laatste thema die bestudeerd is in dit onderzoek. In deze paragraaf worden de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek bediscussieerd en geconcludeerd. Allereerst wordt ingegaan op de maatregelen die toezichthouders hebben genomen naar aanleiding van de bezuinigende en steeds meer terugtrekkende overheid. Maatregelen die tot kritiek hebben geleid vanuit de wetenschap en het bedrijfsleven. Tot slot wordt bekeken hoe deze ontwikkelingen hebben doorgewerkt op de deskundigheid van rijksinspecties in het algemeen en de Inspectie SZW in het bijzonder.

De bezuinigende en terugtrekkende overheid heeft als gevolg gehad dat steeds meer verantwoordelijkheden zijn overgeheveld van het externe toezicht naar het interne toezicht. Ook bij de Inspectie SZW zijn de laatste jaren het aantal inspecteurs en het aantal (klassieke) inspecties in het veld fors afgenomen. Dit heeft gevolgen voor de inspectiedruk die bedrijven en instellingen ervaren. Zo wordt het overgrote deel van de bedrijven en organisaties in Nederland nooit gecontroleerd op de wet- en regelgeving waar de Inspectie SZW op toeziet. Dit vormt mede het argument om een deel van de verantwoordelijkheid voor veiligheid over te dragen naar de samenleving zelf. Zo zet de Inspectie SZW systeemtoezicht en andere alternatieve toezichtmethoden in om werkgevers te stimuleren en te controleren op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid. Verschillende toezichtmethoden die op afstand ingezet kunnen worden, zoals belinspecties, worden gebruikt om te controleren of bedrijven beschikken over de vereiste veiligheidsinstrumenten en in welke mate zij haar processen beheersen.

Volgens Goodijk (2005) moet de overheid het interne toezicht van bedrijven en instellingen echter niet overschatten. Verschillende governance-problemen kunnen ertoe leiden dat interne toezichthouders (nog) niet toegerust zijn om eigen verantwoordelijkheid te nemen. Daarbij stelt van Vollenhoven (2016) dat bedrijven -vooral wanneer het minder gaat met de economie- gericht zullen zijn op kostenbesparing en zodoende ook op veiligheid kunnen besparen. Uit het onderzoek is niet naar voren gekomen welke governance-problemen optreden binnen het interne toezicht van bedrijven en instellingen binnen het SZW-toezichtdomein. Wel blijkt uit de casestudy dat lang niet alle bedrijven beschikken over de vereiste veiligheidsinstrumentaria, waaronder de RI&E en de preventiemedewerker (ILO, 2014). De Inspectie SZW controleert op afstand bedrijven en instellingen op de aanwezigheid van deze veiligheidsinstrumenten. Mochten zij hier geen beschikking over hebben dan kan de Inspectie besluiten nader onderzoek te verrichten. Wel moet in acht worden genomen dat enkel de aanwezigheid van deze instrumenten geen garantie biedt voor de veiligheid.

Naast de risicogerichte inzet van inspecteurs en het meer op afstand aansturen op middelen en processen is ook een kentering te zien in de wijze waarop toezichthouders de toezicht ontvangende partijen benaderen. Waar voorheen het toezicht gebaseerd was op een hiërarchische gezags-relatie wordt steeds

meer ingezet op een horizontale gezags-relatie; gebaseerd op wederzijds vertrouwen tussen toezichthouder en toezicht ontvangende partij. Dit past bij het huidige credo van de overheid die stelt dat steeds meer taken en verantwoordelijkheden overgedragen moeten worden aan burgers en bedrijven (WRR, 2013). Ook De Inspectie SZW zet deze nieuwe stijl van toezichthouden in bij de controle op bedrijven en instellingen. In plaats van enkel te controleren op wet- en regelgeving, denkt de inspecteur mee over de wijze waarop bedrijven hun processen beter in kunnen richten. Het voordeel hiervan is dat de toezicht ontvangende partijen bij deze vorm van toezichthouden minder afgeschrikt worden en meer bereid zijn informatie te vertrekken.

Toch komt uit de casestudy naar voren dat deze moderne stijl van toezichthouden problemen met zich mee kan brengen. Zo wijzen de vakbonden erop dat het ontbreken van heldere formulering van doelvoorschriften én van een strikt kader van normen, maakt dat toezichthouders geen paal en perk kunnen stellen. Dit wordt versterkt omdat verschillende partijen, met ieder hun eigen belangen, betrokken worden bij de ontwikkeling en implementatie van het te voeren arbobeleid. Zo kan onduidelijkheid ontstaan over wat acceptabel en onacceptabel gedrag is. Daarnaast is de Inspectie SZW vaak slechts onderdeel van het toezicht op een bepaalde sector of onderneming. Zo kwam uit analyse naar voren dat in de samenwerkingsrelatie -met andere toezichthouders en/of met het interne toezicht van bedrijven of instellingen- onduidelijkheid kan ontstaan over wie welke verantwoordelijkheid heeft. Dit probleem bleek ook aan de orde bij het (horizontale) toezicht uitgevoerd bij Odfjell (Van Vollenhoven, 2016; SER, 2013) en Chemiepack (Van Vollenhoven, 2016). In deze voorbeelden werd door de Inspectie SZW (en de andere toezichthouders) niet adequaat genoeg opgetreden. Sancties vonden pas plaats nadat situaties uit de hand liepen, met grote (gezondheids-) risico's voor de omgeving. Het strekt daarom aanbeveling horizontaal toezicht niet uit te voeren bij bedrijven waar eventuele incidenten grote gevolgen kunnen hebben voor de samenleving.

Voorts komt uit de literatuurstudie de kritiek naar voren dat toezichthouders door kostenreductie de effectiviteit van alternatieve toezichtmethoden zonder enige onderbouwing aannemen (Algemene Rekenkamer, 2013; WRR, 2012; Ale & Mertens, 2013). Ale & Mertens vragen zich af of deze middelen überhaupt wel kostenbesparend zijn. Zo vergt de beoordeling van extern aangeleverde informatie en de opstelling van risicoanalyses veel tijd en deskundigheid (Ale & Mertens, 2013, Bounds, 2010).

Om deze reden stellen Michiels & Paul (2010) dat alternatieve toezichtmethoden de klassieke inspecties niet mogen vervangen. Ook de ILO (2014) stelt dat, hoewel dergelijke alternatieven als risicogericht- en systeemtoezicht een goede aanvulling kunnen zijn, een uitbreiding van de capaciteit van de Inspectie wenselijk is om voldoende inspecties op de werkvloer te kunnen verrichten. Uit de casestudy blijkt dat ook de Inspectie SZW zelf klassieke inspecties van belang acht, om op deze wijze na te kunnen gaan of de uitgangspunten van het beleid nog actueel zijn. Zo stelt de geïnterviewde dat, alhoewel het merendeel

van de inspecties naar aanleiding van de risicoanalyse gericht ingezet wordt, een deel van de capaciteit gereserveerd wordt om klassieke inspecties bij willekeurig geselecteerde bedrijven te controleren.

Daarnaast werd in het theoretisch kader gesteld dat er mede door de overheidsbezuinigingen een afbrokkeling van deskundigheid plaatsvindt bij rijksinspecties (Horrevorts, 2010; Joustra, 2016). Rijksinspecties zetten door bezuinigingen steeds meer in op inspecteurs met generieke kennis in plaats van specialistische kennis, omdat deze op een breder terrein ingezet kunnen worden. Wanneer specialistische kennis toch nodig is, wordt deze van buitenaf aangetrokken (Ale & Mertens, 2013). Zowel Ottow (2014) en Fonteijn (2013) stellen dat hiermee de onafhankelijke positie en oordeelsvorming van toezichthouders in gevaar wordt gebracht. Ook bij de inspectie SZW heeft een dergelijke verschuiving van specialistische naar generalistische kennis plaatsgevonden, waardoor branche- en sectorspecifieke kennis in mindere mate vertegenwoordigd is binnen de Inspectie (SER, 2011). Uit het diepte-interview komt naar voren dat dit door de Inspectie SZW niet als een probleem wordt beschouwd, omdat de arbeidsinspecteurs met generieke kennis in veel sectoren aan het werk kunnen (Bijlage 2). Dit wordt ondersteund door de ILO, die na onderzoek in 2014 vaststelt dat arbeidsinspecteurs over voldoende actuele kennis beschikken op de belangrijkste werkterreinen. Verder geeft de ILO aan dat zij, ondanks de bezorgde geluiden vanuit vakbonden, geen aannames hebben dat de inzet van externe deskundigen de onafhankelijkheid van de Inspectie zal schaden (ILO, 2014).

Daarentegen komt uit de analyse wel naar voren dat de afname in capaciteit en toename in werkdruk minder mogelijkheden biedt voor inspecteurs van de Inspectie SZW om het kennisniveau op peil te houden. Zo is het voor arbeidsinspecteurs lastig om op de hoogte te blijven van nieuwe technologische ontwikkelingen, arbeidsmarktontwikkelingen, en nieuwe wet- en regelgeving (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2013; SER, 2011). Ook is er weinig tijd voor informatie-uitwisseling en overdracht tussen extern deskundigen en toezichthouders en tussen collega's onderling. Vooral scholing en overdracht op technisch gebied lijkt binnen de Inspectie SZW vaak tekort te schieten (ILO, 2014).

Hoewel uit het onderzoek niet naar voren komt welke middelen het meest effectief en kostenbesparend werken, moet geconcludeerd worden dat alternatieve toezichtmethoden op dit moment noodzakelijk zijn; de huidige capaciteit laat het niet toe om bedrijven op periodieke basis te controleren op veiligheid. Om deze reden roepen verschillende partijen de overheid op om binnen Rijksinspecties de personele omvang uit te breiden en deskundigheid te bevorderen (Fonteijn, 2013; Knottnerus et al., 2013; WRR, 2013; Onderzoeksraad voor Veiligheid (2013); Ottow, 2014; Ale & Mertens, 2013).

5.2 Aanbevelingen

Algemene aanbevelingen

Uit het onderzoek vloeien een aantal aanbevelingen voort voor het beleid van Rijksinspecties om met spanningen rondom de vier thema's om te gaan.

Scheiding van verantwoordelijkheden, intercollegiale toetsing en roulatie van inspecteurs

Uit het onderzoek komt naar voren dat verkleving tussen inspecteur en onder toezicht staande een sluipend proces is. Aanbevelingen om verkleving tegen te gaan zijn het scheiden van verantwoordelijkheden en het structureel inbrengen van intercollegiale toetsing. Deze instrumenten hebben een tweeledige functie: niet alleen vindt er een extra toetsing plaats op het handelen van een individuele inspecteur, ook zal deze – wetende dat er achteraf nog controle plaats zal vinden – alerter zijn op een integere en onafhankelijke houding. Tenslotte is het aan te bevelen dat een wisseling van inspecteurs plaatsvindt wanneer projecten lang aanhouden. Om te voorkomen dat de toezichthouder zich gaat vereenzelvigen met het toezichtobject en ervoor te zorgen dat de kritische en frisse blik van een inspecteur bewaard blijft.

Samenwerking en coördinatie met overige stakeholders

In het theoretisch kader is weergegeven dat toezichthouders zowel enkelvoudig als meervoudig toezicht kunnen uitvoeren. Zo is uit de analyse naar voren gekomen dat de Inspectie SZW vaak slechts een onderdeel is van het toezicht op een bepaalde onderneming, sector of keten. Probleem is dat in de samenwerkingsrelatie- met andere toezichthouders of met het interne toezicht van bedrijven en instellingen- onduidelijkheid kan ontstaan over wie welke verantwoordelijkheid heeft. Samenwerking, coördinatie en heldere afspraken moeten ervoor zorgen dat alle partijen duidelijk hebben welke verantwoordelijkheid zij hebben aangaande het toezicht, waarmee problemen die kunnen optreden tijdens collectieve actie worden voorkomen.

Uitgebreide en transparante risicoanalyse

De Inspectie SZW geeft de gehanteerde risicoanalyse op haar website uitgebreid weer. Hierin beschrijft zij ook de moeilijkheden die zij ervaart bij de bepaling van een risico en op welke wijze zij deze poogt te ondervangen. Positief is dat zij hiermee het gehanteerde beleid aan het publiek kan verantwoorden en eventueel het wantrouwen en/of onrealistische verwachtingen betreffende risicoreductie van burgers kunnen wegnemen (de Vries, 2013). Hiermee komt zij deels ook tegemoet aan de door Van Vollenhoven (2016) gestelde wens dat toezichthouders meer naar buiten treden en kenbaar maken waar zij wel en niet toezicht op kunnen houden. Wel moet ervoor gewaakt worden dat een zekere inspectiedruk blijft bestaan bij ondernemingen die binnen de laagrisico-categorie vallen, om *moral hazard* te voorkomen. Dit kan de Inspectie doen door te accentueren dat in deze sectoren wel degelijk monitoring- en onverwachte inspecties plaatsvinden.

Aanbevelingen Inspectie SZW

Daarnaast vloeien uit het onderzoek enkele aanbevelingen voort die specifiek voor het beleid van de Inspectie SZW relevant zijn.

Minimaliseren van aangekondigde inspecties

Eerder in dit onderzoek kwam naar voren dat de Inspectie SZW inspecties vooraf aangekondigd bij

toezicht ontvangende partijen. Dit gebeurt ook bij BRZO-bedrijven, die door hun risicovolle werkzaamheden aan de strengste veiligheidseisen moeten voldoen. Een vooraankondiging leidt er echter toe dat het verrassingselement van een inspectie verdwijnt en de toezicht ontvangende partij in de gelegenheid stelt vluchtig haar problemen aan te pakken. Wanneer de toezichthouder ook bekend maakt op welke indicatoren zij tijdens de inspectie zal toetsen- zoals de Inspectie SZW doet met het bijsluiten van een inspectieagenda- kan de eerdergenoemde *performance paradox* ontstaan. Een probleem is dat hiermee de tekortkomingen van een bedrijf- en de toekomstige aandachtspunten- aan het oog van de toezichthouder onttrokken worden. Van Vollenhoven (2016) stelt dat dergelijke aankondigingen het gevolg zijn van de doorgeschoten wens van de overheid om toezichtlast bij bedrijven te minimaliseren en het beroep die zij doet op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid. Voorts lijkt ‘efficiëntie’ argument te vormen om inspecties aan te kondigen, al dan niet met een bijgesloten inspectieagenda. Toezichthouders moeten zich echter beducht zijn van het gegeven dat bedrijven als doel hebben zo min mogelijk kosten te maken; zodoende kunnen zij ook op veiligheid besparen. Ook mag men er niet te veel vanuit gaan dat het geweten bij elk bedrijf hoogtij viert. Toezichthouders dienen alle wapens waarover zij beschikken in te zetten om de veiligheid van de burgers te garanderen; de *element of surprise* is daar één van.

Meer sector- en branche specifieke kennis en technisch inzicht bij inspecteurs

Ook wordt geadviseerd dat er binnen de Inspectie SZW meer kennisoverdracht en training plaatsvindt op technisch gebied. Uit de analyse kwam naar voren dat hier nog verbeterpunten liggen. Om te controleren of bedrijven aan de wet- en regelgeving voldoen, zal de inspecteur capabel genoeg moeten zijn om de (vaak technische) rapporten te kunnen beoordelen. Door meer in te zetten op sector- en branche specifieke kennis en het verbeteren van technisch inzicht, zal de inspecteur sneller en zelfstandiger bedrijfsgegevens en onderzoeksrapporten kunnen beoordelen. Waarmee dit ten goede komt aan de effectiviteit van de Inspectie. Een ander voordeel van het verkrijgen van expertise in eigen huis is dat zij daarmee minder afhankelijk is van experts die anders van buitenaf aangetrokken moeten worden. Als het onvermijdelijk is om externe experts in te schakelen, dan moet geborgd worden dat zij onderworpen worden aan eenzelfde onafhankelijkheidstoets als andere toezichtmedewerkers.

Verhoging aantal inspecteurs en inspecties

Een laatste advies is een verhoging van het aantal inspecteurs in het veld en het aantal uitgevoerde inspecties. Uit de analyse kwam naar voren dat verschillende belanghebbenden- waaronder medewerkers van de Inspectie SZW zelf- met gefundeerde argumenten hebben aangegeven dat de huidige capaciteit van de Inspectie SZW ontoereikend is. Om er zeker van te zijn dat de Inspectie haar taak naar behoren uit kan voeren, dient het aantal inspecteurs en inspecties dichter in de buurt te komen van de internationale richtlijn opgesteld door het ILO. Het is daarom wenselijk dat er vanuit de politiek meer budget wordt vrijgemaakt om de capaciteit van de Inspectie SZW te vergroten. Vooralsnog is de prognose dat het budget en de formatie van de Inspectie verder zullen dalen. Zolang een

budgetverruiming niet op de agenda van de politiek geplaatst wordt, moet de Inspectie haar gehanteerde beleid continueren en controle blijven uitoefenen daar waar risico's het grootst zijn.

5.3 Reflectie en aanbevelingen vervolgonderzoek

Er is nog weinig empirisch onderzoek gedaan naar de problemen die rijksinspecties ervaren in hun toezichtstaak en in het bijzonder bij het toezicht uitgevoerd door de Inspectie SZW. Onderzoek naar de spanningen die spelen in Rijkstoezicht is van groot belang om onafhankelijk, betrouwbaar, en deskundig toezicht te waarborgen en daarmee een veilige samenleving te realiseren. Het doel van dit veldonderzoek was daarom het (intensief) exploreren van mogelijke spanningen die kunnen spelen binnen de onderzochte thema's. Huidige theorieën aangaande het toezicht konden getoetst en aangevuld worden. Hiermee levert dit onderzoek een bijdrage aan de beschikbare literatuur aangaande het toezicht en geeft het inzicht in de spanningen die rijks-toezichthouders in de praktijk aantreffen. Daarnaast kon aan de hand van de bevindingen van dit onderzoek verschillende beleidsadviezen gedaan worden.

Toch zijn er tijdens de uitvoering van het onderzoek enkele beperkingen naar voren gekomen. Zo is, om de omvang van de studie in te perken, ervoor gekozen vier thema's centraal te stellen. Desalniettemin bleek tijdens de uitvoering van het onderzoek dat deze alsnog te breed ingestoken was. Te breed onderzoek kan ertoe leiden dat te veel informatie vergaard wordt, wat het analyseren van de gegevens onnodig complex maakt (Kort & Bosma, 2012). Om deze redenen wordt aanbevolen dat toekomstig onderzoek zich inkadert tot één van de onderzochte thema's.

Daarnaast moet de lezer er rekening mee houden dat dit onderzoek gericht was op één case. Een single casestudy als deze heeft de lezer -in tegenstelling tot de meer oppervlakkige en generaliserende methoden- van detail en inzicht kunnen voorzien in enkele complexe thema's binnen het toezicht (Willis, 2014). De generaliseerbaarheid en de controlemogelijkheden van de bevindingen had echter in waarde kunnen toenemen wanneer er meerdere cases onderzocht werden; oftewel wanneer er een multiple casestudy had plaatsgevonden. Omdat dit onderzoek slechts één case omvat, dienen de onderzoeksresultaten echter met voorzichtigheid aanvaard te worden (Babbie, 2009; Swanborn, 1994). Om deze reden wordt aanbevolen dat toekomstig onderzoek een (vergelijkende) meervoudige casestudy als onderzoeksmethode hanteert. Een bijkomend voordeel is dat een meervoudige casestudy helpt om de overeenkomsten en verschillen te begrijpen tussen verschillende onderzoekseenheden (Baxter & Jack, 2008). Het is aan te bevelen dat een dergelijk onderzoek ook over de landsgrenzen heen kijkt. Zo zou in een (internationaal)-vergelijkend onderzoek onderzocht kunnen worden op welke wijze het toezicht in andere landen is ingericht. Het onderzoek kan zich richten op het opsporen en verklaren van verschillen en overeenkomsten en kan helpen bij het vinden van alternatieve oplossingsrichtingen ten aanzien van eenzelfde vraagstuk (Korsten, 2008).

In dit onderzoek is triangulatie- met het vergelijken van verschillende bronnen- als primaire strategie gebruikt om bij te dragen aan het principe waar case study op steunt: namelijk dat de verschijnselen

bekeken en onderzocht zijn vanuit meerdere perspectieven (Baxter & Jack, 2008). Toch is een limitatie van het onderzoek te vinden in het beperkte aantal interviews die -door praktische beperkingen- gehouden is. Kritiek zou kunnen zijn dat daarom het verzadigingspunt (oftewel: *the point of saturation*) mogelijk niet bereikt is. Hoewel dit onderzoek niet als voornaamste doel had de resultaten te kunnen generaliseren, is het aan te bevelen in vervolgonderzoek meerdere interviews te houden. Daarbij zou het voor vervolgonderzoek interessant zijn om ook de visies van de minister, de secretaris-generaal en de inspecteur-generaal te raadplegen, geredeneerd vanuit de eerdere gemaakte constatering dat deze belangrijke posities hebben te vervullen aangaande het toezicht. De verwachting is dat nieuwe en aanvullende inzichten-ontleend kunnen worden aan deze interviews.

Daarnaast wordt aanbevolen dat vervolgonderzoek zich richt op de volgende onderwerpen:

Onderzoek fusie toezichthouders

Uit het theoretisch kader en de casestudy kan geconcludeerd worden dat de huidige governance structuur binnen Rijksinspecties beïnvloeding van verschillende actoren mogelijk maakt. Er zijn nog veel hoofdbrekkende vragen die beantwoord moeten worden om te bepalen wat de beste bestuurlijke indeling zou zijn om onafhankelijk toezicht te waarborgen. Zo is nergens een sluitend antwoord op de vraag waar toezichthouders geplaatst moeten worden. Want zou het daadwerkelijk beter zijn om toezichthouders buiten de muren van een ministerie te plaatsen? Vormen socialisering en politisering in mindere mate een risico bij toezichthouders die buiten de muren van haar eigen ministerie geplaatst zijn? Daarnaast zijn er verschillende opties denkbaar bij de vraag wie eindverantwoordelijk moet zijn voor toezicht: (1) Het handhaven van de status quo (2) Toezichthouders zelf verantwoording af laten leggen aan de kamer (3) Eén minister verantwoordelijk stellen voor alle toezichthouders. Pieter van Vollenhoven lijkt met zijn voorstel om een Nationale Inspectie op te richten al een antwoord te hebben op bovenstaande vragen. Niet alleen de onafhankelijkheid van het toezicht moet met een Nationale Inspectie geborgd worden. Ook moet het ten goede komen aan de samenwerking en efficiëntie van het toezichtbestel. Het is echter belangrijk dat vervolgonderzoek in beeld brengt wat de daadwerkelijke kosten- en baten van een fusie als deze zullen zijn; hoe deze bestuurlijk ingericht moet worden; en hoe een transitieproces daartoe eruit zou komen te zien. Een mogelijke onderzoeksvraag zou dan kunnen zijn: Wat zijn de argumenten vóór de invoering van een Nationale Inspectie en hoe zou deze invoering eruit moeten zien?

Toetsing effectiviteit alternatieve middelen

Uit zowel het theoretisch kader en de casestudy kwam naar voren dat alternatieve toezichtmethoden te vaak zonder gegronde redenen worden aangenomen als een effectieve vervanging van inspecties op de werkvloer (WRR, 2013; ILO, 2014). Ook de Inspectie SZW onderkend dat effectmetingen naar de verschillende toezichtinstrumenten nog niet uitontwikkeld is (Inspectie SZW, 2016). Nauwkeurige effectiviteitstoetsing van de ingezette middelen kan de werkwijze en efficiëntie van toezichthouders ten goede komen. Niet-effectief bevonden middelen kunnen worden aangepast of afgestoten, terwijl wel-

effectief bevonden middelen verder uitgebreid en geïmplementeerd kunnen worden. Om deze redenen wordt aanbevolen dat vervolgonderzoek zich richt op de effectiviteit van verschillende toezichtmethoden. Daarbij wordt aangeraden de toezichtinstrumenten vanuit meerdere settingen te analyseren. Op deze manier kan achterhaald worden in welke context een bepaald instrument het beste ingezet kan worden.

Betere informatievoorziening melding beroepsziekten

Eerder werd geconcludeerd dat de Inspectie SZW bij haar risicoanalyse sterk afhankelijk is van bedrijfsartsen voor haar informatievoorziening. Bedrijfsartsen lopen echter tegen verschillende barrières op bij de registratie van beroepsziekten en bedrijfsongevallen. Tijdgebrek; niet-declarabele uren waarin de meldingen plaats moeten vinden; en gebrek aan kennis, maken dat onderschatting optreedt van bedrijfsongevallen en beroepsziekten. Geadviseerd wordt nader onderzoek te verrichten naar mogelijkheden om bovenstaande barrières voor bedrijfsartsen te beperken.

Toewijzing Arboartsen

Het lag buiten de scope van dit onderzoek om te beoordelen in welke mate onafhankelijkheidsproblematiek optreedt binnen het systeem van arbodiensten en bedrijfsartsen. Toch blijft het opzienbarend dat bedrijven zelf een bedrijfsarts mogen selecteren, zonder dat een medewerker hier inspraak in heeft. Het systeem zoals dat nu ingericht is lijkt daarmee in het voordeel te zijn van de werkgever. Daarom wordt aanbevolen om onderzoek te doen naar alternatieve manieren om dit systeem eerlijker in te richten. Twee opties om de onafhankelijke positie van bedrijfsartsen te garanderen worden hier aangereikt: (1) Bedrijven krijgen een arbodienst toegewezen; (2) Werknemers mogen een second opinion krijgen bij ontevredenheid na het eerste oordeel van een bedrijfsarts. Met de eerste optie wordt voorkomen dat bedrijven bij de keuze van bedrijfsartsen gaan *cherry-picken*. Omgekeerd ontnemt het ook de mogelijkheid voor werknemers om beklag te doen over de objectiviteit van de bedrijfsarts.

Verder onderzoek naar spanningen in toezicht

Dit onderzoek heeft zich beperkt tot vier thema's, te weten onafhankelijk toezicht, transparant toezicht, risicogericht toezicht en deskundig toezicht. Deze thema's zijn in het toezichtdebat telkenmale naar voren gekomen als randvoorwaarden voor effectief toezicht. Echter zijn in het debat rondom toezicht meerdere thema's te identificeren die een belangrijke rol spelen bij het bewerkstellen van effectief toezicht. Zo staan in de Tweede Kaderstellende Visie op Toezicht (2005) twee andere principes voor goed toezicht centraal die, gezien de scope van dit onderzoek, niet nader geëxploreerd zijn: dit zijn (1) slagvaardig toezicht; en (2) samenwerkend toezicht. Het in kaart brengen van spanningen rond deze randvoorwaarden kan nieuw licht werpen op huidige theorieën en leiden tot waardevolle beleidsadviezen.

Ten slotte zijn er ook andere thema's in het Rijkstoezicht die nader onderzoek verdienen. Waaronder (3) de toenemende verwevenheid en de bijbehorende spanningen tussen Europese regelgeving en

nationaal toezicht (Bokhorst & Welp, 2013); (4) de verantwoordelijkheden van de nationale toezichthouder in een internationaal veld. Toezichthouders zijn in veel sterkere mate afhankelijk van publieke of private toezichthouders in het buitenland, immers liggen sommige stadia van bijvoorbeeld productieketens niet binnen de wettelijke jurisdictie van de nationale toezichthouder (Havinga & Waarden, 2013); en (5) de verdeling van verantwoordelijkheden tussen het interne en externe toezicht: Wie houdt toezicht waarop en hoe wordt de samenwerking ingericht? (Mertens, 2011). Ook deze thema's vragen om een nadere exploratie van onderliggende spanningen die de uitvoering van effectief toezicht kunnen verhinderen.

Literatuurlijst

Literatuurlijst

- Aelen, M. (2016). Toezichtwetenschap. *Tijdschrift voor toezicht*. 2016 (2), 3-7
- Aelen, M., & Biezeveld, G. (2013). Onrustige onafhankelijkheid. *Tijdschrift voor toezicht*, 2013(4), 4-5.
- Ambtelijke Commissie Toezicht (Commissie Borghouts). (2001). Vertrouwen in onafhankelijkheid. ACT-I.
- Ale, B. & Mertens, F. (2013). Toezicht op ondernemingen in de chemische industrie, in: P. Welp, M. Bokhorst, K. Faddegon, P. De Goede, E. Ijsjes, en A. Knottnerus (red.), De staat van toezicht: Sector- en themastudies, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 187-228.
- Algemene Rekenkamer. (2008). Kaders voortoezicht en verantwoording (Onderzoeksrapport). Geraadpleegd van http://rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2008/02/Kaders_voor_toezicht_en_verantwoording
- Algemene Rekenkamer. (2014). Toezicht. Geraadpleegd van http://rekenkamer.nl/Publicaties/Dossiers/B/Bestuur_op_afstand/Toezicht
- Asscher, L. (2015). Kamerbrief: Reactie op aanbeveling ILO n.a.v. klacht vakcentrales (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid). Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/...reactie...ilo.../kamerbrief-reactie-op-aanbeveling-ilo-n-a-v-klacht-vakcentrales.pdf>
- A Stri Beleidsonderzoek & Advies. (2014). Versterken Melding Beroepsziekten (Resultaten vragenlijstonderzoek). Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/.../versterken-melding-beroepsziekten/versterken-meldingen>
- Ayres, Braithwaite, & Braithwaite, John. (1992). Responsive regulation: Transcending the deregulation debate (Oxford socio-legal studies 820516996). New York [etc.]: Oxford University Press.
- Babbie, E. (1995). The practice of social research. Wadsworth Pub. Co.
- Babbie, E. (2004). The practice of social research (10th ed.). Belmont, CA [etc.]: Thomson/Wadsworth.
- Baldwin, R. & Black, J. (2007). Really Responsive Regulation. LSE Law, Society and Economy Working Papers 15/2007 Geraadpleegd van <http://www.lse.ac.uk/collections/law/wps/WPS15-2007BlackandBaldwin.pdf>.
- Baxter, P., & Jack, S. (2008). Qualitative Case Study Methodology: Study Design and Implementation for Novice Researchers. The Qualitative Report, 13(4), 544-559.
- Bekkers, V., Homburg, V., & Ringeling, A. (2002). Informatierelaties in toezichtarrangementen (Erasmus Universiteit Rotterdam). Geraadpleegd van <http://hdl.handle.net/1765/631>
- Bergen, W., & Mos, B. (2014). Tientallen miljoenen verspild bij automatiseringsdrama SVB. *De Telegraaf*. Geraadpleegd van http://www.telegraaf.nl/dft/nieuws_dft/23033292/___Tientallen_miljoenen_verspild_bij_automatiseringsdrama_SVB___html
- Blanc, F. (2013). Inspection reforms: why, how and with what results. OECD, Paris, 2013. Geraadpleegd van <https://www.oecd.org/regreform/Inspection%20reforms%20-%20web%20-F.%20Blanc.pdf>
- Bokhorst, M. & Welp, P. (2013) Introductie. In: P. Welp, M. Bokhorst, K. Faddegon, P. De Goede, E. Ijsjes, en A. Knottnerus (red.), De staat van toezicht: Sector- en themastudies, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 17-27

- Bos, C., & Engelen, M. (2009). Werkgeversmonitor arbeidsomstandigheden: tweede meting. *Research voor Beleid*, 1(3), 43-44.
- Bounds, G. (2010). Risk and regulatory policy. Improving the governance of risk. OECD, Paris, 2010. Geraadpleegd van http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/risk-and-regulatory-policy_9789264082939-en#page17
- Braster, J. (2000). De kern van casestudy's. Assen. Van Gorcum.
- Brennickmeijer, A. (2013). Het lastige gesprek: Een reactie op 'Toezien op publieke belangen' vanuit het perspectief van de burger. *Tijdschrift voor Toezicht*, 2013(4), 16-21.
- Bruijn, J. (2011). Redactioneel: onafhankelijkheid. *Tijdschrift voor toezicht*, 2011(2), 3.
- Cavelaars, P., Haan, J., Hilbers, P., Stellinga, B. (2013). Uitdagingen voor financieel toezicht na de crisis, in: P. Welp, M. Bokhorst, K. Faddegon, P. De Goede, E. Ijsjes, en A. Knottnerus (red.), De staat van toezicht: Sector- en themastudies, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 281-319.
- Commissie DSB Bank. (2010). Rapport van de commissie van Onderzoek DSB Bank. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2010/06/29/rapport-van-de-commissie-van-onderzoek-dsb-bank>
- Commissie Hoekstra, R. (2010). Angel en antenne: Het functioneren van de Inspectie voor de Gezondheidszorg in de casus van de neuroloog van het Medisch Spectrum Twente (Kamerstuk). Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2010/05/27/angel-en-antenne-onderzoek-van-de-commissie-hoekstra>
- Commissie Holtslag. (1998). De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund: Een checklist voor een systematische beschrijving en analyse van toezichtsarrangementen.
- Commissie Lemstra. (2009). En waar was de patiënt...? Rapport over het (dis)functioneren van een medisch specialist en zijn omgeving (Kamerstuk). Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2009/08/30/en-waar-was-de-patient-rapport-over-het-dis-functioneren-van-een-medisch-specialist-en-zijn-omgeving> BZ
- Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis. (2013). Niet onwettig, wel onwenselijk. Rapport vervolgonderzoek Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis. Geraadpleegd van <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vj76ecp8enz8>
- Cucciniello, M., Porumbescu, G. & Grimmelikhuisen, S. (2016). 25 years of transparency research: evidence and future directions. *Public Administration Review*.
- Dahlstrom, C., Peters, G. & Pierre, J. (2011). Steering from the Centre. Strengthening Political Control in Western Democracies, Toronto: University of Toronto Press.
- Deira, S. (2015). Waarom bijstandsfraude nog steeds lonend is. *Elsevier*, 2015(4). Geraadpleegd van <http://www.elsevier.nl/economie/article/2015/04/waarom-bijstandsfraude-nog-steeds-lonend-is-1755021W/>
- Dohmen, J., & Wester, J. (2014). Ministerie zette NZa onder druk om 100 miljoen aan Erasmus MC te verstrekken. *NRC*. Geraadpleegd van <http://www.nrc.nl/nieuws/2014/09/01/ministerie-zette-nza-onderdruk-om-100-miljoen-aan-erasmus-mc-te-verstrekken>
- Drenth, P., & Sijsma, K. (2006). Testtheorie Inleiding in de theorie van de psychologische test en zijn toepassingen (4e ed.). Houten, Nederland: Bohn Stafleu van Loghum.
- Drongelen, J. van (2011). Een nieuwe Arbeidsinspectie: tussen behoud en vernieuwing. Geraadpleegd van <http://www.arbac.nl/tijdschrift/academievoorarbeidsrecht/2011/11/ARBAC-D-11-00005>

- Erp, J. van, & Wingerde, K. van (2013). De responsieve toezichthouder. *Tijdschrift Voor Toezicht*, 4(4), 26-32.
- Fontein, C. (2013). Rugwind van de WRR, tegenwind verzekerd. *Tijdschrift voor Toezicht*, 2013(4), 22-25.
- Frissen, P. (2016). Het geheim van de laatste staat. *Kritiek van de transparantie*. Amsterdam, Nederland: Boom.
- Gesellschaft für Konsumforschung (GfK). (2013). Cliënttevredenonderzoek Arbodiensten (Benchmarkmeting 2013, in opdracht van Organisatie voor Vitaliteit, Activering en Loopbaan (OVAL)). Geraadpleegd van <http://docplayer.nl/4702773-Clienttevredenheidsonderzoek-arbodiensten.html>
- Goodijk, R. (2012). Falend toezicht in de semipublieke sector? Zoeken naar verklaringen. Assen, Nederland: Van Gorcum.
- Grimmelikhuisen, S.G. (2012). Transparency and trust. An experimental study of online disclosure and trust in government. PhD thesis, Utrecht University.
- Havinga, T. & Waarden, F. van. (2013). Veilig voedsel: toezicht toevertrouwen? Sectorschets toezicht in de voedselsector. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Heel, L. van (2015a). Hou risicobedrijven in de haven extra in de gaten. Geraadpleegd van <https://rotterdam.sp.nl/nieuws/2015/07/milieudwarsliggers-in-de-bottlek-extra-in-de-gaten-houden>
- Heel, L. van (2015b). Kritische rapporten over risicobedrijven blijven in la. Geraadpleegd van <http://www.ad.nl/rotterdam/kritische-rapporten-over-risicobedrijven-blijven-in-la~a63473ec/>
- Helsloot, I., & Scholtens, A. (2014). Reflecties op de ontwikkeling en professionalisering van het toezicht (Nederlandse School voor Openbaar Bestuur). Geraadpleegd van <http://www.nsob.nl/wp-content/uploads/2014/09/NSOB-14-Reflecties-op-het-toezicht.pdf>
- Helderman, J. & Honingh, M. (2009). Systeemtoezicht: een onderzoek naar de condities en werking van systeemtoezicht in zes sectoren, Boom Juridische uitgevers.
- Heupers, A. (2013). Grenzen aan de beleidsruimte van de publiekrechtelijke toezichthouder (Universiteit Twente). Geraadpleegd van http://essay.utwente.nl/63895/1/Grenzen_aan_de_beleidsruimte_van_de_publiekrechtelijke_toezichthouder.pdf
- Horrevorts, T. (2010). 'Verbeter de overheid begin bij de politiek', S en D, nr. 9, Wiardi Beckman Stichting
- Huisman, P. & Vijlder, de F. (2013). Sectorstudie toezicht hoger onderwijs, , in: P. Welp, M. Bokhorst, K. Faddegon, P. De Goede, E. Ijsjes, en A. Knottnerus (red.), De staat van toezicht: Sector- en themastudies, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 85-127.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid. (2011) Brand Chemiepack-Moerdijk. Het onderzoek naar de bestrijding van (de effecten van) het grootschalig incident. Geraadpleegd via: https://www.nctv.nl/binaries/11.ioov-rapportage-chemie-pack-moerdijk_tcm31-32329.pdf
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2011). Jaarplan 2011. Geraadpleegd van [http://www.inspectieszw.nl/Images/Jaarverslag%202011%20Inspectie%20SZW%20\(2\)_tcm335-329420.pdf](http://www.inspectieszw.nl/Images/Jaarverslag%202011%20Inspectie%20SZW%20(2)_tcm335-329420.pdf)
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). (2013a). Meerjarenplan 2013-2014. Geraadpleegd van http://www.inspectieszw.nl/Images/Meerjarenplan%202013-2014%20Inspectie%20SZW_tcm335-334154.pdf
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). (2013b). Inspectiebrede Risicoanalyse. Geraadpleegd van http://www.inspectieszw.nl/Images/Inspectie-SZW-Risicorapportage-2013_tcm335-359526.pdf

- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). (2014a). Organisatie. Geraadpleegd van <http://www.inspectieszw.nl/organisatie/>
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). (2014b). Jaarplan 2014. Geraadpleegd van http://www.inspectieszw.nl/Images/Jaarplan-2014-Inspectie-SZW_tcm335-345837.pdf
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). (2014c). Meerjarenplan 2015-2018. Geraadpleegd van http://www.inspectieszw.nl/Images/Meerjarenplan-InspectieSZW-2015-2018_tcm335-359627.pdf
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). (2014d). Arbeidstijdenwet en aanpak van agressie en geweld worden door Nationale Politie nog onvoldoende nageleefd. Geraadpleegd van http://www.inspectieszw.nl/actueel/nieuwsberichten/arbeidstijdenwet_en_aanpak_van_agressie_en_ge_weld_worden_door_nationale_politie_nog_onvoldoende_nageleefd.aspx
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). (2014e). Wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten ter verbetering van de naleving en handhaving van arbeidsrechtelijke wetgeving in verband met de aanpak van schijnconstructies door werkgevers (Wet aanpak schijnconstructies) (Kamerstukken II, 2013/14, 25 883, nr. 232). Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/.../kamerstukken/kst-34108-3.pdf>
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2015a). Wat doet de Inspectie?. Geraadpleegd van http://www.inspectieszw.nl/Images/Wat-doet-de-Inspectie-SZW_tcm335-326452.pdf
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). (2015b). Meerjarenplan 2015-2018: Risico's. Geraadpleegd van <https://meerjarenplan2015-2018inspectieszw.nl/risicos>
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). (2015c). Jaarplan 2016. Geraadpleegd van http://www.inspectieszw.nl/Images/jaarplan-2016-inspectie-szw_tcm335-369124.pdf
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). (2016). Over het Jubileum. Geraadpleegd van <http://www.125jaarrijkstoezichtarbeid.nl/>
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). (2017). Handhavingsinstrumenten en vormen van toezicht. Geraadpleegd op 3-1-2017 via: https://www.inspectieszw.nl/organisatie/werkwijze/toezicht_en_handhaving/handhavingsinstrumenten/#alinea1
- Inspectieraad. (2015). Toezichtagenda 2015 - 2018. Rijksinspecties. Den Haag
- International Labour Organization. (1947). C081 - Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81). Geraadpleegd van http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312226
- International Labour Organization. (2006). International Labour Conference, 95th Session, Report III (part 1B), p. 65 Geraadpleegd van <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-iii-1b.pdf>
- International Labour Organization. (2014). Seventh Supplementary Report: Report of the Committee set up to examine the representation alleging non-observance by the Netherlands of the Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81), the Labour Inspection (Agriculture) Convention, 1969 (No. 129), and the Occupational Safety and Health Convention, 1981 (No. 155), made under article 24 of the ILO Constitution by the Netherlands Trade Union Confederation (FNV), the National Federation of Christian Trade Unions (CNV) and the Trade Union Federation of Professionals (VCP) (formerly the Trade Union Confederation of Middle and Higher Level Employees' Unions (MHP)). Geraadpleegd van http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_320002.pdf

- International Labour Organization. (2016). Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. Geraadpleegd van <http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-of-experts-on-the-application-of-conventions-and-recommendations/lang--ja/index.htm>
- Janssens, F. (2005). Toezicht in discussie: over onderwijstoezicht en educational governance. Geraadpleegd van <https://www.utwente.nl/bms/omd/medewerkers/artikelen/Janssen/Oratie.pdf>
- Janssens, F. (2015). De ontwikkeling van het overheidstoezicht op de kwaliteit van onderwijs: Theorie en praktijk rond de Inspectie van het Onderwijs 343, In F. J. H. Mertens, E.R. Muller, H.B. Winter, Toezicht: Inspecties en autoriteiten in Nederland, Wolters Kluwer, 343-369.
- Kaashoek, B., & te Velde, R. (2007). Openbaarheid van toezicht: Inventarisatie van de openbaarheid van informatie van toezichthouders. Advies Overheid.nl, januari 2007.
- Keuzenkamp, H., Theeuwes, J., & Nooij, M. de. (2003). Aan de schandpaal - de economische betekenis van 'Naming and shaming': Onderzoek in opdracht van Infodrome. SEO-rapport nr. 717. Amsterdam. Geraadpleegd van http://www.seo.nl/uploads/media/717_Aan_de_schandpaal_-_de_economische_betekenis_van__Naming_and_shaming_.pdf
- Klein Woolthuis, R.J.A., Hillebrand, B., & Nooteboom, B. (2005). Trust, contract and relationship development. *Organization Studies*, 26(6), 813.
- Knottnerus, A., Bokhorst, M., Goede, P. de, & Welp, P. (2013). Repliek vanuit de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. *Tijdschrift voor Toezicht*, 2013(4), 79-86.
- Kockelkoren, T. (2012). Effectief toezicht (Toespraak Banking & Finance Congres 6 november 2012). Geraadpleegd van <https://www.afm.nl/~profmedia/files/lezingen/2012/tk-effectief-toezicht.ashx>
- Korsten, A. (2008). Internationaal-vergelijkend onderzoek. Den Haag: VUGA.
- Kort, E., Bosma, D. (2012). Wat is de vraag?: Over effectiever en efficiënter marktonderzoek. Eburon Business.
- Laffont, J., & Tirole, Jean. (1991). The politics of government decision-making: A theory of regulatory capture. *The Quarterly Journal of Economics*, 106(4), 1089-1127.
- Medprevent. (2014). Extra aandacht voor RI&E en preventiemedewerker. Geraadpleegd van <http://www.medprevent.nl/nieuws-uit-vakgebied-medprevent/extra-aandacht-voor-rie-en-preventiemedewerker>
- Meijer, A. (2013). Understanding the Complex Dynamics of Transparency. *The American Society for Public Administration*, 2013(3), 429-439.
- Mertens, F. (2011). Inspecteren: Toezicht door Inspecties. Den Haag, Nederland: Sdu Uitgevers.
- Mertens, F. (2014). Het denken van Malcolm Sparrow over toezicht. In: Mertens, F., Scherpenisse, J., & Steen, M. van der. (2014). Reflecties op de ontwikkeling en professionalisering van het toezicht 10 jaar Leeratelier Toezicht en Naleving. Geraadpleegd van <http://www.nsob.nl/wp-content/uploads/2014/09/NSOB-14-Reflecties-op-het-toezicht.pdf>
- Mertens, F. & Spaninks, P. (2013). De Inspecteur-Generaal: Leidinggeven aan het Toezicht, Den Haag: Inspectieraad
- Mertens, F., Mulder, M., Velders, R., & Dijk, P. van. (2016, 21 november). Opstellen kaderwet toezicht taak voor nieuw kabinet. Geraadpleegd van <http://www.sconline.nl/opinie/opstellen-kaderwet-toezicht-taak-voor-nieuw-kabinet>
- Michiels, F., & Paul, H. (2010). Risicogestuurd toezicht en systeemtoezicht. *Tijdschrift voor Toezicht*, 2010(3), 74-77

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrelaties (BZK). (2001). Vertrouwen in toezicht (Kaderstellende visie op toezicht 2001). Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27831-1.html>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2002). Checklist toezicht. Geraadpleegd van <https://www.videnet.nl/download/?id=3863496>.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). (2005). Minder last, meer effect (Kaderstellende visie op toezicht 2005). Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/.../rijksoverheid/.../kaderstellendevisieoptoezicht2005.pdf>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). (2014). Kabinetsreactie op de WRR-rapporten 'Toezien op Publieke Belangen' en op 'Van Tweeluik naar Driehoeken' (Kamerbrief). Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/09/12/aanbiedingsbrief-met-de-kabinetsreactie-op-de-wrr-rapporten-toezien-op-publieke-belangen-en-op-van-tweeluik-naar-driehoeken>
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). (2001). Brief minister en staatssecretaris inzake beleidsvoornemens, amvb taakuitoefening Inspectie Werk en Inkomen - Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI) [Kamerbrief van minister en staatssecretaris SZW aan Tweede Kamer]. Geraadpleegd van <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvi5epmj1ey0/vi3aiozg14b2>
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) (2015). Reactie op aanbeveling ILO n.a.v. klacht vakcentrales. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2015/03/02/kamerbrief-reactie-op-aanbeveling-ilo-n-a-v-klacht-vakcentrales/kamerbrief-reactie-op-aanbeveling-ilo-n-a-v-klacht-vakcentrales.pdf>.
- Molen, H. van der. (2016). Telefonisch interview met de heer Van der Molen, beleidsmedewerker bij het Nederlands Centrum voor Beroepsziekten (NCvB). Plaatsgevonden op: 19-1-2016.
- Nederlandse Omroep Stichting (NOS). (2016, 29 juni) (a). Van Vollenhoven: voeg inspecties samen. Geraadpleegd van <http://nos.nl/artikel/2114225-van-vollenhoven-voeg-inspecties-samen.html>
- Nederlandse Omroep Stichting (NOS). (2016, 18 september) (b). 'Inspectiediensten in Nederland niet onafhankelijk'. Geraadpleegd van <http://nos.nl/artikel/2133043-inspectiediensten-in-nederland-niet-onafhankelijk.html>
- Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO). (2009). Sectorprofielen Arbeidsongevallen. Geraadpleegd van <http://www.monitorarbeid.tno.nl/publicaties/sectorprofielen-arbeidsongevallen>
- Nederlandse Vereniging voor Arbeids- en Bedrijfsgeneeskunde. (NVAB). (2014). NVAB: de bedrijfsarts is onafhankelijk. Geraadpleegd van <https://www.nvab-online.nl/actueel/nieuws/nvab-de-bedrijfsarts-onafhankelijk>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2010). OECD Reviews of Regulatory Reform Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk. OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2013) Principles for the governance of regulators. Public Consultation Draft. Paris, 2013. <http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/Governance%20of%20Regulators%20FN%202.docx>
- Onderzoeksraad voor de Veiligheid. (2013). Veiligheid Odfjell Terminals, periode 2000-2012. Geraadpleegd van <http://www.onderzoeksraad.nl/nl/onderzoek/1465/veiligheid-odfjell-terminals-rotterdam-periode-2000-2012>

- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2014). Risico's in de vleesketen. Geraadpleegd van <https://www.onderzoeksraad.nl/uploads/phase-docs/559/0257ce30ca1drisico-s-vleesketen-nl-web.pdf>
- Ottow, A. (2014). Toezicht is geen rustig bezit. *Tijdschrift voor Toezicht*, 2014(1), 3-5.
- Ottow, A. (2012). Redactioneel: transparantie van het toezicht. *Tijdschrift voor toezicht*, 2012(2), 3-5.
- Ottow, A., & Robben, P. (2012). De toezichthouder als koorddanser. *Tijdschrift voor toezicht*, 2012(3), 35.
- Palmen, N., & Wijnhoven, S. (2011). Leidraad systeemgericht toezicht -advies voor implementatie door nVWA (RIVM briefrapport 320104014). Geraadpleegd van <http://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/320104014.pdf>
- Plochg, T., Zwieten, M. (2007). Kwalitatief onderzoek, in: T. Plochg, R.E. Juttman, N.S. Klazinga, J.P. Mackenbach (Eds.) *Handboek gezondheidszorgonderzoek*. Houten, Bohn Stafleu van Loghum; 2007:77-93
- Popma, J. (2011). Inkrimping Arbeidsinspectie in strijd met ILO Verdrag 81. *Academie voor Arbeidsrecht*, 2011(11). Geraadpleegd van <http://www.arbac.nl/tijdschrift/academievoorarbeidsrecht/2011/11/ARBAC-D-11-00005>
- Profundo. (2015). De Eerlijke Bankwijzer: 15e beleidsupdate, Een onderzoeksrapport voor: Amnesty International, Dierenbescherming, FNV, Oxfam Novib, PAX. 29 september.
- Rijksoverheid. (2012, 2 juli). Wetsvoorstel remt onredelijk gebruik Wob en stimuleert (her)gebruik overheidsinformatie. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wet-openbaarheid-van-bestuur-wob/nieuws/2012/07/02/wetsvoorstel-remt-onredelijk-gebruik-wob-en-stimuleert-her-gebruik-overheidsinformatie>
- Rijksoverheid. (2014). De boete belicht. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/12/16/de-boete-belicht>
- Rijksoverheid. (2015). Eerste Kamer stemt unaniem in met Wet Aanpak Schijnconstructies. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2015/06/02/eerste-kamer-stemt-unaniem-in-met-wet-aanpak-schijnconstructies>
- Rijksoverheid. (2015). Regeling van de Minister-President houdende vaststelling van Aanwijzingen inzake rijksinspecties. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/besluiten/2015/10/01/aanwijzingen-over-de-rijksinspecties/aanwijzingen-over-de-rijksinspecties.pdf>
- Robben, P. (2010). Toezicht in een glazen huis: effectiviteit van het toezicht op de kwaliteit van de gezondheidszorg (Erasmus Universiteit Rotterdam). Geraadpleegd van https://www.bmg.eur.nl/fileadmin/ASSETS/bmg/Onderzoek/Oraties/Robben/iBMG_Oratie_Paul_Robben.pdf
- Robben, P., Bal, R., Grol, R. (2013). Overheidstoezicht door de Inspectie voor de Gezondheidszorg, in: P. Welp, M. Bokhorst, K. Faddegon, P. De Goede, E. Ijsjes, en A. Knottnerus (red.), *De staat van toezicht: Sector- en themastudies*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 33-74.
- Roeters, A., & Verkroost, J. (2013). Toezicht op publieke belangen, een reactie. *Tijdschrift voor Toezicht*, 2013(4), 69-74
- Smaling, A. (2009). Generaliseerbaarheid in kwalitatief onderzoek. *Tijdschrift voor kwalitatief onderzoek*. 14:3.
- Scholtes, H. (2012). *Transparantie, icoon van een dolende overheid* Den Haag: Textera

- Segers, T. (2014). Openbaarmaking van inspectiegegevens bij asbestovertredingen – een kritische noot. Geraadpleegd van <http://www.omgevingsweb.nl/nieuws/openbaarmaking-van-inspectiegegevens-bij-asbestovertredingen>
- Silvester, M. (2015). Cobouw: Arbeidsinspectie moet gegevens asbestovertreder geheimhouden. Geraadpleegd van <http://www.cobouw.nl/artikel/1155746-arbeidsinspectie-moet-gegevens-asbestovertreder-geheimhouden>
- Sociaal Economische Raad (SER). (2011). Ontwerp begroting 2011. Geraadpleegd van <https://www.ser.nl/nl/~media/files/internet/raadsagenda/2010-2019/2011/688/r2728-ontwerp-begroting-2015.ashx>
- Sparrow, M. (2000). *The Regulatory Craft. Controlling risks, solving problems, and managing compliance.* Washington, US: Brookings.
- Staatscourant. (2014). Beleidsregel van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 10 juli 2014, nr. 2014-0000098169, tot vaststelling van de regels omtrent de openbaarmaking van inspectiegegevens door de Inspectie SZW bij zware of ernstige asbestovertredingen (Beleidsregel openbaarmaking inspectiegegevens bij zware of ernstige asbestovertredingen) (Nr. 20152). Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2014-20152.html>
- Steen, M., Klijn, E., Wijk, M., & Scherpenisse, J. (2013). Ruimte voor strategie. De relatie tussen toezicht en media nader bezien. *Tijdschrift voor Toezicht*, 2013(3), 26-42
- Steunpunt RIE. (2016). De Risico Inventarisatie en Evaluatie. Geraadpleegd van <http://www.rie.nl/voor-werknemers/de-risico-inventarisatie-en-evaluatie/>
- Swanborn, P. (1994). Het ontwerpen van case-studies: enkele keuzes, in: Mens en Maatschappij, 1994, n.3, 322-335.
- Tollenaar, A. (2013). Ontdubbelde handhaving. *Netherlands Administrative Law Library*, 2013, 1-18.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2014). Deelrapport Vestia Parlementaire enquêtecommissie Woningcorporaties (Vergaderjaar 2014-2015. kst-33606-7). Geraadpleegd van https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/7_deelrapport_vestia.pdf
- Twist, M. van, Klijn, E. & Steen, M. van der, (2013). Over hijgerigheid en lange adem. Een verkenning van de relatie tussen toezicht en media Webpublicatie nr. 67 Den Haag: wr
- Veld, P., Walraven, N., Morshuis, M. & Turkoglu, G. (2016). ABDTOPConsult. Werken met effect: onderzoek naar de capaciteit van de Inspectie SZW. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2016/11/30/rapportage-onderzoek-naar-de-capaciteit-van-de-inspectie-szw/rapportage-onderzoek-naar-de-capaciteit-van-de-inspectie-szw.pdf>
- Velders, R., & Brunia, M. (2013). Begrippenkader Rijksinspecties. Geraadpleegd van www.rijksinspecties.nl/.../vt-boek-begrippenkader-digiboek-2013
- Vollenhoven, P. (2016, 5 november) (a). Argos interview: Overheid is een slechte veiligheidsregisseur [Video]. Geraadpleegd van <https://www.nporadio1.nl/argos/onderwerpen/381772-overheid-is-een-slechte-veiligheidsregisseur>
- Vollenhoven, P. van. (2016) (b). Pleidooi: Waar was het overheidstoezicht? Stichting Maatschappijen Veiligheid. Geraadpleegd van <http://www.maatschappijenveiligheid.nl/wordpress/wp-content/uploads/2016/06/160627-NOTITIE-SMV-WAAR-WAS-HET-OVERHEIDSTOEZICHT.pdf>

- Vries, F. de (2013). Oratie: Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder? Groningen, 29-3-2016. <https://www.afm.nl/~/profmedia/files/publicaties/2016/femke-de-vries/oratie-leidt-transparantie-tot-meer-vertrouwen.ashx>
- Vrieselaar, N. (2014). Aanval op de bedrijfsarts, FNV komt met eigen artsen. *Elsevier Carrière*. Geraadpleegd van <http://www.elsevier.nl/carriere/article/2014/10/aanval-op-de-bedrijfsarts-fnv-komt-met-eigen-artsen-1620719W/>
- Waarden, F., Havinga, T. (2013). Vertrouwen in toezicht op voedselveiligheid. In: P. Welp, M. Bokhorst, K. Faddegon, P. De Goede, E. Ijsjes, en A. Knottnerus (red.), *De staat van toezicht: Sector- en themastudies*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 133-178.
- Welp, P., Boekhorst, M., Faddegon, K., de Goede, P., Ijskes, E., & Knottnerus, A. (Eds.). (2015). *De staat van toezicht: sector-en themastudies*. Amsterdam University Press.
- Wet Wob 2016. (2016, 1 oktober). Geraadpleegd op 17 augustus 2017, van <http://wetten.overheid.nl/BWBR0005252/2016-10-01>
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2013). *Toezen op publieke belangen* (Amsterdam University Press). Geraadpleegd van http://www.k.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-Rapporten/R89_Toezen_op_publieke_belangen.pdf
- Willemsen, F. & De Leeuw, F. (2007). 'Maatschappelijke effecten van toezicht en inspectie. Effectevaluatie uit de praktijk', in WRR. (2013). *Turven, tellen, toetsen. Over toezicht, inspectie handhaving en evaluatie en hun maatschappelijke betekenis in Nederland*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 149-165.
- Willis, B. (2014). *The Advantages and Limitations of Single Case Study Analysis* (University of Plymouth). Geraadpleegd van <http://www.e-ir.info/2014/07/05/the-advantages-and-limitations-of-single-case-study-analysis/>
- Yin, R. (2009). *Case study research: Design and methods* (4th ed., Applied social research methods series ; vol. 5 851144993). Los Angeles, CA [etc.]: Sage.
- Zembla. (2011). *Dood door Werk* [Video]. Geraadpleegd van <http://zembla.vara.nl/seizoenen/2011/afleveringen/14-05-2011>
- Zijl, N. van, (2011). Onafhankelijkheid en Corporate Governance. *Tijdschrift voor toezicht*, 2011(2), 70.
- Zwart, B. de, Prins, R., & Gulden, J. (2011). *Onderzoek naar de positie van de bedrijfsarts (Eindrapport AStri)*. Geraadpleegd van [Eindrapport_onderzoek_Positie_bedrijfsarts_-_29_juni_2011.pdf](#)

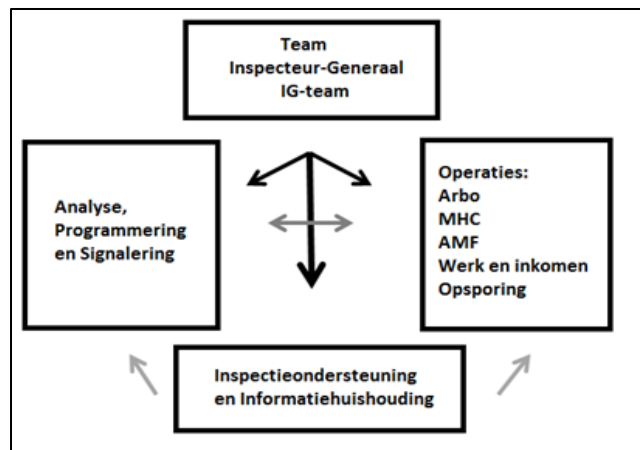
Bijlagen

Bijlage I Bestuurlijke indeling Inspectie SZW

De Inspectie SZW kent zeven verschillende directies. Deze kunnen onderverdeeld worden in twee algemene directies en vijf operationele directies (zie figuur I). Hieronder wordt nader omschreven wat de verschillende directies inhouden en op welk terrein zij zich richten (Inspectie SZW, 2014b)

De twee algemene directies:

- De *directie analyse, programmering en signalering* zorgt voor integrale risicoanalyse, programmering, project- en programmamanagement,) signalering, effectmeting, beleidsondersteuning en communicatie.
- De *directie informatiehuishouding en inspectieondersteuning*, adviseert en ondersteunt bij de sturing en beheersing van de organisatie. Binnen deze directie vallen ook de *front-office*, die meldingen klachten en verzoeken aanneemt en een afdeling die boetes aanneemt.



Figuur I. Organogram Inspectie SZW (Inspectie SZW, 2015a)

De vijf operationele directies:

- De *directie arbeidsmarktfraude*, die toezicht houdt op de naleving van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav), de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML) en de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi). Daarnaast signaleert ze mogelijke arbeidsuitbuiting die strafrechtelijk moet worden vervolgd.
- De *directie Arbeidsomstandigheden* houdt in eerste instantie toezicht op de naleving van de Arbowet, Arbeidstijdenwet, en Kernenergiewet. Daarbij controleert ze de veiligheid van producten voor professioneel gebruik (markttoezicht). Daarnaast houdt zij toezicht op de door de minister van SZW aangewezen certificerings- en keuringsinstellingen.
- De *directie Major Hazard Control* houdt toezicht op de naleving van de aspecten van arbeidsveiligheid uit het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (Brzo 1999).
- De *directie Opsporing* is de bijzondere opsporingsdienst binnen de Inspectie SZW en wordt ingezet op het domein van SZW als bestuurlijke handhaving niet het gewenste effect heeft. Zo kan opsporing een geschikt middel zijn bij staffbare feiten als arbeidsuitbuiting, arbeidsmarktfraude en georganiseerde uitkeringsfraude. Opsporing van dergelijke strafbare

feiten gebeurt onder verantwoordelijkheid van het Functioneel Parket van het Openbaar ministerie.

- De *directie Werk en Inkomen* houdt systeemgericht toezicht op het uitvoeringssysteem van de sociale zekerheidswetten. Daarnaast voert deze directie ook organisatiegericht onderzoek uit bij UWV, SVB en gemeenten.

Bijlage II Transcriptie Interview Henk van der Nol

Woordelijke transcriptie interview met Henk van der Nol, Hoofd Programmering en Projecten van de Inspectie SZW, binnen directie Analyse Programmeren Signaleren (APS) (03-09-2014).

Geïnterviewde geeft allereerst een introductie van zijn werkzaamheden en de directie waar hij werkzaam bij is.

Binnen deze directie zitten vier functionaliteiten, waar ik zelf zit is programmeren van projecten over alle beleidsterreinen waar de Inspectie op actief is. Een grote afdeling wordt hier aangestuurd met betrekking tot analyse. Hier worden analyses gemaakt die betrekking hebben op de buitenwereld. Op het gebied van arbeidsmarktomstandigheden, arbeidsmarktfraude en de sociale zekerheid. Deze analyses worden gebruikt om te koppelen aan risicomodellen, en zodat vervolgens op allerlei niveaus verschillende uitspraken gedaan kunnen worden waar de Inspectie vervolgens haar programmering op zou moeten aanpassen. Binnen de directie zit ook nog een afdeling Bestuursondersteuning (die directeuren en beleidsafdelingen ondersteunen), en ook een afdeling communicatie die zich met name bezighoudt met handhavingscommunicatie. Met handhavingscommunicatie wordt hierbij bedoeld het uitzetten van folders en publicaties om zodoende bedrijven en burgers in te lichten over wat van hen verwacht wordt.

De Inspectie SZW bestaat sinds één januari 2012, zij is een samenvoeging van de Arbeidsinspectie, Inspectie werk en inkomen, (Inspectie werk en inkomen was voorheen voornamelijk actief in de sociale zekerheid sector) en de Sociale inlichtingsdienst.

Is het beleid sinds de samenvoeging in grote delen hetzelfde gebleven?

De inspectie SZW heeft veel geleerd van hoe de ene inspectie het deed in de ene instantie, en de ander in andere instantie. Dat heeft ertoe geleid dat er in een eerste meerjarenplan al werd bepaald hoe het beleid van de Inspectie SZW eruit zou gaan zien. Op de derde dinsdag in september zal er een nieuw meerjarenplan 2015-2018 en een nieuw jaarplan 2015 uitkomen. In dit meerjarenplan is te zien welk toezichtbeleid wij zullen hanteren. In hoofdlijnen zal daar veel in terug te vinden zijn. In het meerjarenplan 15-18, worden enkele bevestigingen gegeven van wat wij in het meerjarenplan 2013-2014 al hebben opgenomen. Een aantal koersen zijn verder ontwikkeld. En daarnaast een aantal uitgangspunten voor onze programmering vastgesteld. Dit alles leidt uiteindelijk tot de programmering waar ook mensen in de buitenwereld iets van zullen merken.

Bij de Inspectie SZW wordt gewerkt met een risicoanalyses. Kunt u meer over de praktijk hiervan vertellen?

Belangrijkste basispunt is dat wij niet alle risico's die zich in de samenleving voordoen kunnen uitsluiten met 700 inspecteurs en rechercheurs. Dit betekent dat wij keuzes moeten maken. Die keuzes maken wij door heel bewust te kijken naar de grootste risico's in de Nederlandse samenleving op het terrein van SZW. Daarvoor hebben wij een integrale risicoanalyse, die ook straks in het meerjarenplan nader toegelicht wordt. Op voorhand kan ik vertellen dat wij in het meerjarenplan onszelf de vraag stellen: Welk risico is nou groter: Dat iemand van een steiger bij een bouwput naar beneden valt, is dat een groter risico dan het feit dat een werknemer uit de Europese Gemeenschap, uit het voormalige Oostblok, en die hier mag werken, het risico loopt dat hij wordt onderbetaald. Omdat dit loon onder het minimumloon dat wij in Nederland hanteren ligt, maar wat in zijn ogen als redelijk gezien wordt. Er moet dus bepaald worden hoe waarden wij die risico's nou en waar gaan wij onze capaciteiten op inzetten? Waar zetten wij meer capaciteit op, waar zetten wij minder capaciteit op, of wat laten wij überhaupt buiten beschouwing?

Kunt u meer vertellen over het openbaarmakingsbeleid van de Inspectie SZW?

Met betrekking tot transparantie worden enkele wetswijzigingen voorbereid door dit departement. Hierin wordt gesteld dat wij in feite 'transparant zijn maar tenzij'. Dit alles moet wel voor een deel nog uitgewerkt worden. De beleidsmatige keuze is dat wij alle inspectie-resultaten openbaar maken, tenzij (bijvoorbeeld) bedrijfsbelangen te veel geschaad worden. Onze ambitie op dat punt gaat eigenlijk een slag verder. We maken zelfs een paradigma shift. Nu kan op basis van de Wet Openbaar Bestuur (WOB) dingen opgevraagd worden, maar wij willen als inspectie er naartoe steven, dat in de wet in principe komt te staan dat alles openbaar is. Waarom willen wij dat? Dit heeft te maken met een paar juridische consequenties ervan. Op basis van de wet openbaar bestuur worden dingen nu openbaar gemaakt, maar nu moet men toch allerlei overwegingen langsgaan of een bedrijf of een persoon dan toch niet onevenredig geschaad wordt door die openbaarheid. Wanneer nu bepaalde stukken aangevraagd worden, maken wij de namen van de bedrijven zwart in die stukken. Zodat de informatie niet meer tot individuen of bedrijven herleidbaar is. En wij willen ervoor kiezen dat er in die wet komt te staan dat in principe alles openbaar is, en dat er specifiek bij komt te staan in welke situaties het niet openbaar gemaakt zal worden. Dat bedrijven er ook daadwerkelijk van uit mogen gaan dat wanneer wij op controle komen, dat zij weten dat alles wat wij daar vinden ook echt openbaar gemaakt zal worden. En dat hier ook een wettelijke grondslag voor is, waarop wij niet op af kunnen wijken, ook niet als een bedrijf hier (onevenredig) geschaad door kan worden.

Streven jullie hierbij naar directe openbaarmaking, of geven jullie bedrijven wel de gelegenheid zich nog aan te passen?

Dit zal ook één van de uitwerkingen nog zijn. Maar je zal altijd een hoor- en wederhoor gaan krijgen van de inspectiebevindingen. Wij zullen er hoe dan ook mee te maken gaan krijgen dat het boetebesluit, of de beschikking, toch nog teruggelegd zal worden aan de partij, gekoppeld aan de wijze waarop zij dingen kunnen beslechten of bestrijden. Maar het feit dat wij transparant willen zijn over ons handelen en onze bevindingen, heeft te maken met dat dit ons zal helpen de inspecties in de toekomst minder capaciteit te laten kosten. Wij streven er in ultimo naar dat onze inspecteurs dingen waarnemen en constateren en dat de boetebesluiten die genomen worden ook direct openbaargemaakt worden; en niet pas na hoor en wederhoor. Maar dit wordt heel erg zoeken naar wat er vanuit de wetgever, de juridische afdeling hier op SZW, en vanuit de kamer voor ons mogelijk is. We gaan dit jaar experimenteren op twee terreinen, waarbij wij het al direct openbaar gaan maken. Dit is voor al onze asbest- en grootrisicobedrijven zaken. Wij starten bij deze twee, omdat op deze gebieden ook de milieu-wetgeving van toepassing is. De milieuwetgeving biedt namelijk veel meer mogelijkheden op dit moment tot openbaarmaking dan de arbeidswet of de arbeidsomstandighedenwet. Dus dit is eigenlijk een soort testcase, om erachter te komen waar wij tegen aan lopen.

Zal het openbaarmakingsbeleid anders toegepast worden bij bedrijven dan bij publieke instanties?

Nee. Wij willen dat het wettelijk verankerd is dat het openbaar is. Dit heeft juist ook te maken met het vermoeden die ook in jouw vraagstelling of hypothese zit: De overheid is misschien gevoeliger voor grote marktpartijen of publieke organisaties. Ik denk dat wij vanuit Inspectie SZW met de Inspectie Werk en Inkomen- die toezicht hield op alle gemeentelijke sociale diensten als het UWV & de SVB - de traditie hebben dat alles gewoon openbaar gemaakt moet worden. Ook juist voor de publieke instellingen waar wij toezicht op houden. Dus als iets bij het UWV of de SVB niet op orde is. Met als voorbeeld zoals recent in het nieuws is geweest. Is de SVB gestopt met een automatiseringsproject. Nou automatiseringsprojecten liggen heel erg gevoelig bij de overheid. Met als gevolg dat wij bij SZW dan ook alle rapporten, die over dat automatiseringsproject gingen- altijd direct openbaar gemaakt hebben. Wij zijn altijd zeer open geweest in onze opinie dat wij grote risico's zagen in de wijze waarop dat project gemanaged werd. Hoewel er druk was vanuit de beleidsdirectie en vanuit de SVB, om daar wat positiever over te rapporteren.

Maar wat je nu ook wel ziet is zoals bij de Odfjell casus, dat grote tankopslagbedrijf in Rotterdam. Bij grote bedrijven als deze zitten wij m.b.t. het toezicht altijd in een samenwerking met de regionale uitvoeringsdiensten, met de gemeentelijke uitvoeringsdiensten (in dit geval havenbedrijf Rotterdam), en de brandweer (in casus Odfjell). In die samenwerking hebben wij al vooraf gesteld dat hetgeen gevonden wordt altijd openbaar gemaakt moet worden, dit ook in het kader van als er een parlementaire enquête ingesteld zou worden. Ook dit toont aan dat wij

al een traditie van openheid hebben en toe willen naar – en onze IG zegt dit ook in het meerjarenplan- als overheid moet je toe naar dat soort openbaarheid. Wanneer alles gewoon openbaar is kan je nooit meer te maken krijgen met hoor en wederhoor of bestuurlijke druk, die tevens de onafhankelijkheid van de organisatie in het geding kunnen brengen.

Kunt u iets vertellen over de gehanteerde toezichtstijl van de Inspectie SZW? Is deze aan veranderingen onderhevig geweest, bijvoorbeeld door de recente bezuinigingen?

Wij geven geen adviezen meer. De verschillende onderdelen van SZW hebben allemaal net even een andere geschiedenis. De geschiedenis herhaalt zich, is ook voor de gehele geschiedenis van de Inspectie SZW van toepassing op dit gebied. Er zijn allerlei slingerbewegingen. Als je in een historisch perspectief terug gaat kijken, dan zie je een slingerbeweging in het optreden van überhaupt alle inspecties. Maar bij de Inspectie SZW kan gezegd worden dat het nu volledig overgegaan is op een repressieve toezichtstijl. Dit heeft ook te maken met een wet die door het parlement gegaan is. De Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW wetgeving, die wet geeft ons als inspectie, enerzijds de opdracht om strenger te handhaven, maar geeft ons anderzijds ook een veel zwaarder sanctie instrumentarium. De achterliggende redenatie bij het aannemen van die wet, die wij ook hebben geïncorporeerd in ons beleid, is dat wij zien dat de Kamer/maatschappij van ons vraagt om harder op te treden wanneer iets niet in orde is. Minister Kamp heeft dit vertaald in aanscherping van het wettelijke handhaving en sanctie instrumentarium. Wij als inspectie kiezen ervoor om ook nog aan handhavingscommunicatie te doen en wij doen ook nog steeds aan voorlichting. Maar in principe vanuit het risico gestuurde werken komen wij eigenlijk alleen nog maar bij –wat uit onze risicoanalyse komt- de echte notoire overtreders, de ‘niet willers’. Wij hebben nu dan ook echt een instrumentarium dat wij in principe 100% herinspecteren. Op het moment dat wij bij een bedrijf komen en constateren bedrijf A is niet op orde, of machine A of B is niet op orde, dan leidt dat nu al vaak tot gewoon een boete. Maar de bedrijven waarbij dit het geval was komen bij ons ook op de lijst voor een herinspectie. Herinspectie betekent ook dat wanneer het niet op orde is dat de boete ook twee keer zo hoog worden. Mocht het meerdere keren alsnog voorkomen dan biedt de wet ons nu ook de mogelijkheid om bedrijven een bedrijf 3 tot 9 maanden volledig stil te leggen. Met als gevolg dat een bedrijf wel volledig failliet raakt. De gedachten erachter is dat ‘als je dat weet als ondernemer dat de Inspectie voor de derde keer bij je langs moet komen, dan ga je als ondernemer in het verschiet er wel voor zorgen dat je de boel op orde hebt.

Een coöperatieve toezichtstijl past niet bij de werkzaamheden van de Inspectie SZW?

In eerste instantie zeg ik nee. Nou een coöperatieve stijl past heel goed. Op het moment dat je bij ons uit de risicoanalyse komt en je komt uit de selectie van bedrijven die wij gaan inspecteren. Dan is er al een soort voorweging geweest; waarbij wij al zeker weten dat de kans

dat iets niet op orde is vrij groot aanwezig is. Nu zie je dat bijvoorbeeld bij handhavingsvraagstukken. Er is een groot onderscheid van waarom bedrijven of burgers niet-naleven. Dat zijn drie dingen: Dat is mensen weten het niet, mensen kunnen het niet, of mensen willen het niet. Voordat wij ergens überhaupt (in één van de sectoren) aan de slag gaan, maken wij eerst een analyse van wat zijn nou de overwegingen van het niet-naleven. Op het moment dat je merkt dat bedrijven, of individuen het gewoon niet weten, dan kun je gaan inspecteren en dan zal je ook veel gaan vinden. Op zo'n moment wordt er gekeken of er voorgelicht kan worden. Ook wanneer mensen simpelweg (de wet) niet kunnen naleven dan moet je ook niet gaan inspecteren, want dat is een heilloze weg; dan weet je dat je boetes op gaat leggen. Dat gaan we ook niet doen. Op zo'n moment moet je zorgen dat de wet wordt aangepast, de praktijk wordt aangepast of dat er Een mooi klassiek voorbeeld is: Van een project wat wij afgelopen najaar gedaan hebben. In principe moet een werkgever zijn werknemer stofvrij kunnen laten werken. Op het moment dat jij als werkgever zegt dat een werknemer moet zorgen dat er geen stof vrij mag komen bij het boren van een muur, moet er ook wel iets van materiaal op de markt zijn waardoor je ook wel stofvrij kan werken. Iets van een boor met een afzuiginstallatie. Dit zijn dus analyses die wij vooraf maken: Kunnen werkgevers en werknemers wel stofvrij werken. Zijn er machines op de markt verkrijgbaar, die ook maken dat zij aan de wetgeving kunnen voldoen. Dit is één voorbeeld, maar ook voor andere sectoren analyseren wij dit.

Wanneer werkgevers, in dit soort gevallen, zich moeilijk aan de gestelde regels kunnen houden, dan zullen jullie hier ook niet op gaan inspecteren?

Nee, wat we dan doen is dat we met de verschillende soorten beleid naar verschillende brancheorganisaties en fabrikanten toe stappen en zeggen dat iets nog steeds een groot risico is. We zeggen dan "jongens dit is nog steeds een groot risico, we zien uit de risicoanalyse dat er nog steeds veel mensen ziek worden of dat er veel ongevallen gebeuren. Wat wij jullie gaan vragen is, jullie zijn verantwoordelijk voor goede arbeidsomstandigheden, zorg dat er iets op de markt gaat komen, zorg dat werkgevers daar ook in gaan investeren en dat als wij over 4 of 5 jaar gaan inspecteren op dit gebied er ook gewoon dingen op de markt zijn. Daar zijn een paar hele mooie projecten van; Stofvrij Werken is zo'n project, met verschillende overleggen tussen brancheorganisaties en fabrikanten. Zelf hebben wij ook een beurs samen met Bouwend Nederland georganiseerd, waar veel eigenaren van bouwbedrijven langskomen. Hier kunnen wij ook aandacht geven aan verschillende dingen die bij ons op de agenda staan en de bedrijven ook nog eens waarschuwen dat wij op bepaalde gebieden zullen gaan inspecteren.

Hoe wordt bepaald in welk risicoprofiel de onder toezicht gestelde organisaties vallen? Goed presterende organisaties worden immers in mindere mate geïnspecteerd. Maar een ongeluk zit in een klein hoekje.

Wat wij doen, dat staat ook onder het kopje *risico gestuurd werken* in het nieuwe jaarplan dat uitgaat komen op de derde dinsdag van september. Maar onze risicoanalyses zitten eigenlijk op drie niveaus. Wij hebben onze thematische risicoanalyse, hier maken wij echt jaarplan keuzes. Maar op het moment dat wij dan bijvoorbeeld gekozen hebben voor het project asbest. Wat wij dan doen –is met heel veel kennis en onderzoek van onze analisten- inschatting maken bij welke bedrijven er de grootste kans is dat wanneer wij langs zouden gaan, dat wij daar dan ook daadwerkelijk het niet naleven van wet- en regelgeving tegen komen. Dat doen wij door enerzijds bestandskoppelingen te maken, anderzijds gebruikmakend van een aantal dingen die in (bijv. de asbest-) wetgeving zijn opgenomen, en van de ervaringen van inspecteurs die betrokken zijn. Op basis van deze gegevens wordt (bijvoorbeeld voor asbest) sector een risicomodel gemaakt. Een risicomodel met het doel dat hij voorspellende waardes heeft, voor onze inspecteurs. Dat risicomodel kan doorontwikkeld en aangepast worden aan de hand van wat men wel of niet in het veld tegen gaat komen. Wanneer een inspecteur gestuurd wordt naar een bedrijf waar niets blijkt te zijn, dan blijkt dat een bepaalde indicator uit het risicomodel niet gewerkt heeft voor ons.

De doorontwikkeling van het risicomodel is dus eigenlijk een aanhoudend proces en is dus ook afhankelijk van de ontwikkelingen in de markt, consumentengedrag, et cetera?

Ja, er wordt een analyse gemaakt van wat is er nou in een bepaalde sector aan de hand. Is het een sector waar een grote concurrentiestrijd is en kleine marges zijn? In dat geval weet een onderzoeker van ons dat we waarschijnlijk iets moeten gaan doen in het risicomodel met winstmarges. Het is dan goed om eens de gegevens bij de belastingdienst op te vragen. Wanneer het slecht gaat bij zulke bedrijven dan zou dat er op kunnen wijzen, dat een werkgever bijvoorbeeld eerder geïnteresseerd is om goedkope Bulgaren in te gaan zetten. Want als hij niet volledig loon zou hoeven te betalen dan zou hij weer eerder winst kunnen gaan maken. Zo wordt per sector weer een verfijning gemaakt. Per sector wordt gekeken wat nou de specifieke kenmerken zijn. Vervolgens wordt het nog meer verfijnd naar de risicomodellen; op basis waarvan wij kunnen voorspellen welke bedrijven wel of niet actief regelgeving ontduiken. Grosso Modo is dat wel een beetje vergelijkbaar met wat bij Inspectie van de Gezondheidszorg ook gedaan wordt. Qua opzet is het vergelijkbaar. Ook voor ziekenhuizen worden dit soort risicomodellen opgesteld.

Ik wil nog een stelling aan u voorleggen voordat ik dit onderwerp met u afsluit: Wanneer toezichthouders enkel kijken naar organisaties die grote risico's en problemen kennen, dan kunnen zij de aandacht verliezen voor goede voorbeelden, verbeteringen en nieuwe veelbelovende ontwikkelingen?

Klopt. Is dit de Nederlandse vertaling van ... & Sparrow? Dat risico is er inderdaad. Wanneer je heel erg risicogericht werkt dan loop je het risico dat jouw beeld alleen maar bepaald wordt

door hetgeen naar voren komt uit de risicobeoordeling. Ook hier hebben wij rekening mee gehouden en praten wij over bij vergaderingen. Wij reserveren hier ook capaciteit voor. Op de drie domeinen waar wij op actief zijn hebben wij dan ook een monitor lopen. Wij hebben een arbo-monitor, die gaat echt over de arbeidsomstandigheden. Wij reserveren 5% van onze capaciteit van de directie Arbeidsmarktfraude voor de monitor witte vlekken. En in de sector sociale zekerheid hebben wij zelfs een cliëntenenquête. Waarom doen wij die monitoren nou precies, nou dat is om de in de stelling geponeerde risico te ondervangen. Als je continue, vier, vijf, zes jaar actief bent in sectoren en je komt heel risicogericht bij een paar bedrijven waar je altijd iets vindt, dan kan dat heel erg je beeld kleuren dat het daar altijd mis is. Maar als je niet inbouwt op de een of andere manier dat je ook in den brede blijft monitoren, dan kun je dat nooit staven. Dus daarom hebben wij die monitoren en houden wij ze ook in de lucht. Soms hebben wij ons afgevraagd of we die reservering daadwerkelijk nog nodig hebben. We vroegen ons dan af of wij ons niet beter enkel bezig moesten houden met het echt vangen van de boeven. Maar uiteindelijk hebben wij toch besloten deze monitoren te behouden. Omdat wij anders in een soort trechter komen waarin wij onszelf altijd bevestigd zien worden in dat overal waar wij komen het slecht is. En ten derde, ter aanvulling misschien ook. Wat wij ook nog doen is continue onze inspecteurs vragen om opvallende zaken die zij zien in hun werk te signaleren. Wellicht ziet een inspecteur dat er een ontwikkeling lijkt te zijn- of een nieuwe constructie ontwikkeld lijkt te worden - om nieuwe en goedkope buitenlandse werknemers aan te nemen. Om dit soort dingen ook bij beleidsdirectie te krijgen, moeten de inspecteurs geregeld vragenlijstjes bij ons invullen. Dit wordt ook weer gekoppeld aan klachtenmeldingen die wij van derden binnenkrijgen. Dit komt dan weer allemaal terecht bij de afdeling analyse, die aan de hand hiervan ook weer kijkt of er dan inderdaad trends en ontwikkelingen zijn waar wij nog niet actief rekening mee houden, maar waar wij dat wel bij zouden moeten doen.

De Inspectie SZW kent een repressieve toezichtstijl. Deze stijl hoeft niet te passen bij iedere individuele inspecteur. In eerste instantie zou ik hier graag nog nader op in willen gaan. Vervolgens wil ik ingaan op het deskundigheidsvraagstuk. In hoeverre dient een inspecteur deskundig te zijn? Moet een inspecteur ook daadwerkelijk een slager zijn om een goede inspectie uit te kunnen voeren op een slagerij?

Ja dat moet. Maar er zitten altijd nuances in. Wij hebben binnen onze Inspectie de kennis en vaardigheden van de inspecteurs die wij nodig hebben, opgedeeld in 26 opleidingsmodules. Er is in het verleden een analyse gemaakt van het werkkerrein waar wij op actief zijn. Wij voeren een personeelsbeleid wat er uiteindelijk in moet voorzien dat, al naar gelang de sectoren wij in actief zijn, er voldoende inspecteurs zijn die over een gedeelte van die 26 opleiding modules en de kennis en vaardigheden die daar achter zitten beschikken. Voor een aantal van die modules

betekent het dat je ook wel kennis en vaardigheden vanuit het verleden moet hebben. Misschien dat je in een bepaalde bedrijfstak ook gewerkt moet hebben. Voor veel projecten zal een projectleider ook zeggen wat voor mensen er nodig zijn. Hij zal dan aangeven welke opleiding, competenties, en kennis en ervaring zijn mensen over moeten beschikken. Gelukkig zijn er ook genoeg projecten waarin wij nog met algemene ervaring uit de voeten kunnen. Waarin wij met generieke kennis en kunde uit de voeten kunnen. Wij inspecteren ook in de vleesverwerkingsindustrie, maar gelukkig met een aantal vrij algemene vaardigheden, zoals machineveiligheid, wat gelukkig niet heel anders is dan bijvoorbeeld machineveiligheid in de metaalindustrie. Wij hebben dus gelukkig het voordeel dat wij een aantal van die generieke vaardigheden in meerdere sectoren kunnen inzetten. Tot nu toe, slagen wij redelijk tot eigenlijk heel goed om die match goed te kunnen blijven maken.

U probeert dus wel zoveel mogelijk te vermijden dat mensen die u inzet te veel betrokken zijn bij een bepaald bedrijf of sector?

Ja, wij hebben ook een heel uitgebreid personeelsbeleid waarin ook uitgewerkt staat hoe vaak je een inspecteur naar eenzelfde bedrijf laat gaan om te inspecteren. Er is dus wel een afwisselingsrichtlijn met hoe vaak een inspecteur bij hetzelfde bedrijf mag komen. Het is ook een match die de teamleiders ook maken. Mochten er bijvoorbeeld weer inspecties uitgevoerd worden in een bepaalde sector, dan zal gekeken worden welke bedrijven de vorige keer door welke inspecteur behandeld werden. Hij zal dan niet naar dezelfde bedrijven gestuurd worden, maar naar andere. Op verschillende manieren is er dus allerlei personeels-organisatiebeleid die dingen kunnen elimineren. Wij werken dus met die kennismatrix, waar wij ook kijken van wat hebben wij nu überhaupt beschikbaar. Wij werken zelfs met een fantastisch nieuw strategisch personeelsplanning en wij kijken dus ook vooruit. Wij zien nu bijvoorbeeld dat wij een aantal nieuwe risico's en nieuwe programma's ook gaan ontwikkelen. Bijvoorbeeld het project arbeidsuitbuiting. Dit vraagt weer een aantal specifieke deskundigheden van de inspecteurs. De mensen van de HRM-afdeling gaan aan de hand van het meerjarenplan kijken wat wij gaan doen en hebben dan ook de capaciteit en kennis om dit daadwerkelijk te kunnen uitvoeren. Zo nee, dan moeten wij inspecteurs met opleidingsprogramma's proberen om te scholen naar de kennis die voor het nieuwe project nodig is. Als dit niet mogelijk is dan hebben wij de ruimte om te werven. En in dat geval gaan wij weer heel specifiek op zoek. Zo zijn wij continue aan het balanceren om te kijken of wij voldoende kennis en kunde in huis hebben. Ik vertel het allemaal in de opzet; zo ziet het er op papier uit. Maar in de praktijk zal je, ja we hebben gewoon inspecteurs die zich gewoon heel goed en senang voelen bij het vooral voorlichten en adviseren van bedrijven. Het is de taak van de teamleider en zowel zijn leidinggevende om er goed op te letten of inspecteurs wel streng genoeg zijn voor bedrijven. Wij hebben veel inspecteurs, projecten worden op projectbasis gedaan. En je kan heel goed nagaan of inspecteurs bedrijven

beboet hebben. En als er dan dus nooit iets aan de hand is, dan kun je uiteraard gewoon een gesprek aan gaan met de inspecteur. En de vraag stellen: “waren alle bedrijven waar jij nou geweest bent allemaal op orde”. Projecten hebben een doorlooptijd van 6-9 maanden, tussentijds zit in al die projecten ook collegiale toetsing ingebouwd, waarin op basis van de eerste handhavingsresultaten ook gezocht wordt naar dat soort verschijnselen en waar dan op bij wordt bijgestuurd. Maar dan nog blijf je houden dat die ene inspecteur, dan toch vindt dat hij van mening is dat wij een bedrijf te hard straffen, of niet. Ja dan kan je altijd in gesprek gaan met zo’n inspecteur. Het blijft een heel individueel vak, het vak van de inspecteur. Een inspecteur gaat bij ons alleen op pad. En het is zijn kennis, kunnen en vaardigheid.

Lijkt mij een mooi moment om over te gaan op de bezuinigingen van de afgelopen jaren. In hoeverre vormen deze bezuinigingen voor problemen voor de taakuitvoering van de Inspectie. En hoe wordt hiermee omgegaan?

Ja, heel nuchter. Als wij niet de mensen en de middelen hebben, kunnen wij ook minder doen. In het meerjarenplan 2013-14 staat ook ergens heel groot op pagina 5 een matrix met een heel groot rood kruis erdoor, waarin wij aan onze eigen minister en later aan de kamer (als volksvertegenwoordiging) kenbaar hebben gemaakt- want wij hadden als taakstelling van 160fte minder, wat betekent dat wij gewoon 200 inspecteurs minder hebben- dat wij niet alles kunnen blijven doen. Ook in het komende meerjarenplan is weer heel expliciet aangegeven dat we een heleboel niet meer kunnen doen. Zodat de kamer (of vertegenwoordiging van de samenleving) weet dat wij niet meer alles kunnen doen, en dat wij ook niet meer actief zijn in bepaalde sectoren. Wij maken het ook gewoon heel expliciet, want wij hebben gewoon minder mensen en we kunnen dus gewoon minder doen. Het is steeds een politieke keuze om hierop te bezuinigen dus wij maken het expliciet. Je merkt ook bijvoorbeeld dat de NVWA dit een tijdje niet heeft gedaan. Het NVWA is niet heel erg expliciet geweest over de keuzes die zij maakten om toch met minder mensen uit te komen. Maar zij maken dit nu ook gewoon expliciet van wat je wel en niet meer doet. Dat leidt vervolgens in de kamer weer tot het bieden van wat extra budget (zoals bij de NVWA het geval was) om bepaalde zaken toch weer wel te doen.

Moet er niet minder openbaargemaakt moeten worden dat jullie in bepaalde sectoren niet meer actief zijn? Immers kunnen bedrijven of individuen hier dan op inspelen. Of maken jullie dit openbaar om zodoende ook een schrik-effect te weeg te brengen bij de politiek?

Nee, dat doen we niet hoor. We noemen het ook “afbouwen”. Bijvoorbeeld in de afvalsector zijn we tien jaar actief met een programma bezig geweest en daar zijn ook wel verbeteringen geweest, maar voor nu kiezen wij “ja we zijn al tien jaar actief geweest en we kunnen de komende vier jaar nog wel actief zijn en dan zullen we vast ook overtredingen vinden, maar wij vinden het risico, gewoon nu even, niet hoog genoeg. Vanuit de risicoanalyse is bijvoorbeeld

gebleken dat het wel wat beter is geworden in de afvalsector. Het is ook heel duidelijk en dat zeggen wij ook in het meerjarenplan, wij zijn niet degene die verantwoordelijk zijn voor goede arbeidsomstandigheden, voor het betalen van het minimumloon. In Nederland is de werkgever verantwoordelijk, de werknemer is verantwoordelijk en wij zijn een inspectie. Wij kunnen aandacht vragen, wij kunnen beboeten daar waar het niet gaat. Maar wij spreken ook juist heel erg die eigen verantwoordelijkheid aan. We blijven het wel monitoren via die arbo-monitor we kijken wel nog naar wat er nu eigenlijk gebeurt. We hebben eerder al gezien dat door onze projecten de tendens tot overtreding afnam. Wij hebben de verwachting dat die trend zal doorzetten omdat wij zien dat een aantal brancheorganisaties echt actief bezig zijn. Maar als nu blijkt dat de trend toch omhoog, ja goed, dan zal via die monitor onze risicoanalyse weer bijgesteld moeten worden. En dan moeten we toch andere keuzes gaan maken. Maar wij moeten in ieder geval duidelijke en transparante keuzes maken. En niet de kaasschaven, zo van dan doen wij maar een beetje minder hier en een beetje minder daar.

Ziet u de bezuinigingen en de keuzes die u daarom heeft moeten maken als negatieve ontwikkelingen voor het toezicht?

Die vraag dient zich wel aan, maar niemand kan die vraag beantwoorden. Want wanneer bereikt men nou de ondergrens? Wanneer bereik je nou een ondergrens met je inspectiecapaciteit dat je niet meer alle sectoren kan doen. Wij worden als inspectiediensten wel steeds beter in het inzichtelijk maken van wat onze bijdrage is aan verbetering. Maar daarom worden dit wel weer interessante sectoren. Wat als je daar nu niet meer komt, wat gebeurt er nou? Maar er zijn ook heel veel sectoren waarin ... en dit kan je ook terugzien in het aankomende meerjarenplan ... wij hebben gewoon een risicomatrix van alle sectoren in Nederland, met alle risico's die wij zien op basis van waar loop je nou gezondheidsschade, onderbetalingsschade; in welke sectoren zit dat nou. Want wij komen allang niet meer in alle sectoren, waar risico's zitten. Onder het motto van: dát risico is toch relatief kleiner dan dát risico in die sector. Ook daarvoor geldt weer: dat wij daar gewoon open en transparant in zijn. Wij moeten keuzes maken. Wij hebben wel nog steeds gewoon 700 onderzoekers, inspecteurs en rechercheurs, die wij wel in kunnen zetten. Wij zijn transparant inderdaad waar wij ze inzetten, maar ook waar wij ze niet inzetten en daar geldt eigen verantwoordelijkheid. We hebben een aantal kabinetten in Nederland gehad die de lijn hadden van eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven. Die moeten hun verantwoordelijkheid nu gaan pakken.

In hoeverre heeft u te maken met administratieve/regeldruk die belemmeringen vormen voor uw organisatie.

De Commissie administratieve lastendruk, die alle nieuwe wet- en regelgeving beoordeelt deze beoordeeld alle inspecties. De Inspectie SZW is één van de departementen die laag scoort op

het gebied van administratieve dan wel toezichtlast. Wij veroorzaken nog nauwelijks administratieve last of toezichtlast ook mede door dat wij heel erg risicogericht werken. Wij zijn soms wel heel erg jaloers op andere inspectiediensten die wel heel veel administratieve lasten veroorzaken. Omdat wij heel veel moeite moeten doen om aan gegevens te komen überhaupt van bedrijven, Ook zijn wij heel creatief in het gebruiken en het hergebruiken van gegevens (die wel verplicht gegeven worden aan anderen zoals de belastingdienst). De belastingdienst geeft veel administratieve last aan bedrijven, wat de Nederlandse samenleving ook verantwoord vindt. Als je de Inspectie SZW bijvoorbeeld vergelijkt met de Inspectie Gezondheidszorg, of de Onderwijsinspectie, of de Inspectie Jeugdzorg; dan blijkt bijvoorbeeld dat alle onderwijsinstellingen in Nederland heel veel informatie moeten leveren aan de Onderwijs Inspectie; alle zorginstellingen rapporteren zich helemaal blauwe vingers aan de Inspectie Gezondheidszorg. Die zitten op een hoeveelheid gegevens van alle instellingen waar zij toezicht op houden, waar zij onwijs mooie modellen mee kunnen maken met alle data die zij hebben. Wij weten structureel niks van bedrijven in Nederland. Er is geen enkel bedrijf in Nederland of werknemer in Nederland die iets aan gegevens aanlevert aan de Inspectie SZW. Er zijn wel verplichtingen die de wetgever stelt aan bedrijven. Ieder bedrijf moet verplicht een risico-inventarisatie/evaluatie hebben. Ieder bedrijf met meer dan 25 werknemers moet een preventiemedewerker hebben. Dit zijn op zich wel administratieve lasten, echter niet naar de Inspectie toe, maar wel als basis waaraan iedere werkgever moet voldoen. Soms zouden we willen dat ieder bedrijf aan ons rapporteert. Maar het staat ook in ons meerjarenplan. Er zijn ongeveer 750.000 bedrijven in Nederland, wij komen jaarlijks bij 25.000 bedrijven langs. Een hele selectie, door heel scherp te selecteren. We komen bij hele sectoren of bij veel bedrijven gewoon niet.

Toezicht en Europa. In hoeverre is er samenwerking met vergelijkbare inspecties in het Buitenland?

Die is er op onderdelen. Als het gaat om bedrijf- en arbeidsomstandigheden is er een heel netwerk van alle inspectiedienst in Europa samenwerkend in het SLIC. Er is een heel netwerk van samenwerkende inspecties als het gaat om arbeidsomstandigheden. Er worden ook projecten gezamenlijk gedaan, ook over de lidstaten heen. Er is nog verbeteringsmogelijkheden mogelijk. Bijvoorbeeld in het informatie-uitwisseling over ondernemingen die in meerdere lidstaten actief zijn. Dat is nogal lastig, want gegevensuitwisseling, Europees gezien, daar zitten nog een aantal belemmeringen ook. Maar daar is een hele goede samenwerking in. Als het gaat om alle arbeidsmarktvraagstukken –zeker met alle Oostbloklanden die zijn toegetreden- hebben wij de afgelopen drie jaar een heel intensief traject gekend om allerlei convenanten te sluiten met de Arbeidsinspecties in Polen, Bulgarije, Roemenië, Slowakije Hongarije, etc. Om zo gegevens uit te wisselen en samenwerking te creëren. In ieder land daar, zit ook een van onze inspecteurs bij een van de inspecties daar. En als het gaat om groot risicobedrijven dan is er ook

een heel groot netwerk van samenwerkingen. Ook met andere inspecties is veel samenwerking. Zoals het Staatstoezicht op de Mijnen, die kent ook een groot internationaal netwerk van samenwerking. Dus als er bijvoorbeeld iets gebeurt in de Golf van Mexico op een boorplatform dan weten wij via onze contacten bij Staatstoezicht op de Mijnen wat voor risico's er voor olie en gaswinning hier ook in Nederland zou kunnen zijn. Dus ja er is heel veel internationale samenwerking. Procentueel gaat er wel nog niet eens 1% van onze capaciteit aan op maar er zit wel heel veel doorvertaling naar onze projecten en programma's. Samenwerking is al redelijk op orde, maar gegevensuitwisseling zou wel beter kunnen.

Heeft de Inspectie SZW veel te maken met Europese richtlijnen?

Er zijn Europese richtlijnen op onderdelen van hoe wij ons werk uitvoeren. Bijvoorbeeld markttoezicht. Markttoezicht is in Nederland onderverdeeld tussen de NVWA, de douane en Inspectie SZW. Als Inspectie SZW voor markttoezicht richten wij ons op de apparatuur die op de markt komt waar professioneel mee gewerkt wordt. De NVWA richt zich meer op de burgers, wij richten ons op professionele toepassingen. Dus stel dat er een boormachine op de markt zou komen die zo dusdanig onveilig is dat bijvoorbeeld alle vonken eruit springen als je er mee aan de slag gaat. Dan is er sprake dat ze uit de markt gehaald moeten worden via de importeur. Er zijn Europese richtlijnen voor de manier waarop geïnspecteerd moet worden. Persoonlijk vind ik dit niet een belemmering vormen. Het biedt ons namelijk in Europa duidelijkheid, voor alle Europese landen, in de wijze waarop er geïnspecteerd moet worden.

Maar worden de richtlijnen van de EU ook over alle Europese landen gelijkmatig toegepast?

Nee, daar zijn de Europese verschillen nog veel te groot voor en ook de inspectiediensten verschillen heel erg. Onze tendens in de maatschappij is bijvoorbeeld strenger handhaven, hogere boetes, et cetera. Maar bijvoorbeeld in Spanje is er een hele andere cultuur, daar waarschuwen ze. Ik denk ook niet dat er een Europese richtlijn moet komen die duidelijk stelt dat je in alle gevallen moet handhaven. Ik denk dat dit pas kan als we veel verder zijn in de Europese samenwerking en dat alle culturen veel meer op elkaar aangesloten zitten. En dat dit voor oneerlijke concurrentie kan zorgen tussen de landen onderling, ja, dat zal altijd zo blijven met 24 lidstaten. De richtlijnen geven ons gelukkig ook de mogelijkheid om op eigen wijze te werk te gaan. Zo hoeven we niet alle apparatuur te controleren, maar mogen we nog steeds risicogericht te werk gaan en controleren we dus niet alle bedrijven. Als Europa zou voorschrijven dat we alles moeten controleren, dan zou dit ook een ander kostenplaatje met zich meebrengen bijvoorbeeld.

Kunt u iets vertellen over de onafhankelijkheid van de Inspectie en op welke wijze deze is ondervangen in het beleid?

Wij zijn net als alle andere inspectiediensten onafhankelijk. Net zo goed als de NZA onafhankelijk is, van de minister van VBS. Maar je ziet ook de afgelopen dagen in de krant dat er met een subsidietoekenning van 100 miljoen aan de Erasmus Universiteit het toch ook niet zo heel onafhankelijk is. Eigenlijk als je die vraag echt zou willen uitdiepen zou je eens langs moeten gaan bij Bureau Inspectieraad, want dit gesprek wordt nu ook heel erg gevoerd tussen alle afzonderlijke inspecteurs-generaal. Er is één medewerker bij het Bureau Inspectieraad die ook echt bezig is met dit vraagstuk. Wij hebben bij de vorming van Inspectie SZW wel heel veel aandacht besteed aan met name de positionering van de Inspectie. Wij hebben met een heel chique woord de *Governance* van de Inspectie SZW op een bepaalde manier vormgegeven, die een maximale waarborg biedt voor het onafhankelijk functioneren van de Inspectie. Wij hadden daar ook het voordeel dat bij de totstandkoming van één van de onderdelen van SZW, namelijk de Inspectie Werk en Inkomen, heel erg een discussie is gevoerd met de kamer. Zo zijn een aantal wettelijke waarborgen gecreëerd voor de inspecteur-generaal en ook van de Inspectie Werk en Inkomen. Hier zijn wij eigenlijk op voort gaan borduren.

Maar waar blijkt onafhankelijkheid nou uit? Onze voorgaande inspecteur-generaal, heer Leo Kokhuis, die had altijd een hele mooie term, ook van hoe onafhankelijkheid nou was. Onafhankelijkheid zat volgens hem tussen de oren van de IG. Je kan op papier nog zo mooi regelen dat de inspecteur-generaal bevoegd is tot het nemen van een maatregel tegen bedrijf X, A, of Z. In de praktijk, in de ambtelijke wereld waarin een IG altijd in dienst is van het rijk, zit het tussen de oren van de IG, hoe hij nou luistert naar of de minister toch niet iets van hem wilt. En dan kun je op papier nog zo veel waarborg creëren die maken dat die IG onafhankelijk is. Als de IG toch tussen zijn oren denkt “ja maar het is wel mijn minister en daar komt hij misschien mee in de kamer” en als hij daar dan aan toegeeft, ja dan maakt het niets uit hoe er gepositioneerd is. De IG van NVWA zit in Utrecht en zijn opdrachtgevers zitten hier in Den Haag, is dat dan een waarborg voor zijn onafhankelijkheid? Een mailtje is zo gestuurd en een telefoontje is zo gepleegd. Er is een hele discussie of een IG onderdeel moet zijn van de bestuursraad van een departement of niet. Onze IG is Lid van het onderdeel MTSZW, is hij daardoor minder onafhankelijk? Dat hangt helemaal van zijn opstelling af. Hoe hij functioneert in dat overleg. Als hij heel helder en heel transparant is van “beste collega lid MTSZW, dit vraag jij van mij, maar realiseer je wel wat je van mij vraagt. Want je vraagt hier om mijn oordeel aan te passen, en die vraag mag je mij niet stellen”. Als hij dat zegt is het geen enkel probleem dat hij daar zit. Als hij dat niet zegt en er worden deals gesloten, ja dan is dat gewoon heel lastig. Dus dat is een heel ongrijpbaar vraagstuk. Bijvoorbeeld in ons jaarplan, in de governance van de Inspectie is dat zo geregeld- met ook een wettelijke basis- en daar is ook een brief over naar de kamer gegaan dat wij dat zo geregeld hebben. De inspecteur-generaal stelt het meerjarenplan vast. De minister keurt dat goed. Er staat nergens in de wet- en ook in die governance brief naar

de kamer niet- dat de minister dat kan afkeuren. De minister kan het alleen goed keuren en stuurt het naar de kamer. De enige optie die de minister heeft is dat hij het goedkeurt en aan de kamer aanbiedt. In de praktijk is dat wij in maart en april spreken met de minister. Wij zeggen dat op basis van onze risicoanalyse, zien wij dit, dit en dit. Dit zou gegeven uw politieke leiding deze consequenties kunnen hebben. “Wat wilt u daar mee doen?” stellen wij dan de vraag. In mijn waarneming is steeds zo geweest dat de minister dan zegt “dat is voor mijn partijlijn een hele ingewikkelde kwestie, maar als u dat op feiten en waarnemingen zien dat dat op zo’n manier is, dan moet ik daar politiek naar handelen”. Ik heb nog nooit meegemaakt dat een minister dan aan ons vraagt dingen niet of wél te doen. Dus ook daar weer geldt: Ik merk dat een aantal IG’s die wij gehad hebben, zich heel goed realiseren welke rol en posities zij zitten. En in die zin ook steeds transparant zijn naar het ministerie en stellen: “let nou op. In mijn positie als inspecteur-generaal moet ik dit en dit gaan doen. Dit is gewoon een risico”. We maken ook mee dat uit de kamer bepaalde vragen worden gesteld. Zo lijkt er een meerderheid te zijn die hervormingen willen, maar voorbeeld maar bijvoorbeeld au pairs. Zo was in de kamer in een keer een heel groot probleem over au pairs. Ik vind dat wij al een aantal keer achter elkaar goede ministers gehad hebben en die dan ook zeggen “nou kamer ik hoor u aan, ik heb zelf op basis van mijn gegevens dit en dit gezien, ik weet niet of wij hier dan ook capaciteit op in zullen zetten, maar ik zal het bespreken met mijn Inspectie”.

Ook zullen wij op het moment dat hier een minister binnenkomt, uitleggen wat de governance verhoudingen zijn. Een goede inspecteur-generaal zal zijn minister of staatssecretaris er op wijzen dat hij geentoezeggingen aan de kamer moet doen die strijdig zijn met hoe de governance verhoudingen zijn. Tot nog toe hebben wij dus altijd ministers gehad die dus altijd zeggen dat zij het eerst zullen overleggen met hun inspecteur-generaal. Wij gaan ook kijken dan bijvoorbeeld hoe groot dat risico nou is, dat au pair’s worden uitgebuit, is dat risico nou groter dan tien jaar geleden, of gebeuren er nu dingen of niet. Op basis daarvan bepalen wij dan of wij daar wel of geen actie op inzetten.

Dus als het parlement toch iets aan de kaak stelt gaan jullie er wel mee aan de slag?

Ja, wij zien het parlement als het orgaan van de samenleving. Wij willen een inspectiedienst, die signalen uit de samenleving serieus neemt. Dus op het moment dat er een kamerbrede meerderheid is, of een motie, of vraag is vanuit een Kamercommissie, om in de problematiek van de au pair’s te duiken. Ja, dan gaan wij wel verkennen hoe groot die problematiek nou werkelijk is. Ik zie dat niet als een onderdeel van onafhankelijkheid. Het parlement is ook wel een makkelijk traceerbaar geluid van de samenleving. Je kan natuurlijk zelf wel vragenlijsten de samenleving in gaan sturen, maar dit geeft ons ook een representatief beeld.

Maar de volksvertegenwoordiging heeft de deskundigheid niet die jullie hebben toch?

Nee, en die gaan dan vragen stellen. Wij zullen de minister opdracht geven het uit te leggen. Er worden Kamervragen gesteld, en dit biedt dan de mogelijkheid schriftelijk te reageren. Wij doen dan wel een schriftelijke reactie terugkomen. Van bijvoorbeeld: “nou wij hebben nog eens gekeken naar de problematiek van au pairs. De afgelopen vijf jaar hebben wij nog geen enkele melding ontvangen. Dus wij zien het voor nu nog als een incident. Mochten er vaker nog meer dingen in de pers komen over uitbuiting van au pairs, dan zullen wij het meenemen in de risicoanalyse en gaan wij er wellicht op programmeren.” Dus ook daar moet je als Inspectie gewoon open en transparant zijn. En zeker bij de wat grotere onderwerpen speelt onafhankelijk niet zo. Wat je wel ziet is hoe onafhankelijkheid nou speelt bij zo’n casus als Odfjell. Hier gaat het echt om een individueel bedrijf. En in welke mate laat je daar nou beïnvloeding plaats vinden: “van ja, nou dat is wel een hele grote werkgever in de Rotterdamse haven, die kan je toch niet zomaar sluiten”. Ik denk dat wij daar als Inspectie SZW vrij hard in zijn. Onder het motto: “nou dat is gewoon een groot risico en dus sluiten die tent”. Voor ons spelen die belangen niet mee, het bedrijf maakt het er zelf naar. Maar ook daar geldt weer uiteindelijk, hoe onafhankelijk is de IG die aan het hoofd staat van zo’n inspectie. In welke mate laat hij dat nou mee wegen. Ik vind de Odfjell wel een mooie casus. Meerdere organisaties hebben er ook een rapport over geschreven. De Onderzoeksraad voor de Veiligheid heeft er een rapport over geschreven bijvoorbeeld. Daar speelt het thema onafhankelijkheid ook een grote rol in. Zeker in het rapport van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid zitten mooie analyses, daar is bijvoorbeeld gekeken naar hoe het Rotterdamse havenbedrijf nou omgegaan is met die onafhankelijkheid. En hoe het RIVM omgegaan is met onafhankelijkheid. Bij het havenbedrijf en de RIVM, daar zitten politieke bestuurders bijvoorbeeld in die ook zitten in het bestuur van de toezichthouder. Nou daar kan jij voor jouw studie wel wat vragen en dingen bij stellen die interessant zijn voor jouw onderzoek met name met betrekking tot onafhankelijkheid. Dat gaat namelijk over politieke bestuurders in besturen van dat soort toezichthouders en wat er dan vervolgens gebeurt. Wij scheiden eigenlijk heel goed de uitvoerende, de politieke en de rechtsprekende macht. Onze inspecteurs zeggen de boete aan, die vallen onder één directeur. De boete wordt bij ons onder aansturing van een andere directeur feitelijk opgelegd. Om ook daar weer enige scheiding te krijgen, tussen de ene inspecteur die de boete aanzegt en de andere die de boete weer oplegt. En vervolgens weer bezwaar en beroep wat mogelijk is via een ander directeur. Om ook daar waar onafhankelijkheid van inspecteurs te waarborgen. Want als één inspecteur de boete mag aanzeggen en ook innen dan heb je kans op onafhankelijkheidsproblemen.

Heeft de media veel invloed op de agenda van de Inspectie?

Er komen altijd dingen in de media. Er zijn een aantal programma’s bij de publieke omroep die altijd zaken aan de orde brengen die zouden kunnen wijze op het niet naleven van wet- en

regelgeving. Dit zijn signalen, die aan ons zijn om te beoordelen en te kijken of wij ook met die partijen bekend zijn en ook onderdeel moeten zijn van onze programmering. De media is voor ons dus wel één van de bronnen voor meldingen. Maar of de media nou veel invloed heeft. Ja natuurlijk als er weken aanhoudende media oproer is, zullen wij natuurlijk kijken of wij daar als inspectiedienst ook mee aan de slag moeten. Maar dit zal dan ook bij ons binnen komen, omdat parlementsleden dan vragen beginnen te stellen. En ook dan kijken wij er weer goed naar of er daadwerkelijk wat speelt. Eén voorbeeld was vorige jaar zomer. Er was een heel groot probleem geweest met asbestsanering in Utrecht (Kanaleneiland Utrecht). Het was wel komkommertijd, dus gelukkig er was iets, de krantenkoppen konden gevuld worden. Asbest werd niet zorgvuldig weggehaald in die casus. Eén van onze inspecteurs kwam periodiek daar op die locaties. En er was eigenlijk niets aan de hand. Maar in de vakantietijd, dan zijn mensen even afwezig et cetera. Uiteindelijk bleek dat een aantal burgers zich zorgen maakten over de asbestsanering en zij kenden de wet- en regelgeving niet. En dan de woordvoerder van de gemeente Utrecht die ook van toeten nog blazen afweet en uiteindelijk wat verkeerd zegt. Uiteindelijk dook de media erop. Kortom drie weken media-aandacht ervoor. Vervolgens kijken wij er wel naar, van is hier nou iets aan de hand wat wij wel of niet gezien hebben. Een hoop gebeld, en onze projectleider van vakantie gehaald. Uiteindelijk bleek dat er gewoon zorgvuldig gesaneerd werd en langzaam maar eindelijk het weer weg in de media. Je hebt dus altijd te maken met de media. Het is altijd de vraag hoe ga je met de media om. Weer is de vraag hoe transparant ben je. Hoe transparanter je kan zijn over wat er speelt, hoe makkelijk het is om dingen in de kiem te smoren. Ook weer één van de redenen waarom wij graag transparant willen zijn.