



Universiteit
Leiden
The Netherlands

**Dansen op dun koord tussen onafhankelijkheid en afstemming:
Onderzoek naar de rolopvatting van medewerkers bij rijksinspecties
en factoren die daar van invloed op zijn**

Grubben, Vincent

Citation

Grubben, V. (2023). *Dansen op dun koord tussen onafhankelijkheid en afstemming: Onderzoek naar de rolopvatting van medewerkers bij rijksinspecties en factoren die daar van invloed op zijn.*

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master thesis in the Leiden University Student Repository](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3608033>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).



Universiteit
Leiden

DANSEN OP DUN KOORD TUSSEN ONAFHANKELIJKHEID EN AFSTEMMING

ONDERZOEK NAAR DE ROLOPVATTING VAN MEDEWERKERS BIJ
RIJKSINSPECTIES EN DE FACTOREN DIE DAAR VAN INVLOED OP ZIJN

VINCENT GRUBBEN
MANAGEMENT VAN DE PUBLIEKE SECTOR
Masterthesis
Universiteit Leiden
Dr. N.A.J. van der Zwan
01-07-2022

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Theoretisch kader	6
2.1 <i>Toezi chthouders</i>	6
2.1.1 Conceptualisering toezichthouders	6
2.1.2 Toename regulering	6
2.1.3 Invloed toezichthouders op beleid	7
2.1.4 Onafhankelijkheid toezichthouders	7
2.1.5 Formele en daadwerkelijke onafhankelijkheid	8
2.2 <i>Rolopvatting</i>	8
2.2.1 Rolopvatting en gedrag	8
2.2.2 Ambtelijke rolopvatting	9
2.2.3 Loyaliteit	10
2.2.4 Toezichthouders en loyaliteitsobjecten	10
2.3 <i>Hypotheses</i>	11
3. Methodologie	13
3.1 <i>Onderzoeksopzet</i>	13
3.2 <i>Conceptualisering en operationalisering</i>	13
3.3 <i>Onderzoekseenheden</i>	14
3.4 <i>Data-analyse</i>	15
3.5 <i>Betrouwbaarheid en validiteit</i>	15
4. Resultaten	17
4.1 <i>Overeenkomsten: maatschappij en politieke onafhankelijkheid</i>	17
4.2 <i>Loyaliteitstypes</i>	19
4.2.1 <i>Missiegerichte dienaars</i>	19
4.2.2 <i>Sociale professionals</i>	21
4.2.3 <i>Zelfstandige en organisatiegerichte professionals</i>	22
4.3 <i>Algemene punten</i>	24
4.4 <i>Invloedrijke factoren</i>	25
4.4.1 <i>Gedeelde uitgangspunten</i>	25
4.4.2 <i>Theoretische factoren</i>	26
4.4.3 <i>Factoren van invloed op verschillende loyaliteitstypes</i>	26
5. Data-analyse	28
6. Conclusie en discussie	30
6.1 <i>Beperkingen onderzoek</i>	31
6.2 <i>Suggesties vervolgonderzoek</i>	31
Bibliografie	33
Bijlagen	40
<i>Bijlage 1</i>	40
<i>Bijlage 2</i>	41

1. Inleiding

De vertrouwensrelatie tussen burgers en overheid vormt het fundament van de rechtsstaat. Enkel als burgers de overheid vertrouwen, kan zij via haar wet- en regelgeving overtuigend en daadkrachtig sturing geven aan de maatschappij. Dit vertrouwen liep de afgelopen jaren echter flinke barsten op.

Uit recent onderzoek van I&O research blijkt dat bijna de helft van de Nederlandse burgers zeer beperkt vertrouwen heeft in de Nederlandse overheid (Kanne & Driessen, 2021). Daarnaast is de afgelopen jaren ook het vertrouwen in politiek Den Haag fors gedaald (Miltenburg et al., 2021). De Raad van State (2020) noemt de coronacrisis en politieke nasleep van de toeslagenaffaire als voornaamste oorzaken. Door het beeld dat de overheid haar burgers onvoldoende beschermt, is volgens de Nationale Ombudsman (2022) het terugwinnen van vertrouwen belangrijker dan ooit. Uit het coalitieakkoord (VVD et al., 2021) van Rutte IV blijkt dat de overheid dit zelf ook inziet. Om de vertrouwensrelatie tussen burgers en overheid te herstellen, bestempelt het kabinet het versterken van de democratische rechtsorde als topprioriteit. Beter borgen van onafhankelijk toezicht op de uitwerking en naleving van wet- en regelgeving vormt, zo staat in het coalitieakkoord (VVD et al., 2021), hierbij een cruciaal uitgangspunt.

Dit voornemen roept de vraag op hoe deze vorm van toezicht in Nederland is geregeld. Toezicht vanuit de overheid op de uitwerking en naleving van wet- en regelgeving wordt voornamelijk uitgeoefend door rijksinspecties (Rijksoverheid, 2020). Nederland kent elf rijksinspecties, zie tabel 1 (Rijksinspecties, z.d.) met uiteenlopende taken en bevoegdheden (Velders & Brunia, 2013).

Rijksinspectie	Hoofdverantwoordelijk ministerie
Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd	Ministerie van VWS
Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit	Ministerie van LNV
Inspectie veiligheid Defensie	Ministerie van Defensie
Agentschap Telecom	Ministerie van EZK
Inspectie van het Onderwijs	Ministerie van OCW
Inspectie Justitie en Veiligheid	Ministerie van JenV
Staattoezicht op de Mijnen	Ministerie van EZK
Inspectie Leefomgeving en Transport	Ministerie van IenW
Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed	Ministerie van OCW
Nederlandse Arbeidsinspectie	Ministerie van SZW
Inspectie Belastingen, Toeslagen en Douane	Ministerie van Financiën

Tabel 1: overzicht rijksinspecties

De Kaderstellende visie op toezicht (Ministerie van BZK) vormt de belangrijkste leidraad voor hun functioneren. Hieruit blijkt dat rijksinspecties niet alleen verantwoordelijk zijn voor het controleren van de naleving van wet- en regelgeving, maar dat ze eveneens toezicht houden op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties. Daarnaast hebben rijksinspecties ook een signalerende en agenderende functie (Ministerie van BZK). Ze koppelen de effecten van beleid in de praktijk terug, waardoor hun bevindingen een belangrijke rol spelen in beleidsontwikkeling- en aanpassing (Van Veldhuisen et al., 2020).

Formeel valt elke rijksinspectie onder de verantwoordelijkheid van een ministerie (Rijksinspecties.nl). Het is echter voor een goede wisselwerking tussen beleid, toezicht en uitvoering essentieel dat rijksinspecties in het uitoefenen van hun toezicht onafhankelijk zijn

van politieke beïnvloeding (Van Veldhuisen et al., 2020). Om onafhankelijke oordeelsvorming te waarborgen, is de positie van rijksinspecties sinds 2016 vastgelegd in de *Aanwijzingen inzake rijksinspecties* (Bureau Inspectieraad, 2017). Aanwijzing 14 vormt de kern van deze regeling: de minister mag inspecties niet weerhouden om bepaald onderzoek te doen en mag niet interveniëren in hun werkwijze en bevindingen. Tegelijkertijd regelen de Aanwijzingen dat deze onafhankelijkheid in balans staat met de ministeriële verantwoordelijkheid. Rijksinspecties zijn verplicht om de minister te informeren bij gevoelige bevindingen en gelegenheid te geven om te reageren op inspectierapporten (Bureau Inspectieraad, 2017).

Vanuit de maatschappij klinkt echter steeds meer kritiek op het vermogen van de Aanwijzingen om daadwerkelijk autonoom toezicht te realiseren. Dit komt door een reeks onderzoeken¹ die een schijn van politieke beïnvloeding blootleggen. Zo blijkt uit onderzoek van de Auditdienst Rijk (2021) dat een bevinding uit een inspectierapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid is geschrapt na overleg met het ministerie. De Algemene Rekenkamer (2022) stuitte bij een recent onderzoek zelfs op een kritisch rapport dat na druk van het ministerie nooit is gepubliceerd. Pieter Omtzigt verwoordt in zijn initiatiefnota het breed gedragen gevoel dat hierdoor in de politiek en maatschappij ontstaat: de onafhankelijkheid van rijksinspecties is problematisch (Omtzigt et al., 2022).

Het gevolg is dat de roep om de onafhankelijkheid van rijksinspecties wettelijk vast te leggen steeds luider klinkt. Uiteindelijk dragen ook de rijksinspecties zelf hieraan bij. In twee brieven aan de staatssecretaris stellen ze dat een wettelijke basis voor onafhankelijk toezicht noodzakelijk is voor herstel van het aangetaste publieke vertrouwen (Van den Bos, 2020a,b). Dat eveneens de evaluatie van Andersson Elffers Felix (AEF) concludeert dat de impliciete politieke druk op inspecties het versterken van hun onafhankelijkheid gewenst maakt (Van Veldhuisen et al., 2020), blijkt doorslaggevend. Het maakt dat in het kader van het herstellen van de vertrouwensrelatie met de burger, het kabinet in het coalitieakkoord (VVD et al., 2021) het voornemen opneemt voor een Wet op rijksinspecties.

Toch blijft het de vraag in hoeverre een wet de onafhankelijkheid volledig kan waarborgen en de relatie tussen inspectie en ministerie verbetert. De Rijksinspecties melden namelijk zelf dat enkel een wettelijke grondslag ontoereikend is (Van den Bos, 2020). Bovendien benadrukt AEF dat onafhankelijkheid van inspecties pas daadwerkelijk tot stand komt via houding en gedrag (Van Veldhuisen et al., 2020). Ondanks de aankomende wetgeving, blijft de manier waarop medewerkers van rijksinspecties hun rol zien in relatie tot het ministerie dus zeer bepalend voor de samenwerking tussen beide instanties. Echter is tot op heden zeer weinig bekend over deze rolopvatting en de beïnvloedende factoren. Door hier meer inzicht in te verkrijgen, draagt deze scriptie enerzijds bij aan een beter begrip van het functioneren van medewerkers bij rijksinspecties. Anderzijds vormt het een belangrijke eerste stap bij het in beeld brengen van wat er naast de wettelijke verankering nodig is voor het waarborgen van de onafhankelijkheid van rijksinspecties.

Ook de wetenschappelijke literatuur kent een stroming die veel aandacht besteedt aan de positie van toezichthouders. Het inzicht dat het aantal toezichthouders flink toenam en dat ze een centrale positie innemen tijdens beleidsvorming wordt breed gedragen (Maggetti, 2012; Thatcher, 2004). Daarentegen bestaat onduidelijkheid over de mate van onafhankelijkheid van toezichthouders. Volgens sommige onderzoeken speelt autonomie een

¹ Tevens blijkt dat conclusies uit een rapport van de inspectie Leefomgeving en Transport zijn afgezwakt (Leijten, 2020).

grote rol (Maggetti, 2007; Ingold et al., 2013), terwijl andere onderzoeken juist wijzen op beïnvloeding van toezichthouders door de politiek (Laegreid et al., 2008).

Een andere stroming in de literatuur toont veel aandacht voor de invloed van de rolopvatting van ambtenaren op de manier waarop zij hun taken in de praktijk uitvoeren (O'Connor et al., 2021). Hieruit blijkt dat de rolopvatting zelfs de mate van autonomie beïnvloedt (Roman, 2017). Het ontbreekt in de wetenschappelijke literatuur echter aan een studie die de rolopvatting van toezichthouders in kaart brengt. De toegevoegde waarde van deze scriptie ligt in het verbinden van beide literatuurstromingen. Door het gebrek aan kennis over de rolopvatting van toezichthouders in te vullen, wordt een belangrijke stap gezet in het verkrijgen van inzicht in de manier waarop toezichthouders hun taken uitvoeren.

Om bij te dragen aan het wetenschappelijke en maatschappelijk debat staat de volgende onderzoeksvraag centraal: ***Welke factoren zijn van invloed op de rolopvatting van medewerkers van rijksinspecties?***

2. Theoretisch kader

2.1 Toezichthouders

2.1.1 Conceptualisering toezichthouders

Een van de meest beschreven thema's in de bestuurskundige literatuur is de politiek-ambtelijke verhoudingen. Nog altijd is de normatieve discussie over de beste inrichting van deze verhouding springlevend (Demir, 2009). Aan de ene kant pleiten wetenschappers voor een hoge mate van politieke controle (Wood & Waterman, 1991), zodat bureaucratische drift voorkomen kan worden (Niskanen, 1971). Aan de andere kant wijzen ook veel wetenschappers op het belang van ambtelijke autonomie (Lewis, 2007). De laatste jaren breidde deze discussie zich uit naar de onafhankelijkheid van agentschappen. Vooral de daadwerkelijke en gewenste autonomie van toezichthouders staat veelvuldig ter discussie.

Een van de meest gangbare definities van een toezichthouder komt uit het artikel *'Theory and practice of delegation to non-majoritarian institutions'* (Thatcher & Stone Sweet, 2002). Hierin wordt een toezichthouder gedefinieerd als een overheidsinstantie die gescheiden van andere instituties een zekere mate van publieke autoriteit uitoefent, zonder dat de toezichthouder rechtstreeks door burgers is gekozen of geleid wordt door een gekozen ambtenaar (Thatcher & Stone Sweet, 2002, p.2). Dit betekent dat een toezichthouder zowel institutioneel als organisatorisch is afgezonderd van het ministerie (Thatcher, 2004; Verschuere et al., 2006). In andere woorden: toezichthouders hebben een grote mate van formele autonomie.

Vanuit deze unieke positie hebben toezichthouders de taak om het beleid op tal van domeinen te reguleren en monitoren. Ze zijn verantwoordelijk voor het opstellen, toetsen en bevorderen van de naleving van gezaghebbende regels (Maggetti, 2012). Ook worden ze geacht om informatie over misstanden te verzamelen, inspecties uit te voeren en beleid te evalueren (Laegreid et al., G). Dit moet ertoe leiden dat markten eerlijk functioneren en het algemeen belang gewaarborgd blijft (Christensen & Laegreid, 2007).

2.1.2 Toename regulering

Het aantal toezichthouders nam de afgelopen jaren in West-Europa flink toe (Gilardi, 2005; Levi-Faur, 2005; Maggetti, 2009; Majone, 1994; Thatcher, 2002). In tegenstelling tot de Verenigde Staten, zijn onafhankelijke toezichthouders in Europa een relatief nieuw gegeven (Gilardi, 2005). Volgens Thatcher (2004) is de opkomst veroorzaakt door de vergaande hervormingen van de overheidsreguleringen in de jaren 80. Doordat overheden taakspecifieke agentschappen oprichten (Laegreid et al., 2008) en in grote mate regulerende taken uit handen geven (Gilardi, 2002), ontstaan op nationaal niveau in hoog tempo onafhankelijke toezichthouders (Thatcher, 2004).

Toezichthouders zijn ook op steeds meer verschillende beleidsdomeinen actief (Thatcher, 2002). Zo zijn sommige toezichthouders verantwoordelijk voor het waarborgen van de voedselveiligheid, terwijl andere opereren op het gebied van milieu of telecommunicatie (Gilardi, 2005). Deze ontwikkelingen staan echter niet op zichzelf. Uit Maggetti (2012) blijkt dat het een uiting vormt van de *golden age of regulation*: geen overheidsfunctie groeit sneller dan regulering (Jacobs, 1999).

2.1.3 Invloed toezichthouders op beleid

De invloed van toezichthouders reikt verder dan enkel regulering. Om hun functioneren beter te begrijpen, is het belangrijk om ook de invloed van toezichthouders op beleid beter in kaart te brengen.

In de praktijk zijn toezichthouders namelijk veelvuldig betrokken bij beleidsvorming (Thatcher, 2004). Onderzoek van Maggetti (2009) toont aan dat ze niet alleen in de implementatiefase een actieve rol vervullen, maar ook tijdens de agendavorming geregeld expertise inbrengen. Deze beleidsvormende taak vormt een cruciaal aspect van toezichthouders (Maggetti, 2012). Het geeft ze politieke macht, waardoor ze tot op zekere hoogte een politieke rol aannemen. Tevens blijkt dat deze invloed toeneemt naarmate toezichthouders langer in het beleidsdomein opereren (Maggetti & Papadopoulos, 2018).

Het inzicht dat formeel onafhankelijke toezichthouders enerzijds vergaande regulerende bevoegdheden uitoefenen en anderzijds actief betrokken zijn bij beleidsvorming is belangrijk. Het vormt de basis voor een grootschalig debat over de mate van democratische legitimiteit (Thatcher, 2004). Terwijl toezichthouders steeds meer aspecten van de maatschappij vormgeven, staan ze niet onder directe politieke controle. Hoewel dit normatieve debat buiten de reikwijdte van dit onderzoek ligt, duidt het op het belang van onafhankelijkheid. Het roept de vraag op of toezichthouders in de praktijk daadwerkelijk autonoom functioneren of dat politici alsnog veel invloed uitoefenen.

2.1.4 Onafhankelijkheid toezichthouders

In de literatuur ontbreekt een eenduidige conceptualisering van de onafhankelijkheid van toezichthouders (Verhoest et al., 2004). Desondanks is onderzoek naar het delegeren van taken aan agentschappen sterk gedomineerd door het principaal-agent model (PA-model) (Thatcher & Stone Sweet, 2002). Hierdoor oefende dit klassieke inzicht ook lange tijd grote invloed uit op onderzoek naar de onafhankelijkheid van toezichthouders (Maggetti & Papadopoulos, 2018).

Uitgangspunt van het principaal-agent model is dat bij het delegeren van bevoegdheden sprake is van een ongelijke relatie tussen principaal (*de politiek*) en de agent (*de toezichthouder*). Doordat de agent beschikt over een kennis- en informatievoorsprong (Braun & Guston, 2003; Miller, 2005), kan het gemakkelijk eigenbelang boven politieke beleidsdoelen plaatsen (Niskanen, 1971; McCubbins et al., 1987). Om deze ondermijning te voorkomen kunnen volgens het principaal-agent model politici institutionele controlemechanismes, zoals strikte wetgeving (Epstein & O'Halloran, 1999), inzetten (Braun & Guston, 2003; Waterman & Meier, 1998).

Ook de onafhankelijkheid van toezichthouders wordt in eerste instantie bepaald aan de hand van de mate waarin politici controlemechanismes inzetten (Thatcher, 2005). Toch ontstaat er steeds meer kritiek op de relevantie van dit model voor de unieke positie van toezichthouders (Maggetti & Papadopoulos, 2018). Thatcher (2002, 2005) toont namelijk aan dat politici nauwelijks controlemechanismes inzetten. Politieke benoemingen en het wijzigen van besluiten van toezichthouders komen in de praktijk amper voor. Dit betekent echter volgens steeds meer wetenschappers niet, in tegenstelling tot het PA-model, dat hierdoor sprake is van onafhankelijke toezichthouders (Maggetti & Papadopoulos, 2018). Ook andere factoren, zoals informele politiek-ambtelijke relaties, kunnen de autonomie inperken (Thatcher, 2004, 2005).

2.1.5 Formele en daadwerkelijke onafhankelijkheid

De kritiek op het PA-model zorgt voor een breder perspectief op de onafhankelijkheid van toezichthouders. Toonaangevend is het onderscheid van Maggetti (2007) tussen formele autonomie en de facto autonomie. Waar formele autonomie de onafhankelijkheid van toezichthouders zoals vastgelegd in wetgeving betreft, refereert de facto autonomie aan de daadwerkelijke onafhankelijkheid in de praktijk. Deze daadwerkelijke onafhankelijkheid kent twee aspecten: de mogelijkheid van toezichthouders om eigen voorkeuren te vormen en de mate waarin ze zonder politieke inmenging bevoegdheden uitvoeren (Maggetti, 2007; Gilardi & Maggetti, 2011).

In lijn met de kritiek op het PA-model stelt Maggetti (2007) dat formele onafhankelijkheid onvoldoende de onafhankelijkheid van toezichthouders in de praktijk verklaart. Ook andere factoren, zoals een sterk gecoördineerde markteconomie en lange aanwezigheid in het beleidsdomein, vergroten de daadwerkelijke onafhankelijkheid (Maggetti, 2007, 2012). Doordat tevens veel ander onderzoek de beperkte relatie tussen formele en daadwerkelijke autonomie aantoont (Christensen & Laegreid, 2007; Ingold et al., 2013; Verhoest et al., 2010; Yesilkagit & Van Thiel, 2008), richt hedendaags onderzoek zich op een verscheidenheid aan factoren die de onafhankelijkheid van toezichthouders beïnvloeden. Zo stellen Hanrety en Koop (2013) dat een sterke rechtstaat en aanwezigheid van actoren met veto-stemrecht onafhankelijkheid vergroten. Ander onderzoek wijst juist op het belang van culturele factoren (Laegreid et al., 2008).

Doordat een alomvattend beeld van invloedrijke factoren ontbreekt (Maggetti & Verhoest, 2014), heerst ook over de mate van onafhankelijkheid geen consensus. Zoals Gilardi en Maggetti (2010) al stelden, staat de kennis over de daadwerkelijke autonomie van toezichthouders nog steeds in de kinderschoenen. Desalniettemin kan in de veelvoud aan verschillende inzichten grofweg een onderscheid gemaakt worden tussen twee stromingen.

Enerzijds stellen onderzoeken dat toezichthouders in de praktijk relatief autonoom opereren. Het inzicht van Maggetti (2007, 2012), dat directe beïnvloeding van politici in de praktijk niet is waar te nemen, dient hiervoor als basis. Ook netwerkanalyses wijzen op de beperkte invloedrijke interacties die toezichthouders ondervinden (Ingold et al., 2013; Maggetti et al., 2013). Anderzijds trekken onderzoeken deze autonomie in twijfel door te stellen dat de dreiging van politieke beïnvloeding altijd aanwezig is (Majone, 1996, 2002). Empirisch onderzoek van Ennsner-Jedenastik (2015) toont dit zelfs aan: toezichthouders met veel autonomie ondervinden meer politisering. Tevens stellen relationele analyses dat toezichthouders zich beperkt voelen door het departement (Badran, 2017; Laegreid et al., 2008)

2.2 Rolopvatting

2.2.1 Rolopvatting en gedrag

De beschreven literatuur maakt duidelijk dat de onafhankelijkheid van toezichthouders in de praktijk nog volop ter discussie staat. Een belangrijke oorzaak is dat daadwerkelijke autonomie zeer lastig is vast te stellen. Deze scriptie stelt dat het concept rolopvatting uitkomst kan bieden. Rolopvatting bepaalt namelijk de manier waarop ambtenaren in de praktijk hun taken uitvoeren (O'Connor et al., 2021). Hierdoor beïnvloedt het tevens de mate waarin ambtenaren autonoom functioneren (Roman, 2017). Dit betekent dat de rolopvatting van toezichthouders een belangrijke stap vormt voor het verkrijgen van inzicht in hun functioneren.

In de meest brede zin betreft een rol gestructureerd menselijk gedrag (Roman, 2015). Concreter kan volgens Ehn et al. (2003) een rol gedefinieerd worden als het gestructureerde gedrag rondom de rechten, plichten en taken verbonden aan een specifieke sociale positie. De opvatting die actoren binnen een organisatie over hun rol hebben kan verschillen (Wise, 2004). De definitieve rol waarmee een persoon zich uiteindelijk identificeert, is zijn of haar rolopvatting (Ebinger et al., 2021).

Het inzicht dat rolopvatting het gedrag van individuen binnen organisaties beïnvloedt, wordt breed gedragen (Christensen, 1991; Roman, 2017; Sowa & Selden, 2003; Trondal et al., 2018; Wockelberg, 2014). Hieraan ten grondslag ligt een complex psychologisch mechanisme. Grofweg brengt volgens Trondal (2007) de aangenomen rol bepaalde concepties van de werkelijkheid en beoordelingsnormen met zich mee. Deze overtuigingen zijn sterk genoeg om de handelingen die de actor als gepast beschouwt te beperken (Wockelberg, 2014). Rolopvatting functioneert in feite dus als richtinggevend kader voor gedrag, waardoor het van grote invloed is op het functioneren van actoren (Christensen, 1991; Sowa & Selden, 2003).

2.2.2 Ambtelijke rolopvatting

Het is aangetoond dat ook ambtenaren grotendeels in overeenstemming handelen met hun rolopvatting (Roman, 2017; Sowa & Selden, 2003). De invloedrijke studie van Selden et al. (1999, p.175) definieert de ambtelijke rol als een samenhangende reeks aan werkgerelateerde waarden die de ambtenaar een geheel aan verwachtingen geeft over zijn verantwoordelijkheden. Uit hun grootschalig empirisch onderzoek blijkt dat de mate waarin de publieke waarden sociale gelijkheid en efficiëntie onderdeel vormen van hun rolopvatting verschilt. Verschillende onderzoeken tonen aan dat ambtenaren ook met betrekking tot andere elementen uiteenlopende rolopvattingen hebben (Kennedy, 2013; O'Kelly & Dubnick, 2005).

Dit roept de vraag op welke factoren de rolopvatting van ambtenaren beïnvloeden. Op basis van de *role theory* blijkt dat twee aspecten centraal staan bij het vormen van individuele rolopvattingen (Biddle, 1979, 1986). Enerzijds zijn de ideeën die de actor heeft over wat anderen van zijn rol verwachten, bepalend (Roman, 2017). Deze ideeën zijn sterk beïnvloed door de opgelegde rolverwachting vanuit de organisatie (Di Maggio & Powell, 1991). Anderzijds vormen de verwachtingen van de actor zelf over zijn rol, zijn rolopvatting (Biddle, 1997). Individuele ervaringen en persoonlijke eigenschappen hebben sterke invloed op deze verwachting (Sowa & Selden, 2003; Welbourne et al., 1998).

Volgens Trondal et al. (2018) bestaat in de literatuur nog altijd discussie of vooral persoonlijke kenmerken van een actor die aanwezig zijn vóór indiensttreding (*pre-recruitment factoren*) de rolopvatting beïnvloeden of dat juist organisatorische kenmerken na indiensttreding bepalend zijn (*post-recruitment factoren*). Volgens Piatak et al. (2020) is werkervaring bepalend. Ambtenaren die werkten in de private sector achten als gevolg van deze werkervaring het waarborgen van het publieke belang minder belangrijk. Daarnaast tonen onderzoeken aan dat onderwijsachtergrond, in de vorm van een opleiding bestuurskunde, eveneens de rolopvatting beïnvloedt (Demir & Reddick, 2012; Trondal et al., 2018). Andere onderzoeken wijzen daarentegen juist op de grote invloed van organisatiestructuur. Volgens Egeberg (1999) zorgt de formeel onafhankelijke positie van agentschappen ervoor dat deze ambtenaren minder waarde hechten aan politieke signalen. Onderzoek van Twijnstra & De Graaf (2013) toont eveneens dat ambtenaren met een lage interne positie het waarborgen van de belangen van stakeholders essentiëler vinden, omdat ze veelvuldig contact hebben met deze doelgroep.

2.2.3 Loyaliteit

In deze scriptie wordt de rol opvatting van toezichthouders onderzocht aan de hand van het onderliggende concept loyaliteit. Deze keuze berust op de conceptualisering van Stoker (2005, p.273), waarin loyaliteit gedefinieerd wordt als de bereidwillige en praktische toewijding van een persoon aan een object.

Allereerst volgt uit deze definitie dat loyaliteitspercepties goed inzicht geven in de mate van politieke onafhankelijkheid. Immers is loyaliteit altijd direct gericht op een object (Jeurissen, 1997), waarbij men het belang van dit object zoveel mogelijk dient (Fletcher, 1993). Doordat het object ook een persoon kan zijn, zoals een politicus (De Graaf, 2010), maakt de loyaliteitsopvatting van ambtenaren dus duidelijk in welke mate politieke onafhankelijkheid volgens ambtenaren onderdeel uitmaakt van hun rol. Verschillende studies doen op basis van loyaliteitspercepties dan ook uitspraken over de onafhankelijkheid van ambtenaren (zie De Graaf, 2011; Peci & Pulgar, 2019; Twijnstra & de Graaf, 2013).

Ten tweede blijkt uit deze definitie, zo stelt ook de Graaf (2011), dat loyaliteitsperceptie zeer nauw verbonden is met rol opvatting. Zowel in de definitie van ambtelijke rol (zie Selden et al., 1999) als loyaliteit staat de toewijding aan waarden centraal. Eveneens vormt loyaliteitsopvatting een richtinggevend kader voor gedrag (De Graaf, 2005). Op basis van deze overeenkomsten wordt in het vervolg van deze scriptie loyaliteit gelijkgesteld aan rol opvatting.

2.2.4 Toezichthouders en loyaliteitsobjecten

Onderzoeken van De Graaf (zie De Graaf, 2010, 2011; De Graaf & Van der Wal, 2013; Twijnstra & De Graaf, 2013) hebben de loyaliteiten van ambtenaren in kaart gebracht. Hieruit blijkt dat ambtenaren in de praktijk verschillende loyaliteitspercepties hebben. Kenmerkend is echter dat zowel het waarborgen van het publieke belang als politieke responsiviteit tot op zekere hoogte in de rol opvatting van alle ambtenaren terugkomt. Tabel 2 toont de vier loyaliteitsopvattingen van topambtenaren (De Graaf, 2011). Aan al deze loyaliteitsopvattingen liggen een of meerdere loyaliteitstypes ten grondslag. Aangezien deze loyaliteitstypes de basis vormen voor het onderzoek van deze scriptie naar de rol opvatting van toezichthouders, worden ze nader beschreven.

Vier loyaliteitsopvattingen topambtenaren (De Graaf, 2011)	
• <u>By-the-Book-Professionals</u> :	<i>dienen maatschappij door loyaal te zijn aan professionele normen</i>
• <u>Society's Neutral Servants</u> :	<i>dienen maatschappij door neutraal en politiek responsief te zijn</i>
• <u>The Personally Grounded</u> :	<i>loyaliteit aan eigen overtuigingen en geweten</i>
• <u>Open and Principled Independents</u> :	<i>loyaliteit aan eigen principes, wetgeving en officiële regels</i>

Tabel 2: vier loyaliteitsopvattingen topambtenaren

De Graaf (2011) onderscheidt op basis van Bovens (1998) en Petter (2005) zeven loyaliteitstypes, waarvan er vijf relevant zijn voor toezichthouders. Elk loyaliteitstype, zoals weergegeven in tabel 3, wordt gevormd door de objecten waar ambtenaren tijdens de uitvoering van werkzaamheden loyaal aan zijn. Van elk loyaliteitstype volgt een korte toelichting.

Loyaliteitstype	Objecten waaraan ambtenaar loyaal is
Hiërarchische loyaliteit	Politici, leidinggevende en opgelegde taken
Persoonlijke loyaliteit	Eigen geweten, overtuigingen en waarden
Sociale loyaliteit	Organisatorische omgeving, collega's en sociale normen
Professionele loyaliteit	Professionele richtlijnen, efficiëntie en beroepsgroep
Maatschappelijke loyaliteit	Algemeen belang, democratische rechtsstaat en sociale gelijkheid

Tabel 3: loyaliteitstypes

1) Het eerste loyaliteitstype is hiërarchische loyaliteit. Hierbij zijn ambtenaren strikt gehoorzaam aan leidinggevend en voeren opdrachten zeer nauwkeurig uit (Bovens, 1998). Ook politieke responsiviteit (Bovens, 1998), dat gepaard gaat met toezicht van bovenaf en beperkte ambtelijke autonomie (Petter, 2005), behoort tot dit type. 2) Het tweede loyaliteitstype wordt gekenmerkt door de loyaliteit van ambtenaren aan eigen overtuigingen, normen en waarden (Bovens, 1998; Petter, 2005). Het eigen geweten is leidend, waardoor ze handelen op basis van relatief veel autonomie (Bovens, 1998). 3) Ten derde betreft sociale loyaliteit de toewijding van ambtenaren aan de organisatorische omgeving, groepsnormen en collegialiteit (Bovens, 1998). Centraal staat het nastreven van de organisatiemissie. 4) Het vierde loyaliteitstype is professionele loyaliteit. Deze ambtenaren laten zich leiden door professionele richtlijnen, het versterken van de professie en loyaliteit aan de beroepsgroep (Bovens, 1998). Ook efficiëntie vormt een belangrijk uitgangspunt (Petter, 2005). 5) Tot slot betreft maatschappelijke loyaliteit de loyaliteit van ambtenaren aan de wensen van burgers en het algemeen belang. Deze ambtenaren achten bescherming van de democratische rechtsstaat belangrijk (Bovens, 1998) en streven aan de hand van publieke participatie naar meer sociale gelijkheid (Petter, 2005).

Kortom, ambtenaren kunnen verschillende loyaliteitspercepties hebben. Echter ontbreekt het tot op heden aan kennis over de loyaliteiten van toezichthouders en de beïnvloedende factoren. Aangezien enerzijds loyaliteit en rolopvatting nauw verbonden zijn en anderzijds loyaliteitsopvatting inzicht geeft in het functioneren van ambtenaren, staat in de rest van deze scriptie onderzoek naar de loyaliteit van toezichthouders centraal. Door hun loyaliteit aan de hand van bovenstaande types in kaart te brengen, worden tevens eerste inzichten verkregen in de factoren die de rolopvatting beïnvloeden en de daadwerkelijke onafhankelijkheid van toezichthouders.

2.3 Hypotheses

Op basis van het theoretisch kader kunnen tot slot drie verwachtingen voor de loyaliteitsopvatting van toezichthouders geformuleerd worden.

De eerste verwachting luidt dat alle medewerkers van de rijksinspecties een hoge mate van maatschappelijke loyaliteit combineren met lage politiek hiërarchische loyaliteit.

Uit De Graaf (2010, 2011) blijkt dat verschillende typen ambtenaren het dienen van de maatschappij belangrijk achten. Een hoge mate van politiek hiërarchische loyaliteit wordt niet verwacht bij rijksinspecties, omdat blijkt dat ambtenaren van op afstand staande agentschappen minder politiek responsief zijn (Egeberg, 1999; Peci & Pulgar, 2019).

De tweede verwachting is dat persoonlijke, sociale en professionele loyaliteit in verschillende mate onderdeel vormen van de rolopvatting van medewerkers bij rijksinspecties. Uit de Graaf (2010, 2011) en Twijnstra & De Graaf (2013) blijkt dat bij verschillende typen ambtenaren deze loyaliteitstypes in uiteenlopende combinaties voorkomen. Doordat de literatuur geen inzicht geeft in de factoren die deze loyaliteitstypes beïnvloeden, kan geen verwachting uitgesproken worden over de gradaties waarin ze voorkomen.

De derde verwachting luidt dat de factoren voorafgaande werkervaring, onderwijsachtergrond (pre-recruitment factoren) en interne positie (post-recruitment factor) de mate van maatschappelijke loyaliteit van ambtenaren beïnvloeden. Hieronder wordt het verwachte effect van elke factor beschreven, waarbij tabel 4 de achterliggende theorie bondig inzichtelijk maakt.

- a. *De rolopvatting van medewerkers bij rijksinspecties met enkel werkervaring in de publieke sector bestaat, vergeleken met medewerkers met werkervaring in de private sector, in grote mate uit maatschappelijke loyaliteit.*
- b. *De rolopvatting van medewerkers bij rijksinspecties met een opleiding bestuurskunde bestaat, vergeleken met medewerkers met een andere opleiding, in grotere mate uit maatschappelijke loyaliteit.*
- c. *De rolopvatting van medewerkers bij rijksinspecties met een opleiding bestuurskunde bestaat, vergeleken met medewerkers met een andere opleiding, in grotere mate uit maatschappelijke loyaliteit.*

- a. Uit Piatak et al. (2020) blijkt dat ambtenaren die ook in de private sector hebben gewerkt als gevolg hiervan minder waarde hechten aan het publieke belang.
- b. Hoewel uit Piatak et al. (2020) blijkt dat onderwijsachtergrond onverwachts geen significant effect heeft op maatschappelijke loyaliteit, stellen Demir & Reddick (2012) dat een opleiding bestuurskunde wel degelijk de rolopvatting van ambtenaren beïnvloed.
- c. Uit Twijnstra & De Graaf (2013) blijkt dat ambtenaren met een lage hiërarchische positie meer loyaal zijn aan stakeholders omdat ze hiermee veelvuldig contact hebben. Aangezien inspecteurs in vergelijking met strategisch adviseurs meer in direct contact staan met burgers, wordt verwacht dat inspecteurs in grotere mate maatschappelijk loyaal zijn.

Tabel 4: onderliggende theoretische factoren hypothesen

3. Methodologie

In dit deel wordt ingegaan op de methodologie die gebruikt is bij dit onderzoek.

3.1 Onderzoeksopzet

Het doel van dit onderzoek is om de rolopvatting van ambtenaren die werkzaam zijn bij Nederlandse rijksinspecties in kaart te brengen en tevens een eerste inzicht te verkrijgen in de factoren die van invloed zijn op deze rolopvatting. Om dit te onderzoeken, is gebruik gemaakt van een kwalitatief op Q-methodologie geïnspireerd onderzoeksdesign.

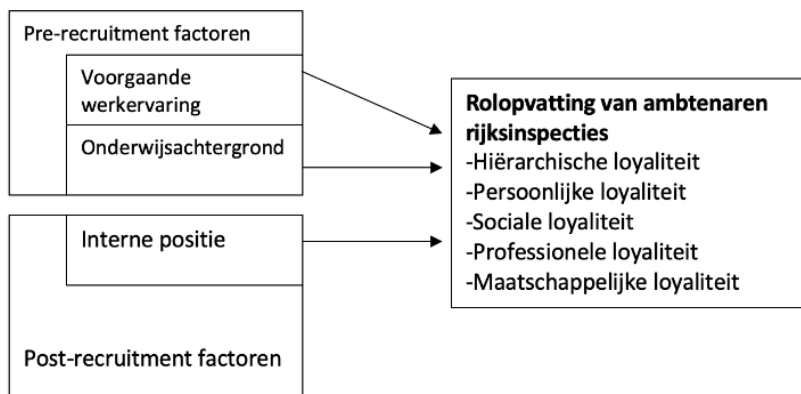
Q-methodologie is een onderzoeksmethode die inzicht biedt in voorkeuren en opinies van respondenten door ze stellingen te laten rangschikken (Brown, 1980). Doordat het sorteren ervoor zorgt dat respondenten actief betekenis geven aan de stellingen (Van Exel & De Graaf, 2005), kan de rolopvatting van de medewerkers in een hoge mate van detail begrepen worden. Aangezien de stellingen gebaseerd zijn op theoretische elementen, heeft het onderzoek een deductief karakter. De kwalitatieve insteek betekent dat het interpreteren en vergelijken van de gerangschikte stellingen en mogelijke invloedrijke factoren gecombineerd is met semigestructureerde interviews.

Eveneens is het onderzoek een case-study. Het betreft een diepgaand en afgebakend onderzoek naar de rolopvatting van ambtenaren bij rijksinspecties. Doordat de kracht van een case-study ligt in het intensief analyseren van de casus (Stoker, 1995), kunnen de unieke eigenschappen van rijksinspecties en haar medewerkers worden blootgelegd.

3.2 Conceptualisering en operationalisering

Het beschrijvende onderdeel van dit onderzoek bestaat uit het in kaart brengen en vergelijken van de rolopvatting van de ambtenaren. Hoewel het vaststellen van een causale relatie buiten het bereik van dit onderzoek ligt, is het verklarende deel gericht op het verkrijgen van eerste inzicht in de mogelijke factoren die de rolopvatting beïnvloeden.

Zoals te zien in figuur 5 vormen de vijf beschreven loyaliteitstypes van De Graaf (2011), hiërarchische loyaliteit, persoonlijke loyaliteit, sociale loyaliteit, professionele loyaliteit en maatschappelijke loyaliteit, de basis voor de conceptualisering van het concept rolopvatting. Daarnaast geeft figuur 5 de factoren weer waarvan verwacht wordt dat ze de rolopvatting van de ambtenaren beïnvloeden: voorafgaande werkervaring, onderwijsachtergrond (*pre-recruitment*) en interne positie (*post-recruitment*). Tabel 6 geeft de conceptualisering van elke factor weer.



Figuur 5: pre- en post- recruitment factoren

Factor 1: voorafgaande werkervaring	Factor 2: onderwijsachtergrond	Factor 3: interne positie
<i>Werkervaring in de publieke sector (Piatak et al., 2020)</i>	<i>Opleiding bestuurskunde (Demir & Reddick, 2012)</i>	<i>Huidige interne positie binnen de rijksinspectie (Twijistra & De Graaf, 2013)</i>
1. Ambtenaar heeft voor zijn/haar huidige baan bij de rijksinspectie enkel gewerkt in de publieke sector	1. De hoogst afgeronde opleiding van de ambtenaar is een opleiding bestuurskunde	1. De officieel formeel vastgelegde positie van de ambtenaar is adviseur
2. Ambtenaar heeft voor zijn/haar huidige baan bij de rijksinspectie zowel gewerkt in de publieke als private sector	2. De hoogst afgeronde opleiding van de ambtenaar is <i>niet</i> een opleiding bestuurskunde	2. De officieel formeel vastgelegde positie van de ambtenaar is inspecteur

Tabel 6: invloedrijke factoren rolopvatting

De operationalisering komt tot uiting in het op Q-methodologie geïnspireerde kwalitatieve onderzoeksdesign. Deze bestaat uit drie stappen. Allereerst zijn voor elk loyaliteitstype van De Graaf (2011) naar eigen inzicht vijf stellingen ontwikkeld (bijlage 1). Hiervoor vormden de loyaliteitsobjecten van Bovens (1998) en Petter (2005), die horen bij het desbetreffende loyaliteitstype, de basis (tabel 3). Aangezien het van belang is dat het geheel aan stellingen (de Q-set) zoveel mogelijk een weergave is van alle opvattingen die rondom het onderwerp aanwezig zijn (Van Exel & De Graaf, 2005), is allereerst een lijst gemaakt van loyaliteitsobjecten uit de literatuur. Vervolgens zijn vanuit de objecten van Bovens (1998) en Petter (2005) zoveel mogelijk stellingen ontwikkeld. Door systematisch overlappende stellingen te verwijderen (Brown, 1980), is uiteindelijk tot een Q-set van 25 stellingen gekomen (bijlage 1).

Ten tweede is aan de respondenten gevraagd om de stellingen volgens een quasi-normale distributie te rangschikken (bijlage 2)². De twee stellingen die de respondenten het meest belangrijk vonden werden helemaal rechts neergelegd. De twee stellingen die de respondenten het minst belangrijk vonden helemaal links. Op deze manier ontstond voor elke respondent een Q-sort: de distributie van alle stellingen.

Om een rijker begrip te krijgen van de rolopvatting en mogelijke invloedrijke factoren, is ten derde na afloop van het sorteren met elke respondent een semigestructureerd interview gehouden. Doordat bij semigestructureerde interviews niet alle vragen van te voren vaststaan, kon dieper op de individuele betekenisgeving achter de sortering worden ingegaan (Tijmstra & Boeije, 2011; Watts & Stenner, 2012). Voor het aanbrenge van structuur (Bryman, 2016), zijn de interviews afgenomen aan de hand van een vooraf opgestelde topiclijst. Deze bestond uit de theoretisch ontleende verklarende factoren, waardoor via interviews achterhaald kon worden hoe elke respondent hierop scoorde. Door tevens indirect te vragen welke aspecten volgens de respondent van invloed zijn op hun rolopvatting en de rangschikking van respondenten met dezelfde factoren te vergelijken, ontstond op een kwalitatieve manier inzicht in mogelijke invloedrijke factoren.

3.3 Onderzoekseenheden

In dit onderzoek zijn twaalf medewerkers van Nederlandse Rijksinspecties onderzocht. Om goed inzicht te verkrijgen in de aanwezige opvattingen, is het bij een Q-studie van belang om zoveel mogelijk verschillende gezichtspunten mee te nemen (Brown, 1980). Daarom zijn voor dit onderzoek medewerkers van verschillende rijksinspecties benaderd. Vanuit het verklarende karakter van de onderzoeksvraag, is hierbij een vorm van *purposive sampling*

² Het onderzoek heeft zowel fysiek als online plaatsgevonden.

toegepast (Bryman, 2016). Dit betekent dat een participantenpopulatie is samengesteld waarvan de participanten verschillend scoren op de theoretische factoren: *voorafgaande werkervaring, onderwijsachtergrond en interne positie*. Uiteindelijk zijn twaalf medewerkers van zes rijksinspecties onderzocht (bijlage 4).

3.4 Data-analyse

Het eerste deel van de data-analyse bestond uit het analyseren en vergelijken van de manier waarop de respondenten de stellingen hebben gerangschikt. In tegenstelling tot de gangbare kwantitatieve variant van Q-methodologie (Van Exel & De Graaf, 2005), zijn de Q-sorts niet onderworpen aan een factoranalyse. De Q-sorts zijn kwalitatief geïnterpreteerd door voornamelijk te kijken naar de stellingen aan de buitenkant (-3,-2 en +2,+3). Door vast te stellen tot welk theoretisch loyaliteitstype deze stellingen behoren, is een eerste inzicht verkregen in de individuele loyaliteitsopvattingen. Tevens zijn de Q-sorts van de respondenten op een systematische manier met elkaar vergeleken. Zo is gekeken tussen welke respondenten de stellingen die aan de buitenkant liggen overeenkwamen en of er sprake was van een opmerkelijk verschil tussen de plaatsing van afzonderlijke stellingen.

Het tweede onderdeel bestond uit analyse van de semigestructureerde interviews. Voorafgaand aan elk interview is aan de respondent toestemming gevraagd voor het opnemen van het interview en vermeld dat de resultaten zo veel mogelijk anoniem verwerkt worden. Geen enkele respondent had moeite met het vermelden van de naam van de inspectie, waardoor deze niet geanonimiseerd is. Vervolgens zijn de interviews letterlijk getranscribeerd, waardoor de interpretatie van de citaten zo dicht mogelijk bij de werkelijkheid blijft (Bryman, 2016). Met behulp van het programma ATLAS.ti zijn de transcripten in twee opeenvolgende stappen gecodeerd. Allereerst is op drie transcripten open codering toegepast. Dit betekent dat de teksten aan de hand van eigen labels gecodeerd zijn (Bryman, 2016). De overkoepelende codes die deze stap heeft opgeleverd zijn samengevoegd in negen categorieën, zodat een codeboom is ontstaan van 51 codes. In de tweede stap, axiaal coderen (Bryman, 2016), zijn alle transcripten met deze codes gecodeerd.

3.5 Betrouwbaarheid en validiteit

Een algemene kritiek op kwalitatief onderzoek is het gebrek aan transparantie (Bryman, 2016). Door het methodenhoofdstuk zeer uitgebreid te beschrijven, is daarom geprobeerd om het onderzoek tot op grote hoogte replicerbaar te maken. Daarnaast is op verschillende manieren getracht de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten. Een nadeel van een op Q-methodologie geïnspireerd onderzoek is dat respondenten de stellingen verkeerd of verschillend kunnen interpreteren (Watts & Stenner, 2012). Om dit zoveel mogelijk te voorkomen, zijn de ontwikkelde stellingen door middel van een pilot getest³. Op basis hiervan zijn dubbelzinnige, negatieve en onduidelijke stellingen aangepast. Eveneens is aan de start van het ordenen dezelfde uitleg gebruikt, waardoor respondenten op basis van dezelfde informatie de stellingen hebben gerangschikt.

Een ander nadeel van dit onderzoek is de beperkte externe validiteit. Kenmerkend aan zowel een case-study (Bryman, 2016) als op Q-methodologie geïnspireerd onderzoek is de beperkte generaliseerbaarheid van de resultaten (Van Exel & De Graaf, 2005). Ook de gebruikte wervingsmethode, *purposive sampling*, draagt hieraan bij (Bryman, 2016). Echter is generaliseren geen doel van dit onderzoek. De keuze voor kwalitatieve Q-methodologie komt

³ Aan de pilot hebben deelgenomen: Phd-student, student en docent bestuurskunde

juist voort uit het streven om gedetailleerd de perspectieven van de respondenten inzichtelijk te maken (Watts & Stenner, 2012).

Tot slot is enkel op Q-methodologie gebaseerd onderzoek niet geschikt om vooraf opgestelde verwachtingen te testen, omdat niet met zekerheid is vast te stellen welke variabelen de rangschikking beïnvloeden (Watts & Stenner, 2012). Door deze beperkte interne validiteit is ervoor gekozen om ook aan de hand van interviews inzicht te verkrijgen in mogelijk invloedrijke factoren. Tevens wordt benadrukt dat deze resultaten slechts een eerste inzicht vormen.

4.Resultaten⁴

Kwalitatieve analyse van de Q-sorts en bijbehorende interviews maakt duidelijk dat de rolopvatting van medewerkers bij Rijksinspecties verschilt. Er zijn drie rolopvattingen te onderscheiden. Toch zijn er niet enkel verschillen. Het blijkt namelijk dat de rolopvattingen ook bestaan uit gedeelde uitgangspunten die voor alle ambtenaren belangrijk zijn. Door een beschrijving van deze overeenkomsten, ontstaat allereerst een overkoepelende rolopvatting van medewerkers bij rijksinspecties.

4.1 Overeenkomsten: maatschappij en politieke onafhankelijkheid

Het leveren van een bijdrage aan de samenleving vormt voor alle medewerkers bij de rijksinspectie een zeer belangrijke drijfveer. De opvatting dat men vooral het belang van burgers moet dienen, wordt breed gedragen: *'Dat je je werk doet voor de maatschappij, dat is heel erg mijn overtuiging'* (R4). Het ten dienste staan van de samenleving, dat zich uit in het vooropstellen van het publieke belang, is voor hen dan ook een belangrijk uitgangspunt (24).

Wat ik zelf dus heel erg belangrijk vind is het dienen van het publieke belang. Het wekken van vertrouwen bij de burger. Het ook rekening houden met het burgerperspectief in je toezicht. Dat dat wel hele belangrijke dingen zijn om succesvol toezicht te houden. (R11)

Ondanks dat het vooropstellen van het publieke belang niet altijd gemakkelijk is⁵, beperkt de maatschappelijke loyaliteit zich niet tot een ideaalbeeld. De ambtenaren beschouwen tegenspraak als een onmisbare schakel in de bescherming van de rechtsstaat, waardoor hun loyaliteit naar burgers allereerst tot uiting komt in de waarde die ze hechten aan het terugkoppelen van de ongewenste maatschappelijke effecten van beleid (5). De unieke positionering van rijksinspecties draagt bij aan dit streven. Volgens de ambtenaren zijn ze vanuit hun afstandelijke positie het aan de maatschappij verplicht om misstanden te agenderen.

Ik vind het publieke belang en de machten binnen de overheid hoe ze zich tot elkaar verhouden heel erg belangrijk. En de rijksinspectie heeft dus per uitstek een taak om eigenlijk de tegenstem, de luis in de pels binnen de ambtelijke dienst te zijn. Dat is dus ook de neveneffecten van beleid, de doorwerking van beleid in de praktijk, om daar kritisch op te zijn. (R8)

Kenmerkend voor de maatschappelijke loyaliteit van de ambtenaren is het streven om op verschillende manieren veel invloed uit te oefenen op beleid. Naast betrokkenheid bij beleidsontwikkeling, beschouwen ze het terugkoppelen van maatschappelijke fenomenen als

⁴ De Q-sort van een respondent (R6) is niet meegenomen in dit onderzoek, omdat deze wegens een technische storing niet ingevuld kon worden.

⁵ *'Ik vind dat je het belang van de burger altijd in je achterhoofd moet laten meespelen, dat klinkt heel makkelijk maar is echt ontzaglijk ingewikkeld'* (R4)

belangrijk middel om het publieke belang constant onder de aandacht van het ministerie te brengen.⁶

De maatschappelijke loyaliteit vertaalt zich ook in de gehanteerde interventiestrategieën. Bij de keuze voor een interventie is het effect op de maatschappij namelijk doorslaggevend. Dit betekent dat meer inspecties en hogere boetes volgens ambtenaren niet altijd de beste oplossing zijn. Vanuit het streven om waarde toe te voegen aan de samenleving, geeft men vaak de voorkeur aan zachtere instrumenten.

Maar nog belangrijker is het effect van je werk op de maatschappij (...). Dus je moet goed kijken waar heb je, waar kun je effect bereiken en op welke manier. En soms is dat door inspecteren, maar soms is dat ook door voorlichtingscampagnes. Maar er zijn ook meer interventies dan inspecteren en je moet goed kijken hoe je dat effectief inzet. (R1)

Hetzelfde uitgangspunt komt terug bij het stellen van de handhavingsprioriteiten. Eensgezind vinden de ambtenaren het belangrijk om door risicoanalyses te focussen op de grootste maatschappelijke risico's. Daarbij houden ze tevens rekening met maatschappelijke onrust. Als een incident of onderwerp veel teweegbrengt in de samenleving, beschouwen de ambtenaren het als hun rol om hierop in te spelen.

Wij kiezen met verplichtingen die we hebben, met risico's die we zien maar ook met politiek en maatschappelijke wensen (...). Dat is ook een van de drie pijlers om uit te kiezen. Daar is bijvoorbeeld Schiphol uit voortgekomen. Die scoort niet hoog in onze risicoanalyse, maar maatschappelijk mag het enige aandacht hebben. (R9)

Tenslotte komt maatschappelijke loyaliteit ook terug in het belang dat de ambtenaren hechten aan het toegankelijke karakter van rijksinspecties (2). Hoewel organiseren van inspraak lastig is, staat het onderhouden van een goede relatie met burgers hoog op de agenda. Men vindt voornamelijk het uitleggen van bevoegdheden en transparantie over gemaakte afwegingen belangrijk. Onderstaande uitspraak typeert de maatschappelijke blik van medewerkers van rijksinspecties.

Ik kan natuurlijk gewoon zeggen ja dat is moeilijk, dat is ingewikkeld dat gaan we wel vanuit Den Haag doen. Maar je kan ook gewoon in de auto stappen en naar die mensen toegaan, het gesprek aangaan en zorgen dat je zichtbaar bent voor die mensen (...). Dus je moet zorgen als toezichthouder dat als mensen in het geding zijn, dat je wel naar die mensen luistert, dat je het contact legt en dat je zichtbaar bent. (R10)

In het verlengde hiervan benadrukken de ambtenaren ook eensgezind het belang van politiek onafhankelijke rijksinspecties. Directe invloed van de politiek (1) en het moeten uitvoeren van ministeriële wensen zonder tegenspraak (8) zien zij als zeer onwenselijk. Hierdoor is afkeer tegen politieke hiërarchische loyaliteit typerend voor de rolopvatting van de ambtenaren: 'Als je als inspectie je door politiek laat drijven ben je echt compleet verkeerd bezig' (R11).

⁶ 'Ook wil je een stem hebben in het publieke debat en laten zien waar je voor staat. En ook reflecteren op hoe de boel ervoor staat (...). Dat je echt even kijkt hoe zit die hele arbeidsmarkt in elkaar. We hebben dus heel veel bevindingen van verschillende jaren en programma's, wat kan je daar in het grotere geheel van zeggen. Dat is ook heel belangrijk' (R1)

Doorslaggevend hiervoor is dat handelen in het publieke belang vaak onverenigbaar is met een hoge mate van politieke responsiviteit.

Op het moment dat mensen denken die toezichthouder zit op schoot van zijn beleidsdepartement, dan hebben ze nooit vertrouwen in dat dat onafhankelijk is. Dus die onafhankelijkheid is heel erg belangrijk omdat mensen toch vertrouwen krijgen in de overheid, in de toezichthouder dat die problematiek die mensen ondervinden ook gewoon objectief wordt beoordeeld. (R10)

Om in de praktijk onafhankelijk te kunnen functioneren, is volgens de ambtenaren een duidelijk rolverdeling tussen het ministerie en de inspectie noodzakelijk. Enerzijds willen zij altijd, ongeacht het politieke belang, zelf conclusies van inspectierapporten bepalen. Anderzijds dient het ministerie zich niet als opdrachtgever te manifesteren. Concrete beïnvloeding van het jaarprogramma en sturing van interventies en oordeelsvorming zijn zeer onwenselijk.

Ik vind de onafhankelijkheid van rijksinspecties super belangrijk. Ten eerste als je gewoon echt toezicht doet, dus je mag nooit interventies hebben in de oordelen en in de maatregelen die de inspectie neemt. Maar ook op systeemniveau vind ik hem erg belangrijk, daar waar het gaat over onafhankelijkheid in de prioriteitstelling. Dat we geen politiek gestuurde inspectie hebben die zich alleen maar op politieke prioriteiten en niet op maatschappelijke risico's inzet. (R8)

Kortom, de basis van de rolopvatting van medewerkers van rijksinspecties bestaat uit een combinatie van hoge maatschappelijke loyaliteit en lage politiek hiërarchische loyaliteit.

4.2 Loyaliteitstypes

Ondanks de gedeelde basis, bestaat er ook een duidelijk verschil tussen de rolopvattingen van medewerkers bij rijksinspecties. Dit deel beschrijft de drie verschillende rolopvattingen, waarbij elke rolopvatting gekenmerkt wordt door unieke combinatie van loyaliteitsobjecten.

4.2.1 Missiegerichte dienaars

Bij de vijf ambtenaren (tabel 7) die behoren tot de missiegerichte dienaars vormen de missie en visie een belangrijk onderdeel van hun rolopvatting. Ze zijn zich zeer bewust van de missie en visie en streven ernaar om het nadrukkelijk terug te laten komen in de manier waarop ze handelen op de werkvloer.⁷ De overtuiging dat een missie en visie aanspoort tot een eenduidig werkwijze binnen de inspectie, vormt de basis voor deze loyaliteitsvorm.

Respondenten	Werkervaring	Opleiding	Interne functie
R1	Private sector	Geen bestuurskunde	Adviseur
R3	Publieke sector	Bestuurskunde	Adviseur
R5	Publieke sector	Geen bestuurskunde	Inspecteur
R10	Publieke sector	Geen bestuurskunde	Adviseur
R11	Private sector	Geen bestuurskunde	Adviseur

Tabel 7: missiegerichte dienaars

Het is belangrijk dat je als inspectie vanuit een groter geheel werkt. Dat je je eigen acties verbindt aan het grotere geheel (...). Ja dat zit wel in missie en visie, maar ook

⁷ 'De missie en visie van je organisatie is niet iets wat theoretisch is, dat moet wel gaan leven' (R10)

wel dat de grote dingen die je publiceert zoals meerjarenplan, jaarverslagen, Staten van etc. daar wel mee in lijn zijn. (R1)

Werken vanuit een duidelijke leidraad is volgens de ambtenaren vooral belangrijk om de burger altijd voorop te stellen. Doordat de missie en visie de maatschappelijke doelen van de inspectie beschrijven, fungeren ze als uitstekend richtinggevend kader voor belangrijke besluiten. In andere woorden: de waarde die men hecht aan de missie en visie komt grotendeels voort uit de hoge mate van maatschappelijke loyaliteit.

Staatstoezicht op de Mijnen is echt een toezichthouder die gelooft in missiegericht toezicht. Dus niet alleen maar afvinken wat wettelijke oké is of niet (...). Wij hebben als missie dat wij staan voor de veiligheid van mens en milieu in het gebruik van de diepe ondergrond en de energietransitie (...). Uiteindelijk is dat het leidende perspectief waar het op neerkomt. Dus ik vind het heel belangrijk dat je dat gewoon centraal zet. (R11)

De missie en visie zijn volgens de ambtenaren ook cruciaal voor een eenduidige uitstraling naar buiten. Ze maken duidelijk hoe de inspectie zich wil verhouden tot het moederdepartement: *‘Wat soms bij ons wel eens ontbreekt is een goede visie en koers. Die hebben we algemeen wel, maar soms kom je toch in discussie terecht over wat is nu onze rol’* (R3). Daarnaast is het ook naar de diverse stakeholders een krachtig signaal, omdat het de kernwaarden van de inspectie onderstreept.

Het is voor ons best wel moeilijk om daar een herkenbare inspectie van te maken (...). Ik zeg wel eens diegene die met onze rapporten aan de gang moeten, die komen elkaar ook tegen op de gang. Daar zou het gek voor zijn als de ene zegt dat wij een totaal andere inspectie zijn dan de ander ervaart. Dus daar moet je ook een soort van verhaal hebben. (R5)

Kenmerkend voor de rolopvatting van de missiegerichte dienaars is dat eigen opvattingen niet leidend zijn tijdens advisering en besluitvorming (16, 22). Hoewel zij hun eigen inzichten regelmatig delen, zijn ze zich ervan bewust dat hun collega's over aanmerkelijke expertise beschikken. Om de kwaliteit van adviezen en besluiten te verhogen, staan ze altijd open voor de opvattingen van collega's.

Je werkt in een grote organisatie en ik vind dus ook dat je eigen overtuigingen moet inbrengen in je werk en ook meenemen in je advisering. Maar je moet ook alternatieven die wellicht minder bij jouw overtuigingen passen, noemen. Want uiteindelijk moet een bestuurder er gewoon een afgewogen keuze over kunnen maken. (R3)

Tevens maken deze ambtenaren zonder veel weerstand hun eigen mening ondergeschikt aan die van leidinggevendenden.⁸ Uiteindelijk is deze beperkte mate van persoonlijke loyaliteit nadrukkelijk verbonden met hun missiegerichte rolopvatting. Doordat de missie en visie het waarborgen van het publieke belang centraal zetten, zijn ze belangrijker dan persoonlijke opvattingen.

⁸ *‘Een principiële discussie voeren is goed, maar als je weet dat hogere mensen boven jou het besluit nemen dan moet je ook gewoon accepteren dat die boven jou staat’ (R10)*

Ik vind het wel belangrijk dat je meerdere meningen hoort. Maar uiteindelijk wat ik het allerbelangrijkste vind is hoe het past binnen de missie en visie van de inspectie waarvoor je werkt. Je kan nog zoveel persoonlijk vinden, maar in de eerste plaats vind ik het heel erg belangrijk dat je gewoon de missie en visie uitvoert. En staat voor het publieke belang. (R11)

Kortom: het nastreven van de missie en visie vormt de basis van de rolopvatting van de missiegerichte ambtenaren. Het functioneert als belangrijke leidraad voor het vooropstellen van het publieke belang.

4.2.2 Sociale professionals

In tegenstelling tot de *missiegerichte dienaars*, vormt de missie en visie geen belangrijk onderdeel van de rolopvatting van de drie *sociale professionals* (tabel 8). Ze vinden de missie en visie te breed en globaal, waardoor deze amper tot de verbeelding spreken van burgers en de bekendheid onder de ambtenaren beperkt is. Ze fungeren dan ook nauwelijks als handvat voor dagelijkse handelingen.

Respondenten	Werkervaring	Opleiding	Interne functie
R2	Publieke sector	Geen bestuurskunde	Adviseur
R8	Publieke sector	Bestuurskunde	Adviseur
R9	Publieke sector	Bestuurskunde	Adviseur

Tabel 8: sociale professionals

Onze missie en visie is vrij abstract geformuleerd. Omdat we 160 taken hebben, is alles in een soort van samenhang. Ik geloof duurzaamheid, veiligheid, nog wat in leefomgeving, transport en wonen. Volgens mij is dat grofweg onze visie (...). Die visie en missie is wel gebaseerd op allerlei individuele wetgeving, maar misschien niet helemaal dekkend ervoor. Dus eigenlijk staan meer die wetgeving en die doelen centraal. (R9)

Daarentegen ligt de loyaliteit van deze ambtenaren vooral bij de professionele normen van de inspectie: *'Intercollegiale afstemming, maar ook verantwoording in de lijn is een hele belangrijke voor de betrouwbaarheid van de inspectie en voor het draagvlak naar onder toezicht staande'* (R8). Voornamelijk intercollegiale toetsing op organisatorisch niveau (11) beschouwt men als belangrijk middel om het kwaliteitsniveau van de inspecties hoog te houden, waardoor de ambtenaren daaraan veel waarde hechten.

Dus het kan niet anders dat je constant aan het toetsen bent van is dit een goede weg. Je kan het bedenken, maar dan blijf je aan het toetsen. Dus bij je planfase ben je aan het toetsen, in je uitvoeringsfase en in je evaluatiefase. Je bent en blijft aan het toetsen of het klopt wat je hebt bedacht (...). (R2)

Dit betekent echter niet dat de ambtenaren voor hun dagelijkse werkzaamheden verlangen naar strikte richtlijnen (21). Doordat flexibiliteit op individueel niveau belangrijk blijft⁹, achten zij professionele normen vooral noodzakelijk voor grote organisatorische vraagstukken. Naast intercollegiale toetsing, uit zich dit ook in de verhouding tot het ministerie. In vergelijking met

⁹ *'Mijn werk is zo complex, zo veelvormig, dat ik vind dat dat gewoon niet handig is'* (R2)

andere ambtenaren vormt de Aanwijzing inzake Rijksinspecties duidelijk een prominenter onderdeel van hun rolopvatting (7).

In de praktijk zie je dat onafhankelijkheid heel erg belangrijk is. En de druk kan zijn om iets minder onafhankelijk te werken en deze aanwijzingen zijn het enige wat we hebben naast gewoon onze eigen.. naja hoe we er zelf instaan om onafhankelijkheid te borgen (...). Dus professioneel gezien denk ik dat dit de belangrijkste richtlijnen zijn die tussen inspectie en beleid de verhouding reguleren. (R9)

Kenmerkend voor de professionele ambtenaren is dat dit gehechte belang aan de Aanwijzingen gepaard gaat met een kritische blik op de langetermijneffecten van beleid (20). Hoewel een duidelijk verband ontbreekt, beschouwen ze de Aanwijzingen als onmisbaar professioneel kader voor het kunnen uitvoeren van deze rol ten opzichte van het ministerie. Dat een ambtenaar voor het terugkoppelen van ongewenste maatschappelijke beleidseffecten zelfs pleit voor sterkere interne professionele normen, is dan ook illustratief voor de nauwe verbondenheid van hun professionele en maatschappelijke loyaliteit¹⁰.

Deze verbondenheid komt eveneens naar voren in het feit dat *sociale professionals* weinig waarde hechten aan hun persoonlijke overtuigingen (3). Voor het maatschappelijke belang staan ze, net als *de missiegerichte dienaars*, open voor de perspectieven van collega's: *'Een slechte adviseur is een adviseur die alleen maar vanuit de eigen overtuiging slechts de eigen ideeën adviseert'* (R8). Onderscheidend is echter dat ze behoefte hebben aan professionele normen en hun persoonlijke overtuigingen hier gemakkelijk op aanpassen.

Ik denk dat we heel erg in die zin een wat saaie professionele organisatie zijn die gewoon in principe kijkt.. vaak biedt de wet duidelijkheid en dan weet je wat ongeveer ons standpunt is. Ja interpretatie rond die Aanwijzingen dat is wel iets waarvan je kan zeggen van hoe kijk je ernaar. Maar dat is meer van of je wel of niet die aanwijzing deelt. Maar feitelijk staat die vast dus kan je er van alles over praten, maar het is je kader dus ja. (R9)

Kortom: professionele normen vormen een belangrijk onderdeel van de rolopvatting van de *sociale professionals*. Voornamelijk op organisatorische niveau, zoals intercollegiale toetsing en de Aanwijzingen, zijn professionele kaders onmisbaar om de samenleving goed van dienst te kunnen zijn.

4.2.3 Zelfstandige en organisatiegerichte professionals

De drie *zelfstandige en organisatiegerichte professionals* (tabel 9) hechten in vergelijking met de andere ambtenaren veel waarde aan het autonoom uitvoeren van werkzaamheden (19). Doordat ze het belangrijk vinden om op basis van hun expertise en overtuigingen zelfstandig afwegingen te maken, vormt

Respondenten	Werkervaring	Opleiding	Interne functie
R4	Publieke sector	Geen bestuurskunde	Inspecteur
R7	Publieke sector	Bestuurskunde	Adviseur
R12	Private sector	Geen bestuurskunde	Adviseur

Tabel 9: zelfstandige en organisatiegerichte professionals

¹⁰ *Tegelijkertijd in de individuele signalen waar we in de uitvoering van ons werk tegenaan lopen. Dat wij daar nog heel veel moeite hebben om dat soort signalen a te zien en b op te kunnen werken naar voor onze beleidscollega's werkbare signalen (...). Daar hebben we nog niet echt een goed handvat voor. (R8)*

persoonlijke loyaliteit een wezenlijk onderdeel van hun rolopvatting.

Zelfstandig en autonoom kunnen werken die was voor mij heel belangrijk (...). Dat je bijvoorbeeld binnen je portefeuille zelf keuzes kan maken waarin je pijnpunten ziet en wat je bijvoorbeeld in je regulier of verdiepend toezicht wilt uitdiepen. Dat je daar zelfstandig keuzes in kan maken, dat is voor mijn werkzaamheden gewoon heel belangrijk. (R5)

Hoewel zelfstandig handelen hoog in het vaandel staat, zijn hun persoonlijke waarden en normen in veel gevallen niet leidend (22). Allereerst komt dit door hun relatief hoge mate van sociale loyaliteit. Vanuit de overtuiging dat afstemming de algehele kwaliteit van de inspectie verhoogt, vinden ze teamspirit, collegialiteit en samenwerking belangrijk (13). Hierdoor staan ze in kader van het maatschappelijke belang, weliswaar in mindere mate dan andere ambtenaren, open voor de perspectieven van collega's.

Hoe je het verwoordt en wat precies je standpunten worden, dat moet je wel met elkaar ook afstellen. Dat kan soms wel wat discussies veroorzaken onderling. En ik denk dat zo'n reviewteam inderdaad ook heel erg helpt om dingen nog scherp te krijgen. Dan sta je er eigenlijk met ze allen achter zo'n rapport en dan is het ook niet meer heel moeilijk om dat de wereld in te sturen. (R5)

Ten tweede vinden ze autonoom handelen ook niet belangrijker dan professionaliteit (3). Voor het uitzetten van eenduidige lijnen binnen de inspectie achten de ambtenaren professionele kaders onmisbaar. Net zoals de *sociale professionals* benadrukken ze het belang van de Aanwijzingen. Ook beschouwen ze het volgen van de prioriteiten uit het meerjarenperspectief als belangrijk onderdeel van hun rol.

Meer concreet vind ik wat we nu in hoofdlijnen in een meerjarenperspectief hebben benoemd dat komt enerzijds voort uit hoe wij zouden toezicht willen voeren. Dus verbinding en iets meer oog voor het effect dus de outcome en meer in verbinding met de maatschappij. Maar aan de andere kant ook dingen die we al jarenlang terug zien qua problematiek in het veld (...). Dat zijn thema's die zijn volgens mij best wel leidend. (R7)

In de praktijk betekent dit dat de ambtenaren hun persoonlijk inzichten soms ondergeschikt maken aan de professionele kaders. Opvallend is echter dat professionele en persoonlijke uitgangspunten veelvuldig samenvallen.¹¹ Doordat eveneens het nadenken over de langetermijneffecten van beleid hoog op de agenda staat (20), is de combinatie van persoonlijke en professionele loyaliteit kenmerkend voor de rolopvatting van *zelfstandig en organisatiegerichte professionals*. Ze zijn voortdurend op zoek naar de juiste balans op basis van expertise en het naleven van professionele kaders.

Het is ook gewoon hele complexe uitvoeringsorganisaties waarop we toezicht houden die ook allemaal weer eigen kenmerken hebben met hoe je je toezicht weer kan inrichten. Dus je moet inderdaad wel een bepaalde werkwijze met ze allen hebben,

¹¹ 'Wat we vooral proberen te doen is eigenlijk snel signalen doorzetten naar bewindspersonen, naar uitvoeringsorganisaties, nou eigenlijk naar alle betrokkenen.' (R7)

maar daarin zitten ook weer verschillen. We zijn een kleine inspectie, we hebben veel toezichtgebieden zeg maar. Dus dat maakt het wel eens ingewikkeld. (R5)

Kortom: de rolopvatting van zelfstandige en organisatiegerichte ambtenaren kent een grote diversiteit aan loyaliteitsobjecten. Om het publieke belang zo goed mogelijk te waarborgen, streven deze ambtenaren naar het vinden van evenwicht tussen enerzijds zelfstandig handelen en anderzijds de heersende opvattingen en professionele kaders.

4.3 Algemene punten

Uit de interviews zijn nog enkele andere relevante resultaten over de rolopvatting van de ambtenaren verkregen. Aangezien deze inzichten niet voortkomen uit de stellingen en niet gerelateerd zijn aan de loyaliteitstypes, worden ze in dit deel apart beschreven.

Allereerst blijkt dat de rolopvatting van de meeste medewerkers bij rijksinspecties ook bestaat uit een zekere loyaliteit richting de organisaties waarop de Rijksinspecties toezien. De ambtenaren dichten zichzelf geen superieure positie toe, maar hebben veel vertrouwen in de welwillendheid van organisaties¹². In plaats van strikte handhaving, vinden ze het vanuit maatschappelijk oogpunt belangrijk om openlijk in contact te staan met onder toezicht staande: *'We zitten niet alleen maar om boetes te verkopen, we willen de wereld een beetje mooier maken. We willen jou helpen met je bedrijf, dus in die zin zijn we altijd wel in gesprek'* (R2).

Ook zijn interessante inzichten verkregen over de relatie tussen rijksinspecties en het ministerie. Uit de interviews blijkt dat de ambtenaren niet enkel de wens koesteren om politiek onafhankelijk te opereren, maar in werkelijkheid ook veel onafhankelijkheid ervaren. Zowel bij het opstellen van het jaarplan als bij het terugkoppelen van kritische rapporten ondervinden ze geen grote druk vanuit het ministerie: *'Ik denk dat in onze oordeelsvorming, opzet van onze werkzaamheden, inhoudelijke activiteiten, dat we echt een onafhankelijke positie hebben'* (R1).

Toch betekent dit niet dat er helemaal geen sprake is van politieke beïnvloeding. Sporadisch probeert het departement de focus van inspectieonderzoek te sturen. Dit is meestal van impliciete aard, waarbij vooral nieuwe beleidsmedewerkers¹³ zonder overleg publiekelijk aangeven dat de inspectie hard gaat optreden. Bij politiek beladen onderwerpen kan de druk concretere vormen aannemen.

Wat je ziet is dat het soms heel concreet wordt. Dat ze een hele concrete toezegging die gedaan is in de kamer willen doorvertalen. En die zetten ze dan eigenlijk in een kaderbrief in de hoop dat wij dat helemaal doorvertalen in ons werkplan. Wij vinden zelf dat die punten eigenlijk veel meer op hoofdlijnen moeten zijn. (R3)

Hoewel de ambtenaren directe politieke invloed zeer ongepast vinden, brengt het hun onafhankelijkheid zelden echt in gevaar. Om de beïnvloeding te stoppen, is het volgens hen meestal voldoende om te wijzen op hun formeel onafhankelijke positie. Opvallend is dat de afkeer tegen directe politieke invloed niet betekent dat de rijksinspecties in volledige afzondering hun toezichtstaken uitvoeren. De overtuiging dat effectief inspelen op

¹² '99,99 procent zijn gewoon professionals die het goede willen doen' (R9).

¹³ 'Ik merk wel dat ik met enige regelmaat naar met name nieuwe mensen binnen de beleidsomgeving van het departement toch weer even het woord onafhankelijk moet laten vallen' (R2)

maatschappelijke ontwikkelingen vraagt om een zekere mate van afstemming kent veel draagvlak.

Tegelijkertijd maken wij allen onderdeel uit van dezelfde organisatie. En zeker de politieke omgeving waarin wij functioneren die heeft vaak, in het coalitieakkoord is dat ook vastgelegd, maatschappelijke opgave voor morgen benoemd (...). Dan kan het eigenlijk niet zo zijn dat een inspectie alleen maar op basis van een risicogestuurde benadering die grote opgave naast zich neerlegt. (R8)

Gedreven door hun maatschappelijke loyaliteit vinden de ambtenaren het dus belangrijk om hun streven naar onafhankelijkheid te combineren met veelvuldig overleg met het ministerie. In de praktijk uit dit zich onder andere in het feit dat veel inspecties jaarplannen ter afstemming voorleggen aan het departement. Hoewel de ambtenaren aangeven zelf te bepalen wat ze met de opmerkingen doen, vinden ze de mening van het departement wel belangrijk.

Kortom, het beeld ontstaat van een relatie waarin autonomie en afstemming hand in hand gaan. Ondanks dat politieke beïnvloeding in een enkel geval voorkomt, ervaren de medewerkers van rijksinspecties voldoende ruimte om onafhankelijk te functioneren.

4.4 Invloedrijke factoren

In dit laatste onderdeel staan de factoren centraal die van invloed zijn op de rolopvatting van de medewerkers bij rijksinspecties. Uit het voorgaande deel volgt enerzijds dat de rolopvatting van alle medewerkers bestaat uit een gedeelde basis. Anderzijds blijkt uit het onderscheid tussen de drie rolopvattingen dat er ook duidelijke verschillen zijn. Als eerste wordt in dit deel stilgestaan bij de factoren die invloed hebben op de gedeelde uitgangspunten. Vervolgens wordt specifiek gekeken naar de invloed van de theoretisch ontleende factoren op de mate van maatschappelijke loyaliteit. Tot slot staan de factoren centraal die van elk van de drie onderscheiden rolopvattingen beïnvloeden.

4.4.1 Gedeelde uitgangspunten

Zoals beschreven, vormt een combinatie van hoge maatschappelijke loyaliteit en lage politiek hiërarchische loyaliteit de basis van de rolopvatting van medewerkers bij rijksinspecties. Het gegeven dat rijksinspecties formeel een onafhankelijke positie hebben, blijkt van grote invloed te zijn op deze aspecten van hun rolopvatting. Het leidt ertoe dat de ambtenaren een grote verplichting voelen richting de maatschappij om actief ongewenste beleidseffecten aan te kaarten (5).

Je kijkt naar het mechanisme en je kan er wat van vinden. Je zit er niet middenin, je hebt geen belang erbij dus als enigszins wat afstandelijke actor kijk je ernaar (...). Dus je bent ook echt in staat om te agenderen. Dat is je rol, maar ook je verantwoordelijkheid. En die is van de maatschappij, want daar doe je het uiteindelijk voor. (R7)

Volgens de ambtenaren is het agenderen van misstanden onmogelijk als het ministerie inspectierapporten kan beïnvloeden. Dit betekent dat de formeel onafhankelijke positie van rijksinspecties het belang van onafhankelijkheid onder de ambtenaren versterkt. Hierdoor, zo stellen ook de ambtenaren zelf, is van echte loyaliteit richting het ministerie geen sprake.

Kortom, de unieke positie van rijksinspecties is zowel van invloed op de maatschappelijke als politiek hiërarchische loyaliteit van de medewerkers.

4.4.2 Theoretische factoren

Zoals beschreven zijn van de literatuur drie factoren ontleend waarvan verwacht wordt dat ze de mate van maatschappelijke loyaliteit van de ambtenaren beïnvloeden. Voor een eerste inzicht in de invloed van deze factoren, wordt in dit deel gekeken naar het waargenomen verschil in maatschappelijke loyaliteit tussen de medewerkers. Hoewel alle medewerkers het dienen van de maatschappij belangrijk vinden, verschilt de mate van maatschappelijke loyaliteit wel degelijk.

De ordening van de Q-set verduidelijkt dit verschil. De ambtenaren rangschikten de maatschappelijk gerelateerde stellingen namelijk op verschillende manieren.

Maatschappelijke loyaliteit	Werkervaring		Opleiding		Interne functie	
	Enkel ervaring Publieke sector	Ervaring Private sector en Publieke sector	Bestuurskunde	Anders	Adviseur	Inspecteur
Minimaal 1x heel belangrijk	4	3	3	4	7	0
0x heel belangrijk	4	0	1	3	2	2

Tabel 10: rangschikking maatschappelijke stellingen

In tabel 10 is dit simpel weergegeven door de ambtenaren te onderscheiden op het feit of in hun Q-grid minimaal een van de vijf maatschappelijk gerelateerde stellingen bij heel belangrijk ligt. Hoewel aan deze verdeling geen harde conclusies verbonden kunnen worden, wekt het in combinatie met de bijbehorende interviews de suggestie dat geen van de drie factoren een duidelijke invloed heeft op maatschappelijke loyaliteit.

Allereerst blijkt dat enkel werkervaring in de publieke sector de maatschappelijke loyaliteit van ambtenaren niet overduidelijk beïnvloedt. Tot de groep ambtenaren met enkel werkervaring in de publieke sector behoren medewerkers met hoge en relatief lagere maatschappelijke loyaliteit (tabel 10). Ook benadrukt in de interviews geen enkele ambtenaar dat werkervaring van invloed is op het willen dienen van de maatschappij. Daarnaast volgt uit vergelijking van de Q-grids en interviews dat tevens het hebben van een afgeronde opleiding bestuurskunde geen onmiskenbare rol speelt in de mate van maatschappelijke loyaliteit. Echter blijkt uit de verdeling van de stellingen, zie tabel 10, dat adviseurs wel een hogere mate van maatschappelijke loyaliteit hebben. Het feit dat in de interviews geen enkele ambtenaar verwijst naar de invloed van functie, duidt erop dat interne functie toch geen bepalende factor is voor de mate van maatschappelijke loyaliteit.

Kortom, waar de onafhankelijke positie overduidelijk de maatschappelijke loyaliteit van medewerkers van rijksinspecties beïnvloedt, zijn volgens de ambtenaren de factoren werkervaring, opleiding en interne functie juist niet doorslaggevend.

4.4.3 Factoren van invloed op verschillende loyaliteitstypes

Tot slot wordt kort stilgestaan bij de factoren die van invloed zijn op de drie rolopvattingen. Kan op basis van de Q-set en interviews een eerste inzicht verkregen worden in welke factoren ervoor zorgen dat een medewerker een bepaalde rolopvatting heeft?

Allereerst blijkt dat de theoretische factoren werkervaring, opleiding en interne functie geen groot effect hebben. Zowel uit de interviews als ordening van de Q-set kan niet vastgesteld worden dat deze drie factoren beïnvloeden of een medewerkers behoort tot de *missiegerichte dienaars, sociale professionals* of *zelfstandige en organisatiegerichte professionals*.

Daarentegen blijkt dat het ervaren van een sterke missie en visie mogelijk wel van invloed is op de rolopvatting van de medewerkers. Immers geven alle *missiegerichte dienaars* aan dat ze de missie en visie belangrijk vinden doordat de inspectieleiding er sterk op inzet. Dit duidt erop dat het organisatiekenmerk een *sterk ontwikkelde en uitgedragen missie en visie* een factor is die de rolopvatting beïnvloedt. Dit inzicht wordt versterkt door de *sociale professionals*. Zij hebben juist niet de ervaring dat de leiding de missie en visie sterk uitdraagt. Doordat ze de formulering te globaal vinden en het gevoel hebben dat het nauwelijks leeft binnen de organisatie, vormt de missie en visie amper een onderdeel van hun rolopvatting.

5. Data-analyse

De verkregen inzichten over de rolopvatting van medewerkers bij rijksinspecties worden in dit deel verbonden met de eerder behandelde literatuur. Aan de hand van de drie vooraf opgestelde verwachtingen wordt bepaald in hoeverre de resultaten in lijn liggen met de bestaande theoretische kennis. Doordat het verklaren van eventuele verschillen of overeenkomsten hierbij centraal staat, ontstaat een duidelijk beeld van de toegevoegde waarde van de resultaten.

Ten eerste blijkt zoals verwacht uit de resultaten dat de rolopvatting van alle medewerkers bij rijksinspecties bestaat uit loyaliteit ten opzichte van de maatschappij. Doordat de onderzoeken van de Graaf (2010, 2011), De Graaf en Van der Wal (2013) en Twijnstra en De Graaf (2013) ook een hoge mate van maatschappelijke loyaliteit aantonen, ondersteunt het de opvatting in de literatuur dat ambtenaren het in dienst staan van de samenleving als essentieel onderdeel van hun rol beschouwen. Daarnaast vult het deze opvatting ook verder aan. Naast topambtenaren op het ministerie (De Graaf, 2011), gemeentelijke ambtenaren (De Graaf, 2010) en *street-level bureaucrats* (De Graaf & Van der Wal, 2013), lijkt uit dit eerste inzicht maatschappelijke loyaliteit ook kenmerkend voor medewerkers van rijksinspecties.

De verwachting dat medewerkers bij rijksinspecties dit verbinden met lage politiek hiërarchische loyaliteit, blijkt eveneens te kloppen. De medewerkers hechten, in tegenstelling tot ander type ambtenaren (De Graaf, 2010, 2011; Twijnstra & De Graaf, 2013), weinig waarde aan politieke responsiviteit. Uit de resultaten blijkt dat de formeel onafhankelijke positie van rijksinspecties hiervoor doorslaggevend is. Meerdere medewerkers benadrukken dat de inspectie haar publieke taken enkel goed kan uitvoeren als het onafhankelijk van de politiek functioneert. Ook uit de literatuur volgt dat ambtenaren die werkzaam zijn bij op afstand staande agentschappen, als gevolg van deze positie veel waarde hechten aan politieke onafhankelijkheid (Egeberg, 1999; Peci & Pulgar, 2019). Dit versterkt het verkregen inzicht dat de unieke positie van rijksinspecties op de maatschappelijke en politiek hiërarchische loyaliteit van de medewerkers.

Ten tweede blijkt in lijn met de verwachting dat persoonlijke, sociale en professionele loyaliteit in verschillende mate onderdeel zijn van de rolopvatting van de medewerkers bij rijksinspecties. Net zoals bij andere type ambtenaren (De Graaf, 2010, 2011; Twijnstra & De Graaf, 2013) maken deze loyaliteitstypes in uiteenlopende combinaties deel uit van hun rolopvatting. Dit betekent dat ondanks de gedeelde basis *de rolopvatting van toezichthouders* niet bestaat.

Hoewel op basis van de literatuur geen verwachting uitgesproken kon worden over de factoren die deze loyaliteitstypes beïnvloeden, blijkt uit de resultaten dat het ervaren van het organisatiekenmerk een *sterk ontwikkelde missie en visie* mogelijkwerwijs de sociale loyaliteit beïnvloedt. Bij medewerkers die ervaren dat de inspectieleiding hierop sterk inzet vormt de missie en visie, in tegenstelling tot medewerkers die dit niet ervaren, namelijk een belangrijk onderdeel van hun rolopvatting. Dit inzicht is vanuit theoretisch oogpunt belangrijk, omdat het een eerste stap vormt in het invullen van het gebrek aan kennis over factoren die de mate van sociale loyaliteit beïnvloeden.

In dit kader is tevens een vergelijking met de rolopvatting van topambtenaren (De Graaf, 2011) zinvol. Ondanks dat niet dezelfde Q-set is gebruikt, geeft ook dit een eerste inzicht in de mogelijke factoren die van invloed zijn op professionele, sociale en persoonlijke loyaliteit. De Graaf (2011) toont aan dat de rolopvatting van een deel van de topambtenaren,

de personally grounded, gedomineerd wordt door persoonlijke loyaliteit. Deze ambtenaren beschouwen zichzelf als expert, waardoor ze het volgen van professionele normen afkeuren. Onder medewerkers van rijksinspecties is een dergelijke hoge mate van persoonlijke loyaliteit niet gevonden. Afstemming met collega's en professionele normen spelen tot op zekere hoogte altijd een rol.

Een mogelijke verklaring voor dit verschil zou de hogere hiërarchische positie van topambtenaren kunnen zijn. Zoals blijkt uit de *role theory* wordt rolopvatting bepaald door de ideeën die een actor heeft over wat andere van zijn rol verwachten (Roman, 2017) en zijn eigen verwachtingen (Biddle, 1979). Naar alle waarschijnlijkheid gaat een hogere hiërarchische positie gepaard met geheel andere verwachtingen, waardoor de rolopvatting van de topambtenaren verschilt ten opzichte van de rolopvatting van medewerkers van rijksinspecties. Dit zou dus betekenen dat het organisatiekenmerk interne positie van invloed is op de mate van persoonlijke, sociale en professionele loyaliteit van ambtenaren.

Ten derde zijn geen aanwijzingen gevonden voor de verwachting dat de factoren voorafgaande werkervaring (Piatak et al., 2020), onderwijsachtergrond (Demir & Reddick, 2012) en interne positie (Twijjnstra & De Graaf, 2013) de mate van maatschappelijke loyaliteit beïnvloeden. Aangezien het aantonen van een causale relatie buiten het bereik van dit onderzoek ligt, zijn de theoretische implicaties van dit inzicht beperkt. Desalniettemin kunnen in combinatie met de andere verkregen inzichten toch twee eerste uitspraken gedaan worden. Allereerst kan dit erop duiden dat deze factoren geen bepalende invloed hebben op medewerkers van rijksinspecties, omdat is gebleken dat hun rolopvatting verschilt ten opzichte van andere type ambtenaren (zie De Graaf, 2010, 2011; Twijjnstra & De Graaf, 2013).

Daarnaast blijkt echter uit dit onderzoek dat de organisatiekenmerken *een sterk ontwikkelde missie en visie* en een *de formele onafhankelijke positie* hoogstwaarschijnlijk wel van invloed zijn op de politiek hiërarchische loyaliteit en maatschappelijke loyaliteit, dan wel sociale loyaliteit van de medewerkers. Deze twee aspecten zijn beide *post-recruitment factoren* (Trondal et al., 2018). Hierdoor zou een belangrijk eerste inzicht van dit onderzoek kunnen zijn dat bij toezichthouders *post-recruitment factoren* een grotere invloed hebben op hun rolopvatting dan *pre-recruitment factoren*.

Tot slot voegt dit onderzoek ook een belangrijk inzicht toe aan het beschreven theoretische debat over de mate waarin toezichthouders onafhankelijk zijn (Gilardi & Maggetti, 2011). Doordat uit dit onderzoek het beeld ontstaat dat medewerkers van rijksinspecties voldoende ruimte ervaren om onafhankelijk van de politiek te functioneren, ondersteunt het de stroming in de literatuur die stelt dat toezichthouders in de praktijk relatief autonoom functioneren (Maggetti, 2007; 2012). In tegenstelling tot onderzoeken uit de andere literatuurstroming (Badran, 2017; Laegreid et al., 2018), ervaren de medewerkers van rijksinspecties in veel mindere mate directe politieke beïnvloeding.

6. Conclusie en discussie

De hoofdvraag van dit onderzoek luidde: ‘*Welke factoren zijn van invloed op de rolopvatting van medewerkers bij rijksinspecties?*’

Het beantwoorden van deze vraag is zowel vanuit maatschappelijk als theoretisch oogpunt relevant. De aankomende wettelijke verankering van de onafhankelijkheid van rijksinspecties, maakt het van belang om beter te begrijpen hoe medewerkers hun rol zien en welke factoren hierop van invloed zijn. Dit kan tevens een bijdrage leveren aan het langlopende wetenschappelijke debat omtrent de daadwerkelijke onafhankelijkheid van toezichthouders. Rolopvatting is immers niet slechts een ideaalbeeld (O’Connor et al., 2021). Het vormt een sterk richtinggevend kader voor gedrag (Roman, 2017, waardoor het grote invloed heeft op de relatie tussen een rijksinspectie en haar moederdepartement.

In dit onderzoek is een op Q-methodologie geïnspireerde kwalitatieve onderzoeksmethode gebruikt. Vanuit de theorie zijn vijf loyaliteitstypes onderscheiden (tabel 3), waarna voor elk type stellingen zijn ontwikkeld. Twaalf medewerkers van diverse rijksinspecties rangschikten deze stellingen. Doordat na afloop met elke medewerker een semigestructureerd interview plaatsvond, ontstond een gedetailleerd beeld van hun rolopvatting en mogelijke invloedrijke factoren.

De belangrijkste uitkomst van dit onderzoek is dat de rolopvatting van medewerkers van rijksinspecties gekenmerkt wordt door de combinatie van een hoge mate van maatschappelijke loyaliteit en lage politiek hiërarchische loyaliteit. Het willen leveren van een bijdrage aan de samenleving vormt voor alle medewerkers een belangrijke drijfveer. Doordat het vooropstellen van het publiek belang vaak onverenigbaar is met politieke responsiviteit, benadrukken de medewerkers eensgezind dat de onafhankelijkheid van rijksinspecties essentieel is. Ondanks deze gedeelde basis, verschilt de rolopvatting met betrekking tot andere loyaliteitsobjecten duidelijk tussen de medewerkers van rijksinspecties. Drie prominente rolopvattingen zijn te onderscheiden: *missiegerichte dienaars*, *sociale professionals* en *zelfstandig en organisatiegerichte professionals*.

De loyaliteit van de *missiegerichte dienaars* ligt voor een groot deel bij de missie en visie van de rijksinspectie. Ze beschouwen de missie en visie als belangrijke leidraad voor het vooropstellen van het publieke belang en staan te allen tijde open voor perspectieven van collega’s en leidinggevendenden. De *sociale professionals* hechten daarentegen juist zeer weinig waarde aan de missie en visie. Hun loyaliteit ligt in grote mate bij de professionele normen. Vooral op organisatorisch niveau, zoals intercollegiale toetsing en de Aanwijzingen, vinden ze professionele kaders onmisbaar. De rolopvatting van *zelfstandig en organisatiegerichte professionals* bestaat uit de grootste diversiteit aan loyaliteitsobjecten. Deze medewerkers balanceren continu tussen handelen op basis van eigen opvattingen, het nastreven van samenwerking en het volgen van professionele kaders.

Uit het onderzoek blijkt dat medewerkers van rijksinspecties over het algemeen ook daadwerkelijk voldoende ruimte ervaren om als instantie autonoom te functioneren. Slechts in een enkel geval is sprake van politieke beïnvloeding. De lage politieke hiërarchische loyaliteit betekent niet dat medewerkers van rijksinspecties volledig afgezonderd willen werken. Hierdoor ontstaat het beeld van een relatie tussen rijksinspecties en ministeries die gekenmerkt wordt door zowel autonomie als afstemming.

Het verklarende karakter van dit onderzoek zorgt voor een eerste inzicht in de factoren die van invloed zijn op de rolopvatting van medewerkers bij rijksinspecties. Vooral het feit dat rijksinspecties een formeel onafhankelijke positie hebben, drukt een grote stempel op de rolopvatting. In zekere mate voelen de medewerkers zich hierdoor verplicht om het publieke belang (*maatschappelijke loyaliteit*) boven het politieke belang (*hiërarchische loyaliteit*) te plaatsen. Daarnaast vormt bij medewerkers die het organisatiekenmerk *een sterk ontwikkeld en uitgedragen missie en visie* ervaren, de missie en visie (*sociale loyaliteit*) een belangrijker onderdeel van hun rolopvatting. De factoren werkervaring, onderwijsachtergrond en interne functie lijken daarentegen geen invloed te hebben op de rolopvatting.

6.1 Beperkingen onderzoek

Het onderzoek kent enkele beperkingen met betrekking tot de validiteit en betrouwbaarheid. Als eerste is voorzichtigheid geboden bij het generaliseren van de resultaten. Hoewel onderzoek dat gebaseerd is op Q-methodologie de opvattingen van een groep respondenten gedetailleerd duidelijk maakt, geeft het namelijk geen inzicht in de mate waarin de gevonden perspectieven representatief zijn voor de gehele populatie (Watts & Stenner, 2012). Dit betekent dat de beschreven rolopvattingen en invloedrijke factoren niet vanzelfsprekend ook voorkomen bij de overige medewerkers van rijksinspecties. Ook de manier waarop de respondenten geworven zijn, via *purposive sampling*, zorgt voor een beperkte mate van externe validiteit (Bryman, 2016). Doordat vanuit de theoretische verklarende factoren bewust respondenten zijn geworven met bepaalde eigenschappen, is de participantenpool niet representatief voor de gehele populatie.

Een tweede beperking is dat op basis van dit onderzoek geen harde conclusies getrokken kunnen worden over de factoren die van invloed zijn op de rolopvatting van medewerkers van rijksinspecties. Vanwege het grote gebrek aan literatuur over kenmerken van toezichthouders is bewust gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksmethode. Deze methode maakt het mogelijk om zoveel mogelijk open te staan voor de individuele betekenisgeving van respondenten (Bryman, 2016). Hierdoor is een eerste inzicht verkregen in de factoren die mogelijk van invloed zijn op hun rolopvatting. Echter is de interne validiteit van deze observaties minder sterk. Met Q-methodologie is, in tegenstelling tot volledig kwantitatief onderzoek, niet uit te sluiten of andere factoren ook een rol spelen (Watts & Stenner, 2012). Het is dan ook belangrijk dat de beschreven factoren in de resultaten slechts geïnterpreteerd worden als een eerste inzicht.

De laatste beperking van het onderzoek heeft betrekking op de betrouwbaarheid. Hoewel de stellingen systematisch en met veel zorg zijn samengesteld, zijn tijdens het verzamelen van de data toch enkele kleine beperkingen naar voren gekomen. Zo bleek dat de stellingen niet altijd volledig aansloten bij de werkomgeving en functie van de respondenten. Daarnaast interpreteerden respondenten een enkele stelling op een verschillende manier. Doordat het analyseren van de Q-sorts gecombineerd is met de resultaten uit de semigestructureerde interviews, heeft dit de uiteindelijke resultaten waarschijnlijk zeer beperkt beïnvloed.

6.2 Suggesties vervolgonderzoek

Uit de beperkingen en resultaten van dit onderzoek vloeien drie belangrijke suggesties voor vervolgonderzoek voort. Voor het maatschappelijke debat over de onafhankelijkheid van rijksinspecties, is het belangrijk om met empirisch onderzoek ook de rolopvatting van ambtenaren bij het beleidsdepartement in kaart te brengen. Door inzicht te verkrijgen in de

manier waarop deze beleidsambtenaren tegen rijksinspecties aankijken, ontstaat een completer beeld van de daadwerkelijke relatie, invloedrijke factoren en knelpunten.

Een andere belangrijke suggestie voor vervolgonderzoek is om grootschalig kwantitatief onderzoek te doen naar de factoren die van invloed zijn op de maatschappelijke loyaliteit van medewerkers bij rijksinspecties. Uit de literatuur blijkt dat werkervaring (Piatak et al., 2020), onderwijsachtergrond (Demir & Reddick, 2012) en interne positie (Twijnstra & De Graaf, 2013) van invloed zijn op de maatschappelijke loyaliteit van verschillende type ambtenaren. Echter komt in dit onderzoek de relatie tussen deze factoren en de rolopvatting van medewerkers bij rijksinspecties niet naar voren. Grootschalig kwantitatief onderzoek kan enerzijds meer inzicht verwerven in de factoren die wel van invloed zijn op hun maatschappelijke loyaliteit, terwijl het anderzijds met meer zekerheid kan vaststellen of de onderzochte factoren daadwerkelijk niet relevant zijn voor toezichthouders.

Tot slot kan vervolgonderzoek de mogelijke relatie tussen hiërarchische positie en persoonlijke, sociale en professionele loyaliteit in kaart brengen. Vergelijking van de resultaten van dit onderzoek met de loyaliteitsopvattingen van topambtenaren (De Graaf, 2011) wekt het vermoeden dat de hiërarchische positie van ambtenaren zeer bepalend is voor algemene rolopvatting. Vervolgonderzoek kan deze hypothese daadwerkelijk toetsen.

Bibliografie

- Algemene Rekenkamer. (2022). *Kijk op inspectierapporten: onderzoek naar het effect van 3 rapporten van de inspectie Justitie en Veiligheid*. Geraadpleegd op 14 mei 2022, van <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2022/01/26/kijk-op-inspectierapporten>
- Auditdienst Rijk. (2021). *Onderzoek naar de totstandkoming van rapporten van de Inspectie Justitie en Veiligheid*. Geraadpleegd op 15 mei, van <https://open.overheid.nl/repository/ronl-e9e61dae-e0b1-41cb-a9ea-0d034a498d0f/1/pdf/tk-bijlage-onderzoek-naar-de-totstandkoming-van-rapporten-van-de-inspectie-justitie-en-veiligheid.pdf>
- Badran, A. (2017). Revisiting regulatory independence: the relationship between the formal and de-facto independence of the Egyptian telecoms regulator. *Public Policy and Administration*, 32(1), 66-84.
- Biddle, B. J. (1979). *Role Theory: expectations, identities, and behaviors*. Academic Press.
- Biddle, B. J. (1986). Recent development in role theory. *Annual review of sociology*, 12, 67-92.
- Bovens, M. (1998). *The quest for responsibility: accountability and citizenship in complex organisations*. Cambridge University Press.
- Braun, D., & Guston, D. H. (2003). Principal-agent theory and research policy: an introduction. *Science and public policy*, 30(5), 302-308.
- Brown, S. R. (1980). *Political subjectivity: applications of Q methodology in political science*. Yale University Press.
- Bryman, A. (2016). *Social research methods*. Oxford University Press.
- Bureau Inspectieraad. (2017). *De Aanwijzingen inzake de rijksinspecties*. Geraadpleegd op 14 mei 2022, van <https://www.rijksinspecties.nl/publicaties/publicaties/2017/05/04/handreiking-aanwijzingen>
- Christensen, T. (1991). Bureaucratic roles: political loyalty and professional autonomy. *Scandinavian Political Studies*, 14(4), 303-320.
- Christensen, T., & Laegreid, P. (2007). Regulatory agencies – the challenges of balancing agency autonomy and political control. *Governance*, 20(3), 499-520.
- De Graaf, G. (2005). Tractable morality. *Journal of business ethics*, 60(1), 1-15.
- De Graaf, G. (2010). De loyaliteiten van gemeentelijke topambtenaren. *Bestuurswetenschappen*, 64(2), 36-57.

- De Graaf, G. (2011). The loyalties of top public administrators. *Journal of public administration research and theory*, 21(2), 285-306.
- De Graaf, G., & Van der Wal. (2013). Loyalties of public sector professionals. In N. Noordegraaf, B. Steijn (Eds), *Professionals under pressure* (pp.145-160). Amsterdam University Press.
- Demir, T. (2009). The complementarity view: exploring a continuum in political-administrative relations. *Public Administration Review*, 69(5), 876-888.
- Demir, T., & Reddick, C. G. (2012). Understanding shared roles in policy and administration: An empirical study of council-manager relations. *Public Administration Review*, 72(4), 526-535.
- DiMaggio, P., & Powell, W. (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. University of Chicago Press.
- Ebinger, F., Veit, S., & Strobel, B. (2021). Role models in the senior civil service: how tasks frame the identification of senior bureaucrats with active and reactive roles. *International Journal of Public Administration*, 1-12.
- Egeberg, M. (1999). The impact of bureaucratic structure on policy making. *Public Administration*, 77(1), 155-170.
- Ehn, P., Isberg, M., Linde, C., & Wallin, G. (2003). Swedish bureaucracy in an era of change. *Governance*, 16(3), 429-458.
- Epstein, D., & O'Halloran, S. (1999). *Delegating Powers: A transaction cost politics approach to policy making under separate powers*. Cambridge University Press.
- Enns-Jedenastik, L. (2016). The politicization of regulatory agencies: Between partisan influence and formal independence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(3), 507-518.
- Fernández-i-Marín, X., Jordana, J., & Bianculli, A. C. (2016). Are regulatory agencies independent in practice? Evidence from board members in Spain. *Regulation & Governance*, 10(3), 230-247.
- Fletcher, G. P. (1993). *Loyalty: An essay on the morality of relationships*. Oxford University Press.
- Gilardi, F. (2002). Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis. *Journal of European Public Policy*, 9(6), 873-893.
- Gilardi, F. (2005). The institutional foundations of regulatory capitalism: the diffusion of independent regulatory agencies in Western Europe. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), 84-101.

- Gilardi, F., & Maggetti, M. (2011). The independence of regulatory authorities. In D. Levi-Faur (Red.), *Handbook on the politics of regulation* (pp. 201-214). Edward Elgar.
- Hanretty, C., & Koop, C. (2013). Shall the law set them free? The formal and actual independence of regulatory agencies. *Regulation & Governance*, 7(2), 195-214.
- Ingold, K., Varone, F., & Stokman, F. (2013). A social network-based approach to assess de facto independence of regulatory agencies. *Journal of European Public Policy*, 20(10), 1464-1481.
- Jeurissen, R. (1997). Geen organisatie zonder loyaliteit: ondanks de huidige trend van flexibilisering en inkrimping hebben ondernemingen de loyaliteit van werknemers nodig. *Filosofie en Praktijk*, 18, 162-182.
- Kanne, P., & Driessen, M. (2021). *Vertrouwen in de overheid na drie grote kwesties*. I&O Research. Geraadpleegd op 12 mei 2022, van https://www.ioresearch.nl/wp-content/uploads/2021/03/bwebpr21_mrt_nrc_betrouwbare-overheid_def.pdf
- Katz, D., & Kahn, R. L. (1978). *The social psychology of organizations*. Wiley.
- Laegreid, P., Roness, P. G., & Rubecksen, K. (2008). Controlling regulatory agencies. *Scandinavian Political Studies*, 31(1), 1-26.
- Kennedy, B. A. (2013). Sorting through: the role of representation in bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(4), 791-816.
- Leijten, J. (2020). Inspectie en ministerie pasten samen conclusies aan. NRC. Geraadpleegd op 14 mei 2022, van <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/03/04/inspectie-en-ministerie-pasten-samen-conclusies-aan-a3992671>
- Levi-Faur, D. (2005). The global diffusion of regulatory capitalism. *The annals of the American academy of political and social science*, 598(1), 12-32.
- Lewis, D. E. (2007). Testing Pendleton's Premise: do political appointees make worse bureaucrats? *The Journal of Politics*, 69(4), 1073-1088.
- Maggetti, M. (2007). De facto independence after delegation: A fuzzy-set analysis. *Regulation & Governance*, 1(4), 271-294.
- Maggetti, M. (2009). The role of independent regulatory agencies in policy-making: a comparative analysis. *Journal of European Public Policy*, 16(3), 450-470.
- Maggetti, M. (2012). *Regulation in Practice: The de facto independence of regulatory agencies*. ECPR Press.

- Maggetti, M., Ingold, K., & Varone, F. (2013). Having your cake and eating it, too: can regulatory agencies be both independent and accountable? *Swiss Political Science Review*, 19(1), 1-25.
- Maggetti, M., & Verhoest, K. (2014). Unexplored aspects of bureaucratic autonomy: a state of the field and ways forward. *International review of administrative sciences*, 80(2), 239-256.
- Maggetti, M., & Papadopoulos, Y. (2018). The principal-agent framework and independent regulatory agencies. *Political Studies Review*, 16(3), 172-183.
- Majone, G. (1994). *The rise of the regulatory state in Europe*. Routledge.
- Majone, G. (1996). *Regulating Europe*. Routledge.
- Miller, G. J. (2005). The political evolution of principal-agent models. *Annual Review of Political Science*, 8, 203-225.
- McCubbins, M. D., Noll, R. G., & Weingast, B. R. (1987). Administrative procedures as instruments of political control. *Journal of Law, Economics & Organization*, 3(2), 243-277.
- Miltenburg, E., Den Ridder, J., Wagemans, F., & Schaper, J. (2021). *Burgerperspectieven: 2021 kwartaal 2*. Sociaal en Cultureel Planbureau . Geraadpleegd op 12 mei 2022, van <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2021/06/30/burgerperspectieven-2021---kwartaal-2>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2005). *Minder last, meer effect: zes principes van goed toezicht*. Geraadpleegd op 14 mei 2022, van <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/255004/minder-last-meer-effect-kaderstellende-visie-op-toezicht-2005.pdf>
- Nationale Ombudsman. (2022). *De burger kan niet wachten*. Geraadpleegd op 13 mei 2022, van https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Cijferbijlage%20jaarverslag%202022_1%20-%20DEF.pdf
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine-Atherton.
- O'Connor, K., Knox, C., & Janenova, S. (2021). Bureaucrats, authoritarianism, and role conceptions. *Review of Public Personnel Administration*, 41(2), 358-383.
- O'Kelly, C., & Dubnick, M. J. (2005). Taking tough choices seriously: public administration and individual moral agency. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 393-415.
- Omtzigt, P., Torenvlied, R., Aarts, C., & Stahlie, M. (2022). Opinie: onafhankelijk toezicht ligt aan de basis van onze rechtsstaat, daarom moet de kaderwet er snel komen. *De Volkskrant*. Geraadpleegd op 14 mei 2022, van <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/opinie-onafhankelijk-toezicht-ligt-aan-de-basis-van-onze-rechtsstaat-daarom-moet-de-kaderwet-er-snel-komen~b5c9b794/>

- Peci, A., & Rudloff, O. C. (2019). Autonomous bureaucrats in independent bureaucracies? Loyalty perceptions within supreme audit institutions. *Public Management Review*, 21(1), 47-68.
- Petter, J. (2005). Responsible behavior in bureaucrats: an expanded conceptual framework. *Public Integrity*, 7(3), 197-217.
- Piatak, J. A., Douglas, J. W., & Raudla, R. (2020). The role perceptions of government professionals: the effects of gender, educational field, and prior job sector. *Public Management Review*, 22(10), 1515-1534.
- Raad van State. (2020). *Jaarverslag 2020*. Geraadpleegd op 13 mei 2022, van <https://jaarverslag.raadvanstate.nl/2020/wp-content/uploads/sites/9/2021/03/Raad-van-State-jaarverslag-2020.pdf>
- Rijksinspecties. (z.d.). *Het inspectielandschap*. Geraadpleegd op 13 mei 2022, van <https://www.rijksinspecties.nl/over-de-inspectieraad/het-inspectielandschap>
- Rijksoverheid. (2020). *Bijlage 3: overzicht toezichthouders pers domein*. Geraadpleegd op 13 mei 2022, van <https://open.overheid.nl/repository/ronl-b4441492-37b2-4bfc-8f75-b594f882856c/1/pdf/tk-bijlage-3-overzicht-toezichthouders.pdf>
- Roman, A. (2015). The roles assumed by public administrators: The link between administrative discretion and representation. *Public Administration Quarterly*, 595-644.
- Roman, A. V. (2017). The determinants of public administrators' participation in policy formulation. *The American Review of Public Administration*, 47(1), 102-129.
- Selden, S. C., Brewer, G. A., & Brudney, J. L. (1999). Reconciling competing values in public administration: understanding the administrative role concept. *Administration & Society*, 31(2), 171-204.
- Sowa J. E., & Selden, S. C. (2003). Administrative discretion and active representation: an expansion of the theory of representative bureaucracy. *Public Administration Review*, 63(6), 700-710.
- Stoker, K. (2005). Loyalty in public relations: when does it cross the line between virtue and vice? *Journal of Mass Media Ethics*, 20(4), 269-287.
- Thatcher, M., & Stone Sweet, A. (2002). Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian institutions. *West European Politics*, 25(1), 1-22.
- Thatcher, M. (2002). Regulation after delegation: independent regulatory agencies in Europe. *Journal of European public policy*, 9(6), 954-972.

- Thatcher, M. (2004). Delegation to independent regulatory agencies: Pressures, functions and contextual mediation. In M. Thatcher, A. Stone Sweet (Reds.), *The Politics of delegation* (pp. 133-180). Routledge.
- Thatcher, M. (2005). The third force? Independent regulatory agencies and elected politicians in Europe. *Governance*, 18(3), 347-373.
- Tijmstra, J., & Boeije, H. (2011). *Wetenschapsfilosofie in de context van de sociale wetenschappen*. Boom Lemma.
- Trondal, J. (2007). Is the European Commission a 'hothouse' for supranationalism? Exploring actor-level supranationalism. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 45(5), 1111-1133.
- Trondal, J., Murdoch, Z., & Geys, B. (2018). How pre- and postrecruitment factors shape role perceptions of European Commission officials. *Governance*, 31(1), 85-101.
- Twijnstra, A., & De Graaf, G. (2013). Young loyalties: loyalty conceptions and loyalty conflicts of young Dutch and English public administrators. *Operant Subjectivity*, 36(2), 73-92.
- Van den Bos, J. (2020a, 11 mei). *Evaluatie Aanwijzingen inzake rijksinspecties*. Bureau Inspectieraad. Geraadpleegd op 15 mei 2022, van <https://www.rijksinspecties.nl/publicaties/brieven/2020/06/26/brief-aan-bzk-evaluatie-inzake-rijksinspecties>
- Van Exel, J., & De Graaf, G. (2005). Q methodology: A sneak preview. Geraadpleegd op 26 mei 2022, van https://www.researchgate.net/profile/Gjalt-Graaf/publication/228574836_Q_Methodology_A_Sneak_Preview/links/02bfe50f946fc9978b000000/Q-Methodology-A-Sneak-Preview.pdf
- Van Veldhuisen, A., Schelfhout, D., Schievels, J., & Vloedveld, C. (2020). *Evaluatie van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties*. Andersson Elffers Felix. Geraadpleegd op 14 mei 2022, van https://www.aef.nl/storage/images/Evaluatie_van_de_Aanwijzingen_inzake_de_rijksinspecties.pdf
- Velders, R., & Brunia, M. (2013). *Begrippenkader rijksinspecties*. Inspectieraad. Geraadpleegd op 13 mei 2022, van <https://www.rijksinspecties.nl/publicaties/publicaties/2013/01/02/index>
- Verhoest, K., Peters, B. G., Bouckaert, G., & Verschuere, B. (2004). The study of organisational autonomy: a conceptual review. *Public administration and development: the international journal of management research and practice*, 24(2), 101-118.

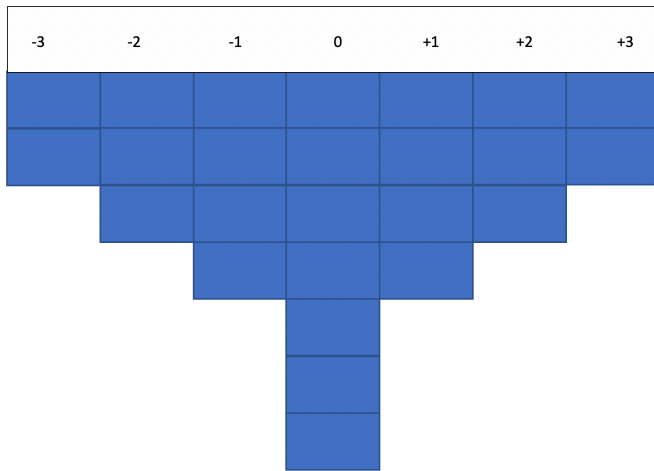
- Verhoest, K., Roness, P., Verschuere, B., Rubecksen, K., & MacCarthaigh, M. (2010). *Autonomy and control of state agencies: Comparing states and agencies*. Springer.
- Verschuere, B., Verhoest, K., Meyers, F., & Peters, B. G. (2006). Accountability and accountability arrangements in public agencies. In T. Christensen, P. Laegreid (Eds.), *Autonomy and regulation: coping with agencies in the modern state* (pp. 268-200). Edward Elgar.
- VVD., D66., CDA., & ChristenUnie. (2021). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst: coalitieakkoord 2021-2025*. Geraadpleegd op 13 mei 2022, van <https://open.overheid.nl/repository/ronl-f3cb0d9c-878b-4608-9f6a-8a2f6e24a410/1/pdf/coalitieakkoord-2021-2025.pdf>
- Waterman, R. W., & Meier, K. J. (1998). Principal-agent models: an expansion? *Journal of public administration research and theory*, 8(2), 173-202.
- Watts, S., & Stenner, P. (2012). *Doing Q methodological research: theory, method and interpretation*. SAGE Publications.
- Welbourne, T. M., Johnson, D. E., & Erez, A. (1998). The role-based performance scale: validity analysis of a theory-based measure. *Academy of management journal*, 41(5), 540-555.
- Wise, L. R. (2004). Bureaucratic posture: on the need for a composite theory of bureaucratic behavior. *Public Administration Review*, 64(6), 669-680.
- Wockelberg, H. (2014). Political servants or independent experts? A comparative study of bureaucratic role perceptions and the implementation of EU law in Denmark and Sweden. *Journal of European Integration*, 36(7), 731-747.
- Wood, B., & Waterman, R. (1991). The dynamics of political control of the bureaucracy. *American Political Science Review*, 85(3), 801-828.
- Yesilkagit, K., & Van Thiel, S. (2008). Political influence and bureaucratic autonomy. *Public Organization Review*, 8(2), 137-153.
- Zimmermann, J. A. M., & Allen, L. R. (2009). Public recreation administration: an examination of the perceived roles of local recreation administrators. *Administration & Society*, 41(4), 470-502.

Bijlagen

Bijlage 1: Ontwikkelde stellingen

Vijf loyaliteiten	Stellingen met de nummers waarnaar in het onderzoek verwezen wordt
Hiërarchische loyaliteit	<p>1. Directe invloed van de politiek op mijn dagelijkse werkzaamheden beschouw ik als een goede zaak.</p> <p>8. Het uitvoeren van de wensen en verwachtingen van het ministerie is voor mij belangrijker dan het dienen van de belangen van burgers.</p> <p>14. Ik hecht er waarde aan om over mijn werkzaamheden verantwoording af te leggen aan mijn leidinggevende.</p> <p>21. Heldere richtlijnen van leidinggevendenden zijn voor mij noodzakelijk om goed mijn taken uit te kunnen voeren.</p> <p>25. Het bepalen van de focus van beleidsadvies, beleidsontwikkeling en beleidsevaluatie dient vanuit mijn opvatting altijd in overleg met het ministerie plaats te vinden.</p>
Maatschappelijke loyaliteit	<p>2. Ik vind dat Rijksinspecties open dienen te staan voor inspraak van burgers, zodat de maatschappij ons als toegankelijk instituut beschouwt.</p> <p>5. Ik vind het belangrijk om inspecteurs de ongewenste effecten van beleid op de maatschappij te laten terugkoppelen.</p> <p>15. Beleidsadvies, beleidsontwikkeling en beleidsevaluatie van Rijksinspecties beschouw ik als een cruciale schakel in het beschermen van de democratische rechtsstaat.</p> <p>23. Ik toets beleidsadvies en beleidsvoorstellen altijd op hun effecten op de sociale gelijkheid.</p> <p>24. Ik werk voor de overheid om de samenleving tot dienst te zijn en stel daarbij het publieke belang voorop.</p>
Persoonlijke loyaliteit	<p>3. Ik hecht meer waarde aan het handelen vanuit mijn persoonlijke overtuigingen en geweten dan aan het volgen van professionele richtlijnen.</p> <p>9. Ik vind het mijn taak om mij uit te spreken als opdrachten vanuit het ministerie in strijd zijn met mijn eigen persoonlijke opvattingen.</p> <p>16. Ik presenteer alleen beleidsadviezen en beleidsvoorstellen waar ik op basis van mijn eigen overtuigingen achtersta.</p> <p>19. Autonomie en zelfstandig handelen zijn voor mij belangrijke voorwaarden om mijn werk goed te kunnen uitvoeren.</p> <p>22. Mijn persoonlijke inzichten, waarden en normen over wat een Rijksinspectie behoort te doen zijn leidend in mijn dagelijkse werkzaamheden</p>
Sociale loyaliteit	<p>4. Ik streef ernaar om de missie, visie en strategie van de inspectie terug te laten komen in de opgestelde beleidsadviezen en beleidsvoorstellen</p> <p>10. De heersende opvattingen binnen de inspectie zijn bepalend voor hoe ik naar beleidsadvies, beleidsontwikkeling en beleidsevaluatie kijk</p> <p>13. Voor mij is teamspirit, collegialiteit en goed samenwerken in het team binnen de inspectie belangrijk</p> <p>17. Ik hecht meer waarde aan opvattingen van directe collega's binnen de Rijksinspectie dan aan opvattingen van beleidsambtenaren van het ministerie</p> <p>18. Betrouwbaar en geloofwaardig zijn ten opzichte van mijn collega's vormt een belangrijker uitgangspunt in mijn dagelijkse werkzaamheden dan streven naar efficiëntie</p>
Professionele loyaliteit	<p>6. Ik vind het belangrijk om alle professionele regels te kennen en me daaraan te houden</p> <p>7. De professionele richtlijnen over de verhouding tussen het ministerie en de Rijksinspectie, <i>de aanwijzingen inzake Rijksinspecties</i>, zijn leidend voor hoe ik mij verhoud tot het ministerie</p> <p>11. Ik vind het belangrijk om aan de hand van intercollegiale toetsing gezamenlijk professionele normen voor beleidsadvies, beleidsontwikkeling en beleidsevaluatie op te stellen</p> <p>12. Het streven naar het efficiënt uitvoeren van taken moet naar mijn inzicht een belangrijk uitgangspunt van Rijksinspecties zijn</p> <p>20. Het nadenken over de langetermijneffecten van beleid vind ik een belangrijke taak van beleidsambtenaren</p>

Bijlage 2: Q-sort



Bijlage 3: Respondenten

Respondent	Rijksinspectie	Geslacht	Functie
Respondent 1 (R1)	Arbeidsinspectie	Vrouw	Senior adviseur
Respondent 2 (R2)	Arbeidsinspectie	Man	Coördinerend adviseur
Respondent 3 (R3)	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd	Man	Coördinerend adviseur
Respondent 4 (R4)	Inspectie Justitie en Veiligheid	Vrouw	Senior inspecteur
Respondent 5 (R5)	Inspectie Justitie en Veiligheid	Vrouw	Strategisch inspecteur
Respondent 6 (R6)	Inspectie Justitie en Veiligheid	Vrouw	Senior inspecteur
Respondent 7 (R7)	Inspectie Justitie en Veiligheid	Vrouw	Senior adviseur
Respondent 8 (R8)	Inspectie Leefomgeving en Transport	Man	Coördinerend adviseur
Respondent 9 (R9)	Inspectie Leefomgeving en Transport	Man	Netwerk/beleidsadviseur
Respondent 10 (R10)	Staatstoezicht op de Mijnen	Man	Coördinerend adviseur
Respondent 11 (R11)	Staatstoezicht op de Mijnen	Vrouw	Coördinerend adviseur
Respondent 12 (R12)	Nederlandse Emissieautoriteit	Man	Adviseur