



Inspecteurs

over hun

vak



Inspecteurs

over hun

vak

In opdracht van Bureau Inspectieraad

Dr. Manja Bomhoff

Het Inzichtenlab



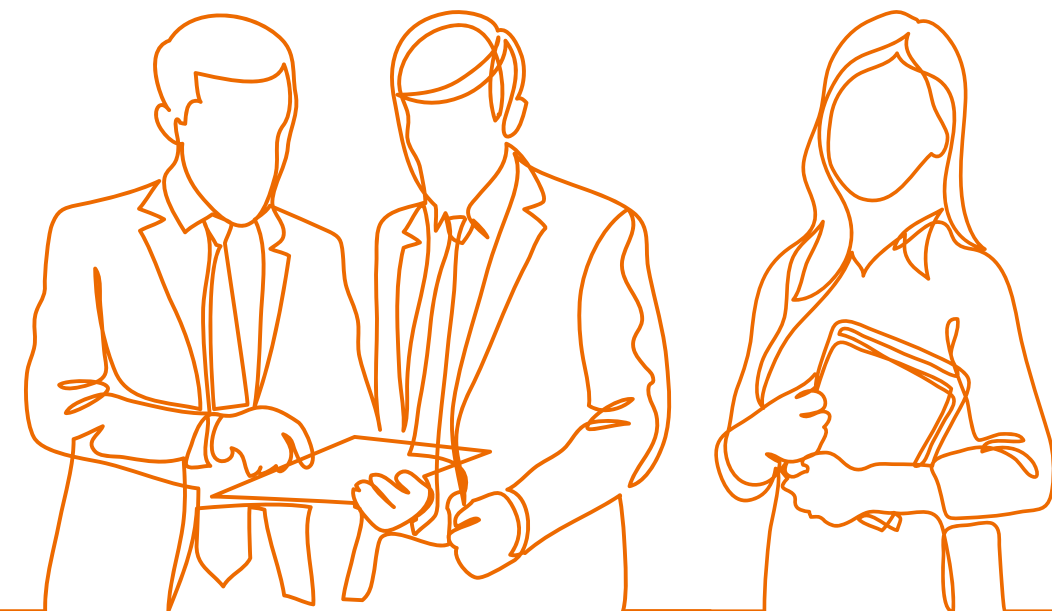
het
Inzichtenlab

www.hetinzichtenlab.nl



Inhoud

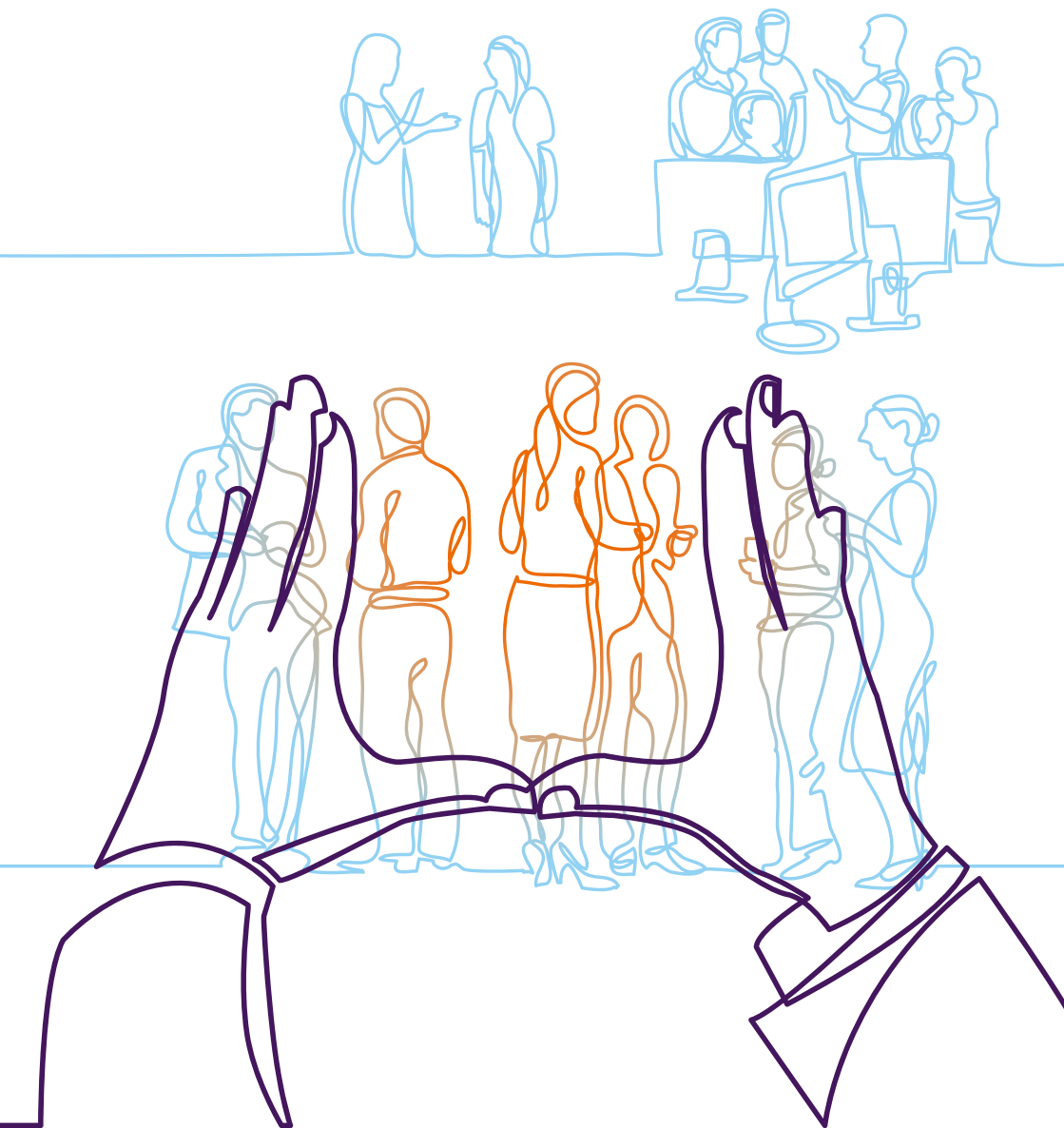
Voorwoord.....	5
Inleiding.....	11
Hoofdstuk 1	
<i>Inspecteurs over wat hen drijft</i>	14
Bijdragen aan de maatschappij.....	14
Veel passie en betrokkenheid.....	15
Interpretatie.....	18
Hoofdstuk 2	
<i>Inspecteurs over wat hen bezighoudt</i>	19
Adviseren of niet?.....	19
Waardering uitspreken of niet?.....	23
Verlamd door voorzichtigheid.....	24
Ruimte voor maatwerk.....	25
Zichtbaarheid van het werk.....	27
Collegiale intervisie.....	32
Interpretatie.....	34
Hoofdstuk 3	
<i>De invloed van de context waarin inspecteurs opereren</i>	35
De keurmeester.....	35
De onderzoeker.....	37
De strateeg.....	40
De expert.....	43
Interpretatie.....	45
Hoofdstuk 4	
<i>Inzichten</i>	46
<i>Het Inzichtenlab en de auteur</i>	48



'We hebben intensief geluisterd naar inspecteurs'

De 'stam' van inspecteurs in beeld brengen, dat had Teusjan Vlot, algemeen secretaris Inspectieraad en hoofd Bureau Inspectieraad, voor ogen. Eind 2016 vroeg hij daarom antropoloog Manja Bomhoff om te onderzoeken wie dat nou precies zijn, inspecteurs. Hoe ziet hun vak eruit, wat houdt hen bezig, wat voor type mensen zijn het, hoe gedragen ze zich? Wat vinden zij een goede inspecteur, en zijn ze dat zelf al? Zijn er collega's die ze als rolmodel zien?

Vlot: "Ik zie Manja als onze 'hokjesman', zoals programmamaker Michael Schaap dat is in het gelijknamige televisieprogramma. Daarin onderzoekt hij de leefwereld van mensen in verschillende subculturen ('stammen') in Nederland." Manja Bomhoff vindt het een mooie vergelijking. "Als antropoloog heb ik aandacht voor waarden; wat vinden mensen belangrijk? Daarnaast kijk ik naar de omgeving – de context – waarin mensen werken. Want die bepaalt voor een groot deel de bewegingsruimte die individuen ervaren in hun werk.



In ‘inspectieland’ wordt van inspecteurs veel verwacht. Op allerlei manieren worden zij in hun professioneel handelen gestuurd. Maar je kunt lastig mensen sturen wanneer je niet weet wat hun waarden en beweegredenen zijn. In dit onderzoek kreeg ik alle ruimte om erachter te komen wat inspecteurs zélf belangrijk vinden.”

Vlot: “Als Bureau Inspectieraad hebben wij de opdracht om een bijdrage te leveren aan de professionalisering van inspecties en inspecteurs. Als je dat goed wilt doen, moet je inspecteurs en hun werk goed kennen. We weten al veel over inspecties, maar veel minder over de mensen achter de inspecties.” De keuze voor kleinschalig kwalitatief onderzoek was een bewuste, legt Vlot uit. “Kwantitatief evidence based onderzoek heeft ook z’n waarde natuurlijk, maar ik wilde nu juist het onderzoek gebruiken om mensen te laten vertellen over hun vak, en daarmee ook de dialoog te stimuleren; binnen en tussen inspecties. Laat mensen maar vertellen wie ze zijn, wat ze doen, waarom ze dingen doen, waar ze zich over verwonderen of waar ze zich aan ergeren.” Vlot is zich ervan bewust dat je op basis van dit onderzoek dus geen generaliserende conclusies kunt trekken over wat inspecteurs denken of doen. “Maar het geeft wél inzichten over hoe je toezicht nog verder kunt professionaliseren.”

Inspecties hebben een groot vertrouwen in de grotere getallen en patronen, is de ervaring van Bomhoff, die vaker onderzoek naar inspecties deed.



“Je zou je afkunnen vragen wat de mening van de elf geïnterviewde inspecteurs zegt over alle inspecteurs. Dat blijft moeilijk, vooral in een wereld die zo graag de zekerheid wil voelen van de grote getallen. Maar ik denk dat het een goed begin is om eens heel intensief te luisteren naar een paar inspecteurs. Door kwalitatief onderzoek te doen, maak je juist ook de persoonlijke overwegingen van mensen inzichtelijk. Inspecteurs hebben niet zo vaak de mogelijkheid om hun eigen dilemma’s naar voren te brengen. Ze zijn daar heel open over geweest in de gesprekken.”

Het resultaat van het onderzoek heeft Vlot aangenaam verrast. “Ik vond het mooi om te zien dat inspecteurs zulke heldere opvattingen hebben over wat een goede inspecteur is en hoe die omgaat met normen. Dat maakt het voor mij duidelijke professionals. Ik zie ook dat ze op zoek zijn naar de balans tussen kaders en eigen opvattingen. Dit noemen we ‘professionele ruimte’, een thema waar we ons al een aantal jaar mee bezighouden. Aan de ene kant wil je inspecteurs die – waar ze ook zijn – oog hebben voor de context. Tegelijkertijd geef je ze als organisatie richtlijnen mee, soms zelfs protocollen, of geautomatiseerde systemen. Hierdoor kunnen inspecteurs minder rekening houden met de diversiteit in context en krijgen ze minder ruimte voor eigen afwegingen. Dat ingewikkelde spanningsveld is er, elke inspectie worstelt ermee. Dit onderzoek biedt stof voor het doorlopende gesprek over vragen als ‘hoe gaan we hiermee om’ en ‘hoe kunnen we de balans zo goed mogelijk vinden?’”

Voor Bomhoff straalt dit rapport uit dat de geïnterviewde inspecteurs heel goed nadenken over hoe ze hun werk het beste kunnen doen. “Daar hoort ook bij dat ze niet allemaal hetzelfde denken. Ze kunnen juist in hun vak groeien als ze de gelegenheid krijgen om in gesprek te gaan over de dilemma’s die ze in hun werk tegenkomen, en ontdekken welke verschillende opvattingen er leven.” “Het inspectievak is nog een vak in ontwikkeling,” zegt Vlot.

“We willen graag dat inspecteurs **nóg** beter weten wat hun vak inhoudt, en daarover inderdaad regelmatig met elkaar in overleg gaan. Zoals ook andere professionals dat doen, medici bijvoorbeeld. Dit onderzoek is een kleine – maar betekenisvolle – eerste stap om die voortdurende dialoog over het inspectievak te bereiken.”



Inleiding

Er wordt veel over inspecteurs gesproken. Of het nu in de Tweede Kamer is, of in de krant. Inspecteurs krijgen de opdracht om strenger of juist flexibeler te zijn. Er wordt ze gevraagd om transparant te zijn over wat ze doen en wat ze aantreffen. Er is verontwaardiging over de ‘afvinklijstjes’ waarmee ze werken of ophef om de misstanden die door inspecteurs worden aangekaart.

Het doel van dit onderzoek was om meer inzicht te krijgen in wat inspecteurs zelf bezighoudt en hoe zij hun vak zien. Dat inzicht kan de Inspectieraad, de Academie voor Toezicht – en alle anderen die beleidsmatig en strategisch nadenken over toezicht – helpen de aansluiting te houden met de werkvloer. Want hoe ervaren inspecteurs hun vak? Waarvoor doen zij het? En wat vinden zij er mooi of ingewikkeld aan?

Voor dit onderzoek zijn gesprekken gevoerd met inspecteurs over hun vak. De gesprekken begonnen met enkele persoonlijke vragen over de achtergrond van de inspecteur, de motivatie om voor dit beroep te kiezen en de belangrijkste doelstellingen in het dagelijkse werk. Daarna ging het over de ervaren ruimte en kaders in het werk, ideeën over het nut en de effectiviteit van het inspectiewerk, randvoorwaarden voor een goede beroepsbeoefening en de kenmerken van een ‘goede inspecteur’. Verder ging het in de gesprekken over de relaties met ondertoezichtstaanden, beleidsmakers en andere stakeholders.

Het doel van de interviews was om meer inzicht te krijgen in wat inspecteurs bezighoudt. Er was

daarom in de gesprekken ruimte om dieper in te gaan op thema’s die de inspecteurs zelf aandroegen. Er werd expliciet gevraagd naar wat hen motiveert of frustrereert en wat verder belangrijk is. Alle inspecteurs hebben een conceptversie van dit verslag gelezen en gecontroleerd. Zij hebben aangegeven wat volgens hen de belangrijkste inzichten uit dit verslag zijn en of zij zichzelf voldoende herkennen in de beschrijvingen. Hun opmerkingen zijn vervolgens in dit eindverslag verwerkt.

De interviews werden gehouden met in het achterhoofd de grotere thema’s die in het toezicht spelen. Thema’s als transparantie, professionaliteit, disciplinerende uniformiteit en onafhankelijkheid. In de gesprekken kwamen deze



thema's expliciet of impliciet aan de orde. De geïnterviewde inspecteurs zijn op de hoogte van de meer theoretische of beleidsmatige discussies die hierover gevoerd worden. Maar daar ging het in dit onderzoek niet om. De gesprekken gingen over wat de inspecteurs zélf belangrijk vinden. Wat hen bezighoudt en wat maakt dat zij hun vak goed kunnen uitoefenen.

Dat inspecteurs voor dit onderzoek zijn uitgenodigd om over hun vak te praten is een bewuste keuze. Inspecteurs krijgen niet vaak de gelegenheid om op deze manier open over hun werk en hun opvattingen daarover te praten. Vanwege de gevoeligheid en de vertrouwelijkheid van wat zij doen, vanwege het belang om gezag uit te stralen en vanwege het belang om naar buiten toe als één inspectie of zelfs één overheid te spreken. De meeste (onderzoeks)publicaties over inspecteurs hebben dan ook een andere insteek en benadrukken juist de algemenere kanten van het werk: het beroep. De benadering waar hier voor gekozen is laat meer ruimte voor het persoonlijke, de

eigen invulling en interpretatie en de variatie die daarmee onlosmakelijk samenhangt. Dit perspectief biedt een waardevolle toevoeging aan een anders wat eenzijdig beeld.

Er werden gesprekken gevoerd met elf inspecteurs uit vijf inspecties.¹ Vanwege de anonimiteit zijn veel contextfactoren algemener omschreven of weggelaten. De quotes van de inspecteurs zijn zo veel mogelijk letterlijk weergegeven, maar zo nodig geanonimiseerd, verduidelijkt of ingekort.

De gesprekken waren inhoudelijk in veel opzichten zeer verschillend. Die verschillen komen in deze rapportage uitgebreid aan bod. De ene inspectie is duidelijk de andere niet. Verschillen in het veld, de stakeholders, de wetgeving en de handelingsruimte maken dat het werk van inspecteurs enorm varieert. Ook de overeenkomsten, want die waren er zeker, komen aan bod.

Ook de ene inspecteur is duidelijk de andere niet.² Dit is nadrukkelijk geen generaliserend verslag van hoe inspecteurs in het algemeen denken of doen. Zoveel als mogelijk wordt in de afsluitende paragrafen aangegeven hoe het materiaal geïnterpreteerd kan worden. Het is een bundeling van de belangrijkste, interessantste en verrassendste inzichten uit elf persoonlijke gesprekken.³

Een terugkerend thema in de gesprekken was de relatie met het grotere publiek en het gebrek aan zichtbaarheid van het inspectiewerk. Veel van de inspecteurs zouden graag zien dat hun inspectie meer naar buiten zou treden. Maar als inspecteurs wensen dat een groter publiek kennismaakt met hun werk dan is het noodzaak om er wat meer over los te laten. Dit document biedt allerlei handvatten voor een (hernieuwde) kennismaking met inspecteurs.

In het eerste hoofdstuk vertellen de inspecteurs wat hen drijft in hun vak. Het tweede hoofdstuk maakt inzichtelijk voor welke uitdagingen de inspecteurs komen te staan in

de uitvoering van hun dagelijkse werk. In hoofdstuk drie wordt aan de hand van vier portretschetsen de invloed van de context duidelijk gemaakt op het werk van een inspecteur. In het vierde hoofdstuk ten slotte zijn de inzichten die tijdens het onderzoek zijn opgedaan bij elkaar gezet. Dit kan ondersteuning bieden bij een gesprek met inspecteurs over de ruimte die zij wel of niet ervaren in hun vak.

1. De volgende Inspecties en Rijksonderdelen maken deel uit van de Inspectieraad: Agentschap Telecom, Erfgoedinspectie; Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie Jeugdzorg, Inspectie Leefomgeving en Transport, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Inspectie Veiligheid en Justitie, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, Staats-toezicht op de Mijnen.

2. Wanneer in de tekst gesproken wordt van 'inspecteurs' wordt 'de geïnterviewde inspecteurs' bedoeld.

3. Hierin zit uiteraard ook een persoonlijke component. Meer informatie over het Inzichtenlab en de auteur is achterin dit verslag te vinden.

Inspecteurs over wat hen drijft

Centraal in de drijfveren van inspecteurs staat maatschappelijke betrokkenheid. Daarnaast demonstreren zij een grote passie en betrokkenheid ten opzichte van het veld, het onderwerp of de processen waar zij zich mee bezighouden. Interessant is dat geen enkele inspecteur aangeeft primair de wet te willen handhaven.

Bijdragen aan de maatschappij

De inspecteurs geven aan hun sector veiliger of kwalitatief beter te willen maken. Zij worden enthousiast van de mogelijkheden die zij zien om hier een steentje aan bij te dragen. Wanneer hen gevraagd wordt naar hun motivatie zijn de antwoorden verrassend vergelijkbaar:



Dit doel, bijdragen aan kwaliteitsverbeteringen of aan risicovermindering, staat voor de inspecteurs bovenaan. Hun betrokkenheid bij het veld kleurt de andere opmerkingen die zij over hun werk maken. Ze willen graag een bijdrage leveren en vinden het frustrerend als dit in hun ogen gehinderd wordt.

Veel passie en betrokkenheid

Er wordt volgens inspecteurs soms (te) veel van hen verwacht. Hun eigen verwachtingen zijn echter minstens even hoog. Tijdens ieder gesprek werd de inspecteurs gevraagd wat volgens hen een goede inspecteur kenmerkt. De antwoorden op deze vraag zijn intrigerend en laten mooi de veeleisendheid zien. Ze maken duidelijk dat de inspecteurs met veel passie en betrokkenheid spreken over hun vak.



“Als inspecteur moet je kennis hebben van het vakgebied waarin je werkt maar je moet je ook laten informeren door de mensen met wie je werkt. Je moet optreden waar nodig, dus als er handhavend opgetreden moet worden moet je dat ook doen. En je moet openstaan voor nieuwe ontwikkelingen, en ook nieuwe visies op bepaalde dingen. Als inspecteur moet je voor heel veel openstaan maar toch ook wel sterk genoeg in je schoenen staan om zelf een beslissing te nemen op basis van alle informatie die je ontvangt. Een spin in het web. Je moet de balans vinden tussen alle partijen, burgers, stakeholders, ondertoezichtstaanden, Den Haag.”



“Een goede inspecteur is onafhankelijk en buitengewoon sociaal. Het gaat niet om wat je schrijft maar wat je in contacten voor elkaar krijgt. Die contacten heb je nodig om informatie op te halen, maar ook om het weer terug te geven zodat anderen met de informatie aan de slag kunnen. Je moet ook omgevingssensitief zijn. Je moet de literatuur lezen, je vak bijhouden, maar ook je voelsprietten uit hebben staan: wat vindt de samenleving van wat wij doen? Wanneer zie je inspecteurs in topvorm? Dat is bijvoorbeeld in een gesprek waarbij je iets zegt en waarbij de ondertoezichtstaande eerst slikt, nog even in de verdediging schiet, maar dan opeens zie je het kwartje vallen en zie je hem denken: oké dit kan ik er zelf aan doen. En niet omdat het moet van de inspectie, maar omdat ik het zelf ook belangrijk vind. Overtuigingskracht, de intrinsieke waarde kunnen benadrukken. Wij komen in ons vak geen cowboys en boeven tegen, dus ‘hard en toch rechtvaardig’, dat is niet zo vaak nodig. Meestal heeft men het goede doel voor ogen en is het de kunst om daarbij aan te sluiten.”



Inspecteurs over wat hen bezighoudt

Interpretatie

De inspecteurs straalden op allerlei manieren een grote betrokkenheid uit. Daar zijn ze mogelijk ook op geselecteerd voor dit onderzoek. De inspecteurs zijn allen voorgedragen door een leidinggevende. Het ligt voor de hand dat die de meest betrokken inspecteurs voor dit onderzoek voor hebben gedragen. Of die betrokkenheid te generaliseren valt over grotere groepen inspecteurs is op basis van dit onderzoek niet te zeggen. Veel interessanter is het inzicht dat dit onderzoek biedt in de wijze waarop betrokken inspecteurs die betrokkenheid voelen en uiten.

- De betrokkenheid is met name gericht op het veld waarop toezicht gehouden wordt.
- De betrokkenheid krijgt vorm in sterke, onafhankelijke ideeën over de effectiviteit van het werk en de behoefte dat voorop te stellen.
- De betrokkenheid vertaalt zich in de hoge eisen die inspecteurs stellen aan het werk, aan zichzelf en aan hun collega's.

In het volgende hoofdstuk komen de grootste uitdagingen die de inspecteurs daarbij zien aan de orde.

In het vorige hoofdstuk werd duidelijk dat de inspecteurs in hun werk vooral het maatschappelijke doel voor ogen hebben. De regelgeving en handhavinginstrumenten die zij tot hun beschikking hebben, zien de meeste inspecteurs meer als middel dan als doel. Een aantal maakt ook graag gebruik van andere middelen, zoals adviseren en waardering uitspreken. De vraag is echter welke ruimte zij hiervoor krijgen binnen hun inspectie en hoe ze daar creatief mee omgaan. Daarnaast houden zaken als de voorzichtigheid binnen inspecties, de ruimte voor maatwerk en de zichtbaarheid van het werk hen bezig. Collegiale intervisie vinden ze belangrijk. Eén inspecteur is immers geen inspecteur.

Adviseren of niet?

Sommige inspecteurs proberen hun ondertoezichtstaanden te helpen om de kwaliteit te verbeteren of risico's te vermijden door te vertellen over *best practices* in het veld of door te wijzen op ruimte binnen de regels. Ondertoezichtstaanden vragen hier regelmatig om. Bij veel inspecties wordt het geven van advies ontmoedigd. Bij sommige inspecties wordt het, volgens de inspecteurs, zelfs expliciet verboden. Voor inspecteurs kan dit een lastige opdracht zijn. Er zijn verschillende manieren waarop de inspecteurs, zonder het advies te noemen, toch adviseren. De volgende drie quotes tonen verschillende manieren waarop ze dat doen:



“Als je geen advies geeft, dan kan het bedrijf de ene kant op gaan terwijl ze de andere kant op moeten gaan. Je kunt dan niets doen en ze de afgrond in zien gaan, of je kunt ze helpen. Het is in niemands belang om dat niet te doen. *Compliance assistance* noemen ze dat hier. Prima, je ontkomt niet aan adviseren.”

“Ik ben een graag geziene gast. Ik geef tips and tricks weg. We mogen formeel weliswaar geen advies geven, maar je kunt wel aangeven waar er bijvoorbeeld ruimte is in de wetgeving. Bijvoorbeeld als een organisatie heel erg opziet tegen een nieuwe opdracht vanuit de wetgeving. Dan kijk ik met ze mee en dan laat ik ze bijvoorbeeld zien dat ze een paar onderdelen eigenlijk al zo goed als geregeld hebben. Dan hebben ze dus meer in huis dan ze dachten en dan zeg ik: dat kunnen jullie ook.”



“In onze brieven staan ook adviezen. Dat mag eigenlijk niet. Maar ik heb daar een manier voor gevonden. Ik mag een bijlage meesturen met de brieven. Daar heb ik goedkeuring voor en die mag ik naar eigen inzicht invullen. Ik houd het daarin zakelijk, maar er staan adviezen in om de processen te verbeteren. Mijn baas is een keer meegegaan en heeft daarna tijdens een afdelingsoverleg gezegd dat hij het ongelofelijk vond hoe ik dat deed: geen advies geven en toch wel advies geven. Je ontkomt er niet aan. Want anders kom je het de volgende keer weer tegen – dan was het net geen fout maar is het een fout geworden. Gezamenlijke gesprekken met de ondertoezichtstaanden en de korte reflectie daarvan in de brief maken het toezicht enorm efficiënt. Je kunt ze daarmee een bepaalde richting op duwen.”



Op verschillende manieren geven deze inspecteurs toch goede voorbeelden of adviezen. Ze vinden het zo belangrijk om mee te werken aan verbeteringen bij de ondertoezichtstaanden dat ze creatief nadenken over de manieren waarop ze kunnen adviseren.

Tegelijkertijd zijn er inspecteurs die veel minder die neiging lijken te hebben om te adviseren. Zo vertelde een van hen: “Als ze aan mij vragen: ‘Wat versta jij dan onder dat wettelijk vereiste?’ Dan zeg ik: ‘Het hoe is aan jullie, ik zeg alleen dát jullie het moeten regelen.’ De hoe-vraag, daar houd ik mij verder verre van. Een omschrijving van het doel is waar het om gaat. Het is een uitdaging om die scheiding aan te brengen. Maar wel een leuke.”

Waardering uitspreken of niet?

De spagaat die sommige inspecteurs ervaren met betrekking tot advisering, kan ook ervaren worden bij het geven van complimenten. Voor een inspecteur kan het uitspreken van waardering de meest logische manier lijken om de kwaliteit verder te stimuleren. Zoals een inspecteur kort maar krachtig stelde: “Ik denk heel basaal: als je iemand alleen om de oren slaat gaat ‘ie daar echt niet van leren. Je moet aangeven: dit gaat goed, dit kun je beter doen. Die ruimte om dat te kunnen doen is teveel weg gevallen.”

Volgens een ander draagt het geven van complimenten bij aan het vertrouwen in de toezichthouder: “Het moet beter, het kan ook beter; maar we moeten ook waardering uitspreken voor wat er gebeurt. Het wordt niet beter door alleen te zeggen wat er beter moet. Wat er goed gaat, moeten we onderstrepen. Zo groeit ook het vertrouwen.”

Een andere inspecteur maakt een vergelijkbaar punt: “Als je op te kleine details focust die niet goed zijn en die details enorm gaat uitmeten dan denk ik dat dat je geloofwaardigheid niet echt ten goede komt. Geloofwaardigheid krijg je als je goed kunt uitleggen waarom iets niet goed is. Maar ook als je kunt benoemen wat wel goed gaat. Dat je niet alleen zoekt naar wat er niet goed gaat.”

Maar ook het benoemen van wat er goed gaat wordt bij sommige inspecties ontmoedigd. Toezichthouders willen niet medeverantwoordelijk worden voor de uiteindelijke kwaliteit van de ondertoezichtstaanden door het geven van advies of complimenten.



“Inherent aan het werken van een inspectie op dit moment: er is veel focus op wat er mis gaat, daarover rapporteer je. Vanuit kennis over hoe je veranderingen teweegbrengt weet ik dat je je juist moet richten op wat er goed gaat. Om vanuit daar te werken aan wat er beter kan. Elke organisatieadviseur kan je uitleggen waarom het zo belangrijk is om te laten zien wat er goed gaat. Wij focussen alleen op wat er niet goed gaat. Als er een calamiteit is kijk je niet naar wat er goed is gegaan. Als we een rapport schrijven en je beschrijft wat er goed gaat, dan wordt dat als ballast gezien. In processen moeten we vooral aangeven wat er niet goed gaat. Ik zei eens in het begin: ‘Goh, dat vind ik goed’. En toen werd er gezegd: ‘Nee, een inspecteur zegt nooit wat er goed gaat’. Je moet er mee wachten, want anders lijkt het net alsof alles goed is. En het juridisch denken is: we hebben alleen maar vastgesteld dat het niet fout is. Als we schrijven dat een ondertoezichtstaande het goed doet en morgen gebeurt er iets, dan zeggen ze: ‘De inspectie zei dat het goed was.’”

De ene inspecteur geeft dus aan te denken dat het goed is voor het vertrouwen in de inspectie, weer een ander benadrukt de effectiviteit van complimenten. Ze vinden het allemaal lastig iets niet te mogen doen waarvan ze zelf denken dat het nuttig is.

Verlamd door voorzichtigheid

Er zijn inspecteurs die aangeven soms verlamd te worden door de voorzichtigheid binnen hun inspectie: “Er zit een angst om fouten te maken. De laatste jaren juridificeren we erg. Onder invloed van juristen is steeds de vraag: waar mogen we een uitspraak over doen?”

Een andere inspecteur verwoordt het nog stellig:

“Hier mag je geen fouten maken, want stel je voor dat het in de krant komt. Je mag absoluut geen fouten maken. Ook vooraf bekijken we waar veel fouten worden gemaakt, omdat dat de minister zijn kop zou kunnen kosten. Kun je je voorstellen hoe het is om geen fouten te mogen maken? Dan ga je alles afdichten. Dus je komt geen stap verder. Of heel kleine stapjes.”



Sommige inspecteurs zijn dus kritisch op de voorzichtigheid binnen hun inspectie en de in hun ogen te ver gaande en te gedetailleerde kritiek op rapportages of op eigen initiatief: te uitgebreide rondes langs teveel collega's; teveel commentaar op futiliteiten en taakkundige kleinigheden of teveel schrapwerk waardoor alles verdwijnt wat een inspectieverslag voor de inspecteur zelf waardevol maakt.

Ruimte voor maatwerk

In verschillende gesprekken kwam het thema uniformiteit naar voren. Sommige inspecteurs hebben weinig te maken met uniformering binnen hun inspectie. Bij andere inspecteurs beïnvloedt dit thema juist ieder aspect van hun werk. In het verlengde van wat werd gezegd over de druk om geen fouten te maken, ging het over de druk om uniform op te treden.

“De systematisering en het uniforme is wel heel erg een harnas geworden van de professionele ruimte. Het is een dilemma. Je wilt kwaliteit als inspectie en je wilt dat ondertoezichtstaanden op dezelfde punten bekeken worden en dat de beoordeling niet te ver uit elkaar loopt. Aan de andere kant zijn ondertoezichtstaanden niet allemaal hetzelfde en moet je de context kunnen betrekken. Je moet de professionele ruimte of intuïtie wel hebben. Er is ruimte nodig om daar handen en voeten aan te geven. Meer ruimte voor maatwerk.”

“Ik zeg niet dat het slecht is, maar het is een dilemma. Het is een worsteling: het systematische ophalen, transparant zijn. Je krijgt nu teveel eenheidsdenken en die heel grote nadruk op uniformiteit. Technisch gezien klopt dat allemaal, maar je wilt iets bereiken met toezicht. Je wilt de handen op elkaar krijgen. Je wilt dat de ondertoezichtstaande zegt: ‘Je hebt gelijk, hier kan ik iets mee’.”



Deze inspecteurs zijn kritisch over het gebrek aan vrijheid die individuele inspecteurs binnen hun inspecties hebben om te doen wat zij denken dat goed is.

“Ik snap het ergens wel, maar het is een slechte ontwikkeling. Het gaat te veel om uiterlijke schijn. Het is ook de wind die er waait. Onze vorige IG gaf aan dat we alleen nog maar onaangekondigd langs zouden komen. Ook dat snap ik, maar dat dat per definitie zo moet, en altijd? En dan zeggen ze: nee, dat is niet per definitie, het kan altijd anders. Nou, vergeet het maar: dan moet je echt heel goede argumenten hebben en die kunnen uitleggen. Dat vind ik belachelijk. Ik vind dat je goede argumenten moet hebben om aangekondigd langs te komen. Maar inspecteurs zouden de vrijheid moeten hebben om dat per geval zelf te beslissen. Het gaat om een maatschappelijke tendens. Doordat er allerlei maten generiek worden opgesteld hebben de goeden daaronder te lijden.”



Die druk om uniform op te treden heeft volgens sommige inspecteurs tot gevolg dat de besluitvorming intern soms lastig kan zijn. De inspecteurs die hierover uitgebreider spreken geven aan dat zij dit vooral zien als een organisatieprobleem: “We zien dat er heel lang over gedaan wordt; en ondanks alle pogingen om het sneller naar de buitenwereld duidelijk te maken blijven we heel lang dingen binnenhouden. We vinden dat het goed moet zijn en eenduidig. We moeten gelijk oordelen bij verschillende organisaties. Daar gaat heel veel interne energie in zitten. En ondertussen is die buitenwereld alweer verder aan het gaan.”

De inspecteurs gaan in op verschillende door hen ongewenste processen die vaak met elkaar lijken samen te hangen. Ze noemen de uniformering, de formalisering, de juridificering en de bureaucratisering. Eén inspecteur is bijzonder ontstemd over wat hij ziet als de bureaucratisering van zijn inspectiewerk. “De bureaucratisering is de laatste paar jaren tot ongeken-de hoogte gestegen. Het heeft geleid tot meer regels, meer procedures, meer ‘lagen’ ertussen en meer ‘kolommen’ ernaast. Er worden steeds meer generieke maatregelen opgesteld. Wij als inspecteurs moeten daardoor steeds meer verantwoording afleggen en krijgen minder verantwoordelijkheid.” Zijn lange carrière als inspecteur maakt dat hij de recente ontwikkelingen kan vergelijken met hoe het er eerder aan toe ging. Hij maakt zich zorgen over de consequenties die hij ziet: “De bureaucratise-ring is bij mijn groep in grote mate ten koste gegaan van het efficiënt inspecteren. Bij veel andere inspecteurs is het ten koste gegaan van hun motivatie”.

Zichtbaarheid van het werk

De inspecteurs vinden hun werk over het algemeen relevant. Ze zijn, zoals gezegd, sterk betrokken bij het hogere maatschappelijke doel. Daardoor zien sommigen het gebrek aan zichtbaarheid van hun werk als een gemiste kans. Zo vertelt een inspecteur hoe hij een van de veel voorkomende problemen van burgers in zijn toezichtveld als toezicht-houder helaas niet kan oplossen. Hij zou burgers graag beter willen voorlichten over hoe ze zelf dit probleem kunnen aanpakken. Andere inspecteurs spreken over de soms irreële verwachtingen die de inspectie wat hen betreft beter zou moeten managen. In een ander gesprek komt naar voren dat het publiek een te negatief beeld heeft over de ondertoezicht-staanden, omdat alleen incidenten en misstanden het nieuws halen.

Deze inspecteur zou graag zien dat kwaliteitsverbeteringen en mooie voorbeelden verspreid worden. Hij vindt dat een taak van de inspectie.

Kortom, de inspecteurs vinden meer zichtbaarheid van strategisch belang:

“In mijn optiek zouden we ook meer moeten nagaan: wat wil de burger? Het beeld dat de burger van ons heeft wijkt heel erg af van wat we in werkelijkheid doen. De politiek heeft ook geen idee. We zouden daarover dus beter en duidelijker moeten communiceren: wat we wel en wat we niet doen. En wat het zou betekenen als we iets anders zouden gaan doen. We moeten daarover eerlijker zijn, nu is het te politiek correct. Daarom zijn de consequenties ook niet heel duidelijk.”

“Wij willen, zoals de Inspectieraad ook adviseert, agenderend en signalerend optreden. Daar hoort actieve openbaarmaking bij. Dat we onderzoeken niet meer binnenhouden, maar ook de rapportages die er aan ten grondslag liggen openbaar maken. En wat meer naar buiten treden. Dat is waarvoor onze inspectie al heeft gekozen. Maar voor sommige doelgroepen zijn wij niet zichtbaar. Als inspectie moeten we dit wel doen, dat wordt nu ingezien. En de eerste stappen worden gezet. Op dit soort beleid is ook als inspecteur wel invloed uit te oefenen. Alle afdelingen vinden dat ze meer zichtbaar moeten zijn, meer transparant, en meer moeten samenwerken met andere partijen. Dat wordt zeker opgepakt en daar wordt iets mee gedaan.”



Meer uitleg over wat het werk inhoudt en wat de inspectie wel of niet kan doen, is voor veel inspecteurs een van de belangrijkste opdrachten voor hun inspectie. De noodzaak om dit te doen komt volgens verschillende inspecteurs ook voort uit de te hoge verwachtingen die burgers en politici nu van inspecties hebben. Voor inspecteurs kan het lastig zijn om met deze verwachtingen om te gaan. Ze hebben zelf niet altijd de middelen of handvatten om zaken te verbeteren. Zichtbaarheid kan hierbij een positieve rol spelen volgens verschillende inspecteurs:

“Misschien is onze taak als inspectie ook wel om uit te dragen: *shit happens*. Er gaan jaarlijks grote dingen mis, ook al doet iedereen zijn stinkende best. Daar zou je veel actiever in kunnen zijn: dat je naar de buitenwereld niet alleen laat zien wat je in je rapporten vindt, maar ook wat er gebeurt. We zijn heel lang meegegaan in die risicoregelreflex. Nu zeggen we: daar letten we op, maar dat kan nog wel iets meer.”



De gewenste zichtbaarheid waar deze inspecteurs over spreken moet inhoudelijk zijn. Een inspecteur waarschuwt voor de ongewenste consequenties die een verkeerde afrekencultuur met zich mee kan brengen. In zijn inspectie gaat het volgens hem te veel om aantallen inspectiebezoeken en andere, in zijn ogen onzinnige, indicatoren voor het toezichtswerk.

“In de politieke context is de minister erbij gebaat om te kunnen zegen: ‘Kijk, we hebben veel meer inspecties gedaan.’ Dat is de politieke druk. Dus wat we kunnen doen is één inspectie uitvoeren en die drie keer benoemen: een audit, een objectinspectie en misschien nog wel een incidenteninspectie ook. Dan hebben we er drie terwijl we er vroeger één hadden. En stel je voor, dan komen we volgende week terug en dan hebben we er in totaal zes. Zo erg is het nu ook weer niet, maar je kunt zeker creatief boekhouden met inspecties. Die neiging wordt op deze manier gestimuleerd.”



Hij overdrijft duidelijk met zijn voorbeeld en lacht erbij. Maar hij is tegelijkertijd zeer serieus en bezorgd over de onzinnige wens alles te meten. Verantwoording in termen van *output* in plaats van *outcome* is een vorm van zichtbaarheid die volgens hem niet bijdraagt aan een beter begrip van het veld en het toezicht.

Collegiale intervisie

Anderzijds wordt juist door diezelfde inspecteurs enthousiast gesproken over de ontwikkeling binnen inspecties om elkaars werk op productievere wijze collegiaal te verbeteren. Sommige inspecteurs hebben dit al lange tijd zelf informeel met collega's georganiseerd: "Ik heb er geen vrede mee als een brief een 7,5 krijgt. Een 8 vind ik wat akelig. Ik ben pas tevreden met een 9 of een 10. Dus mijn brief laat ik door een collega lezen. Maar ik zoek wel de beste collega uit."

Bij verschillende inspecties is men, volgens de inspecteurs, goed bezig om feedback en intervisie meer formeel te organiseren. Bij een inspectie waar dit al verder ontwikkeld is, zijn de inspecteurs enthousiast over de toegevoegde waarde van dit proces:

"Op papier krijgen lukt altijd wel. Tegelijkertijd merk ik dat ik andere mensen nodig heb om mee te lezen. De lezerscheck van collega's. Zij wijzen me op dingen die ik zelf niet zie. Ik zit daar zelf redelijk open in. Ik ben ook wel kritisch en sta voor mijn product want ik heb erover nagedacht. Dus ik vraag door over waarom zij vinden dat het anders moet. Ik zie zeker de toegevoegde waarde hiervan, het

is eigenlijk een wezenlijk onderdeel van ons werk. En ik lees zelf ook af en toe voor anderen. We doen sowieso alles altijd met zijn tweeën. Eén inspecteur is geen inspecteur."



De geïnterviewde inspecteurs zijn enthousiast over het teamwerk met hun directe collega's. Het met elkaar meedenken in teams wordt als constructief gezien. In de kleinere teams wordt diversiteit in visies en professionele achtergronden als een sterk punt ervaren. Een inspecteur merkt op dat die diversiteit, zeker wat betreft culturele achtergronden, in zijn inspectie mag toenemen. Verschillende inspecteurs merken op dat ze vinden dat intervisie en *on the job learning* nog weinig is ontwikkeld en veel zou kunnen opleveren.

"Je krijgt een positie als toezichthouder, maar je moet hem ook verdienen. Daar moet je continu aandacht aan geven. Je moet je er bewust van zijn, want het geeft je ook macht. Daar moet je zorgvuldig mee omgaan. Als je hier komt werken dan moet je dat toch leren, ook al heb je heel veel ervaring. De machtspositie, het verdienen ervan maar ook hem nemen. Betrouwbaarheid; daar gaat het om. Soms heb ik het gevoel dat een gesprek met een onder-toezichstaande goed ging, als ik de lead kon houden in het gesprek. Maar soms heb ik ook wel eens het gevoel: ben ik nou gepieeld hier? Soms is het zo'n mooi verhaal en is er geen speld tussen te krijgen. Dat zijn heel professionele bestuurders van heel grote organisaties. Die weten heel goed hoe ze zo'n gesprek moeten leiden en moeten sturen. Wij hebben daar veel minder kaas van gegeten. Het strategische, het doorprikken van gesprekstechnieken. Dat is wel een aandachtspunt en zou bijvoorbeeld een onderwerp voor intervisie kunnen zijn."



De invloed van de context waarin inspecteurs opereren

Interpretatie

Wel of geen advies geven? Wel of geen complimenten geven? Wat mag wel en wat mogen we niet doen en hoe verhouden die richtlijnen zich tot wat we belangrijk vinden aan ons werk? Dit zijn belangrijke onderwerpen voor de inspecteurs. Het gaat sommige inspecteurs makkelijker af dan andere om een manier te vinden om dat wat zij persoonlijk belangrijk vinden binnen de kaders in te passen. Dit heeft waarschijnlijk vooral met de eerder genoemde verschillen tussen de inspecties te maken. In enkele gevallen heeft de inspecteur genoeg ruimte om hier zelf keuzes in te maken. In sommige andere gevallen lukt het de inspecteur om creatief te zijn in het vinden van eigen ruimte.

In het licht van de betrokkenheid van de inspecteurs zijn veel van de uitdagingen, frustraties en doelen waarover de inspecteurs vertellen goed te begrijpen. Juist omdat de inspecteurs graag een maatschappelijke bijdrage willen leveren en hoge eisen stellen aan het werk, voelen zij zich soms beperkt en denken zij na over hoe het beter kan.

Het is lastig te zeggen of die frustraties en uitdagingen te generaliseren zijn. Het zou bijvoorbeeld zo kunnen zijn dat minder betrokken inspecteurs minder 'last' hebben van sommige frustraties. Of minder uitgesproken ideeën hebben over wat er goed gaat en wat er beter kan. De vraag is wat dit materiaal wél vertelt. Juist het gegeven dat betrokken inspecteurs deze reflecties delen maakt ze waardevol en het serieus nemen waard.

Veel van de thema's die in de voorgaande hoofdstukken aan de orde komen spelen bij alle inspecties en in de beleving van alle inspecteurs een rol. Die rol kan echter wel heel verschillend zijn. En hoewel die verschillen voor een deel persoonlijk zijn, hangt veel samen met de zeer diverse situaties waarin deze inspecteurs opereren. Dit hoofdstuk laat daarom aan de hand van vier verschillende 'portretten' zien wat de invloed is van die context op het werk van een inspecteur. We kijken mee met:

- de keurmeester, wiens inspectie kritisch wordt gevolgd, terwijl er grote verschillen zijn in visie op kwaliteit;
- de onderzoeker, voor wie het meer gaat om inzicht in de werking van processen dan om wet- en regelgeving;
- de strateeg, die veel ruimte heeft om te experimenteren;
- de expert, die in een complex veld werkt waar inhoudelijke kennis de hoofdrol speelt.

De portretschetsen zijn elk samengesteld uit de ervaringen en meningen van verschillende inspecteurs en geven uiteraard een versimpeling van de complexe werkelijkheid weer. Ze laten zien hoe de diversiteit in de werkgebieden zich vertaalt in verschillende mogelijke invullingen van het vak. Die diversiteit valt grotendeels samen met de voor dit onderzoek bezochte vijf inspecties. Maar niet volledig. Ook binnen een inspectie kan het verschil in taak, veld en aanpak groot zijn. In werkelijkheid is de diversiteit tussen en binnen inspecties dus nog veel groter.

De keurmeester

Als een inspectie kritisch wordt gevolgd, terwijl er grote verschillen zijn in visie op kwaliteit

“Grosso modo is er veel respect voor wat wij zeggen”, zegt een inspecteur over zijn vaste ondertoezichtstaanden. Hij heeft langdurende relaties met ondertoezichtstaanden in een duidelijk afgebakende regio. Niettemin geeft hij aan dat de ondertoezichtstaanden de inspectie kritisch volgen en regelmatig kritiek uiten op het beleid. Ze proberen invloed uit te oefenen door te bellen. Wanneer ze merken dat dat niet werkt, zoeken ze het soms hoger op.

Veel van wat deze inspecteur en zijn collega's doen gaat over het in kaart brengen van risico's en kwaliteit. Kwaliteit is geen eenduidig begrip in deze sector. Stakeholders kijken er verschillend naar. Hij vertelt hoe hij zijn kennis over kwaliteit op peil houdt door de vakliteratuur te lezen en door steeds te leren van goede voorbeelden in het veld.

De inspecteur constateert dat er grote visieverschillen zijn binnen zijn inspectie. Het is een uitdaging goed om te gaan met deze verschillen: "Mensen werken vanuit verschillende paradigma's. Je hebt de juridisch geschoolden die het kader kennen. En je hebt mensen met een meer sociaal-wetenschappelijke achtergrond; die weten iets over onderzoek en toetsen. Het gaat erom dat we kijken naar het resultaat van het werk. Het is niet de vraag wie er gelijk heeft. Laten we ons vooral op de buitenwereld richten en kijken welk effect ons werk heeft."

Het doel, de kwaliteit stimuleren en de risico's tegengaan, is meervormig en multi-interpretabel. Daarom is de vraag naar de effectiviteit van het toezicht er een die deze inspecteur zeer bezighoudt. "Soms vraag ik me af: kijken wij wel goed? Kijken we waar we moeten kijken? We kijken vaak aan de voorkant: is er een kwaliteitsbeleid bijvoorbeeld. Maar dat zegt nog niet zo veel over de *outcome*."

Binnen de inspectie worden veel toetsingsinstrumenten en meetinstrumenten ontwikkeld die de inspecteurs handvatten zouden moeten bieden. Daar wordt intern veel energie ingestoken.

Over de ondergrens van kwaliteit lopen de ideeën minder uiteen. Daar ligt dan ook een belangrijke taak: "Ik vind het grootste nut van toezicht dat er altijd iemand meekijkt. Dat heeft al een duidelijke functie. Dat een ondertoezichtstaande niet zo maar zijn gang kan gaan."

Het ministerie zit dicht op het werk van deze inspecteur. In Den Haag is evengoed veel inhoudelijke kennis van de sector aanwezig en daar wisselen de visies op goede kwaliteit en risico's evenzeer. Dat maakt het inspelen op de beleidswijzigingen een uitdaging. De verhouding met het ministerie bepaalt het dagelijkse werk. Niet in het minst omdat ook burgers ideeën hebben over dit toezichtsveld en wat er moet gebeuren.

Hoewel het ingewikkeld kan zijn om in dit krachtenveld effectief toezicht te houden, is de drang groot om van toegevoegde waarde te willen zijn: "Wat me vooral ook trok aan het inspectiewerk was dat je vanuit de positie van de burger kon redeneren, zonder last te hebben van instellings- of financiële belangen."

De onderzoeker

Als het meer gaat om inzicht in de werking van processen dan om wet- en regelgeving

"Je kijkt op een bescheiden manier", zegt deze inspecteur. "Dat wil zeggen dat je je goed bewust moet zijn van je rol als inspecteur. Soms is er enige terughoudendheid nodig in je optreden en oordeelsvorming. Ook om de ondertoezichtstaanden niet van je te vervreemden."

Deze inspecteur ziet zichzelf in sommige opzichten als een onderzoeker. In de brede zin van het woord, niet de wetenschappelijke. "Je doet onderzoek naar wat er mis gaat en doet aanbevelingen voor hoe het beter kan. Dan kom je erachter dat bepaalde dingen helemaal niet werken of dat er toch rotte appels in de mand zitten. Dan doe je aanbevelingen en daarover kan ik heel tevreden zijn. Dat je iets hebt kunnen veranderen ten goede. Dat je heel concreet ziet dat dingen anders lopen, hopelijk beter, dan hoe ze daarvoor liepen."

De inspecteur is niet zo zeer bezig met het controleren of wet- en regelgeving wordt opgevolgd. Zij kijkt veel meer naar de werking van processen, die met name gaan over de samenwerking tussen verschillende partijen. Van een afstand kijkt deze inspecteur naar zulke ketens. Zij laat haar analytische blik gaan over de beoogde en de praktische uitwerking van beleidsvoornemens.

Als een soort beleidsevaluator zit deze inspecteur dicht op het ministerie. Het werk van de inspectie waar ze werkt maakt deel uit van de beleidscyclus (beleid-uitvoering-toezicht). Onafhankelijkheid is voor haar van groot belang. Maar op een heel andere manier dan voor sommige andere inspecteurs. Waar andere inspecteurs het belangrijk vinden om niet te veel in contact te staan met het ministerie en vooral zelf de toezichtsprioriteiten willen bepalen, gaat dat bij deze inspecteur in overleg:

“Ik denk dat wij goed in verbinding moeten zijn met wat er speelt in het beleid. Maar je kunt toch zo veel mogelijk proberen te laten zien dat je een eigen rol hebt. Sommige mensen vinden dat we veel te veel praten met beleid. Ik vind dat oud denken, niet meer van deze tijd. We willen weten wat er speelt en hoe het werkt en hoe de hazen lopen. Dan kun je wel lekker ergens op je eilandje onafhankelijk zitten te zijn, maar dan mis je de boot. Het gaat allemaal veel sneller. Wil je ertoe doen, dan moet je bovenop de ontwikkelingen zitten.”



“Ik moet zeggen, ze zijn heel eerlijk. Ook over wat er niet goed gaat. Juist medewerkers op de werkvloer. Ze zitten met de inspectie aan tafel, maar ze zeggen gewoon hoe het zit. Dat vind ik heel bijzonder. Ze zien het als kans, ze willen zelf ook verbetering en zien ons als een middel om dingen te bereiken.”

Onafhankelijkheid zit hem voor deze inspecteur in het zelf keuzes maken en prioriteiten stellen, op basis van zoveel mogelijk informatie en standpunten. Dat betekent voor haar dus ook dat je met beleidsmensen praat en goed luistert naar je ondertoezichtstaanden. “En niet als een olifant door de porseleinkast heen dendert”.

Deze inspecteur vindt inhoudelijke kennis minder belangrijk dan analytisch vermogen. Juist het stellen van ‘domme vragen’ is volgens haar belangrijk. Het ter discussie stellen van historisch gegroeide taakverdelingen of -invullingen. Ondertoezichtstaanden werken daar vaak goed aan mee.

Het goed in kaart krijgen van een proces geeft haar veel voldoening: “Iedereen is heel gedreven. Iedereen probeert vanuit de inspectierol de taakuitvoering op een wat hoger niveau te krijgen.” Daar hoort reflectie bij op de toezichthoudende rol: “Iedereen vraagt zich af: tot waar gaat je verantwoordelijkheid als toezichthouder en wat is de verantwoordelijkheid van de taakuitvoerder? Daar gaan veel discussies over. Soms zit er ook een afbreukrisico aan. Als inspectie gaan we niet over het ‘hoe’ maar over het resultaat. Als het gewenste resultaat uiteindelijk maar geborgd is. Maar soms heb je toch een opvatting over de hoe-vraag. Of moet het proces ook aan eisen voldoen en dan gaat het door elkaar lopen. En soms is het ook boerenverstand: dan zie je het proces en lijkt het gewoon niet handig.

Maar dan wikken we en wegen we: gaan we hier nou over? Moeten we hierover iets zeggen? Willen we dat? Wat is de boodschap die we willen brengen? Waar gaat het in de kern om? Soms laat je dan zoiets liggen, dat kan.”

De openbaarheid van toezichtverslagen is in de domeinen van deze inspecteur de stevigste handhavingsmaatregel. Beboeten heeft weinig zin wanneer het gaat om ketens en publieke partijen. Ondertoezichtstaanden hebben meer vrees voor media-aandacht voor hun tekortkomingen. De inspecteur ervaart het ontbreken van andere handhavingsmaatregelen niet als een gemis.

Zij wil graag dat haar toezicht effectief is. Daarom vindt zij het belangrijk dat zij de ondertoezichtstaanden mee krijgt in haar analyse van een probleem. “Als je iets doet waar de ondertoezichtstaanden niet achter staan dan bereik je niets met je toezicht. De manier waarop je met je ondertoezichtstaanden omgaat is soms belangrijker dan het rapport met de uiteindelijke aanbevelingen. Doordat je erheen gaat, het gesprek aangaat, heb je eigenlijk al iets bereikt.”

Ook is het belangrijk dat het ministerie en het veld de urgentie en de probleemschets delen. “Als wij een rapport uitbrengen dan mogen de ondertoezichtstaanden daarop reageren. Dat is vaak inhoudelijk, en dan geven ze aan of ze het begrepen hebben. Je gaat in gesprek over de aanbevelingen. Om te kijken of de aanbevelingen ook echt landen. En of het kan gaan werken. Dan gaan wij er nog eens over nadenken. Dan krijg je ook wel feedback uit het veld: heb je het goed gedaan en gaat het landen? Het prettigste vind ik het als ze zeggen: het zou mooi zijn geweest als het wat beter was gelopen, of als het beter in elkaar had gezeten, maar jullie hebben het wel scherp opgeschreven. Dat vind ik mooi.”

De strategie

Als er veel ruimte is om te experimenteren

“Wij zijn zo klein. Als we gaan controleren, slaan we nog geen deuk in een pak boter”, zegt deze inspecteur vrolijk. Hij ziet het als zijn grootste uitdaging om zoveel mogelijk impact te creëren met zo min mogelijk

menskracht. Door “heel slim interventies te plegen waar het invloed kan hebben”.

Deze inspecteur ontwikkelt samen met enkele collega's het toezicht in een relatief nieuw beleidsterrein. Hij krijgt veel vrijheid om te experimenteren en werkt in een klein team. “Juist vanwege de schaarste zijn we verrassend goed in het creëren van een hogere toezichtdruk. Ik spreek wel eens een partij die zegt: ‘Ik ben nog nooit door ze gecontroleerd, maar ze kunnen morgen hier zijn.’” En dat is precies zijn bedoeling. Een groot deel van het werk van deze inspecteur bestaat uit het bedenken van strategische plannen. Door na te denken over hoe de betrokken partijen goed voorgelicht kunnen worden en tot actie te bewegen zijn. Waar die actie uit moet bestaan is een vraag waar hij zich uitvoerig mee bezighoudt.

Deze inspecteur en zijn ondertoezichtstaanden zijn het eens over wat er verbeterd moet worden. Het gaat om een probleem waar de ondertoezichtstaanden zelf last van hebben. Het probleem kost hen geld, tijd of zelfs hun eigen veiligheid. Blijkbaar hebben de ondertoezichtstaanden echter zelf niet het overzicht, de kennis of de middelen om het probleem aan te pakken. Het is een probleem dat ook nog eens goed meetbaar is. Het kan daardoor goed gemonitord worden. En het is een probleem dat vrij eenduidig geïnterpreteerd wordt en waarover veel consensus bestaat. Daarnaast, of misschien daardoor, heeft deze inspecteur veel vrijheid in hoe hij dit probleem wil aanpakken. Er zijn weinig precieze wettelijke voorschriften en hij krijgt veel ruimte om te experimenteren.

Hij spreekt enthousiast over de strategieën en innovaties die hij met zijn team uitdenkt. Het veld bestaat uit verschillende partijen die, simpel gezegd, beter moeten samenwerken in een complexe keten. De verschillende partijen moeten verschillend worden aangesproken: formeel of juist informeel, met wat machtsvertoon of juist begripvol en emanciperend. Daar komt de noodzaak voor innovaties bij kijken. Steeds opnieuw analyseert hij de huidige situatie en bedenkt welke acties nu nodig zijn. De stijl die hij daarbij gebruikt varieert van streng tot ludiek. “In het begin hebben we hoge boetes uitgedeeld, dat tikt aan. Je wilt je autoriteit tonen. We blijven ook zeker beboeten op datgene wat niet kan. Daar blijven we streng op handhaven. Ondertussen kijken we of het niet handiger kan.”

Andere toezichthouders zijn soms terughoudend wanneer er nog geen inspectiebrede beslissingen zijn genomen over de aanpak. Ze willen dan geen onduidelijkheid uitstralen. Het risico van onvoorspelbaarheid houdt deze inspecteur echter niet tegen. Integendeel. Hij vertelt hoe hij het veld steeds nieuwsgierig wil maken naar de volgende zet. Door aan te kondigen dat de focus binnenkort iets verschuift of door te zeggen dat de inspectie scherper of intensiever oplet. Zo hoopt hij de ondertoezichtstaanden tot denken aan te zetten. “Door steeds te zeggen: ‘Jullie zijn binnenkort vaker aan de beurt!’ merk ik dat zij zich al gaan afvragen waar we dan op gaan letten.”

Het innovatieve zit bij deze inspecteur in zijn streven naar flexibiliteit. Zo probeert hij acties die niet goed uit lijken te pakken snel om te buigen. Met zijn team hoopt hij dan alsnog een positief effect tweeweg te kunnen brengen. Ook daarin is hij steeds op zoek naar het maximale effect van zijn aanwezigheid en probeert hij steeds slimmer te worden. Zijn motto is: er als een valk boven hangen zonder in het proces zelf te komen. “Wij moeten niet werken, we moeten zorgen dat het werkt.”

Het is niet moeilijk te begrijpen waarom deze inspecteur zo tevreden is. Zijn leidinggevende ziet hoe er positieve resultaten in het veld worden behaald en geeft hem op dit moment veel vrijheid om te experimenteren. “Op termijn zal zeker de behoefte ontstaan tot standaardisering van bepaalde werkzaamheden. Zolang dat doelgericht is, is standaardisering ook een uitstekend middel om kwaliteit en eenduidigheid te borgen.” Nu is er echter van standaardisering nog weinig sprake.

Zelfs in dit veld, waar geen discussie is over wat er moet gebeuren, is de effectiviteit van het toezicht moeilijk te meten. Er zijn wel ontwikkelingen te meten met betrekking tot het probleem, maar of die komen door het toezicht is lastig vast te stellen. De inspecteur heeft daar geen last van. In Den Haag en in de maatschappij is er niet zo veel aandacht voor dit toezichtsdomein. Er is weinig bemoeienis. Het aantal inspecteurs zal klein blijven, maar dat deert de inspecteur niet: “Ik wil een klein clubje houden, want meer toezicht draagt er waarschijnlijk niet aan bij dat het beter wordt.” Sterker nog, klein zijn motiveert hem juist: “We zijn wel klein, maar we denken groot”, zegt hij lachend.

De expert

Als in een complex veld de inhoudelijke kennis van de inspecteur de hoofdrol speelt

Deze inspecteur houdt toezicht op een complex, technisch veld waar nieuwe ontwikkelingen zich in een rap tempo voordoen. Ondertoezichtstaanden zijn zeer gespecialiseerde professionals met een grote verantwoordelijkheid voor de veiligheid van hun klanten. Een van de taken van deze inspecteur is het controleren van de kennis van nieuw aan te stellen professionals. “Wij testen hun kennis. Soms hebben ze geen idee van de wet- en regelgeving. Soms weet je na twee vragen al: dit wordt niets. Ik weet ook niet hoe dit komt. Wij zijn nu bezig met een proces om ondertoezichtstaanden duidelijker te maken wat er van hen wordt verwacht. Hoewel het bekend zou moeten zijn.”

Deze inspecteur onderstreept haar eigen inhoudelijke kennis. Deze kennis heeft ze opgedaan als professional in het veld en door uitgebreide studie. Zij is net als haar ondertoezichtstaanden hoogopgeleid. Het bijhouden van haar vakinhoudelijke kennis vindt zij interessant. Zij en haar collega's kijken kritisch naar elkaars kennis: wie heeft de meeste praktijkervaring en kan zich het beste staand houden bij de meest machtige onder de ondertoezichtstaanden?

Ze vertelt: “De wet- en regelgeving is multi-interpretabel. Ik ben gewend om daar werkbare stukken van te maken. Om het te vertalen in begrijpelijke taal. In die ambitie word ik wel een beetje geremd door de eigen inspectiedienst, die zegt namelijk: ‘De veiligheid wordt bij de ondertoezichtstaanden geregeld, wij zijn van de naleving.’ Dat vind ik eigenlijk te beperkt. Ik zou zeggen: Je kunt veilig werken en toch alle regels overtreden. Of andersom: alle regels volgen en toch onveilig werken. Daar zit een spanningsveld en dat is interessant.”

Ze legt uit hoe ze de ondertoezichtstaanden vooral moet zien te verleiden om de regels te begrijpen en te volgen. “Door nieuwsgierig en enthousiast te zijn – en dat is niet gespeeld: ik vind het ook leuk – dan leid je iemand ergens naartoe. Bewust of onbewust verleid je ze zo om de regels te volgen.”

Ze ziet het als haar taak om de wetgeving uit te leggen aan de ondertoezichtstaanden: “Het gaat erom dat je congruent bent met wat de

bedoeling is van het beleid. Maar daarvoor moet je ook ervaring hebben. Ik ken de interpretatie van de overheid en heb de ervaring als professional in het veld. Daardoor kan ik die vertaalslag goed maken: hoe interpreteer je de wet- en regelgeving. Daardoor kan ik ook mogelijke oplossingen schetsen. Het is slechts een schets, want het moet wel het verhaal van de ondertoezichtstaanden zelf blijven, maar ik geef wel ideeën.”

In dit veld geldt dat sommige ondertoezichtstaanden al snel onder de indruk zijn van de toezichthouder: “Als wij met onze vinger wijzen komt het al hard aan. Ze willen geen slechte naam krijgen. Ze willen niet verkeerd in de krant komen. Hun afbreukrisico is heel groot. Wij geven bijna nooit boetes want die zijn veel minder effectief dan het oordeel zelf.”

Juist vanwege haar expertise en kennis van de ontwikkelingen in het veld heeft deze inspecteur soms behoefte aan meer respons vanuit de beleidsdirecties. Ze zegt: “Inspecteurs zijn vaak heel deskundige mensen. Ze moeten meer als experts worden ingezet; ze hebben inhoudelijke kennis maar ook kennis van het veld. Dat ontbreekt vaak bij beleidsdirecties en bij de mensen wat hoger in de boom. We mogen wel wat serieuzer genomen worden, wat meer krediet krijgen. Als wij een signaal afgeven, neem dat dan meteen serieus. Wij hebben een onafhankelijke rol, maar neem ons mee in de discussies. Bij sommige onderwerpen zitten we wel erg in het verdomhoekje, dat van: zij doen altijd moeilijk. Dat geeft een verkeerd beeld van de werkelijkheid. Beleidsmakers zouden sneller mogen reageren op wat inspecteurs zeggen. Of leg duidelijk uit wat de politieke redenen zijn waarom je dat niet doet. Bij reflectief toezicht⁴ moet je wel weten wat je kunt verwachten van elkaar als beleidsmakers en toezichthouders”.

Ze vertelt hoe ingewikkeld het kan zijn om de inzichten uit het veld door te geven aan de relevante beleidsmakers. In haar geval moet dat via verschillende afdelingen en krijgt het weinig prioriteit. Terwijl de functie van ‘voortuitgeschoven post in het veld’ volgens haar wel belangrijk zou moeten zijn. Sommige ontwikkelingen in het veld gaan zo snel dat regelgeving per definitie achterloopt. Anderzijds is de regelgeving soms zo abstract of op afstand, dat dit continue afstemming met de praktijk,

afstemming binnen de inspectie en afstemming met de beleidsmakers vergt. Vooral die interne afstemming is niet het meest geliefde onderdeel van het inspectiewerk voor deze inhoudelijke expert. Gekscherend: “Nu praat de communicatieafdeling met de pers. Dat is een enorme bureaucrativering. Ik snap het wel. Maar ze weten het dan niet en dan moeten ze het ergens vragen, en vervolgens moeten ze het weer ergens anders vragen. Ze hebben het er maar druk mee. Terwijl ik het antwoord dan al weet.”

Interpretatie

Wat opvalt aan de schetsen is hoe groot de invloed is van de context waarbinnen de inspecteurs werken. En hoe die context de ruimte voor een inspecteur mede bepaalt. Die context wordt door veel zaken bepaald. Er zijn vijf factoren die in de portretten heel duidelijk naar voren komen en in ieder geval van grote invloed zijn: de mate waarin wet- en regelgeving ruimte biedt (1); de mate waarin het einddoel voor alle partijen duidelijk is of ruimte biedt (2); en de mate waarin het publiek (3), het ministerie (4) en de ondertoezichtstaanden (5) ruimte bieden.

Er is uiteraard meer dan context. Ook binnen een vergelijkbare context is het goed denkbaar dat inspecteurs de ruimte verschillend ervaren en invullen. Dit onderzoek geeft geen antwoord op meer generaliserende vragen over hoe dit geldt voor andere inspecteurs. Het geeft ook geen zicht in hoe die context is voor de verschillende inspectiediensten, laat staan voor alle inspecties. De charme van dit onderzoek is dat het de *mogelijke* verschillen goed inzichtelijk maakt.

⁴ Deze term komt uit het WRR rapport ‘Toezien op publieke belangen’ uit 2013.

Reflectief toezicht houdt daarin onder andere in dat de feedback en inzichten van toezichthouders hun weg vinden naar het beleid.



Het werk van een inspecteur wordt sterk bepaald door het veld waarop toezicht gehouden wordt. Dat lijkt een open deur, maar kan vanwege de verstreckende consequenties niet genoeg benadrukt worden. De verschillen in ondertoezichtstaanden, onderwerpen van toezicht, wettelijke kaders en relaties met ministerie, veld en burgers zijn groot. Het is belangrijk om deze achtergronden in de discussies over het toezicht mee te nemen. Met de nadruk op uniformiteit komt die diversiteit maar weinig naar voren. Wanneer het gaat over thema's als bijvoorbeeld onafhankelijkheid worden dezelfde woorden gebruikt maar heel andere uitwerkingen bedoeld.

De betrokkenheid van inspecteurs is met name gericht op het veld waarop toezicht gehouden wordt. Misschien nog wel meer dan op de eigen inspectieopdracht. En zeker meer dan op de middelen (wetgeving, maatregelen) die de inspecteur ter beschikking staan. Die betrokkenheid krijgt vorm in sterke, onafhankelijke ideeën over de effectiviteit van het werk en de behoefte dat voorop te stellen. Die betrokkenheid vertaalt zich in de hoge eisen die betrokken inspecteurs stellen aan het werk, aan zichzelf en aan hun collega's. Maatschappelijke betrokkenheid lijkt misschien vanzelfsprekend maar wordt lang niet altijd onderstreept in wetenschappelijke of mediaberichten. De inspecteurs willen graag een maatschappelijke bijdrage leveren, maar zijn zoekende naar het gewenste effect. Dit onderstreept het belang om effecten van toezicht verder in kaart te brengen. Dat effecten lastig kwantitatief te meten zijn maakt dat er wellicht gezocht moet worden naar andere manieren om ontwikkelingen te observeren.

Wanneer inspecteurs worden uitgenodigd te spreken over hun vak wordt duidelijk welke invloed inspecteurs uitoefenen. En welke invloed zij graag zouden willen uitoefenen. De inspecteurs laten zien welke risico's er kleven aan een te grote juridificering, bureaucratisering en uniformering. In sommige gevallen lijkt er een onzekerheid te zijn ontstaan door een haast verlamdende angst voor reputatieschade. Enkele inspecteurs geven aan te vinden dat zo veel energie intern is gericht dat er te weinig energie overblijft voor de buitenwereld. Ze ervaren hinder van politieke en beleidsdruk en hebben (nog) geen productieve manier gevonden om hier goed mee om te gaan. Tegelijkertijd zoeken de inspecteurs continu naar allerlei manieren om hun vak zo goed en zo zinnig mogelijk uit te oefenen. Die zoektocht vinden ze boeiend. Hun drang om bij te dragen aan het grotere maatschappelijke doel houdt ze hierbij gemotiveerd.

Het Inzichtenlab en de auteur

Het Inzichtenlab is in de zomer van 2016 opgericht door Manja Bomhoff. Zij is gepromoveerd antropoloog en werkte jarenlang als onderzoeker bij wetenschappelijk onderzoeksinstituut NIVEL. Manja heeft inhoudelijke expertise op het gebied van toezicht, gezondheidszorg, burgerparticipatie en beleidsevaluaties. Zij deed eerder onder andere onderzoek naar handhavingsbeslissingen bij de Inspectie voor de Gezondheidszorg; naar een risicomodel voor het toezicht op de kinderopvang door GGD'en; naar een conceptueel kader voor de ontwikkeling van nieuw toezicht en naar toezicht op zorgnetwerken.

Het Inzichtenlab is opgericht omdat onderzoek vaak te ver afstaat van de mensen om wie het gaat. Het Inzichtenlab werkt daarom graag samen met opdrachtgevers, partners en geïnteresseerden aan meer dienstbare, creatieve en productieve manieren om van informatie naar inzichten te komen. Terug naar de essentie van onderzoek doen: het opdoen van betekenisvolle kennis die nuttig is in de praktijk. Wetenschappelijke vaardigheden, kennis en methoden blijven dienstbaar en protocollen worden nooit leidend. Principes van goed onderzoek staan centraal zoals: openheid, zorgvuldigheid, creativiteit, betrokkenheid en pragmatisme.

In de onderzoeken van het Inzichtenlab gaat het niet zozeer over het achterhalen van dé waarheid. Veel meer gaat het om wat waarheid is voor de mensen die de opdrachtgever beter wil leren kennen. Wanneer het gaat om een groter begrip van de perspectieven van verschillende doelgroepen zijn deze inzichten vaak het meest waardevol.

Contact naar aanleiding van deze publicatie wordt uiteraard zeer op prijs gesteld.

Het Inzichtenlab
Spiegelstraat 53 | 3521 XM Utrecht
vragen@hetinzichtenlab.nl | www.hetinzichtenlab.nl





Colofon

Deze uitgave is een publicatie van de Inspectieraad

Eindredactie: Denise Hilhorst | www.denisehilhorst.nl

Grafisch ontwerp: Ontwerpstudio 2 MAAL EE | www.2maalee.nl

Inspectieraad

Wilhelmina van Pruisenweg 52 | 2595 AN Den Haag

T (070) 70 00 567 | E info@inspectieraad.nl | www.rijksinspecties.nl

Juli 2017