
BURGERPERSPECTIEF IN HET WERK VAN DE RIJKSINSPECTIES

Datum: 18 juli 2017
Rapportnummer: 2017/080



Burgerperspectief in het werk van de Rijksinspecties

Onderzoeksteam

Emily Govers, projectleider

Danny Hanse, onderzoeker

Alexandra Vegt, stagiair

Ondersteuning

Sij=a Beer

Datum: 18 juli 2017

Rapportnummer: 2017/080

SAMENVATTING

Aanleiding

In januari 2016 publiceerde de Nationale ombudsman de *Verkenning: burgerperspectief op Rijksinspecties (2016/002)*. Deze verkenning laat zien wat burgers van Rijksinspecties verwachten, dat zij het werk van inspecties belangrijk vinden en dat burgers daar ook een bijdrage aan willen leveren. Dit onderzoek is een vervolg op die verkenning. Het geeft inzicht in de manier waarop het burgerperspectief in het werk van de Rijksinspecties geborgd is en hoe zij in hun dagelijkse contact omgaan met de signalen en klachten van burgers.

Reinier van Zutphen, de Nationale ombudsman:

'De Rijksinspecties zijn goed op weg, de een is wat verder dan de ander. Zij zouden regelmatig met elkaar in gesprek moeten gaan om ervaringen uit te wisselen en te leren van elkaar. Dit draagt bij aan een nog betere borging van het burgerperspectief in het werk van de Rijksinspecties.'

de Nationale ombudsman

Definitie burgerperspectief

Het burgerperspectief definieert de Nationale ombudsman in het kader van zijn onderzoek naar Rijksinspecties als volgt: hoe ervaren burgers het werk van Rijksinspecties? Het gaat hierbij om de groep burgers die geen professionele relatie hebben met Rijksinspecties. Het gaat in dit onderzoek dus niet om burgers die in hun werkomgeving onder toezicht staan of vergunningen moeten aanvragen bij een inspectie.

Wat gaat goed

Het burgerperspectief neemt in het dagelijks werk van de Rijksinspecties steeds meer een belangrijke plek in. In hun dienstverlening en contacten met burgers besteden Rijksinspecties doorlopend aandacht aan de ervaringen, klanttevredenheid en het managen van verwachtingen. In de onderzoeksprogrammering en de meerjarenplannen is uitdrukkelijk aandacht voor het burgerperspectief. De Rijksinspecties halen de buitenwereld meer naar binnen door social media te monitoren en in gesprek te gaan met burgerpanels. Ook maken Rijksinspecties steeds meer zichtbaar voor burgers wat ze doen door onderzoeksresultaten te publiceren.

Welke aandachtspunten ziet de ombudsman voor Rijksinspecties

- Maak gebruik van burgers om de website en communicatie begrijpelijk en toegankelijk te maken en verwachtingen te managen.
- Koppel burgers actief, zichtbaar en structureel terug wat hun meldingen hebben opgeleverd.
- Laat aan burgers op een toegankelijke en laagdrempelige manier zien wat de aard en de resultaten zijn van het werk van de Rijksinspecties.
- Ga door met het gebruik van social media en het praten met burgers bij het opstellen van de onderzoeksprogrammering.

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	5
1.1	Aanleiding onderzoek	5
1.2	Resultaat Verkenning	6
1.3	Reactie van de Rijksinspecties	6
1.4	Doel van dit onderzoek	6
1.5	Onderzoeksvraag en aanpak	6
1.6	Leeswijzer	7
2	TAKEN EN BEVOEGDHEDEN VAN RIJKSINSPECTIES	8
2.1	De vijf onderzochte inspecties in vogelvlucht	8
2.2	Inspectie voor de Gezondheidszorg	8
2.3	Inspectie Leefomgeving en Transport	9
2.4	Inspectie SZW	10
2.5	Inspectie van het Onderwijs	11
2.6	Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit	12
3	HET BURGERPERSPECTIEF IN HET WERK VAN DE INSPECTIES	14
3.1	Verschillende perspectieven	14
3.2	Het burgerperspectief	14
3.3	Toetsingskader	14
4	BEVINDINGEN	15
4.1	Algemeen	15
4.2	Contact met de burger	16
4.3	Borging burgerperspectief	16
4.4	Bijzonderheden per inspectie	19
5	CONCLUSIES	22
5.1	Uit de Verkenning: 'Burgerperspectief op Rijksinspecties' (2016/002)	22
5.2	De ontwikkeling van de inspecties in relatie tot burgers	22
5.3	Het burgerperspectief in de klantcontacten	23
5.4	Het burgerperspectief in beleid	24
6	SUGGESTIES	26
7	BIJLAGE	28

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding onderzoek

Op 26 januari 2016 publiceerde de Nationale ombudsman de '*Verkenning: burgerperspectief op Rijksinspecties*'.¹ De verkenning is uitgevoerd naar aanleiding van klachten bij de ombudsman, kritische berichten in de media, de parlementaire enquêtecommissie over woningcorporaties en andere onderzoeken van bijvoorbeeld de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR)² en de Algemene Rekenkamer. In de Verkenning is aan burgers gevraagd wat zij verwachten van de Rijksinspecties. Het doel was om met de antwoorden op deze vraag in gesprek met de inspecties te gaan en te bespreken in hoeverre zij het perspectief van de burger (nog meer) een plaats kunnen geven in hun dagelijkse werkzaamheden. De Verkenning is gebaseerd op een social media-analyse en een aantal focusgroep-gesprekken met burgers. De burgers in de focusgroep zijn te verdelen in twee categorieën: burgers die een klacht over een inspectie hebben ingediend bij de Nationale ombudsman en burgers dit niet hebben gedaan.

1.2 Resultaat Verkenning

Uit de Verkenning blijkt dat de bij het onderzoek betrokken burgers het volgende vinden:

- het werk van inspecties is belangrijk;
- er is een hoge mate van vertrouwen in inspecties;
- er bestaat verwarring over de vraag of en zo ja in welke gevallen zij met een klacht of een melding bij een Rijksinspectie terecht kunnen;
- het verschil tussen een klacht (gericht op een oplossing in of oordeel over een persoonlijke situatie) en een melding (die wordt benut voor de toezichthoudende taak) is lastig te maken;
- de stap om contact op te nemen met de inspectie is groot. Daaraan voorafgaand is al veel voorgevallen;
- in het contact met de inspectie wordt een luisterend oor verwacht en terugkoppeling van hetgeen is gebeurd met de melding;
- burgers zijn bereid om input te leveren voor de toezichthoudende taak van inspecties, zelfs de burgers die een klacht hebben ingediend;
- burgers zouden graag meer geïnformeerd worden over het werk van inspecties en de resultaten die zij boeken.

Burgers noemen, blijkt uit verschillende onderzoeken, vaker de inspectie als eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van de gezondheidszorg dan de zorgverlener. Het werk van inspecties wordt door burgers belangrijk gevonden. Dit beeld is niet specifiek voor de gezondheidszorg: voor de sectoren voedsel en onderwijs geldt hetzelfde.³

1 Rapport 2016/002 van de Nationale ombudsman van 26 januari 2016.

2 WRR '*Toeziën op publieke belangen*' naar een verruimd perspectief op Rijkstoezicht van 28 augustus 2013.

3 Verwachtingen en ervaringen van burgers die een klacht over de gezondheidszorg melden bij de IGZ, Nivel, juni 2014. en proefschrift Renée Bouwman '*The patient's voice as a game changer in regulation*', 21 december 2016 Universiteit van Tilburg.

1.3 Reactie van de Rijksinspecties

De Nationale ombudsman heeft de bevindingen uit de Verkenning op 26 januari 2016 gepresenteerd aan de Inspectieraad⁴ en heeft de Inspecteur Generaals van de bij de Inspectieraad aangesloten inspecties uitgenodigd om over deze bevindingen in gesprek te gaan. Deze uitnodiging is positief ontvangen. Bij brief van 20 juli 2016 heeft de Inspectieraad haar waardering voor het rapport uitgesproken, aangegeven dat de inspecties met de bevindingen aan de slag gaan en zij graag betrokken blijven bij de verdere activiteiten van de Nationale ombudsman.

1.4 Doel van dit onderzoek

Met dit onderzoek wil de Nationale ombudsman, in vervolg op de Verkenning, in kaart brengen op welke wijze verschillende Rijksinspecties het burgerperspectief borgen in hun uitvoeringspraktijk en beleid. De ombudsman kijkt in dit onderzoek hoe Rijksinspecties in hun dagelijkse contact omgaan met de signalen en klachten van burgers, maar ook hoe de inspecties het burgerperspectief in hun handelen betrekken zonder dat sprake is van een rechtstreeks contact met burgers⁵.

Op basis van de inventarisatie van de werkwijzen en het beleid van verschillende Rijksinspecties wordt in kaart gebracht op welke wijze het burgerperspectief wordt geborgd in het handelen van inspecties. Dat geeft eveneens inzicht in wat de (mogelijke) afstand is tussen hetgeen burgers verwachten en hetgeen inspecties kunnen en mogen doen. Niet alleen als er sprake is van rechtstreeks contact met de burger maar ook als er geen sprake is van directe betrokkenheid van een individuele burger.

Dit vervolgonderzoek is - net als de Verkenning - gericht tot Rijksinspecties, omdat zij toezicht houden op sectoren waarbinnen burgers dagelijks gebruik maken van en vertrouwen op de veiligheid en kwaliteit van diensten en producten.

1.5 Onderzoeksvraag en aanpak

De centrale onderzoeksvraag in dit onderzoek luidt:

Hoe borgen Rijksinspecties het perspectief van de burger in hun handelen.

De volgende inspecties worden betrokken in het onderzoek:

- de Inspectie voor de Gezondheidszorg (waaronder het Landelijk Meldpunt Zorg);
- de Inspectie Leefomgeving en Transport;
- de inspectie SZW;
- de Inspectie van het Onderwijs;
- de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.

4 De Inspectieraad bestaat uit de Inspecteurs-generaal en hoofden van de samenwerkende Rijksinspecties. De aangesloten inspecties zijn: Agentschap Telecom, Erfgoedinspectie, Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie Jeugdzorg, Inspectie Leefomgeving en Transport (voorzitterschap), Inspectie van het Onderwijs, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Inspectie Veiligheid en Justitie, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, Staatstoezicht op de Mijnen. Voorts heeft de Inspectieraad drie agendaleden: Inspecteur-generaal der Krijgsmacht, Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming en de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie.

5 Inspecties hebben in de uitvoering van taken contacten met ondertoezichtstaanden, politiek verantwoordelijken, ministeries en burgers. In dit onderzoek richt de Nationale ombudsman zich op de burger.

Gekozen is voor Rijksinspecties die (relatief) veel contact hebben met burgers en waarover we de meeste klachten ontvingen. Daaraan ligt de gedachte ten grondslag dat mogelijke verbeterpunten van de ombudsman voor Rijksinspecties die veel met burgers te maken hebben, ook toepasbaar zijn op inspecties die minder met burgers te maken hebben, zoals de Erfgoedinspectie. Deze gedachte is in het onderzoek getoetst in een gesprek waar ook Rijksinspecties die minder contact hebben met burgers aan deelnemen.

De onderzoekers van de ombudsman hebben met alle vijf de Rijksinspecties uitgebreid gesproken en van deze inspecties informatie ontvangen over de wijze waarop het burgerperspectief in hun werk is geborgd.

Daarnaast is bureauonderzoek gedaan naar de context waarin de onderzochte Rijksinspecties functioneren (taken en bevoegdheden) en er is gekeken naar de informatie, die deze inspecties verstrekken aan burgers op de websites, in brieven en andere communicatiekanalen. Ook is gekeken naar de klachten en signalen die de Nationale ombudsman over de periode vanaf 26 januari 2016 (datum publicatie Verkenning) tot opening van dit onderzoek van burgers heeft ontvangen over Rijksinspecties.

De conceptrapportage met tussentijdse conclusies en voorlopige suggesties is vervolgens in een rondetafelbijeenkomst besproken. Hierbij waren de meeste leden van de Inspectieraad aanwezig waaronder de vijf bezochte inspecties. Een impressie van deze bijeenkomst is opgenomen als bijlage.

1.6 Leeswijzer

In [hoofdstuk 2](#) worden de taken en bevoegdheden van de vijf betrokken Rijksinspecties kort beschreven. [Hoofdstuk 3](#) geeft een nadere invulling aan het begrip burgerperspectief in het kader van dit onderzoek. In [hoofdstuk 4](#) worden de bevindingen weergegeven en [hoofdstuk 5](#) beschrijft de conclusies. Tot slot geeft [hoofdstuk 6](#) een aantal suggesties dat bijdraagt aan de borging van het burgerperspectief in het werk van de inspecties.

2 TAKEN EN BEVOEGDHEDEN VAN RIJKSINSPECTIES

2.1 De vijf onderzochte inspecties in vogelvlucht

De vijf onderzochte inspecties hebben verschillende taken en bevoegdheden. Om het contact met de burger en het borgen van het burgerperspectief in een context te kunnen plaatsen acht de Nationale ombudsman het noodzakelijk om kort te schetsen welke (hoofd)taken en bevoegdheden de onderzochte inspecties hebben (het mandaat om toezicht te houden krijgen de Rijksinspecties via ministeriële besluiten toegewezen).

2.2 Inspectie voor de Gezondheidszorg

- Waarop en hoe houdt de IGZ toezicht

De Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) is onafhankelijk toezichthouder in de Nederlandse gezondheidszorg. IGZ is onderdeel van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). IGZ bewaakt en bevordert de kwaliteit en de veiligheid in de zorgsector (de zorg, geneesmiddelen en medische producten). Zij doet dit pro actief door op basis van verzamelde informatie toezicht te houden op (mogelijke) risico's in de zorgsector waardoor gevaarlijke situaties worden voorkomen (risicotoezicht). En reactief door toezicht te houden naar aanleiding van de melding van incidenten / calamiteiten (incidententoezicht).⁶

Waar IGZ het toezicht op uitoefent, is vastgelegd in verschillende wetten maar ook richtlijnen en protocollen opgesteld door de partijen in de zorgsector. De Wet kwaliteit klachten geschillen zorg (Wkkgz) is er daar een van. Deze wet en het Uitvoeringsbesluit Wkkgz schrijven voor dat zorgaanbieders hun eigen kwaliteit dienen te bewaken, te beheersen en te verbeteren. De wet waarborgt dat patiënten kunnen vertrouwen op goede zorg en een goede afhandeling van klachten en geschillen. IGZ ziet er dus ook op toe dat zorgaanbieders een goede klachtregeling hebben.

- Wanneer stelt IGZ onderzoek in

Als er sprake is van een melding van een burger of een wettelijk verplichte melding door een zorgaanbieder dan is zo'n melding in ieder geval een belangrijke bron van informatie (signaal) voor het risicotoezicht. Op basis van analyses van de verzamelde informatie stelt IGZ onderzoek uit eigen beweging in naar zorgaanbieders. De IGZ publiceert de rapportages die opgesteld zijn (en de eventueel opgelegde maatregelen) naar aanleiding van inspectiebezoeken op zijn website. Ook meer algemene rapportages over de stand van zaken in het hele zorgveld worden op de website gepubliceerd.

De wettelijk verplichte meldingen (incidenten / calamiteiten) worden door de zorgaanbieders rechtstreeks bij IGZ ingediend. IGZ vraagt meestal aan de meldende zorgaanbieder om zelf onderzoek te verrichten en de resultaten van het onderzoek ter beoordeling aan de IGZ voor te leggen.

⁶ Melding van een burger of een wettelijk verplichte melding door een zorgverlener/aanbieder zoals vastgelegd in de Wet kwaliteit, klachten en geschillen zorg (Wkkgz) en het Uitvoeringsbesluit Wkkgz.

De burger (patiënt of naaste / nabestaande) die een melding wil doen, doet dit bij een onderdeel van IGZ, te weten het Landelijk Meldpunt Zorg (LMZ). Het LMZ is specifiek ingericht om burgers met hun vragen en meldingen over zorgaanbieders te woord te staan. Het LMZ neemt de melding in ontvangst en beoordeelt of de melding voor verdere behandeling moet worden doorgezet naar de inspecteurs van de IGZ.

De IGZ gebruikt meldingen vooral als signaal voor het risicotoezicht maar lost de onderliggende klacht niet op; dit is aan de betrokken zorgaanbieder. De burger wordt daarvoor geattendeerd op de klachtenregeling bij de zorgaanbieder.

Als de melding van de burger onderzoekswaardig is dan kan IGZ onderzoek (laten) instellen naar de individuele melding van de burger.⁷ Meestal geeft IGZ de zorgaanbieder opdracht om zelf een onderzoek in te stellen naar de melding en de melder bij dat onderzoek te betrekken. De IGZ ziet dan toe op dat onderzoek en de uitkomst daarvan.⁸

Als IGZ betwijfelt of de zorgaanbieder het onderzoek zelf moet of kan doen of de ernst van de melding⁹ groot vindt, dan stelt IGZ het onderzoek in en betreft de melder daarbij.

2.3 Inspectie Leefomgeving en Transport

- Waarop en hoe houdt de ILT toezicht

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) valt onder het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en ziet toe op de naleving van wet- en regelgeving op het terrein van leefomgeving, transport en woningcorporaties. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om toezicht op de veiligheid van bouwwerken en drinkwater, beperking van risico's van gevaarlijke stoffen, verantwoorde verwerking van afval en sanering van vervuilde grond (leefomgeving), toezicht op rij- en rusttijden in de transportsector, vakbekwaamheid (transport) en toezicht op de verantwoordelijke inzet van maatschappelijke middelen van woningcorporaties in het belang van de volkshuisvesting (woningcorporaties).

De ILT houdt toezicht door middel van vergunningverlening, handhaving en het doen van onderzoek.

Vergunningverlening vindt, onder meer, plaats op het terrein van scheepvaart, bus- en taxivervoer. De ILT geeft zelf vergunningen af, maar heeft de vergunningverlening ook deels gemandateerd aan marktpartijen.

Handhaving van wet- en regelgeving door ILT vindt op drie manieren plaats. Allereerst door de ondertoezichtstaanden (degenen die zich aan de wet- en regelgeving moeten houden, zoals bedrijven en instellingen) voor te lichten en te informeren over hun verplichtingen en het hen gemakkelijker te maken om hun verplichtingen na te leven. Ten tweede door toezicht te houden op basis van risicoanalyses en tot slot door strafrechtelijk opsporingsonderzoek.

Naast de vergunningverlening en handhaving doet de ILT onderzoek vanuit de rol als toezichthouder om bijvoorbeeld een goed beeld te vormen van risico's. Verder doet de ILT ook onderzoek dat bij wet is opgedragen en onderzoek op verzoek van een

7 Een melding is onderzoekswaardig als de veiligheid van cliënten of de zorg ernstig of structureel bedreigd wordt of er wordt door zorgaanbieder niet voldaan aan een klachten- of geschillenregeling.

8 De Richtlijn Calamiteitenrapportage waarborgt de inbreng van de patiënt / nabestaande e.d. bij het vaststellen van de feiten en het beschrijven van de gebeurtenissen.

9 Uit de Toelichting bij het Uitvoeringsbesluit Wkkgz: 'Een melding kan dermate ernstig van aard zijn dat de IGZ besluit meteen zelf onderzoek te doen naar de gebeurtenis. Dit zal bijvoorbeeld het geval zijn indien een calamiteit zich heeft afgespeeld in een situatie waarin een cliënt in een individueel gesloten setting is opgenomen - zoals een separeerruimte - en is komen te overlijden, of in een situatie waarin een zorgaanbieder onder verscherpt toezicht is gesteld.'

bewindspersoon of een beleidsdirectie. De ILT treedt in die gevallen dan niet op als toezichthouder maar als expert.

ILT neemt ook meldingen (onder meer van burgers) in ontvangst. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om melding van milieucriminaliteit, vuurwerkmeldingen of fraude bij woningcorporaties. ILT heeft een piketdienst (dag en nacht) waar calamiteiten gemeld kunnen worden.

- Wanneer stelt de ILT onderzoek in
ILT stelt een onderzoek in als het bij wet is opgedragen of op verzoek van een bewindspersoon.
Alle meldingen die binnenkomen (van burgers, maar ook wettelijk verplichte meldingen van ondertoezichtstaanden) worden geregistreerd en betrokken in een risicoanalyse. Soms wordt naar aanleiding van een melding actie ondernomen / onderzoek ingesteld. Op de website van de ILT wordt niet duidelijk wanneer naar aanleiding van een melding van een burger actie wordt ondernomen.

2.4 Inspectie SZW

- Waarop en hoe houdt de inspectie SZW toezicht
De inspectie SZW, onderdeel van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, houdt toezicht op naleving van wet- en regelgeving en handhaaft die wet- en regelgeving om te zorgen voor eerlijk, gezond en veilig werk en bestaanszekerheid voor iedereen. De inspectie spoort overtredingen op en onderzoekt de werking van het stelsel van sociale zekerheid en signaleert ontwikkelingen en risico's op de beleidsterreinen van het ministerie van SZW.

De inspectie SZW maakt gebruik van onder meer de volgende handhavinginstrumenten: het sluiten van convenanten met ondertoezichtstaanden, informatieverstrekking aan ondertoezichtstaanden over geldende wet- en regelgeving, toezicht op kwaliteits- en veiligheidssystemen binnen sectoren, toezicht op het stelsel van sociale zekerheid en inspectiebezoeken aan bedrijven en wanneer nodig opleggen van boetes of geven van waarschuwingen.

- Wanneer stelt de inspectie SZW onderzoek in
De inspectie SZW staat open voor klachten, tips en signalen van burgers. In principe komt iedere melding voor onderzoek door de inspectie in aanmerking. Bij een melding over arbeidsomstandigheden moet er, wil er onderzoek ingesteld worden, sprake zijn van een ernstig gevaar; deze overtredingen worden specifiek beschreven in de Arbeidsomstandighedenregeling. Meldingen die niet in onderzoek worden genomen, worden wel door de inspectie geregistreerd en gebruikt voor de risicoanalyse.

De inspectie prioriteert haar toezichthoudende taak op basis van gemaakte risico- en omgevingsanalyses. Niet goed presterende sectoren, bedrijven en organisaties, als het gaat om naleving van wet- en regelgeving, krijgen te maken met meer toezicht van de inspectie en worden (vaker) door de inspectie bezocht. De sectoren bouw, schoonmaak

en land- en tuinbouw hebben prioriteit. Meldingen over vermeende fraude of criminaliteit kunnen leiden tot controles en opsporingsonderzoeken. De informatie uit de melding wordt indien mogelijk samengevoegd met al binnen de inspectie bekende informatie.

Werkgevers zijn wettelijk verplicht een arbeidsongeval te melden bij de inspectie SZW. De inspectie onderzoekt in principe alle meldingsplichtige arbeidsongevallen.

2.5 Inspectie van het Onderwijs

- Waarop en hoe houdt de Inspectie van het Onderwijs toezicht

De Inspectie van het Onderwijs (hierna Onderwijsinspectie) valt onder het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en houdt onder meer toezicht op de kinderopvang, primair, speciaal en voortgezet onderwijs, middelbaar beroeps onderwijs en hoger onderwijs.¹⁰

De Onderwijsinspectie bekijkt jaarlijks of er aanwijzingen zijn dat scholen onvoldoende kwaliteit leveren. Dit doet de inspectie op basis van informatie die de inspectie al heeft over een bestuur en / of school / opleiding (zoals een jaarverslag of signalen van ouders of leerlingen). Aan de hand hiervan wordt een risicoanalyse gemaakt. Ook de financiële gezondheid van de schoolbesturen houdt de inspectie in de gaten. Deze jaarlijkse risicoanalyse kan het vertrekpunt zijn voor het vierjaarlijkse onderzoek / bezoek aan besturen en scholen.

De inspectie wil in ieder geval de basiskwaliteit van het onderwijs (de wettelijke vereisten) waarborgen.¹¹ Daarnaast stimuleert de inspectie de besturen en scholen in hun eigen ambities om de kwaliteit te verbeteren.

Voor iedere onderwijssector heeft de inspectie zijn eigen onderzoekskader; de verschillen in de onderzoekskaders komen voort uit de wetgeving die per sector verschilt. Voor het toezicht op het hoger onderwijs is geen onderzoekskader, omdat de inspectie op die sector meer op stelselniveau toezicht houdt.

Meldingen van ouders, leerlingen, docenten worden door de Onderwijsinspectie gebruikt voor de risicoanalyse per onderwijssector, maar ook voor de opbouw van een dossier over een bepaalde school of bestuur. Bij een volgend bezoek / onderzoek worden deze meldingen betrokken.

De inspectie ziet er ook op toe dat schoolbesturen een klachtenregeling hebben en die goed uitvoeren. Algemene informatie die de Onderwijsinspectie teruggekoppeld krijgt van de Landelijke Klachtencommissie Onderwijs is waardevol voor de inspectie om een goed beeld te krijgen van de onderwijssector.

¹⁰ Wet op het Onderwijstoezicht.

¹¹ De wettelijke vereisten zijn te vinden in onder meer de volgende wet- en regelgeving: wet op het primair onderwijs, wet op het voortgezet onderwijs, wet educatie en beroepsonderwijs, wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

- Wanneer stelt de Inspectie van het Onderwijs onderzoek in
Alle besturen worden vierjaarlijks onderzocht en alle scholen en opleidingen worden vierjaarlijks bezocht. Of er vervolgtoezicht nodig is hangt af van de beoordeling van de inspectie na het vierjaarlijkse onderzoek / bezoek.

De uitkomst van het vierjaarlijkse onderzoek naar de kwaliteitszorg en het financieel beheer bepaalt of er sprake moet zijn van vervolgtoezicht op het bestuur of de school. Hiervan is sprake als er iets hersteld of verbeterd moet worden door school of bestuur. Als er op schoolniveau iets verbeterd moet worden dan kan het bestuur de opdracht krijgen de herstelopdracht te monitoren en aan de inspectie terug te koppelen. Als er iets op bestuursniveau verbeterd moet worden dan krijgt het bestuur een herstelopdracht, waarvan de inspectie de uitkomst onderzoekt.

Meldingen van burgers (ouders / leerlingen) worden in principe niet in onderzoek genomen door de Onderwijsinspectie. Deze meldingen / klachten moeten via de klachtenregeling in de sector behandeld worden. De melding wordt wel gebruikt voor de risicoanalyse en kan betrokken worden bij een volgend (vierjaarlijks) bezoek / onderzoek naar een school of bestuur.

De Onderwijsinspectie heeft een team van vertrouwensinspecteurs die ouders, leerlingen, docenten en besturen informeren en adviseren als er een melding wordt gedaan over bijvoorbeeld zedenmisdrijven, psychisch of fysiek geweld of discriminatie. Deze meldingen worden geregistreerd, maar dienen in de sector via de klachtenregeling of via aangifte bij de politie behandeld worden.

2.6 Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit

- Waarop en hoe houdt de NVWA toezicht

De NVWA houdt toezicht op de naleving van wet- en regelgeving met betrekking tot onder meer diergezondheid (preventie en bestrijding van besmettelijke dierziektes), dierenwelzijn, diergeneesmiddelen, diervoeder, de vleesketen, meststoffen, gewasbescherming, bescherming van plantensoorten, voedselveiligheid, rookbeleid, consumentenproducten. De NVWA is onderdeel van het Ministerie van Economische Zaken (EZ).

De uitgangspunten van het toezicht van de NVWA zijn vastgelegd in het Toezichtkader voor de NVWA. De NVWA neemt maatregelen als wet- en regelgeving waarop de inspectie toeziet niet wordt nageleefd. Om te kunnen beoordelen of maatregelen (zoals waarschuwingen, boetes of stilleggen productie) opgelegd moeten worden voert de NVWA keuringen, inspecties en productonderzoeken uit.

De NVWA adviseert op basis van wetenschappelijk onderzoek gevraagd en ongevraagd de ministers van VWS en EZ over voedselveiligheid, consumentenproducten en het welzijn en de gezondheid van dieren.¹²

¹² Dit gebeurt door het Bureau Risicobeoordeling en onderzoeksprogrammering van de NVWA.

Meldingen van burgers over de onderwerpen waarop de NVWA toeziet worden geregistreerd en gebruikt voor de risicoanalyse / prioritering van toezicht binnen de NVWA en een eerstvolgend bedrijfsbezoek.

Ondernemers zijn wettelijk verplicht om bepaalde misstanden te melden bij de NVWA, zoals het in de handel hebben van mogelijk onveilige producten of levensmiddelen of bijvoorbeeld geconstateerde besmettelijke dierziektes. De NVWA kijkt dan samen met de ondernemer hoe groot het risico is en wat er het beste gedaan kan worden.

- Wanneer stelt de NVWA onderzoek in

Toezicht door de NVWA vindt plaats op grond van een risicobeoordeling, in regelgeving voorgeschreven steekproeven of na melding van signalen uit de samenleving. Dit is regulier toezicht. Daarnaast vindt ook frequent toezicht bij bedrijven plaats en bij een verhoogd risico of niet naleving is verscherpt toezicht mogelijk. Dit is afhankelijk van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving en het risicoprofiel van het bedrijf.

Naar aanleiding van een melding van een burger kan de NVWA onderzoek instellen; dit hangt wel af van de ernst van de melding en het beleid van de NVWA. De NVWA lost het probleem dat een burger met een bedrijf heeft niet op.

3 HET BURGERPERSPECTIEF IN HET WERK VAN DE INSPECTIES

3.1 Verschillende perspectieven

Inspecties hebben in de uitvoering van hun taken te maken met verschillende perspectieven op hun werk. Het perspectief van de betrokken ministeries (de beleidmakers), de politiek verantwoordelijken, het perspectief van de ondertoezichtstaanden en het perspectief van burgers.

In de Verkenning uit 2016 staat het burgerperspectief op Rijksinspecties centraal en is het verhaal van de burger opgetekend. In dit onderzoek van de Nationale ombudsman is bekeken hoe dat burgerperspectief geborgd is in de werkwijze van de betrokken inspecties.

3.2 Het burgerperspectief

Bij het burgerperspectief op Rijksinspecties gaat het de Nationale ombudsman om die burgers die in hun dagelijkse woon- en leefomgeving geen professionele relatie hebben met een Rijksinspectie. Daarin onderscheidt het burgerperspectief zich van het perspectief van de ondertoezichtstaanden. Die laatste groep heeft een professionele relatie met een Rijksinspectie als het gaat om naleving van voorschriften en heeft een andere perspectief op het werk van Rijksinspecties.

Vanuit het burgerperspectief, zo blijkt ook uit de Verkenning, spelen Rijksinspecties een belangrijke rol in de maatschappij en het dagelijks leven. Zij zorgen ervoor dat de ondertoezichtstaanden zich aan de regels houden. En met de ondertoezichtstaanden hebben burgers in allerlei situaties dagelijks te maken: het ziekenhuis, de taxi, de voedselproducent enz. Burgers verwachten en vertrouwen erop dat de Rijksinspecties ervoor zorgen dat de veiligheid en kwaliteit van diensten en producten waar zij in het dagelijks leven gebruik van maken en mee te maken hebben, is gewaarborgd. Zij willen een melding kunnen doen bij een inspectie, die daarop adequaat reageert of doorverwijst. Verder willen burgers op de hoogte worden gehouden van belangrijke ontwikkelingen op het terrein van toezicht en soms daaraan een bijdrage leveren. Dat is het perspectief van de burger die niet in een professionele relatie staat tot een Rijksinspectie. En dat perspectief moet, net als het perspectief van de ondertoezichtstaanden, van de politiek en van de beleidmakers (ministeries), een plek hebben in het werk van de inspecties.

3.3 Toetsingskader

De kernwaarden en de daaronder vallende behoorlijkheidsnormen vormen het toetsingskader van de Nationale ombudsman. Ten aanzien van het burgerperspectief in relatie tot de inspecties staat voor de Nationale ombudsman de kernwaarde *Open en duidelijk* centraal. Dat betekent dat de Rijksinspecties transparant zijn in hun handelen, dat zij, actief en desgevraagd, ervoor zorgen dat de burger de juiste informatie krijgt, dat de burger zich gehoord en gezien voelt en dat het handelen van de inspecties goed gemotiveerd is. Door als Rijksinspectie rekening te houden met / te voldoen aan deze behoorlijkheidsnormen wordt het burgerperspectief geborgd in het werk van de inspecties. Vanuit dit kader en het hierboven beschreven burgerperspectief zijn de vijf betrokken inspecties bevestigd.

4 BEVINDINGEN

Rode draden uit de vijf inspecties

4.1 Algemeen

De onderzochte Rijksinspecties, maar ook de vijf niet onderzochte Rijksinspecties, zien erop toe dat de veiligheid en de kwaliteit van allerlei diensten, handelingen en producten is geborgd. Zij hebben een onafhankelijke positie en doen dit door de wettelijke kaders die zijn gesteld te bewaken en ervoor te zorgen dat de regels niet overschreden worden.¹³

De vijf inspecties die zijn betrokken in dit onderzoek, hebben ieder hun eigen terrein met bijbehorende regelgeving. De wijze waarop zij toezicht uitoefenen en handhaven is vergelijkbaar. Enerzijds maken de inspecties risicoanalyses waarvoor zij putten uit allerlei gegevens, waaronder ook de signalen en meldingen van burgers. Financiële gegevens, de resultaten van afgelegde inspectiebezoeken, het aantal en de aard van de verplichte meldingen door de ondertoezichtstaanden¹⁴, de mate waarin en de wijze waarop ondertoezichtstaanden procedures en protocollen hebben vastgelegd (waaronder de klachtenprocedure) zijn andere gegevens waarvan gebruik wordt gemaakt ten behoeve van de risicoanalyses. De resultaten van die analyses kunnen leiden tot verscherpt toezicht of het instellen van onderzoek naar een specifieke situatie of specifiek bedrijf.

Anderzijds acteren inspecties op calamiteiten; onvoorziene gebeurtenissen met, soms onomkeerbare, gevolgen voor veiligheid en kwaliteit. Bijvoorbeeld een bedrijfsongeval met ernstige gevolgen voor een werknemer of een onverwacht, blijvend letsel na een behandeling in een ziekenhuis. Inspecties kunnen dan zelf ter plaatse onderzoek doen of de ondertoezichtstaande opdracht geven onderzoek te doen en het resultaat daarvan beoordelen.

Toezicht heeft twee kanten die onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden en van invloed zijn op elkaar. Aan de ene kant de taak om erop toe te zien dat de wet- en regelgeving wordt nageleefd en de ondertoezichtstaanden te informeren over hun verplichtingen en te stimuleren om de kwaliteit van hun diensten en producten hoog te houden. En aan de andere kant is toezicht van belang om het vertrouwen dat burgers en de maatschappij in zijn geheel hebben in de veiligheid en kwaliteit van diensten en producten te borgen. Met name in het tweede aspect is het burgerperspectief zoals dat in dit onderzoek centraal staat, nadrukkelijk aanwezig.

¹³ De onafhankelijke positie van de Rijksinspecties is op 30 september 2015 nog eens bevestigd in de *Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties* van de minister-president (nr. 3151041).

¹⁴ Ondertoezichtstaanden zijn bijvoorbeeld zorgverleners, bouwbedrijven, bedrijven in de voedselindustrie, scholen.

4.2 Contact met de burger

Alle vijf onderzochte inspecties maken gebruik van een klantcontactcenter om vragen en meldingen van burgers in ontvangst te nemen.¹⁵ Via deze eerste lijn worden binnenkomende vragen en meldingen van burgers (maar ook van ondertoezichtstaanden die een wettelijke meldingsplicht hebben) gewogen door de medewerkers van de inspecties. Op basis van deze gesprekken (maar ook aan de hand van brieven, mails, webformulieren en uitingen op social media) schatten de medewerkers in of de melding van de burger in aanmerking zou kunnen komen voor nader onderzoek door een inspecteur van de betreffende inspectie of dat de burger zijn melding bij een klachtregeling in het 'veld' zou moeten voorleggen.

Het contact tussen burger en Rijksinspecties is er veelvuldig, maar hoe betrekken de vijf inspecties het burgerperspectief in hun dagelijkse werk; zowel in de uitvoeringspraktijk als in het opstellen van hun beleid en het maken van strategische keuzes / onderzoeksprogrammering.

4.3 Borging burgerperspectief

Uit het Werkprogramma 2014, de Toezichtagenda 2015 - 2018 en de Toezichtagenda 2017 - 2018 van de Samenwerkende Rijksinspecties (Inspectieraad) blijkt dat de inspecties oog hebben voor de rol van de burger in het krachtenveld waarbinnen de inspecties hun dagelijkse werk moeten doen.¹⁶ In de Toezichtagenda 2015 - 2018 stellen de Samenwerkende Rijksinspecties in ieder geval vanaf 2015 meer samen te zullen werken om te leren van elkaars ervaringen (een 'leernetwerk') als het gaat om de vraag hoe burgers en de informatie die zij tot hun beschikking hebben actiever te betrekken bij de toezichthoudende taak.¹⁷

Uit de rondgang bij de vijf Rijksinspecties blijkt dat er veel overeenkomsten zijn in hoe zij het burgerperspectief in hun dagelijkse werk en het vaststellen van hun onderzoeksprogrammering / -beleid betrekken.

- Bereikbaarheid en terugkoppeling meldingen

De vijf inspecties zijn allen laagdrempelig als het gaat om bereikbaarheid voor de burger: één centraal telefoonnummer en duidelijke contactmogelijkheden via de website of schriftelijk. De medewerkers in de eerste lijn proberen de vraag achter de vraag te achterhalen en leggen uit wat de inspectie wel en niet kan doen en verwijzen zo nodig door naar een klachtenregeling in het 'veld' (verwachtingenmanagement en doorverwijzing).

Iedere melding krijgt een registratienummer zodat de burger die op een later moment navraag doet over wat er met zijn melding is gebeurd, een terugkoppeling kan krijgen. De

¹⁵ Het Landelijk Meldpunt Zorg bij IGZ, het Meld- en Informatiecentrum bij ILT, de Centrale Meldkamer bij Inspectie SZW, de afdeling Klantcontact / het Loket bij Onderwijsinspectie en het Klantcontactcentrum bij NVWA.

¹⁶ Werkprogramma Samenwerkende Rijksinspecties 2014 gedateerd februari 2014, Toezichtagenda 2015 - 2018 gedateerd juni 2015 en 'Naar het toezicht van de toekomst'; Toezichtagenda 2017 - 2018 gedateerd april 2017.

¹⁷ Toezichtagenda 2015 - 2018 van juni 2015 pagina 11.

mate waarin een terugkoppeling moet plaatsvinden is voor ieder van de onderzochte inspecties een constante zoektocht. Wanneer een melding tot een onderzoek leidt, wordt de burger daarvan in alle gevallen op de hoogte gesteld. Voor meldingen die niet tot onderzoek hebben geleid, geldt hetzelfde. Die meldingen zijn over het algemeen als signaal meegenomen in de risicoanalyses en dienen als informatie ten behoeve van reguliere inspectiebezoeken.

Als een melding na het eerste contact met de inspectie verder in behandeling wordt genomen, vindt meestal direct contact tussen de burger en de betrokken inspecteur plaats. De inspecteur geeft uiteindelijk aan of er daadwerkelijk onderzoek ingesteld wordt door de inspectie.

De uitkomst en het resultaat van een onderzoek naar aanleiding van een melding, wordt meestal niet inhoudelijk teruggekoppeld, behalve dat het onderzoek is afgerond. Bij bijvoorbeeld de NVWA speelt de 'privacy' van het bedrijf een rol waardoor niet alle resultaten van het inspectieonderzoek gedeeld worden met de melder / burger.

Alle meldingen vormen een bron voor de risicoanalyses die de inspecties maken om hun onderzoeksprogrammering op te stellen. Op deze meldingen wordt niet aan de melder teruggekoppeld, tenzij de burger expliciet aan de inspectie vraagt wat er met zijn melding is gebeurd. Ook andere informatiebronnen en contacten (zoals gesprekken met cliëntenorganisaties, scholieren en ouders, vakbonden en brancheverenigingen, Zorgkaart Nederland, andere handhavingsorganisaties en financiële stukken van ondertoezichtstaanden, etc.) vormen de basis voor de uiteindelijke onderzoeksprogrammering. De inspecties brengen op basis van de risicoanalyse jaarlijks een 'klachtbeeld' uit dat openbaar wordt gemaakt. Dit is niet herleidbaar naar specifieke meldingen of verrichte onderzoeken.

Daarnaast kunnen de risicoanalyses aanleiding geven tot het instellen van een onderzoek, het afleggen van een (onaangekondigd) inspectiebezoek. De meldingen worden, naast de andere hierboven genoemde informatiebronnen, ook ter voorbereiding op reguliere inspectiebezoeken meegenomen.

- Klacht, melding of signaal en realistische verwachtingen

Uit de rondgang bij de inspecties blijkt dat burgers met alle vragen, signalen en meldingen bij een inspectie kunnen aankloppen. Er wordt geen drempel opgeworpen en de burger hoeft niet vooraf een bewuste keuze te maken met welke type melding hij aanklopt bij een inspectie. In het contact dat vervolgens plaatsvindt, wordt verder uitgevraagd en bepaald wat de aard van de melding is, of de burger aan het juiste adres is of beter ergens anders terecht kan en wat het vervolgtraject inhoudt.

Inspecties besteden veel aandacht aan de vraag achter de vraag, de bedoeling van de burger en het managen van verwachtingen.¹⁸

De inspecties hebben in de communicatie met burgers, maar ook met de ondertoezichtstaanden, doorlopend aandacht voor de formulering, begrijpelijkheid en

¹⁸ Uit onder meer het Evaluatierapport LMZ van december 2015 (pagina 5 en 10 / 11) wordt (weer) bevestigd dat burgers eigenlijk een actieve rol verwachten van LMZ / IGZ Rijksinspectie bij bijv. zorginstellingen als zij een melding doen bij de inspectie (ingrijpen, klacht in behandeling nemen etc.).

toon van hun brieven en teksten op de website. Bijvoorbeeld door andere (communicatie)afdelingen mee te laten lezen voordat brieven de deur uit gaan. Of door feedback van de ontvangers over de begrijpelijkheid van brieven erin te verwerken.

Op de websites van de inspecties wordt informatie verstrekt over het doen van meldingen en het indienen van klachten en wat de procedures inhouden. Wanneer een burger via de website informatie zoekt over wat hij moet of kan doen en wat de procedures zijn, proberen de inspecties ervoor te zorgen dat hij kan begrijpen wat de verschillende begrippen en procedures inhouden zodat zijn verwachtingen realistisch zijn.

Aan de hand van klachten van burgers over de communicatie van inspecties verbeteren de inspecties hun communicatie-uitingen (brieven, FAQ's op websites).

- De buitenwereld naar binnen halen.

Bij alle vijf inspecties is de beweging gaande om de buitenwereld meer binnen te halen. Er is steeds meer bewustzijn van wat er in de maatschappij speelt, hoe de maatschappij tegen een inspectie aankijkt en wat de maatschappij verwacht. Dit is mede ingegeven door een aantal spraakmakende incidenten waarbij de rol van inspecties kritisch werd bekeken.¹⁹

Voor inspecties is de maatschappij tegelijkertijd een essentiële bron van informatie (signalen) als het gaat om het opstellen van de risicoanalyses. De inspecties kunnen niet overal toezicht houden en burgers zijn waardevolle 'ogen en oren' in de maatschappij. Het monitoren van hetgeen in de buitenwereld gebeurt, draagt eveneens bij aan het (tijdig) aan zien komen van ontwikkelingen zodat daar beleid op kan worden geformuleerd.²⁰

In de huidige tijd zijn webcare en het gebruik van social media (bijvoorbeeld twitterende inspecteurs) instrumenten die veel informatie geven over wat zich in de 'buitenwereld' afspeelt en waar inspecties niet meer omheen kunnen. Bovendien biedt het tegelijkertijd de mogelijkheid om snel te reageren op vragen of onduidelijkheden die bij burgers leven. Als er sprake is van een calamiteit, kan via social media een deskundige inspecteur inhoudelijk reageren op vragen van burgers²¹.

Ook digitale platforms als de Zorgkaart Nederland en lens (voor reviews van restaurants) waar burgers hun ervaringen achterlaten, worden door de inspecties gemonitord en betrokken bij het opstellen van risicoanalyses en toekomstige inspectiebezoeken. De Inspectieraad is in 2016 gestart met een project om de Rijksinspecties meer samen te laten werken om (BIG) data te ontsluiten, te gebruiken en uit te wisselen voor de risicoanalyses ('datagedreven toezicht').²²

Een andere ontwikkeling die de onderzochte inspecties allemaal in meer of mindere mate doormaken is een omschakeling in de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het

19 Bijvoorbeeld de Fyra affaire en de salmonellazaak Foppen.

20 De opkomst Über en de signalen daarover vanuit de maatschappij kwamen toch min of meer als een verrassing voor de ILT.

21 Bij de NWWA zijn er twitterende inspecteurs met een vaste groep volgers.

22 Nieuwsbericht Inspectieraad 15 februari 2017.

houden van toezicht. In het verleden werd toezicht vooral uitgeoefend vanuit het perspectief van controle op naleving van wet- en regelgeving.

Tegenwoordig verdiepen inspecties zich bij het opstellen van hun beleid ook uitdrukkelijk in het burgerperspectief in die zin dat gekeken wordt waar de burger die zich binnen een bepaalde sector (bijvoorbeeld zorg of onderwijs) beweegt het meest bij gebaat is. Inspecties gaan meer in gesprek met burgerpanels of burgervertegenwoordigende partijen over wat de belangrijke onderwerpen zijn (vb. IGZ met patiënten- / cliëntenorganisaties en de SZW met de vakbonden). De meldingen die de inspecties ontvangen, vullen de informatie, die uit de periodieke gesprekken wordt opgehaald, aan. Als blijkt dat er over een bepaald onderwerp veel meldingen worden ontvangen, is dat aanleiding om te analyseren of er specifiek beleid nodig is of een signaal richting de politiek²³.

- Meer zichtbaar zijn voor de buitenwereld.

Naast het naar binnen halen van de buitenwereld, streven de inspecties ernaar om meer zichtbaar te zijn voor de buitenwereld. Daarmee komen ze tegemoet aan een behoefte van burgers die uit de Verkenning bleek, namelijk dat ze graag meer worden geïnformeerd over het werk van de inspecties en hun resultaten. Het uitdragen van de aard en resultaten van hun werkzaamheden en het actief openbaar maken van inspectiegegevens²⁴, draagt eveneens bij aan de bekendheid over hun taken en daarmee ook aan het begrip van wat men kan en mag verwachten van inspecties.

Daarnaast leeft bij sommige inspecties de vraag of zij een positieve rol kunnen spelen in het terugdringen van het wantrouwen in de samenleving dat bij burgers leeft. De realiteit is dat inspecties geen onbeperkte capaciteit hebben om overal toezicht op te houden en maatregelen te nemen. Dit leidt ertoe dat er onvrede kan ontstaan omdat burgers ervaren dat op bepaalde zaken niet wordt gehandhaafd, terwijl dit wel zou moeten.²⁵

4.4 Bijzonderheden per inspectie

Naast de vele overeenkomsten had iedere inspectie die wij spraken ook nog een eigen specifieke manier om het burgerperspectief te betrekken in het werk. Hieronder een korte weergave van enkele bijzondere en / of specifieke manieren waarop het burgerperspectief aan bod komt bij de verschillende inspecties.

Inspectie voor de Gezondheidszorg

- Als IGZ zelf geen onderzoek doet maar de zorgaanbieder opdracht geeft onderzoek in te stellen naar aanleiding van een melding, dan stuurt IGZ er altijd op aan dat de zorgaanbieder in persoonlijk gesprek gaat met de melder.
- Er loopt bij de IGZ in de sector verpleegtehuizen een pilot waarbij ervaringsdeskundige burgers meelopen met inspecteurs. Deze ervaringsdeskundigen leggen tijdens een inspectiebezoek contacten met bewoners en koppelen hun bevindingen terug aan de betrokken inspecteur.

²³ Bijvoorbeeld als er signalen zijn over praktisch onuitvoerbare regelgeving.

²⁴ Bijvoorbeeld de NVWA die gegevens over horecagelegenheden openbaart.

²⁵ De inspectie SZW gaf als voorbeeld de loonsongelijkheid tussen Nederlandse werknemers en werknemers uit Oost-Europa in het kader van de handhaving van de Wet minimumloon.

- Het LMZ monitort de tijdige klachtafhandeling bij zorgaanbieders en laat de toezichtafdeling bij de zorgaanbieders ingrijpen als dat niet goed gaat.
- Het LMZ monitort op verzoek van de burger de behandeltermijnen als de IGZ een melding van een burger in behandeling heeft genomen en bewaakt daarmee een tijdige afhandeling en duidelijke communicatie.

Inspectie Leefomgeving en Transport

- ILT onderzoekt of een melding eventueel via 'MijnILT-achtige' omgeving gevolgd kan worden.
- Er is piketdienst voor noedmeldingen / calamiteiten; de meeste meldingen zijn afkomstig van ondertoezichtstaanden.
- In 2016 heeft ILT een 'SWOT-analyse' uit laten voeren. Hieruit kwam naar voren dat ILT onvoldoende in contact staat met de maatschappij. ILT probeert hierin nu verandering te brengen en heeft een visie op (digitale) dienstverlening opgesteld; 'eenvoudig waar het moet, aantrekkelijk waar het kan'.²⁶
- Er worden groepsgesprekken met burgers gehouden om een beter beeld te krijgen van wat er in de maatschappij leeft.

Inspectie SZW

- De Inspectie SZW signaleert bij de verantwoordelijke minister als bepaalde wetgeving in de praktijk niet uitvoerbaar en handhaafbaar is (indirect in het belang van de burger).
- De inspectie probeert bij het bepalen van het onderzoeksprogramma bewust oog te hebben voor de onvrede die er in de maatschappij leeft en door middel van zijn toezichthoudende werk een bijdrage te leveren aan het herstellen van vertrouwen van de burger in de maatschappij en de overheid (bijvoorbeeld door toezicht op naleving van de Wet minimumloon).
- De inspectie denkt erover om, in de lijn van de WRR, periodiek een soort 'De staat van Nederland' uit te brengen om de maatschappij te informeren.
- Sinds januari 2016 heeft de Inspectie SZW op zijn website een openbaar register staan waarin de boetes voor overtredingen in categorie 'eerlijk werk' te raadplegen zijn. In de toekomst wil de inspectie dit ook voor andere domeinen doen.

Onderwijsinspectie

- Iedere onderwijssector binnen de inspectie heeft een nieuwsbrief waarvoor een burger zich kan aanmelden. De onderwijssectoren sturen ook mailings / brieven aan scholen met informatie of verzoeken om gegevens bij de inspectie aan te leveren.
- De 'eerste lijn' van de Onderwijsinspectie leest altijd mee met communicatie die vanuit de andere afdelingen binnen de inspectie naar burgers en scholen gestuurd worden ten behoeve van de leesbaarheid en ter voorkoming van onnodig telefonische vragen over de inhoud van die communicatie.
- De Onderwijsinspectie brengt jaarlijks de Staat van het Onderwijs uit (gericht op de politiek en het onderwijsveld), maar ook een Staat van de Leerling, Staat van de Leraar en een Staat van de Ouder; informatie bestemd voor die specifieke doelgroep.

²⁶ ILT 'Visie op dienstverlening', februari 2017.

- Via de website en de telefoon houdt de inspectie een klanttevredenheidsenquête onder de burgers die contact zoeken met de inspectie.

NVWA

- De NVWA is 24 uur per dag, zeven dagen in de week telefonisch bereikbaar.
- De inspectie is in samenwerking met de Universiteit Maastricht een gebruikersgroep voor communicatie met betrekking tot twee specifieke onderwerpen aan het opzetten met als doel de communicatie (met de burger) te verbeteren.
- Terugkoppeling van de resultaten van een inspectiebezoek en eventueel opgelegde maatregelen vindt niet plaats in verband met bescherming van de privacy van het onderzochte bedrijf. Dit wordt meestal geaccepteerd door burger. De burger kan wel een Wob-verzoek indien hij meer over inhoud wil weten; de NVWA weegt dan de belangen van openbaarmaking af.
- Bepaalde internetfora, zoals lens, waarop burgers berichten plaatsen worden actief gevolgd en gebruikt bij programmering van inspectiebezoeken.
- Bij calamiteiten die veel aandacht krijgen, worden webdossiers aangelegd met alle relevante informatie.
- Op de website heeft de NVWA een aparte 'toegang' voor particulieren, zodat de vindbaarheid van informatie voor burgers vergemakkelijkt wordt.
- De NVWA heeft een app waarmee burgers bij het bezoeken van horecagelegenheden eenvoudig zaken kunnen melden.

5 CONCLUSIES

5.1 Uit de Verkenning: '*Burgerperspectief op Rijksinspecties*' (2016/002)

De aanleiding voor dit onderzoek en de basis voor de gevoerde gesprekken met de inspecties is de *Verkenning: burgerperspectief op Rijksinspecties* uit januari 2016. Hieruit bleek dat het voor burgers niet altijd duidelijk is of en wanneer ze met hun melding bij een inspectie terecht kunnen. Het verschil tussen een klacht (gericht op de persoonlijke situatie) en een melding (ten behoeve van de toezichthoudende taak) is voor burgers lastig te begrijpen.²⁷ Burgers die contact opnemen met inspecties verwachten een luisterend oor en een terugkoppeling van wat er met de melding is gebeurd. In het algemeen worden burgers graag meer geïnformeerd over het werk van de inspecties en de resultaten die zij boeken.

De rondgang, die de ombudsman in het kader van dit vervolgonderzoek, langs de vijf inspecties heeft gemaakt heeft inzicht gegeven in hoe de inspecties in de uitvoering van hun taken deze 'wensen' van burgers proberen te borgen.

5.2 De ontwikkeling van de inspecties in relatie tot burgers

Van oudsher zijn inspecties gericht op degenen die onder hun toezicht staan en daarnaast op de minister voor wie zij toezicht houden op de naleving van wet- en regelgeving. De ontwikkelingen in de maatschappij vragen echter om veranderingen bij de inspecties. De burgers verwachten meer van toezichthouders, nemen zelf contact op en hebben ideeën over het werk van een inspectie. Transparantie en onafhankelijkheid zijn daarbij belangrijke punten.

Dit onderzoek laat zien dat inspecties volop in ontwikkeling zijn en zich steeds meer bewust zijn van wat burgers en de maatschappij van hen verwachten. Het burgerperspectief neemt inmiddels in het dagelijks werk een belangrijke plek in. Dit is tegelijkertijd een zoektocht. Hoever ga je als inspectie in de contacten met burgers naar aanleiding van individuele klachten en meldingen? Ook de balans tussen enerzijds een goede relatie met het verantwoordelijke ministerie en anderzijds onafhankelijk en transparant werken en dat voor de burger zichtbaar maken vraagt aandacht.

In het algemeen stelt de ombudsman vast dat de vijf betrokken inspecties veel waarde hechten aan de borging van het burgerperspectief. Op het niveau van dienstverlening en (telefonisch) contact wordt doorlopend aandacht besteed aan de ervaringen, klanttevredenheid en verwachtingen van burgers en zo nodig worden processen en communicatie aangepast. De digitale dienstverlening krijgt veel aandacht met als doel het contact tussen burgers en de inspecties laagdrempeliger te maken. Ook bij het bepalen van de onderzoeksprogrammering (meerjarenplannen) is eveneens uitdrukkelijk aandacht voor het burgerperspectief. Bij alle inspecties is een ontwikkeling gaande om de buitenwereld meer naar binnen te halen maar ook meer zichtbaar te maken wat inspecties doen. Wat leeft er in de maatschappij, wat zijn de verwachtingen vanuit die maatschappij en hoe kunnen we zichtbaar zijn voor de buitenwereld, zijn vragen die daarbij horen.

²⁷ Dat dit tot een mismatch in verwachtingen kan leiden, wordt (wederom) bevestigd in het proefschrift van Renée Bouwman '*The patient's voice as a game changer in regulation*', 21 december 2016 Universiteit van Tilburg.

5.3 Het burgerperspectief in de klantcontacten

- Verwachtingenmanagement

Een belangrijk aandachtspunt voor inspecties is ervoor te zorgen dat de burger voldoende begrijpt op welke manieren zijn melding kan worden opgepakt door een inspectie; als signaal voor de algemene toezichthoudende taak, als aanleiding om daadwerkelijk onderzoek in te stellen of als klacht over het functioneren van de inspectie zelf. Dit onderscheid is van belang voor het vervolgtraject. Wanneer een burger dit goed begrijpt, dan is het risico van te hoge verwachtingen minimaal.

Dat pleit ervoor om in het contact met burgers vooral aandacht te besteden aan het vervolgtraject na melding van de burger bij een inspectie. Zolang dat vervolgtraject duidelijk is, is de kans groot dat de burger realistische verwachtingen heeft van de rol van de inspectie. De duiding of het om een signaal, een onderzoekswaardige melding of een klacht over de inspectie zelf gaat, is voor de interne communicatie en processen bij de inspecties relevant maar dit verschil hoeft voor de burger niet duidelijk te zijn. Om dit te kunnen bewerkstelligen is het noodzakelijk dat inspecties bij burgers nagaan wat zij nodig hebben om het vervolgtraject te begrijpen.

- Terugkoppeling

Uit de Verkenning is gebleken dat burgers graag meer worden geïnformeerd over het werk van de inspecties en hun behaalde resultaten in het algemeen, dat ze een terugkoppeling verwachten op hun eigen melding en dat ze tot op zekere hoogte bereid zijn input te leveren voor de toezichthoudende taken.

Het valt op dat alle inspecties in meer of mindere mate worstelen met de vraag in hoeverre een burger actief moet worden geïnformeerd over wat er met zijn signaal of onderzoekswaardige melding is gebeurd. Wanneer een melding leidt tot een concreet onderzoek is het niet bij iedere inspectie vanzelfsprekend dat de melder actief op de hoogte wordt gehouden, binnen de juridische mogelijkheden²⁸, van het verloop, het resultaat en de afronding van het onderzoek. Overigens, wanneer een burger zelf vraagt naar het resultaat van het onderzoek naar zijn melding, wordt daarover door alle inspecties informatie verstrekt, wederom binnen de juridische kaders.

Als een melding in onderzoek wordt genomen, richt de inspecteur zich bij de afronding van het onderzoek en de resultaten daarvan op de ondertoezichtstaande en neemt zo nodig maatregelen. Een onderdeel daarvan kan zijn dat de ondertoezichtstaande de melder over de uitkomst van het inspectieonderzoek informeert. De gedachte hierachter is dat de relatie ligt tussen de ondertoezichtstaande en de betreffende burger omdat de ondertoezichtstaande verantwoordelijk is voor de veilige en kwalitatieve uitvoering van haar taken en verantwoordelijkheden. En als het misgaat, dan moet het tussen de burger en de ondertoezichtstaande worden opgelost, niet tussen de burger en de inspectie. Hoewel het burgerperspectief wel besloten ligt in deze aanpak - het is immers ook ten behoeve van de burger dat de regels worden gevolgd en de kwaliteit en veiligheid zijn

²⁸ Vanwege de bescherming van (bedrijfs)gegevens en privacy van de ondertoezichtstaande is het niet altijd mogelijk om alle informatie aan burgers te verstrekken.

geborgd - sluit het niet aan op de leefwereld van de individuele burger die de melding heeft gedaan. Die wil van de betreffende inspectie weten wat er daadwerkelijk is gebeurd met zijn melding en hoe een herhaling in de toekomst voorkomen kan worden. Die wetenschap kan bijdragen aan het vertrouwen in de overheid: als er iets misgaat, wordt er opgetreden. Nu krijgt hij die boodschap in sommige gevallen alleen van de ondertoezichtstaande waarover hij een melding heeft ingediend. Daarnaast ook een terugkoppeling van de inspectie tot wie de burger zich gericht heeft, kan hier van toegevoegde waarde zijn.

5.4 Het burgerperspectief in beleid

Naast het borgen van het burgerperspectief in contacten met burgers, heeft het burgerperspectief ook een plek op het beleidsmatig niveau bij de inspecties en de onderzoeksprogrammering. Bij het opstellen van beleidsplannen en het bepalen van onderzoeksthema's wordt het burgerperspectief betrokken. Ook stimuleren de inspecties hun ondertoezichtstaanden in het nalevingsgedrag om burgers te betrekken door bijvoorbeeld met hen in gesprek te gaan bij een calamiteit.

- **Buiten naar binnen halen**

Alle vijf de inspecties ontwikkelen het gebruik van social media en webcare in hun toezichthoudende taak met de bedoeling meer informatie te krijgen over wat er in de maatschappij speelt. Ook het actief benaderen van burgerpanels, het in gesprek gaan met burgervertegenwoordigers of andere relevante stakeholders (vakbonden bijvoorbeeld) geeft informatie over maatschappelijke ontwikkelingen die van belang zijn voor het werk van de inspecties.

Het gebruik van social media, webcare en het in gesprek gaan met burgervertegenwoordigers is iets waar alle inspecties in meer of mindere mate mee bezig zijn, maar is bij allen nog in de ontwikkelingsfase. Het *buiten naar binnen halen* is een ontwikkeling die de aandacht van de inspecties moet blijven houden en nog verder ontwikkeld mag worden.

- **Meer zichtbaar zijn voor de buitenwereld**

Veel meldingen van burgers leiden niet tot een onderzoek maar worden meegenomen als signaal bij het opstellen van risicoanalyses. Daarmee blijft het voor burgers grotendeels onzichtbaar wat er met hun melding gebeurt en is onduidelijk waarop de inspectie al dan niet actie onderneemt.

Burgers, zo blijkt uit de Verkenning, willen tot op zekere hoogte graag input leveren voor het werk van de inspecties en door in de risicoanalyses een link te leggen tussen gedane meldingen en behaalde onderzoeksresultaten en deze te publiceren, wordt de nut en noodzaak van het doorgeven van signalen meer zichtbaar gemaakt. Het uitdragen van de aard en de resultaten van de werkzaamheden van inspecties en het actief openbaar maken van inspectiegegevens, draagt eveneens bij aan de bekendheid van die werkzaamheden en daarmee ook aan het begrip bij burgers van wat men kan en mag verwachten van inspecties.

Burgers verwachten en vertrouwen erop dat inspecties toezicht houden en handhaven waar dat nodig is. Tegelijkertijd hebben inspecties geen onbeperkte capaciteit en middelen om overal toezicht te houden en maatregelen te nemen. Burgers ervaren dan in hun dagelijkse omgeving dat op bepaalde zaken onvoldoende toezicht wordt gehouden. Inspecties zouden zich daar meer rekenschap van kunnen geven en dergelijke kwesties meer thematisch aan de orde te stellen. En voor burgers ook zichtbaar te zijn op deze soms heikele thema's. Dit draagt bij aan de borging van het burgerperspectief in het werk van de inspecties en komt tegemoet aan de verwachtingen die burgers hebben van inspecties. En kan wellicht ook een bijdrage leveren aan het herstel van vertrouwen van de burger in de overheid en de maatschappij in zijn geheel; er is een instantie die toezicht houdt en dat waarden burgers bleek uit de Verkenning.

6 SUGGESTIES

De Nationale ombudsman gelooft erin dat het perspectief van burgers geborgd moet zijn in alles wat de overheid doet. Ten aanzien van de Rijksinspecties houdt dat in dat bij de invulling en uitvoering van hun taken, het perspectief van de burger een belangrijk aandachtspunt moet zijn. Inspecties dienen zich rekenschap te geven van wat de burger van hen, als toezichthouder, vraagt en verwacht. En inspecties moeten duidelijk en transparant zijn over wat burgers van hen kunnen en mogen verwachten.

Op basis van de bevindingen en conclusies, komt de ombudsman tot een aantal suggesties die de borging van het burgerperspectief in het werk van de inspecties ten goede komt.

Ten aanzien van het verwachtingenmanagement in klantcontacten.

- Maak gebruik van burgers om de website en communicatie over het (vervolg)traject na melding begrijpelijk en toegankelijk te maken en verwachtingen te managen. Burgerpanels, actief feedback vragen bij contacten met burgers of gebruikersplatforms zijn middelen die daarvoor kunnen worden ingezet.

Ten aanzien van de terugkoppeling in klantcontacten.

- Zet in op het actief, zichtbaar en structureel terugkoppelen van wat meldingen hebben opgeleverd en welke maatregelen opgelegd zijn; voor zover juridisch toelaatbaar. Daarmee is voor burgers zichtbaar wat de inspecties doen en wat zij van inspecties mogen verwachten wanneer zij een melding doen.

Ten aanzien van het meer zichtbaar zijn voor de buitenwereld in beleid / onderzoeksprogrammering.

- Draag op een toegankelijke en laagdrempelige manier uit wat de aard en de resultaten zijn van het werk van de inspecties. Burgers hebben daar behoefte aan. Zij willen tot op zekere hoogte weten of hun meldingen die zijn meegenomen in de risicoanalyse tot actie/resultaat hebben geleid. Het draagt ook bij aan de bekendheid van het werk van de inspecties, nodigt uit tot het doen van meldingen en draagt mogelijk bij aan (herstel) van vertrouwen in de overheid.

Ten aanzien van het van buiten naar binnen halen in beleid/ onderzoeksprogrammering.

- Ga als inspecties door met het gebruik van social media en het voeren van gesprekken met burgers en burgervertegenwoordigende instanties bij het opstellen van de onderzoeksprogrammering.

Tot slot een algemene verbetersuggestie

- Voor alle bovenstaande suggesties geldt dat inspecties hier al tot op zekere hoogte mee aan de slag zijn. De ombudsman ziet daarom een toegevoegde waarde in het, meer structureel, uitwisselen van elkaars ervaringen als het gaat om het borgen van het burgerperspectief in het werk van de inspecties op zowel het niveau van klantcontacten als op het beleidsmatige niveau.

7 BIJLAGE

Impressie rondetafelgesprek met Rijksinspecties

Datum:	2 juni 2017 (09.30 -11.30 uur)
Locatie:	Bureau Nationale ombudsman
Deelnemers:	Rits de Boer (plv. inspecteur-generaal van de Inspectie SZW) Frank van Diepenbeek (plv. inspecteur-generaal van de ILT) Ronnie van Diemen (inspecteur-generaal van de IGZ) Carla Aponno (transitiemanager bij de NWWA) Arnold Jonk (plv. inspecteur-generaal van de Inspectie van het Onderwijs) Harry van der Meijden (inspecteur-generaal van het Staatstoezicht op de Mijnen) Geert-Jan Fetter (plv. hoofdinspecteur van de Inspectie Jeugdzorg) Gertjan Bos (inspecteur-generaal van de Inspectie V&J) Jane van 't Hoff (projectleider bij Bureau Inspectieraad)
Afwezig:	Reinier van Zutphen (Nationale ombudsman) Emily Govers (projectleider Nationale ombudsman) Danny Hanse (onderzoeker Nationale ombudsman) Erfgoedinspectie en Agentschap Telecom

Aanleiding

Op 26 januari 2016 heeft de Nationale ombudsman de "Verkenning: burgerperspectief op Rijksinspecties" (2016/002) uitgebracht en de resultaten daarvan gepresenteerd aan de Inspectieraad. Bij brief van 20 juli 2016 heeft de Inspectieraad haar waardering voor het rapport uitgesproken, aangegeven dat de inspecties met de bevindingen aan de slag gaan en zij graag betrokken blijven bij de verdere activiteiten van de Nationale ombudsman.

Met het vervolgonderzoek dat de Nationale ombudsman in het voorjaar van 2017 gestart is, wil de ombudsman in kaart brengen op welke wijze verschillende Rijksinspecties het burgerperspectief borgen in hun uitvoeringspraktijk en beleid. Hiertoe heeft de ombudsman gesproken met vijf inspecties, te weten de IGZ, de Onderwijsinspectie, de IL&T, de Inspectie SZW en de NWWA en van deze inspecties de werkwijze en het beleid geïnterviewd.

De Nationale ombudsman legt zijn bevindingen en mogelijke verbeterpunten in dit rondetafelgesprek voor aan de vijf in het onderzoek betrokken inspecties en aan de andere vaste leden van de Inspectieraad.

Korte reflectie op het concept rapport van de Nationale ombudsman

Alle deelnemers geven aan de bevindingen in het rapport te herkennen. Het verschil tussen klacht en melding uitleggen aan een burger wordt door de meeste deelnemers als lastig gezien. Bij de Onderwijsinspectie worden bij sommige meldingen (thuiszittende leerlingen) interventies richting het werkveld verricht, zodat het werkveld de zaak verder kan oppakken. Keerzijde hiervan is dat het individuele geval wel wordt opgelost maar dat het het systeem in zijn geheel niet helpt. De grenzen tussen klacht en melding vervagen met deze aanpak en maakt het lastiger uit te leggen wat een inspectie wel of niet doet. De vraag daarbij is hoe lang burgers nog accepteren dat er een verschil is tussen een klacht en een melding. Dit wordt nog lastiger als er parallel aan meldingen/klachten bij de inspectie ook nog juridische procedures lopen die diezelfde burger is gestart, zo is de ervaring van de Inspectie Jeugdzorg.

De inspecties willen er voor de burger zijn, maar er zijn grenzen aan de capaciteit als het gaat over het geven van een terugkoppeling op iedere melding. Er wordt door de NVWA bijvoorbeeld gezocht naar betere digitale bereikbaarheid, zodat meer tijd overblijft voor de niet-digitaal vaardige burger die zich bij de inspectie meldt.

Een burgerpanel kan bijvoorbeeld werken om hetgeen de burger wil beter in beeld te krijgen en die burger vervolgens beter te kunnen informeren waar de inspectie wel en niet van is. Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) heeft tot voor kort altijd in de schaduw kunnen werken, maar staat door 'Groningen' meer in de aandacht en er wordt meer van SodM gevraagd. Het vertrouwen van burgers hangt samen met de aard van de boodschap die de inspectie heeft. Het is dus extra belangrijk om aan de burger uit te leggen wat de inspectie kan bieden; de SodM kan zelf niet voor de veiligheid van de omgeving zorgen, maar er uitsluitend op toezien dat regels worden nageleefd waarbij vastgestelde normen het toetsingskader vormen.

De IGZ benoemt het spanningsveld tussen kwalitatief goede zorg in de sector tegenover de individuele zaak van een burger. Inspecties hebben de taak om toezicht te houden op het systeem maar wanneer een burger vastloopt, begeleiden inspecties de burger over het algemeen naar de juiste weg ("warm doorverwijzen"). Hoe ver een inspectie daarin gaat levert soms spanning op met de hoofdtaak: de kwaliteit van de sector.

De decentralisatie van veel taken naar gemeenten die daarmee ook verantwoordelijk zijn voor de goede uitvoering, maakt het voor een centrale Rijksinspectie soms lastig om zijn rol uit te leggen aan de burger.

De inspecties zijn in doorlopende ontwikkeling in relatie tot de samenleving en wat de samenleving van hen vraagt. Het is niet meer alleen de sector waarop toezicht wordt gehouden, die van invloed is op het werk van inspecties.

Burgerperspectief: voor ieder inspectie hetzelfde?

De ombudsman heeft in zijn concept rapport het burgerperspectief beschreven. In dit onderzoek gaat het om die burger die niet in een professionele relatie staat tot een Rijksinspectie, maar wel iets van die inspectie verwacht.

De deelnemers geven aan dat het perspectief van de burger tweeledig kan zijn. Het perspectief in relatie tot het individuele probleem en het perspectief op het systeem. Het algemene perspectief op het systeem kleurt ook de individuele ervaringen.

De ontwikkeling in de samenleving is bepalend voor de invulling van het werk van de inspecties en het perspectief daarop. Toezicht is doorlopend in ontwikkeling evenals de verwachtingen van burgers van de inspecties.

Gegeven de verschillende perspectieven komt de vraag op hoe je je als inspectie positioneert. Het is van belang dat een inspectie zelfstandig gezag opbouwt en behoudt. Als het gaat om de beeldvorming zou een inspectie met regelmaat positief zichtbaar moeten zijn op de verschillende gebieden en niet alleen in beeld zijn bij een ramp.

Beleidsontwikkelingen hebben invloed op de positionering. Als voorbeeld wordt het energiebeleid gegeven. Ook aan duurzame energieontwikkelingen kunnen negatieve aspecten zitten en als inspectie kun je dat benoemen. De algemene tendens is echter dat duurzame energie goed is en er is minder aandacht voor de boodschap dat er ook negatieve kanten aan zitten.

In individuele gevallen wordt het perspectief van de burger gekleurd door het moment waarop hij contact zoekt met de inspectie (in vroeg of laat stadium van 'zijn' zaak) én de urgentie van het onderwerp waarover gemeld wordt.

ILT constateert dat er ook (vertegenwoordigers van) burgers zijn die commerciële belangen hebben (als voorbeeld de vertragsvergoeding in de passagiersluchtvaart). Die hebben een ander perspectief als het gaat om het indienen van een melding of klacht bij de inspectie.

Bespreken van de voorlopige suggesties van de Nationale ombudsman

Burgers betrekken bij communicatie en verwachtingenmanagement

De inspecties constateren dat je, als je als inspectie echt iets wil betekenen voor de individuele burger, het eenvoudig moet maken (burger moet makkelijk contact kunnen leggen en informatie moet makkelijk te vinden zijn).

Sommige inspecties krijgen dagelijks vele kleine meldingen binnen; die burgers moet je handelingsperspectief bieden zonder dat je iedere melding individueel in behandeling neemt.

Als inspectie moet je ervan bewust zijn dat sommige burgers direct contact opnemen met de inspectie en andere burgers juist eerst alle procedures in de sector hebben doorlopen voordat ze zich melden. Dit maakt uit voor de wijze waarop je deze burgers benadert; maatwerk.

De deelnemers zijn het erover eens dat actief doorverwijzen wordt gewaardeerd. De ervaring is dat een open houding niet per se leidt tot een hausse aan meldingen van burgers. Er zijn altijd burgers die veel tijd 'kosten' maar de gemiddelde burger hangt niet steeds aan de bel.

Aangeven dat je als inspectie geen rol kunt spelen en vervolgens doorverwijzen wordt, mits goed uitgelegd, door de meeste burgers gewaardeerd en geaccepteerd.

Toezicht houden op een tijdige afhandeling van klachten in de sector doen sommige inspecties al; andere inspecties zien voor zichzelf daar nog meer een taak dan tot nu toe het geval is.

In ieder geval is de ervaring van de deelnemers dat goed bereikbaar zijn, goed informeren en waar nodig betrekken bij de afhandeling van een melding gewaardeerd wordt en kan leiden tot

acceptatie van een uitkomst die niet per se in voordeel van burger is. Het eerste contact tussen inspectie en meldende burger is daarom cruciaal.

De IGZ ziet erop toe dat de professionals in de zorg de burgers betrekken in de afhandeling van de melding. Dat heeft niet alleen positief effect op de ervaring van de burger maar zeker ook op het werk van de professional. Je gaat als professional anders om met het onderzoek als je de burger moet uitleggen wat je doet en waarom en het is van invloed op je ontwikkeling als professional en daarmee op de sector in zijn geheel.

Zichtbaar en actief terugkoppelen van resultaten aan burgers is voor iedere inspectie van toegevoegde waarde

Bij meldingen die in onderzoek worden genomen, wordt het resultaat teruggekoppeld aan de melder. Daarnaast zien inspecties in gevallen een toegevoegde waarde om beroepsgroepen actiever te benaderen over de resultaten van onderzoek (bijvoorbeeld docenten).

De deelnemers zien voor zichzelf een taak weggelegd om de burger/de maatschappij te informeren over hetgeen de inspectie doet; je moet als inspectie zichtbaar zijn en niet pas als er een 'ramp' heeft plaatsgevonden.

Inspecties moeten constant luisteren naar de samenleving maar ook naar de professionals in de sector om het vertrouwen van die samenleving en sector te behouden.

Het zichtbaar maken van toezichtresultaten en instrumenten zoals "De Staat van.." is van positieve invloed op de bekendheid van je rol en positie als inspectie.

Rol van de inspecties als het gaat om wantrouwen in de samenleving

In een klein land als Nederland is het onontkoombaar dat er altijd wel iemand ergens last van heeft. De gevolgen van de groei van Schiphol wordt door de ILT als voorbeeld aangehaald. Er zijn veel regels die gehandhaafd moeten worden, maar soms komt het voor dat bedrijven een overtreding kunnen vermijden maar daardoor een andere overtreding begaan met minder nadelige consequenties voor het bedrijf maar met andere effecten op de burgers. Dit is het gevolg van politieke keuzes. Het leven is nu eenmaal niet zonder risico's.

Inspecties zien voor zichzelf een rol als het gaat om beleidsmakers en bewindspersonen te informeren als wet- en regelgeving niet uitvoerbaar/handhaafbaar is. Maar ook pro-actief signaleren als er leemtes zijn of regelgeving ontbreekt.

Niet alle inspecties geven deze kritiek/signalen in het openbaar. Sommige inspecties ervaren wel spanning tussen wat de beleidsmakers en/of bewindspersonen willen en de onafhankelijke rol die je als inspectie toch hebt.

Er zijn Aanwijzingen van de minister-president waarmee de onafhankelijke rol van de inspecties is gewaarborgd, maar het gaat volgens de inspecties vooral om de vrijheid die je zelf neemt of de vrijheid die je voelt om kritisch te zijn richting de beleidsmakers. De Aanwijzingen ondersteunen wel het bestaan van die onafhankelijke rol als het puntje bij paaltje komt in een discussie met beleidsmakers.

Door een onafhankelijke opstelling, kun je als inspectie het vertrouwen van de burger/de maatschappij winnen. En dat is voor sommige inspecties nodig omdat ze worden gezien als onderdeel van 'Den Haag'.

Alle deelnemers zijn het erover eens dat deugdelijk onderzoek naar de feiten de kern van hun werk is en dat de uitkomsten van dat onderzoek vervolgens goed aan de buitenwereld moeten

worden gepresenteerd. Je moet als inspectie kunnen laten zien welke keuzes je hebt gemaakt en deze kunnen onderbouwen aan steeds verschillend publiek.

Borging van burgerperspectief door van elkaar te leren

De deelnemers vonden het een bijeenkomst met interessante inzichten. Opgemerkt wordt dat de inspecties van elkaar verschillen, ook in de verhouding die iedere inspectie met zijn eigen ministerie heeft. Het nemen van je onafhankelijke rol is echter altijd van belang.

Iedere inspectie is op zijn eigen manier bezig met de ontwikkeling van het burgerperspectief in zijn werk, terwijl de hoofdtak van de inspecties primair is om toezicht te houden op het stelsel. Dat is een goed teken.

Inspecties kunnen verbinding zoeken met het burgerperspectief door in hun communicatie te zoeken naar de juiste taal, de duiding van de feiten en de betekenisgeving daarvan en de risicobeleving daarbij te betrekken. En volstrekt transparant en onafhankelijk zijn.

Tot slot wordt beaamd dat toekomstige bijeenkomsten met een dergelijk karakter van toegevoegde waarde is. Bureau Inspectieraad kan hier wellicht een faciliterende rol in spelen.



de Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag
Telefoon (070) 356 35 63
www.nationaleombudsman.nl

Uitgave van Bureau Nationale ombudsman, juli 2017