



Prioritering bij toezichthouders

Een onderzoek naar risicogestuurd toezicht

Ewald de Bruijn
Geert Teisman

Boomcriminologie



Veel toezichthouders in Nederland werken risicogestuurd. Bij risicogestuurd toezicht bepalen toezichthouders expliciet welke risico's de meeste aandacht verdienen. Daarop zetten ze hun beperkte middelen in. Dit rapport laat zien hoe toezichthouders risico's prioriteren, waarom ze dat doen en hoe tevreden medewerkers over deze prioritering zijn.

In dit onderzoek identificeren we de rijke variëteit aan manieren waarop toezichthouders risico's prioriteren. We laten zien dat vanuit de logica en situatie van de toezichthouder het ook zinvol is om op een eigen manier te prioriteren. Dit onderzoek biedt een begrippenkader om de verschillen in prioriteringswijze en context inzichtelijk te maken.

Het meenemen van professionele expertise bij inspecteurs en ondertoezichtgestelden blijkt volgens ons onderzoek bij te dragen aan tevredenheid over prioriteiten, terwijl professionele discretie – de keuzevrijheid die medewerkers ervaren – juist geen invloed heeft op deze tevredenheid. Lagere tevredenheid over prioriteiten treedt vooral op bij complexe en controversiële risico's. Juist daar is het moeilijk om risico's tegen elkaar af te wegen.

Dit is een uitgave in de reeks 'Handhaving en Gedrag'.

Handhaving en Gedrag is een interdepartementaal samenwerkingsprogramma en is opdrachtgever voor gedragswetenschappelijk onderzoek relevant voor handhaving en naleving van regelgeving. Het programma bouwt aan wetenschappelijke kennis over mechanismen die ten grondslag liggen aan naleving of overtreding van regelgeving en de wijze waarop de overheid dit gedrag kan beïnvloeden. De centrale vraag is hoe het nalevingsgedrag van burgers, bedrijven en instellingen kan worden verklaard vanuit de kenmerken en motieven van de doelgroep en de omgevingsfactoren, waaronder de handhaving. Daarmee draagt het programma bij aan de kwaliteit van de handhaving.

ISBN 978-94-6236-998-6



9 789462 369986

Prioritering bij toezichthouders

PRIORITERING BIJ TOEZICHTHOUDERS

Een onderzoek naar risicogestuurd toezicht

EWALD DE BRUIJN
GEERT TEISMAN



Boom criminologie
Den Haag
2020

Handhaving en Gedrag is een interdepartementaal samenwerkingsprogramma en opdrachtgever voor gedragswetenschappelijk onderzoek, relevant voor handhaving en naleving van regelgeving. Het programma bouwt aan wetenschappelijke kennis over mechanismen die ten grondslag liggen aan naleving of overtreding van regelgeving en de wijze waarop de overheid dit gedrag kan beïnvloeden. De centrale vraag is hoe het nalevingsgedrag van burgers, bedrijven en instellingen kan worden verklaard vanuit de kenmerken en motieven van de doelgroep en de omgevingsfactoren, waaronder de handhaving. Daarmee draagt het programma bij aan de kwaliteit van de handhaving.

Handhaving en Gedrag is een samenwerkingsprogramma van:

- Belastingdienst;
- Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd;
- Inspectie Leefomgeving en Transport;
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
- Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit;
- Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.

Begeleidingscommissie: dhr. B. Bakker (Inspectie SZW), dhr. J. van Bijlert (CCV), mw. C. Geijskes (NVWA), dhr. S. Goslinga (Belastingdienst), dhr. H. Hoorweg (Belastingdienst), mw. M. Meesters (CCV), dhr. K. Singels (ILT), mw. W. Verdonk (NVWA), mw. M. van der Weide (IGJ) en mw. R. Welman (IGJ)

Omslagontwerp: Haagsblauw, Den Haag
Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2020 E.A. de Bruijn, G. Teisman | Boom criminologie

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vervoelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektrisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische vervoelvoudingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijke verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reporrecht.nl).

Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6236-998-6

ISBN 978-94-6094-522-9 (e-book)

NUR 741

www.boomcriminologie.nl

DANKWOORD

Dit onderzoek is mogelijk gemaakt door een subsidie van het programma Handhaving en Gedrag. Wij zijn alle deelnemende organisaties zeer dankbaar voor hun medewerking. Meerdere contactpersonen bij de diverse toezichthouders hebben ons geholpen bij het leggen van contact met respondenten. Ook het surveyonderzoek van deze publicatie had niet van de grond kunnen komen zonder hulp vanuit de toezichthouders. Eveneens zijn we erkentelijk voor de steun en feedback die we hebben mogen ontvangen vanuit de begeleidingscommissie. Het zijn eigenlijk te veel mensen om allemaal hoofdelijk te bedanken. Toch willen we nog in het bijzonder iedereen bedanken die ooit in de begeleidingscommissie heeft deelgenomen: Bernhard Bakker (Inspectie SZW), Jorik van Bijlert (CCV), Carla Geijskes (NVWA), Sjoerd Goslinga (Belastingdienst), Herman Hoorweg (Belastingdienst), Myrna Meesters (CCV), Kiek Singels (ILT), Wendy Verdonk (NVWA), Marian van der Weide (IGJ) en Ruth Welman (IGJ).

Ewald de Bruijn en Geert Teisman

SAMENVATTING

Risicogestuurd toezicht

Deze studie gaat over risicogestuurd toezicht. Bij risicogestuurd toezicht kiezen toezichthouders risico's waarop ze zich in het bijzonder richten en besteden ze minder aandacht aan andere risico's. Vervolgens richten toezichthouders zich vooral op ondertoezichtgestelden waar die prioritaire risico's spelen. Deze aanpak ontlast welwillende ondertoezichtgestelden en maakt het mogelijk dat de toezichthouder met minder mankracht nog steeds toezicht houdt op risico's die ertoe doen. Tegenwoordig kennen vrijwel alle toezichthouders risicogestuurd toezicht.

Risico's prioriteren is echter geen eenvoudige opgave. Over sommige risico's weten we weinig, terwijl andere risico's controversieel zijn. Wanneer er geen definitief, unaniem uitsluitsel is over de vraag of een risico echt groot is, is prioriteren een netelige aangelegenheid. Het ontslaat toezichthouders echter niet van de plicht zich te richten op de belangrijkste risico's. Hoe bepalen toezichthouders wat de belangrijke risico's zijn, waarom doen ze dat op die manier en wanneer zijn medewerkers tevreden over die geprioriteerde risico's? Dat is de vraag die we hier ontleden.

Bij negen onderdelen van vier toezichthouders (de NVWA, de IGJ, de Inspectie SZW en de Belastingdienst) hebben we via 51 interviews onderzocht hoe zij bepalen wat de belangrijke risico's zijn. We zien daarbij als uitersten de gesloten en de open aanpak. In de gesloten aanpak worden risico's afgeleid uit formele kennis, zoals wetenschappelijke rapportages en kwantitatieve data. Dit gebeurt vaak op een centraal niveau. Bij een gesloten aanpak worden risico's kenbaar geacht: door meer informatie te verzamelen wordt onzekerheid weggenomen. Bij een open aanpak wordt gebruik gemaakt van impliciete kennisbronnen als expertise of ervaringen. Met inschattingen van professionals worden, vaak op een decentraal niveau, de prioriteiten bepaald. Risico's worden in een open aanpak vaker als niet helemaal kenbaar beschouwd, maar door interactie kan de aard van het risico wel benaderd worden. Dat kan interactie met andere stakeholders buiten de toezichthouder zijn.

Waarom kiezen de negen afdelingen voor een meer open of gesloten aanpak in hun risicogestuurd toezicht?

Uit ons onderzoek kwamen zes factoren naar voren. Allereerst bepaalt de complexiteit en ambiguïteit van risico's waar een afdeling mee te maken heeft,

welke aanpak gekozen wordt. Bij complexe risico's is er geen volledig zicht op alle causale relaties van het risico. Bij ambigue risico's is er onenigheid over het belang van dat risico vanuit verschillende, legitieme standpunten. Beide zorgen ervoor dat een open aanpak aantrekkelijker wordt, omdat er professionele duiding nodig is om risico's te prioriteren.

De politiek-maatschappelijke context is een tweede verklarende factor. Wanneer de politieke aandacht hoog is, wordt eerder een gesloten aanpak gekozen omdat keuzes beter verantwoord moeten worden. Dat gaat beter met prioriteiten die gebaseerd zijn op formele kennis. De interactie met externe partijen neemt af bij situaties van hoge politieke aandacht.

Een derde verklarende factor is de attitude van de toezichthouder ten opzichte van de ondertoezichtgestelden. Ondertoezichtgestelden, of vertegenwoordigers daarvan, kunnen worden gezien als welwillende partijen met een zelfreinigend vermogen als het gaat om belangrijke risico's. In andere gevallen worden ondertoezichtgestelden of hun vertegenwoordigers gezien als onwelwillend om iets te doen aan risico's die de toezichthouder aankaart. Hoe groter het gepercipiëerde zelfreinigend vermogen, des te eerder kunnen deze partijen een rol spelen in de prioritering van risico's.

Een vierde verklarende factor betreft de kenmerken van een sector waar toezicht op gehouden wordt. We zien dat hoe homogener ondertoezichtgestelden zijn, des te eerder wordt een gesloten aanpak gehanteerd. Wanneer ondertoezichtgestelden erg van elkaar verschillen, wordt een gestandaardiseerde aanpak minder toegepast.

Een vijfde verklarende factor is de juridische context waarbinnen een toezichthouder opereert. In sommige sectoren zijn er bijvoorbeeld verplichtingen voor ondertoezichtgestelden om zelf invulling te geven aan een risicomanagementsysteem. In dat geval worden ondertoezichtgestelden en sectoren ook eerder een interessante gesprekspartner voor het signaleren en prioriteren van risico's. In andere gevallen verplicht wetgeving toezichthouders om naar specifieke risico's te kijken. Doorgaans past daar een meer gesloten aanpak bij.

Een laatste verklaring is de informatiebasis. Hoe meer data beschikbaar is, des te eerder kiezen toezichthouders voor een gesloten aanpak. Dat lijkt een evident gevolg, maar het is wel belangrijk om in ogenschouw te nemen dat niet alle risico's zich goed in data laten vangen.

Op een globaler niveau zien we vier overkoepelende patronen. Allereerst veranderen factoren niet los, maar is er bij verandering vaak sprake van grote gebeurtenissen die in een keer meerdere factoren beïnvloeden. Grote incidenten zorgen bijvoorbeeld voor meer politieke druk en een verandering van houding bij de sector. Reorganisaties zorgen voor een andere aanpak qua informatiebasis en doen ook de houding ten aanzien van de sector veranderen doordat toezichthouders meer of minder introvert worden. Ten tweede heeft een gesloten aanpak een aanzuigende werking. Meer informatie leidt tot een meer gesloten aanpak, waarin vervolgens weer wordt gekeken hoe er meer informatie gewonnen kan worden en hoe de informatie in het systeem nog accurater gemaakt kan worden. Dat is op zichzelf een nuttig proces, maar het laat onverlet dat sommige risico's zich vanwege hun complexe aard slecht in informatiesystemen

laten vangen. Ten derde zien we dat aard van de sector in hoge mate bepalend is voor het prioriteringsproces. Meerdere factoren komen op sectorniveau samen, zoals juridische verplichtingen, kenmerken van de sector en de houding van de toezichthouder tegenover de sector. Dat tezamen verklaart vaak al in hoge mate waarom een bepaalde aanpak is gekozen. Wat daarbij niet onbelangrijk is, is dat de toezichthouder zelf kan bepalen op welk niveau een sector wordt aangepakt. Zo kan de toezichthouder inzoomen op een subsector en zodoende een grote massa aan heterogene ondertoezichtgestelden vereenvoudigen tot een meer homogene, kleine groep. Dat stelt de toezichthouder vervolgens in staat om op een andere wijze risico's te prioriteren. Tot slot zien we dat risicogestuurd toezicht zowel binnen als buiten de toezichthouder nog in ontwikkeling is. Binnen de toezichthouder gaat dat doorgaans om verbeteringen in risicoanalyses en onderliggende IT-systemen. Buiten de toezichthouder zien we de relatie tussen toezichthouder en ondertoezichtgestelden veranderen, waarbij ondertoezichtgestelden een rol kunnen spelen in de prioritering van risico's.

Wanneer leidt risicogestuurd toezicht tot tevredenheid over prioriteiten?

Na de kwalitatieve studie is via een survey (N=322) onderzocht welke wijzen van prioritering in bepaalde contexten leiden tot tevredenheid bij werknemers over de prioriteiten. Er is onderzoek gedaan naar de tevredenheid over prioriteiten omdat dit een geaggregeerd beeld geeft van de diverse doelen die met een risicogestuurde aanpak kunnen worden nagestreefd.

Bepaalde factoren die samenhangen met een lagere tevredenheid, zoals de mate waarin risico's complex en/of ambigu zijn, liggen buiten de invloedssfeer van de toezichthouder. Dat is onfortuinlijk, omdat juist bij complexe en ambigue risico's de tevredenheid over prioriteiten in het algemeen beduidend lager is. In een aparte analyse op afdelingsniveau zien we dat er situaties waarin beide tegelijkertijd optreden sprake is van onoverkoombare lage tevredenheid. De mate waarin risico's volgen uit de wet hangt op afdelingsniveau sterk samen met een hoge tevredenheid. Dat is een enigszins opmerkelijke bevinding, omdat risicogestuurd toezicht juist begint vanuit het idee dat de wet niet leidend is voor welke risico's de meeste aandacht moeten krijgen.

Op andere factoren kan een toezichthouder wel invloed uitoefenen. Wanneer er gebruik wordt gemaakt van impliciete kennis, zoals expertise en intuïtie, is de tevredenheid over prioriteiten hoger. Vooral bij ambigue risico's heeft het gebruik van impliciete kennis een sterk effect op de tevredenheid over prioriteiten. In situaties waarin andere afdelingen de prioriteiten bepalen is sprake van een lagere tevredenheid. Inspecteurs zijn doorgaans minder tevreden over prioriteiten dan leidinggevend en adviseurs. Het is mogelijk dat leidinggevend en adviseurs vanwege hun directere betrokkenheid bij het opstellen van prioriteiten positiever zijn en meer de kwaliteiten van prioriteiten herkennen. We zien dat de mate van discretionaire bevoegdheid geen effect heeft op de tevredenheid over prioriteiten. Dat inspecteurs ontevredener zijn over prioriteiten heeft niet direct te maken met afgenomen discretionaire bevoegdheid.

Wat leren we voor de praktijk van risicogestuurd toezicht?

Op basis van de kwalitatieve en kwantitatieve studie volgen enkele aanbevelingen. Allereerst over het gebruik van impliciete kennis. Het belang daarvan, bevestigd in onze statistische analyse, is groot en dat staat nog wel eens haaks op ontwikkelingen richting een meer gesloten aanpak. Het is juist de combinatie van slimme technieken, die passen binnen een gesloten aanpak, en professionele expertise die volgens ons ertoe leidt dat toezichthouders komen tot een prioritering waar werknemers tevreden mee zijn. De balans tussen het gebruik van slimme technieken en professionele expertise wordt nog weleens verstoord. De gekozen aanpak sluit dan mogelijk niet goed aan bij de risico's waar een toezichthouder mee te maken heeft. We bevelen aan inspecties aan dat ze kunnen proberen inzichtelijk te maken waar professionele expertise noodzakelijk is voor de duiding en prioritering van risico's. We bevelen eveneens aan dat toezichthouders kunnen (blijven) nadenken over hoe de inbreng van de werkvloer kan worden meegenomen bij gecentraliseerde prioritering. De derde aanbeveling luidt dat toezichthouders zich naar de toekomst kunnen gaan richten op het effectief mobiliseren van meerdere (semimaatschappelijke) partijen in de risicoprioritering. Vanwege een afnemende capaciteit en een groeiende complexiteit van risico's is die ontwikkeling volgens ons een logische stap. We zien bovendien in de kwalitatieve studie dat met name bij complexe en ambigue risico's partijen buiten de deur een grote rol kunnen spelen. We bevelen ook aan, ondanks dat dit samenvalt met hogere tevredenheid, dat inspecties kritisch kunnen blijven op risico's die verplicht moeten worden opgevolgd volgens de wet. Een volgende aanbeveling is dat inspecties ook kunnen definiëren wanneer een risico niet langer prioritair is. Alhoewel die thematiek in onze studie niet uitvoerig is beschreven, ervoeren we wel tijdens de kwalitatieve studie dat evaluatie van prioriteiten nog vaak in ontwikkeling is. Tot slot bevelen we aan om nader onderzoek te doen naar de tevredenheid over prioriteiten en de betrokkenheid van diverse externe partijen in het prioriteringsproces.

INHOUD

DANKWOORD	5	
SAMENVATTING	7	
1	INTRODUCTIE	13
1.1	Met minder middelen toezien op meer risico's	13
1.2	Risicogestuurd toezicht	14
1.3	Vraagstelling, aanpak, casusselectie en relevantie	15
1.4	Leeswijzer	17
2	THEORETISCH KADER	19
2.1	Opzet	19
2.2	Twee vormen van prioriteren: de open en besloten aanpak	19
2.3	Verklaringen voor de gekozen risico-aanpak	21
2.4	Tevredenheid als indicatie voor de werking van risicogestuurd toezicht	26
2.5	Verwachtingen over de relatie context, aanpak en tevredenheid	28
3	TOEZICHT BIJ NEGEN AFDELINGEN VAN VIER TOEZICHTHOUDERS	33
3.1	Inleiding	33
3.2	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd	33
3.3	NVWA	38
3.4	Belastingdienst	42
3.5	Inspectie SZW	46
3.6	Overzicht en beschouwing	52
4	TEVREDENHEID OVER PRIORITERING	57
4.1	Inleiding	57
4.2	Analyseresultaten	59
4.3	De impact van interne contextvariabelen in risicogestuurd toezicht	60
4.4	De impact van externe contextvariabelen op tevredenheid over prioriteiten	62
4.5	Interactie van interne en externe contextvariabelen in relatie tot tevredenheid	63

4.6	Toetsen op de houdbaarheid van bovenstaande uitspraken	64
4.7	Tevredenheid op afdelingsniveau	65
4.8	De belangrijkste verklaringen voor tevredenheid over prioriteiten op een rij	66
5	CONCLUSIE	69
5.1	Hoofdbevindingen	69
5.2	Beperkingen van dit onderzoek	72
5.3	Aanbevelingen	73
	LITERATUURLIJST	75
BIJLAGE 1	ACHTERGROND STATISTISCHE ANALYSE	79
BIJLAGE 2	QUALITATIVE COMPARATIVE ANALYSIS	87
	OVER DE AUTEURS	99
	REEDS VERSCHENEN IN DE REEKS HANDHAVING EN GEDRAG	101

1.1 MET MINDER MIDDELEN TOEZIEN OP MEER RISICO'S

Deze studie gaat over toezichthouders. Ze worden nog wel eens geacht ervoor te zorgen dat de samenleving verschoond blijft van risico's. In parlementaire documenten en wetenschappelijke literatuur over toezicht passeren twee thema's steevast de revue. Het eerste is efficiënter toezicht, doorgaans met een kleinere bezetting (Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2001; Ministerie van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, 2006; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2013). Het tweede thema betreft de groei in objecten, regels en onderwerpen waarop toezichthouders toezicht houden (Baldwin & Black, 2008; Black & Baldwin, 2010). Dat thema kent vele gedaantes. Zo geldt dat risico's vaker ontstaan uit combinaties van stromen van goederen en personen met een steeds mondialer karakter (Commissie Mans, 2008). Dat maakt risico's ook nog eens complexer. Er is meer expertkennis nodig om de materie te begrijpen en te komen tot een vorm van toezicht die ook echt helpt om tot een minder kwetsbare samenleving te komen (Bourgon, 2009). Het werkpakket van toezichthouders neemt dus toe, terwijl ze tegelijkertijd geacht worden efficiënter te werken.

Als er iets mis gaat, wordt al gauw gewezen naar 'falende' toezichthouders. Sommige auteurs spreken in die context ook over een 'zero-risk society', waarin geen enkel risico wordt geaccepteerd (Slovic, 1987). Een gevolg van de maatschappelijke behoefte om risico's te voorkomen is een toenemende hoeveelheid regels en beheersmaatregelen (Trommel, 2009). Dit wordt ook wel de risicoregelreflex genoemd (Trappenburg & Schiffelers, 2012). Diverse commissies en raden hebben zich inmiddels al gebogen over het (vermeend) falen van toezicht (bijv.: Commissie Mans, 2008; Commissie Sorgdrager, 2018; Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2013; Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2014; Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2017; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2013). Toch blijft het voorkomen van alle risico's slechts een utopie.

Deze eisen aan toezicht creëren spanning. Het idee van efficiency is attractief, maar wringt met het maatschappelijke en politieke verlangen om verschoond te blijven van risico's en misstanden, zoals onnodige sterfgevallen in ziekenhuizen, vervuild voedsel, ontduiking van belasting en uitbuiting van personeel. Als de formatie van toezichthouders afneemt, terwijl het toezicht qua

zwaarte toeneemt, ontstaat een spanningsveld (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2013). Toezichthouders kunnen geen toezicht houden op *alle* risico's en *alle* potentieel risicovolle subjecten. Ze moeten prioriteiten stellen in risico's en subjecten die aandacht krijgen. Door middel van risicogestuurd toezicht beogen toezichthouders hier een antwoord op te geven.

1.2 RISICOGESTUURD TOEZICHT

Het idee achter risicogestuurd toezicht is dat toezichthouders hun beperkte middelen inzetten op de belangrijkste risico's (Baldwin & Black, 2016; Black & Baldwin, 2010; Black, 2010; Rothstein, Irving, Walden & Yearsley, 2006). In risicogestuurd toezicht richten toezichthouders hun aandacht op de risico's die er het meest toe doen, in plaats van toe te zien op de naleving van alle regels. Zo kunnen toezichthouders hun efficiency en effectiviteit vergroten.

In dit toezicht staat het begrip *risico* centraal. Voor de term *risico* hanteren we de brede uitleg van Kates en Kasperson (1983): de mogelijkheid dat menselijk handelen of gebeurtenissen consequenties hebben, die schade berokkenen aan zaken waaraan mensen waarde hechten. Prioritering geschiedt *vooraf* via risicoanalyses, waarin risico's en hun oorzaken in kaart worden gebracht (Aven, 2015). Ook moeten risicoanalyses toezichthouders helpen vooral ondertoezichtgestelden te bezoeken waar de risico's het meest spelen.

Dat klinkt aantrekkelijk. Welwillende bedrijven die risico's zelf onder controle hebben worden zo namelijk ontlast, terwijl effect wordt bereikt door risicovolle bedrijven aandacht te geven (Lodge & Wegrich, 2012). Door toezichthouders te beperken tot de belangrijkste risico's kan met beperkte menskracht effect worden behaald. Veel toezichthouders stellen ook dat risicogestuurd toezicht hun *modus operandi* is geworden (Inspectieraad, 2015). Ideaaltypisch wordt centraal in de organisatie (*strategisch niveau*) gekozen welke risico's en sectoren aandacht vereisen en wordt dit door afdelingen (*tactisch-operationeel niveau*) uitgewerkt. In deze studie laten we zien dat de invulling ervan verschilt. Het ene risicogestuurde toezicht is het andere niet. We leggen ook bloot waarom dit zo is.

De kern van risicogestuurd toezicht is het *vooraf* identificeren van risico's. Dat blijkt in de praktijk niet eenvoudig. Risico's zijn vaak niet te berekenen en slecht onderling te vergelijken. Sommige risico's zijn stabiel en bekend, inclusief hun bronnen, zoals bij salmonella. We weten hoe schadelijk het is en wat mogelijke bronnen van besmetting zijn. Andere risico's zijn nieuw en veranderlijk. Over deze laatste categorie is veel *onbekend* in termen van omvang, bronnen en gevolgen (Renn, Klinke & van Asselt, 2011; Van Asselt & Renn, 2011). Zo is het moeilijk te schatten wat en hoe groot de risico's van nanotechnologie zijn, vergeleken met andere risico's (Dorbeck-Jung, 2013; Renn & Roco, 2006).

Toezichthouders worden geacht de belangrijkste risico's te prioriteren, maar de risico's waar ze over gaan zijn niet altijd goed te vergelijken. Bovendien geldt dat risico's met bepaalde eigenschappen meer aandacht krijgen dan ze op basis van wetenschappelijke berekening zouden moeten krijgen. Wanneer een risico

inbreuk maakt op een norm of waarde die een individu belangrijk vindt, is hij eerder geneigd zwakke bewijsvoering voor het risico te accepteren (Kasperson et al., 1988). Ook geldt bijvoorbeeld dat acute risico's, ook als de gevolgen maar kortstondig zijn, mediageniek zijn en snel onevenredig veel maatschappelijke aandacht krijgen in vergelijking met risico's die sluipenderwijs blijvende schade genereren (Kasperson & Kasperson, 1996). Echter, het risico dat vandaag aandacht krijgt, kan morgen achterhaald blijken of minder ernstig zijn dan aanvankelijk gedacht. Zo genoot kankerverwekkend rubbergranulaat op kunstgrasvelden in 2017 kort een staat van hoge politieke urgentie, om daarna langzaam van de agenda te verdwijnen. Andere risico's zijn meer sluipend en te complex om mediageniek te worden. Althans, ze dreigen relatief onderbelicht te blijven, totdat het risico uit het niets optreedt en er juist veel maatschappelijke aandacht naar uitgaat (Kasperson & Kasperson, 1996).

Risico's vergelijken is dus geen gemakkelijke opgave. Desondanks blijft prioriteren van risico's cruciaal gegeven de beperkte middelen van toezichthouders. Die constatering nodigt uit tot onderzoek naar de wijze waarop toezichthouders dat doen.

1.3 VRAAGSTELLING, AANPAK, CASUSSELECTIE EN RELEVANTIE

We onderzoeken in deze publicatie hoe toezichthouders hun belangrijkste risico's prioriteren en leggen bloot hoe tevreden medewerkers zijn over hun prioritering. De nadruk ligt op typen van risicoanalyse en -selectie en de tevredenheid van medewerkers erover: hoe prioriteren toezichthouders risico's en relevante (sub)sectoren waar die risico's optreden. We wilden ook graag iets zeggen over de effectiviteit van risicogestuurd toezicht, maar een rondgang leerde ons dat effectevaluatie te kort op de agenda staat om voldoende onderzoeksmateriaal te krijgen. De tevredenheid van medewerkers beschouwen wij als een indicatie voor effectiviteit. Wanneer medewerkers tevreden zijn over de prioriteiten is dat een indicatie dat die prioriteiten ook tot meer effectiviteit van de toezichthouder leiden. In het volgende hoofdstuk zetten we die redenering verder uiteen. De centrale onderzoeksvraag luidt: *Hoe ziet risicogestuurd toezicht er bij diverse (delen van) Nederlandse toezichthouders uit, waarom kiezen ze voor deze aanpak en wanneer leidt een risicogestuurde aanpak tot tevredenheid over prioriteiten?* Baldwin & Black (2017) stellen dat factoren als mandaat van een organisatie invloed hebben op hoe prioriteiten gesteld worden. Deze factoren verschillen per afdeling. We hebben het onderzoek daarom uitgevoerd bij diverse afdelingen van de Belastingdienst (BD), de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), de Toezichthouder Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Samen geven ze een breed beeld van de praktijk van risicogestuurd toezicht. De Inspectie SZW werkt volgens een programmatische aanpak waarin risico's in (tijdelijke) programma's worden aangepakt. De IGJ werkt al langer volgens een risicogestuurde werkwijze, heeft een ver ontwikkeld datasysteem en kent minder bezuinigingen dan de andere organisaties. De NVWA en Belastingdienst stonden ten tijde van

dit onderzoek onder grote politieke belangstelling. De Belastingdienst is geen inspectie. Een belangrijke informatiebron voor de Belastingdienst zijn de belastingaangiften die elk jaar door belastingplichtigen worden aangeleverd. De Belastingdienst faciliteert belastingplichtigen bij het nakomen van hun plicht tot het betalen van belasting, kijkt via zijn toezicht of belastingplichtigen dat ook doen en grijpt waar nodig in. Inspecties moeten doorgaans informatie over risico's en ondertoezichtgestelden zelf ophalen. Bij de selectie van afdelingen is bewust gezocht naar een spreiding in (1) de politieke aandacht voor de risico's waar de afdeling toezicht op houdt en (2) de complexiteit van de risico's waar de afdeling toezicht op houdt. Beide onderscheiden waren voldoende om per organisatie meerdere verschillende afdelingen te selecteren. Bovendien verwachten we dat beide kenmerken van invloed zijn op de wijze waarop geprioriteerd wordt, omdat ze een puur cijfermatige vergelijking tussen risico's moeilijker maken. De afdelingen zijn in samenspraak met de toezichthouders geselecteerd. We gebruiken kwalitatieve methoden om vast te stellen hoe de diverse afdelingen in hun eigen ogen vorm geven aan risicogestuurd toezicht en waarom. 51 interviews en een analyse van beleidsstukken maken duidelijk hoe toezichthouders risico's prioriteren en waarom ze dat op die manier doen. Bij elke toezichthouder is met respondenten uit meerdere afdelingen of soortgelijke organisatiegrootheden gesproken.¹ Per afdeling is gesproken met inspecteurs, analisten en leidinggevenden. Ook is gesproken met werknemers op strategisch niveau. Bij de interviews is gewerkt met een topiclijst. De topics zijn de informatiebasis voor prioriteiten en risicoanalyses, de rol van andere toezichthouders en stakeholders bij het prioriteren van risico's en de wijze waarop prioriteiten worden geëvalueerd. Voor elk topic is gevraagd hoe dat vorm krijgt en waarom. Dit is gedaan in rondes, waarbij het theoretisch raamwerk is ontwikkeld dat staat in paragraaf 2.2. Door cases te vergelijken bieden we ook zicht op enkele overkoepelende patronen.

De tevredenheid over prioriteiten is vastgesteld in een survey. Bij de IGJ, Inspectie SZW en de Belastingdienst is respondenten gevraagd naar hun tevredenheid over geprioriteerde risico's en de contextkenmerken van het prioriteringsproces. De tevredenheid wordt gemeten via meerdere vragen. Met factoranalyse is getest of de vragen samenhangen en of ze één of meerdere onderliggende begrippen weerspiegelen (Field, 2009). Bijlage 1 bevat de factoranalyse en andere stappen in de statistische analyse. Waar mogelijk is gebruik gemaakt van vragen die in andere onderzoeken zijn getest. Om te achterhalen of respondenten de vragen begrepen zijn testinterviews afgenomen. Naast een statistische analyse van groepen respondenten (inspecteurs en andere medewerkers) passen we ook de

1 De Inspectie SZW werkt bijvoorbeeld met programma's in plaats van afdelingen.

QCA-methode toe,² die aanvullende verklaringen kan bieden door de samenhang van kenmerken per afdeling met elkaar te vergelijken. In bijlage 2 is de QCA-methode nader uitgewerkt. We combineren in dit onderzoek kwantitatief onderzoek, dat zich bij uitstek leent om generieke verklarende patronen bloot te leggen, met kwalitatief onderzoek, om complexere patronen van samenhang te duiden (Rihoux & Ragin, 2008). Omwille van de leesbaarheid staat veel informatie over de statistische analyse en de QCA in de bijlagen. Geïnteresseerde lezers vinden daar een uitgebreidere beschrijving van de methodologische stappen. Dit onderzoek levert een bijdrage aan de praktijk en aan de stand van de wetenschap over risicogestuurd toezicht. Risicogestuurd toezicht is gemeengoed geworden bij de meeste toezichthouders in Nederland. Met dit onderzoek bieden we een reflectie op die praktijk door vergelijkend onderzoek bij meerdere toezichthouders. Ook laten we zien wanneer de tevredenheid over prioriteiten het hoogst is. Daarmee bieden we aanknopingspunten voor toekomstig beleid. Wetenschappelijk onderzoek naar risicogestuurd toezicht beperkt zich doorgaans tot een onderzoeken met een klein aantal cases of theoretische beschouwingen. Ook wordt vaak onderzoek gedaan naar organisaties in hun geheel, in plaats van afdelingen daarbinnen. Dit onderzoek richt zich op meerdere toezichthouders en afdelingen. Daardoor zijn we met dit onderzoek beter in staat om algemene en afwijkende verklaringen voor werkwijzen te herkennen die binnen en tussen organisaties verschillen. Onderzoek naar de uitkomst van risicogestuurd toezicht is zeer schaars. Door bovendien kwantitatieve onderzoeksmethoden te gebruiken zijn we in staat om casusoverstijgende uitspraken te doen over de werking van risicogestuurd toezicht.

1.4 LEESWIJZER

Hoofdstuk 2 bevat het theoretisch kader en te toetsen hypothesen. Hoofdstuk 3 bevat de casestudies die laten zien hoe toezichthouders en hun afdelingen hun toezicht invullen en welke motieven ze ervoor geven. We sluiten af met enkele generieke patronen die de casussen overstijgen. Hoofdstuk 4 verheldert hoe tevreden medewerkers van toezichthouders over hun prioritering zijn en waar dat statistisch meer samenhangt. We gebruiken een statistische analyse en QCA. Hoofdstuk 5 resumeert de bevindingen.

2 QCA is een gestructureerde analyse, maar laat ruimte voor complexere verklaringen (Verweij & Gerrits, 2013). QCA ziet cases als combinaties van variabelen (Schneider & Wagemann, 2012). Bij statistisch onderzoek wordt gekeken hoe een onafhankelijke variabele invloed heeft op de afhankelijke variabele. QCA kan worden gezien als een methode waarbij wordt gekeken hoe combinaties van alle onafhankelijke variabelen samenhangen met de afhankelijke variabele.

2.1 OPZET

Dit hoofdstuk geeft aan hoe ons onderzoek rond *prioriteitstelling* en *tevredenheid over geprioriteerde risico's* is opgebouwd. In paragraaf 2.2 maken wij onderscheid tussen een gesloten aanpak (waarin formele analyses centraal staan) en open aanpak (waarin interactie een belangrijke rol speelt). Paragraaf 2.3 gaat over contextfactoren die deze keuze verklaren en die de tevredenheid over de prioriteitstelling beïnvloeden. Paragraaf 2.4 gaat in op het meten van tevredenheid en paragraaf 2.5 bevat de verwachtingen (hypothesen) over de relatie tussen de wijze van prioriteren, de externe context en tevredenheid over prioriteiten.

2.2 TWEE VORMEN VAN PRIORITEREN: DE OPEN EN BESLOTEN AANPAK

We definiëren in deze paragraaf twee ideaaltypes voor risicogestuurd toezicht: de open en gesloten aanpak. Een ideaaltype is een abstractie waarin de meest essentiële kenmerken van een situatie worden beschreven. Een ideaaltype is als het ware een overdreven vorm van een verschijnsel die in de werkelijkheid niet als zodanig voorkomt. De reden dat in wetenschapsgebieden als sociologie ideaaltypes gebruikt worden is dat ze onderzoekers in staat stellen om zeer verschillende situaties te classificeren en te vergelijken.³ Vaak zijn situaties een mengvorm van meerdere ideaaltypes. Dat geldt ook voor de casussen uit dit onderzoek.

Het gesloten model van risicogestuurde toezichthouder

In de gesloten aanpak (Ashmos, Duchon & McDaniel Jr, 2000; Teisman, 2005)⁴ wordt *berekend* welke risico's het belangrijkste zijn. Uitgangspunten zijn meetbare risico's en causaliteit. Onzekerheid is oplosbaar door meer informatie. Wanneer alle cijfers worden ingevuld, kan worden bewezen hoe risicovol een fenomeen

3 Een goed voorbeeld van een ideaaltype is 'de bureaucratie'. Geen enkele organisatie werkt uitsluitend als een machinebureaucratie, maar het concept bureaucratie stelt ons wel in staat om organisaties te classificeren als meer of minder bureaucratisch.

4 Vergelijkbare termen zijn complexiteitsreducerende of simplificerende aanpak.

is en waardoor het risico wordt veroorzaakt. Doorgaans wordt dan gebruik gemaakt van *formele kennis*. Dat is kennis die in cijfers is uit te drukken en/of uit (semi)wetenschappelijke rapporten komt (Hildreth & Kimble, 2002). Bij voorkeur op centraal niveau wordt op basis van geaggregeerde cijfermatige kennis en op routinematige wijze besloten welke risico's en/of sectoren geprioriteerd moeten worden. Een gesloten aanpak streeft naar uniformiteit en efficiëntie. Door risico's in hapklare brokken te presenteren kan op uniforme wijze worden besloten en kan personeel efficiënt worden ingezet. De prioriteiten die uit risicoanalyses komen, zijn in de gesloten aanpak prescriptief voor inspecteurs. Ze hebben minder *discretionaire bevoegdheid* om risico's meer of minder aandacht te geven. Discretionaire bevoegdheid refereert naar de bevoegdheid van medewerkers van toezichthouders om naar eigen inzicht een besluit te nemen. In de context van risicogestuurd toezicht gaat het dan om mogelijkheid voor medewerkers om zelf te bepalen welke risico's belangrijk zijn. De gesloten aanpak leidt tot de beste beslissingen wanneer risico's goed en gemakkelijk met elkaar te vergelijken zijn.

Het open model van risicogestuurd toezicht

Onder de vlag van 'risicogestuurd toezicht' vallen ook aanpakken waarin risico's interactief worden geprioriteerd. In open, complexiteit-erkennende aanpakken (Teisman, 2005) komt prioritering tot stand door de expliciete kennis uit risicoanalyses te confronteren met de impliciete kennis van betrokkenen. Impliciete kennis refereert aan minder tastbare en meer persoonlijke kennis in hoofden van mensen. Daar waar formele kennis voortvloeit uit analyses, is impliciete kennis het resultaat van ervaring en interpretaties van deze ervaringen (Agranoff, 2006; Hildreth & Kimble, 2002). *Naast cijfermatige indicaties zijn er persoonlijke interpretaties*. In een open aanpak is prioritering meer een proces waarbij keuzes op decentraal niveau worden gemaakt op basis van kwalitatieve persoonlijke inzichten. Inspecteurs en soms ook de ondertoezichtgeplaatsten hebben meer ruimte om risico's te duiden en te prioriteren.

Open aanpakken worden meer verwacht wanneer (1) toezichthouders onzekerheid ervaren, (2) diverse risicofactoren niet zijn uit te drukken in meetbare componenten en (3) keuzes niet zijn te baseren op berekeningen. Om risico's toch goed te begrijpen worden persoonlijke inzichten gekoppeld tot intersubjectieve risicobeelden (Boholm, Corvellec & Karlsson, 2012). In een open aanpak brengen toezichthouders allerlei inzichten, bewezen en persoonlijk, bijeen. Op die manier krijgen toezichthouders ook signalen over nieuwe of onzekere risico's. Risicoanalyses zijn bij de open aanpak niet prescriptief. Ze zijn wel belangrijk, omdat ze input vormen in het proces op weg naar intersubjectieve risicobeelden. Ze helpen om samen te besluiten welke risico's en bedrijven aandacht moeten krijgen.

Een gesloten aanpak levert reproduceerbare en transparante keuzes. Een open aanpak kan op minder tastbare gronden keuzes maken. Ook zijn deze keuzes extern soms minder goed uitlegbaar. Wanneer sterk geleund wordt op de expertise en ervaring van medewerkers kan de schijn ontstaan dat keuzes worden gemaakt op basis van vooroordelen van medewerkers. Overigens geldt ook

dat de preconcepties van analisten kunnen doorwerken in de resultaten van risicoanalyses (Beck, 1992). Een gesloten aanpak kan verder leiden tot een uitsluitende focus op risico's die zich laten meten. Tabel 2.1 schetst de aanpakken *ideaaltypisch*.

Tabel 2.1 Kenmerken gesloten en open aanpak

	Gesloten aanpak	Open aanpak
Idee over risico's	Analyse maakt risico's <i>kenbaar</i> (bepaalt rechtstreeks prioriteiten)	Intersubjectieve wilsvorming geeft beste zicht op meest <i>plausibele</i> risico's (maakt besluiten meer geïnformeerd)
Idee over aard van onzekerheid	Metten is weten (big data experts ontdekken risico's)	Weten wat je wel en niet begrijpt (joint fact finding genereert beste zicht)
Besluitvorming	Toepassing op centraal niveau	Decentrale invulling van prioriteiten
Methodiek	Formeel en gestandaardiseerd Contextonafhankelijk	Intuïtief en intersubjectief Contextafhankelijk
Kennisbasis	Nadruk ligt op formele en vaak kwantitatieve kennis, waaruit een consistent en navolgbaar beeld volgt	Nadruk ligt op impliciete kennis in hoofden; deze levert een veelkleurig beeld op waaruit intersubjectief keuzen volgen

We verwachten dat er diverse mengvormen voorkomen. Zo kan een toezichthouder prioriteiten op hoofdlijnen stellen volgens een gesloten aanpak, terwijl afdelingen die met deze prioriteiten aan de slag gaan een open aanpak volgen. Ook binnen afdelingen kunnen mengvormen bestaan, bijvoorbeeld door gebruik te maken van intersubjectieve inzichten in gestandaardiseerde risicoanalyses. Een ander voorbeeld is wanneer er cijfermatige risicoanalyses worden gedaan, maar er eerst door medewerkers wordt gereflecteerd op wat de resultaten daarvan betekenen, in plaats van deze direct te verheffen tot prioriteiten.

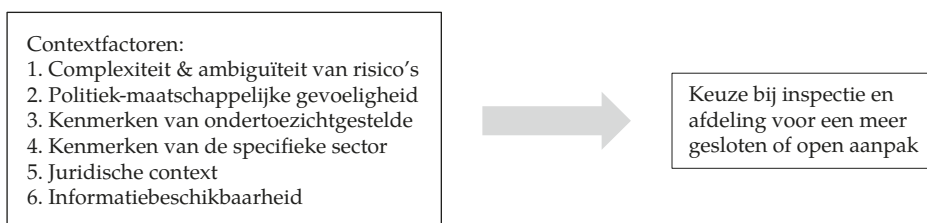
In dit onderzoek richten we ons op risicoanalyse en -prioritering. De open en gesloten aanpak refereren naar verschillende manieren waarop toezichthouders hun risico's analyseren en prioriteren. Toch beschrijven we in de empirie later ook hoe toezichthouders soms die risico's proberen te voorkomen of verminderen. We doen dat omdat het management van risico's en de wijze van prioritering nogal eens in elkaar overlopen of van invloed zijn op elkaar. In sommige gevallen wordt bijvoorbeeld eerst beredeneerd of er iets kan worden gedaan aan het risico, voordat een risico wordt geprioriteerd. Om zo'n situatie goed te begrijpen, leggen we in zo'n geval ook kort uit hoe risico's worden gemanaged.

2.3 VERKLARINGEN VOOR DE GEKOZEN RISICO-AANPAK

Uit zowel de literatuur als onze eigen kwalitatieve studie hebben we zes contextuele factoren kunnen destilleren, die invloed hebben op de keuzen tussen open

en gesloten toezicht.⁵ De eerste is het risico zelf en dan vooral de complexiteit (we snappen het niet goed) en ambiguïteit (er is geen consensus over) ervan. De tweede is de politiek-maatschappelijke gevoeligheid voor dat risico. De derde betreft de positieve of negatieve perceptie die toezichthouders hebben van de partijen die de risico's veroorzaken. Beschouwen ze deze als verdachten of als partners? De vierde betreft de sector waar de toezichthouder zich op richt. Deze kan variëren van sterk georganiseerd en professioneel tot weinig georganiseerd en opportunistisch. De vijfde betreft de juridische context waarbinnen toezichthouders en ondertoezichtgeplaatsten zich bevinden. Bij deze contextuele factor speelt voornamelijk de vraag of de situatie sterk gereguleerd is of niet. De zesde betreft de informatie die beschikbaar is over de risico's. Samen sturen deze contextvariabelen naar verwachting de keuze voor een gesloten of open aanpak (zie figuur 2.1). De zes contextuele factoren worden hieronder verder uitgewerkt.

Figuur 2.1 Relatie contextfactoren en aanpak



2.3.1 De aard van de risico's

De *aard van het risico* vormt de eerste factor. Onze interviews bevestigden het beeld dat risico's soms gepercipieerd worden als complex en ambigu en soms als simpel en herkenbaar. Als er in de ogen van betrokkenen sprake is van simpele, veel voorkomende en zich herhalende risico's is het logisch om hiervoor databestanden op te zetten en de risico's op te sporen via statistische analyses. We kunnen verwijzen naar het aantal besmettingen van mensen met een bepaalde ziekte, dat maakt dat het RIVM kan concluderen dat er een epidemie heerst. In ons kwalitatieve onderzoek zien we dit bij de Belastingdienst, die via databestanden kan achterhalen waar het vaak misgaat bij het invullen van de belastingformulieren. Op basis daarvan krijgt dat risico prioriteit (of wordt het aangifteproces veranderd zodat de fout niet meer kan voorkomen).

Bij complexe risico's is er vaak onvoldoende informatie om betrouwbare uitspraken te doen over de ernst ervan en de oorzaken (Renn et al., 2011). Vaak

5 De besproken factoren in dit hoofdstuk zijn niet allemaal van tevoren herkend op basis van de literatuurstudie. Een gedeelte van de factoren is in die zin dan ook al een opbrengst van dit onderzoek.

zijn er meer oorzaken, die in wisselende samenstellingen kunnen optreden en daardoor het risico van aard en intensiteit kunnen veranderen (Klinke & Renn, 2002; Renn et al., 2011). Denk aan griepvirussen die in bekende samenstelling een bekend risico vormen, waartegen vaccinatie werkt, maar via mutaties een exponentieel groter risico kunnen vormen. De mate waarin het gaat om kenbare, afbakenbare en stabiele/blijvende risico's of om meer onkenbare en ook nog eens dynamische risico's, die zich in combinatie met andere risico's kunnen ontwikkelen tot een groot en onbekend risico, bepaalt sterk hoe de prioritering bij toezichthouders wordt ingevuld.

Daar waar complexiteit een inherent kenmerk lijkt van risico's kunnen risico's ten prooi vallen aan ambiguïteit. Bij ambiguïteit zijn er contraire standpunten over de vraag of er sprake is van een risico (Klinke & Renn, 2002; Renn et al., 2011). Ambiguïteit staat veelal gelijk aan sociale controverse. Denk aan de risico's van klimaatverandering. Ondanks consensus bij de data-analisten van de IPCC dat er klimaatveranderingen optreden door menselijk handelen en dat dit een gevaar vormt voor toekomstige generaties, wordt dit door anderen anders geïnterpreteerd. Ambiguïteit ontslaat toezichthouders er niet van om te bepalen hoe groot een risico is, maar maakt het moeilijker om risico's tegen elkaar af te wegen (Beck, 1992).

De (gepercipieerde) aard van een risico heeft consequenties voor het handelen van de toezichthouder. Zo moeten toezichthouders zich anders opstellen bij complexere en ambigue risico's. Toezichthouders kunnen baat hebben bij het gebruik maken van de inzichten van meerdere andere partijen om risico's te kunnen duiden (Van Asselt & Renn, 2011; Van Bueren, Klijn & Koppenjan, 2003). Immers, als er sprake is van ambiguïteit is er vaak niet één partij die alle wijsheid in pacht heeft. Met meerdere partijen kan er een dialoog op gang komen waarin tot een gezamenlijk beeld wordt gekomen. In situaties van complexiteit en ambiguïteit is een gesloten aanpak minder logisch. Er is enerzijds geen onomstotelijke formele kennis en/of anderzijds onvoldoende steun voor de formele risicoanalyses.

2.3.2 *Politiek-maatschappelijke context*

Dat brengt ons bij de politiek-maatschappelijke gevoeligheid van een risico of sector als tweede contextvariabele. Het kan zo zijn dat er geen politiek-maatschappelijke steun of noodzaak is om een risico te erkennen (Hood, Rothstein & Baldwin, 2001). Er is dan geen reden om hier veel toezicht op te houden. De samenleving aanvaardt dan dat risico. Een voorbeeld vinden we in de verkeersveiligheid. Jarenlang was dat een maatschappelijk issue en vond inzet plaats om deze te bevorderen. Het resultaat was een verdubbeling van verkeer en meer dan halvering van het aantal doden. Aan het begin van deze eeuw is dit risico minder urgent geworden. Twintig jaar later zien we voor het eerst in decennia het aantal doden weer groeien.

Er kan ook sprake zijn van situaties waarin de politiek-maatschappelijke aandacht hoog is en geen enkel risico aanvaardbaar wordt geacht (Dinman, 1980). In dat soort situaties kan de toezichthouder gemakkelijk een kop van jut worden

als het risico toch optreedt. Voor risico's geldt namelijk dat er vaak ook wordt gezocht naar iets of iemand die verantwoordelijk is voor dat risico (Luhmann, 1991). In situaties van politiek-maatschappelijke gevoeligheid stijgt de noodzaak om prioriteiten formeel te verantwoorden en staat samenwerking met externe partijen snel onder druk. Bij politiek-maatschappelijke gevoeligheid worden er na incidenten regelmatig onderzoekscommissies ingesteld om te achterhalen wat er 'mis ging'. Ook permanente onderzoeksraden hebben vaak de opdracht incidenten te evalueren om te komen tot waarheidsvinding en/of het bieden van een aangrijpingspunt voor toekomstig beleid. De toezichthouder kan in dat soort situaties onder vuur komen te liggen. Een gesloten aanpak wordt dan eerder gekozen, omdat toezichthouders zich meer gaan richten op verantwoording van hun handelen en sneller en meetbaar resultaten en prioriteiten willen laten zien. Waar de politiek-maatschappelijke aandacht lager is, kan de toezichthouder gemakkelijker een open benadering hanteren, omdat niet elke handeling verantwoord hoeft te worden.

2.3.3 *Opvattingen over de ondertoezichtgestelden*

Een derde factor die invloed heeft op de afweging tussen een open of gesloten aanpak betreft de opvattingen bij de toezichthouders over de subjecten waarop hun toezicht zich richt. Elke afdeling heeft (op zijn minst impliciete) opvattingen over de ondertoezichtgestelden (Baldwin & Black, 2016). Deels is de opvatting te verklaren uit de culturele context van een land. Zo is samenwerking of overleg met ondertoezichtgestelden eerder de norm in Rijnlandse culturen en minder in de Angelsaksische wereld. Een lange traditie van vertrouwen en samenwerking helpt daarbij (Paul & Huber, 2015). Maar binnen nationale culturen zien we weer grote verschillen, soms binnen dezelfde toezichthouder. Onderzoek van De Boer (2019) laat zien hoe inspecteurs verschillend handelen vis-à-vis ondertoezichtgestelden. Sommige inspecteurs proberen ondertoezichtgestelden te helpen om te voldoen aan de regels, terwijl andere inspecteurs ondertoezichtgestelden neutraal proberen te benaderen en ze toetsen aan de wet.

Nauw verwant hieraan zijn ideeën over *regulatory governance*. Bij regulatory governance is het uitgangspunt dat de staat niet de enige toezichthoudende actor is. Er worden meerdere partijen betrokken om te komen tot robuuste oplossingen voor risico's. Eén van die partijen is de ondertoezichtgestelde zelf (Mascini, 2016). Daartegenover staan andere uitgangspunten zoals een *punitieve* blik op toezicht. In dat geval bestaat toezicht om overtreders te straffen en iedereen in het gareel te brengen (Baldwin, 2004; Mascini, 2016).

Waar er meer vertrouwen is in ondertoezichtgestelden, worden eerder zelfregulerende toezichtsvormen gekozen en wordt er geloofd in het zelfreinigend vermogen van ondertoezichtgestelden. Bij punitief toezicht wordt verwacht dat de sector niet in staat of bereid is zelf de risico's te reduceren. Er is dan ook geen aanleiding tot openheid tot die sector. In de eerste situatie is er wel een positieve verwachting die zich dan ook omzet in samenwerking, waarbij ook partijen uit de sector risico's kunnen agenderen en er een gezamenlijk discours ontstaat over het belang van bepaalde risico's. Of hier sprake is van een inherent

kenmerk van de betreffende sector of dat de manier waarop toezichthouders werken juist het gedrag aanjaagt, is voor ons nog een open vraag. Dat de kijk op ondertoezichtgestelden van invloed is op de keuze van de benadering staat in ieder geval vast.

2.3.4 *De kenmerken van de sector waarop toezicht wordt gehouden*

De typering van de sector (het geheel van ondertoezichtgestelden) vormt een vierde contextvariabele. De literatuur over risicogestuurd toezicht besteedt daar relatief weinig aandacht aan, maar in ons onderzoek blijken prioriteiten ingegeven door de (gepercipieerde) eigenschappen van de sector. Een eerste eigenschap van de sector is de organisatiegraad. Met organisatiegraad wordt gerefereerd aan de aanwezigheid van georganiseerde belangenvertegenwoordigers en allerhande kennispartijen. Wanneer daar sprake van is, kan de toezichthouder makkelijker gesprekspartners vinden die de sector vertegenwoordigen en gezag hebben in de betreffende sector. Openheid is dan een optie. Daar waar de sector bestaat uit losse ondertoezichtgestelden zonder veel samenhang (horeca bijvoorbeeld) is institutioneel overleg vrij moeilijk en wordt sneller gesloten gewerkt.

Een tweede eigenschap is de *homogeniteit* van de sector. In een homogene sector zijn ondertoezichtgestelden makkelijker met elkaar te vergelijken en ligt een gesloten aanpak meer voor de hand. Wanneer elke ondertoezichtgestelde weer anders is, groeit de noodzaak tot maatwerk en openheid.

Een derde eigenschap is het aantal ondertoezichtgestelden. Dit aantal beïnvloedt de mate waarin individuele ondertoezichtgestelden representatief voor de hele sector kunnen optreden in relatie met de toezichthouder wanneer zij meedenken in de risicoprioritering. Ook bepaalt dat de relatie tussen toezichthouder en ondertoezichtgestelden. Bij een beperkt aantal ondertoezichtgestelden is vaak sprake van dagelijkse (slachterijen) of jaarlijkse (grote bedrijven bij de Belastingdienst) controle en ontstaan er relaties die bij steekproeven (horeca of zzp'ers bij de Belastingdienst) niet ontstaan.

2.3.5 *De juridische context*

Een vijfde factor is de juridische context waarbinnen de risico's en sectoren waarop toegezien wordt, zijn geplaatst. Soms is er een wet die partijen in de sector verplicht zelf actief risico's op te pakken. Zij moeten bewijzen dat ze de juiste checks-and-balances hebben om risico's te mitigeren. Doordat ze zo meer expertise opbouwen over risico's, worden ze waardevollere gesprekspartners voor de toezichthouder. Wetgeving kan ook de verantwoordelijkheid voor een risico opknippen en voorsorteren, bijvoorbeeld door bedrijven te verplichten op instellingsniveau risicoanalyses te doen. Die juridische verplichting maakt het logisch voor toezichthouders om risico's op het niveau van ondertoezichtgestelden te definiëren (Baldwin & Black, 2016). De focus op risico's op het niveau van ondertoezichtgestelden heeft in de financiële sector in het verleden geleid tot het over het hoofd zien van systeemrisico's en de samenhang tussen risico's

(Black & Baldwin, 2010). Wetten op sectorniveau leiden er doorgaans toe dat er binnen toezichthouders op datzelfde sectorniveau een afdeling wordt opgezet. Dat verlaagt de aandacht voor sectoroverstijgende risico's. Soms leiden wettelijke kaders ertoe dat risico's in een sector worden opgepakt door aparte afdelingen binnen de toezichthouder.

2.3.6 *Beschikbaarheid van informatiebronnen*

Een zesde contextvariabele is de beschikbaarheid van informatiebronnen. In sommige domeinen is veel gesystematiseerde informatie beschikbaar, bijvoorbeeld in kwaliteitsmanagementsystemen, open bronnen of via certificering. Soms ook is de toezichthouder zelf in staat om systematisch informatie te verzamelen via enquêtes of via juridisch verankerde informatieplichten. Die informatie kan gebruikt worden voor risicoanalyses volgens een gesloten aanpak. Er zijn echter ook contexten waar het veel minder gebruikelijk of mogelijk is om veel expliciete data te verzamelen. Bij afwezigheid van formele data over gedragen kwaliteitsindicatoren spelen persoonlijke inzichten en persoonlijke extrapolaties een grotere rol in de prioritering. Bij deze contextvariabele laten we veelal buiten beschouwing dat inspecties ook een bron zijn voor risicoanalyses. Dat geldt namelijk voor alle organisaties en voor alle risicoprioriteringen en levert daarom geen zinvol inzicht op.

2.4 TEVREDENHEID ALS INDICATIE VOOR DE WERKING VAN RISICOGESTUURD TOEZICHT

In de literatuur wordt gesteld dat risicogestuurd toezicht helpt om efficiënter te werken met effectiever toezicht op bekende risico's en met een beter inzicht in nieuwe risico's (Beaussier, Demeritt, Griffiths & Rothstein, 2016; Black & Baldwin, 2010; Hutter, 2005). Andere positieve effecten zijn beter gefundeerde prioriteiten, grotere transparantie en een selectievere toezichthouder. Of toezicht deze verwachte positieve effecten ook echt heeft, is niet gemakkelijk vast te stellen. Er is geen nulmeting, zodat we bijvoorbeeld niet weten hoe efficiënt en effectief toezicht was of hoe goed onderbouwd men de onderwerpen vond waar de toezichthouder aandacht aan besteedt. Ook bestaat risicogestuurd toezicht op sommige plekken nog maar kort en is er nog geen nameting. Dat beperkt de mogelijkheid om stellig te zeggen of er efficiënter, effectiever of met meer en sneller inzicht in nieuwe risico's gewerkt wordt. Was er wel een nul- en nameting gedaan en we hadden kunnen achterhalen of toezichthouders efficiënter, effectiever of met meer zicht op nieuwe risico's zijn gaan werken, dan blijft het een open vraag in hoeverre dat komt door de introductie van risicogestuurd toezicht. Er zijn tal van andere veranderingen die ervoor zorgen dat toezichthouders meer of minder efficiënt of effectief werken.

Een manier om ondanks deze beperkingen een inschatting te maken van de positieve werking van risicosturing loopt via de *tevredenheid* van medewerkers over de prioriteiten die toezichthouders stellen. Een risicogestuurde aanpak bereikt meer positieve resultaten zodra meer tevredenstellende prioriteiten gekozen worden. Tevredenheid is een geaggregeerde indicator voor meerdere kwaliteiten van prioriteiten, zoals de mate waarin prioriteiten onderbouwd zijn en met elkaar samenhangen (zie: Koppenjan & Klijn, 2004).

De tevredenheid over prioriteiten is met 11 vragen gemeten in een survey onder medewerkers bij toezichthouders (zie tabel 2.2).⁶ We vragen via de survey naar bepaalde kenmerken van de prioriteiten binnen een afdeling. De scores op deze stellingen meten gezamenlijk de tevredenheid over prioriteiten. De meting van tevredenheid gaat over specifieke kenmerken van prioriteiten en is niet een meting naar een abstract gevoel over prioriteiten.

Tabel 2.2 Meting tevredenheid over prioriteiten

De risico's waar {mijn werkeenhed} aandacht aan geeft, ...
1. zijn geselecteerd met het oog op de toekomst
2. zijn nu actueel
3. gaan niet alleen over gemakkelijk te herkennen risico's
4. doen recht aan de samenhang tussen risico's
5. zijn goed onderbouwd
6. sluiten aan bij wat de maatschappij belangrijk vindt
7. sluiten aan bij wat de betrokken {ondertoezichtgestelden} en/of sectoren belangrijk vinden
8. zijn geloofwaardig voor mij
9. zijn herkenbaar voor mij
10. zijn relevant voor de maatschappij
11. zijn relevant voor de betrokken {ondertoezichtgestelden} en/of sectoren

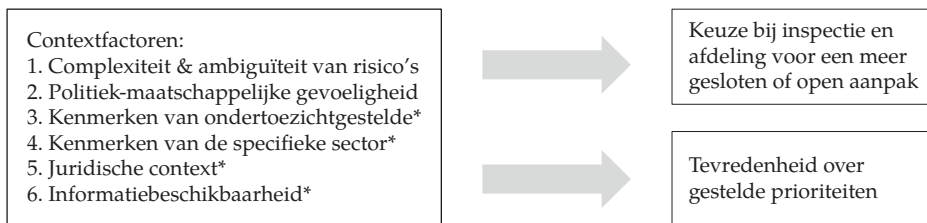
Tevredenheid over prioriteiten is *een indicatie* van de positieve werking van risicogestuurd toezicht in het algemeen. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat een hoge tevredenheid over prioriteiten samenhangt met effectiever toezicht, maar bijvoorbeeld niet met transparantere keuzes in het toezicht. Ook is de meting van tevredenheid een subjectieve meting. Er wordt gevraagd naar de mening van een persoon over een prioriteit. Het was vanzelfsprekend beter geweest wanneer dit ook onderbouwd was met objectieve cijfermatige data, maar die zijn niet beschikbaar.

⁶ In de factoranalyse in bijlage 1 is te lezen dat deze stellingen met elkaar samenhangen en één variabele meten.

2.5 VERWACHTINGEN OVER DE RELATIE CONTEXT, AANPAK EN TEVREDENHEID

In dit onderzoek wordt verondersteld dat de gekozen open of gesloten aanpak invloed heeft op de tevredenheid. De mate waarin er een open of gesloten aanpak wordt gekozen, verklaren wij vanuit de zes contextfactoren uit paragraaf 2.3.1 t/m 2.3.6. Van deze contextfactoren veronderstellen we dat ze ook een directe invloed kunnen hebben op tevredenheid over prioriteiten (zie figuur 2.2).

Figuur 2.2 Relatie tussen factoren, keuzen en tevredenheid (* = niet meegenomen in de survey)



We willen achterhalen hoe contextfactoren, aanpak en tevredenheid samenhangen. Bij aanpak kijken we naar de mate van openheid en geslotenheid. We kijken daarbij naar vier kenmerken van die aanpakken, namelijk (1) het gebruik van impliciete kennis, (2) de discretionaire bevoegdheid van inspecteurs, (3) de hiërarchische cultuur in de afdeling en (4) mate van standaardisering. Wanneer impliciete kennis niet benut wordt, de discretionaire bevoegdheid gering is en de hiërarchie en standaardisering hoog zijn, spreken we van een gesloten aanpak. Bij veel gebruik van impliciete kennis en een grote discretionaire bevoegdheid en weinig hiërarchie en standaardisering spreken we van een open aanpak.

We gaan na of en hoe de keuze voor deze aspecten invloed heeft op de tevredenheid over geprioriteerde risico's. Voor wat betreft het gebruik van impliciete kennis kan de relatie twee kanten op. Zo kunnen betrokkenen het vele gebruik van impliciete kennis zien als een gebrek aan expliciete kennis die prioriteringskeuzes staft. Dat kan prioriteiten juist onprofessioneel en ondoelmatig maken. Inspecteurs volgen dan hun eigen agenda's en hebben te weinig oog voor de samenhang tussen risico's (Baldwin & Black, 2016; Rothstein et al., 2006). Een aanpak die in zeer hoge mate is gebaseerd op *impliciete kennis* leidt dan tot een lage waardering voor de gestelde prioriteiten bij medewerkers (zie hypothese 1b). We kunnen echter ook het tegenovergestelde verwachten, waarbij een aanpak uitsluitend gebaseerd op formele kennis slecht in staat is om tot een betekenisvolle risico-identificatie te komen. Veel impliciete kennis blijft dan onbenut (zie hypothese 1a).

We toetsen daarmee of er te veel gebruik van impliciete kennis en te weinig gebruik van impliciete kennis kan optreden en verwachten een optimum in het midden (niet veel, niet weinig).

Hypothese 1a: Weinig gebruik van impliciete kennis leidt tot minder tevredenheid over prioriteiten

Hypothese 1b: Veel gebruik van impliciete kennis leidt tot minder tevredenheid over prioriteiten

Eveneens testen we de samenhang tussen discretionaire bevoegdheid en tevredenheid. Beleidsparadigma's die ruimte geven aan de discretionaire bevoegdheid van medewerkers krijgen naar verwachting de voorkeur (cf. Mascini, 2013). Medewerkers zullen zich meer gaan identificeren met de prioriteiten, omdat ze zelf meebeslissen. We stellen de volgende hypothese op:

Hypothese 2a: Minder discretionaire bevoegdheid met betrekking tot prioriteitstelling leidt tot minder tevredenheid over prioriteiten

Een derde dimensie is de hiërarchische cultuur binnen de afdeling. Hiërarchie kan worden uitgedrukt in het aantal betrokken besluitvormingslagen bij een besluit. Afdelingen met een hiërarchische cultuur zijn afdelingen waar veel lagen betrokken zijn bij besluiten (Stazyk & Goerdel, 2010). We meten in hoeverre er binnen een afdeling sprake is van een hiërarchische cultuur.

Hiërarchie kan ook optreden wanneer een andere afdeling de prioriteiten stelt waarop de afdeling toezicht moet gaan houden. Heeft de eigen afdeling geen inspraak, dan is er hiërarchie. We veronderstellen een negatieve relatie tussen hiërarchie en tevredenheid, omdat hiërarchieën informatie filteren, waardoor er waardevolle inzichten verloren gaan (Simon, 1946; Williamson, 1967).

Hypothese 3a: Meer hiërarchie in de afdeling leidt tot minder tevredenheid over prioriteiten

Hypothese 3b: Prioritering door een andere afdeling leidt tot minder tevredenheid over prioriteiten

Een laatste dimensie is standaardisering. Standaardisering duidt op het uniform maken van toezicht. De literatuur over beleidsvervreemding legt een negatief verband tussen standaardisering van beleid en hoe zinvol uitvoerders dat beleid zien, omdat generieke standaarden niet altijd aansluiten bij wat er op de werkvloer wordt gewenst of ogenschijnlijk zinloze verplichtingen met zich meebrengt (e.g. Tummers, Bekkers & Steijn, 2009; Tummers, Bekkers & Steijn, 2012). Uit onze interviews kregen we echter de indruk dat standaardisering juist wel gewaardeerd wordt. Het voorkomt willekeur en bevordert rechtsgelijkheid. We verwachten daarom geen effect van standaardisering op tevredenheid aan te treffen.

Hypothese 4: Standaardisering van toezicht leidt niet tot meer of minder tevredenheid over prioriteiten

De eerste vier hypothesen richten zich op de 'interne context' van de toezichthouder. Toezichthouders kunnen hierop invloed uitoefenen. In de externe context bevinden zich ook belangrijke randvoorwaarden die de tevredenheid over prioriteiten beïnvloeden, terwijl de invloed daarop veel geringer is. Dit onderzoek richt zich op twee belangrijke externe contextvariabelen: complexiteit en ambiguïteit van risico's. In dit onderzoek wordt verwacht dat een hogere complexiteit van risico's en een hogere ambiguïteit van risico's leidt tot minder tevredenheid, omdat het moeilijker wordt om prioriteiten onomstotelijk vast te stellen (Renn et al., 2011). Complexiteit zorgt voor inhoudelijke twijfel over prioriteiten, terwijl ambiguïteit onzekerheid creëert of andere actoren de geprioriteerde risico's ook belangrijk vinden.

Hypothese 5a: De tevredenheid over prioriteiten neemt af naarmate de risico's complexer zijn

Hypothese 5b: De tevredenheid over prioriteiten neemt af naarmate de risico's ambiguër zijn

Complexiteit en ambiguïteit veranderen ook de veronderstelde relaties tussen de gekozen aanpak en tevredenheid. Eerder noemden we al dat een gesloten aanpak het beste werkt bij risico's die zich laten ordenen en vergelijken. Daar is bij complexe en ambigue risico's geen sprake van. In situaties van complexiteit en ambiguïteit is persoonlijke duiding belangrijker, omdat er geen onbetwiste, cijfermatige kennis is die uitsluitend over een risico biedt (Boholm et al., 2012; Weick, 1995; Weick, Sutcliffe & Obstfeld, 2005). Dat zou ook gepaard moeten gaan met een grotere afkeur voor een hiërarchische cultuur en beperkte professionele discretie. Andersom valt te beargumenteren dat complexiteit discretionaire bevoegdheid en inbreng van *impliciete kennis* minder aantrekkelijk maakt en dat betrokkenen zekerheid zoeken in een meer formele werkwijze. Zij proberen op deze wijze de situatie te versimpelen (Gerrits, 2008; Teisman, 2005) of er zelf minder directe verantwoordelijkheid voor te dragen (Thompson, 1977). We toetsen of complexiteit en ambiguïteit een effect hebben op de relatie tussen het gebruik van impliciete kennis en tevredenheid over prioriteiten. Omdat we geen verwachting hebben over een positieve of negatieve invloed op de relatie, wordt in dit onderzoek de volgende neutrale hypothese gebruikt:

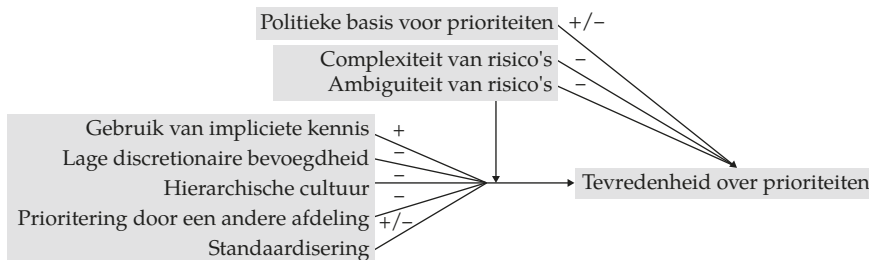
Hypothese 5c: Meer complexiteit en ambiguïteit in de uitvoering heeft een effect op de relatie tussen de inbreng van impliciete kennis en de tevredenheid over prioriteiten

Verder nemen we in de analyse mee in hoeverre prioriteiten volgen uit wat de politiek wil. We hebben daarbij geen verwachtingen over de richting van de relatie. Enerzijds zijn prioriteiten die de politiek volgen mogelijk meer ad hoc en daardoor minder onderbouwd. Dit leidt tot een lagere tevredenheid. Anderzijds verleent politieke steun een zekere legitimiteit aan een geprioriteerd risico. Zodoende kan deze situatie juist tot een hogere tevredenheid leiden.

Hypothese 6a: De mate waarin prioriteiten volgen wat de politiek wil heeft geen effect op de tevredenheid over prioriteiten

Alle theoretische verwachtingen zijn weergegeven in figuur 2.3.

Figuur 2.3 Theoretisch model statistisch onderzoek



3.1 INLEIDING

We hebben gesprekken gevoerd en documenten bestudeerd bij negen afdelingen⁷ van vier toezichthouders. Hier presenteren we het beeld per toezichthouder en maken vervolgens per afdeling inzichtelijk of ze meer open of gesloten werken. Ook reconstrueren we waarom voor een aanpak is gekozen. Aan het einde van dit hoofdstuk worden enkele generieke casusoverstijgende patronen herkend die verklaren waarom een meer open of gesloten aanpak wordt gekozen. Omdat die patronen de verschillende casussen overstijgen, zijn ze ook relevant voor de toepassing van risicogestuurd toezicht bij andere toezichthouders.

3.2 INSPECTIE GEZONDHEIDSZORG EN JEUGD

De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ)⁸ bestaat uit meerdere afdelingen die elk hun eigen sector(en) bedienen. Binnen IGJ zijn de afdelingen Medisch Specialistische Zorg (MSZ) en Gehandicaptenzorg (GZ) onderzocht. Binnen deze afdelingen wordt risicogestuurd gewerkt, maar is ook sprake van incidententoezicht. Incidententoezicht gebeurt naar aanleiding van meldingen en is dus altijd reactief. Het risicogestuurd toezicht is proactief. De afdelingen prioriteren risico's en selecteren zorgverleners die risicovol zijn. Onderliggende risicoanalyses worden gedaan door analisten uit een aparte afdeling. De analisten van deze afdeling zijn gelinkt aan de diverse afdelingen. In de risicoanalyses wordt gebruik gemaakt van zorginformatie die ziekenhuizen aanleveren, meldingen, reviews op zorgkaart.nl en (bedrijfs)informatie uit jaarplannen van zorgverleners. De IGJ prioriteert op centraal niveau een beperkt

7 We spreken over afdelingen, ook als toezichthouders termen hanteren als onderdeel, programma of domein. Twee casussen in ons onderzoek, namelijk het toezicht op private klinieken en op ziekenhuizen, vallen onder één afdeling.

8 Ten tijde van het onderzoek heette de IGJ nog de Inspectie Gezondheidszorg. De IGJ is ontstaan na een fusie met de Inspectie Jeugdzorg. Voor het leesgemak wordt er alleen verwezen naar de IGJ en niet naar haar voorganger.

aantal overkoepelende risico's, zoals medicatieveiligheid. De prioritering wordt gevoed door waar de afdelingen zich al op richten en gaat volgens respondenten over persistente risico's. Die centrale prioriteiten worden waar toepasbaar dus al meegenomen door afdelingen en dit leidt daardoor niet tot een sterke bijsturing. De risico's zijn overwegend bekend en blijvend. Dit biedt ruimte om een informatiepositie op te bouwen. Bij IGJ gebeurt dat via het gecentraliseerde datasysteem IRIS. IRIS visualiseert alle 'scores' voor risico's per zorgverlener. Gegeven de aard van de risico's en de aanwezigheid van een gecentraliseerd systeem, zouden we een gesloten aanpak kunnen verwachten waarbij de uitkomsten van IRIS de prioriteiten bepalen. Dit is echter niet het geval, zoals bij de verschillende casussen is te zien.

De afdeling MSZ houdt toezicht op ziekenhuizen en private klinieken. Het toezicht bij MSZ vertrekt vanuit de kwaliteitsindicatoren. Jaarlijks moeten ziekenhuizen informatie aanleveren hoe zij presteren op een aantal kwaliteitsindicatoren. Deze kwaliteitsindicatoren worden opgesteld in overleg met belangenverenigingen en wetenschappelijke verenigingen. Alle ziekenhuizen worden jaarlijks bezocht en hebben een accounthouder binnen IGJ. De wijze waarop risico's worden geprioriteerd is gestandaardiseerd en verloopt via een vaste procedure, waarin ook in overleg met partijen uit het veld kwaliteitsindicatoren worden bepaald. Een lagere score op de kwaliteitsindicatoren impliceert dat dit thema aandacht moet (blijven) krijgen.⁹ Er is sprake van een interessante hybride aanpak. Enerzijds spelen meetbare kwaliteitsindicatoren een gezaghebbende rol in de prioritering, evenals het wetenschappelijk onderzoek. Anderzijds worden gesprekken gevoerd met de leiding van een ziekenhuis waarin problemen worden besproken en geagendeerd. Daar is de persoonlijke expertise van inspecteurs belangrijk en wordt per instantie gekeken welke risico's daar spelen. Ook worden risico's geprioriteerd die niet direct volgen uit de kwaliteitsindicatoren, maar die binnen de afdeling als gezaghebbend worden beschouwd. Er is bijvoorbeeld veel aandacht voor het leervermogen bij ziekenhuizen na incidenten en voor 'good governance,' waarmee ziekenhuizen verstandig sturen op risico's. Daarbij lijken ziekenhuizen steeds beter in staat om risico's op te pakken, waardoor de toezichthouder zich kan richten op risico's van een meer systemische aard. Minder tastbare risico's zoals een gebrek aan good governance of een gebrekkig leervermogen vereisen een grotere rol van de expertise van inspecteurs om risico's te herkennen en te prioriteren. Er is eveneens geen onomstotelijk formeel bewijs hoe good governance andere risico's beïnvloedt. Overigens is de IGJ ten tijde van dit onderzoek wel bezig om minder grijpbare indicatoren te operationaliseren. Een voorbeeld van zo'n ongrijpbare indicator is of er sprake is van vertrouwen in de intrinsieke motivatie van een zorgverlener om de best mogelijke zorg te leveren. In het afwegingskader

9 De scores op de kwaliteitsindicatoren worden ook gepubliceerd. Daarmee krijgen de kwaliteitsindicatoren ook een instrumenteel karakter: het is niet alleen een middel om te bepalen welke risico's aandacht moeten krijgen, maar ook een manier om via openbaarmaking ziekenhuizen te bewegen hun gedrag te veranderen.

vertrouwen uit 2018 van de IGJ is geprobeerd om ‘vertrouwen’ te operationaliseren. Het afwegingskader schetst een reeks vragen die kunnen helpen om tot een oordeel te komen of vertrouwen in een zorgverlener is geschaad, hersteld of wordt versterkt. De grotere nadruk op risico’s als een gebrek aan goed governance houdt ook verband met complexer wordende risico’s.¹⁰ Het is moeilijk om al deze risico’s te operationaliseren en te voorkomen. Door juist te kijken naar de vraag of het kwaliteitsmanagement van zorgverleners op orde is, zijn zij in staat daar goed op in te spelen en zodoende komt de IGJ ‘voor de bal’. In de open aanpak worden periodiek ook bepaalde risicothema’s uitgelicht. De keuze en beoordeling op die risico’s volgt uit de expertise van medewerkers bij de IGJ. Hier ontstaat het beeld van een effectieve mix tussen centrale risicoanalyse en decentrale intersubjectieve betekenisverlening.

Deze aanpak zien we echter niet bij het aanpalende vraagstuk van toezicht op private klinieken. Zo hebben private klinieken geen accounthouder. De prioritering van private klinieken is sterker gebaseerd op data-analyse. De set aan risico’s volgt ook hier uit kwaliteitsindicatoren, maar in tegenstelling tot bij ziekenhuizen is deze set risico’s stabiel. Vaak gaat het over meer ‘basale’ risico’s. Bij ziekenhuizen worden deze al beheerst en daarom niet langer uitgevraagd. Bij private klinieken is daarvan in de ogen van IGJ geen sprake en wordt er nog op toegezien. De belangrijkste contextvariabele die dit verschil in toezicht tussen op ziekenhuizen en private klinieken lijkt te verklaren is de grotere hoeveelheid private klinieken en de groei daarvan. Daarnaast geldt dat private klinieken minder onderlinge verbanden hebben ontwikkeld. In tegenstelling tot de ziekenhuizenvereniging zijn er minder georganiseerde belangenverenigingen voor private klinieken. Wat volgens ons verder mee zou kunnen spelen is dat toezichthouders in het algemeen impliciete verwachtingen hebben over vermeende negatieve invloeden van het ondernemerschap op de beheersing van risico’s. Hoe het ook zij, de grens tussen toezichthouder en ondertoezichtgestelden is meer zichtbaar.

Weer anders verloopt het toezicht op de gehandicaptenzorg. Door de openstelling van de markt medio 2000 zijn er veel nieuwe, kleinere zorginstellingen toetreden. Voorheen bestond de sector uit enkele grote aanbieders. De toezichthouder gehandicaptenzorg ziet toe op deze zorgverleners, maar gebruikt geen kwaliteitsindicatoren in de prioritering, omdat zorgverleners niet konden worden gedifferentieerd op basis van de indicatoren. IRIS wordt gebruikt als ondersteunende service en kent kleurcodes voor hoe zorgverleners presteren. De kleurcodes zijn niet doorslaggevend voor de selectie van te bezoeken zorgverleners. Het toezicht richt zich op veiligheid en kwaliteit. Vooral risico’s rond kwaliteit van zorg zijn moeilijk te voorspellen en causaal bloot te leggen. Veel

10 In het recente meerjarenbeleidsplan wordt gesteld: *‘De complexiteit van het zorgveld stijgt, doordat zorgaanbieders zich in netwerken organiseren en het aantal zelfstandig opererende zorgaanbieders toeneemt. Er ontstaan nieuwe vormen van zorg als gevolg van technologische ontwikkelingen en de meer persoonsgerichte benadering in de zorg (personalized care). Ook verandert de opvatting van het begrip “gezondheid”.* (Inspectie Gezondheidszorg, 2015: p. 15).

prioritering gebeurt vanuit de impliciete kennis van medewerkers van de toezichthouder, ondersteund met de meer formele analyses van analisten, en vanuit een idee dat met die kennis risico's omtrent kwaliteit begrijpbaar gemaakt kunnen worden. Hoe zorgverleners omgaan met calamiteiten is bijvoorbeeld een indicator waar inspectiemedewerkers zelf een kwalitatief oordeel over geven of het moet leiden tot meer aandacht voor een zorgverlener. Zorgverleners moeten wettelijk gezien zorg van goede kwaliteit leveren, maar mogen zelf invulling geven aan 'kwaliteit'. Ook de rapportage over kwaliteit van zorg is vormvrij.

Tabel 3.1 Prioriteringsaanpak IGJ

Onderdeel	Ratio	Onzekerheid	Besluitvorming	Methodiek	Kennisbasis
Ziekenhuizen	Plausibiliteit	Reduceerbaar/ Begrijpbaar	Decentraal	Gestandaardiseerd, contextonafhankelijk	Impliciete kennis en for- mele kennis
Private klinieken	Kenbaar	Reduceerbaar	Decentraal	Gestandaardiseerd, contextonafhankelijk	Formele kennis
Gehandicapten- zorg	Plausibiliteit	Begrijpbaar	Decentraal	Gestandaardiseerd/ Intuitief, context- afhankelijk	Impliciete kennis

Verklaringen aanpak

De aanpakken van drie sectoren die relatief dicht bij elkaar zitten verschillen dus sterk. De specifieke context met eigen factoren speelt daarbij een rol.

Ten eerste verschilt de aard van de risico's. Bij private klinieken richt de aandacht zich op relatief eenvoudige risico's, daar waar in de ziekenhuizen meer aandacht is voor complexere risico's. Nader onderzoek is nodig om te achterhalen of dit een faseverschil is, waarbij de klinieken de weg van de ziekenhuizen zullen volgen of van fundamenteel verschillende risicoprofielen met een andere aanpak. In de gehandicaptenzorg lijken de risico's meer ambigu. Betrokkenen hanteren verschillende opvattingen over wat goede zorg hier is, afhankelijk ook van de afweging tussen veiligheid en kwaliteit. Daarbij blijken de risico's omtrent kwaliteit moeilijk objectiveerbaar te maken. Inspecteurs komen doorgaans uit de sector waar ze nu toezicht op houden. Ze hebben impliciete kennis over hoe de sector werkt. Dat is gunstig voor een hoogwaardig gesprek tussen data-analisten en inspecteurs en biedt ruimte tot discretionaire bevoegdheid. Inspecteurs met domeinkennis hebben belangrijke inzichten in de complexe risico's.

Gezondheid is een maatschappelijk issue van gewicht, alhoewel dat in recente jaren niet tot directe kritiek op het functioneren van de IGJ heeft geleid. Politieke ophef en Kamervragen kunnen leiden tot aandacht voor specifieke onderwerpen. Respondenten geven wel aan dat de politieke kant niet erg speelt bij het prioriteren van risico's per sector. Risico's die op politiek niveau spelen komen niet altijd overeen met wat er in specifieke sectoren speelt. Een respondent geeft aan dat de risico's waar de inspectie aandacht aan geeft op een wijze moeten

worden geframed zodat ze ook op politiek niveau acceptabel zijn.¹¹ Politieke aandacht volgde ook na rapportages van externe partijen. In het verleden zijn er meerdere commissies geweest, veelal na incidenten, die de IGJ en haar voorgangers onder de loep hebben genomen. Onder meer de Commissies Abeln (2001), Van der Steenhoven (2012) en Sorgdrager (2012) hebben gerapporteerd over de toezichthouder. De rapporten van onderzoekscommissies nodigen vrijwel altijd uit tot een uniformere en geslotener aanpak, waarbij de resultaten van de inspectie en de prestaties van zorgverleners zichtbaarder moeten worden. Meer transparantie, uniformer werken en eenduidige rapportage gaan dan hand in hand. In andere casussen zullen we een soortgelijke dynamiek zien, waar commissierapporten of grote reorganisaties doorgaans bijdragen aan een meer gesloten aanpak, terwijl een draai richting de open aanpak zelden verbonden is aan specifieke moment.¹²

De wet verplicht sectoren om zelf invulling te geven aan open kwaliteitseisen. Sectoren kunnen gezamenlijk kwaliteitsnormen opstellen. Die kwaliteitsnormen worden weer onderdeel van het toezicht van de IGJ. Sinds het begin van de 21^e eeuw ligt er meer nadruk op het vertrouwen in zorgverleners. Strategische plannen spreken van ‘gezond vertrouwen’ of ‘gerechtvaardigd vertrouwen in verantwoorde zorg’. Als uitgangspunt vertrouwt de inspectie erop dat zorgverleners risico’s willen beheersen en verminderen. De nadruk op vertrouwen en het gebruik van open kwaliteitseisen vallen een-op-een samen met een open aanpak. Dit maakt het ook mogelijk om een grotere diversiteit aan praktijken toe te laten en de neiging om te standaardiseren hanteerbaar te maken. Open kwaliteitsnormen en de beoordeling en prioritering van leervermogen bij zorgverleners maken de rol van inspecteurs in het toezicht groter, omdat ze in het toezicht meer toegestane, unieke situaties tegenkomen.¹³

In de gehandicaptenzorg is de organisatiegraad en de samenwerking met het veld minder sterk. Het aantal zorgverleners is toegenomen, waardoor deze context minder gaat lijken op die van ziekenhuizen en meer op die van klinieken. In

11 Politieke aandacht voor de zorg heeft er ook voor gezorgd dat de IGJ ten opzichte van andere inspecties niet is gekort. Politieke aandacht zorgt niet per se voor een verandering van prioriteiten, maar wel voor een intensivering op onderwerpen. Tegelijkertijd geldt wel dat veel respondenten politieke aandacht linken aan calamiteiten. Een plausibel effect – dat we op de basis van de interviews niet volledig kunnen onderbouwen – is dat dit uiteindelijk leidt tot een grotere nadruk op incidententoezicht, ten koste van risicogestuurd toezicht. Immers, de omgang met incidenten levert meer politiek krediet op.

12 Overigens stelt Sorgdrager (2012: 57) over de afhandeling van meldingen dat dit proces niet procedureel ingesnoerd moet zijn omdat dit het fingerspitzengefühl van medewerkers van de inspectie beperkt. Meldingen moeten vervolgens weer gebruikt worden voor de prioritering. In die zin blijft expertise dus wel indirect een rol spelen in de prioritering. In het algemeen roept dit rapport echter op tot een meer systematische en informatiegestuurde prioritering.

13 In het recente meerjarenbeleidsplan staat bijvoorbeeld: ‘Door zo situationeel te stimuleren en sanctioneren, bevorderen we het professioneel handelen. Ons inzicht in de veiligheid en kwaliteit van de zorg delen we met anderen. Ook hiermee stimuleren we zorgverleners en -besturen om hun zorg veiliger en beter te maken.’ (Inspectie Gezondheidszorg 2015: p. 3).

tegenstelling tot ziekenhuizen is er nauwelijks een traditie van wetenschappelijk onderzoek. Daardoor wordt meer gewerkt met aannames dan met bewezen relaties tussen indicatoren en de kwaliteit van zorg. De nadruk verschuift dan noodzakelijkerwijs naar beoordelingen daarover door experts. Door de vele private klinieken kan de toezichthouder niet alle klinieken bezoeken. Daarom moet er gedegen en verantwoord worden geprioriteerd welke risico's waar het grootst zijn. Op basis daarvan worden sommige klinieken bezocht.

De IGJ baseert zich bij de prioritering op diverse externe informatiebronnen. De aangeleverde informatie voor de kwaliteitsindicatoren is een eerste pijler. Recent worden ook (financiële) jaarrapportages gebruikt. Tot slot zijn zorgverleners verplicht calamiteiten en de afhandeling ervan te rapporteren aan de IGJ. Deze worden binnen de IGJ bij het Landelijk Meldpunt Zorg in samenwerking met afdelingen opgepakt. Informatie uit verschillende bronnen komt samen in IRIS. Daar staan ook eerdere inspectiebezoeken in opgenomen. Hoe prescriptief deze informatie is, verschilt per afdeling. Bij de gehandicaptenzorg vormt deze een optie, terwijl deze bij private klinieken een belangrijker uitgangspunt vormt voor de prioritering van ondertoezichtgestelden.

Tabel 3.2 Factoren van invloed op prioriteringsaanpak bij IGJ

	Factoren					
Onderdeel	Risico	Politieke gevoeligheid	Opvattingen over de sector	Beleids-juridisch	Sectorkenmerken	Informatie
Ziekenhuizen	Complex	Hoog	Partner	kwaliteitswetten	Weinig zorgverleners, hoge informatiedichtheid, organisatiegraad	Kwaliteits-systemen, jaarrapportages, meldingen, indicatoren
Private klinieken	Eenvoudig	Hoog	Toezien of minimumstandaarden	kwaliteitswetten	Veel zorgverleners, lagere organisatiegraad en informatiedichtheid	Kwaliteits-systemen, jaarrapportages, meldingen, indicatoren
Gehandicaptenzorg	Complex & Ambigu	Hoog	Toezien zonder harde kaders	Veel handlingsvrijheid; kwaliteitswetten	Veel zorgverleners, minder gedeelde kwaliteitsstandaarden	Kwaliteits-systemen, jaarrapportages, meldingen, indicatoren

3.3

NVWA

Beschrijving aanpak

De NVWA ontstond in 2012 na een fusie van de Algemene Inspectiedienst, de Voedsel- en Warenautoriteit en de Plantenkundige Dienst. Het plan van aanpak 2020 bevat de ambitie om een moderne toezichthouder te worden met een focus op risicogestuurd toezicht. Binnen de NVWA zijn twee afdelingen onderzocht: Slachthuizen en Industriële productie.

De NVWA werkt met integrale ketenanalyses. Dit zijn analyses van risico's in de productketens waarop de NVWA toezicht houdt, zoals de pluimveevleesketen. De ketenanalyse bestaat uit drie afzonderlijke rapportages: (1) een wetenschappelijk risicobeeld van de interne, onafhankelijke afdeling Bureau Risicobeoordeling en Onderzoek (BuRO), (2) een toezichtsbeeld van de toezichthouderafdelingen en (3) een fraudebeeld.¹⁴ Op decentraal niveau worden de risico's in samenhang met de beschikbare capaciteit bekeken om te komen tot een aanpak. Er is een aparte afdeling Support handhavingsregie die helpt bij het opzetten van een handhavingsaanpak op decentraal niveau. Ten tijde van ons onderzoek was het plan van aanpak 2020 nog vol in uitvoering. In dat plan is ook een belangrijke rol weggelegd voor een gemoderniseerd IT-systeem. Het strategisch plan stelt: *'Medewerkers bijvoorbeeld die op het tactische of strategisch niveau werken aan de handhaving en zo betrokken zijn bij de programmering en voorbereiding van de toezichthouder, kunnen de gegevens uit de praktijk gebruiken voor evaluaties, toezicht- en fraudebeelden, en voor het vaststellen van trends en nieuwe ontwikkelingen. Hierdoor wordt de aansluiting tussen het strategische, tactische en operationele deel ook automatiseringstechnisch aan elkaar verbonden, waardoor er eerder en beter inzicht is in de status van werkzaamheden en de NVWA beter bestuurbaar wordt. Om zover te komen worden alle processen, werkwijzen en procedures van de NVWA geharmoniseerd en de producten geïnnoveerd. Dit borgt dat bedrijven op een gelijkwaardige manier worden behandeld zodat er sprake is van rechtsgelijkheid.'* (NVWA, 2016: p. 7). Duidelijk uit het plan is dat de NVWA inzet op (gelijk aan andere toezichthouders) een modernisering van ICT-voorzieningen voor risicogestuurd toezicht op een gesloten manier.

De casus Slachthuizen is bijzonder vanwege de wettelijke verplichting dat er permanent een inspecteur (gediplomeerd dierenarts) ter plaatse moet zijn om de slacht te controleren. Om de aanwezigheid en mitigatie van risico's inzichtelijk te maken gebeurt het toezicht op slachthuizen volgens vastgestelde toezichthouderlijsten waarin geprioriteerde risico's zijn opgenomen. Deze lijsten vormen input voor een volgende ronde van prioritering van risico's, naast signalen van binnen en buiten de organisatie. Binnen de afdeling wordt die toezichthouderlijst periodiek herijkt op basis van de scores van bedrijven en de input van inspecteurs. Er is veel (Europese) wetgeving voor het slachten van dieren die (verplicht) moet worden meegenomen in de toezichthouderactiviteiten. Ook krijgen slachthuizen veel negatieve media-aandacht.

In het domein Industriële productie wordt toezicht gehouden op levensmiddelenproducenten die aan andere bedrijven leveren. Het gaat om een groot aantal bedrijven met verschillende complexe processen en oorzaken voor risico's. Er is Europese wetgeving die de producent van levensmiddelen verantwoordelijk maakt voor de veiligheid ervan. Toezicht in dit domein richt zich vooral op de kwaliteitszorgprocessen bij industriële productiebedrijven, vergelijkbaar

14 Niet alle ketenanalyses tot op het moment van schrijven bevatten alle drie de componenten. De integrale ketenanalyse pluimvee uit 2018 is een voorbeeld waarin alle drie de beelden zijn opgenomen.

met de aandacht voor de governance van ziekenhuizen. Daarnaast neemt de toezichthouder steekproeven van producten zodra ze in de supermarkten liggen. De te inspecteren producten worden gekozen op basis van persoonlijke inzichten in welke producten het meest risicovol zijn. In die steekproeven is specifieke aandacht voor nieuwe producten, mede ook om het inzicht daarover te vergroten. Op basis van die steekproeven worden bepaalde productgroepen, ziektemakers of bedrijven nader uitgelicht.

Tabel 3.3 Prioriteringsaanpak NVWA

Onderdeel	Ratio	Onzekerheid	Besluitvorming	Methodiek	Kennisbasis
Slachthuizen	Kenbaar	Reduceerbaar	Centraal	Gestandaardiseerd, contextonafhankelijk,	Voornamelijk formele kennis
Industriële productie	Kenbaar	Reduceerbaar	Decentraal	Gestandaardiseerd, contextafhankelijk,	Formele kennis / Impliciete kennis

Verklaring aanpak

Bij het toezicht op slachthuizen overheerst de gesloten aanpak, terwijl bij industriële productie er een mix is van persoonlijke inzichten en hardere, formele kennis zoals de uitkomst van steekproeven. Daar overheerst juist het vertrouwen in het zelfregulerend vermogen van de sector, die juist ontbreekt bij de slachthuizen.

Een eerste verklaring daarvan is het verschil in risico's. Bij slachthuizen stelt men de risico's goed te kennen en komen er weinig nieuwe risico's bij. Bij industriële productie is er sprake van een grotere onzekerheid, omdat er veel nieuwe producten op de markt komen waarbij weliswaar bekende veiligheidsrisico's kunnen optreden, maar het niet altijd duidelijk is of dat ook het geval is. Verder is er sprake van een keten van bedrijven bij industriële productie, waardoor voedselveiligheidsproblemen bij een schakel zich kunnen uitbreiden naar de rest van de keten. Naast bepaalde stabiele thema's, zoals de traceerbaarheid van goederen, is er ook dynamiek. Bij slachthuizen is de set aan risico's die aandacht krijgen minder dynamisch.

Het toezicht op slachthuizen lijkt ook meer politiek beladen in vergelijking met het toezicht op de industriële voedselverwerking. Voor slachthuizen heeft dit te maken met zowel risico's omtrent voedselveiligheid als risico's voor dierenwelzijn. Toch lijkt dit argument volgens ons niet overtuigend. Immers, elk probleem met voedsel leidt al snel tot veel media-aandacht, ongeacht de sector. Onze indruk is dat het uiteindelijk vooral de combinatie is van meer of minder vertrouwen in de sector (respectievelijk industrie versus slachthuizen) en de daarmee gepaard gaande totaal verschillende juridische contexten die de aanpak bepalen. Europese wetgeving verplicht bij slachthuizen tot permanent toezicht, terwijl Europese wetgeving bij industriële productie juist aanzet tot meer zelfsturing. De wetten rondom voedselveiligheid vragen van industriële productiebedrijven om zelf een risicodetectie- en kwaliteitsmanagementsysteem op te zetten. Bedrijven hebben een uitgebreid kwaliteitsmanagementsysteem en eigen risico's toe. Op brancheniveau worden soms hygiëncodes

ontwikkeld. Door diversiteit tussen branches is het toezicht minder gemakkelijk te standaardiseren en wordt de expertise van inspecteurs belangrijker. In het ene geval kiest de wetgever (EU) voor vertrouwen en krijgt de industrie opdracht haar zaakjes goed op orde te brengen. In het andere geval is wantrouwen het startpunt en rest er weinig anders dan een 100%-controle. De eerste lijkt een stuk efficiënter en effectiever, maar de tweede wekt mogelijk meer vertrouwen bij burgers.

Het aantal slachthuizen is relatief klein en homogeen vergeleken met industriële voedselproductiebedrijven. Dat maakt het eenvoudiger om slachthuizen te vergelijken, terwijl er bij industriële productie subgroepen geselecteerd moeten worden voor specifieke risicothema's als de beheersing van microbiologische gevaren. Deze is mogelijk moeilijk voor kleinere bedrijven en dus worden meer kleine bedrijven bezocht. De resultante is dat bij industriële productie de NVWA zich gemakkelijker kan richten op meer idiosyncratische risico's van een hogere orde, namelijk de werking van voedselveiligheidsmanagement-systemen. Bij slachthuizen is daar minder sprake van. In de interviews wordt de houding van de slachthuizen als veroorzaker daarvan gezien. Vaker wordt in de interviews genoemd dat er sprake is van frictie met de NVWA. Tegelijkertijd geldt dat na het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid over voedselveiligheid in de vleesketen de NVWA de expliciete opdracht kreeg strikter te handhaven. Bij slachthuizen is standaardisatie van risico's belangrijk om strikte handhaving te borgen en sterk te staan in juridische disputen.

De beschikbaarheid van informatie verschilt tussen industriële productie en slachthuizen. Door het permanente toezicht bij slachthuizen is er een voortdurende stroom van inspectiegegevens. Bij industriële productie moet de toezichthouder meer bouwen op HACCP-meldingen en op steekproeven. Daarmee kan geen totaalbeeld van de diverse sector gevormd worden. Ook zaken waar bedrijven volgens inspecteurs op dit moment problemen mee hebben, worden meegenomen in de prioritering van risico's. Tot slot is de IRA een bron om te bepalen welke risico's aandacht moeten krijgen.

Tabel 3.4 Factoren van invloed op prioriteringsaanpak bij NVWA

<i>Onderdeel</i>	Factoren					
	<i>Risico</i>	<i>Politieke gevoeligheid</i>	<i>Opvattingen over de sector</i>	<i>Beleids-juridisch</i>	<i>Sector-kenmerken</i>	<i>Informatie</i>
Slachthuizen	Simpel en stabiel	Hoog	wantrouwen	Wet op permanent toezicht	Beperkt aantal bedrijven, homogeen	Permanent toezicht, IRA
Industriële productie	Complex en dynamisch	Principieel hoog, praktisch laag	vertrouwen	Plicht tot zelfregulering	Veel aanbieders, heterogeen, kwaliteitsmanagement	HACCP-meldingen, steekproeven, veldobservaties, IRA

3.4 BELASTINGDIENST

Beschrijving aanpak

De Belastingdienst heeft zijn toezicht op ondernemingen onderverdeeld in twee overkoepelende segmenten: Grote Ondernemingen en Midden- en Kleinbedrijf (MKB). Bij de Belastingdienst zijn twee onderdelen onderzocht: het toezicht op startende ondernemingen binnen MKB (de zogeheten startersaanpak) en het toezicht op woningcorporaties dat wordt uitgevoerd door de segmenten Grote Ondernemingen en MKB.

De term 'risicogestuurd toezicht' speelt geen prominente rol in het vocabulaire van de Belastingdienst, maar keert als principe wel terug in het toezicht van de Belastingdienst. De Leidraad handhavingsregie 2012 stelt dat de Belastingdienst een risicogestuurde handhavingsstrategie heeft, gebaseerd op ideeën van de OESO over 'tax compliance risk management'. Uitgangspunten ervan zijn het (proactief) identificeren van de grootste compliance-risico's, nagaan bij welke groepen die risico's voorkomen en analyseren hoe deze risico's voorkomen kunnen worden.¹⁵ Belangrijke risico's worden herkend op basis van een periodieke steekproef, ervaringen van medewerkers, internationale naleefbeelden, (wetenschappelijke) studies en fraudesignalen. Op centraal niveau worden modellen gebouwd die bepaalde aangiftes aanwijzen voor nadere controle per belastingmiddel. Bepaalde sectoren als vastgoed zijn voor enige tijd geprioriteerd op basis van politieke wensen of fraude-indicaties.

Het oorspronkelijke idee achter de startersaanpak is dat vroegtijdige aandacht voor startende ondernemers en hen daarbij voorlichten en ondersteunen bijdraagt aan een betere belastingmoraal. Elk jaar starten 100.000 ondernemers (Belastingdienst, 2018). Ondanks dat het aantal kleine ondernemers groeit, is de bij de Belastingdienst beschikbare capaciteit voor deze groep niet groter geworden. De startersaanpak is een specifieke aanpak om op een deel van de kleine ondernemers – volgens een respondent – meer zicht te krijgen en ook bij te blijven met de ontwikkelingen in deze groep. Op geijkte momenten, bijvoorbeeld na negen maanden, worden startende ondernemers onder de loep genomen. Op basis van geprioriteerde risico's, zoals onjuiste toepassing van de kleineondernemersregeling, worden alle starters onderzocht. Dit gebeurt in de zogeheten startersquery. Vervolgens worden bepaalde starters gecontroleerd of geattendeerd op tekortkomingen. Dat kan op verschillende manieren, met een boekenonderzoek als uiterste remedium. De risico's waarop wordt gecontroleerd in de startersquery zijn tamelijk stabiel en betreffen onjuiste toepassing van regelingen of aftrekposten om zo onterecht een fiscaal voordeel te krijgen. Een team van experts bepaalt welke risico's worden opgenomen in de startersquery. De voorgestelde risico's, soms ook op basis van signalen van de werkvloer, worden vervolgens via een analyse gevalideerd. Het toezicht heeft veel kenmerken van een gesloten aanpak, omdat het in sterke mate draait rondom de kwantitatieve

15 Zie: www.oecd.org/tax/administration/33818656.pdf.

risicoanalyses en centrale sturing. Wel kunnen inspecteurs op lokaal niveau afwijken van de indicaties uit de startersquery.

Bij het toezicht op woningbouwcorporaties zijn meerdere toezichthouders betrokken. In dit onderzoek beperken wij ons tot het fiscaal toezicht door de Belastingdienst. De woningcorporatiesector omvat 339 corporaties in 2016.¹⁶ Op de sector wordt toegezien door het onderdeel Grote Ondernemingen en het onderdeel Midden- en Kleinbedrijf. Binnen de Belastingdienst bestaat het vastgoedkenniscentrum (VKC), dat als spil opereert binnen de Belastingdienst voor kennis en aanpakken op het gebied van vastgoed en als aanspreekpunt functioneert voor partijen uit de sector wanneer zij vragen hebben. Het VKC agendaert risico's en doet eigen data-analyses. Die data-analyse wordt gedaan op basis van een uitgebreide database. Ook hier overheerst een gesloten aanpak, maar wel gecombineerd met een open aanpak, waarbij allerlei zachtere inzichten, zoals uit het veld of van beleidsexperts, bij elkaar worden gebracht binnen het VKC. Thema's worden nader uitgelicht door het VKC, nadat in overleg is bepaald wat de belangrijke signalen zijn. Het VKC probeert intern de uitvoerende onderdelen te enthousiasmeren om aan de slag te gaan met de inzichten uit hun risicoanalyses. De werkwijze kenmerkt zich daarmee met collectieve sense-making. Voor grote woningcorporaties heeft de Belastingdienst accountmanagers die op basis van expertise en ervaring met de corporatie prioriteiten stellen. In teams wordt per woningcorporatie bepaald welke aanpak gehanteerd moet worden op basis van risicoanalyses, kwaliteitsgegevens en ervaringen met de woningcorporatie. Er wordt actief geprobeerd om te zorgen voor uniformiteit in de aanpak per woningcorporatie. Een respondent stelt dat dit ook mogelijk is, omdat woningcorporaties relatief eenvoudig zijn en veel op elkaar lijken. Daarom zijn risico's meestal goed in te schatten. Bij woningbouwcorporaties speelt bovendien dat de belangenvereniging Aedes en grote partijen in de sector bij ongelijke behandeling snel de politieke route kunnen nemen vanwege hun nauwe contacten met politiek den Haag. De maatschappelijke functie die woningbouwcorporaties vervullen in het kader van volkshuisvesting en leefbare woonomgevingen creëren op politiek niveau ambiguïteit over de risico's die spelen. Woningcorporaties beargumenteren dat belastingheffing ten koste gaat van hun maatschappelijke functie. Respondenten geven aan daarom in de uitvoering van toezicht zorgvuldig te moeten zijn, omdat woningcorporaties elkaar snel vinden en ook de Haagse route goed kunnen bewandelen. Een invloed op de prioritering lijkt dit niet direct te hebben.

16 Zie: www.aedes.nl/feiten-en-cijfers/bedrijfsvoering/hoe-zijn-de-woningcorporaties-georganiseerd/expert-hoe-zijn-de-woningcorporaties-georganiseerd.html.

Tabel 3.5 Prioriteringsaanpak Belastingdienst

Onderdeel	Ratio	Onzekerheid	Besluitvorming	Methodiek	Kennisbasis
Starters	Kenbaar	Beperkt	Centraal	Gestandaardiseerd, contextonafhankelijk,	Voornamelijk formele kennis, aangeleverd door vele belastingplichtigen
Woningbouwcorporaties	Kenbaar	Beperkt	Decentraal	Gestandaardiseerd, contextafhankelijk,	Formele kennis / Impliciete kennis

Verklaring aanpak

Fiscale risico's zijn doorgaans uit te drukken in geld en daardoor zijn ze met elkaar te vergelijken. Wel geldt ook dat nalevingstekorten nooit helemaal te meten zijn. Ook geldt dat in de uitvoering van toezicht, dus na de fase van prioritering, bepaalde risico's toch moeilijker te bewijzen zijn dan de berekening doet suggereren. Zo is schijnondernemerschap niet eenvoudig om aan te tonen. Tot slot geldt dat woningcorporaties ook een maatschappelijke functie vervullen, waardoor op politiek niveau niet altijd overeenstemming is over de fiscale aanpak van woningcorporaties. Dat vertaalt zich niet in de prioritering. Wat wel belangrijk is, is dat de sociale functie van de woningcorporaties fiscale misstappen politiek gevoeliger maakt. Een respondent stelde dat het daarom ook belangrijk is om aan de voorkant van de problematiek te komen, omdat grote naheffingen jaren na dato zowel de Belastingdienst als de woningcorporaties in een kwaad daglicht stellen.

De politieke gevoeligheid tussen de groepen belastingbetalers verschilt sterk. Starters lijken – op basis van de interviews – als onderwerp op dit moment aanzienlijk minder politiek gevoelig dan woningbouwcorporaties. Dat maakt in dat laatste geval een prioritering uitsluitend op basis van formele kennis moeilijker, want in cijfers is politieke gevoeligheid niet verwoord. Voor starters geldt wel dat er verwacht wordt dat starters onder de loep worden genomen. Wanneer er aandacht is voor het fiscale toezicht op die groep in de politiek, gaat het vaak over een vermeend toezichttekort waarbij ondernemers jarenlang nooit bezocht worden door de Belastingdienst of de inspectiefrequentie in het algemeen. De gesloten aanpak, waarbij de inzet steeds meer gecentraliseerd en gestandaardiseerd wordt opgezet, past bij die politieke wens om een efficiënte inzet van personeel te bereiken.

Over het algemeen heerst het beeld dat startende ondernemers vroegtijdig een goede belastingmoraal moet worden bijgebracht. Wanneer ondernemers direct het gevoel krijgen dat ze op het 'netvlies' van de Belastingdienst staan, zullen ze zich beter aan de fiscale regels houden. Ook geldt dat ondernemers wellicht nog niet op de hoogte zijn van alle regels. In recente jaren is het toezicht volgens respondenten wel repressiever geworden. Bij woningbouwcorporaties blijkt uit de interviews dat de situatie in de sector na de introductie van marktwerking aanvankelijk leidde tot problemen, maar dat de sector inmiddels tot wasdom is gekomen. Dat maakt ook dat de sector, of zijn vertegenwoordiger Aedes, risico's kan agenderen en/of ze vroegtijdig zelf al herkent.

Op juridisch-beleidsmatig vlak is het bijzondere aan de Belastingdienst dat zijn ondertoezichtgestelden formeel verplicht zijn de juiste informatie aan te leveren over datgene waar de Belastingdienst op toeziet.¹⁷ Andere toezichthouders moeten vaak deze informatie 'halen'. Hieronder wordt nog kort ingegaan op de consequenties daarvan. Bij grote woningbouwcorporaties geldt ook nog dat er wordt gewerkt volgens het idee van horizontaal toezicht.¹⁸ Bij horizontaal toezicht maakt de Belastingdienst afspraken met het bedrijf over het vrijwillig delen van risico's en informatie, actuele werkprocessen en fiscale beheersing. De overige woningcorporaties worden op een manier behandeld die daarop lijkt, maar waar een formeel convenant ontbreekt. Ook hebben bedrijven binnen het onderdeel Grote Ondernemingen een accounthouder die meebepaalt welke onderwerpen aandacht krijgen.

Bij het toezicht op starters is ook sprake van een grote, maar redelijk fiscaal uniforme groep waarover vanuit de aangiften informatie beschikbaar is. Wel is de groep zeer dynamisch, doordat er per jaar veel starters stoppen of (weer) beginnen. Bij woningcorporaties is het aantal belastingplichtigen beduidend kleiner, maar die zijn volgens respondenten eveneens fiscaal goed vergelijkbaar. Verder geldt dat woningbouwcorporaties goed georganiseerd zijn in vergelijking met startende ondernemers, waar juist een lage organisatiegraad bestaat. Die organisatiegraad, en de eerder besproken politieke gevoeligheid, lijkt grotendeels de reden te zijn dat er bij woningbouwcorporaties een meer open aanpak wordt gehanteerd dan bij starters.

Bij de starters worden op geijkte momenten starters onderzocht. Het effect op de prioritering is met name dat bij de eerste meting, na negen maanden, nog niet alle informatie voor starters beschikbaar is. Nog niet alle risico's kunnen daardoor meegenomen worden. Daar waar inspecties juist tijd en moeite moeten doen om informatie te verkrijgen, komt veel informatie bij de Belastingdienst binnen via aangiftes. Die instroom aan informatie nodigt uit tot een gesloten aanpak. De kennispositie die het VKC heeft, komt niet alleen door de huidige instroom van informatie, maar ook door eerdere nationale aandacht voor vastgoedfraude. Daardoor zijn middelen vrijgekomen voor het opbouwen van een informatiepositie die het VKC in staat stelt om nu risico's te duiden en herkennen in de sector.

17 De Belastingdienst is dan ook geen inspectie. De Belastingdienst faciliteert belastingplichtigen bij het nakomen van hun plicht tot het betalen van belasting, kijkt via zijn toezicht op belastingplichtigen dat ook doen en grijpt waar nodig in.

18 De onderzoekscommissie Stevens definieert horizontaal toezicht als: 'De Belastingdienst toetst de aanvaardbaarheid van de aangifte door zoveel mogelijk gebruik te maken van het "eigen" toezicht (interne beheersing en interne controle) van grote ondernemingen en/of financieel dienstverleners en van het externe toezicht hierop.' Uitgangspunten van horizontaal toezicht zijn vertrouwen en vrijwillige transparantie door de belastingplichtige.

Tabel 3.6 Factoren van invloed op prioriteringsaanpak bij de Belastingdienst

	Factoren					
Onderdeel	Risico	Politieke gevoeligheid	Opvattingen over de sector	Beleids-juridisch	Sectorkenmerken	Informatie
Starters	Simpel, maar soms lastig te bewijzen	Beperkt en gericht op toezichtsdruk	Opvoeding	Wettelijke plicht tot betrouwbare informatielevering	Veel (nieuwe) bedrijven, homogeen, geen organisatiegraad	Aangiften
Woningbouwcorporaties	Simpel / Ambigu	Hoog en langdurig	Tot wasdom gekomen	Wettelijke plicht tot betrouwbare informatielevering	Beperkt aantal corporaties, homogeen, sterke organisatiegraad	Aangiften, uitgebreide database, signalen

3.5 INSPECTIE SZW

Beschrijving aanpak

De Inspectie SZW houdt toezicht op een scala aan risico's en moet die bestrijden met beperkte capaciteit.¹⁹ Er was jarenlang een vrij sterke taakverdeling tussen haar voorgangers. In 2012 stelde de Inspecteur-Generaal bij de oprichting van de Inspectie SZW evenwel dat de competenties van medewerkers op diverse onderwerpen ingezet moesten kunnen worden en dat de inspectie zich moest richten de meest risicovolle onderwerpen. Sindsdien werkt de Inspectie SZW met programma's die zich (tijdelijk) richten op specifieke sectoren of sectoroverstijgende risico's. Programma's worden om de circa vier jaar bepaald. Er zijn drie programma's onderzocht binnen de Inspectie SZW: Metaal, Arbeidsdiscriminatie en Schoonmaak.

De programma's volgen uit een integrale risicoanalyse (IRA) en een omgevingsanalyse (OmA). De eerste IRA is gemaakt vlak voor de oprichting van de Inspectie SZW en wordt sindsdien door een (min of meer) vaste groep medewerkers gemaakt. De IRA is vooral gebaseerd op cijfermatige gegevens en wetenschappelijk onderzoek. Bronnen voor de IRA zijn onder andere diverse enquêtes, zoals de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden (NEA), maar ook meldingen over ernstige ongevallen en toezichthouders op basis van aselecte steekproeven waarbij wordt gekeken naar arbeidsomstandigheden. In de OmA doet de Inspectie SZW de ronde langs stakeholders en vraagt naar wat zij als relevante risico's en maatschappelijke ontwikkelingen voor de Inspectie zien. In de omgevingsanalyse komen ook trends en nieuwere risico's naar voren waarover nog geen wetenschappelijke informatie beschikbaar is. Nadat de IRA en OmA zijn afgerond wordt op strategisch niveau bepaald welke programma's worden voortgezet, afgebroken of gecreëerd. In programma's worden

19 De Inspectie SZW organiseert haar werk rondom gezond, veilig en eerlijk werk. Daaronder vallen weer tal van specifiekere risico's. Onder gezond werk vallen bijvoorbeeld risico's die leiden tot valgevaar, maar ook psychosociale arbeidsbelasting.

belangrijke risico's in samenhang opgepakt. Een programma kan zich richten op een sector of op een bepaald sectoroverstijgend thema. De Inspectie beslist over een aanpak voor een sector op basis van de beschikbare risicokengetallen en de zichtbare inzet vanuit sectoren zelf op de problematiek. Een overweging in de keuze voor programma's is het effect wat de toezichthouder kan bereiken op een risico of in een sector. Naast de risicogestuurde werkwijze is er ook reactief toezicht, waaronder ongevalonderzoek valt. De verplichtingen rondom reactief toezicht hebben er in het verleden al eens voor gezorgd dat er minder capaciteit werd ingezet op risicogestuurd toezicht.²⁰

Het programma Metaal richt zich op diverse metaalsectoren in Nederland, zoals de metaalproductenindustrie, de scheepsbouw of gieterijen. In deze sectoren spelen vooral risico's van arbeidsveiligheid, gevaarlijke stoffen zoals lasrook of metaaldampen, maar ook – in mindere mate – illegale tewerkstelling en onderbetaling. Voor arbeidsveiligheid is een meer proactieve en risicogestuurde vorm van toezicht ontwikkeld – gericht op preventie en versterken zelfwerkzaamheid bedrijven – terwijl in gevallen van fraude vaker wordt gewerkt met meldingen. Voor de prioritering van risico's voor beide thema's wordt een mix gemaakt van de open en gesloten aanpak. Enerzijds zijn formele kennisbronnen zoals de resultaten van enquêtes, informatie uit inspecties en data uit risicoanalyses aan zet om de aandacht te vestigen op bepaalde risico's. Uit bestaand onderzoek is bijvoorbeeld afgeleid dat jongere werknemers of flexwerkers vaker slachtoffer van ongevallen zijn in de metaalsector. Daarom wordt er meer aandacht besteed aan die doelgroep. De aanzet voor dat onderzoek was dat er al een vermoeden bestond dat die doelgroep meer risico liep. De IRA en OmA vormen belangrijke aanzetten om sectoren aandacht te geven. Ook onbekende bedrijven, die nog niet eerder bezocht zijn, krijgen veel additionele aandacht binnen dit programma. De reden hiervoor is dat deze groep minder bekend is met de vereisten uit de regelgeving of weinig noodzaak ervaart hiermee aan de slag te gaan. Die prioritering van onbekende bedrijven kan ook op basis van databestanden verkregen worden. Anderzijds wordt er ook meer met een open aanpak gewerkt. Het programma gaat ook over complexere en ambigu risico's, bijvoorbeeld de blootstelling aan lasrook die zich pas op de lange termijn laat zien of illegale tewerkstelling. Lasrook is een voorbeeld van een ambigu risico, omdat het door *individuele bedrijven* minder erkend wordt dan risico's zoals machineveiligheid. Respondenten geven wel aan dat op sectorniveau veel energie wordt gestoken in het bestrijden van risico's zoals lasrook en gevaarlijke stoffen. Over risico's zoals fraude is minder informatie beschikbaar en dus leunt de aanpak sterker op expertise en impliciete kennis van medewerkers, maar ook van collega-toezichthouders en ketenpartners zoals politie, marechaussee, ILT, NVWA en de Belastingdienst. Ook de ervaring van inspecteurs en signalen van sociale partners spelen een rol bij het bepalen welke risico's aandacht moeten

20 In september 2016 stuurde minister Asscher bijvoorbeeld een brief naar de Kamer waarin gemeld staat dat er een sterke groei is in het aantal meldingen en ongevallen. De inzet van capaciteit op meldingen en ongevallen gaat ten koste van risicogestuurde inspecties.

krijgen. Vooral bij arbeidsmarktfraude komen signalen vaker van andere overheidsorganen. Debet aan de open afweging tussen prioriteiten is ook de verschillende thematiek waar het programma mee te maken heeft, namelijk risico's voor gezond werken en risico's voor arbeidsmarktverdringing door illegale tewerkstelling. Die zijn moeilijk cijfermatig met elkaar af te wegen.

Het team Arbeidsdiscriminatie is binnen de Inspectie SZW ingericht naar aanleiding van een amendement van de Tweede Kamer. De Inspectie SZW bezoekt bedrijven uit geïdentificeerde risicosectoren of naar aanleiding van signalen van andere stakeholders (zoals het College voor de Rechten van de Mens) of de media. De risico's worden herleid uit de diverse wettelijke verboden op discriminatie, zoals een verbod om te discrimineren op afkomst of geslacht. De Inspectie SZW doet controles waarin ze bedrijven ook bewust maken van arbeidsdiscriminatie. De selectie van bedrijven gebeurt naar aanleiding van formele bronnen, zoals de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden in combinatie met andere onderzoeken. Branches of sectoren met een hoge ervaren discriminatie die gelijktijdig een beperkte invulling van discriminatie in hun arbo-catalogus²¹ hebben, worden geselecteerd. In de selectie wordt ook meegenomen of er voldoende grotere bedrijven (meer dan 100 werknemers) in zo'n branche zijn om te kunnen bezoeken, want uit onderzoek blijkt dat werknemers in grote bedrijven vaker aangeven discriminatie ervaren te hebben. Ook worden zo meer werknemers bereikt. De prioritering volgt hier een gesloten aanpak. De rationale daarachter is dat een focus op de grootste sectoren het meest resultaat oplevert.

Het programma Schoonmaak heeft betrekking op verschillende bedrijfssectoren. Zo is er bijvoorbeeld de schoonmaak in hotels of fastfoodrestaurants. Bij aanvang van het programma moet worden uitgewerkt op welke sub-sector(en) het programma zich gaat richten, omdat de sub-sectoren te veel van elkaar verschillen. Bij dit programma worden sub-sectoren geselecteerd op basis van expert opinion, de IRA, meldingen en inzichten uit de wetenschap. Voor een branche worden bedrijven geprofileerd waar de verwachting is dat er fraude wordt gepleegd. Dit wordt gedaan in samenwerking met de Belastingdienst. Bij andere instanties zoals de IND, gemeenten en UWV wordt opgevraagd of die ook indicaties hebben over het bedrijf dat uit de risicoselectie komt. De risicovolheid van een bedrijf worden achterhaald op basis van enkele rekenprofielen die zijn opgesteld op basis van de expertise van medewerkers. De indicatoren zijn veelal financieel-cijfermatig van aard en niet universeel toepasbaar, omdat ze vertrekken vanuit een bepaalde sectorspecifieke bedrijfsopzet en een bekend bedrijfsresultaat. Wanneer die afwijken of niet bekend zijn, worden de indicatoren betekenisloos. Belangrijke risico's in de sector gaan over

21 De Arbowet geeft bedrijven veel ruimte om zelf maatregelen te treffen voor gezond en veilig werken. In de wet staan namelijk alleen doelvoorschriften beschreven, bijvoorbeeld wat het maximaal toegestane geluidsniveau is. Hoe bedrijven aan die norm voldoen mag door bedrijven zelf worden ingevuld. In arbo-catalogi staan afspraken over de wijze waarop partijen in een branche gaan voldoen aan doelvoorschriften.

arbeidsmarktfraude, zoals zwartwerken of illegale tewerkstelling. De problematiek en de aanknopingspunten om dit op te lossen verschillen sterk per sector. Om effectief te kunnen optreden kijkt de Inspectie SZW waar ze proactief hun instrumentarium kunnen inzetten om gedragsverandering teweeg te brengen. Daarom richt de inspectie zich in het toezicht op interventies in de fast-foodsector, waar opdrachtgevers kunnen worden aangesproken. Voor glazenbewassing bij particulieren geldt dat vanwege de problematiek die daar speelt het instrumentarium van de toezichthouder niet afdoende is. Er wordt daarom voor die groep nagedacht om op andere manieren te interveniëren, samen met andere partners, zoals via de instelling van een vergunningsstelsel.

Tabel 3.7 Prioriteringsaanpak Inspectie SZW

Onderdeel	Ratio	Onzekerheid	Besluitvorming	Methodiek	Kennisbasis
Schoonmaak	Plausibel	Reduceerbaar	Centraal / Decentraal	Gestandaardiseerd, contextafhankelijk	Formele kennis/ Impliciete kennis
Arbeidsdiscriminatie	Kenbaar	Reduceerbaar	Centraal / Decentraal	Gestandaardiseerd, contextonafhankelijk	Formele kennis
Metaal	Plausibel	Begrijpbaar	Centraal / Decentraal	Gestandaardiseerd, contextafhankelijk	Formele kennis/ Impliciete kennis

Verklaring aanpak

Op centraal niveau wordt er gebruik gemaakt van een gesloten aanpak. Op basis van de IRA worden programma's bepaald. De OmA wordt daar ook bij gebruikt. Die OmA heeft een meer intersubjectief karakter, omdat het een verkenning is van heersende risicobeelden bij stakeholders. De IRA daarentegen is grotendeels gebaseerd op formele kennis. In de prioritering van risico's bij de programma's Schoonmaak en Metaal wordt een combinatie gemaakt van de open aanpak, bijvoorbeeld door deels op expertise te bepalen welke sectoren proactief kunnen worden aangepakt, en een gesloten aanpak om die ideeën ook te staven met data. Bij Arbeidsdiscriminatie wordt een meer gesloten aanpak gehanteerd.

De aard van de risico's verschilt tussen de programma's. Schoonmaak heeft te maken met een zekere mate van complexe risico's, omdat het moeilijk is om in te schatten hoe groot de aard van fraude is. Inschattingen over fraude zijn vaak gebaseerd op persoonlijke expertise. Fraude krijgt ook aandacht bij het programma Metaal. De risico's waar arbeidsdiscriminatie aandacht aan besteedt zijn daarentegen vrij simpel en doorgaans ook geaccepteerd. Bij Metaal geldt ook nog dat bepaalde risico's weliswaar wetenschappelijk bewezen zijn, maar in de praktijk nog weinig navolging krijgen. In de interviews werd hiervoor het voorbeeld van lasrook genoemd. Daarvan is het bewezen dat het zeer negatieve gezondheidsrisico's met zich mee kan brengen, maar bij individuele bedrijven worden daar niet altijd goede voorzorgsmaatregelen voor genomen. Respondenten geven aan dat er zelden sprake is van nieuwe, onbekende risico's. Technologische of economische ontwikkelingen zorgen er wel voor dat oude, reeds bekende risico's weer een grotere rol kunnen gaan spelen. Bijvoorbeeld

andersoortige veiligheidsrisico's, zoals blootstelling aan gevaarlijke stoffen bij het werken met lasrobots.

Arbeidsdiscriminatie is een thema dat veel meer politieke aandacht krijgt. Het staat, mede vanwege extra financiering, vast dat het als risico aandacht moet krijgen. De Grondwet, en dan met name de gelijkebehandelingswetten, geeft kaders mee voor wanneer er sprake is van arbeidsdiscriminatie. Gegeven het feit dat arbeidsdiscriminatie voor kan komen bij alle bedrijven in Nederland, en vanuit de wens om zo veel mogelijk werknemers te bereiken, is gekozen voor een gesloten aanpak met een focus op de grote sectoren in Nederland. Bij het programma Schoonmaak is er met name politieke aandacht voor de schoonmaak in hotels. Bij het programma Metaal is politiek niet genoemd als een factor die veel invloed heeft op de prioritering van risico's. Er is wel politieke aandacht voor risico's zoals chroom-6, maar dat risico was binnen het programma ook al erkend.

Het programma Schoonmaak zoekt naar sectoren waar opdrachtgevers kunnen worden aangesproken op malafide gedrag van schoonmaakbedrijven die ze inhuren. Opdrachtgevers worden in de fastfoodsector bijvoorbeeld gezien als welwillend om problematiek rondom schoonmaak op te lossen, omdat ze ook vatbaar zijn voor reputatierisico's wanneer de problematiek publieke aandacht krijgt. Deze handelwijze maakt de prioritering binnen het programma meer open, omdat op basis van expertise bepaald wordt in welke sectoren succesvol geïnterveneerd kan worden.

Bij het programma Arbeidsdiscriminatie is er vanwege de grote variëteit aan ondertoezichtgestelden niet een noemenswaardige houding ten aanzien van de sector die de aanpak beïnvloedt. Bij het programma Metaal wordt periodiek een andere sector belicht. Daarbij gaat veel aandacht uit naar bedrijven die nog niet door de toezichthouder zijn bezocht. Die worden als meest risicovol beschouwd. De risico's die in het bijzonder aandacht krijgen zijn meer gebaseerd op impliciete kennis. In de interviews werd aangegeven dat formele kennis een grote rol speelt bij het prioriteren van risico's. Op basis van formele kennis en inzichten over de ernst van risico's worden risico's geprioriteerd. Daarnaast wordt er ook gekeken naar het adaptief vermogen van een sector om nieuwe standaarden toe te passen. Een sector krijgt soms tijd om bepaalde problematiek op te lossen, waarbij vanuit de inspectie oog is voor de redelijkheid en haalbaarheid om vernieuwingen in een bedrijf of sector toe te passen. Op professioneel inzicht wordt ingeschat wanneer een sector of bedrijf een risico weer op orde zou moeten hebben en dus wanneer dat risico weer aandacht moet krijgen van de inspectie. Er is daarbij oog voor de zelfwerkzaamheid van de sector.²²

22 In beleidsrapporten worden ook de tekortkomingen van de verschillende ondertoezichtgestelden benoemd. Zo stelt de tussenrapportage sectoraanpak metaal 2011-2013 dat bedrijven vooraankondigingen van inspecties vaak niet aanpakken om alvast orde op zaken te stellen. Op sectorniveau zijn er wel veel initiatieven opgetuigd die zich richten op diverse arbeidsveiligheidsrisico's.

Op hoofdlijnen vertonen de onderzochte programma's redelijke overeenkomsten qua aanpak. De programmatische werkwijze van de Inspectie SZW is hier de logische verklaring voor. Door de programmatische werkwijze is er een sterkere gecentraliseerde risicoprioritering. In de volgende IRA wordt verder geprobeerd om de meeste risico's ook in geld uit te drukken. Risico's worden via berekeningen kenbaar gemaakt. De IRA vormt een bron voor de bepaling van risico's binnen de programma's. Ook krijgen programma's specifieke opdrachten mee over welke risico's ze moeten aanpakken en wordt gevraagd om daar meetbare doelstellingen aan te koppelen. De bepaling van programma's volgt grotendeels een gesloten aanpak. Binnen de programma's wordt in wisselende hoedanigheden volgens een open aanpak gewerkt.

Het programma Schoonmaak heeft te maken met ondertoezichtgestelden die in elke sector weer anders opereren. Binnen die sector is er wel sprake van homogene ondertoezichtgestelden. Op het gebied van fraudebestrijding kan bijvoorbeeld per sector een bepaald rekenmodel worden gehanteerd om te bepalen of een schoonmaakbedrijf fraudeert. Door een respondent wordt genoemd dat de schoonmaaksector een voorbeeld bij uitstek is waar je op basis van cijfermatige risicoanalyses kan bepalen welke bedrijven het meest risicovol zijn. De diversiteit tussen sectoren zorgt er wel voor dat het programma een meer open aanpak moet hanteren, omdat de rekenmethodes alleen binnen sectoren werken. Via samenwerkingsverbanden met andere toezichthouders, zoals de Belastingdienst of het UWV, komen ook signalen binnen over sectoren die aandacht nodig hebben. De grote diversiteit van bedrijven binnen het programma Arbeidsdiscriminatie draagt bij aan een gesloten aanpak, waarbij die sectoren worden geprioriteerd die de meeste werknemers hebben. Bij het programma Metaal zijn er veel verschillende sub-sectoren. In totaal werken er bijna 450.000 mensen in de metaalsector.

Doordat informatie van meerdere partijen samenkomt bij het programma Schoonmaak wordt het mogelijk om een meer gesloten aanpak te hanteren.²³ Bovendien worden rekenmethodes gehanteerd die sterke indicaties geven of een bedrijf fraude pleegt. De expertise van medewerkers is hier desalniettemin belangrijk, omdat de rekenmodellen per sector moeten worden afgesteld. Ook wordt soms op basis van meldingen gewerkt. Bij schoonmaak betreft dat vooral meldingen over illegale tewerkstelling of uitbuiting.

23 Een respondent merkte op dat rekenmodellen afhankelijk zijn van de gegevensaanlevering van partners. De mate waarin de inspectie analyses kan doen over de populatie hangt af van de bereidheid van anderen om informatie aan te leveren.

Tabel 3.8 Factoren van invloed op prioriteringsaanpak bij de Inspectie SZW

	Factoren					
<i>Onderdeel</i>	<i>Risico</i>	<i>Politieke gevoeligheid</i>	<i>Opvattingen over de sector</i>	<i>Beleids-juridisch</i>	<i>Sectorkenmerken</i>	<i>Informatie</i>
Schoonmaak	Complex	Hoog voor hotels	Positief over bereidheid opdrachtgevers	programmatische aanpak	Veel bedrijven, heterogene sectoren die zelf weer homogeen zijn	Meldingen, IRA, surveys, externe samenwerkingsverband.
Arbeids-discriminatie	Simpel	Hoog	n.v.t.	Grondwet, programmatische aanpak	Veel bedrijven, heterogeen	Meldingen, IRA, surveys
Metaal	Complex enambigu		Gemixt	programmatische aanpak	Veel bedrijven, heterogene subsectoren	Meldingen, IRA, surveys, signalen over oneerlijk werk

3.6 OVERZICHT EN BESCHOUWING

3.6.1 Resumé

Onze studie (tabel 3.9) schetst de diversiteit in aanpakken tussen en binnen toezichthouders.

Tabel 3.9 Overzicht casusbeschrijvingen

Toezichthouder	Object van toezichthouder	Dominante aanpak	Prominente kenmerken
Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd	Ziekenhuizen	Mix	Complexiteit, partnerschap met sector, instroom informatie en expertise
	Private klinieken	Meer gesloten	Sectorkenmerken, efficiëntie, instroom informatie
	Gehandicaptenzorg	Meer open	Ambigüiteit, open wetgeving en expertise
Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit	Slachthuizen	Gesloten	Verplichtende wetgeving, politieke gevoeligheid, relatie met sector, instroom informatie
	Industriële productie	Mix	Open wetgeving, zelfregulering, complexiteit, heterogeniteit
Belastingdienst	Startende ondernemers	Gesloten	Homogeniteit, lage complexiteit, expertise sector en instroom informatie
	Woningcorporaties	Mix	Uniformiteit en politieke gevoelig, instroom informatie
Inspectie SZW	Metaal	Mix	Complexiteit en ambigüiteit, diversiteit sectoren, programmatische aanpak
	Arbeidsdiscriminatie	Gesloten	Diversiteit sectoren, politieke saillant, wettelijke basis en programmatische aanpak
	Schoonmaak	Mix	Complexiteit, weinig vertrouwen in zelfreinigend vermogen sector; wel vertrouwen in opdracht gevende sector, programmatische aanpak

Als we alle cases bijeen brengen zien we vier patronen van hoe risicogestuurd toezicht zich ontwikkelt:

- 1) grote veranderingen worden teweeggebracht door reorganisaties of crisissen;
- 2) de gesloten aanpak heeft een aanzuigende werking;
- 3) aard van sectoren van toezicht bepalen in belangrijke mate de prioritering;
- 4) risicoprioritering is een intern en extern groeiproces.

Deze patronen worden in de volgende paragrafen nader toegelicht.

3.6.2 *Verandermomenten*

Grote veranderingen in de wijze waarop toezichthouders risico's prioriteren, vallen sterk samen met crisismomenten of reorganisaties. Dat er grote verandermomenten nodig zijn is an sich niet opmerkelijk, maar het is goed om stil te staan bij de observatie dat dit verandermoment op lange termijn doorwerkt in de wijze waarop toezichthouders risico's prioriteren. Bij de Inspectie SZW vormt de oprichting van de toezichthouder de aanzet tot risicogestuurd en programmatisch werken. Dat maakt dat de Inspectie SZW ook nu nog een meer gesloten aanpak op centraal niveau hanteert. Tegelijkertijd zien we bij de IGJ dat het idee van risicogestuurd toezicht al langer speelt en dat na periodes van een gesloten aanpak een open aanpak waar mogelijk zijn (her)intrede doet. Deels omdat de aan de gesloten aanpak ten grondslag liggende ideeën van kenbaarheid en voorspelbaarheid niet altijd toepasbaar zijn en deels omdat een open aanpak aansluit bij vigerende opvattingen over sector en professionele discretie. Bij de Belastingdienst was ten tijde van dit onderzoek een reorganisatie gaande die ertoe moet leiden dat centraler en datagestuurder risico's geprioriteerd en opgevolgd worden. We herkennen in alle casussen momenten die oproepen tot een meer gesloten risicogestuurde aanpak. Reorganisaties of de nasleep van affaires nodigen allemaal uit tot een systematischer, verantwoord toezicht. We zien vervolgens ook weer dat meer open manieren van sturen vaak meer effectief zijn, omdat ze inspelen op zelfregulering en beter om kunnen gaan met complexe en ambigue risico's. Dat lukt het beste wanneer wetgeving zelfregulering legitimeert en adresseert, en wanneer de partijen elkaar voldoende vertrouwen en incidenten niet escaleren tot een strijd. Incidenten zijn naast reorganisaties een ander belangrijk verandermoment. Deels omdat reorganisaties volgen op incidenten, maar ook omdat incidenten de relatie met het veld onder druk kunnen zetten. Na een incident kan er bijvoorbeeld een politieke roep zijn om strikter te handhaven, waardoor de toezichthouder zich tegelijkertijd kan vervreemden van de sector. Wat vaak volgt is een meer gesloten aanpak, waarin de toezichthouder systematischer zijn keuzes kan verantwoorden, maar tegelijkertijd minder gebruik maakt van de inzichten uit het veld.

3.6.3 De zelfversterkende kracht van een gesloten aanpak

De keuze van en balans tussen open en gesloten aanpak verschilt tussen de afdelingen, wat deels samenhangt met de instroom van cijfermatige informatie of andere formele kennis. Bepaalde risico's zijn simpeler en laten zich makkelijker vatten in data. In andere gevallen is er simpelweg meer informatie beschikbaar. De lijn lijkt te zijn dat wanneer er informatie beschikbaar is, die gebruikt *moet* worden bij de prioritering van risico's. De commissies die in het verleden kritiek hadden op de IGJ hingen een dergelijk perspectief aan: met meer formele kennis kunnen risico's beter inzichtelijk gemaakt worden. De huidige IT-operatie bij de Belastingdienst of het veranderplan van de NVWA zijn actuelere voorbeelden daarvan. Bij de ISZW geldt dat inspectiebrede risicoanalyses steeds meer gebaseerd worden op formele en gekwantificeerde kennis. Een gesloten aanpak lijkt zichzelf daarbij te bekrachtigen. Zodra wordt begonnen met het kwantificeren van risico's, wordt er veel geïnvesteerd in het nog verder kwantificeerbaar maken van risico's. Zodra begonnen wordt om risico's in IT-systemen zichtbaar te maken, wordt nagedacht over hoe risico-informatie nog beter en automatischer in IT-systemen opgenomen kan worden.

Risicogestuurd toezicht lijkt bedoeld om de rol van formele kennis en behorende analysemethodieken te versterken. Tegelijkertijd zijn er afdelingen die niet volgens een gesloten aanpak werken. Niet alle risico's zijn te prioriteren op basis van formele kennis. Dat geldt vooral bij complexe en ambigue risico's omdat daar vaak geen onomstotelijke informatie over is. In situaties waarin er sprake is van zelfregulering of waar ondertoezichtgestelden zelf de ruimte hebben om een risicomanagementsysteem op te tuigen, ontstaan er bovendien veel diverse situaties waarvan de risico's moeilijker met formele kennis te vergelijken worden. De nadruk op 'good governance' bij de IGJ illustreert goed hoe complexe risico's en diverse situaties zich niet makkelijk laten vatten in cijfermatige indicatoren. Good governance gaat over het (leer)gedrag van interne toezichthouders na calamiteiten en heeft, omdat calamiteiten van elkaar verschillen, een eigenzinnig karakter. Bovendien is het erg moeilijk om *exact* te bepalen hoe good governance doorwerkt op andere risico's. In die situatie wordt impliciete kennis – de inschattingen van medewerkers over welke componenten van good governance ertoe doen en hoe – belangrijker in de prioritering.

De drang naar meer formele kennis is logisch. Tegelijkertijd blijft duiding nodig. Omdat het gaat over risico's, en risico's altijd optreden in de toekomst en nog niet voltrokken feiten zijn, is persoonlijke duiding op basis van impliciete kennis nog altijd nodig. Ook bij complexere en unieke situaties speelt persoonlijke duiding een grote rol.

3.6.4 Aard van de sector

De mate waarin juridische kaders sectoren verplicht risicobeheerssystemen op te zetten, verschilt aanzienlijk. Bij onder andere IGJ-sectoren en bij industriële productie moeten ondertoezichtgestelden zelf een kwaliteitssysteem opzetten om risico's te detecteren en mitigeren. Die toe-eigening van risicodetectie en

-management maakt de sector – op de lange termijn – een potentiële partner in de prioritering. Of die potentie wordt benut hangt ook af van de welwillendheid van de sector. De mate waarin sprake is van reputatierisico's lijkt die welwillendheid te bevorderen. De glazenwassers uit de casus Schoonmaak zijn een voorbeeld van een sector waar die welwillendheid ontbreekt. Andere kenmerken van de sector, zoals een grote heterogeniteit, de complexiteit van de sector of de grootte van de sector, zijn ook van invloed op de wijze waarop geprioriteerd wordt (of kan worden).

In veel casussen zien we dat karakteristieken van de sector of ondertoezichtgestelden en de daarbij horende risico's een grote rol invloed hebben op hoe het prioriteringsproces eruitziet. Wanneer de risico's complexer worden, lijkt het passender om ondertoezichtgestelden zelf die risico's te laten beheersen. De toezichthouder gaat dan risico's in het beheersproces prioriteren in plaats van de maatschappelijke risico's die die beheerssystemen proberen te verhelpen. Bij heterogene sectoren is het moeilijker om met formele kennis risico's te prioriteren, omdat ondertoezichtgestelden veel van elkaar verschillen en informatie over hen daardoor slecht vergelijkbaar is. Bij unieke casussen speelt impliciete kennis een veel grotere rol. Daartegenover staat dat bij hele grote sectoren, zoals bij het toezicht op starters, eerder gebruik wordt gemaakt van formele kennis. Ook dat is logisch, want bij grotere sectoren hebben medewerkers bij toezichthouders minder zicht op alle problematiek en minder zicht op specifieke casussen. Het is dan logischer om gebruik te maken van formele kennis, omdat je daarmee op gegronde wijze uitspraken kan doen over de gehele sector.

Of er sprake is van veel heterogene ondertoezichtgestelden in een sector is niet een automatisch gegeven, maar ook het gevolg van keuzes binnen de toezichthouder om op een bepaald niveau een sector aan te vliegen. Anders gezegd: de toezichthouder kan zelf organisatorische keuzes maken om een afdeling toezicht te laten houden op de gehele sector of om juist in te zoomen op een sub-sector.

3.6.5 Groeiproces

Risicogestuurd toezicht ontwikkelt zich in de loop der tijd. Allereerst is dat een *intern* groeiproces. Tijdens interviews werd veelvuldig genoemd dat risicogestuurd toezicht 'nog in ontwikkeling' is. Daarmee wordt vaak bedoeld dat de techniek en ondersteuning van risicogestuurd toezicht nog moeten worden geprofessionaliseerd. Bij de Inspectie SZW werd bijvoorbeeld vaak aangegeven door respondenten dat inspecteurs in het verleden niet werden meegenomen in de risicoprioritering. Ook werden er lijsten van te inspecteren bedrijven aangeleverd die zonder inspraak moesten worden opgevolgd. Inmiddels zijn er allerlei processen opgezet om ook de inzichten van inspecteurs te betrekken in de prioritering. Deze werkwijze doet recht aan heersende normen omtrent discretionaire bevoegdheid bij toezichthouders. Respect voor die normen wordt door respondenten als een belangrijke randvoorwaarde genoemd. Andere vormen van professionalisering zijn het opzetten van ondersteunende afdelingen of het

verbeteren van IT-systemen. Deze hebben vaak tot doel om tot een uniformere en consistentere risicogestuurd toezicht te komen.

Naast een verdere professionalisering van risicogestuurd toezicht door het verbeteren van IT-systemen of ondersteunende afdelingen is er ook nog een ander soort groei te zien, namelijk in de relatie toezichthouder-risico-sector. In het geval van ziekenhuizen is bijvoorbeeld te zien hoe toezichthouder en sector zijn gegroeid naar een systeem van gezamenlijke risicomitigatie. Ook in de woningbouwcorporatiesector is er sprake van een groei van risicobesef in de sector, waardoor de rol van de sector vis-à-vis de toezichthouder ook veranderd is. In andere sectoren groeien partijen niet naar elkaar toe, bijvoorbeeld in de slachthuizensector. In deze afdeling is sprake van een aanzienlijke politiek-maatschappelijke aandacht na een aantal misstanden. Het gevolg is dat de sector zich vijandig opstelt ten opzichte van de toezichthouder, terwijl de toezichthouder de politieke opdracht heeft gekregen om strikter te handhaven. Dat leidt ertoe dat er geen gezamenlijk risicobesef is en de toezichthouder als controleur moet blijven optreden.²⁴ In sommige gevallen is er geen aanspreekbare sectorvertegenwoordiger. In andere gevallen wordt er geen toenadering gezocht tot de sector, omdat deze niet professioneel of welwillend wordt geacht of omdat toezichthouders denken alle tools in huis te hebben om risico's zelf te duiden en op te sporen.

3.6.6 *Tot slot*

De mate waarin afdelingen te maken hebben met complexe en ambigue risico's verschilt. Een deel van de keuzes over een open of gesloten aanpak is intentioneel, een ander deel is noodgedwongen. Toezichthouders kunnen keuzes maken over de mate waarin ze gebruik maken van persoonlijke inzichten in de prioritering, maar hebben minder invloed op de welwillendheid van een sector om risico's zelf op te lossen of op de juridische en politieke context. Voorts geldt dat de gekozen aanpak voortbouwt op keuzes bij eerdere verandermomenten en het resultaat is van een jarenlang groeiproces. Dat zorgt er ook voor dat bewuste veranderingen van aanpak waarschijnlijk een langere periode in beslag nemen.

24 Waarbij overigens geldt dat na elke misstand het maatschappelijk sentiment zich tegen de controleurs lijkt te keren.

4.1 INLEIDING

De casusstudies maken duidelijk dat context van belang is bij de vormgeving van risicogestuurd toezicht. We verwachten ook dat context verklaart hoe tevreden inspecteurs en andere medewerkers van toezichthouders over de gestelde prioriteiten zijn. We onderscheiden interne en externe contextvariabelen.

Bij *interne context* gaat het om gebruik van impliciete kennis, discretionaire bevoegdheid en mate van hiërarchie. We verwachten dat tevredenheid toeneemt naarmate er evenwichtig gebruik van impliciete kennis wordt gemaakt, naarmate inspecteurs meer discretionaire bevoegdheid hebben, er meer sprake is van standaardisering en er minder sprake is van een hiërarchische cultuur. We verwachten dat standaardisering geen invloed heeft op tevredenheid (zie tabel 4.1). We laten in paragraaf 4.2.1 zien dat het gebruik van impliciete kennis een sterke impact heeft op tevredenheid, terwijl discretionaire bevoegdheid en hiërarchie weinig impact hebben, in tegenstelling tot de verwachtingen. Wel blijkt het uit te maken of prioriteiten door anderen zijn gemaakt of door de eigen afdeling.

Tabel 4.1 Hypothesen interne context en tevredenheid

Nr.	Hypothese
1a	Weinig gebruik van impliciete kennis leidt tot minder tevredenheid over prioriteiten
1b	Veel gebruik van impliciete kennis leidt tot minder tevredenheid over prioriteiten
2a	Minder discretionaire bevoegdheid met betrekking tot prioriteitstelling leidt tot minder tevredenheid over prioriteiten
3a	Meer hiërarchie in de afdeling leidt tot minder tevredenheid over prioriteiten
3b	Prioritering door een andere afdeling leidt tot minder tevredenheid over prioriteiten
4	Standaardisering van toezicht leidt niet tot meer of minder tevredenheid over prioriteiten

Vervolgens kijken we naar de impact van de *externe context*. Helaas bleek het niet mogelijk om ook vragen te stellen over de ondertoezichtgeplaatsten, de sector waarop de toezichthouder zich richt en beschikbare informatie. De survey zou te lang worden en tot meer non-response leiden. Wel was het mogelijk de impact van politieke en juridische context en de aard van de risico's in termen

van complexiteit en ambiguïteit te testen. We verwachten vooral dat complexiteit en ambiguïteit van risico's een negatief verband vertonen met tevredenheid. Tabel 4.2 bevat de verwachtingen hierover. De onderzoeksresultaten voor deze stellingen worden besproken in paragraaf 4.3.

Tabel 4.2 Hypothesen externe context en tevredenheid

Nr.	Hypothese
5a	De tevredenheid over prioriteiten neemt af naarmate de risico's complexer zijn
5b	De tevredenheid over prioriteiten neemt af naarmate de risico's ambiguër zijn
5c	Meer complexiteit en ambiguïteit in de uitvoering hebben een effect op de relatie tussen de inbreng van impliciete kennis en de tevredenheid over prioriteiten
6a	De mate waarin prioriteiten volgen wat de politiek wil heeft geen effect op de tevredenheid over prioriteiten

In tabel 4.3 presenteren we de gevonden verbanden tussen interne en externe contextvariabelen en tevredenheid. We verfijnen deze nog door een uitsplitsing naar inspecteurs en alle medewerkers. Enkele vragen zijn alleen aan inspecteurs voorgelegd.

Er zijn 238 inspecteurs meegenomen in de survey en 84 personen met een leidinggevende of adviserende functie. Uit de analyse voor de totale populatie blijkt dat inspecteurs significant ontevredener zijn over prioriteiten.

De survey is uitgezet bij de IGJ, Inspectie SZW en Belastingdienst. Bij de IGJ zijn afdelingen gecontacteerd die risicogestuurd werken en is om hun medewerking gevraagd. In totaal zijn 118 personen uitgenodigd, waarvan 60 personen hebben meegedaan. Bij de Inspectie SZW zijn in samenspraak met de organisatie medewerkers bij meerdere programma's uitgenodigd. In totaal deden er 279 respondenten mee vanuit de Inspectie SZW. Bij de Belastingdienst zijn personen uitgenodigd die werken binnen het toezicht op starters of woningbouwcorporaties. Deze personen werken bij verschillende kantoren in Nederland. In totaal zijn 517 belastingambtenaren uitgenodigd en hebben er 345 meegedaan. De uitval van de survey is relatief hoog. Daarvoor zijn meerdere redenen aan te merken: niet iedereen die is uitgenodigd werkt ook risicogestuurd of is op de hoogte van de prioriteiten. Met name de tweede pagina van de survey, waar wordt gevraagd naar de tevredenheid over prioriteiten, leidde tot uitval. Bij de Inspectie SZW zijn per abuis ook inspecteurs in opleiding uitgenodigd. Deze personen waren niet in staat om de vragen te beantwoorden.

4.2 ANALYSERESULTATEN

In tabel 4.3 zijn de resultaten van de statistische toets opgenomen. De variabelen in de analyse verklaren voor 53,6% de tevredenheid van inspecteurs over prioriteiten en voor 50,4% die van andere medewerkers. Dat is voor maatschappelijke fenomenen een hoog percentage.

Tabel 4.3 Regressieresultaten voor tevredenheid over risicoprioriteiten (* $p < .05$, ** $p < 0.01$, + $p = .056$)

<i>Variabele</i>	Coëfficiënt voor de impact van de variabele op tevredenheid op prioriteiten	
	<i>Alleen inspecteurs</i>	<i>Alle respondenten</i>
Interne contextvariabelen:		
Prioritering andere afdeling	-0,138*	-0,177**
Hiërarchie in de afdeling	0,063	0,03
Gebruik van impliciete kennis	0,204**	0,233**
Discretionaire bevoegdheid	-0,017	
Standaardisering	0,006	0,021
Externe contextvariabelen:		
Complexiteit van risico's	-0,423**	-0,38**
Ambigüiteit van risico's	-0,185**	-0,218**
Politieke wensen als basis voor risico's	0,025	0,044
Combinatie interne en externe context		
Gebruik van impliciete kennis * Complexiteit	0,125*	0,1
Gebruik van impliciete kennis * Ambigüiteit	0,141**	0,115*
Controlevariabelen		
IGJ	0,061	0,078
ISZW	0,161**	0,206**
Inspecteur		-0,119**
Regelvolgzaamheid	0,115*	
Verklaarde variantie (R2)	.562	.523
Aangepaste R2	.536	.504
N	238	322
F	22.078**	28.205**

De vetgedrukte coëfficiënten wijzen op de sterkste relaties. Vier contextvariabelen vallen daaronder: (1) prioritering door andere afdeling, (2) gebruik van impliciete kennis, (3) de complexiteit van risico's en (4) de ambigüiteit van risico's. Over de gehele populatie van respondenten gemeten verandert ambigüiteit de relatie tussen impliciete kennis en tevredenheid.

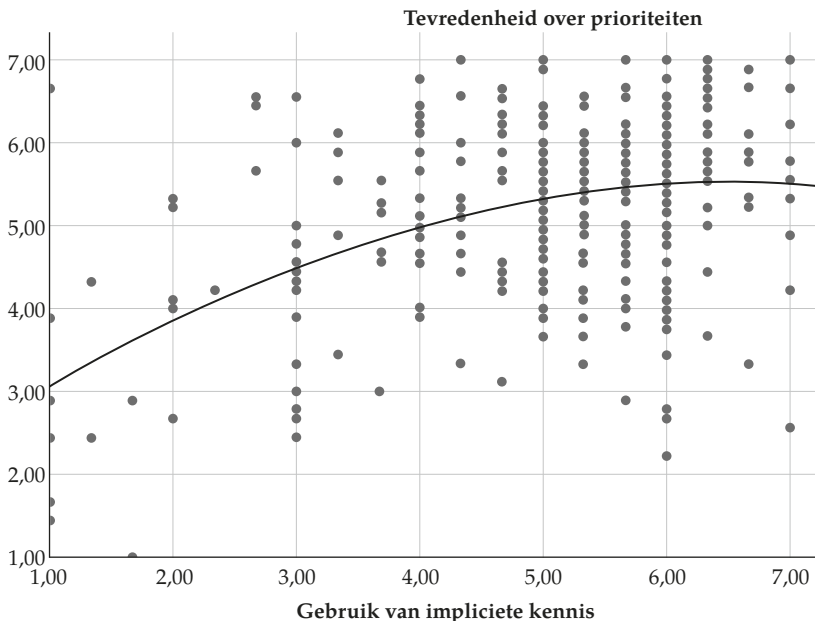
In de volgende hoofdstukken staan we stil bij deze resultaten en geven we een beschouwing over de betekenis van de verschillende (niet-)significante resultaten.

4.3 DE IMPACT VAN INTERNE CONTEXTVARIABLEN IN RISICOGESTUURD TOEZICHT

4.3.1 De rol van impliciete kennis nader onder de loep

Impliciete kennis is altijd veel gebruikt bij toezichthouders.²⁵ De schaduwkant ervan, te veel vertrouwen op ervaringen uit het verleden, is een van de drijvende krachten om risicogestuurd toezicht te introduceren. Daarin wordt immers een grotere rol toegekend aan formele, expliciete en 'harde' kennis. Aan impliciete kennis zit echter ook een zonnige kant in de zin dat het de formele kennis kan toetsen en aanvullen. Om deze redenen veronderstellen we een non-lineair verband tussen 'gebruik van impliciete kennis' en 'tevredenheid over prioriteiten' (hypothesen 1a en 1b). De tevredenheid neemt af wanneer er zeer veel op impliciete kennis wordt geleund én wanneer er weinig gebruikt van wordt gemaakt. De puntenwolk in figuur 4.1 laat zien hoe gebruik van impliciete kennis en tevredenheid samenhangt. De waarnemingen laten de nodige variatie zien. Laag gebruik en lage tevredenheid hangen sterk samen. Een hoog gebruik van impliciete kennis leidt daarentegen nauwelijks tot een neergaande lijn.

Figuur 4.1 Relatie gebruik van impliciete kennis en tevredenheid over prioriteiten



25 In de kwalitatieve studie werd bijvoorbeeld meerdere malen genoemd dat inspecties vroeger in hoge mate uitvoeringskeuzes maakten op basis van de persoonlijke inzichten van inspecteurs.

De conclusie is dat we in het vervolg uitgaan van *een lineaire relatie*.²⁶ Meer gebruik van impliciete kennis leidt tot meer tevredenheid. *Er is geen bovengrens, waarboven gebruik van impliciete kennis leidt tot een lagere tevredenheid*. In de cases benadrukten respondenten dat duiding van formele kennis nodig is om tot goede prioritering te komen. Met de statistische toets staven we dat argument. Voor bevredigende prioriteiten is inbreng van impliciete kennis nodig.

4.3.2 *De rol van discretionaire bevoegdheid*

Verrassend is dat variaties in discretionaire bevoegdheid inspecteurs niet meer of minder tevreden maken over de prioritering. Discretionaire bevoegdheid kent medewerkers van toezichthouders de mogelijkheid toe om in bepaalde gevallen naar eigen inzicht een besluit te nemen. In de context van risico-gestuurd toezicht gaat het dan om mogelijkheid voor medewerkers om zelf te bepalen welke risico's belangrijk zijn.

Er is geen eenduidig significante relatie gevonden. Mogelijk werkt de relatie andersom, namelijk dat zodra de formele prioriteringssysteem hapert, er een roep om grotere discretionaire bevoegdheid vanuit inspecteurs ontstaat. Door een systematischere risicoprioritering kan de invloed van inspecteurs afnemen. Wanneer de prioriteiten dan niet tevredenstellend zijn en medewerkers ontevreden zijn over hun eigen keuzevrijheid, groeit de roep om discretionaire bevoegdheid.²⁷ In retrospectief lijkt er bij discretionaire bevoegdheid een enerzijds-anderzijdsrelatie te bestaan. Enerzijds wordt bij een lage discretionaire bevoegdheid vrijheid onttrokken aan de inspecteurs. Ze hebben dan minder kans om een eigen professionele inbreng te leveren in de prioritering. Anderzijds leidt ruime discretionaire bevoegdheid mogelijk ook tot onvrede, omdat de inspecteurs dan ook zelf meer verantwoordelijk zijn voor de gevolgen van de prioriteitstelling óf omdat discretie kan leiden tot willekeur.

4.3.3 *Hiërarchische cultuur en prioritering door de eigen afdeling*

De hiërarchische cultuur is niet een statistisch significante voorspeller voor tevredenheid. Het aantal besluitvormingslagen dat betrokken is bij het maken van prioriteiten in een afdeling hangt dus niet positief of negatief samen met

26 Zou de variabele als een non-lineaire relatie worden opgenomen, dan verbetert het verklarend vermogen van de statistische toets nauwelijks. Alle andere variabelen die te maken hebben met het prioriteringsproces, zoals de mate van discretie, zijn tevens gecontroleerd voor een non-lineaire relatie. Bij geen van de variabelen was sprake van een non-lineaire relatie. In figuur 4.1 zijn verder de ongewogen gemiddelde scores voor implicietekennisgebruik en tevredenheid gebruikt om de leesbaarheid te bevorderen. In de analyse zijn deze scores gestandaardiseerd.

27 Om die omgekeerde relatie te toetsen hadden we meer informatie moeten uitvragen in de survey, namelijk over de tevredenheid van medewerkers over hun discretionaire bevoegdheid en de tevredenheid over het prioriteringsproces.

tevredenheid. Een significante variabele betreft situaties waarin de prioritering alléén door een andere afdeling gedaan wordt, vergeleken met situaties waarin ook de eigen afdeling de prioritering van risico's bepaalt. Deze relatie hangt theoretisch samen met informatieafstand. Wanneer andere afdelingen prioriteiten stellen voor de toezichthouder van de eigen afdeling, gebeurt dit met minder directe ervaring uit de praktijk. Uit aanvullend onderzoek blijkt dat er in een hiërarchische context niet minder gebruik wordt gemaakt van impliciete kennis.²⁸

Een alternatieve verklaring is dat de ontevredenheid samenhangt met verlies aan autonomie van de eigen afdeling. Daarmee raken we materie die tot dusverre buiten beschouwing is gebleven in dit onderzoek, namelijk dat risico-gestuurd toezicht ook een bureaupolitieke component heeft. Door risico's op een bepaalde plek in de organisatie te prioriteren, wordt keuzevrijheid ontnomen aan andere onderdelen van de organisatie. Een laatste verklaring is dat de prioritering weliswaar nog steeds op basis van impliciete kennis gebeurt, maar niet op basis van de impliciete kennis binnen de afdeling.

4.3.4 *Standaardisatie*

Standaardisatie heeft geen statistisch significante relatie met tevredenheid. Dat gaat op voor alle respondentengroepen. Standaardisatie en andere variabelen zoals een hiërarchische cultuur zijn bij een hoge score een weergave van een gesloten aanpak van prioritering. Uit de resultaten valt af te leiden dat kenmerken van een gesloten aanpak niet per definitie leiden tot betere resultaten dan kenmerken van een open aanpak.

4.4 DE IMPACT VAN EXTERNE CONTEXTVARIABLEN OP TEVREDENHEID OVER PRIORITEITEN

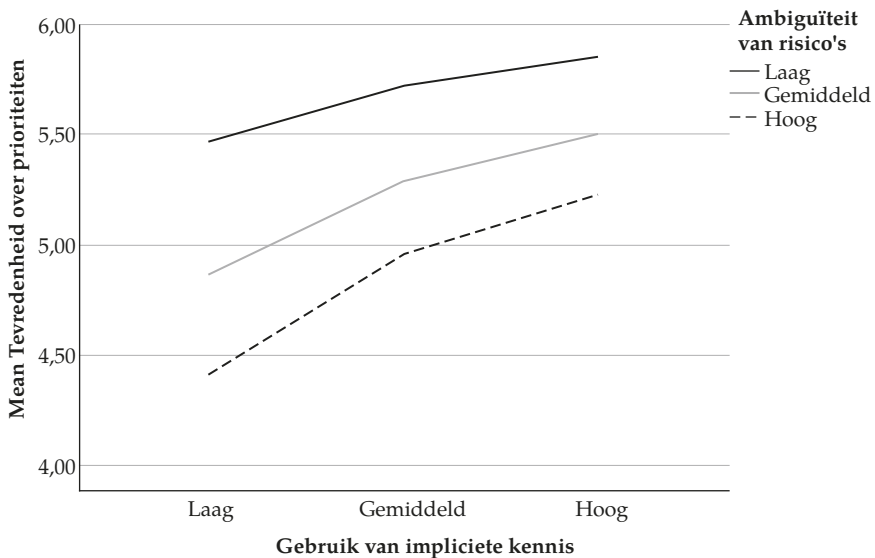
We hebben gekeken naar een aantal externe contextvariabelen. In hypothesen 5a, 5b, 5c en 5d staan complexiteit en ambiguïteit van risico's centraal. We presenteren eerst de resultaten hierover. De data tonen dat complexiteit en ambiguïteit negatief samenhangen met tevredenheid over prioriteiten en bevestigt de verwachting dat complexiteit en ambiguïteit prioritering bemoeilijken (tabel 4.2). Vooral complexiteit van risico's heeft een grote impact op hoe tevreden alle respondenten zijn met hun prioriteitstelling.

28 De relatie tussen prioritering door een andere afdeling en het gebruik van impliciete kennis is weliswaar significant, maar heeft zeer weinig effect. De relatie tussen een hiërarchische cultuur en het gebruik van impliciete kennis is niet significant.

4.5 INTERACTIE VAN INTERNE EN EXTERNE CONTEXTVARIABLEN IN RELATIE TOT TEVREDENHEID

Een significant interactie-effect bestaat tussen ambiguïteit en impliciete kennis. Figuur 4.2 laat de relatie zien van de combinatie ambiguïteit en impliciete kennis. Weinig gebruik van impliciete kennis bij zeer ambigue risico's leidt tot lagere tevredenheid. Uit de figuur blijkt dat bij risico's met lage ambiguïteit het veelvuldig gebruik van impliciete kennis leidt tot veel hogere tevredenheid en dat dit effect ook groter is dan bij risico's waar sprake is van een gemiddelde of lage ambiguïteit. Er is in beide gevallen waarschijnlijk al veel zicht op risico's en met impliciete kennis wordt de prioritering nog verder verfijnd. Bij ambigue risico's daarentegen verwachten we dat er een tekort is aan heldere beoordelingsmaatstaven. De toezichthouder moet dan leunen op de impliciete kennis van werknemers en op basis daarvan 'rondtasten' of hij de juiste keuzes maakt. In het algemeen geldt dat medewerkers van toezichthouders minder tevreden zijn bij ambigue risico's. Bij gemiddeld en hoog ambigue risico's verhoogt het gebruik van impliciete kennis weliswaar de tevredenheid over prioriteiten, maar blijft nog altijd onder de tevredenheid over laag ambigue risico's.

Figuur 4.2 Interactie gebruik van impliciete kennis en ambiguïteit van risico's in relatie tot tevredenheid



De mate waarin risico's complex zijn heeft geen invloed op de relatie tussen het gebruik van impliciete kennis en tevredenheid over prioriteiten voor een steekproef van de gehele populatie. Voor alleen inspecteurs is die interactie wel significant, wat erop duidt dat inspecteurs mogelijk anders aankijken tegen complexiteit dan andere werknemers. Met name bij zeer ambigue risico's kan

het gebruik van impliciete kennis dus een extra grote rol spelen, terwijl dat bij complexe risico's niet een soortgelijk patroon volgt.

4.6 TOETSEN OP DE HOUDBAARHEID VAN BOVENSTAANDE UITSPRAKEN

Ten slotte is er achterhaald of er niet achterliggende andere variabelen bestaan die de hierboven geschetste statistische verbanden verklaren. Dat doen we met zogeheten controlevariabelen die nader uiteen zijn gezet in bijlage 1. Een eerste set controlevariabelen is die van persoonlijke kenmerken, namelijk geslacht, opleiding en regelvolgzzaamheid. Regelvolgzame personen volgen eerder de uitkomsten van gestandaardiseerde besluitvormingsprocessen (Foster & Jones, 1978).

Een andere controlevariabele is of een persoon een faciliterende handhavingsstijl hanteert. Inspecteurs die deze stijl hanteren, hebben in de uitvoering van hun vak veel oog voor de context van ondertoezichtgestelden en proberen hen te helpen om te voldoen aan de regels (De Boer, 2019). De contextsensitiviteit van deze personen staat mogelijk haaks op het idee van (centraal gestelde) prioriteiten. Ook is gecontroleerd voor de mate waarin prioriteiten volgen wat er in de media speelt. Daarnaast is gecontroleerd voor de organisatie waar respondenten werken en de functie van werknemers. Deze controlevariabelen zijn in groepen toegevoegd en in verschillende combinaties.²⁹ De persoonskenmerken blijken met uitzondering van regelvolgzzaamheid geen significante invloed te hebben op tevredenheid over prioriteiten. Regelvolgzzaamheid is alleen gemeeten voor inspecteurs en heeft wel een significante relatie met tevredenheid over prioriteiten.

De organisatie waar men werkt is een significante controlevariabele. De respondenten bij de Inspectie SZW en IGJ blijken significant meer tevreden (vergeleken met de Belastingdienst als referentiepunt). Met name werken bij de Inspectie SZW is zeer significant. Bij beide toezichthouders is een langere traditie van risicogestuurd werken die een hogere tevredenheid zouden kunnen verklaren. Bij de Inspectie SZW gebeurt dat in de vorm van de programmatische aanpak sinds 2009. Bij de IGJ is begin 2000 al begonnen met een voorloper van risicogestuurd toezicht (het zogeheten gefaseerd toezicht). Eveneens geldt dat ten tijde van de survey een reorganisatie plaatsvond bij de Belastingdienst, die mogelijk een negatieve invloed heeft op de tevredenheid over prioriteiten. In eerdere jaren was al sprake van een grote uitstroom van personeel. Dat personeelstekort kan de tevredenheid over prioriteiten negatief beïnvloeden, bijvoorbeeld omdat specifieke kennis ten behoeve van de prioriteiten schaarser is geworden.

Inspecteurs zijn, als we alle andere variabelen meenemen, overwegend negatiever dan leidinggevendenden of adviseurs. Het is mogelijk dat leidinggevendenden en

²⁹ De niet-significante controlevariabelen zijn niet meegenomen in het model en daarom niet weergegeven in tabel 4.3.

adviseurs vanwege hun directere betrokkenheid bij het opstellen van prioriteiten positiever zijn en meer de kwaliteiten van prioriteiten herkennen. In tabel 4.4 zijn alle verworpen of bevestigde hypothesen weergegeven.

Tabel 4.4 Verworpen of bevestigde hypothesen

Nr.	Hypothese	Bevestigd
1a	Weinig gebruik van impliciete kennis leidt tot minder tevredenheid over prioriteiten	Ja
1b	Veel gebruik van impliciete kennis leidt tot minder tevredenheid over prioriteiten	Nee
2a	Minder discretionaire bevoegdheid met betrekking tot prioriteitstelling leidt tot minder tevredenheid over prioriteiten	Nee
3a	Meer hiërarchie in de afdeling leidt tot minder tevredenheid over prioriteiten	Nee
3b	Prioritering door een andere afdeling leidt tot minder tevredenheid over prioriteiten	Ja
4	Standaardisering van toezicht leidt niet tot meer of minder tevredenheid over prioriteiten	Ja
5a	De tevredenheid over prioriteiten neemt af naarmate de risico's complexer zijn	Ja
5b	De tevredenheid over prioriteiten neemt af naarmate de risico's ambiguer zijn	Ja
5c	Meer complexiteit en ambiguïteit in de uitvoering hebben een effect op de relatie tussen de inbreng van impliciete kennis en de tevredenheid over prioriteiten	Ja
6a	De mate waarin prioriteiten volgen wat de politiek wil heeft geen effect op de tevredenheid over prioriteiten	Ja

4.7 TEVREDENHEID OP AFDELINGSNIVEAU

Statistische methoden helpen om statistisch gefundeerde uitspraken te doen over een groot aantal personen en hun tevredenheid over prioriteiten. Tevredenheid wordt verklaard uit een optelsom van variabelen. Met een andere methode hebben we bekeken hoe tevredenheid samenhangt op afdelingsniveau en hoe verschillende combinaties van variabelen samen leiden tot (on)tevredenheid over prioriteiten. We zien tevredenheid met dit perspectief niet als het gevolg van een optelsom, maar als resultante van specifieke combinaties van variabelen. In de voorgaande statistische analyse zagen we al dat de externe contextkenmerken ambiguïteit of complexiteit respondenten ontevredener maakt over hun eigen prioriteitenstelling. Maar als we deze negatieve contextvariabelen combineren met andere kenmerken kan de tevredenheid toch weer positief uitvallen. Dit hoofdstuk hanteert dit combinatieperspectief. De onderliggende methode, fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis (fsQCA), en methodische keuzes zijn verder uitgewerkt in bijlage 2. We beschrijven de resultaten van fsQCA op kwalitatieve wijze.

In de analyse hebben we gekeken naar zes variabelen die in de statistische en kwalitatieve analyse in wisselende relevantie naar voren kwamen. Uit de statistische analyse blijkt dat complexiteit, ambiguïteit, prioritering door andere afdelingen en gebruik van impliciete kennis significant zijn voor een hogere tevredenheid. Hier voegen we daar twee variabelen aan toe die in het kwalitatieve onderzoek naar voren kwamen: (1) de mate waarin risicogestuurd toezicht

standaardisatie als doel heeft, als weergave van een gesloten aanpak, en (2) de mate waarin de wet de prioritering in en aanpak van risico's vastlegt.

Bij de afdelingen met hoge tevredenheid zien we verschillende combinaties. In de meeste van die combinaties komen twee facetten terug: prioritering **niet** door alleen een andere afdeling óf risico's die **wel** uit de wet afkomstig zijn. Met de analyse kunnen we het beeld uit de survey bijstellen. Er zijn afdelingen met complexe óf ambigue risico's die wel tevreden zijn over hun prioriteiten. Complexiteit of ambigüiteit lijken dus geen oorzaak van lage tevredenheid zolang één van beide voorkomt en niet allebei tegelijk. In de externe context bevinden zich randvoorwaarden zoals complexiteit en/of ambigüiteit die buiten de beïnvloeding van de toezichthouder liggen, maar de fsQCA geeft wel indicaties dat hiermee zo kan worden omgegaan op een wijze die tot hoge tevredenheid over de prioriteiten leidt.

Bij afdelingen met lagere tevredenheid zien we twee patronen. Een deel van die afdelingen ziet zich gesteld voor complexe én ambigue risico's. Beide maken prioritering lastig. Een ander deel van de afdelingen ziet zich geconfronteerd met prioritering door andere afdelingen en standaardisatie. Bij afdelingen waar dit tot lage tevredenheid leidt, speelt ook dat risico's relatief weinig uit de wet voortkomen. Er is in dat geval ontevredenheid over de prioriteiten omdat het ten koste gaat van het besluitvormingsvermogen van de afdeling, verwachten wij.

4.8 DE BELANGRIJKSTE VERKLARINGEN VOOR TEVDRENHEID OVER PRIORITEITEN OP EEN RIJ

Van de interne contextvariabelen blijkt het gebruik van impliciete kennis de belangrijkste positieve voorspeller voor tevredenheid over prioriteiten. Risicogestuurd toezicht is bedoeld om de rol van formele kennis en behorende analysemethodieken te versterken. Dat dient echter te gebeuren zonder dat deze de impliciete kennis verdringt. Er lijkt gezocht te moeten worden naar een optimum. Alleen vertrouwen op impliciete kennis is ongewenst, maar geen of weinig gebruik maken van impliciete kennis ook. Impliciete kennis is belangrijk om te komen tot gedragen prioriteiten. De statistische analyse bevestigt dit inzicht. Vooral in situaties van hoge ambigüiteit en weinig gebruik van impliciete kennis is de tevredenheid over prioriteiten laag. Een tweede interne contextvariabele die de tevredenheid over geprioriteerde risico's aanzienlijk verlaagt, betreft die situaties waarin alléén andere afdelingen de prioriteiten stellen voor de afdeling waar de respondent werkt.

Een derde interne contextvariabele, te weten discretionaire bevoegdheid, blijkt verrassend genoeg geen voorspellende variabele voor ontevredenheid over prioriteiten. We noemen dit verrassend omdat deze relatie wel regelmatig genoemd werd in de interviews. Mogelijk werkt de relatie tussen beide variabelen omgekeerd: de roep om meer discretionaire bevoegdheid treedt op zodra het formele prioriteringsproces onvoldoende kwaliteit levert. Omdat we niet hebben gemeten wat respondenten vinden van het prioriteringsproces, kunnen

we daar geen uitsluitel over geven. Een vierde interne contextvariabele, te weten hiërarchische cultuur, heeft geen invloed op tevredenheid.

In de analyse zijn een aantal kenmerken gevraagd die wij associëren met een gesloten aanpak, zoals prioritering door andere afdelingen en lagere discretionaire bevoegdheid. Bepaalde van deze kenmerken vallen negatief samen met tevredenheid. Andere kenmerken, zoals standaardisering, hebben geen relatie met tevredenheid. Over het geheel genomen spreken de resultaten van deze studie niet unaniem voor het toepassen van een gesloten of open aanpak.

De externe contextvariabelen complexiteit en ambiguïteit blijken over de gehele populatie grote negatieve effecten te hebben op de tevredenheid over de geprioriteerde risico's. De mate waarin een risico complex of ambigu is, legt hoge eisen op aan het toezicht. Op de mate van complexiteit en ambiguïteit heeft een toezichthouder maar beperkte invloed. Meer kennis van zaken kan iets helpen, maar daarmee verdwijnen complexiteit en ambiguïteit niet. In situaties van complexiteit en ambiguïteit blijft het moeilijk de juiste risico's te prioriteren en is het ook logisch dat betrokkenen zich minder zeker voelen over de kwaliteit van prioriteiten. Het gegeven dat complexiteit negatief correleert met tevredenheid over prioriteiten hoeft niet te betekenen dat er geen manieren zijn om adequaat om te gaan met complexiteit en tot acceptabele prioriteiten te komen. De opties zijn echter wel beperkt tot situaties waarin complexiteit en ambiguïteit los van elkaar voorkomen. Het is helder dat 'one size fits all' niet opgaat voor risicogestuurd toezicht, omdat niet alle afdelingen in dezelfde mate te maken hebben met complexiteit en ambiguïteit.

Uit de analyse op afdelingsniveau bleek tot slot dat de mate waarin prioriteiten uit de wet volgen bijdraagt aan een hogere tevredenheid. De verklaring die we daarvoor geven is dat een wettelijke basis voor prioriteiten verantwoordt dat een risico ook echt belangrijk is. Wanneer de wet voorschrijft op welke risico's gelet moet worden, verdwijnt er onzekerheid bij de toezichthouders over welke onderwerpen ze aandacht moeten geven. Tegelijkertijd is deze observatie op zijn minst opmerkelijk: een premisse van risicogestuurd toezicht is immers dat toezichthouders niet toe kunnen zien op alle regels en zelf moeten prioriteren.

5.1 HOOFDBEVINDINGEN

5.1.1 *Resumé*

Dit onderzoek schetst het risicogestuurd toezicht bij vier toezichthouders, te weten Inspectie SZW, IGJ, Belastingdienst en NVWA, tussen 2017 en 2018. Sturen op het vroegtijdig identificeren van risico's is als concept helder. Vroegtijdig inzicht krijgen in risico's en ze vervolgens voorkomen en beheersen lijkt als maatschappelijke waarde onomstreden. Desalniettemin is de vraag 'hoe doe je dat dan en wanneer werkt dat het beste?' nog open. We hebben in dit onderzoek geanalyseerd hoe toezichthouders invulling geven aan risicogestuurd toezicht en wat hen beweegt om het zo te doen. Ook geeft dit onderzoek inzicht in de vraag wanneer medewerkers tevreden zijn over prioriteiten en welke factoren het meest van invloed zijn op die tevredenheid. We gebruiken tevredenheid als indicatie voor de positieve werking van risicogestuurd toezicht. Op basis van een 50-tal interviews, documentanalyse en een survey geven we antwoord op de vragen: *'Hoe ziet risicogestuurd toezicht er bij diverse (delen van) Nederlandse toezichthouders uit en waarom kiezen ze voor deze aanpak'* en *'Wanneer leidt een risicogestuurde aanpak tot tevredenheid over prioriteiten?'*.

5.1.2 *Hoe ziet risicogestuurd toezicht er bij diverse (delen van) Nederlandse toezichthouders uit en waarom kiezen ze voor deze aanpak?*

In de casestudies zien we, zoals verwacht, een scala van invullingen van risicogestuurd toezicht die een meer open of gesloten aanpak volgen. Bij negen afdelingen van de Inspectie SZW, IGJ, Belastingdienst en NVWA zijn we nagegaan of en hoe ze een open of gesloten aanpak volgen en waarom. In dit onderzoek zijn vier overstijgende patronen herkend, die ook breder in het openbaar bestuur terug te vinden zijn bij de keuze tussen maatwerk en uniformiteit. Het eerste patroon is dat toezichthouders vooral op crisismomenten schakelen van een open naar een gesloten aanpak. Dit gebeurt vooral als crisismomenten leiden tot commissierapporten of reorganisaties. In zulke trajecten neemt de roep toe om te komen tot verantwoorde en systematische keuzes en wordt een meer gesloten aanpak ontwikkeld. Na enige tijd gaat uniformiteit knellen. Deze kan immers niet meebewegen met de context. Er ontstaat dan weer ruimte voor een

meer open aanpak. Waar risico's zeer complex en/of ambigu zijn, treedt wrijving op. Na een crisis is er de roep om meer verantwoord en gestandaardiseerd te werk te gaan, maar tegelijkertijd vraagt dat soort risico's om een aanpak die meer open is. Immers, met een gestandaardiseerde en geformaliseerde aanpak worden de inherente onzekerheid en ambiguïteit van een risico niet opgelost. Prioritering blijft dan moeizaam.

Wel lijkt er sprake van een trend waarin alle toezichthouders proberen meer gesloten te werken. Ze gaan dan systematisch informatie verzamelen over risico's en hun ondertoezichtgestelden. Als deze informatie verzameld is, moet deze ook gebruikt worden. En als de data tekortschieten, leidt dit tot de wens tot meer data. Zo heeft een gesloten aanpak een zelfversterkend effect.

Hoe toezichthouders risico's prioriteren hangt af van de sector waarop toezicht wordt gehouden. Partijen in de sector kunnen waardevolle inzichten toevoegen aan de prioritering en toezichthouders informeren over nieuwe risico's. De mate waarin de sector een rol kan spelen verschilt per sector. Sommige sectoren kennen een lange historie van belangenvertegenwoordiging en onderzoek en zijn daardoor mogelijke partners van de toezichthouder. Ook reputatierisico's bewegen ondertoezichtgestelden om actiever te handelen bij risico's en richting de toezichthouder. In sommige geëmancipeerde sectoren speelt zelforganisatie een belangrijke rol in het risicomanagement. We bedoelen daarmee sectoren waar risicobeheersing zelf verinnerlijkt is, waardoor er belangrijke partners ontstaan voor de toezichthouder. In die situaties verschuift de prioritering van risico's naar risico's van een hogere orde, zoals *good governance* of het leervermogen bij calamiteiten. Dit zijn de meest open aanpakken. We troffen die in onze studie aan bij de voedselindustrie, woningcorporaties en ziekenhuizen. Uitgangspunten daarbij zijn dat goed zicht op risico's een persoonlijke duiding nodig heeft en dat deze het beste kan plaatsvinden dicht bij het risico en dat de partijen dicht bij het risico er zelf ook belang bij hebben om de risico's zelf op te sporen en te mitigeren. Sectorkenmerken als de heterogeniteit van ondertoezichtgestelden en de inhoudelijke complexiteit van risico's nodigen toezichthouders ook uit tot interactie met de sector. We zagen dat toezichthouders hier ook bewust op kunnen sturen door juist te zoeken naar die actoren in de sector of juist in verwante sectoren waarin dat belang van risicobeheersing meer gevoeld wordt. Een voorbeeld vormt de Inspectie SZW die in de fastfoodbranche afspraken kan maken met opdrachtgevers om excessen in de schoonmaak te voorkomen.

We zien dat risicogestuurd toezicht bij toezichthouders volop in ontwikkeling is. Die ontwikkeling kent twee kanten: enerzijds zijn toezichthouders bezig met het professionaliseren van hun interne prioriteringsproces. Dat betreft bijvoorbeeld verbeteringen in de data-analyse en -opslag, maar ook over vraagstukken als hoe inspecteurs en andere werknemers worden betrokken in de prioritering. Anderzijds is er sprake van een ontwikkeling in de interactie met externe partijen. We zien hoe afdelingen in verschillende mate gebruik maken van de inzichten van externe partijen. Ook dat is een gegroeid proces en niet iets dat van de een op de andere dag bewerkstelligd kan worden. Onder invloed van externe prikkels, zoals maatschappelijke consternatie, kan deze gegroeide

relatie schade oplopen. In andere instanties is duidelijk dat partijen niet naar elkaar toegroeien en geen gedeeld risicobesef krijgen: de toezichthouder prioriteert risico's, die in de sector niet herkend worden.

5.1.3 *Wanneer leidt een risicogestuurde aanpak tot tevredenheid over prioriteiten?*

In dit onderzoek is tevredenheid over prioriteiten gebruikt als indicatie voor de kwaliteiten van prioriteiten. We kunnen daarmee een indicatie geven voor de positieve werking van risicogestuurd toezicht, omdat risicogestuurd toezicht pas goed kan werken zodra de prioriteiten ook kwalitatief op orde zijn.

Meer gebruik van impliciete kennis bij de prioritering heeft een significant positieve invloed op de tevredenheid over de gestelde prioriteiten. De literatuur over risicogestuurd toezicht gaat er vaak van uit dat het niet goed is om té zwaar te leunen op impliciete kennis. In dat geval neemt het zicht op bepaalde risico's af. We verwachtten daarom dat zwaar leunen op impliciete kennis afbreuk doet aan de tevredenheid. Dit bleek echter niet uit onze data. Er is zelfs veel te zeggen voor een lineaire relatie. Tevredenheid groeit met het toenemend gebruik van impliciete kennis.³⁰ Wanneer andere afdelingen bepalen wat de prioriteiten voor een afdeling moeten zijn, zonder inspraak van die afdeling, neemt de tevredenheid veel af. De mate van discretionaire bevoegdheid, aanwezigheid van een hiërarchische cultuur en de mate van standaardisatie heeft geen voorstellende waarde voor tevredenheid.

Tot zover de factoren die toezichthouders zelf beïnvloeden. Er zijn ook factoren die toezichthouders niet kunnen veranderen. We stellen vast dat complexiteit en ambiguïteit van risico's waarop toezichthouders zich richten veel effect hebben op hun tevredenheid over prioriteiten. Voor de hand ligt de verklaring dat in die situaties geen uitsluitsel is te geven over welke risico's het belangrijkste zijn. Bij complexe risico's is dat zo omdat er veel causale en onzekere relaties zijn tussen risicofactoren en negatieve gevolgen. Bij ambigue risico's spelen normatieve tegenstrijdige oordelen over het belang van een risico. Bij ambigue risico's is het effect van een laag gebruik van impliciete kennis op de afname van tevredenheid nog extra groot. Zeker bij ambigue risico's is het gebruik van impliciete kennis dus belangrijk om een hogere tevredenheid over prioriteiten te bereiken. Op afdelingsniveau doet hoge tevredenheid zich vooral voor in situaties van lagere complexiteit en ambiguïteit. Additionele condities voor een hoge tevredenheid zijn wanneer de eigen afdeling invloed heeft op de prioritering en in situaties waarin risico's in hoge mate uit de wet afkomstig zijn. Op afdelingsniveau laat *ontevredenheid* zich grotendeels verklaren uit de aanwezigheid van complexe én ambigue risico's.

30 We zijn ons er daarbij van bewust dat dit vooral geldt voor onze respondenten in de inspecties. Buitenstaanders zouden hier wel eens anders over kunnen oordelen. Zij hebben immers vaak geen zicht op het gebruik van impliciete kennis en nemen (als ze het überhaupt als doen) alleen kennis van de formele rapporten.

De tevredenheid is ook hoog bij afdelingen waar de geprioriteerde risico's sterk uit de wet volgen. Als risico's in de wet zijn opgenomen geeft dat houvast. De prioriteit is immers (formeel) altijd juist en de toezichthouder hoeft geen afweging te maken. Wel staat wettelijke plicht op gespannen voet met het idee achter risicogestuurd toezicht dat niet alle risico's waar een toezichthouder formeel over gaat ook aandacht verdienen. Hier stuiten we op een dilemma.

5.2 BEPERKINGEN VAN DIT ONDERZOEK

De bevindingen van ons onderzoek zijn generaliseerbaar doordat er onderzoek is gedaan bij diverse toezichthouders en diverse afdelingen, waarbij we hebben gezocht naar overkoepelende patronen. In het onderzoeksontwerp voor de kwalitatieve studie is daar ook rekening mee gehouden. We hebben namelijk bewust binnen toezichthouders gezocht naar afdelingen die verschillen van elkaar. Daarmee geven we in de kwalitatieve studie wellicht onterecht het beeld dat de meeste afdelingen binnen toezichthouders allemaal van elkaar verschillen qua werkwijze. Dat hoeft niet het geval te zijn.

Een tweede beperking is dat de dataverzameling van dit onderzoek uitsluitend heeft plaatsgevonden bij toezichthouders. Uit ons onderzoek blijkt echter dat andere stakeholders ook een rol spelen in de prioritering van risico's. Interviews bij bijvoorbeeld ministeries of belangenverenigingen hadden zodoende mogelijk nog verdere inzichten kunnen opleveren over de manier van werken en tevredenheid over prioriteiten. Die keuze is niet gemaakt omdat het de scope van het onderzoek zou vergroten. We zouden dan ook de vraag gaan stellen in hoeverre partijen buiten de toezichthouders tevreden zijn over de prioriteiten van de toezichthouder. Een tweede reden is dat het meenemen van externe partijen in het onderzoek ervoor zorgt dat de onderzoeksaanpak gaat verschillen in het onderzoek naar verschillende afdelingen. Immers, externe stakeholders spelen niet voor alle toezichthouders/afdelingen een grote rol. We geven in de volgende paragraaf nog wel een aanbeveling die aansluit bij deze beperking.

Een derde beperking van dit onderzoek is dat we *tevredenheid over prioriteiten* hebben gebruikt als uitkomstvariabele in de survey als *indicatie* voor positieve werking van een risicogestuurde aanpak. Of toezichthouders bijvoorbeeld meer transparantere keuzes maken, vaker incidenten voorkomen of efficiënter werken door hun risicogestuurde aanpak kunnen we niet met volle zekerheid zeggen op basis van de survey. We kunnen er slechts een indicatie voor geven, omdat een objectieve maatstaf ontbreekt. Het is bovendien mogelijk dat er tussen de verschillende doelen van een risicogestuurde aanpak, zoals een hogere efficiëntie en een grotere effectiviteit, een afweging wordt gemaakt ten faveure van een van deze doelen. Doordat we een algemene maatstaf hebben gebruikt, kunnen we daarin geen inzicht bieden.

Het feit dat een hoog gebruik van impliciete kennis ook leidt tot hoge tevredenheid is een teken dat tevredenheid over prioriteiten mogelijk niet hetzelfde meet als effectiviteit. Immers, in een situatie met een zeer hoog gebruik van impliciete kennis zou *theoretisch* de effectiviteit lager moeten zijn. We vinden

daarvoor geen bewijs in deze studie. Helaas is er geen generieke, objectieve maatstaf om effectiviteit te meten en zodoende onze aanname te testen.

5.3 AANBEVELINGEN

Dit onderzoek schetst risicogestuurd toezicht in Nederland en laat zien dat er een generieke ontwikkeling plaatsvindt richting gebruik van big data en expliciete kennistoetsing. Tegelijkertijd komen deze risicoanalyses *niet* in de plaats van de impliciete professionele kennis in toezichthouders en in het veld. Dat geldt het sterkst bij complexe of ambigue risico's. We zien een toenemende professionalisering via IT-systemen en support-afdelingen die helpen risicoanalyses te maken. Maar de vraag blijft of risico's kenbaar gemaakt kunnen worden met formele kennis of dat de expertise van inspecteurs noodzakelijk blijft. Ons onderzoek laat een opvallend sterk verband zien tussen het gebruik van impliciete kennis en tevredenheid over de gestelde prioriteiten. Ook in de kwalitatieve studie komt naar voren dat professionele expertise nodig is bij complexe risico's. Er blijven interpretaties nodig van statistische samenhang.

Vooraf bij ambigue risico's is het gebruik van impliciete kennis belangrijk bij de tevredenheid over prioriteiten. Het gebruik van impliciete kennis past bij een open aanpak. De vraag of een meer open of gesloten aanpak past bij het type risico's waar een afdeling mee te maken heeft, verdient daarom volgens ons aandacht. Er zijn bovendien tal van externe impulsen die de toezichthouder naar een meer gesloten aanpak duwen. Daardoor kan een mismatch ontstaan tussen de gekozen aanpak en de risico's waar een toezichthouder mee te maken heeft. Dat leidt tot lagere tevredenheid over prioriteiten. Onze aanbeveling voor inspecties is dat ze kunnen proberen inzichtelijk te maken in hoeverre bestaande of nog onontgonnen (externe) informatiebronnen in staat zijn de aard en ernst van risico's bloot te leggen of dat persoonlijk inzicht noodzakelijk is.

De meerwaarde van een gesloten, gecentraliseerde aanpak, zoals uniforme en verantwoordbare prioriteiten, is evident. Dit onderzoek toont aan dat wanneer een gecentraliseerde aanpak ten koste gaat van de inbreng van de eigen afdeling de tevredenheid over prioriteiten sterk afneemt. Bij een gecentraliseerde aanpak is de betrokkenheid van de verschillende afdelingen dus essentieel voor de tevredenheid over prioriteiten. We bevelen aan dat toezichthouders bij een gecentraliseerde en gestandaardiseerde aanpak kunnen nadenken over hoe de afdelingen en de werkvloer betrokken kunnen blijven.

In de kwalitatieve studie zagen we dat bij complexere risico's vaker externe partijen een rol spelen in de prioritering. Twee trends lijken die observatie nog extra relevant te maken. Enerzijds lijkt op lange termijn de capaciteit van toezichthouders af te nemen, terwijl anderzijds de complexiteit van risico's toeneemt. Met de toenemende complexiteit en het grensoverschrijdende karakter van risico's kan niet langer verwacht worden dat toezichthouders alle risico's tot op de punt kunnen herkennen en oplossen. Belangrijker is dat ze een gevoel hebben voor welke risico's er spelen en zich daarbij laten informeren door betrouwbare externe betrokkenen. Vanzelfsprekend geldt dat niet alle externe

partijen zonder meer in staat om goed nieuwe risico's te herkennen. Wij zien de uitdaging naar de toekomst toe in het effectief mobiliseren van (semimaatschappelijke) partijen voor de risicoprioritering. De relatie met die partijen ontstaat niet van de ene op de andere dag. Deze aanpak vraagt wel om durf en doorzettingsvermogen van toezichthouders, omdat sommige partijen toezichthouders niet als 'gesprekspartner' beschouwen en omdat het een proces van de lange adem is, zoals in de casusbeschrijving van het toezicht op ziekenhuizen is te zien.

In de statistische analyse zien we dat op afdelingsniveau een positief effect uitgaat van de mate waarin prioriteiten volgen uit de wet en de tevredenheid over die prioriteiten. Dat is logisch, omdat het een concreet en gelegitimeerd handelingsperspectief biedt aan inspecteurs. Maar soms staan dit soort prioriteiten los van een maatschappelijk effect: sommige regels zijn overbodig om te controleren, terwijl andere nagenoeg niet te handhaven zijn. In een ideaal scenario worden verplichte toezichthouders losgelaten, omdat ze haaks staan op de wens om risicogestuurd te werken.

In de laatste twee aanbevelingen gaan we voorbij aan wat we in deze publicatie hebben gerapporteerd. We hebben in deze publicatie niet uitvoerig stilgestaan bij de periodieke evaluatie van prioriteiten. De vraag daarbij is: 'Zijn onze prioriteiten nu echt de risico's waar we aandacht aan moeten geven?'. We zagen dat dit, ook naar de mening van respondenten, op veel plekken nog in ontwikkeling is. Toezichthouders kunnen dus van tevoren per prioriteit bepalen wanneer het risico niet langer een prioriteit is óf naar welke resultaten op dat thema wordt gestreefd. De jaarplannen van de Inspectie SZW dienen als illustratie hiervoor. Daarin staat per programma wat de beoogde resultaten zijn op geprioriteerde risico's of in sectoren waar meerdere prioriteiten spelen.

Een laatste aanbeveling betreft het doen van verder onderzoek. In dit onderzoek laten we in de statistische analyse buiten beschouwing welke rol partijen buiten de deur spelen in de prioritering van risico's. Het politiek-maatschappelijke debat over de rol van burgers of het maatschappelijk middenveld in toezicht groeit tegelijkertijd (Ombudsman, 2017; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2013). We zien dat burgers, ondertoezichtgestelden of het maatschappelijk middenveld een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het herkennen en agenderen van risico's. Het is aan te raden dit vraagstuk in het vervolg nader te onderzoeken om te achterhalen wanneer dit nu het best tot zijn recht komt. Een startpunt voor dit onderzoek is een vergelijking tussen afdelingen waarbij partijen buiten de deur wel een rol spelen met afdelingen waar dit niet het geval is. De uitkomstmaat zou, in navolging van dit onderzoek, de tevredenheid met prioriteiten kunnen zijn.

LITERATUURLIJST

- Agranoff, R. (2006). Inside collaborative networks: Ten lessons for public managers. *Public Administration Review*, 66(s1), 56-65.
- Ashmos, D.P., Duchon, D. & McDaniel Jr, R.R. (2000). Organizational responses to complexity: The effect on organizational performance. *Journal of Organizational Change Management*, 13(6), 577-595.
- Aven, T. (2015). *Risk analysis*. West Sussex: John Wiley & Sons.
- Baldwin, R. (2004). The new punitive regulation. *The Modern Law Review*, 67(3), 351-383.
- Baldwin, R. & Black, J. (2008). Really responsive regulation. *The Modern Law Review*, 71(1), 59-94.
- Baldwin, R. & Black, J. (2016). Driving priorities in risk-based regulation: What's the problem? *Journal of Law and Society*, 43(4), 565-595.
- Beaussier, A., Demeritt, D., Griffiths, A. & Rothstein, H. (2016). Accounting for failure: Risk-based regulation and the problems of ensuring healthcare quality in the NHS. *Health, Risk & Society*, 18(3-4), 205-224.
- Beck, U. (1992). *Risk society: Towards a new modernity*. London: Sage.
- Black, J. (2010). Risk-based regulation. *OECD Reviews of Regulatory Reform*, 185-224.
- Black, J. & Baldwin, R. (2010). Really responsive risk-based regulation. *Law & Policy*, 32(2), 181-213.
- Boholm, Å, Corvellec, H. & Karlsson, M. (2012). The practice of risk governance: Lessons from the field. *Journal of Risk Research*, 15(1), 1-20.
- Bourgon, J. (2009). New directions in public administration: Serving beyond the predictable. *Public Policy and Administration*, 24(3), 309-330.
- Brewer, G.A. (2005). In the eye of the storm: Frontline supervisors and federal agency performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4), 505-527.
- Cattell, R.B. (1966). The scree test for the number of factors. *Multivariate Behavioral Research*, 1(2), 245-276.
- Commissie Mans (2008). *De tijd is rijp*. Den Haag: Lifoka kopie & print bv.
- Commissie Sorgdrager (2018). *Onderzoek Fipronil in eieren*. Enschede: Ipskamp printing.
- De Boer, N. (2019). Street-level enforcement style: A multidimensional measurement instrument. *International Journal of Public Administration*, 42(5), 380-391.
- De Bruijn, H. (2006). One fight, one team: The 9/11 Commission report on intelligence, fragmentation and information. *Public Administration*, 84(2), 267-287.
- Dinman, B.D. (1980). The reality and acceptance of risk. *Journal of the American Medical Association*, 244(11), 1226-1228.
- Dorbeck-Jung, B. (2013). Responsive governance of uncertain risks in the European Union: Some lessons from nanotechnologies. *Trade, health and the environment* (pp. 127-146) Routledge.
- Field, A. (2009). *Discovering statistics using SPSS* Sage publications.
- Foster, J.L. & Jones, J.H. (1978). Rule orientation and bureaucratic reform. *American Journal of Political Science*, 348-363.
- Gerrits, L.M. (2008). *The gentle art of coevolution: A complexity theory perspective on decision making over estuaries in Germany, Belgium and the Netherlands*

- Hayes, A.F. (2017). *Introduction to mediation, moderation, and conditional process analysis: A regression-based approach* Guilford Publications.
- Hayes, A.F. & Cai, L. (2007). Using heteroskedasticity-consistent standard error estimators in OLS regression: An introduction and software implementation. *Behavior Research Methods*, 39(4), 709-722.
- Hildreth, P.M. & Kimble, C. (2002). The duality of knowledge. *Information Research*, 8(1), 1-18
- Hood, C., Rothstein, H. & Baldwin, R. (2001). *The government of risk: Understanding risk regulation regimes* Oxford University Press, USA.
- Hutter, B. (2005). *The attractions of risk-based regulation: Accounting for the emergence of risk ideas in regulation*. Centre for Analysis of Risk and Regulation, London School of Economics and Political Science.
- Inspectieraad (2015). *Toezichtsagenda 2015-2018 rijksinspecties*. Den Haag: Inspectieraad.
- Jessen, J.T. & Tufte, P.A. (2014). Discretionary decision-making in a changing context of activation policies and welfare reforms. *Journal of Social Policy*, 43(2), 269-288.
- Kaiser, H.F. (1960). The application of electronic computers to factor analysis. *Educational and Psychological Measurement*, 20(1), 141-151.
- Kasperson, R.E. & Kasperson, J.X. (1996). The social amplification and attenuation of risk. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 95-105.
- Kasperson, R.E., Renn, O., Slovic, P., Brown, H.S., Emel, J., Goble, R., Kasperson, J.X. & Ratick, S. (1988). The social amplification of risk: A conceptual framework. *Risk Analysis*, 8(2), 177-187.
- Kates, R.W. & Kasperson, J.X. (1983). Comparative risk analysis of technological hazards (a review). *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 80(22), 7027-7038.
- Klinke, A. & Renn, O. (2002). A new approach to risk evaluation and management: Risk-based, precaution-based, and discourse-based strategies. *Risk Analysis*, 22(6), 1071-1094.
- Koppenjan, J.F.M. & Klijn, E. (2004). *Managing uncertainties in networks: A network approach to problem solving and decision making*. London: Routledge.
- Lodge, M. & Wegrich, K. (2012). *Managing regulation: Regulatory analysis, politics and policy*. Palgrave Macmillan.
- Luhmann, N. (1991). *Risk: A sociological theory*. London: Routledge.
- Mascini, P. (2013). Why was the enforcement pyramid so influential? And what price was paid? *Regulation & Governance*, 7(1), 48-60.
- Mascini, P. (2016). Comparing assumptions underlying regulatory inspection strategies. In: Van Slyke, S.R., Benson, M.L. & Cullen, F.T. (2016). *The Oxford Handbook of White-Collar Crime*. Oxford: Oxford University Press.
- Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2001). *Brief minister met standpunt rapport adviescommissie IGZ (inspectie gezondheidzorg) – vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van volksgezondheid, welzijn en sport (XVI) voor het jaar 2001 (KST-27400-XVI-94)*.
- Ministerie van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. (2006). *Modernisering rijkstoezicht waarnemingen ten aanzien van actie 1 (implementatie kaderstellende visie op toezicht 2005)*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2011). *Brief vernieuwing rijksdienst (KST-31490-55)*.
- Ombudsman. (2017). *Burgerperspectief in het werk van rijksinspecties*.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2013). *Veiligheid Odfjell terminals 2000-2012*. Den Haag: OvV.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2014). *Risico's in de vleesketen*. Den Haag: OvV.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2017). *Bouwen aan constructieve veiligheid*. Den Haag: OvV.
- Paul, R. & Huber, M. (2015). Risk-based regulation in continental Europe? Explaining the corporatist turn to risk in German work safety policies. *European Policy Analysis*, 1(2), 5-33.
- Renn, O., Klinke, A. & van Asselt, M. (2011). Coping with complexity, uncertainty and ambiguity in risk governance: A synthesis. *Ambio*, 40(2), 231-246.

- Renn, O. & Roco, M.C. (2006). Nanotechnology and the need for risk governance. *Journal of Nanoparticle Research*, 8(2), 153-191.
- Rihoux, B. & Ragin, C.C. (2008). *Configurational comparative methods: Qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques*. London: Sage Publications.
- Rothstein, H., Irving, P., Walden, T. & Yearsley, R. (2006). The risks of risk-based regulation: Insights from the environmental policy domain. *Environment International*, 32(8), 1056-1065.
- Schneider, C.Q. & Wagemann, C. (2012). *Set-theoretic methods for the social sciences: A guide to qualitative comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Simon, H. A. (1946). The proverbs of administration. *Public Administration Review*, 6(1), 53-67.
- Slovic, P. (1987). Perception of risk. *Science*, 236(4799), 280-285.
- Stazyk, E.C. & Goerdel, H.T. (2010). The benefits of bureaucracy: Public managers' perceptions of political support, goal ambiguity, and organizational effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(4), 645-672.
- Teisman, G.R. (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde: Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*. Academic Service.
- Thompson, V.A. (1977). *Modern organization*. University of Alabama Press.
- Trappenburg, M. & Schifflers, M. (2012). How to escape the vicious circle: The challenges of the risk regulation reflex. *European Journal of Risk Regulation*, 3(3), 283-291.
- Trommel, W. (2009). Gulzig bestuur. inaugural lecture.
- Tummers, L., Bekkers, V. & Steijn, B. (2009). Policy alienation of public professionals: Application in a new public management context. *Public Management Review*, 11(5), 685-706.
- Tummers, L., Bekkers, V. & Steijn, B. (2012). Policy alienation of public professionals: A comparative case study of insurance physicians and secondary school teachers. *International Journal of Public Administration*, 35(4), 259-271.
- Van Asselt, M.B.A. & Renn, O. (2011). Risk governance. *Journal of Risk Research*, 14(4), 431-449.
- Van Bueren, E.M., Klijn, E. & Koppenjan, J.F. (2003). Dealing with wicked problems in networks: Analyzing an environmental debate from a network perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(2), 193-212.
- Verweij, S. & Gerrits, L.M. (2013). Understanding and researching complexity with qualitative comparative analysis: Evaluating transportation infrastructure projects. *Evaluation*, 19(1), 40-55.
- Weick, K.E. (1995). *Sensemaking in organizations*. Sage.
- Weick, K.E., Sutcliffe, K.M. & Obstfeld, D. (2005). Organizing and the process of sensemaking. *Organization Science*, 16(4), 409-421.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2013). *Toeziën op publieke belangen. naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Williamson, O.E. (1967). Hierarchical control and optimum firm size. *Journal of Political Economy*, 75(2), 123-138.

BIJLAGE 1 | ACHTERGROND STATISTISCHE ANALYSE

Introductie

In deze bijlage wordt uitgebreider ingegaan op de statistische analyse uit hoofdstuk 4 en de daarbij horende betrouwbaarheidsanalyses.

Deze bijlage begint met het tonen van de factoranalyses. Per vraag wordt berekend in hoeverre ze horen bij één of meerdere factoren, oftewel: meten de vragen één of meerdere onderliggende begrippen. De waarde die daarbij hoort heet een *loading*. Vragen die op één factor hoger dan .5 scoren, horen bij die factor. Vragen die op meerdere factoren hoog laden, worden doorgaans niet gebruikt. Vervolgens kan er gebruik worden gemaakt van *rotatie* om inzichtelijk te maken welke vragen bij welke factor horen. Door rotatie worden de vragen sterker toegewezen aan een bepaalde factor. Nadat is bepaald welke vragen samen een factor weerspiegelen, wordt het gewogen gemiddelde antwoord berekend op al die vragen. In de analyse is gebruik gemaakt van een reguliere factoranalyse en varimax-rotatie. Voor elke factoranalyse zijn eerst de multivariate outliers verwijderd. Met uitzondering van de variabele 'complexiteit en ambiguïteit' van risico's, zijn personen met missende antwoorden nergens meegenomen in de factoranalyse.

Er zijn diverse manieren om het aantal factoren te bepalen. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van de eigenvalues (die hoger dan 1 moeten zijn, cf. Kaiser, 1960) en skree plots. Een skree plot is een weergave van de eigenvalues, waarbij de keuze van het aantal factoren samenvalt met het punt op deze plot waar de scores niet meer sterk verschillen met de volgende score (Cattell, 1966). Vervolgens is gekeken of de Cronbach's alpha van de factor niet lager was dan .6.

Afhankelijke variabelen

Tabel B1.1 laat zien hoe de stellingen samenhangen voor de tevredenheid over geprioriteerde risico's. Woorden die tussen haakjes staan, zijn woorden die in de survey per organisatie verschilden. Zo is er voor het gedeelte {mijn werkeenheden} bij de Inspectie SZW gesproken over 'mijn programma' en bij IGJ over 'mijn afdeling'.

Tabel B1.1 Factor loadings voor items bij de variabele 'Tevredenheid over geprioriteerde risico's'

Construct: Tevredenheid over risicoprioriteiten (a = .915, KMO=.916, N=330, antwoordopties: 1 (zeer oneens) – 7 (zeer eens))	
Items	Factor 1
De risico's waar {mijn werkeenhed} aandacht aan geeft, ...	
1. zijn geselecteerd met het oog op de toekomst	.63
2. zijn nu actueel	.745
3. gaan niet alleen over gemakkelijk te herkennen risico's*	.630
4. doen recht aan de samenhang tussen risico's	.814
5. zijn goed onderbouwd	.813
6. sluiten aan bij wat de maatschappij belangrijk vindt	
7. sluiten aan bij wat de betrokken {ondertoezichtgestelden} en/of sectoren belangrijk vinden	
8. zijn geloofwaardig voor mij	.892
9. zijn herkenbaar voor mij	.874
10. zijn relevant voor de maatschappij	.832
11. zijn relevant voor de betrokken {ondertoezichtgestelden} en/of sectoren	.756
Eigenvalue / verklaarde variantie (cumulatief)	5.495 / 61.054%

In totaal waren er elf stellingen opgesteld voor de tevredenheid over risicoprioriteiten. De vragen waren zodanig opgesteld om de tevredenheid te meten over twee assen, namelijk op inhoudelijke gronden (stelling 1-5) en of de risicoprioriteiten herkenbaar/relevant waren (stelling 6-11). Daarmee werd het onderscheid tussen respectievelijk (a) complexiteit en onzekerheid en (b) ambiguïteit ook weerspiegeld in de meting van de tevredenheid over prioriteiten. In de survey blijken uiteindelijk alle vragen met elkaar samen te hangen en zijn ze niet te scheiden op meerdere factoren. Item 6 en 7 zijn uiteindelijk uit de analyse gehouden, omdat deze vragen vaker dan gemiddeld onbeantwoord bleven.

Onafhankelijke variabelen

Voor de onafhankelijke variabelen 'gebruik van impliciete kennis' en 'complexiteit en ambiguïteit' is een eigen vragenlijst opgezet. De factoranalyse voor complexiteit en ambiguïteit volgt hieronder. Voor personen die minder dan twee vragen misten, is ter vervanging het gemiddelde van alle antwoorden gebruikt.

Tabel B1.2 Factor loadings voor items behorende bij de variabele 'Onzekerheid en ambiguïteit

Construct: Complexiteit en ambiguïteit (N=322, KMO=.787, N=330, antwoordopties: 1 (zeer oneens) – 7 (zeer eens))		
Items	Factor 1 (a =.860)	Factor 2 (a =.683)
1. In {mijn werkeenheden} kunnen we risico's bij {ondertoezichtgestelden} goed tegen elkaar afwegen op basis van harde gegevens	0,849	
2. Op basis van onze data kunnen we goed bepalen wat de belangrijkste risico's zijn	0,886	
3. We hebben voldoende betrouwbare informatie over alle {ondertoezichtgestelden}	0,844	
4. Op basis van onze data kunnen we goed voorspellen of {ondertoezichtgestelden} risicovol gedrag vertonen	0,863	
5. Risico's bij een {ondertoezichtgestelde} zijn makkelijk te herkennen voor een inspecteur*	-	-
6. De persoonlijke expertise van inspecteurs is essentieel om tijdens {een toezichthouder} risico's vast te stellen*	-	-
7. Als er sprake is van een risico wordt tijdens {een toezichthouder} over het algemeen voldoende bewijs gevonden*	0,496	
8. {Ondertoezichtgestelden} in ons werkveld hebben een andere mening over welke risico's belangrijk zijn dan {mijn werkeenheden}		0,761
9. In de maatschappij zijn er andere meningen over welke risico's belangrijk zijn dan in {mijn werkeenheden}		0,832
10. In {mijn werkeenheden} zijn er tegenstrijdige meningen over welke risico's door {mijn werkeenheden} de meeste aandacht moeten krijgen		0,732
Eigenvalue / verklaarde variantie (cumulatief)	3.279 / 40.1.045	1.778 / 63.258

In de oorspronkelijke formulering van deze vragenlijst is ervoor gekozen om complexiteit en onzekerheid als een variabele te benaderen. Dat is in de literatuur gebruikelijk, vooral omdat complexiteit tot onzekerheid leidt (Rose, 1995). Wanneer ervoor wordt gekozen om een factoranalyse te doen met drie factoren, dan ontstaat er een derde factor met vragen 5, 6 en 7. De Cronbach's alpha van die factor is echter te laag.

Tabel B1.3 Factor loadings voor items behorende bij de variabele 'Gebruik van impliciete kennis'

Construct: Gebruik van impliciete kennis (a = .807, KMO = .671, N=330 antwoordopties: 1 (zeer oneens) – 7 (zeer eens))	
Items	Factor 1
De risico's waaraan {mijn werkeenhed} aandacht geeft, zijn gebaseerd op ervaring van medewerkers	.894
De risico's waaraan {mijn werkeenhed} aandacht geeft, zijn gebaseerd op overleg tussen collega's binnen {mijn werkeenhed}	.888
De risico's waaraan {mijn werkeenhed} aandacht geeft, zijn gebaseerd op intuïtie	.773
Eigenvalue / verklaarde variantie	2.185 / 72.823%

De opzet om het gebruik van impliciete kennis te meten kende oorspronkelijk veel meer vragen. Aan inspecteurs en leidinggevendenden werden verschillende vragen gesteld over welke bronnen gebruikt werden. Deze kennisbronnen waren van tevoren bepaald als zijnde typisch *formele kennis* of *impliciete kennis*. De vragen over formele kennis zijn niet aan (senior) inspecteurs gevraagd. De vragen bij formele kennis blijken niet met elkaar samen te hangen. Derhalve is ervoor gekozen om bovenstaande reeks vragen te gebruiken om alleen het gebruik van impliciete kennis te meten.

De overige onafhankelijke variabelen zijn gebaseerd op bestaande literatuur. Voor discretionaire bevoegdheid is gebruik gemaakt van een vragenlijst uit Jessen & Tufte (2014). Stellingen 2 en 3 zijn hier omgekeerd bevestigd. De waarden voor deze stellingen zijn in de analyse omgedraaid om dezelfde richting te hebben als stelling 1 en 4.

Tabel B1.4 Factor loadings voor items behorende bij de variabele 'Discretionaire bevoegdheid'

Construct: Discretionaire bevoegdheid (a = .643, KMO = .638, N=245 antwoordopties: 1 (zeer oneens) – 7 (zeer eens))	
Items	Factor 1
Ik heb weinig keuzevrijheid om te bepalen hoe ik mijn werk doe	0,738
Ik heb de vrijheid te kiezen welke {ondertoezichtgestelden} mijn aandacht krijgen (R)	0,696
Ik heb de vrijheid te kiezen welke risico's tijdens {een toezichthouder} mijn aandacht krijgen (R)	0,673
De afgelopen 365 dagen ervaar ik afnemende vrijheid om zelf keuzes te maken in mijn werk	0,676
Eigenvalue / verklaarde variantie	1.939 / 48.471%

Voor hiërarchische cultuur is gebruik gemaakt van een vragenlijst van Stazyk en Goerdel (2010). Die meten een hiërarchische cultuur met één vraag. Wij hebben in deze vraag specifiek gevraagd naar de hiërarchische cultuur in de afdeling. De vragenlijst over discretionaire is na testinterviews licht aangepast om

beter aan te sluiten bij de beleving van respondenten. Er is echter nog steeds sprake van *face validity*. Dat betekent dat de test nog steeds weerspiegelt wat er met de oorspronkelijke vragenlijst werd gemeten.

Tevens is aan respondenten gevraagd of hun eigen afdelingen en/of andere afdelingen de prioriteiten bepalen. Daarvoor is de volgende vraag gehanteerd:

Wie bepaalt aan welke risico's uw {werkeenheid} aandacht geeft? Selecteer één of meerdere keuzes:
[Een ander organisatieonderdeel/mijn eigen {werkeenheid}/niemand. Meerdere opties mogelijk]

Respondenten konden hier niet de optie 'niemand' en andere opties gebruiken. De andere opties konden wel allebei ingevuld worden.

De mate waarin de politiek invloed heeft, wordt bekeken door te vragen of risicoprioriteiten zijn gebaseerd op wat de politiek wil.

1. De risico's waaraan {mijn werkeenheid} aandacht geeft, zijn gebaseerd op wat de politiek wil.

Controlevariabelen

Ter controle bekijken we persoonskenmerken als functie, geslacht en opleiding. Dit zijn controlevariabelen. Daarnaast vragen we ter controle in hoeverre n de selectie van prioriteiten verandert. Een geringe verandering kan duiden op een fixatie op onderwerpen (De Bruijn, 2006). Een zeer hoge verandering geeft prioriteiten mogelijk een vluchtig karakter. We vragen ook naar de mate waarin de prioritering van risico's gebaseerd is op mediaberichten. Dat doen we met de vraag 'De risico's waaraan {mijn werkeenheid} aandacht geeft, zijn gebaseerd op mediaberichten'.

Ook controleren we of respondenten menen dat er voldoende middelen beschikbaar zijn om het toezicht uit te voeren (Brewer, 2005). Alhoewel deze vragen vaker gebruikt worden in ander onderzoek, had de schaal in ons onderzoek een erg lage Cronbach's alpha. Daarom zijn deze vragen in dit onderzoek buiten beschouwing gebleven.

Tabel B1.5 Factor loadings voor items behorende bij de variabele 'Beschikbaarheid van middelen'

Construct: Beschikbaarheid van middelen ($\alpha = .469$, $KMO = .585$, $N = 323$ antwoordopties: 1 (zeer oneens) – 7 (zeer eens))	
Items	Factor 1
Ik heb voldoende voorzieningen om mijn werk goed te doen	0,752
Mijn {werkeenheid} heeft voldoende capaciteit om onze taken te vervullen	0,608
Ik krijg de training die ik nodig heb om mijn werk goed te doen	0,738
Eigenvalue / verklaarde variantie	1.479/ 49.292%

Ook controleren we voor een faciliterende handhavingsstijl op basis van een vragenlijst van De Boer (2019), omdat het mogelijk is dat inspecteurs met een faciliterende stijl – waarin ze meer oog hebben voor de context van ondertoezichtgestelden – slechter oordelen over risicoprioriteiten die niet gebaseerd zijn op impliciete kennis of waar er sprake is van weinig discretionaire bevoegdheid.

Tabel B1.6 Factor loadings voor items behorende bij de variabele ‘Faciliterende handhavingsstijl’

Construct: Faciliterende handhavingsstijl ($\alpha = .853$, $KMO = .755$, $N=241$ antwoordopties: 1 (zeer oneens) – 7 (zeer eens))	
Items	Factor 1
Focus ik op het overdragen van mijn professionele kennis aan {ondertoezichtgestelden}	0,846
Focus ik op tips voor {ondertoezichtgestelden} om de naleving te verbeteren	0,875
Probeer ik zo behulpzaam mogelijk te zijn richting {ondertoezichtgestelden}	0,883
Heb ik oog voor de situatie waarin {ondertoezichtgestelden} zich bevinden	0,726
Eigenvalue / verklaarde variantie	2.688 / 69.704%

We controleren ook voor een lage regelvolgzaamheid als een generieke indicator voor ontevredenheid met beleidsveranderingen en beleidsuitvoering. Daarvoor is de volgende vraag gesteld:

1. In het algemeen ben ik iemand die de regels volgt, zelfs als ik het er niet mee eens ben.

Deze vraag is alleen aan inspecteurs gesteld. Bij alle vragen konden respondenten op een 7-punts schaal van zeer oneens tot zeer eens antwoord geven.

Overzicht variabelen

In tabel B1.7 zijn alle variabelen opgenomen en worden enkele andere kenmerken beschreven. In de tabel worden de ongewogen gemiddelden weergegeven. In de analyse is gebruik gemaakt van gewogen en gestandaardiseerde gemiddelden, maar deze zijn slecht te interpreteren.

Tabel B1.7 Overzicht variabelen

	N	Minimum	Maximum	Gemiddelde	Std. afwijking
Tevredenheid over prioriteiten	330	1	7	5,22	1,16
Complexiteit van risico's	330	1	7	3,55	1,23
Ambigüiteit van risico's	330	1	7	4,25	1,19
Politieke wensen als basis voor risico's	328	1	7	5,27	1,43
Media volgelijkheid van prioriteiten	330	1	7	4,49	1,63
Gebruik van impliciete kennis	330	1	7	5,09	1,31
Discretionaire bevoegdheid	247	1	7	4,00	1,25
Hiërarchische cultuur in afdeling	330	0	100	48,74	24,28
Prioritering door andere afdeling	330	0	1	0,25	0,43
Veranderingen van prioriteiten	325	1	7	3,86	1,59
Faciliterende handavingsstijl	242	1	7	5,28	1,19
Regelvolgzaamheid	246	1	7	5,13	1,49

In analyses met interactietermen is het noodzakelijk om variabelen te centreren, omdat er anders sprake kan zijn van onder- of overschatting van significantie. We hebben hiervoor gebruik gemaakt van de process-macro in SPSS (Hayes, 2017).

Validatie van resultaten en betrouwbaarheid

Met multiple regression wordt de waarde van een afhankelijke variabele voorspeld met meerdere onafhankelijke variabelen. Wanneer de correlatie tussen variabelen lineair is, is deze methode niet goed in staat om de toegevoegde waarde van de onafhankelijke variabelen in te schatten. In de regressie is de zogeheten *variance inflation factor* (VIF) berekend, waarmee wordt achterhaald of het bovengenoemde probleem optreedt. De VIF-waarden toonden aan dat dit niet het geval was.

Een uitgangspunt bij regressie is dat er sprake is van een homogeniteit van variantie. Ruwweg gaat deze stap over de vraag of de fouten in het statistisch model goed verspreid zijn. Is dat niet het geval, dan is er sprake van *heteroscedasticity*. Wanneer er sprake is van heteroscedasticity, dan worden bepaalde significanties te gemakkelijk overschat, waardoor er eerder sprake is van – onterecht – significante relaties. In de analyse bleek dat er sprake was van heteroscedasticity. Daarom is gebruik gemaakt van *Heteroscedasticity-consistent standard error estimators* (Hayes & Cai, 2007). Via een transformatie zijn de waarden in de statistische analyse aangepast om het probleem van heteroscedasticity te verhelpen. Alle in dit boek gerapporteerde significantiewaarden voor regressieanalyses geven waarden weer die met dit proces al zijn getransformeerd. De heteroscedasticity-correctie is ook gedaan via de process-macro in SPSS (Hayes, 2017).

BIJLAGE 2 | QUALITATIVE COMPARATIVE ANALYSIS

Introductie

In deze bijlage zijn de stappen voor de fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis (fsQCA) nader uitgelegd. We volgen stapsgewijs de stappen van een fsQCA.

Sampling

In de fsQCA zijn afdelingen uit de survey meegenomen zodra minimaal twee personen, waarvan minimaal één inspecteur én één niet-inspecteur, deelnamen aan de survey. Per afdeling zijn de scores voor verschillende condities geaggregeerd. Eén afdeling is uit de analyse gehaald omdat deze afdeling geen antwoordwaarden had voor één van de condities. In totaal zijn er 45 meegenomen in de analyse.

Kalibratie

In de fsQCA zijn zes condities en een uitkomstvariabele opgenomen (zie tabel B2.1). In de meting van deze condities is deels voortgebouwd op de factoranalyse behorende bij de statistische analyse van hoofdstuk 4. Elk individu met voldoende antwoorden heeft in die factoranalyse bijvoorbeeld een score voor complexiteit van risico's gekregen. In de fsQCA nemen we het gemiddelde van de factorscores van alle medewerkers per afdeling als waarde voor de desbetreffende afdeling. Die aanpak is gehanteerd voor drie condities en de uitkomst: complexiteit van risico's, ambiguïteit van risico's, gebruik van impliciete kennis en de tevredenheid over risicoprioriteiten (uitkomst).

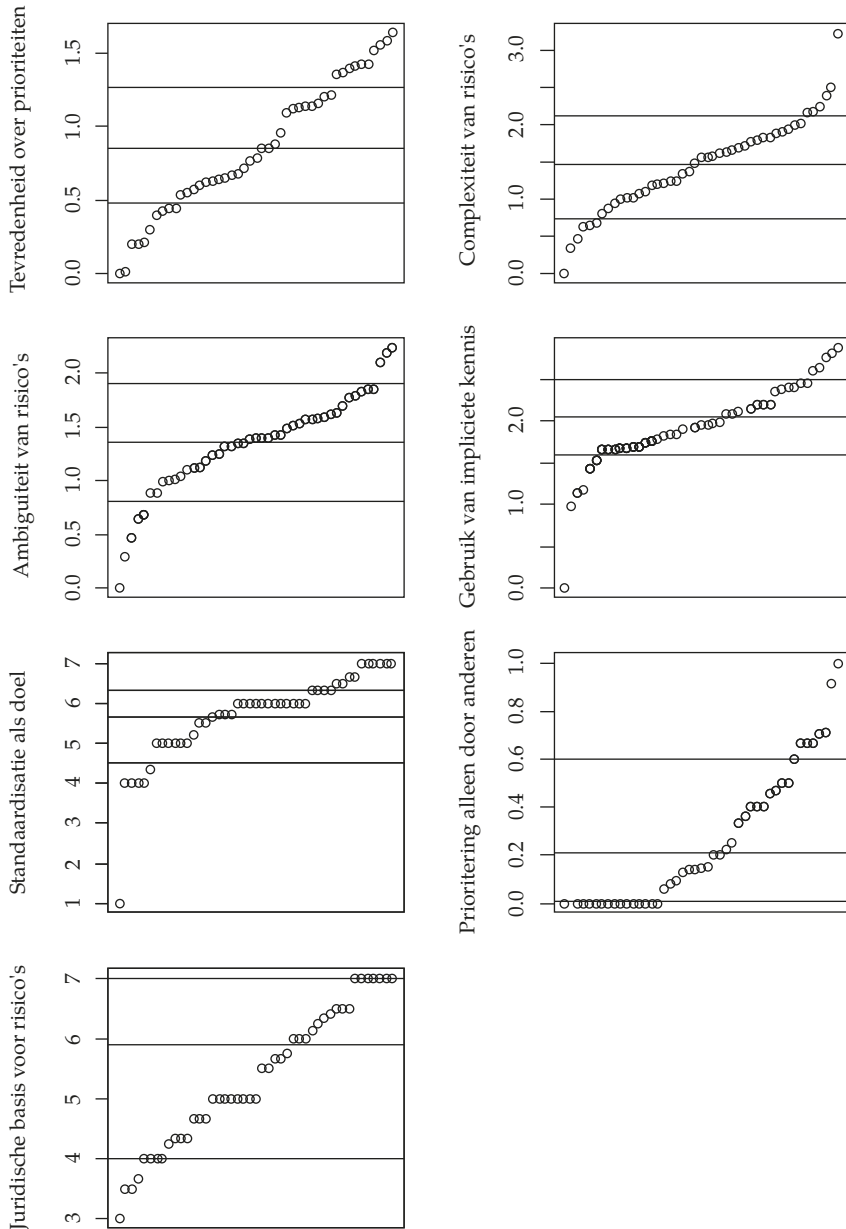
Tabel B2.1 Meting van condities

Conditie	Afkorting	Meting
Tevredenheid over risicoprioriteiten	TEVR (uitkomst)	Gemiddelde van factorscores voor alle respondenten in een afdeling
Complexiteit van risico's	COMPL	Gemiddelde van factorscores voor alle respondenten in een afdeling
Ambigüiteit van risico's	AMB	Gemiddelde van factorscores voor alle respondenten in een afdeling
Gebruik van impliciete kennis	IMPL	Gemiddelde van factorscores voor alle respondenten in een afdeling
Prioritering door andere afdeling	PRIO	Gemiddelde van aantal respondenten in afdeling dat stelt dat prioritering alleen gebeurt door een andere afdeling.
Standaardisatie als doel van RGT	STAND	Gemiddelde van Likert schaal (1-7) voor managers/adviseurs in een afdeling
Juridische basis voor risico's	JUR	Gemiddelde van Likert schaal (1-7) voor managers/adviseurs

Voor overige condities hebben we de ruwe antwoorden gebruikt van respondenten per afdeling. In de survey hebben respondenten aangegeven wie de prioriteiten bepaalt voor hun afdeling: (1) de eigen afdeling, (2) een andere afdeling, of (3) beide. Per afdeling is geteld hoe vaak respondenten hebben gekozen voor antwoordmogelijkheid 2. Dat getal is gedeeld door het totaal aantal respondenten in die afdeling. Bij standaardisatie is aan managers/adviseurs gevraagd om te reageren op de stelling 'Het doel van risicogestuurd toezicht voor {mijn werkeenheden} is uniform werken'. Voor de juridische basis voor risico's is gevraagd aan respondenten om te reageren op de stelling 'De risico's waaraan {mijn werkeenheden} aandacht geeft, zijn gebaseerd op wettelijke verplichtingen'. Per afdeling is het gemiddelde van de scores voor die stelling (1 voor zeer oneens, 7 voor zeer eens) genomen als waarde voor de desbetreffende afdeling. Voor hiërarchische cultuur is gevraagd hoeveel lagen (1 weinig, 100 veel) er betrokken zijn bij het maken van een besluit.

De volgende stap in een fsQCA is het kalibreren van deze condities. Bij de kalibratie wordt bepaald of een afdeling hoog (1.00) of laag (0.00) scoort voor een conditie of ergens daartussen (bijvoorbeeld 0.4 of 0.7). Voor alle condities zijn de casussen geplott in figuur B2.1. In de plots zijn drie horizontale lijnen opgenomen. De middelste lijn is de 0.50-lijn. Alle casussen daarboven worden beschouwd als casussen waar de conditie aanwezig is. De bovenste lijn is de 1.00-lijn. Alle casussen die daarboven vallen, krijgen een waarde van 1.00 voor de conditie. De onderste lijn geeft het punt weer waarop casussen 0.00 scoren. Wanneer een casus precies tussen de 0.5- en de 1.00-lijn valt, dan scoort deze casus 0.75.

Figuur B2.1 Kalibratie van condities



Noodzakelijke combinaties van factoren

Een volgende stap in QCA is bekijken of er noodzakelijke condities zijn. Sommige condities zijn noodzakelijk voor de uitkomst, omdat die condities terugkomen in alle combinaties die leiden tot een hoge tevredenheid over prioriteiten.

Van noodzakelijkheid is sprake wanneer een conditie in meer dan 90% van de casussen met een bepaalde uitkomst overeenkomt. Dat wordt berekend door het totaal aantal casussen met een uitkomst te bepalen (bijvoorbeeld hoge tevredenheid) en dan te bepalen in hoeveel procent van deze casussen de noodzakelijke conditie speelt (bijvoorbeeld ambigue risico's). Als dat in 90% of meer van de gevallen is, is er sprake van een noodzakelijke relatie. Deze maatstaf wordt ook wel de *consistentie van noodzakelijkheid* genoemd. Een andere maatstaf is de *dekking van noodzakelijkheid*. Die wordt berekend door te kijken hoeveel procent van alle casussen met de aanwezige conditie ook casussen zijn met dezelfde tevredenheid.

Voor een hoge tevredenheid over prioriteiten zijn geen noodzakelijke condities (zie tabel B2.2). In de tabel is de absentie van een conditie weergegeven met kleine letters. Ter illustratie: In 74% van de casussen met een hoge tevredenheid is er **niet** sprake van hoge ambigüiteit (weergegeven met ambi). 67% van de casussen met waar **niet** sprake is van hoge ambigüiteit heeft een hoge tevredenheid.

Tabel B2.2 Noodzakelijke voorwaarden voor hoge tevredenheid

	consistentie van noodzakelijkheid	dekking van noodzakelijkheid
COMPL	0,52	0,50
AMBI	0,47	0,45
IMPL	0,49	0,54
PRIO	0,35	0,38
STAND	0,68	0,53
JUR	0,62	0,73
compl	0,61	0,59
ambi	0,69	0,68
impl	0,65	0,56
prio	0,76	0,65
stand	0,45	0,57
jur	0,54	0,44

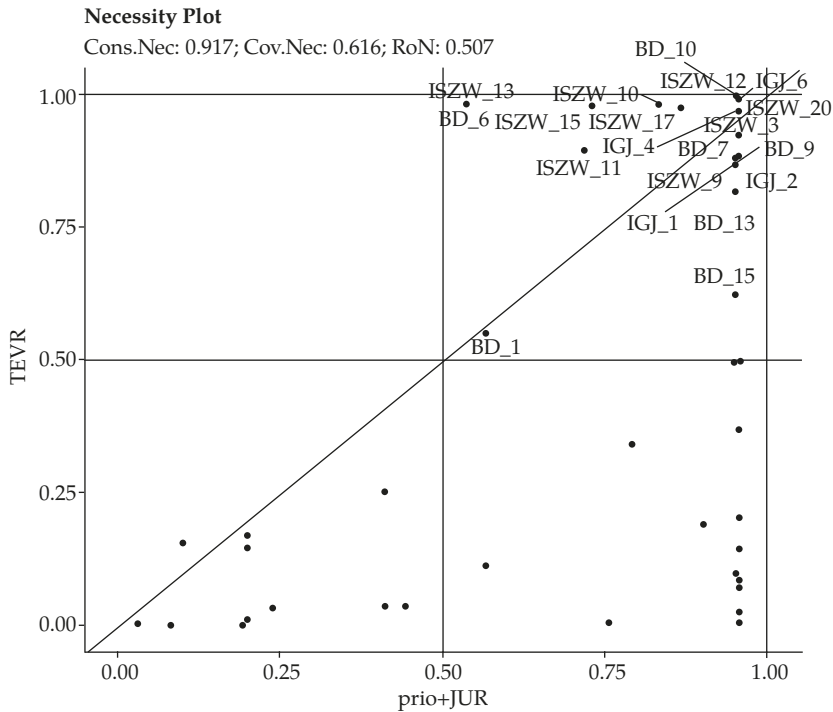
Ook voor een lage tevredenheid zijn er geen noodzakelijke voorwaarden (zie tabel B2.3).

Tabel B2.3 Noodzakelijke voorwaarden voor lage tevredenheid

	consistentie van noodzakelijkheid	dekking van noodzakelijkheid
COMPL	0,61	0,63
AMBI	0,69	0,71
IMPL	0,52	0,62
PRIO	0,62	0,74
STAND	0,68	0,57
JUR	0,36	0,46
compl	0,51	0,53
ambi	0,46	0,48
impl	0,61	0,57
prio	0,48	0,44
stand	0,44	0,60
jur	0,79	0,69

Noodzakelijkheid kan ook gelden voor *combinaties van condities waarbij er sprake is van een óf-relatie* (Schneider & Wagemann, 2012). In dat geval houdt de ene conditie verband met een deel van de casussen, terwijl de andere conditie terugkomt in alle overige casussen met dezelfde uitkomst. Voor óf-combinaties van noodzakelijke condities is wederom dezelfde grens van 90% consistentie van noodzakelijkheid gebruikt als voor enkelvoudig noodzakelijke condities. Daarnaast is ook de *relevantie van noodzakelijkheid* (RoN) gebruikt als maatstaf. De RoN is een maatstaf waarmee wordt bepaald of een conditie triviaal noodzakelijk is (Schneider & Wagemann, 2012). Triviale noodzakelijkheid ontstaat doordat veel casussen dezelfde condities of uitkomst hebben. Voor een hoge tevredenheid is er een combinatie die noodzakelijk lijkt te zijn, namelijk prio+JUR. Het feit dat risico's **niet** alleen worden bepaald door een andere afdeling óf risico's in hoge mate uit de wet volgen, lijkt dus noodzakelijk te zijn voor een hoge tevredenheid. Wanneer we deze condities plotten, zien we echter een ander verhaal (zie figuur B2.2).

Figuur B2.2 Noodzakelijke condities voor een hoge tevredenheid



In deze plot staat op de x-as het lidmaatschap in de combinatie prio+JUR. De positie op de x-as geeft per casus de hoogst mogelijke score weer per casus op beide condities. Op de y-as is de score voor tevredenheid per afdeling weergegeven. Een stijlregel is dat alle casussen onder de diagonale lijn moeten vallen (zie ook Schneider & Wagemann, 2012: p. 76). Dat is duidelijk niet het geval. prio+JUR is daarmee niet noodzakelijk voor een hoge TEVR. Voor een lagere tevredenheid was er geen combinatie van condities die een hogere RoN dan .5 had. Er zijn diverse manieren om te komen tot hogere tevredenheid over de geprioriteerde risico's, maar geen enkele combinatie van condities komt in al die manieren voor. In die zin worden de bevindingen uit de survey aangevuld. In de survey kwamen de ambiguïteit en complexiteit van de risico's waar een afdeling mee te maken had als variabelen naar voren die een sterke correlatie hadden met de tevredenheid over prioriteiten. De test van noodzakelijkheid laat zien dat een lage ambiguïteit en lage complexiteit van risico's niet een voorwaarde is voor tevredenheid.

Truth tables

Na de analyse van noodzakelijkheid zijn alle data in een *truth table* (zie tabel B2.4) gezet en is voor een hoge en een lagere tevredenheid over prioriteiten een reductieanalyse gedaan. Voor de truth table is een consistentie-threshold van 0.8 (Schneider & Wagemann, 2012). In de tabel is de consistentie-waarde

weergegeven (in kolom 'cons'). Alle cases met een consistentie hoger dan .8 hebben een hogere tevredenheid. Consistentie wordt berekend door te kijken of deelname in die rij door alle casussen kleiner of gelijk is aan de uitkomst (zie voor een verdere uitleg Schneider & Wagemann, 2012: p. 182). Door de rekenmethodiek van fsQCA kan het voorkomen dat casussen worden toegewezen aan de truth table voor een lage tevredenheid, terwijl de casus meer dan .5 scoort op die conditie. Dit speelt bij rij 14 en 42. Deze rijen zijn daarom buiten beschouwing gelaten (cf. Schneider & Wagemann, 2012: p. 121).

Tabel B2.4 Truth table voor hoge tevredenheid

RIJ	COMPL	AMBI	IMPL	PRIO	STAND	JUR	OUT	cons	cases
3	0	0	0	0	1	0	1	0,93	BD_6
4	0	0	0	0	1	1	1	0,94	ISZW_10, IGJ_4
10	0	0	1	0	0	1	1	0,96	IGJ_1
14	0	0	1	1	0	1	-	0,82	BD_17
16	0	0	1	1	1	1	1	0,83	BD_10, BD_13
19	0	1	0	0	1	0	1	0,85	ISZW_12
20	0	1	0	0	1	1	1	0,86	ISZW_9
22	0	1	0	1	0	1	1	0,82	BD_15
26	0	1	1	0	0	1	1	0,95	BD_9
27	0	1	1	0	1	0	1	0,82	BD_7
36	1	0	0	0	1	1	1	0,91	ISZW_17, ISZW_3, ISZW_11
42	1	0	1	0	0	1	1	0,89	IGJ_5
57	1	1	1	0	0	0	1	0,86	ISZW_15
5	0	0	0	1	0	0	0	0,61	BD_14
8	0	0	0	1	1	1	0	0,76	BD_27
11	0	0	1	0	1	0	0	0,70	BD_8
15	0	0	1	1	1	0	0	0,58	BD_22
23	0	1	0	1	1	0	0	0,51	BD_11
31	0	1	1	1	1	0	0	0,42	BD_25, BD_28, BD_21, BD_16
33	1	0	0	0	0	0	0	0,76	ISZW_13, IGJ_2
35	1	0	0	0	1	0	0	0,66	ISZW_20, ISZW_19
37	1	0	0	1	0	0	0	0,61	ISZW_6
43	1	0	1	0	1	0	0	0,71	IGJ_6
49	1	1	0	0	0	0	0	0,68	BD_2, ISZW_16
51	1	1	0	0	1	0	0	0,48	BD_5, ISZW_18, IGJ_3, ISZW_1
53	1	1	0	1	0	0	0	0,56	BD_26
55	1	1	0	1	1	0	0	0,49	BD_12
56	1	1	0	1	1	1	0	0,61	BD_3
59	1	1	1	0	1	0	0	0,62	BD_24
61	1	1	1	1	0	0	0	0,61	BD_4
62	1	1	1	1	0	1	0	0,78	BD_1
64	1	1	1	1	1	1	0	0,62	BD_23

Voor de analyse van lagere tevredenheid wordt de truth table onder B2.5 gebruikt. Bij rij 62 is er sprake van een casus die een hoge tevredenheid heeft. Deze rij is daarom buiten beschouwing gelaten (cf. Schneider & Wagemann, 2012: p. 121). Enkele rijen hebben in beide tabellen een 0 voor tevredenheid gekregen, namelijk rij 5, 8, 11, 33, 35, 37 en 43. Een oorzaak daarvan is dat er in deze rij contradicties staan. Dit treedt op wanneer er in die rij casussen zijn met een hoge tevredenheid en een lage tevredenheid. In andere gevallen is de berekende consistentie te laag.

Tabel B2.5 Truth table voor hoge tevredenheid

RIJ	COMPL	AMBI	IMPL	PRIO	STAND	JUR	OUT	cons	cases
15	0	0	1	1	1	0	1	0,83	BD_22
23	0	1	0	1	1	0	1	0,94	BD_11
31	0	1	1	1	1	0	1	0,96	BD_25, BD_28, BD_21, BD_16
49	1	1	0	0	0	0	1	0,80	BD_2, ISZW_16
51	1	1	0	0	1	0	1	0,85	BD_5, ISZW_18, IGJ_3, ISZW_1
53	1	1	0	1	0	0	1	0,85	BD_26
55	1	1	0	1	1	0	1	0,91	BD_12
56	1	1	0	1	1	1	1	0,89	BD_3
59	1	1	1	0	1	0	1	0,92	BD_24
61	1	1	1	1	0	0	1	0,90	BD_4
62	1	1	1	1	0	1	-	0,82	BD_1
64	1	1	1	1	1	1	1	0,94	BD_23
3	0	0	0	0	1	0	0	0,50	BD_6
4	0	0	0	0	1	1	0	0,48	ISZW_10, IGJ_4
5	0	0	0	1	0	0	0	0,80	BD_14
8	0	0	0	1	1	1	0	0,69	BD_27
10	0	0	1	0	0	1	0	0,66	IGJ_1
11	0	0	1	0	1	0	0	0,68	BD_8
14	0	0	1	1	0	1	0	0,79	BD_17
16	0	0	1	1	1	1	0	0,59	BD_10, BD_13
19	0	1	0	0	1	0	0	0,62	ISZW_12
20	0	1	0	0	1	1	0	0,60	ISZW_9
22	0	1	0	1	0	1	0	0,77	BD_15
26	0	1	1	0	0	1	0	0,67	BD_9
27	0	1	1	0	1	0	0	0,66	BD_7
33	1	0	0	0	0	0	0	0,60	ISZW_13, IGJ_2
35	1	0	0	0	1	0	0	0,67	ISZW_20, ISZW_19
36	1	0	0	0	1	1	0	0,46	ISZW_17, ISZW_3, ISZW_11
37	1	0	0	1	0	0	0	0,72	ISZW_6
42	1	0	1	0	0	1	0	0,67	IGJ_5
43	1	0	1	0	1	0	0	0,70	IGJ_6
57	1	1	1	0	0	0	0	0,78	ISZW_15

Reductie

In de reductie zijn combinaties met een gelijke tevredenheid vergeleken om te achterhalen welke onderdelen van die combinaties ertoe doen. Er zijn drie vormen van het reductieproces. De eerste vorm levert een zogeheten *conservatieve oplossing op*. In dat geval worden alleen de rijen uit de truth table gebruikt. De tweede vorm levert een *meest eenvoudige oplossing op*. In dat geval wordt er ook van uitgegaan dat alle missende rijen mogen worden meegenomen in het reductieproces. Tot slot kan een *tussenoplossing* worden opgeleverd. In dat geval wordt een aantal assumpties gemaakt wanneer missende rijen mogen worden meegenomen in de reductie. De veronderstelling is gehanteerd dat ontbrekende casussen bijdragen aan een hogere tevredenheid wanneer ze een lage complexiteit van risico's kennen, een lage ambiguïteit van risico's kennen, een hoog gebruik van impliciete kennis hebben of waarbij andere afdelingen **niet** alleen de prioritering stellen. Ter illustratie: als we een rij in de tabel hebben waarin hoge complexiteit toch leidt tot een hoge tevredenheid, dan gaan we ervan uit dat een onbekende rij die alleen op complexiteit verschilt met de bekende rij ook leidt tot hoge tevredenheid.

In dit onderzoek is de aangepaste standaardanalyse (ASA) van Schneider en Wagemann (2012) gebruikt gedurende de analyse. De ASA suggereert enkele extra analyses om de robuustheid van resultaten te garanderen. Zo is onderzocht of rijen in de truth table niet per ongeluk voor hoge én lagere tevredenheid zijn gebruikt. De ASA suggereert verder om te controleren of bij het gebruik van onbekende rijen de assumpties omtrent noodzakelijkheid niet worden gebroken. In deze analyse waren echter geen noodzakelijke condities. Ook is onderzocht of casussen met onbekende uitkomsten niet voor beide analyses zijn gebruikt. Dat bleek voor vier rijen het geval. De ontbrekende rijen 29, 32, 50 en 52 werden per abuis in de analyse als hoge tevredenheid en als lage tevredenheid beschouwd. Rij 50 en 52 zijn aangepast om als negatief opgevat te worden en de overige rijen zijn onder 'hoge tevredenheid' geschaard.

Na al deze stappen is de reductie nogmaals gedraaid. Daaruit volgde de oplossingen zoals beschreven in hoofdstuk 5. Er is voor gekozen om alleen de zogeheten *intermediate solution* te presenteren. Beide oplossingsformules staan hieronder weergegeven:

Tabel B2.6 Combinaties die leiden tot hoge tevredenheid over prioriteiten

#	Oplossing	inclS	PRI	covS	cases
1	compl*impl*prio	0,89	0,84	0,34	BD_6; ISZW_10, IGJ_4; ISZW_12; ISZW_9
2	compl*AMBI*prio*jur	0,78	0,63	0,23	ISZW_12; BD_7
3	compl*AMBI*stand*JUR	0,82	0,64	0,21	BD_15; BD_9
4	compl*prio*stand*JUR	0,93	0,86	0,18	IGJ_1; BD_9
5	ambi*impl*prio*STAND*JUR	0,93	0,90	0,25	ISZW_10, IGJ_4; ISZW_17, ISZW_3, ISZW_11
6	AMBI*IMPL*prio*stand*jur	0,87	0,66	0,15	ISZW_15
7	compl*ambi*IMPL*PRIO*STAND*JUR	0,83	0,71	0,15	BD_10, BD_13
		0,82	0,76	0,63	

Schneider en Wagemann (2012) raden consistentiescores boven de .75 aan. Beide oplossingen voldoen ruim aan deze ondergrens. De oplossing voor een hoge tevredenheid dekt 63% van de casussen. Voor een lagere tevredenheid is dat 61% (zie B2.7).

Tabel B2.7 Combinaties die leiden tot lagere tevredenheid over prioriteiten

#	Oplossing	incIS	PRI	covS	cases
1	PRIO*STAND*jur	0,88	0,83	0,34	BD_22; BD_11; BD_25, BD_28, BD_21, BD_16; BD_12
2	COMPL*AMBI*impl*jur	0,86	0,80	0,33	BD_2, ISZW_16; BD_5, ISZW_18, IGJ_3, ISZW_1; BD_26; BD_12
3	COMPL*AMBI*PRIO*STAND	0,93	0,89	0,22	BD_12; BD_3; BD_23
4	COMPL*AMBI*PRIO*jur	0,91	0,86	0,25	BD_26; BD_12; BD_4
5	COMPL*AMBI*STAND*jur	0,90	0,85	0,31	BD_5, ISZW_18, IGJ_3, ISZW_1; BD_12; BD_24
	M1	0,87	0,83	0,61	

Organisaties als gemene deler

In tabel B2.7 staan relatief veel afdelingen van de Belastingdienst (zie bijvoorbeeld rij 1, 3 en 4). Daarom is ook een analyse gedaan in hoeverre de organisatie samenhangt met de verschillende oplossingsonderdelen. Dat is weergegeven in tabel B2.8 voor hoge tevredenheid en tabel B2.9 voor lagere tevredenheid.

Tabel B2.8 Consistentie van oplossing voor hogere tevredenheid binnen verschillende organisaties

#	Oplossing	Consistenties			
		Totaal	Belastingdienst	IGJ	ISZW
1	compl*impl*prio	0,89	0,83	1,00	0,88
2	compl*AMBI*prio*jur	0,78	0,76	1,00	0,75
3	compl*AMBI*stand*JUR	0,82	0,77	1,00	0,84
4	compl*prio*stand*JUR	0,93	0,89	1,00	0,89
5	ambi*impl*prio*STAND*JUR	0,93	0,89	0,96	0,93
6	AMBI*IMPL*prio*stand*jur	0,87	0,85	0,75	0,95
7	compl*ambi*IMPL*PRIO*STAND*JUR	0,83	0,77	1,00	1,00

In tabel B2.8 is te zien dat sommige oplossingen consistentier zijn voor bepaalde organisaties dan anderen. Zo scoort de Belastingdienst een consistentiewaarde van .83 voor compl*impl*prio, terwijl de IGJ 1.00 scoort. De relatief hoge score van de IGJ is hier voornamelijk te wijten aan het kleinere aantal casussen. De hoofdboodschap van tabel B2.8 is echter dat geen van de gevonden oplossingen voor specifieke organisaties een lage consistentiewaarde kent. De conclusie die daaruit volgt is dat de zeven verschillende paden naar hogere tevredenheid consistent zijn voor alle verschillende organisaties. Ondanks dat er drie

verschillende organisaties, met weer verschillende afdelingen, in het sample zitten, kunnen we hier dus spreken van generieke paden naar hogere tevredenheid.

Tabel B2.9 Consistentie van oplossing voor lagere tevredenheid binnen verschillende organisaties

#	Oplossing	Consistenties			
		Totaal	Belastingdienst	IGJ	ISZW
1	PRIO*STAND*jur	0,88	0,93	0,78	0,60
2	COMPL*AMBI*impl*jur	0,86	0,95	0,86	0,74
3	COMPL*AMBI*PRIO*STAND	0,93	0,97	0,86	0,78
4	COMPL*AMBI*PRIO*jur	0,91	0,98	0,93	0,63
5	COMPL*AMBI*STAND*jur	0,90	0,95	0,87	0,81

Tabel B2.9 laat een ander beeld zien, namelijk dat voor een lagere tevredenheid er een merkbaar verschil is voor rijen 1 en 4 tussen de ISZW en de andere organisaties. PRIO*jur komt in beide rijen voor. Een combinatie van prioritering uitsluitend door andere organisatieonderdelen én risico's die niet direct uit de wet afkomstig zijn, leidt voor de ISZW niet tot een lagere tevredenheid. De oorzaak hier is echter een gering aantal casussen met PRIO*jur. Van de 14 casussen van de ISZW kent slechts één casus de combinatie PRIO*jur.

OVER DE AUTEURS

Ewald de Bruijn is promovendus bestuurskunde bij het Department of Public Administration and Sociology aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Geert Teisman is professor Complexe Besluitvorming en Procesmanagement bij het Department of Public Administration and Sociology aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij is werkzaam geweest in functies op het snijvlak van wetenschap en praktijk, bijvoorbeeld als wetenschappelijk directeur bij Platform31 en *leven met water*.

REEDS VERSCHENEN IN DE REEKS HANDHAVING EN GEDRAG

- Judith van Erp, *Informatie en communicatie in het handhavingsbeleid. Inzichten uit wetenschappelijk onderzoek*, 2007.
- Wim Huisman & Annemieke Beukelman, *Invoeden op regelnaleving door bedrijven. Inzichten uit wetenschappelijk onderzoek*, 2007.
- Joop van der Pligt, Wim Koomen & Frenk van Harreveld, *Bestrafen, belonen en beïnvloeden. Een gedragwetenschappelijk perspectief op handhaving*, 2007.
- Albert Meijer, *Openbaarmaking van handhavingsinformatie. Leren van de ervaringen van Deense en Limburgse toezichthouders*, 2008.
- Ellen Couvret & Sibolt Mulder, *Stijlkeuzes in de handhaving. De rol van waarden bij burgers en bedrijven voor de keuze in handhavingstijl*, 2008.
- Jan-Kees Helderman & Marlies Honingh, *Systeemtoezicht. Een onderzoek naar de condities en werking van systeemtoezicht in zes sectoren*, 2009.
- Peter Mascini & Eelco van Wijk, *Responsive regulation bij de Voedsel en Waren Autoriteit. Een empirisch onderzoek naar de theoretische veronderstellingen*, 2009.
- Jaap Ouwkerk, Frenk van Harreveld & Joop van der Pligt, *Streng doch rechtvaardig Interactie tussen handhaver en gehandhaafde als determinant van regelnaleving, strafacceptatie en perceptie van rechtvaardigheid*, 2009.
- Djoerd de Graaf, Bas van den Putte & Siemen van der Werff, *Het motiverende effect van normatieve en afschrikwekkende boodschappen. Een stated preference-benadering*, 2011.
- Rick van Baaren, Matthijs van Leeuwen, Jeroen Siebelt & Martijn de Lange, *Communicatie van nalevingsniveau als gedragsbeïnvloeding*, 2012.
- A.J.M. Denkers, M.P. Peeters & W. Huisman, *Waarom organisaties de regels naleven. Over individuele motieven, de ethische bedrijfscultuur en de mores in de branche*, 2013.
- Maarten Zaal & Naomi Ellemers, *Overtreding vermijden of naleving bevorderen? Hoe mensen kunnen worden aangezet tot regelnaleving hangt af van het gedrag van hun groepsgenoten*, 2013.
- Eelco van Wijk & Frédérique Six, *De diversiteit van het willen. Een onderzoek naar de dynamiek van motivaties achter regelnaleving*, 2014.
- Laetitia Mulder, Gerben van der Vegt & Sanne Ponsioen, *Omgaan met regel-overtreding in vertrouwensrelaties. Effecten van dialoog- en sanctiefactoren en de invloed van de relatie tussen toezichthouder en ondernemer*, 2014.

- Hans de Bruijn, Mark de Bruijne, Bauke Steenhuisen & Haiko van der Voort, *Within control. Over de organisatie van risico-inschattingen*, 2014.
- Peter Mascini, Jelle Jaspers & Judith van Erp, *Reacties op onbestrafte overtredingen. De rol van motieven en identificatie bij de omgang met onbestrafte belastingovertredingen in de tuin- en akkerbouw*, 2015.
- Judith van Erp & Kim Loyens, *Horen, zien en spreken. Een onderzoek naar meldgedrag van misstanden door externe omstanders*, 2016.
- Michael Vlieg, *Schandpaal of Schouderklop? Handhaving door 'naming en shaming' en 'naming en faming'*, 2017.
- Fiore Geelhoed, *Boerenbedrog? Spanningsvelden en domeingebonden regelovertrading onder varkenshouders*, 2017.
- Karin van Wingerde, Peter Mascini & Jan-Willem Barth, *De praktijk van toezicht in een neoliberale tijdperk*, 2018.
- Henk Elffers, Robin van Bemmelen, Esther Hesseling & Suzanne Ramaker, *Publiek als Scherprechter. Kan aansturen op publieke verontwaardiging regelnavolging bevorderen?*, 2019.
- Marieke Kluin, Ellen Wiering, Marlijn Peeters, Arjan Blokland en Wim Huisman, *Regelovertrading en incidenten in de Brzo-industrie. Een longitudinale benadering*, 2019.
- Ewald de Bruijn & Geert Teisman, *Prioritering bij toezichhouders. Een onderzoek naar risicogestuurd toezicht*, 2020.