

Uit het veld

Probleemoplossend toezicht verbetert de sector, de regels en zichzelf

Maarten Moggré en Jaap van den Top*

Toezicht dat zich puur richt op naleving van regels is niet goed uitvoerbaar, niet wenselijk en sluit niet aan bij inzichten uit de gedragswetenschappen. Nalevingstoezicht is niet altijd effectief omdat de maatschappelijke waarden die het toezicht dient te beschermen uit beeld raken en de interventies niet noodzakelijkerwijs aansluiten op de problemen, waardoor die onopgelost blijven.

Het is onder meer nodig te spreken over probleemoplossend toezicht, de gangbare definitie van toezicht specifiek te maken en een maatschappelijke rolopvatting te entameren. Aan de hand van een praktijkvoorbeeld geven we aan hoe probleemoplossend toezicht eruit kan zien, wat een inspecteur moet kunnen, en wat een toezichthouder zou moeten organiseren om hiervan de gangbare werkwijze te maken.

Inleiding: toezicht op naleving lost onze problemen niet op

Vaak wordt gesteld dat toezicht ertoe dient om ervoor te zorgen dat regels worden nageleefd.¹ Dat is echter een beperkte opvatting van het begrip toezicht, waar dan ook de nodige kritiek op is. Die kritiek heeft onder andere betrekking op de volgende argumenten:

1. Puur nalevingstoezicht is niet praktisch uitvoerbaar.

* M.J. Moggré MSc. is programmamanager bij de Inspectie Leefomgeving en Transport. Dr. ir. J. van den Top is senior inspecteur bij de Inspectie Leefomgeving en Transport.

1 R. Velders & M. Brunia, *Begrippenkader Rijksinspecties*, Den Haag: Inspectieraad 2013.

2. Puur nalevingstoezicht is maatschappelijk onwenselijk.
3. Puur nalevingstoezicht sluit niet aan bij gedragswetenschappelijke inzichten.

We lichten deze punten hier kort toe. Ten eerste kan puur (100% dekkend) nalevingstoezicht niet in de praktijk worden gebracht. Dat komt volgens Harvard-hoogleraar Sparrow omdat er te veel regels zijn, en uit kosten oogpunt zijn er ook altijd te weinig inspecteurs. Bovendien zijn sommige regels verouderd, sommige onjuist en sommige nieuwe risico's nog niet door regels afgedekt. De toezichthouder moet zich dus volgens Sparrow niet blindstaren op alle regels, maar de belangrijkste problemen uitkiezen en oplossen.² Ook Blanc, hoofd van het *Regulatory delivery programme* bij de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en gepromoveerd op de vraag hoe je van jagen op overtredingen kunt komen tot effectief risicogericht toezicht, geeft aan dat het een te eenvoudige voorstelling van zaken is om te denken dat regels perfect zijn geformuleerd, dat het gedrag van mensen en bedrijven volledig wordt bepaald door die regels, en dat de maatschappelijke belangen volledig worden bereikt door naleving. Geen van die drie argumenten houdt volgens hem stand. Door de veelheid aan regels kan niemand zeggen wat het hele pakket is dat voor een bepaalde sector geldt, of diegene nu in de sector werkt of er toezichthouder is. Dat betekent dat in veel gevallen niet-naleving geen bewuste keuze is, maar een gevolg van onbekendheid met de regels, van tegenstrijdige regels of van onwetendheid hoe de regels moeten worden geïnterpreteerd. Als de toezichthouder in die gevallen

2 M.K. Sparrow, *The regulatory craft*, Washington D.C.: Brookings Institution 2000.

zou sanctioneren, dan voedt dit wantrouwen, terwijl een verbetering wordt beoogd. Die verbetering wordt bereikt door andere factoren, zoals zich conformeren (het juiste doen omdat alle anderen dat ook doen), ethische aspecten (het juiste doen volgens je eigen waarden) en door legitieme toezichthouders, wier ingrepen als rechtvaardig worden beschouwd.³ Kasdorp, die in 2022 aan de Erasmus Universiteit Rotterdam is gepromoveerd, heeft in zijn onderzoek vastgesteld dat er verschillende archetypen voor toezichthouders zijn. Naast de 'juridische handhaver' bestaan ook de 'overheidsvertegenwoordiger', de 'sociale bemiddelaar' en de 'maatschappelijke regisseur'.⁴ Dat deze typen bestaan, geeft ook al aan dat er in de praktijk sprake is van méér dan alleen nalevingstoezicht. Kennelijk bestaat er behoefte aan het borgen van het maatschappelijk belang.

Het tweede argument is dat puur nalevingstoezicht maatschappelijk onwenselijk is. De achtereenvolgende parlementaire enquêtecommissies Financieel Stelsel, Woningcorporaties en Fyra stellen dat toezicht zich niet tot regelnaleving moet beperken. Het opvallende van deze incidenten was nu juist dat er geen of weinig regels waren overtreden, maar dat zich wel onveilige situaties voordeden (Fyra), ongewenst en schadelijk gedrag kon plaatsvinden (woningcorporaties) en het financiële stelsel wankelde (financiële sector). Naast de strikte taakopvatting van naleving van regels moet er ook aandacht zijn voor cultuur in organisaties (zoals banken of woningcorporaties) en voor de te beschermen waarden zoals veiligheid (spoorwegen). Zo stelt de Parlementaire Enquêtecommissie Financieel Stelsel dat prudent risicomangement zich moet uiten in de cultuur van de onderneming, de *tone at the top* en de *governance*.⁵ De Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties 'wil benadrukken dat aanpassing van de regels of van het toezicht daarop op zichzelf niet voldoende is om de gewenste verandering in het stelsel te bewerkstelligen. Essentieel is dat ook de cultuur binnen de corporatiesector radicaal verandert'.⁶ En de enquêtecommissie Fyra stelt dat van 'een inspectiedienst (...) bij uitstek een kritische benadering en oog voor het algemeen belang mag worden verwacht'.⁷ Naar aanleiding van de genoemde parlementaire enquêtes is het toezicht zich meer op het maatschappelijk belang gaan richten. De Nederlandse Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM)

houden toezicht op gedrag en cultuuraspecten.⁸ De Autoriteit Woningcorporaties hanteert besturingstoezicht.⁹ En de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) heeft nadrukkelijk oog voor het maatschappelijk effect.¹⁰ De rol van Kasdorps juridische handhaver is relatief minder belangrijk geworden, ook al moet een inspectiedienst ook deze rol nog altijd kunnen aannemen.

Op de toezichthouder rust dus de verantwoordelijkheid om de maatschappelijke waarden waarvoor hij in het leven is gesteld te beschermen, net zoals op de betrokken ondernemingen de verantwoordelijkheid rust om de regels na te leven die deze belangen dienen.¹¹ Omdat die maatschappelijke waarden aan verandering onderhevig zijn, is het voor effectief en legitiem toezicht nodig te weten wat de samenleving van toezicht verwacht.¹² Dit vraagt van een toezichthouder betrokkenheid bij de sector en maatschappij, maar ook afstand vanwege de noodzakelijke onafhankelijkheid.¹³

Het derde argument is dat puur nalevingstoezicht niet aansluit bij psychologische en cultuur-wetenschappelijke inzichten die verklaren hoe gedrag tot stand komt. De toezichthouder gaat na wat het gedrag van sectorpartijen is. Schaadt dit gedrag de maatschappelijke belangen (of is het een overtreding), dan wil de toezichthouder bewerkstelligen dat dit gedrag verandert. Voor effectief toezicht is het daarom fundamenteel dat een interventie, in tegenstelling tot nalevingstoezicht, geschraagd is door gedragswetenschappelijke inzichten. Van Steenbergen, hoogleraar 'psychologie van toezicht', geeft aan dat wat wettelijk verplicht is, voor medewerkers niet primair leidend is in de dagelijkse uitvoering van hun werk. Het gedrag van hun leidinggevenden en collega's is dat wel. Daarnaast is het volgens Van Steenbergen van belang te begrijpen waarom de wet niet wordt nageleefd en er niet in de geest van de wet wordt gehandeld. Weten, willen en kunnen medewerkers het wel? Worden ze er wel toe aangestuurd?¹⁴ Een evaluatie van de organisatie- of sectorcultuur en de bijbehorende waarden is nodig om het nalevingsgedrag in een specifieke context te kunnen waarderen, geven zowel Van Rooij als Hodges aan.¹⁵

- 3 F. Blanc, 'Regulation, regulatory delivery, trust and distrust: avoiding vicious circles', in: M. De Benedetto, N. Lupo & N. Rangone (red.), *The crisis of confidence in legislation*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2020.
- 4 E.A. Kasdorp, *Between Scylla and Charybdis; regulators' supervisory practice in the face of harmful but legal regulatee conduct* (diss. Rotterdam), Erasmus Universiteit Rotterdam 2022.
- 5 Verloren krediet, Parlementaire Enquête Financieel Stelsel, *Kamerstukken II 2011/12*, 31980, nr. 61.
- 6 Ver van huis, Parlementaire enquête Woningcorporaties, *Kamerstukken II 2014/15*, 33606, nr. 4.
- 7 De reiziger in de kou, Parlementaire enquête Fyra, *Kamerstukken II 2015/16*, 33678, nr. 11: 'De commissie vindt het schokkend dat een inspectiedienst, waarvan bij uitstek een kritische benadering en oog voor het algemeen belang mag worden verwacht, zich ter rechtvaardiging van die houding beroept op het strikt afbakenen van ieders verantwoordelijkheid ("rolvastheid")'.

- 8 De Nederlandsche Bank, *Gedrag en cultuur in de Nederlandse financiële sector*, Amsterdam 2015; AFM, *Onderzoek naar gedrag en cultuur. Hoe gaat het in zijn werk?*, Amsterdam 2016.
- 9 Inspectie Leefomgeving en Transport, *Jaarverslag 2022*, Den Haag 2023.
- 10 ILT, *Meerjarenplan 2022-2026* (<https://magazines.ilent.nl/meerjarenplan/2021/01/richtinggevende-keuzes>), geraadpleegd 8 juli 2022.
- 11 A. Ottow, 'Beginselen van goed toezicht: Het balanceren op het toezichtkoord', in: E.R. Muller, F. de Vries & H.B. Winter (red.), *Toezicht*, Deventer: Wolters Kluwer 2023.
- 12 'Je kunt niet alles oplossen met extra toezicht', *ToeZine* 14 juni 2021.
- 13 C. Braun, A.W. Herringa & J. Schinkelshoek, *Lijdelijk toezien? Onafhankelijk toezicht in de democratische rechtsstaat*, Den Haag: Boom juridisch 2021.
- 14 E. van Steenbergen, 'Psychologie van toezicht', *De psycholoog*, mei 2021.
- 15 B. van Rooij & A. Fine, 'Toxic corporate culture: assessing organisational processes of deviancy', in *Administrative Sciences* 2018, nr. 3 (<https://dare.uva.nl/search?identifier=aa2d838f-6356-4fca-a46e-390032c4e805>); C. Hodges, *Law and corporate behaviour: integrating theories of regulation, enforcement, compliance and ethics*, Londen: Hart Publishing 2015; C. Hodges & R. Steinholtz, *Ethical business practice and regulation. A behavioural and values-based approach to compliance and enforcement*, Londen: Hart Publishing 2017.

De drie hiervoor besproken argumenten ('kan niet', 'is onwenselijk' en 'sluit niet aan bij gedragsinzichten') leiden ons tot de conclusie dat een focus op regels en de naleving daarvan niet volstaat om maatschappelijke belangen te borgen. Zo wordt het ook uitgedragen door voormalig inspecteur-generaal Van den Bos van de ILT:

'Als inspectie kun je signaleren dat er regels worden overtreden, je kunt handhavend optreden, bekeuringen uitdelen. Maar dat neemt vaak het probleem niet weg en is dus maar beperkt zinvol. Zolang het onderliggende probleem niet wordt opgelost, zullen de regels overtreden blijven worden. Dan moet er dus iets anders gebeuren.'¹⁶

De vraag is nu wat dat 'iets anders' is. In het vervolg van dit artikel doen wij een voorstel, waarbij we stellen dat niet het handhaven van regels, maar het opgelost krijgen van maatschappelijke problemen centraal moet staan.

Probleemoplossend toezicht als nieuwe richting

Volgens Sparrow moet een toezichthouder de belangrijkste problemen uitkiezen, ze oplossen en daarover communiceren. Dat is een andere rolopvatting dan die van handhaver. Vanuit de bevinding dat toezicht op naleving niet vanzelfsprekend effectief is, werken we toe naar een effectievere rolopvatting.

Uit praktijkervaringen bij verschillende toezichthouders blijkt er discussie te zijn over de juiste werkwijzen om het toezicht goed en effectief uit te voeren.¹⁷ Iedereen 'weet' wat met toezicht wordt bedoeld, maar zodra we het proberen te definiëren, blijkt overeenstemming daarover verder weg dan gedacht.¹⁸ Het veelgebruikte 'Begrippenkader rijksinspecties'¹⁹ citeert de volgende, procesmatige, definitie, die voorkomt in de achtereenvolgende 'Kaderstellende Visies op Toezicht' en die oorspronkelijk is overgenomen van de Algemene Rekenkamer:²⁰

'Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.'

Hoewel ook deze definitie er al op gericht was weg te bewegen van toezicht gericht op naleving, vallen twee zaken op. In de eerste plaats is de definitie te breed. De definitie past, behalve op toezicht, op vrijwel elk door mensen bestuurd proces. Wie auto rijdt, een maaltijd bereidt of zijn kozijnen schildert, verzamelt eveneens doorlopend informatie over die handeling, vraagt zich af of die voldoet aan de eisen, vormt zich een oordeel en intervenueert zo nodig. Juist het kenmerkende aspect van toezicht bevat de definitie niet, namelijk dat het gaat om een *onafhankelijke* beoordeling van het proces, en geen beoordeling door degene die het proces zelf uitvoert. De reden voor regulering en toezicht is in de basis het reageren op een vertrouwensprobleem tussen klanten of burgers en economisch gedreven organisaties, stelt Blanc.²¹ De onafhankelijkheid is nodig om dat vertrouwen te versterken en is daarmee een onmisbaar kenmerk van toezicht.²²

In de tweede plaats leunt de genoemde definitie uit 1998 nog in sterke mate op 'voldoen aan de gestelde eisen', maar we hebben sindsdien geconcludeerd dat toezicht dat zich beperkt tot 'voldoen aan de gestelde eisen' niet kan, niet wenselijk is en niet aansluit bij gedragsinzichten. 'Voldoen aan de gestelde eisen' en (traditioneel) toezicht daarop lost onze maatschappelijke problemen niet duurzaam op. Het waarborgen van de maatschappelijke waarden zou daarom eveneens in de definitie moeten worden opgenomen.

We voegen deze elementen toe en stellen de volgende nieuwe definitie voor:

'Toezicht dient voor een onafhankelijke beoordeling of (bedrijfs)activiteiten niet schadelijk zijn voor maatschappelijke waarden, zoals veiligheid, gezondheid, milieu of een goed functionerende markt. Een toezichthouder kan zich daartoe informatie over de activiteit verschaffen, zich daar onafhankelijk een oordeel over vormen en zo nodig interveniëren.'

Geïnspireerd op *the regulatory craft*²³ introduceren we de term 'probleemoplossend toezicht'. Een term die overigens markttoezichthouders al geruime tijd gebruiken.²⁴ We stellen daarbij dat er sprake is van 'een probleem' als een maatschappelijke waarde in het gedrang komt. Wij betogen dat toezicht gericht moet zijn op het oplossen of liever nog voorkomen van dergelijke problemen. Deze problemen kunnen zich voordoen zowel binnen de wettelijke taken (meer focus op de ene taak dan op de ande-

16 'De inspectie ILT kan zinvol optreden, als de minister het niet verbiedt', *Trouw* 29 december 2022.

17 Observatie uit empirisch onderzoek bij meerdere toezichthouders door de auteurs eind 2022.

18 WRR, *Toeziën op publieke belangen*, Den Haag: Amsterdam University Press 2013, p. 29.

19 R. Velders & M. Brunia, *Begrippenkader Rijksinspecties*, Den Haag: Inspectieraad 2013.

20 Algemene Rekenkamer, *Toezicht op uitvoering publieke taken, Kamerstukken II 1997/98, 25956*, nr. 2.

21 Blanc 2020.

22 We doelen hier op onafhankelijkheid van de sectorpartijen en van de bewindspersoon; niet tevens onafhankelijkheid van de Tweede Kamer, wat in recente discussies over de Wet op de rijksinspecties ook wel werd geopperd. Zie bijvoorbeeld ToezichtTafel - Trends in Toezicht: 'Politiek moet zich meer bemoeien met toezicht', 11 juni 2023 (<https://toezichttafel.wordpress.com/2023/06/11/politiek-moet-zich-meer-bemoeien-met-toezicht/>).

23 M.K. Sparrow, *The regulatory craft*, Washington D.C.: Brookings Institution 2000.

24 F. Roijackers, 'Probleemoplossend toezicht', *HEADline* 2017, afl. 34, p. 26-27 (<https://doi.org/10.1007/s40739-017-0011-z>); speech Chris Fontein voor de Vereniging Farmacie & Recht, 29 mei 2015 (www.acm.nl/nl/pp/12988/49241).

re) als daarbuiten, bijvoorbeeld als in een bepaalde situatie regels nog niet bestaan. In dat laatste geval valt er niets te handhaven, maar kan er wel sprake zijn van interventies. Bij interveniëren gaat het dan ook steeds om een bijsturende activiteit van de toezichthouder met als beoogd resultaat dat schade voor de maatschappelijke waarden wordt voorkomen of weggenomen. Dit kan onder andere door aandacht te vragen voor een situatie, het gesprek te voeren of door de ondertoezichtstaande of het publiek te informeren of te waarschuwen. Intervenieren heeft dus een bredere lading dan handhaven of sanctioneren. Het is daarbij in onze ervaring zo dat ook het opvragen van informatie op zichzelf al een interveniërende werking kan hebben. De drieslag ‘informatie opvragen’ – ‘zich een onafhankelijk oordeel vormen’ – ‘intervenieren’ is daarmee in de praktijk niet zo los te knippen als de definitie wellicht suggereert.

Probleemoplossend toezicht hoeft geen vervanging te zijn van nalevingstoezicht. Ook nalevingstoezicht kan een goede invulling zijn voor probleemoplossend toezicht, als uit een analyse van het op te lossen probleem blijkt dat deze toezichtvorm het beste past. De vraag welke vorm het beste past, moet echter niet worden overgeslagen. Als toezicht op voorhand gelijkgesteld wordt aan regelnaleving, dreigt dat wel te gebeuren.

Om probleemoplossend toezicht in de praktijk te brengen is het nodig dat de toezichthouder zijn rolopvatting dienovereenkomstig aanpast en een fundamenteel andere, strategisch gestuurde, aanpak hanteert. In het volgende hoofdstuk lichten wij die aanpak toe aan de hand van een praktijkvoorbeeld; in het hoofdstuk daarna gaan we in op hoe dat structureel georganiseerd zou kunnen worden.

Probleemoplossend toezicht in de praktijk

Een praktijkvoorbeeld

De ILT hanteert de inspectiebrede risicoanalyse (IBRA) om risico's te prioriteren en haar aandacht vooral aan de grootste problemen te schenken. Hiertoe wordt van ieder risico een inschatting gemaakt van de maatschappelijke schade, uitgedrukt in euro's. Hoewel onderstaande casus een betrekkelijk groot aandeel had in het ingeschatte risico, was er vanuit de IBRA geen concreet toezichtproject vormgegeven om er werk van te maken. Omdat de doorvertaling van het strategische naar het operationele niveau ontbrak, was er van effectgericht toezicht nog geen sprake.

Vervolgens kregen verschillende inspecteurs in de praktijk de indruk dat dit veiligheidsrisico niet goed werd beheerst. Zo werden er na ongevallen soms halsoverkop maatregelen uitgevoerd, die op zichzelf ook weer risico's introduceerden. Na andere ongevallen bleven maatregelen uit, terwijl die ongevallen er wel aanleiding toe gaven om zaken te verbeteren. Op kritische vragen over de risicobeheersing of over het waarom achter de regels

werden geen onderbouwde antwoorden gegeven: niet bij de sectorpartijen en evenmin bij de inspectie en het beleidsministerie.

Bij elk van die partijen bleek de kennis over oorzaken en oplossingen van het probleem door de jaren heen te zijn weggezaakt. Met het uitblijven van duidelijke antwoorden op de vraag waarom de Nederlandse regels zijn zoals ze zijn, was verdieping nodig. De gedigitaliseerde archieven van het Nationaal Archief (oude Staatscouranten met oude wetgeving) bleken behulpzaam. Een inspecteur kon zich hierin verdiepen omdat hij toevallig beschikte over relevante contacten, over relevante documentatie en over tijd. Daarnaast had hij weet van oplossingen in andere landen en van wetenschappelijke inzichten ter zake. Dit leverde kennis op uit buitenland, wetenschap en historie. Kennis die vanuit een nalevingsperspectief niet nodig was, maar vanuit een probleemoplossend perspectief onmisbaar bleek. De inspecteurs reflecteerden op wat zij aantroffen in de praktijk, en hoe zich dit verhiel tot deze nieuw vergaarde kennis. Daaruit kwamen zeven punten naar voren die opgelost zouden moeten worden:

1. Er zijn Nederlandse en Europese regels voor het betreffende risico. De Nederlandse regels bleken verouderd te zijn, niet goed meer te worden begrepen en waren door de jaren heen inhoudelijk onjuist geworden. Zolang de regels niet juist zijn, is nalevingstoezicht geen goede waarborg voor de veiligheid. Een verbeterpunt is om de Nederlandse regels te corrigeren.
2. De Europese eisen zijn open geformuleerde eisen over risicomanagement. Punt twee is om met de sector in gesprek te gaan over de wijze waarop die zijn risicomanagement in de praktijk uitvoert. Omdat er sprake is van open eisen, vereist dit een dialoog en is puur nalevingstoezicht niet productief.
3. Een derde punt is dat de ontbrekende kennis weer op peil zou moeten worden gebracht, voordat risicomanagement en wetgeving kunnen worden verbeterd. En om opnieuw wegzakken tegen te gaan zou de kennis moeten worden gedeeld en gedocumenteerd.
4. Daaraan gerelateerd is het vierde punt, namelijk dat deze wijze van risicomanagement en ook de weggezakte kennis jarenlang niet opvielen: het beleidsministerie stuurde op kaders en vertrouwde voor de technische kennis op de sector en de toezichthouder. De sector wist niet dat die relevante kennis niet meer voorhanden had. Ook bij de inspectie bleef dit onopgemerkt, vermoedelijk door personeelsverloop en doordat een jarenlange focus op naleving zorgde voor minder noodzaak voor het hebben van (en toezicht houden op) kennis. Dit zou weer onderdeel van het toezicht moeten worden; dat vereist een andere taakopvatting van de toezichthouder.
5. Met een probleemoplossende focus gaf de situatie aanleiding om, gezamenlijk met de sector, te onderzoeken welke (veelal impliciete) overtuigingen de gedragspatronen verklaarden. Het gaat dan om de hiervoor genoemde gedragspatronen in het denken

over risico's, het al dan niet nemen van maatregelen na ongevallen en het feit dat kennis kon verdwijnen zonder dat dit opviel. Dit betreft in feite een cultuuronderzoek.²⁵ De ILT had daar echter geen uitgewerkte werkwijze voor. Een vijfde punt van het toezichtproject was dan ook hiervoor een aanpak te ontwikkelen.

6. Bij het uitwerken van die cultuurbenadering bleek dat de inspectie tot dusverre wel bij herhaling kritiek had geuit op de wijze van risicobeheersing, maar daarmee het veiligheidsrisico niet had opgelost. Bovendien gaf de inspectie in andere processen juist de boodschap af dat de risicobeheersing wél op orde was. Dat leverde een niet-eenduidige boodschap op die urgentieverlagend werkte op het oplossen van het probleem. Er zou dus, als zesde punt, ook naar de gedragspatronen van de inspectie zelf moeten worden gekeken. De inspectie heeft dit gedaan door de uitgewerkte cultuurbenadering, ook als oefening, eerst op zichzelf toe te passen.
7. Het zevende punt betrof de toepassing van de cultuurbenadering, in aangepaste vorm, bij een grote speler in de sector. Het vereiste een bepaalde mate van durf en zelfvertrouwen om deze aanpak in te praktijk te brengen en waar nodig te verfijnen. De cultuurbenadering leverde nuttige inzichten op die zowel de sector, de inspectie, als het ministerie aan het denken hebben gezet.

Lessen uit dit voorbeeld

Al met al bestond de analyse van de inspecteurs om het veiligheidsprobleem op te lossen uit: betere kennis (opnieuw opbouwen en documenteren), betere regels, beter risicomangement in de sector (inbedding risicomangement, en gezamenlijk leren van incidenten) en beter toezicht via een nieuw ontwikkelde veiligheidscultuurwerkwijze (waarbij de gedragspatronen in de sector maar ook die van inspectie zelf werden geanalyseerd). De meeste van deze punten verlangen een dialoog over de wenselijkheid van de aangetroffen situatie. Dat geldt voor de regels, de wijze van risicomangement en de wijze van toezicht houden. Het voeren van die dialoog vereist een inspecteur die in staat is om dergelijke gesprekken te voeren.

De uitvoering van dit toezicht vergt, behalve een duidelijke visie, ook een lange adem: het veranderen van gedragspatronen in een sector (en bij de toezichthouder zelf) is geen sinecure. Ook aanpassingen van wetgeving zijn niet in een handomdraai gerealiseerd. Het toezicht in bovenstaand voorbeeld is dan ook nog niet klaar. Wel is de kennis nu beter op orde, verbeteringen van regelgeving zijn aangemeld en de ILT is op alle organisatieniveaus in gesprek met de sector. Het streven naar gezamenlijk inzichten verwerven en dingen beter maken (in plaats van de nadruk op fouten en de dreiging van be-

25 Cultuur betreft hier in essentie wat een groep geleerd heeft over welke oplossingen in het verleden hebben gewerkt om de groep te laten voortbestaan. Cultuur wordt doorgegeven via verhalen over welke gebeurtenissen een belangrijk moment markeren en over wie helden zijn en wie vijanden, al worden die niet altijd letterlijk zo benoemd.

straffen) zorgt ook voor een verbeterde toezichtrelatie. Nu informeren medewerkers uit de sector vaker uit eigen beweging de inspectie en andersom vindt voorlichting plaats.²⁶ Het gewenste eindresultaat is er nog niet; wel is de mindset van de betrokkenen in de organisaties zodanig veranderd dat zij de noodzaak van verbeteringen inzien en nu uit eigen beweging daaraan werken, waarmee de belangrijkste horde genomen is.

Dit praktijkvoorbeeld laat zien dat het bij probleemoplossend toezicht gaat om diepgaande kennis van hoe de op te lossen problemen in elkaar steken,²⁷ een goede toezichtrelatie (we realiseren ons dat die niet altijd mogelijk is) en vooral creativiteit en durf om een oplossing uit te proberen en zo flexibel te zijn om die oplossing zo nodig bij te stellen en daarmee ook de geijkte paden binnen de inspectie ter discussie te durven stellen. Het roept de vraag op wat een inspectiedienst zou moeten organiseren om probleemoplossend toezicht toe te kunnen passen.

Hoe organiseer je probleemoplossend toezicht?

Intrigerend is de vaststelling van Sparrow dat de organisatievorm van de toezichthouder meestal haaks staat op probleemoplossend toezicht.²⁸ Ook bij de ILT zien we dat de gekozen organisatiestructuur, werkwijzen en taakopvatting vaak niet behulpzaam zijn om problemen effectief en duurzaam op te kunnen lossen. Hoe en wat moet een toezichthouder organiseren om probleemoplossend toezicht in de praktijk te brengen? Wat moet de inspecteur kunnen? We lichten dit hierna toe, waarbij we putten uit het werk van Sparrow, diverse organisaties en veranderkundige principes en onze eigen praktijkervaringen. Hierbij stellen we verbeteringen voor op achtereenvolgens drie perspectieven: die van het individu (de inspecteur), de inrichting van processen, en de strategische kant en bijbehorend leiderschap.

De bekwaamheid van de inspecteur

Om het probleemoplossende werk zoals bedoeld uit te kunnen voeren, gaat het in de eerste plaats over de inspecteur zelf. Die moet een scala aan kennis en vaardigheden bezitten om zijn werk te kunnen doen, maar ook omdat het wettelijk wordt vereist.²⁹ Het hieronder door ons gepresenteerde kwadrant bevat een inventarisatie

26 Zo bleek bij een deel van de medewerkers het beeld te leven dat bepaalde door hen gewenste oplossingen 'niet mogen van de ILT', terwijl de ILT juist conform Europese regelgeving verwacht dat een bedrijf kan aantonen waarom welke oplossingen in welke situatie wel of niet kunnen – en dus niet hiervoor op de toezichthouder 'leunt'.

27 Zie hiervoor ook het werk van H. Goldstein: *Problem-oriented policing*. New York: McGraw-Hill 1990.

28 Sparrow 2000.

29 Art. 6 Gedelegeerde verordening (EU) 2018/761 van de Commissie van 16 februari 2018 tot vaststelling van gemeenschappelijke veiligheidsmethoden voor toezicht door nationale veiligheidsinstanties na de afgifte van een uniek veiligheidscertificaat of een veiligheidsvergunning (...) (PbEU 2018, L 129/16).

van de kenniselementen waarover een inspecteur zou moeten beschikken (tabel 1). Het kwadrant is opgebouwd langs de gedachte dat een inspecteur kennis moet hebben van de wetgeving die geldt voor het vak van toezichthouder, en daarnaast in dit vak ‘handig’

moet kunnen optreden. De wet biedt de kaders, de vak-kennis de tactiek en de kneepjes van het vak. Op vergelijkbare wijze moet de inspecteur kennis hebben van de sectorspecifieke wetgeving en de ‘handigheidjes’ of ‘gebruikelijkheden’ die in de sector worden toegepast.

Tabel 1 Kwadrant van kennisgebieden waarover een inspecteur idealiter beschikt

	Van toezichthouden	Van de betreffende sector
Wetskennis	Algemene wet bestuursrecht Algemene verordening gegevensbescherming Wet open overheid Ambtenarenwet Beleidsregel handhavingsstrategie ILT	Internationale verdragen EU-verordeningen Nationale wetgeving (inclusief daarin vertaalde EU-richtlijnen)
Vakkennis	Doel van toezicht Kritische blik Communicatiestijlen Mondelinge en schriftelijke vaardigheden Creatieve interventies Gedragsbeïnvloeding Wetgevingsprocessen Keuze voor toezichtstijl (van juridisch handhaven tot maatschappelijk regisseren)	Welke partijen een rol spelen Hoe de hazen lopen Waar de risico's zitten Kennis uit buitenland, wetenschap en historie Technisch Organisatiekundig Human factors Veiligheid

Een ‘volmaakte inspecteur’ beheerst alle aspecten en komt eigenstandig met creatieve oplossingen. Daarom moet het accent in het aannamebeleid en bij de opleidingen erop liggen dat inspecteurs zo veel mogelijk het kwadrant van kennisgebieden bestrijken, zodat zij effectief en efficiënt hun werk(processen) kunnen inrichten zoals het op te lossen probleem dat verlangt. Evengoed leert de ervaring dat een inspecteur meestal niet het gehele kwadrant bestrijkt. Zo ontstaat een lacune tussen wat idealiter nodig is en wat beheerst wordt; bijvoorbeeld wel wetskennis maar geen sector-kennis. Een risico daarvan is dat oplossingen worden bedacht die vastlopen in het domein waarvan een inspecteur de kennis ontbeert. Het samenstellen van een multidisciplinair projectteam helpt tot op zekere hoogte, omdat het verschillende deskundigheden kan bundelen.³⁰ Het risico van een individuele kennisleemte en van vastlopen blijft echter ook met zo'n multidisciplinair team bestaan, wat dan bijsturing door andere teamleden verlangt en waarbij een stroperig groepsproces dreigt.

De organisatie-inrichting en processen

Het tweede perspectief beslaat de organisatie-inrichting, te beginnen bij hoe problemen worden geïdentificeerd. Dit kan op strategisch niveau via een inspectiebrede risicoanalyse of op operationeel niveau vanuit de vakkennis van de inspecteurs. Het middenkader heeft niet direct een rol in het selecteren van problemen. Het faciliteert met name dat de problemen ook daadwerkelijk afdelingsoverstijgend kunnen worden aangepakt en toetst plannen hier kritisch op.

Aansluitend faciliteert de organisatie-inrichting wendbaarheid, waarbij structuren flexibel zijn en passend op

de (veranderende) problemen worden ingericht (*agile* denken en doen).³¹ Natuurlijk kunnen er altijd (wettelijk) verplichte routinematige of gestandaardiseerde werkzaamheden zijn die goed in vaste structuren passen. Toch zou voor probleemoplossend toezicht juist moeten worden gewerkt zonder, of met zo min mogelijk, vaste teams met uitgebreide en arbeidsintensieve jaarplannen, die geen van alle tot primaire taak hebben de belangrijkste problemen op te lossen. In plaats daarvan pleiten wij voor doelgerichte, gealloceerde multidisciplinair samengestelde teams met expertise van het probleem die zelf verantwoordelijk zijn voor de oplossing. Zij werken kortcyclisch aan concrete tussenstappen: niet de jaarplancyclus, maar vooral het karakter van het op te lossen probleem bepaalt het tempo en eindpunt van het concrete project. Vaste en flexibele organisatievormen kunnen naast elkaar bestaan.³²

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden moeten bij deze werkwijze aansluiten, evenals de afgeschaalde prioritering van overige werkzaamheden: problemen oplossen gaat voor op ander werk. Want hoe meer verschillende bezigheden tegelijkertijd, hoe langer de doorlooptijd en hoe meer afstemming en (her)prioritering nodig is. Daardoor kan er minder snel en effectief worden gewerkt.³³ Er ontstaat dan immers ‘sluimertijd’ door alle overdrachtsmomenten, afstemming, veranderende omstandigheden enzovoort, terwijl met een taaken resultaatgerichte ‘sprint’ (als onderdeel van het *agile* werken-principe) het probleem wellicht al was *getackeld*

30 M. Vroemen, *Team op vleugels*, Amsterdam: Boom 2009.

31 R. van Solingen, *Agile*, Deventer: Management Impact 2018; H. Moonen, *Hoe boek voor wendbaarheid*, Utrecht: BigBusinessPublishers 2022.

32 R. Kor, G. Wijnen & M. Weggeman, *Meesterlijk organiseren*, Amsterdam: Boom 2008.

33 Ottow 2023.

of een tussenresultaat bereikt had kunnen worden. Om te voorkomen dat de waan van de dag regeert, moet het te bereiken doel de inspecteurs zeer helder voor ogen staan.

De strategie en bijbehorend leiderschap

Het derde en laatste perspectief gaat dan ook over de strategie van de organisatie en bijbehorende visie en leiderschap. De norm in de gehele organisatie moet zijn: we zijn er om problemen te selecteren, (creatief) op te lossen en daarover te communiceren. Dit is waarom wij er zijn, 'de why'.³⁴ Belangrijk is dat de top de focus op 'problemen oplossen' uitstraalt en daar naar handelt. Die focus is opgenomen in de visie en strategie, voor medewerkers en externen herkenbaar, en doelmatig ge-operationaliseerd. De organisatie onderhoudt een open blik met actieve betrokkenheid van het speelveld en bijbehorende relaties en *stakeholders* om het vertrouwen hoog te houden³⁵ en zorgt voor draagvlak en zo nodig multidisciplinaire cocreatie.³⁶ Een analyserend perspectief van buiten (brede externe maatschappelijke oriëntatie) naar binnen (organiseren en doen wat nodig is) en weer terug naar buiten (extern effect dat leidt tot oplossing van het probleem).

Leidinggevend inspireren via het goede voorbeeld en toetsen zelf doorlopend of de principes begrepen en gehanteerd worden (zoals de juiste probleemoplossende taakopvatting). Het bieden van ruimte aan ofwel faciliteren van creatieve probleemoplossende teams behelst al snel het (deels) afstappen van stringente conventionele top-downstructuren en -afspraken. In een wendbaar systeem werken betekent dat medewerkers datgene kunnen en mogen doen dat nodig is om geprioriteerde problemen op te lossen. Dat vereist soms een vernieuwde verdeling van verantwoordelijkheden, maar vooral vertrouwen van de leiding in de medewerkers. En medewerkers die met durf hun aanpak in de praktijk brengen en, na reflectie, bijstellen als die (nog) niet blijkt te werken. Leidinggevend moeten benoemen dat dat nodig is, daarop sturen en zich via een lerende en evaluerende organisatie blijven verbeteren.³⁷

Met deze handvatten kan de organisatie structureel invulling geven aan de aspecten die in het genoemde praktijkvoorbeeld tot succes hebben geleid.

Conclusie: snel aan de slag met probleemoplossend toezicht

Een goede toezichthouder is een drievoudige verbeteraar:

1. hij weet hoe in de sector risico's voor maatschappelijke waarden ontstaan, en hoe de sector die risico's kan verminderen;
2. hij zet zo nodig in gang dat wetgeving wordt verbeterd; en
3. hij stelt zichzelf de vraag hoe het toezicht zelf handiger kan.

Een focus op regelnaleving dekt niet alle drie deze taakvelden. Wij stellen dat de term 'probleemoplossend toezicht' wel de juiste richting geeft.

Om problemen duurzaam op te lossen moeten de partijen in de sector, de inspectie en de wetgever samenwerken op alle drie de taakvelden, ieder vanuit de eigen rol. In een toezichtproject bij de ILT brengen de auteurs dit gedachtegoed reeds in de praktijk, en dat werpt zijn vruchten af. Dat vergde een kentering in de mindset van de toezichthouder: van naleving (waarbij regels en overtreders centraal staan), naar doelmatig probleemoplossend toezicht (waarbij maatschappelijke waarden, nieuwe inzichten en oplossingen centraal staan).

De kunst daarbij is een organisatie-inrichting te vinden die flexibel is en ondersteuning biedt aan het identificeren van problemen. Hierbij is het nodig deze problemen te analyseren en te formuleren in de juiste dimensies, zodat ze behapbaar kunnen worden gemaakt. De zeven punten uit het praktijkvoorbeeld zijn onderwerpen waaraan concreet kan worden gewerkt en waarvan ook kan worden aangetoond dat ze zijn gerealiseerd. De volgende stap is het bedenken van een werkwijze voor hoe die behapbare deelproblemen kunnen worden aangepakt, en het erbij organiseren van de mensen en middelen in doelgerichte, multidisciplinaire teams.

Het is belangrijk dat de organisatie vasthoudt aan deze probleemoplossende methode en losjes omgaat met operationele processen en permanente, begrenzen structuren. Daarbij beschikt een inspectiedienst idealiter over 'vierkwadranteninspecteurs', zodat zij vanuit wets- én vakkennis creatief kunnen werken aan probleemoplossing.

Een toezichthouder is er niet primair verantwoordelijk voor dat een bedrijf of een sector verbetert en evenmin dat de wetgeving wordt aangepast. Dat neemt niet weg dat de toezichthouder, die vanuit zijn onafhankelijke positie en vakkennis problemen ziet, erop moet blijven aandringen dat deze problemen de wereld uit worden geholpen zodat de publieke waarde optimaal wordt gediend. Dat is wat de maatschappij van een goede toezichthouder mag verwachten.

34 Afgeleid van 'The golden circle' van Simon Sinek.

35 F. Blanc, 'Regulation, regulatory delivery, trust and distrust: avoiding vicious circles', in: M. De Benedetto, N. Lupo & N. Rangone (red.), *The crisis of confidence in legislation*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2020.

36 E. Spaans, G. van der Ploeg & R. Resink, *Hoe richt je een zwerm?*, Culemborg: Van Duuren Management 2016.

37 M. Ruijters, *Queeste naar goed werk*, Deventer: Management Impact 2018.