

De inspecteur over de effecten van het toezicht

Een onderzoek onder de inspecteurs van twaalf rijksinspecties

M.C.J.L. Klerks & P.B.M. Robben

1 Inleiding

In de afgelopen decennia is bij de rijksinspecties de bewustwording over het belang van het meten van de effecten van toezicht sterk toegenomen. Rijksinspecties kregen steeds vaker te maken met de wens vanuit de politiek en het publiek om zich te verantwoorden over hun meerwaarde. *Evidence based* inzicht in de effecten van het toezicht maken het voor inspecties makkelijker om zich extern, maar ook intern, te verantwoorden.¹ Rijksinspecties zijn zelf verantwoordelijk voor het aantonen van hun effect. Sinds 2009 heeft de Inspectieraad, het samenwerkingsverband van tien rijksinspecties, het meerjarenprogramma 'Effecten van toezicht' in uitvoering.² Het meerjarenprogramma stimuleert en ondersteunt inspecties bij het aantonen van hun effect.

De inspecteurs die bij de rijksinspecties werken, verschillen qua achtergrondkenmerken zoals leeftijd en opleiding, qua werkwijze, en ook qua kennis en opvattingen over toezicht.³ In de praktijk wordt er (veelal) van uitgegaan dat inspecteurs hun dagelijkse toezichtswerk zo effectief mogelijk uitvoeren. Er is echter geen (wetenschappelijk) onderzoek bekend waarin aandacht wordt besteed aan de opvattingen van inspecteurs over de effecten van het toezicht dat ze uitvoeren. Om die kennislacune op te vullen, is in het voorjaar van 2010 een exploratief onderzoek onder inspecteurs uitgevoerd, met als doel een eerste inzicht te krijgen in de kennis en meningen van inspecteurs over effecten van toezicht, en over het meten van die effecten. Het gaat daarbij om de variatie en patronen in deze kennis en meningen. Dit is relevant voor de beleidsontwikkeling van rijksinspecties en geeft inzicht in de rol die het meerjarenprogramma daarbij kan spelen.

In dit artikel worden de resultaten van het onderzoek besproken. Het artikel gaat niet over de techniek en uitvoering van het meten van effecten van toezicht en er wordt ook geen effectmeting besproken. Centraal staan de opvattingen van inspecteurs over de effecten van het toezicht dat ze uitvoeren, en de opvattingen over het meten van die effecten. In paragraaf 2 staan de vraagstelling en de daaruit afgeleide onderzoeksvragen centraal en in paragraaf 3 de onderzoeksmethode.

- 1 H.B. Winter, *Zicht op toezicht? Over de meerwaarde van toezicht in de risicosamenleving*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2010.
- 2 In 2007 kreeg de Inspectieraad zijn formele status en werd verantwoordelijk voor de uitvoering van het rijksbrede programma Vernieuwing Toezicht (R. Velders, *Introductie in toezicht en handhaving*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2011). Door fusies van rijksinspecties zijn er in 2012 (nog maar) tien rijksinspecties lid (zie noot 5).
- 3 Zie bijvoorbeeld het onderzoek van S. Kist & G. Hutschemaekers, *Beroep Inspecteur in de Gezondheidszorg*, Den Haag: Inspectie voor de Gezondheidszorg 2006.

Paragraaf 4 bevat de resultaten van het onderzoek en paragraaf 5 sluit het artikel af met conclusies en een discussie.

2 Vraagstelling en onderzoeksvragen

Er is gekozen voor een exploratief onderzoek omdat er weinig bekend is over de opvattingen van inspecteurs over de effecten van het toezicht dat ze uitvoeren. Gezocht wordt naar variaties en patronen op basis waarvan inspecteursprofielen kunnen worden samengesteld. Aan de hand van die profielen kunnen (groepen) inspecteurs worden beschreven en kan worden aangegeven hoe deze van elkaar verschillen. De vraagstelling van het exploratieve onderzoek is: Zijn er profielen te ontwikkelen op basis van de kennis en meningen van inspecteurs over effecten van toezicht en over het meten van die effecten? De drie onderzoeksvragen zijn:

1. Welke profielen zijn er te ontwikkelen?
2. Verschillen de profielen gezien de kenmerken van de inspecteurs?
3. Hoe zijn de profielen verdeeld over de verschillende rijksinspecties?

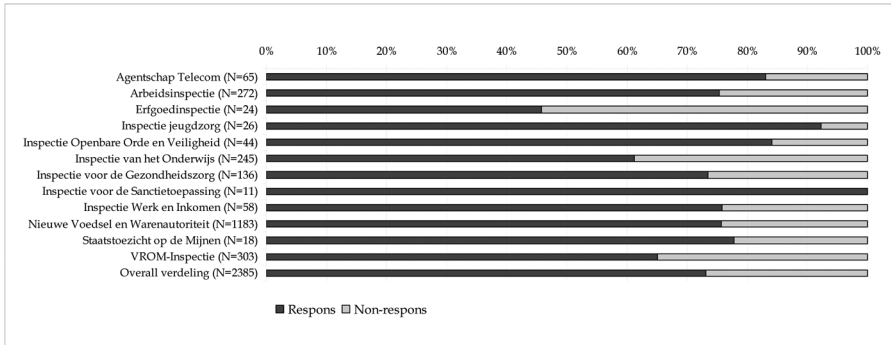
3 Onderzoeksmethode⁴

3.1 Respons en representativiteit

In 2010 waren er dertien rijksinspecties lid van de Inspectieraad.⁵ De inspecteursgeneraal van deze inspecties hebben in maart van dat jaar een brief ontvangen waarin bevestiging van deelname aan het exploratieve onderzoek werd gevraagd. Twaalf inspecties hebben positief gereageerd, terwijl één inspectie afzag van deelname.⁶

In juni 2010 zijn in totaal 2385 vragenlijsten via een *webbased survey* uitgezet onder de inspecteurs van de deelnemende rijksinspecties. Per inspectie is in overleg bepaald welke medewerkers tot de groep inspecteurs behoorden, dus tot de onderzoeksgroep. Dit was noodzakelijk omdat de inspecties variëren qua functiebouwwerk en bijbehorende benaming van functies. De onderzoeksgroep bestaat uit inspectiemedewerkers met uitvoerende inspectietaken en de professioneel leidinggevenden van deze medewerkers, mits deze ook toezichtstaken uitvoeren.

- 4 Over het onderzoek is een technisch rapport geschreven waarin op detailniveau de onderzoeksmethode en de resultaten worden beschreven: M.C.J.L. Klerks & P.B.M. Robben, Weten en meten naar actie. Onderzoek naar kennis en meningen over effecten van toezicht en het meten daarvan (Technisch rapport), Utrecht: Meerjarenprogramma 'Effecten van toezicht' 2011.
- 5 Op 1 januari 2012 zijn verschillende inspecties gefuseerd: de Arbeidsinspectie, de Inspectie Werk en Inkomen en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst zijn gefuseerd tot de Inspectie SZW. De VROM-Inspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat zijn gefuseerd tot de Inspectie Leefomgeving en Transport. De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Inspectie voor de Sanctietoepassing zijn gefuseerd tot de Inspectie Veiligheid en Justitie. Tijdens het onderzoek waren de inspecties (nog) aparte inspecties. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, die vanaf 1 januari 2012 deze naam draagt, heette tijdens het onderzoek (nog) de nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit.
- 6 De Inspectie Verkeer en Waterstaat heeft niet aan het onderzoek deelgenomen.

Figuur 1 Onderzoeksgroep en de (non)respons

Uiteindelijk zijn na twee rappelrondes 1743 vragenlijsten ingevuld retour gekomen, een respons van 73,1 procent. Figuur 1 bevat een overzicht van de omvang van de onderzoeksgroep inspecteurs per inspectie, en de (non)respons. Voor het uitvoeren van betrouwbare analyses was deelname van minstens tien van de dertien rijksinspecties noodzakelijk en een (gemiddelde) respons van zestig procent. Met twaalf deelnemende inspecties en een gemiddelde respons hoger dan zeventig procent, is hieraan voldaan.

3.2 Vragenlijst

De vragenlijst bestond uit een aantal algemene vragen over de achtergrondkenmerken van de inspecteurs, zoals geslacht, leeftijd en opleiding. Aan de inspecteurs zijn vervolgens zes stellingen voorgelegd over de betrokkenheid bij de eigen inspectie en tien stellingen over de kennis over effecten van toezicht en over het meten van die effecten. Daarnaast zijn aan de inspecteurs in totaal achttien stellingen voorgelegd betreffende (1) meningen over de effecten van het toezicht dat ze dagelijks uitvoeren op de ondertoezichtstaanden (microniveau); (2) meningen over de effecten van het toezicht van de inspectie waarvoor ze werken op het toezichtsveld (mesoniveau); en (3) meningen over de effecten van het toezicht op de maatschappelijke problemen in dat toezichtsveld (macroniveau). Om het doel van effectmeting in kaart te brengen is tevens aan de inspecteurs gevraagd om van verschillende redenen voor en varianten van effectmetingen aan te geven welke zij de belangrijkste vinden.

Voor wat betreft de kennis-stellingen konden de inspecteurs op een vijfpuntschaal aangeven of de stelling klopt of niet, en hoe zeker de inspecteurs dat weten. Twee voorbeeldstellingen zijn: *Het effect van mijn inspectie is af te meten aan het aantal inspecties en projecten dat wordt uitgevoerd*; en *Bij elk inspectieproject worden bij mijn inspectie vooraf de te bereiken effecten bepaald en vastgelegd*. Van de overige stellingen – dus die betreffende de betrokkenheid en meningen – konden de inspecteurs op een vijfpuntschaal aangeven in hoeverre ze het met de stellingen eens of oneens waren. Twee voorbeeldstellingen voor de betrokkenheid zijn: *Ik voel me binnen mijn inspectie serieus genomen*; en *Als de media zich negatief uitlaten*

over mijn inspectie, dan raakt me dat. Twee voorbeeldstellingen voor het meten van meningen zijn: Ik praat regelmatig met collega's over de effecten van ons werk op de ondertoezichtstaanden; en Waarom is effectmeting nodig, ik doe toch gewoon mijn werk (-).

3.3 Analyses

Voor de ontwikkeling van de profielen is een clusteranalyse uitgevoerd via de methode K-means, waarbij vooraf het aantal clusters is bepaald.⁷ De input voor de clusteranalyse waren de geconstrueerde schalen betreffende de kennis en meningen van de inspecteurs, en de antwoorden op de vragen betreffende de redenen voor en varianten van effectmeting. Het resultaat is drie verschillende clusters. Inhoudelijk zijn de clusters te typeren als inspecteursprofielen. De verschillen tussen de profielen qua kenmerken van inspecteurs zijn geanalyseerd aan de hand van de chikwadraat-toets en ANOVA's. Voor het in kaart brengen van de verdeling van de profielen over de verschillende rijksinspecties zijn ANOVA's uitgevoerd.

Voor de kennis-schalen, die de input waren voor de clusteranalyse, zijn de scores op de vijfpuntschaal omgezet naar een driepuntschaal. Het resultaat is twee cumulatieve kennis-schalen: (a) kennis over de mogelijkheid van het meten van effecten (algemeen); en (b) kennis over de rol van effectmeting in de P&C-cyclus bij de eigen inspectie. De scores op de schaal variëren tussen de 1 en de 3, van twijfel tot zekerheid over de aanwezige kennis.

Voor de ontwikkeling van de betrokkenheidschaal en de meningen-schalen zijn factoranalyses uitgevoerd volgens de methode *Principal Axis Factoring* met *Varimax rotation*.⁸ Op basis van de resultaten van die factoranalyses is gekozen voor de factoroplossing waarvan de factoren inhoudelijk het beste zijn te interpreteren en die zo veel mogelijk variantie verklaren. Vervolgens zijn Likert-schalen samengesteld. De betrouwbaarheid van de Likert-schalen is berekend met behulp van Cronbach's alpha en de item-restcorrelatie (r_{ir}). Hierbij zijn twee criteria gehanteerd: (1) de alpha moet .70 of hoger zijn, eventueel mag deze tussen de .55 en .70 liggen (zwakke schaal); en (2) de r_{ir} van de afzonderlijke items moet .35 zijn. Eventueel mag de r_{ir} tussen de .20 en .35 liggen, als het item inhoudelijk niet kan worden gemist.⁹ De scores op de schalen variëren tussen de 1 en de 5, van grotendeels of geheel mee oneens tot grotendeels of geheel mee eens. Het resultaat is de betrokkenheidschaal en vier meningen-schalen:

1. Betrokkenheid: alpha: .71; N: 1743; 6 items; R_{ir} afzonderlijke items varieert van .60 tot .32.
2. Effectieve inspecteur: alpha: .62; N: 1743; 5 items; R_{ir} afzonderlijke items varieert van .44 tot .24.

7 Zie <www.phil.uu.nl/java/java03/kleinproject/clustering.html>, geraadpleegd in november 2010.

8 K.M. Stokking, Factoranalyse en regressieanalyse en analyse van lineair structurele modellen (LISREL), Utrecht: ISOR/Afdeling onderzoek, Vakgroep Onderwijskunde 1990.

9 K.M. Stokking, Bouwstenen voor onderzoek in onderwijs en opleiding, Utrecht: Capaciteitsgroep Onderwijskunde 1998.

3. Belang van effectmeting: alpha: .76; N: 1743; 3 items; R_{ix} afzonderlijke items varieert van .57 tot .50.
4. Rol van effectmeting binnen de eigen inspectie: alpha: .55; N: 1743; 5 items; R_{ix} afzonderlijke items varieert van .50 tot .37.
5. Bedenkingen bij effectmeting: alpha: .59; N: 1743; 5 items; R_{ix} afzonderlijke items varieert van .44 tot .20.

4 Resultaten¹⁰

4.1 Drie inspecteursprofielen

Aan de hand van de kennis en meningen van de inspecteurs zijn drie inspecteursprofielen vastgesteld. De profielen zijn inhoudelijk als volgt te typeren: het maatschappelijk profiel, het nalevingsprofiel en het productprofiel. De naamgeving van de profielen is afgeleid van de effectketen, waarin drie verschillende effectindicatoren worden onderscheiden: de *final outcome*, *outcome* en *output*.¹¹ Het maatschappelijk profiel is gebaseerd op de effectindicator *final outcome*, die staat voor de uiteindelijke impact van de inspectieactiviteiten op de samenleving. Het nalevingsprofiel is gebaseerd op de effectindicator *outcome*, die staat voor de invloed van de inspectieactiviteiten op de ondertoezichtstaanden. En het productprofiel is gebaseerd op de effectindicator *output*, die staat voor het resultaat van de inspectieactiviteiten in termen van productie.

Van de inspecteurs behoort 32 procent tot de groep met het maatschappelijk profiel (N=563). Een iets kleiner deel, te weten 30 procent, behoort tot de groep met het nalevingsprofiel (N=511), terwijl de grootste groep inspecteurs tot de groep met het productprofiel wordt gerekend, 38 procent (N=667). In tabel 1 staan voor de drie profielen de gemiddelde scores op de onderliggende kennis- en meningenschalen. De profielen verschillen significant voor wat betreft de gemiddelde scores op deze onderliggende schalen (alpha: > .01) en de percentages op de onderliggende vragen betreffende de redenen en varianten van effectmeting (p: .00).

- *Maatschappelijk profiel*

De inspecteurs met het maatschappelijk profiel geven aan kennis te bezitten over de mogelijkheid van het meten van effecten. Evenzoveel kennis bezitten ze over de rol van effectmeting in de P&C-cyclus bij de eigen inspectie. Het gaat om inspecteurs die zichzelf beschrijven als effectieve inspecteur, een inspecteur die nadenkt over het effect dat hij¹² teweegbrengt bij de ondertoezichtstaanden en daar de keuzes die hij maakt op afstemt. Het meten van effecten van toezicht door de eigen inspectie vindt hij belangrijk, en hij is duidelijk minder tevreden

10 De resultaten zijn gebaseerd op 1741 respondenten verdeeld over de twaalf inspecties. Van twee inspecteurs waren niet alle gegevens voor de clusteranalyse beschikbaar.

11 Werkgroep Effectmeting, Meerjarenprogramma 'Effecten van toezicht', 2008. In oktober 2010 geraadpleegd via <www.inspectieloket.nl/Images/Meerjarenprogramma_Effecten_van_toezicht%20_V20081118__tcm296-259579.pdf>).

12 Waar 'hij' staat, kan ook 'zij' worden gelezen.

Tabel 1 Gemiddelde schaalscores per profiel (N=1741)*

Profiel	Kennis effect-meting	Kennis P&C-cyclus	Effectieve inspecteur	Belang effect-meting	Rol effect-meting	Bedenkingen effect-meting
Maatschappelijk profiel	2,07	2,01	4,41	4,44	3,49	2,22
Nalevingsprofiel	2,10	2,00	4,21	4,51	2,70	2,04
Productprofiel	1,84	1,79	4,02	3,25	2,69	3,08
Overall	1,99	1,92	4,20	4,00	2,95	2,50

* De profielen verschillen significant voor wat betreft de gemiddelde scores op alle onderliggende schalen (alpha: > .01)

over de rol die effectmeting binnen de eigen inspectie speelt. De inspecteur heeft wel enige bedenkingen bij effectmeting, maar vindt wel dat deze kunnen en moeten worden uitgevoerd.

De eigen inspectie moet volgens 58 procent van de inspecteurs met het maatschappelijke profiel de effecten van toezicht meten om de kwaliteit van het toezicht te verbeteren. Nalevingsmetingen vinden ze niet belangrijk, slechts 1 procent kiest voor nalevingsmetingen als belangrijkste onderwerp voor effectmetingen. Door 54 procent wordt als belangrijkste onderwerp gekozen voor het nagaan in welke mate de kwaliteit van het werk van de ondertoezichtstaanden verbetert. De overige 45 procent van de inspecteurs kiest voor nagaan welke bijdrage de eigen inspectie heeft aan het oplossen van maatschappelijke problemen in het toezichtsveld.

• *Nalevingsprofiel*

De inspecteurs met het nalevingsprofiel verschillen qua kennis niet van de groep inspecteurs met het maatschappelijk profiel. Ook deze inspecteurs geven aan dat zij kennis bezitten over de mogelijkheid van het meten van effecten en over de rol van effectmeting in de P&C-cyclus bij de eigen inspectie. De inspecteurs met het nalevingsprofiel beschrijven zichzelf als effectieve inspecteur, weliswaar in iets mindere mate dan de groep met het maatschappelijke profiel. Het meten van effecten van toezicht door de eigen inspectie vindt deze inspecteur nog belangrijker dan de inspecteur met een maatschappelijk profiel. Deze inspecteur is niet tevreden over de rol die effectmeting binnen de eigen inspectie speelt. Net zoals de inspecteur met een maatschappelijk profiel heeft hij wel een enkele bedenking bij effectmeting, maar zijn deze volgens hem wel mogelijk.

De eigen inspectie moet volgens 46 procent van de inspecteurs met het nalevingsprofiel de effecten van toezicht meten om de kwaliteit van het toezicht te verbeteren. Juist nalevingsmetingen vinden ze belangrijk (60 procent). Nagaan in welke mate de kwaliteit van het werk van de ondertoezichtstaanden verbetert, komt met 37 procent op de tweede plaats. Nagaan welke bijdrage de eigen inspectie heeft aan het oplossen van maatschappelijke problemen in het toezichtsveld,

vindt slechts 3 procent van de inspecteurs het belangrijkste onderwerp voor effectmetingen.

- *Productprofiel*

De inspecteurs met het productprofiel bezitten relatief de minste kennis over de mogelijkheid van het meten van effecten en over de rol van effectmeting in de P&C-cyclus bij de eigen inspectie. De inspecteurs met het productprofiel beschrijven zichzelf in mindere mate als effectieve inspecteur dan inspecteurs uit de andere twee profielen. Het meten van effecten van toezicht door de eigen inspectie vindt hij niet heel belangrijk, maar deze inspecteur geeft ook aan dat hij niet tevreden is, hoewel in mindere mate dan inspecteurs met de twee andere profielen, over de rol die effectmeting binnen de eigen inspectie speelt. Hij heeft veel bedenkingen bij de mogelijkheden de effecten van toezicht te meten.

De eigen inspectie moet volgens 43 procent van de inspecteurs met het productprofiel de effecten van toezicht meten om de kwaliteit van het toezicht te verbeteren. Hierbij kiest 45 procent als belangrijkste onderwerp voor effectmetingen het nagaan in welke mate de kwaliteit van het werk van de ondertoezichtstaanden verbetert. Op de tweede plaats staan met 29 procent nalevingsmetingen als belangrijkste onderwerp. Nagaan welke bijdrage de eigen inspectie heeft aan het oplossen van maatschappelijke problemen in het toezichtsveld, vindt 27 procent van de inspecteurs het belangrijkste onderwerp voor effectmetingen.

4.2 Kenmerken inspecteurs

In tabel 2 staat per inspecteursprofiel de verdeling van de kenmerken van de inspecteurs die tot dat profiel behoren. De profielen verschillen significant voor wat betreft de kenmerken (α : > .01; p : .00). In tabel 2 valt op dat bijna driekwart van de inspecteurs man is, te weten 74 procent. Het percentage mannen is het hoogst in de groep inspecteurs met het nalevingsprofiel, in die groep is maar 21 procent vrouw. Hierbij kan worden opgemerkt dat bij vijf van de twaalf rijksinspecties het aandeel vrouwen onder de 25 procent ligt, waarbij bij het Agentschap Telecom en het Staatstoezicht op de Mijnen het percentage vrouwelijke inspecteurs niet boven de 10 procent uitkomt. Bij drie inspecties werken meer vrouwelijke dan mannelijke inspecteurs: de Erfgoedinspectie, de Inspectie jeugdzorg en de Inspectie van het Onderwijs. De Inspectie voor de Gezondheidszorg is de enige inspectie met ongeveer evenveel mannelijke als vrouwelijke inspecteurs in dienst: 52 tegenover 48 procent.

De gemiddelde leeftijd van de inspecteurs is 48 jaar. De profielen verschillen op dit punt niet veel, rijksinspecties onderling wel: bij de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid zijn de inspecteurs met 43,7 jaar gemiddeld het jongst. De Inspecties van het Onderwijs, voor de Gezondheidszorg en Werk en Inkomen hebben gemiddeld de oudste inspecteurs in dienst, de gemiddelde leeftijd ligt bij die inspecties op 52 jaar. Het aantal jaren dat de inspecteurs gemiddeld bij een inspectie in dienst zijn, is 14 jaar. Inspecteurs met een maatschappelijk profiel zijn gemiddeld het kortst in dienst. Zoals te verwachten, hangt het aantal jaren dat men in dienst is bij een inspectie samen met de leeftijd van de inspecteurs

Tabel 2 Kenmerken inspecteurs per profiel (N=1741)*

Kenmerken	Maatschappelijk profiel	Nalevingsprofiel	Productprofiel	Overall
Geslacht	72% man 28% vrouw	79% man 21% vrouw	71% man 29% vrouw	74% man 26% vrouw
Leeftijd**	49 jaar	48 jaar	48 jaar	48 jaar
Aantal dienstjaren**	12 jaar	16 jaar	16 jaar	14 jaar
Opleiding	16% mbo, vo, bao 29% hbo, 48% wo	24% mbo, vo, bao 38% hbo, 39% wo	48% mbo, vo, bao 32% hbo, 22% wo	33% mbo, vo, bao 35% hbo, 32% wo
Taken	80% toezicht 13% leidinggevend 7% kennis	81% toezicht 13% leidinggevend 6% kennis	94% toezicht 2% leidinggevend 4% kennis	86% toezicht 9% leidinggevend 5% kennis
Betrokkenheid**	4,08	3,80	3,46	3,76

* De profielen verschillen significant voor wat betreft alle kenmerken (alpha: > .01; p: .00).

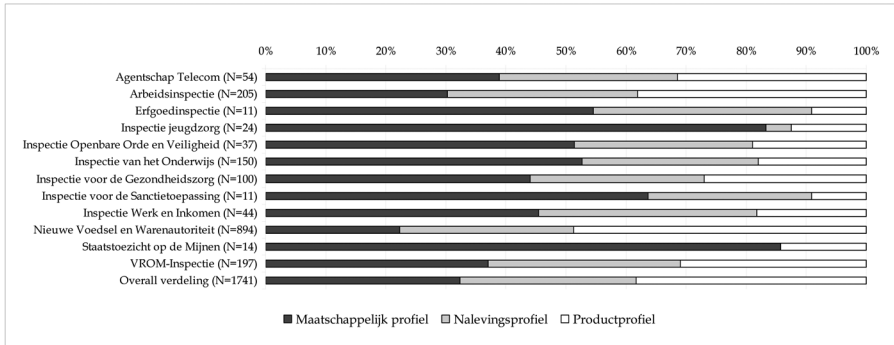
** Gemiddeld.

*** Gemiddelde score op een schaal die loopt van 1 tot en met 5.

(Pearson's correlatiecoëfficiënt: .46). Het aantal dienstjaren verschilt nogal per inspectie, ook omdat sommige inspecties relatief 'jong' zijn.

Het opleidingsniveau van de inspecteurs verschilt. *Overall* gezien is er sprake van een evenredige verdeling over het opleidingsniveau. De verdeling binnen de profielen wijkt daar echter vanaf. Opvallend is dat bijna de helft van de inspecteurs met een maatschappelijk profiel wetenschappelijk is opgeleid, terwijl van de inspecteurs met het nalevingsprofiel een even groot aandeel mbo, vo of basisonderwijs (bao) als achtergrond heeft. Ook de inspecties verschillen onderling qua opleiding van de inspecteurs die ze in dienst hebben. Bij acht inspecties heeft het grootste deel van de ondervraagde inspecteurs een wetenschappelijke opleiding, bij de VROM-Inspectie is dat 53 procent en bij de Inspectie voor de Sanctietoepassing 100 procent. Bij het Agentschap Telecom, de Arbeidsinspectie en het Staatstoezicht op de Mijnen is het aandeel hbo'ers het grootst, respectievelijk 50, 65, 57 procent. Bij de nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit is iets meer dan de helft – 53 procent – van de inspecteurs opgeleid op mbo-niveau, vo of bao.

Een klein deel van de inspecteurs heeft als belangrijkste taak het uitvoeren van leidinggevende taken, in plaats van toezichttaken. Slechts een enkeling van deze groep behoort tot de groep met het productprofiel, de rest is evenredig verdeeld over de andere twee profielen. Tot slot verschillen de profielen ook op het punt van de betrokkenheid bij de eigen inspectie. De inspecteurs met het maatschappelijke profiel voelen zich het meest betrokken bij de eigen inspectie, op de tweede plaats staan de inspecteurs met het nalevingsprofiel. De inspecteurs met een productprofiel voelen zich – relatief gezien – het minst bij de eigen inspectie betrokken.

Figuur 2 Verdeling inspecteurs qua profielen over rijksinspecties*

* De inspecties verschillen significant voor wat betreft de verdeling van de profielen (alpha: > .01).

4.3 Verdeling over de rijksinspecties

In figuur 2 staat per rijksinspectie de verdeling van de profielen over de inspecties. De inspecties verschillen significant voor wat betreft de verdeling van de profielen (alpha: > .01). Zoals eerder gemeld behoort *overall* gezien 32 procent van de inspecteurs tot de groep met het maatschappelijk profiel, 30 procent behoort tot de groep met het nalevingsprofiel en 38 procent wordt gerekend tot de groep met het productprofiel.

In figuur 2 wordt duidelijk dat er grote verschillen zijn tussen de rijksinspecties. Zo heeft het Staatstoezicht op de Mijnen voornamelijk inspecteurs met een maatschappelijk profiel, terwijl de nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit relatief de minste inspecteurs met zo'n profiel heeft. Relatief gezien hebben de Inspectie Werk en Inkomen en de Erfgoedinspectie de meeste inspecteurs met een nalevingsprofiel. Twee kleine inspecties, het Staatstoezicht op de Mijnen en de Inspectie Jeugdzorg hebben (bijna) geen inspecteurs die tot die groep behoren. Relatief en absoluut gezien, zijn de meeste inspecteurs met een productprofiel te vinden bij de nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit. De Inspectie voor de Sanctietoepassing en de Erfgoedinspectie hebben relatief weinig inspecteurs met een productprofiel in huis.

5 Beschouwing

5.1 Conclusie

Rijksinspecties en inspecteurs verschillen op een aantal punten. Het doel van het exploratieve onderzoek was het verkrijgen van een eerste inzicht in de kennis en meningen van inspecteurs over effecten van toezicht, en over het meten van die effecten. Om dit doel te bereiken is gewerkt vanuit de volgende vraagstelling: Zijn er profielen te ontwikkelen op basis van de kennis en meningen van inspecteurs over effecten van toezicht en over het meten van die effecten?

Uit de analyse komen drie inhoudelijk verschillende inspecteursprofielen naar voren: het maatschappelijke profiel, het nalevingsprofiel en het productprofiel.

Inspecteurs met een maatschappelijk profiel richten zich op de bijdrage die het toezicht levert aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken binnen hun toezichtsdomein. Inspecteurs met een nalevingsprofiel zijn vooral gericht op hun effect bij de ondertoezichtstaanden: Zorgt het toezicht voor een verhoging van het nalevingsniveau? Inspecteurs met een productprofiel zijn gericht op de opbrengsten van toezicht, zoals het aantal afgelegde toezichtbezoeken, het aantal geconstateerde overtredingen en het aantal inspectierapporten.

De meest in het oog springende verschillen tussen de inspecteursprofielen zijn het opleidingsniveau, de taken en de betrokkenheid van de inspecteurs bij de eigen inspectie. De hoger opgeleide inspecteurs zijn veelal te vinden in de groep met het maatschappelijk profiel, en de lager opgeleide inspecteurs behoren eerder tot de groep met het productprofiel. Inspecteurs met leidinggevende taken komen zo goed als niet voor in de groep met het productprofiel, en de inspecteurs uit die groep voelen zich – relatief gezien – het minst bij de eigen inspectie betrokken. De betrokkenheid bij de eigen inspectie is daarentegen het grootst bij de inspecteurs met het maatschappelijke profiel.

Tussen rijksinspecties bestaan grote verschillen in het voorkomen van de drie profielen. Binnen de kleine(re) inspecties werken – relatief gezien – de meeste inspecteurs met een maatschappelijk profiel. Bij de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de twee middelgrote inspecties, behoort ongeveer de helft van de inspecteurs tot de groep met het maatschappelijk profiel, een derde deel heeft het nalevingsprofiel en een vijfde deel het productprofiel. Bij de nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit, een van de drie grote inspecties, werken relatief en absoluut gezien de meeste inspecteurs met een productprofiel. Bij de andere twee grote inspecties is er sprake van een evenredige(re) verdeling over de profielen.

5.2 Sterke kanten en beperkingen

De sterke kant van het onderzoek is de hoge respons van 73,1 procent van de inspecteurs en twaalf van de dertien rijksinspecties. Op basis van deze hoge respons kunnen de conclusies met een grote(re) mate van zekerheid worden getrokken.

Een beperking van het exploratieve onderzoek is dat er is gevraagd naar kennis en meningen. Er is niet nagegaan of de door de inspecteurs opgegeven kennis adequaat is, en wat betreft de meningen is niet bekend hoe kritisch de inspecteurs de vragenlijst hebben ingevuld. Achteraf gezien waren sommige vragen wellicht te ingewikkeld of de stellingen te abstract gezien het opleidingsniveau van een deel van de inspecteurs. Dit kan de betrouwbaarheid van de antwoorden negatief hebben beïnvloed. Een andere beperking betreft de verschillen tussen rijksinspecties, zoals omvang, aard van het toezicht en opleidingsniveau van de inspecteurs. De verschillen zijn veel groter dan vooraf duidelijk was. Gezien de hoge respons ligt het echter niet in de verwachting dat dit de uitkomsten heeft vertekend.

5.3 Discussie

Om als rijksinspectie tegemoet te komen aan de wens vanuit de politiek en het publiek om zich te verantwoorden over de meerwaarde van toezicht, is het wense-

lijk dat de inspecties inzicht krijgen in de effecten van het toezicht dat ze uitvoeren. Hiertoe is het van belang dat ze hun toezichtdoelen, of die nu betrekking hebben op de naleving van wet- en regelgeving of op het oplossen van maatschappelijke problemen, concreet en meetbaar formuleren. Het draagvlak voor deze exercitie zal groter zijn bij inspecteurs met een maatschappelijk- of nalevingsprofiel dan bij inspecteurs met een productprofiel. Een tweede voorwaarde om effecten van toezicht in kaart te brengen is de registratie van betrouwbare en valide gegevens, zowel voor als na de toezichtinterventie. De inspecteurs die het dagelijkse toezichtswerk uitvoeren, spelen een belangrijke rol bij het verzamelen van die gegevens en moeten gemotiveerd worden dit op een betrouwbare wijze te doen. Ook dan is het rekening houden met de verschillende profielen belangrijk. Zowel het formuleren van heldere inspectiedoelen en de registratie van gegevens vragen om sturing door de leiding van de organisatie en om deskundige medewerkers, die het belang van effectmeting onderschrijven en zicht hebben op de voorwaarden om effecten van toezicht in kaart te brengen. Rijksinspecties moeten bij het opzetten van de effectmetingen rekening houden met de verschillen tussen de inspecteurs. Inspecteurs met verschillende profielen vragen elk om een andere benadering als het bijvoorbeeld gaat om de bewustwording van het belang van het meten van de effecten en scholing voor deelname aan de metingen. In het beleid van de inspectie en de scholing van medewerkers moet ook aandacht worden besteed aan de problematiek van de 'slager, die zijn eigen vlees keurt'. Steeds weer zal de afweging gemaakt moeten worden of de effectmeting wordt uitgevoerd door de organisatie zelf of dat een externe partij dit doet of dat een combinatie van beide benaderingen gekozen wordt.

Niet alleen bij effectmetingen moet er rekening gehouden worden met de verschillen tussen inspecteurs. Ook in de beroepsontwikkeling van inspecteurs en de professionalisering van het toezicht is het essentieel maatwerk te leveren. Uniforme scholingsprogramma's zijn effectief noch efficiënt. De resultaten van het onderzoek betekenen voor het meerjarenprogramma 'Effecten van toezicht' dat de activiteiten, en vooral ook de ondersteuning, vanuit het programma meer nog dan voorheen moeten worden afgestemd op de individuele rijksinspecties, en de verschillende groepen inspecteurs die er werken. Echter, de mogelijkheden van effectmetingen zijn niet alleen afhankelijk van het type inspecteurs dat in dienst is bij een inspectie. Bepalend is ook de wijze waarop de inspectie in de praktijk omgaat met het meten van de effecten van het uitgevoerde toezicht. Vanuit het meerjarenprogramma wordt – naast alle andere activiteiten – momenteel vervolgonderzoek uitgevoerd in de vorm van *quickscans* bij individuele rijksinspecties. In die scans wordt per inspectie vanuit een kwalitatieve invalshoek nagegaan op welke wijze de organisatie is ingericht voor het uitvoeren van effectmetingen, of de metingen een onderdeel zijn van de plannings- en verantwoordingscyclus en hoe de metingen worden uitgevoerd. Op basis van de resultaten van de scan wordt een advies op maat gegeven, waarbij ook rekening wordt gehouden met de (grote) verschillen tussen de inspecteurs die bij de inspectie werken.

Tot slot, verschillen tussen rijksinspecties en inspecteurs zullen er altijd zijn. Het onderzoek laat zien met welke verschillen er – in elk geval – rekening kan (of moet) worden gehouden als het om effectmeten gaat. Op die manier is het moge-

lijk succesvolle effectmetingen op te zetten, waarvan de resultaten leiden tot *evidence based* inzicht in de effecten van het inspectietoezicht. Hierdoor wordt het voor de rijksinspecties makkelijker om zich naar politiek en publiek te verantwoorden over de meerwaarde van toezicht.