

Inzicht in de praktijk van het toezicht

Een empirisch onderzoek naar het verloop van operationele inspectieprocessen in de luchtvaart en zeevaart

Goosensen, H.R.

DOI

[10.4233/uuid:62e7441c-72c7-4445-bf72-fb8ef047308e](https://doi.org/10.4233/uuid:62e7441c-72c7-4445-bf72-fb8ef047308e)

Publication date

2021

Document Version

Final published version

Citation (APA)

Goosensen, H. R. (2021). *Inzicht in de praktijk van het toezicht: Een empirisch onderzoek naar het verloop van operationele inspectieprocessen in de luchtvaart en zeevaart*. [, Delft University of Technology]. <https://doi.org/10.4233/uuid:62e7441c-72c7-4445-bf72-fb8ef047308e>

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable).
Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.



INZICHT IN DE PRAKTIJK VAN HET TOEZICHT

Een empirisch onderzoek naar het verloop van operationele inspectieprocessen in de luchtvaart en zeevaart.



Inzicht in de praktijk van het toezicht

Een empirisch onderzoek naar het verloop van operationele inspectieprocessen in de luchtvaart en zeevaart.

Hester Goosensen

Inzicht in de praktijk van het toezicht

Een empirisch onderzoek naar het verloop van operationele inspectieprocessen in de
luchtvaart en zeevaart.

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor
aan de Technische Universiteit Delft,
op gezag van de Rector Magnificus Prof. dr. ir. T.H.J.J. van der Hagen
voorzitter van het College voor Promoties,
in het openbaar te verdedigen op
woensdag 23 juni 2021 om 15:00 uur

door

Hester Ruth GOOSENSEN
Doctorandus in de bestuurskunde, Universiteit Twente, Nederland
geboren te Enschede, Nederland

Dit proefschrift is goedgekeurd door de promotoren.

Samenstelling promotiecommissie:

Rector magnificus,	voorzitter
Prof. mr. dr. J.A. de Bruijn	TU Delft, promotor
Prof. dr. E.M. van Bueren	TU Delft, promotor

Onafhankelijke leden:

Prof. mr. dr. E.F ten Heuvelhof	TU Delft
Prof. dr. J.G. van Erp	Universiteit Utrecht
Prof. dr. M.L.P. Groenleer	Tilburg University
Prof. dr. I.P. Leistikow	Erasmus Universiteit Rotterdam
Dr. ir. F.E. Six	VU Amsterdam
Prof. dr. ir. M.F.W.H.A Janssen	TU Delft (Reservelid)

Overige leden:

Dr. W.A.J. de Waal	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
--------------------	--

Dit onderzoek is voortgekomen uit een samenwerking tussen de TU Delft en de Inspectie Verkeer en Waterstaat. De onderzoeker was voor de uitvoering van het onderzoek gedurende 51 maanden in deeltijd gedetacheerd bij de directie Handhavingsbeleid en Innovatie. De Inspectie heeft financieel bijgedragen aan het onderzoek.

Omslag: Foto gemaakt door de onderzoeker, twee inspecteurs tijdens hun werk.

Druk: Gildeprint – www.gildeprint.nl

ISBN: 978-94-6419-247-6

Inhoudsopgave

1	INLEIDING.....	5
1.1	TOEZICHT IN CRISIS	5
1.2	DOELSTELLING EN VRAAGSTELLING	13
1.3	AFBAKENING	15
1.4	OPBOUW PROEFSCHRIFT	21
2	HET OPERATIONELE INSPECTIEPROCES.....	23
2.1	INLEIDING.....	23
2.2	OPERATIONELE INSPECTIEPROCESSEN: ACTIVITEITEN EN INTERACTIE	31
2.3	DRIE CLUSTERS ONAFHANKELIJKE VARIABLEN	37
2.4	KWALITEIT VAN HET TOEZICHT	46
2.5	CONCLUDEREND	54
3	HET OPERATIONELE INSPECTIEPROCES VANUIT DRIE PERSPECTIEVEN	57
3.1	INLEIDING.....	57
3.2	HET OPERATIONELE INSPECTIEPROCES VANUIT EEN STREET-LEVEL PERSPECTIEF	62
3.3	HET OPERATIONELE INSPECTIEPROCES VANUIT PRINCIPAAL-AGENT PERSPECTIEF	68
3.4	HET OPERATIONELE INSPECTIEPROCES VANUIT EEN NETWERKPERSPECTIEF	70
3.5	NAAR EEN RAAMWERK	77
4	ONDERZOEKSAANPAK.....	79
4.1	INLEIDING.....	79
4.2	ANALYSEMODEL EN ANALYSEKADER.....	79
4.3	ONDERZOEKSSTRATEGIE ENKELVOUDIGE GENESTE CASESTUDY	85
4.4	SELECTEREN VAN DE CASE EN SUBCASES	88
4.5	DATA VERZAMELEN EN ANALYSEREN	91
4.6	ETHISCHE DISCUSSIE EN REFLECTIE OP ROL VAN DE ONDERZOEKER	98
4.7	VOORUITBLIK EN VERSLAGLEGGING.....	100
5	ZEEVAART - TOEZICHT OP REDERS.....	103
5.1	INLEIDING.....	103
5.2	INRICHTING VAN HET TOEZICHT	104
5.3	HET OPERATIONELE INSPECTIEPROCES	107
5.4	VERKLARENDE FACTOREN VOOR HET OPERATIONELE INSPECTIEPROCES	138
5.5	CONCLUSIES EN REFLECTIES.....	143
6	ZEEVAART - TOEZICHT OP KLASSENBURO'S	145
6.1	INLEIDING.....	145
6.2	INRICHTING VAN HET TOEZICHT	148
6.3	HET OPERATIONELE INSPECTIEPROCES	153
6.4	VERKLARENDE FACTOREN VOOR HET OPERATIONELE INSPECTIEPROCES	179
6.5	CONCLUSIES EN REFLECTIE	184

7	LUCHTVAART - TOEZICHT OP ONDERHOUDSBEDRIJVEN	187
7.1	INLEIDING.....	187
7.2	INRICHTING VAN HET TOEZICHT	188
7.3	HET OPERATIONELE INSPECTIEPROCES	195
7.4	VERKLARENDE FACTOREN VOOR HET OPERATIONELE INSPECTIEPROCES	231
7.5	CONCLUSIES EN REFLECTIE	234
8	LUCHTVAART - TOEZICHT OP LUCHTVAARTMAATSCHAPPIJEN	239
8.1	INLEIDING.....	239
8.2	INRICHTING VAN HET TOEZICHT	240
8.3	HET OPERATIONELE INSPECTIEPROCES	244
8.4	VERKLARENDE FACTOREN VOOR HET OPERATIONELE INSPECTIEPROCES	265
8.5	CONCLUSIES EN REFLECTIE	267
9	VERGELIJKING.....	271
9.1	INLEIDING.....	271
9.2	SELECTEREN VAN OBJECT EN BEDRIJF; STRATEGISCHE SELECTIE GENUANCEERD	273
9.3	INFORMATIE VERZAMELEN; ONVOORSPELBAARHEID EN FLEXIBILITEIT.....	279
9.4	INFORMATIE BEOORDELEN EN INTERVENIËREN: HARD OF ZACHT?	283
9.5	KENMERKEN VAN INDIVIDU, ORGANISATIE EN OMGEVING.....	285
9.6	DRIE THEORETISCHE BENADERINGEN: VERKLAREN VAN OPERATIONELE INSPECTIEPROCESSEN	291
9.7	CONCLUDEREND	314
10	CONCLUSIES.....	319
10.1	INLEIDING.....	319
10.2	THEORETISCHE INZICHTEN OVER OPERATIONELE INSPECTIEPROCESSEN	320
10.3	BELEIDSKADERS VOOR OPERATIONELE INSPECTIEPROCESSEN	322
10.4	OPERATIONELE INSPECTIEPROCESSEN IN DE PRAKTIJK	323
10.5	VERKLARINGEN VOOR OPERATIONELE INSPECTIEPROCESSEN	329
10.6	TERUG NAAR DE HOOFDVRAAG	332
	BIJLAGEN	343
	BIJLAGE A - INVENTARISATIE POTENTIEEL RELEVANTE ONAFHANKELIJKE VARIABELEN	343
	BIJLAGE B - OVERZICHT PARTICIPERENDE OBSERVATIE INSPECTIES EN AUDITS	347
	BIJLAGE C - VRAGENLIJST INSPECTEES	351
	BIJLAGE D - VERSLAGLEGGING EN STELLINGEN GEPLANEDE DISCUSSIE GROEPEN	353
	SAMENVATTING	359
	SUMMARY	371
	REFERENTIES.....	381
	CURRICULUM VITAE.....	393

VOORWOORD

Er is een televisieprogramma dat mij aan mijn proefschrift doet denken: Undercover Boss. In het programma gaat een manager vermomd aan de slag bij verschillende afdelingen van zijn of haar bedrijf. Het doel is om inzicht te krijgen in de dagelijkse gang van zaken om met die kennis te reflecteren op het eigen beleid en eventueel veranderingen door te voeren. Het is hilariteit alom als de manager onder het mom van een stage of omscholingstraject niet in staat blijkt te zijn om de meest operationele taken succesvol uit te voeren.

Ook ik dook in de operationele processen van een organisatie, zij het niet undercover. Ik mocht mee met inspecteurs die toezicht houden in de sectoren luchtvaart en zeevaart. Ik vond het een hele intensieve, maar vooral leuke en waardevolle manier van onderzoek doen. Het meemaken van deze inspectiebezoeken en audits zijn ervaringen die ik niet zal vergeten.

Ik wil dan ook in de eerste plaats de inspecteurs bedanken die mij mee op sleeptouw namen en me duldden rond hun werkplek. Uiteraard gaat mijn dank ook uit naar hun managers en de inspectieorganisatie in het algemeen die het mogelijk maakte dat ik mijn onderzoek uitvoerde. Ook de medewerkers van de afdelingen Kennis Advies en Berichtgeving in Rotterdam en Hoofddorp wil ik niet overslaan. Ik heb op drie locaties van de Inspectie Verkeer en Waterstaat - Hoofddorp, Rotterdam en Den Haag - aan veel verschillende bureaus gewerkt en ik ben dankbaar voor al die mensen die mijn vragen beantwoordden, even binnenkwamen met wat informatie, met me meedachten, teksten corrigeerden of me bijvoorbeeld tijdens een lunch inspireerden door een opmerking of vraag. Bij de afdeling procesontwerp en innovatie waar ik gedurende vier jaar gedetacheerd was, werd ik als een collega ontvangen en mijn begeleiders Ton van Essen en Wilfried de Waal verdienen ook een speciaal plaatsje in dit dankwoord. Mijn fijne oud- collega Annemiek wil ik bedanken voor het corrigeren van de Engelstalige samenvatting.

Dit onderzoek was ook niet mogelijk geweest zonder de medewerking van de 'inspectees', die inspecteurs in dit onderzoek bezochten. Zij ontvingen mij aan boord van hun schepen (soms hun thuis) in hun kantoren en luchtvaartuigen, ik mocht vergaderingen bijwonen en zij wilden mij te woord staan. Ook hen wil ik hartelijk bedanken.

Ik heb me altijd thuis en welkom gevoeld op TBM in Delft en ik wil dan ook mijn collega's bedanken. Mijn kamergenoot Mark wil ik niet alleen bedanken voor zijn goede gezelschap, maar hij heeft mij en mijn onderzoek daarnaast geholpen door tijdelijk de rol van dagelijks begeleider op zich te nemen. Met Haiko en Bauke deel ik de interesse voor het onderwerp toezicht. Ook tijdens de verdediging zal ik op jullie kunnen rekenen als mijn paranimsfen. Ik kon daarnaast rekenen op de steun van mijn peergroup: Carla, Casper, Emiel, Harald en

Maartje. Uiteraard wil ik mijn promotoren Hans en Ellen bedanken. In welke fase van het onderzoek ik mij ook bevond, jullie waren er simpelweg voor me. Jullie hebben me uitgedaagd en de ruimte gegeven op momenten dat ik die nodig had. Bedankt dat jullie me al die jaren zijn blijven steunen.

Ook de collega's van het CCV, waar ik enkele jaren gewerkt heb na het afronden van het praktijkdeel van dit onderzoek, wil ik bedanken. Het was fijn dat ik ondergedompeld kon blijven in de wereld van toezicht. Het heeft mijn blik verbreed en instaat gesteld om ervaringen op te doen bij vele andere typen toezichthoudende organisaties. Dit heb ik als heel waardevol ervaren.

Het volleyballen heeft altijd een grote rol gespeeld voor mij, niet alleen de sport zelf, maar ook de mensen die ik daardoor ontmoette. Ik wil dan ook de volleybalteams bedanken waar ik speelde, de club Bravo voor het warme welkom in Brabant. Mijn trainer Lody Zandbergen uit Den Haag wil ik bedanken voor het combineren van wetenschappelijke inzichten en sport. Hij moedigde me bijvoorbeeld aan om te spelen vanuit gevoel, om het rationele denken niet uit te schakelen, maar tijdens een wedstrijd op een lager pitje te zetten. Eén van mijn stellingen is op deze gedachte gebaseerd.

Mijn lieve familie en vrienden wil ik bedanken voor hun steun, afleiding op de juiste momenten en begrip voor de momenten dat ik niet zo veel tijd voor jullie had als ik zou willen. Mijn ouders en schoonouders hebben heel veel opgepast op mijn kinderen, zodat ik tijd kon vrijmaken voor dit onderzoek. Zij hebben voor mij echt het verschil gemaakt in drukke tijden met jonge kinderen en meerdere verhuizingen. Helaas kunnen mijn moeder en mijn schoonvader de afronding van dit proefschrift niet meemaken. Ook een van mijn opa's is in de jaren dat ik aan dit proefschrift schreef overleden en één van mijn oma's zal de afronding niet bewust meemaken. Een bijzondere vermelding is voor mijn vader Aart, die kort nadat hij zelf zijn proefschrift afrondde geconfronteerd werd met de zorg voor en later het verlies van mijn moeder. Na deze lastige periode waarin dit onderzoek volledig stil lag, wist juist jij me weer te motiveren. Ik besef hoe mooi het is dat ik altijd op je kan rekenen. En natuurlijk wil ik mijn man Mark bedanken voor zijn fantastische steun, in zoveel opzichten. Of je nou vrij nam van je werk, eten kookte of tot laat in de avond met me wilde sparren over het onderzoek, alles is samen met jou nog altijd leuker dan alleen, dat gold ook voor het proces van dit proefschrift.

Om terug te komen op het televisieprogramma: de undercover operatie wordt afgesloten met een ontmoeting tussen de baas en de geobserveerde werknemers, waarbij de eerste zijn ware identiteit onthult. De manager vertelt over zijn observaties en er komen tranen bij kijken wanneer er flinke bedragen worden uitdeelt voor verbeteringen aan het bedrijf

(de baas heeft nu de noodzaak van airco in bedrijfswagens ervaren) of een medewerker wordt benoemd om een nieuw trainingsprogramma op te zetten. Zelfs aan medewerkers persoonlijk wordt flinke steun gegeven, bijvoorbeeld door het aanbieden van een vakantie voor het hele gezin of het dekken van medische kosten van een ziek kind.

Het moge duidelijk zijn dat ik mijn ervaringen in de praktijk niet op eenzelfde manier kan afsluiten. Wel kan ik mijn waardering en bewondering uitspreken voor de mensen die ik geobserveerd heb. Ik hoop dat dit onderzoek – net zoals het tv-programma - een beetje bijdraagt aan waardering voor en het wederzijds begrip tussen al die mensen die werken aan de verbetering van het toezicht, of het nou op het niveau van 'de baas' is of op het niveau van interacties in de praktijk.

1 Inleiding

1.1 Toezicht in crisis

Er gebeuren ongelukken, rampen. Veel afschuwelijke incidenten met dodelijke slachtoffers of grote schade aan het milieu vinden plaats buiten Nederland en Europa. Ook in Nederland blijven we niet gevrijwaard van incidenten. De vuurwerkramp in Enschede, de cafébrand in Volendam en de brand in het cellencomplex op Schiphol-Oost, zijn voorbeelden van incidenten die de meeste Nederlanders zich goed herinneren. Om dergelijke rampen zo veel mogelijk te voorkomen zijn er rijksinspectiediensten¹ die al decennia lang toezicht houden op naleving van wet- en regelgeving.²

De laatste jaren is er veel maatschappelijke en politieke aandacht voor toezicht en handhaving. En die is steeds vaker negatief. Het overheidsgezag is niet meer vanzelfsprekend (Coolsma & Wiering, 2001). Handhaving wordt bestempeld als probleem (Van der Vijver & Kouwenhoven, 2004:13). Ottow (2015a) heeft het over ‘toezicht onder vuur’. Van der Voort (2013) concludeert de populariteit van de zinsnede ‘falend toezicht’. Mertens (2011) spreekt zelfs van de crisis van het toezicht. Als er een incident plaatsvindt, wordt de schuld veelal gezocht bij het toezicht dat mogelijk gefaald heeft. Niet het bedrijf dat heeft gehandeld, maar de toezichthouder wordt als boosdoener aangewezen. Wanneer incidenten uitblijven, wordt toezicht bestempeld als een last voor het bedrijfsleven.

Er zijn hoge, maar ook tegenstrijdige verwachtingen van burgers, bedrijven, instellingen en het politieke bestuur aan het toezicht (WRR, 2013). Het wordt ook wel de worsteling van toezichthouders in een neoliberale tijdperk genoemd om onder druk van bezuinigingen te kunnen voldoen aan de blijvend hoge maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van de kwaliteit en effectiviteit van het toezicht terwijl zij tegelijkertijd worden geconfronteerd met de roep om op transparante wijze verantwoording af te leggen over hun werkwijzen en de resultaten (Van Wingerde, Mascini & Barth, 2018:9).

1.1.1 Inspectiediensten onder druk

De Nederlandse inspectiediensten opereren in een omgeving die volop verandert. Inspectiediensten staan onder druk van deze veranderingen en dit heeft gevolgen voor de

¹ Rijksinspecties of rijksinspectiediensten zijn toezichthoudende organisaties die direct onder ministeriële verantwoordelijkheid vallen en die zich hebben verenigd in de Inspectieraad (Van den Broek, 2015:542) in de uitgave ‘Toezicht’ onder redactie van Mertens, Muller en Winter).

² Uiteraard zijn er verschillende opvattingen over het doel van inspectiediensten; toezien op wet- en regelgeving, maar ook naleving bevorderen of het minimaliseren van risico’s kunnen worden genoemd.

inrichting van het toezicht. Er is een roep om meer toezicht, een roep om minder toezicht of een roep om een andere inrichting van het toezicht. Er ontstaat steeds meer toezichtbeleid en dit heeft over het algemeen een sterk normatief karakter. Modellen voor toezicht schrijven veelal voor hoe en in welke omstandigheden moet worden gereguleerd en gehandhaafd (Huisman & Beukelman, 2007:43).

Omgeving verandert

Mertens (2014) benoemt ontwikkelingen binnen de overheid zoals meer privatisering van taken, meer decentralisatie, meer eigen verantwoordelijkheid voor instellingen, meer aandacht voor het belang van burgers en meer aandacht voor marktwerking. De WRR (2013) geeft aan dat na een periode van deregulering, privatisering, verzelfstandiging en decentralisatie aan de ene kant en toenemende verwachtingen van toezicht aan de andere kant, het belang en de zichtbaarheid van het toezicht enorm zijn gegroeid (WRR, 2013:21).

Inspectiediensten veranderen hun toezicht

Onder druk van beleid van kosten- en lastenvermindering en in combinatie met hooggespannen verwachtingen, kiezen de meeste toezichthouders voor professionalisering en innovatie van hun toezicht (WRR, 2013, 9). Van der Voort (2013) benoemt de (ogenschijnlijk) tegenstrijdige ontwikkelingen van nadruk op kwaliteit van de handhaving versus administratieve lastenverlichting. Om deze ontwikkelingen te verenigen was er in de jaren negentig veel aandacht voor oplossingen en concepten als slagvaardig, selectief, risicogebaseerd toezicht maar ook vormen van zelfregulering (Van der Voort, 2013:2-3). Andere oplossingsrichtingen waar toezichthouders voor hebben gekozen zijn systeemgericht toezicht, privaat toezicht en benutten van signalen van burgers' (WRR, 2013).³

Er ontstaat toezichtbeleid

In sterk toenemende mate wordt er nagedacht over de manier waarop het toezicht moet worden ingericht en aan welke criteria goed toezicht moet voldoen. 'Handleidingen en handboeken over methodologie van toezicht(werk), en breder: over controlewerk of doelmatigheidsonderzoek bestonden vijftientig jaar geleden niet of nauwelijks' (Leeuw & Willemsen, 2006). Er ontstaat 'toezichtbeleid' (Mertens, 2011:55). Er zijn volop kaders en modellen ontwikkeld voor het houden van toezicht. Inspectiediensten geven vorm aan richtlijnen, leidraden, toezichtarrangementen en inspectieprogramma's. Een toonaangevend voorbeeld van zo'n kader is de Tweede Kaderstellende Visie op Toezicht (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2005). In dit rapport met de titel 'Minder last, meer effect', staat dat het perspectief van burgers, bedrijven en organisaties

³ (Zie ook Themanummer Innovaties in het toezicht', *Tijdschrift voor Toezicht*, 2013-4, p. 87-88)

op toezicht centraal moet staan bij de visie op toezicht. Er worden zes principes van goed toezicht geformuleerd die leidend zouden moeten zijn voor de inrichting van het toezicht. Toezicht moet selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel zijn. Een tweede voorbeeld is het programma 'Vernieuwing Toezicht'⁴ dat als onderdeel van de vernieuwing van de Rijksdienst is opgezet. Het toezicht zou er volgens het programma als volgt uit moeten zien: 'Inspecties zijn vooral gericht op risicovolle bedrijfsprocessen en goede bedrijven worden minder gecontroleerd. Inspecteurs stimuleren het naleven van regels en de eigen kwaliteitssystemen van bedrijven staan centraal. Toezichthouders werken veel nauwer met elkaar samen en ondernemers kunnen op veel terreinen terecht bij één inspectieloket voor toezicht in hun branche.'

Sterk normatief gedreven veld

In dit soort programma's en rapporten wordt vaak een beeld geschetst over hoe het toezicht eruit zou moeten zien en er worden veronderstellingen gedaan over de effecten van toezicht. Er is echter minder bekend over de keuzen die inspecteurs maken op de werkvloer. De WRR benoemt het beperkte inzicht in de doorwerking van innovaties op de werkvloer (WRR, 2013:57). Ook de gekozen toezichtmodellen hebben een normatief karakter (Huisman & Beukelman, 2007:43). Bij dit soort modellen kan gedacht worden aan risk based regulation of responsive regulation. De gedachte achter responsive regulation bijvoorbeeld, is dat handhaving nauw aan dient te sluiten bij de aard van de overtreder en de oorzaken van overtreding. Ayres en Braithwaite (1992) hanteren handavingspiramiden waarin sancties en handavingsstrategieën in oplopende zwaarte worden toegepast (Huisman & Beukelman, 2007:42). Dit zijn voorbeelden van modellen en strategieën die door veel toezichthouders in Nederland zijn omarmd en kunnen worden bestempeld als algemene beleidsopvattingen. De auteurs constateren een gebrekkige empirische onderbouwing van dit soort modellen.

Het normatieve karakter van modellen is op zich niet problematisch. De modellen als responsive regulation hebben het toezicht veel gebracht en hebben in sterke mate bijgedragen aan toezichtontwikkeling. Wel kan het problematisch worden als organisaties en onderzoekers de normatieve assumpties van modellen overnemen en gebruiken om onderzoek te doen en de praktijk te evalueren. Als het perspectief wordt omgedraaid en de praktijk vanuit het perspectief van inspecteurs wordt bekeken, ziet de wereld er wellicht heel anders uit. Inspecteurs maken eigen interpretaties en maken vanuit een bepaalde context afwegingen. Zij handelen over het algemeen niet volgens de normatieve assumpties van een model. In dit onderzoek wordt dan ook juist gestart met het perspectief van inspecteurs. De praktijk van het toezicht, het operationele inspectieproces, staat centraal.

⁴ http://www.inspectieloket.nl/vernieuwing_toezicht/ (geraadpleegd op 8-9-2015)

1.1.2 Het operationele inspectieproces

Toezicht wordt uitgevoerd door mensen. Er zijn individuen - inspecteurs en inspectees- die het toezicht daadwerkelijk in de praktijk vormgeven. Groeneveld (2016) bijvoorbeeld, heeft in haar oratie niet alleen aandacht voor de structuur van publieke organisaties, maar bepleit ook aandacht voor de mensen die er werken. Het slagen van elk beleid komt uiteindelijk neer op hun dagelijks werk waaraan door de samenleving hoge eisen worden gesteld (Groeneveld, 2016:11). In het geval van toezicht, is wet- en regelgeving gericht op bedrijven die geacht worden de regels na te leven. Medewerkers van inspectiediensten, de inspecteurs⁵, gaan na of bedrijven aan wet- en regelgeving voldoen.⁶ Medewerkers van onder toezicht staande bedrijven, de inspectees⁷, verstrekken informatie. Het toezicht kan op veel verschillende manieren zijn georganiseerd, maar meestal vindt op enig moment een interactie plaats tussen inspecteurs en inspectees. In kaders voor toezicht is over het algemeen minder aandacht voor dit microniveau van het toezicht. Het beeld in de maatschappij van toezicht is bovendien nogal eens simpel en rechtlijnig; er zijn wetten en regels en die moeten worden gehandhaafd. Steenhuisen en Van der Voort (2015:109) geven deze karikatuur weer van een toezichthouder die enkel en alleen de wet handhaaft, en zich niet bezig hoeft te houden met de waaromvragen achter wet- en regelgeving. Zij argumenteren dat dit beeld steeds minder vanzelfsprekend is dan pak hem beet een decennium geleden. In deze paragraaf wordt aan de hand van een aantal begrippen weergegeven dat het toezicht in de praktijk aanzienlijk gecompliceerder kan zijn dan het rechtlijnige beeld dat soms overheerst in maatschappelijke discussie en een grondslag vormt voor beleidskaders.

Keuzes van inspecteurs en interactie tussen inspecteurs en inspectees

De praktijk van het toezicht krijgt mede vorm door de dagelijkse processen zoals die zich afspelen tussen de inspecteur en de inspectee (Hawkins & Thomas, 1984). Het belang van het gedrag van overheidsmedewerkers in de uitvoering, wordt benadrukt door Lipsky die al in 1980 stelde dat 'Street Level Bureaucrats' niet alleen uitvoerders van beleid, maar ook beleidsmakers zijn (Lipsky, 1980). De keuzen van inspecteurs zijn vanuit dit perspectief bepalend voor de manier waarop beleid in de praktijk vorm krijgt (Winter, 2002). Ook Nielsen (2006b) benadrukt het belang van de keuzen van de inspecteur en de interactie met de onder toezicht staande. Zij stelt dat om het gedrag van de uitvoerende ambtenaar te begrijpen er ook naar de interactie tussen de ambtenaar en de cliënt gekeken moet worden. Ook wordt verondersteld dat de effecten van controles onder andere afhankelijk zijn van

⁵ In dit onderzoek wordt meestal de term inspecteur gehanteerd. De functiebenaming verschilt per inspectiedienst en per organisatieonderdeel. Andere benamingen zijn bijvoorbeeld handhaver, toezichthouder, expert of auditor.

⁶ Controleren op regelnaleving is uiteraard slechts een van de taakopvattingen van inspecteurs en inspecties. Desondanks behelst het toezicht op enig moment een toepassing van regels op een praktijksituatie.

⁷ Andere benamingen zijn: onder toezicht staande, onder toezicht gestelde, normadressant, toezicht genietende, gereguleerde.

de interactie tussen handhavers en bedrijven. De mate van regelnaleving is een gezamenlijke productie van reguleerder en gereguleerde (Huisman & Beukelman, 2007:36).

Samengevat en implicaties voor het onderzoek: Het operationele inspectieproces verloopt in interactie tussen inspecteurs en inspectees. Het verloop en uitkomsten van het proces worden in belangrijke mate bepaald door de keuzen van inspecteurs en de interactie tussen inspecteurs en inspectees. In dit onderzoek wordt dan ook de keuzen van inspecteurs in interactie met inspectees bestudeerd.

Een multi-actor context: De inspecteur en inspectee in een netwerk

Bij toezicht zijn veel meer actoren betrokken dan alleen inspecteurs en inspectees. De Bruijn en Ten Heuvelhof (2005) schetsen een netwerk van toezicht en handhaving, waar ook spelers zoals brancheverenigingen, andere toezichthouders, andere onder toezicht staande bedrijven en politieke bestuurders deel van uitmaken. Inspecteurs en inspectees zijn bovendien beiden onderdeel van een organisatie, welke ook weer uiteengerafeld kan worden in actoren die een rol spelen bij het toezicht. Er zijn managers, collega-inspecteurs en -inspectees en beleidsontwikkelaars. De aanwezigheid van zo veel andere actoren heeft gevolgen voor het toezicht. In het theoretisch kader worden deze gevolgen verder uitgewerkt. De veronderstelling is dat toezicht in een netwerkcontext in ieder geval aanzienlijk wordt gecompliceerd door de relaties tussen verschillende actoren en de bijbehorende mogelijkheden tot strategisch gedrag. Een inspectee zal bijvoorbeeld geconfronteerd kunnen worden met strijdige instructies als hij te maken heeft met meerdere inspecteurs. De inspectee kan hier gebruik van maken en de instructies van de ene inspecteur niet uitvoeren, waarbij hij een beroep doet op de andere. De inspecteurs zijn vervolgens genooddaakt om samen te werken of de inspectee te helpen met het maken van een afweging tussen de strijdige instructies (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2005:13-14).

Samengevat en implicaties voor het onderzoek: De inspecteur en de inspectee opereren in een netwerk van toezicht. In dit onderzoek wordt het operationele inspectieproces bestudeerd, maar niet geïsoleerd van andere actoren in het netwerk. In dit onderzoek is ook aandacht voor strategieën van inspecteurs bij de uitvoering van hun werk.

Een dynamische multi-value context

De actoren in een netwerk hebben vaak verschillende belangen en ook verschillende opvattingen over hoe het inspectieproces op het operationele niveau eruit zou moeten zien. Het onderscheid tussen waarden, doelen en belangen is hier relevant (Steenhuisen & Van der Voort, 2015:112): Als iemand aan een situatie waarde hecht, dan heeft die persoon belang bij die situatie en wordt het bereiken van die situatie een doel. Doelen zijn intentioneel en vooraf bekend, terwijl waarden dat niet hoeven te zijn. Belangen dienen de

mensen die ze hebben en op basis van een belang kan een (economisch) optimale keuze worden beredeneerd. Waarden kunnen ook los zijn gekoppeld van een persoon of van effecten. Inspecteurs en inspectees krijgen in hun werk met die doelen, belangen en waarden te maken. Een analyse van een paar beleidsdocumenten levert al snel een aanzienlijke hoeveelheid criteria voor goed toezicht op: Het kabinet heeft criteria vastgesteld en principes van goed toezicht geformuleerd in de Kaderstellende Visie op Toezicht II. Dit document is slechts een voorbeeld van een rapport dat is opgeleverd door een ambtelijke commissie.⁸ De inspectiediensten op hun beurt, geven vorm aan de inrichting van hun toezicht en stellen ook criteria vast voor het toezicht. Vanuit de juridische discipline zijn er de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zo moet het inspectieproces onder andere ook voldoen aan de beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Ook de inspectie heeft zijn ideeën over hoe het toezicht eruit zou moeten zien. Een voorbeeld van een categorie criteria die deze ideeën weergeeft, zijn de zogenaamde 'belevingsfactoren' die zijn geformuleerd en worden gebruikt om op een kwalitatieve manier de lasten van toezicht op de sector te meten (Eenduidig toezicht, 2007). Hieruit blijkt dat bijvoorbeeld het tijdstip, de duur van de inspectie en de houding van de inspecteur belangrijk zijn. Vanuit een netwerkperspectief is het bijvoorbeeld ook van belang of partijen hebben geleerd, of duurzame relaties zijn ontstaan en of het proces fair is verlopen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007: 104-105). Nog steeds worden nieuwe criteria geformuleerd en criteria veranderen bovendien door de tijd heen.⁹ Invulling geven aan een dergelijke lijst met criteria (figuur 1.1) lijkt een bijna onmogelijke taak en opnieuw kan geconcludeerd worden dat toezicht in een netwerkcontext geen gemakkelijke opgave is.

Samengevat en implicaties voor het onderzoek: Het inspectieproces vindt plaats in een dynamische multi-value context. In het onderzoek is oog voor bestaan van meerdere waarden en hun dynamiek.

⁸ Zie voor een overzicht van het handhavingsbeleid vanaf de jaren negentig hoofdstuk 3 van het WRR rapport *Toezen op publieke belangen* (2013) of Mertens (2011) of Van den Broek (2015).

⁹ In 2011 werd bijvoorbeeld gewerkt aan een derde Kaderstellende Visie op toezicht, Ottow benoemt in haar boek *Market and Competition Authorities: Good Agency Principles* (2015b), vijf principes (LITER: Legelity, Independence, Transparency, Effectiveness and Responsibility) voor goed toezicht.

					KVoTII
					Selectiviteit
					Stuviaardigheid
			Toezicht in beweging (IVW)		Interwerkend
			Selectief: Integraal beeld per domein		afhankelijk
			Effect: Eigen verantwoordelijkheid		professioneel
			Redig: (Flexibele response)		
Algemene beginselen van behoorlijk bestuur				Belevingsfactoren	
Zorgvuldigheidsbeginsel				Focus op details	
Motiveringsbeginsel				Samenloop met andere inspecties	
Rechtszekerheidsbeginsel				Duidelijkheid over het doel van de inspectie	
Evenredigheidsbeginsel				Deskundigheid, houding en werkwijze inspecteur	
Gelijkheidsbeginsel				Proportionaliteit opgelegde maatregelen	
Rechtvaardig				Plausibiliteit van de inspectievragen	
Redelijkheid	Netwerkperspectief			Leereffect voor het bedrijf	
Consistent	Effectief en efficiënt			Duur van de inspectie	
Verbod o	Partijen hebben geleerd			Tijdstip van de inspectie	
Fair-play	Partijen zijn tevreden			Kwaliteit rapportage en vervolgactiviteiten	
Legitiem	Problemen zijn opgelost				
Vertrouw	Duurzame relaties ontstaan				
Verbod o	Proces is fair verlopen				
Plicht tot					
Materiele					

Figuur 1.1 Criteria voor de kwaliteit van het toezicht

Algemene of conflicterende criteria

De principes voor goed toezicht, zoals ‘professioneel’ en ‘transparant’, hebben een hoog ‘feel good’ gehalte; Iedereen is er voorstander van en het is bijna onmogelijk om ertegen te zijn. De principes uit de Kaderstellende Visie (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2005) zijn gericht op het brede scala aan toezichthoudende organisaties in Nederland en daardoor –logischerwijs– algemeen en abstract geformuleerd. Dat is ook de kracht van principes. Het is echter niet duidelijk op welke manier deze eisen vorm krijgen op het operationele niveau van toezicht. Criteria aan het toezicht kunnen bovendien tegenstrijdig zijn. Eijlander spreekt van dilemma’s rond toezicht, zoals (on)voorspelbaarheid versus transparantie (Eijlander, van Gestel, Ligthart, & Waslander, 2002:150). Anderen benoemen spanningsvelden in de handhaving (Boek & Visser, 2005), zoals tussen verleiden en afschrikken, principe en pragmatisme, maatwerk en bulkwerk of overheid en nevenheid. Een ander voorbeeld is dat tussen systeemwerking versus incidentbestrijding (Inspectie Verkeer en Waterstaat, 2004:7). De toezichthouder is ook wel getypeerd als een koorddanser die zich door de verschillende spanningsvelden moet bewegen (Ottow & Robben, 2012). Spanningen worden vaak pas zichtbaar in de praktijk op het moment dat concrete keuzen gemaakt moeten worden (Lindblom, 1959:82; Thacher en Rein, 2004:41 in Steenhuisen, 2009:11). Door algemene of conflicterende criteria neemt het aantal keuzemomenten voor inspecteurs potentieel toe. De beslissingen op de werkvloer worden

van invloed geacht op de uitkomsten van beleid. De manier waarop op de werkvloer met die spanningen wordt omgegaan, heeft dus mogelijk gevolgen voor de kwaliteit van het toezicht.

Samengevat en implicaties voor het onderzoek: Criteria voor goed toezicht zijn vaak algemeen en kunnen bovendien conflicteren. In dit onderzoek is dan ook in het bijzonder aandacht voor de manier waarop inspecteurs invulling geven aan criteria die een plek hebben in toezichtbeleid en de manier waarop inspecteurs afwegingen maken tussen verschillende waarden.

1.1.3 Black box openen

Rijksinspecties willen hun toezicht verbeteren en moeten soms ook noodgedwongen veranderingen doorvoeren. Inspectiediensten werken hard aan de verbetering van het toezicht waarbij aandacht is voor verschillende modellen en strategieën van toezicht. Vanuit de literatuur over beleid en uitvoering is bekend dat ook beslissingen op de werkvloer van invloed kunnen zijn op de uitkomsten van beleid. In dit onderzoek wordt toezicht niet gezien als input-output model met daar tussenin een black box, maar wordt de black box geopend.

De black box openen is in het licht van de beschreven ontwikkelingen extra interessant omdat de rol van inspecteurs verandert (Van de Walle & Raaphorst, 2018). Enerzijds lijken ontwikkelingen in toezichtbeleid de rol van inspecteurs te beperken. Zo zijn er steeds meer organisatorische instructies en handleidingen voor het toezicht. Daarnaast worden werkwijzen nagestreefd met modelmatige plannings met targets en checklists. Bovendien dragen ontwikkelingen zoals een systeembenadering, fusies tussen inspectiediensten en bezuinigingen er potentieel toe bij dat inspecteurs steeds verder af komen te staan van individuele objecten en mensen. Anderzijds lijken ontwikkelingen in toezichtbeleid het beroep op inspecteurs te vergroten. De manier waarop wet- en regelgeving wordt ingevuld, wordt meer aan de sector overgelaten. Waarden worden minder sterk geoperationaliseerd in wetten. Inspectiediensten hebben hierdoor minder steun aan de wet en krijgen meer discretionaire ruimte om zelf waarden in te vullen, bijvoorbeeld bij vormen van doelregulering en zelfregulering (Steenhuisen & Van der Voort, 2015:109,118). Er komt nogal een pakket aan eisen af op inspecteurs. Hoe maken zij afwegingen? Bovendien werken zij in een netwerkcontext waarbij ze te maken hebben met, conflicterende belangen en strategisch gedrag. Wat betekent dit voor operationele inspectieprocessen en hoe verloopt dit 'spel'?

Wat gebeurt er in de black box en waarom? Hoe kan de bijdrage van inspecteurs en de organisatiebijdrage worden geoptimaliseerd? Het openen van de black box is belangrijk

want, toezicht is weliswaar het sluitstuk van de beleidsketen, maar zonder inzicht in de black box is het niet zinvol om uitspraken te doen over beleid. Als onjuiste veronderstellingen worden gedaan over de inhoud van de black box, bestaat de kans op onverwachte en ongewenste uitwerkingen van beleid.

1.2 Doelstelling en vraagstelling

Dit proefschrift heeft tot doel om het verloop van operationele inspectieprocessen te beschrijven en hierdoor inzichten te verkrijgen die inspectiediensten kunnen gebruiken bij de vernieuwing en verbetering van hun toezicht.

Beschrijven

Het doel is een rijk gedetailleerd inzicht in operationele inspectieprocessen, zoals die zich afspelen tussen inspecteurs en inspectees. De empirische werkelijkheid is het uitgangspunt voor dit onderzoek. Inspectieprocessen worden primair beschreven vanuit het perspectief van inspecteurs en hun gedrag. Er is extra aandacht voor de momenten waarop inspecteurs afwegingen maken. De interactie tussen inspecteur en onder toezicht staande is onderdeel van dit inspectieproces en wordt verondersteld van invloed te zijn op de kwaliteit van het toezicht. Het onderzoek omvat om die reden het interactieproces tussen inspecteurs en inspectees. Bij de beschrijving worden daarnaast de onafhankelijke variabelen in kaart gebracht die van invloed zijn op het verloop van operationele inspectieprocessen. Daarbij wordt in dit onderzoek een open benadering gekozen, om op voorhand geen variabelen uit te sluiten.

Verklaren

Om inzichten te bieden die inspectiediensten kunnen gebruiken bij de vernieuwing en verbetering van hun toezicht is het van belang om te weten waaróm operationele inspectieprocessen zich op een bepaalde manier afspelen. Er wordt een theoretisch raamwerk vormgegeven op basis van drie benaderingen (de street-level benadering, de principaal-agent benadering en de netwerkbenadering), om het gedrag van actoren en het verloop van processen te begrijpen en verklaren. In hoofdstuk 3 wordt de keuze voor deze benaderingen onderbouwd.

Adviseren

Om bruikbare inzichten te bieden, moet niet alleen inzichtelijk zijn hoe het inspectieproces verloopt, maar ook hoe het wordt beïnvloed door toezichtbeleid, dat handreikingen biedt voor de kwaliteit van toezicht. In het onderzoek is daarom geïnventariseerd wat wordt verstaan onder kwaliteit van toezicht. Dit wordt uitdrukkelijk gedaan vanuit verschillende

perspectieven, want wat vanuit het ene perspectief bijdraagt aan kwaliteit, hoeft dat vanuit een ander perspectief niet noodzakelijk te doen. Ook gaat het niet om het vellen van een oordeel over de kwaliteit van het toezicht, maar om inzicht in de totstandkoming daarvan. In paragraaf 10.7 wordt met de kennis van operationele inspectieprocessen gereflecteerd op kwaliteit van het toezicht.

Interpretatieve onderzoeksbenadering

De praktijk op het meest operationele niveau staat centraal en de kern van dit onderzoek gaat over een rijke beschrijving vanuit het perspectief van die praktijk. Dit onderzoek gebruikt een interpretatieve onderzoeksbenadering (Parker & Nielsen, 2011 in Van Wingerde, 2012:15). Als in dit onderzoek wordt gesproken over (on)afhankelijke variabelen, verklaringen of verbanden, dan gaat het niet om het toetsen van hypothesen en het aantonen van causale verbanden, maar om de waarom-vraag en het inzicht in de onderliggende processen (gebaseerd op Van Wingerden, 2012:16).

Vraagstelling

De hoofdvraag en deelvragen zijn:

Hoe verlopen operationele inspectieprocessen op het niveau van inspecteurs en inspectees en welke inzichten levert dit op die kunnen bijdragen aan de verbetering van toezicht?

1. Wat is bekend in de literatuur over het verloop van operationele inspectieprocessen en de overwegingen van inspecteurs daarbij?
2. Welke beleidskaders zijn er voor operationele inspectieprocessen?
3. Hoe verlopen operationele inspectieprocessen in de praktijk?
4. Welke verklaringen zijn er voor het verloop van operationele inspectieprocessen?

De eerste vraag wordt beantwoord door middel van een literatuurstudie. Een onderdeel van deze vraag gaat over de manier waarop operationele inspectieprocessen beschreven kunnen worden. Het operationele inspectieproces wordt gedefinieerd aan de hand van verschillende activiteiten in het operationele inspectieproces. Het uitgangspunt is de definitie van toezicht: informatie verzamelen over een object of bedrijf, informatie beoordelen en interveniëren in de geconstateerde situatie, indien nodig (Algemene Rekenkamer, 1998; De Ridder, 1990)¹⁰. Een ander deel van de vraag gaat over de manier waarop het verloop van operationele inspectieprocessen wordt beïnvloed. Dit kunnen de eerdergenoemde kenmerken van het netwerk zijn, maar mogelijk ook kenmerken van

¹⁰ Deze definitie vormde ook de basis voor de twee Kaderstellende Visies op Toezicht en Het begrippenkader Rijksinspecties (Velders & Brunia, 2013:20).

inspecteurs of de fysieke omgeving. In de literatuur wordt gezocht naar variabelen die verondersteld worden van invloed te zijn op het gedrag van inspecteurs, gedrag van inspectees en op de interactie tussen beiden. Een andere context kan leiden tot een ander verloop van operationele inspectieprocessen. De resultaten worden gebruikt om een conceptueel model op te stellen dat vervolgens de basis vormt voor het empirisch onderzoek.

Voor het beantwoorden van overige vragen is gekozen voor een combinatie van twee onderzoeksstrategieën. Een casestudy design in combinatie met een etnografische benadering is gekozen om inzicht te krijgen in het verloop van operationele inspectieprocessen. De onderzoeker kruipt als het ware bijna in de hoofden van inspecteurs in de context van hun dagelijkse werk om daar een uitgebreid verslag over te produceren. Er zijn subcases geselecteerd in de sectoren luchtvaart en zeevaart. Dataverzameling heeft plaatsgevonden door middel van documentenanalyse, participerende observatie, interviews, vragenlijsten en geplande discussiegroepen. In hoofdstuk 4 zijn de onderzoekstrategie en methoden van dataverzameling uitgewerkt. Op basis van het conceptuele model wordt er een beschrijving gegeven van operationele inspectieprocessen. Voor iedere subcase wordt het stramien gevolgd van de stappen van een inspectieproces. Daarbij wordt ook beschreven op welke manier het operationele inspectieproces wordt beïnvloed. De variabelen die in het theoretisch hoofdstuk zijn vastgesteld vormen hierbij een leidraad. Met behulp van theoretische benaderingen wordt betekenis gegeven aan de bevindingen en worden conclusies geformuleerd.

1.3 Afbakening

Terminologie

Een eerste opmerking is dat er in de toezichtsliteratuur en in de praktijk van het toezicht veel termen gebruikt worden voor min of meer hetzelfde onderwerp. Eerder kwamen al de hoeveelheid benamingen voor inspecteur (handhaver, toezichthouder, expert of auditor) en inspectee (onder toezicht staande, onder toezicht gestelde, normadressant, toezicht genietende, gereguleerde) aan bod. Er worden ook verschillende definities van toezicht en handhaving gebruikt. Deze definities benadrukken verschillende elementen van het proces van toezicht houden, waarbij niet altijd sprake is van een scherpe afbakening. Daarbij komt dat de termen handhaving, toezicht, inspectie, interveniëren, enforcement en regulation nog wel eens door elkaar gebruikt worden. Met handhaving wordt veelal de laatste fase van het toezicht bedoeld; de interventie. Overigens wordt handhaving ook juist breder gedefinieerd dan toezicht. In dit onderzoek wordt handhaving gezien als een onderdeel van toezicht. De term toezicht is gehanteerd, maar soms is ook de term handhaving gebruikt, wanneer een bron expliciet spreekt over handhaving of wanneer daadwerkelijk bedoeld

wordt op de handhavende fase van het toezicht. In hoofdstuk 2 is bijvoorbeeld aangesloten bij de veelgebruikte term handhavingsstijl. Met het begrip inspecteur wordt bedoeld op een individu. Met het begrip toezichthouder wordt de toezichthoudende organisatie bedoeld, in dit onderzoek ook wel vaak de inspectie, inspectiedienst of de inspectieorganisatie genoemd.

Een tweede opmerking gaat over Engelstalige terminologie. Er is bij veel voorkomende Engelstalige concepten gekozen om de Engelstalige term te hanteren of een vertaling te kiezen die in Nederlandse literatuur wordt gehanteerd en zo goed mogelijk de lading dekt. Voorbeelden zijn *discretion* (beleidsvrijheid, beslisruimte, discretionaire ruimte, handelingsruimte), *coping* (gedrag van uitvoerende ambtenaren om met spanningen om te gaan), *street-level bureaucrats* (street-level ambtenaar, uitvoerende ambtenaar, contactambtenaar, frontline ambtenaar) en *shirking gedrag* (opportunistisch gedrag, gedrag van een agent om zijn eigen belang na te streven).

Motieven en vormen van toezicht

Er zijn verschillende motieven voor het houden van toezicht. Voor de handhaving worden bijvoorbeeld de volgende doelen benoemd: Het kan een middel zijn waarmee de overheid een gedragsverandering wil bewerkstelligen of een manier om de maatschappelijke afkeuring van het afwijkende gedrag uit te drukken. Handhaving kan daarnaast het doel hebben de overtreders te straffen, zowel ten behoeve van de slachtoffers als van de maatschappij, of de goedwillende burger te ondersteunen. Daarnaast is handhaving een manier om het gezag van de overheid te ondersteunen (Nota Criminaliteitsbeheersing, 2002; Van der Vijver en Kouwenhoven, 2004; Van Duyne en Kwanten, 2004 in Boek & Visser, 2005:13).

Naast verschillende motieven zijn er ook verschillende manieren waarop het toezicht georganiseerd wordt. Een veelgebruikt onderscheid is dat tussen uitvoeringstoezicht, nalevingstoezicht en interbestuurlijk toezicht. Uitvoeringstoezicht is het toezicht op de uitvoering van publieke taken door zelfstandige organisaties. Nalevingstoezicht is het toezicht op burgers en bedrijven. Interbestuurlijk toezicht betreft het toezicht op de uitvoering van publieke taken door decentrale overheden (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2005). Eerstelijns toezicht en tweedelijns toezicht zijn andere termen die voor de bovengenoemde vormen van toezicht worden gebruikt. Eerstelijnstoezicht is het toezicht op gedragingen van burgers en bedrijven. Tweedelijnstoezicht is het toezicht op gedragingen van (mede) overheden (Bekkers, Fenger, Homburg, & Ringeling, 2003:451; F.J.H. Mertens, 2011:168).

Binnen bovengenoemde vormen van toezicht kunnen weer vormen van toezicht worden onderscheiden zoals metatoezicht, systeemtoezicht, producttoezicht of procestoezicht. Dit zijn verschillende manieren om invulling te geven aan de eerdergenoemde driedeling. De termen metatoezicht en systeemtoezicht worden door elkaar gebruikt. Hier wordt het houden van toezicht op systemen en processen onder verstaan, waarbij de feitelijke inhoud, dus het product of het resultaat, niet langer het primaire object van de controle is (Borghouts, 2002).

Dit onderzoek gaat over eerstelijns- en tweedelijns toezicht, over product- en systeemtoezicht. Dit is een methodologische keuze, om te verkennen of -en op welke manier- het verloop van operationele inspectieprocessen varieert met variatie in inrichting van het toezicht.

Inspectie Verkeer en Waterstaat

Toezicht wordt in uiteenlopende vormen uitgeoefend door veel verschillende soorten personen, bedrijven, organisaties en instanties. Dit onderzoek gaat over toezicht door rijksinspecties, in het bijzonder over het toezicht door de Inspectie Verkeer en Waterstaat in de sectoren zeevaart en luchtvaart. Het onderzoek is voortgekomen uit een samenwerking tussen de TU Delft en de Inspectie Verkeer en Waterstaat. De onderzoeker was gedurende de uitvoering van het onderzoek in deeltijd gedetacheerd bij de afdeling Handhavingsbeleid en Innovatie van de inspectie. Ten tijde van het onderzoek was de inspectie een agentschap van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De inspectie houdt toezicht op transportsectoren en had als missie: 'het bewaken en bevorderen van een veilig en duurzaam gebruik van weg, water, lucht en rail door burgers en ondernemers en het berichten over de resultaten van het werk in openbaarheid' (Inspectie Verkeer en Waterstaat, 2004).¹¹

De inspectie had haar toezicht georganiseerd via vier 'domeinen van toezicht': Rail en wegvervoer, Scheepvaart, Luchtvaart en Waterbeheer (figuur 1.2). Transportsectoren hebben een sterk internationaal karakter. Er zijn op nationaal en internationaal niveau veel spelers actief. Bovendien vindt het toezicht plaats door fysieke inspecties van technische objecten waarbij veelal interactie plaatsvindt tussen inspecteurs en inspectees. Ook worden er verschillende vormen van toezicht uitgeoefend in deze sectoren. De verwachting was dan ook dat zodoende een groot aantal kenmerken dat verondersteld wordt van invloed te zijn op het verloop van operationele inspectieprocessen, aanwezig zou zijn in

¹¹ Deze missie is herkenbaar in het instellingsbesluit van de Inspectie Leefomgeving en Transport: volgens dit besluit bewaakt en stimuleert de ILT de naleving van wet- en regelgeving voor een veilige en duurzame leefomgeving en transport (Mertens, Muller & Winter: 2015:459).

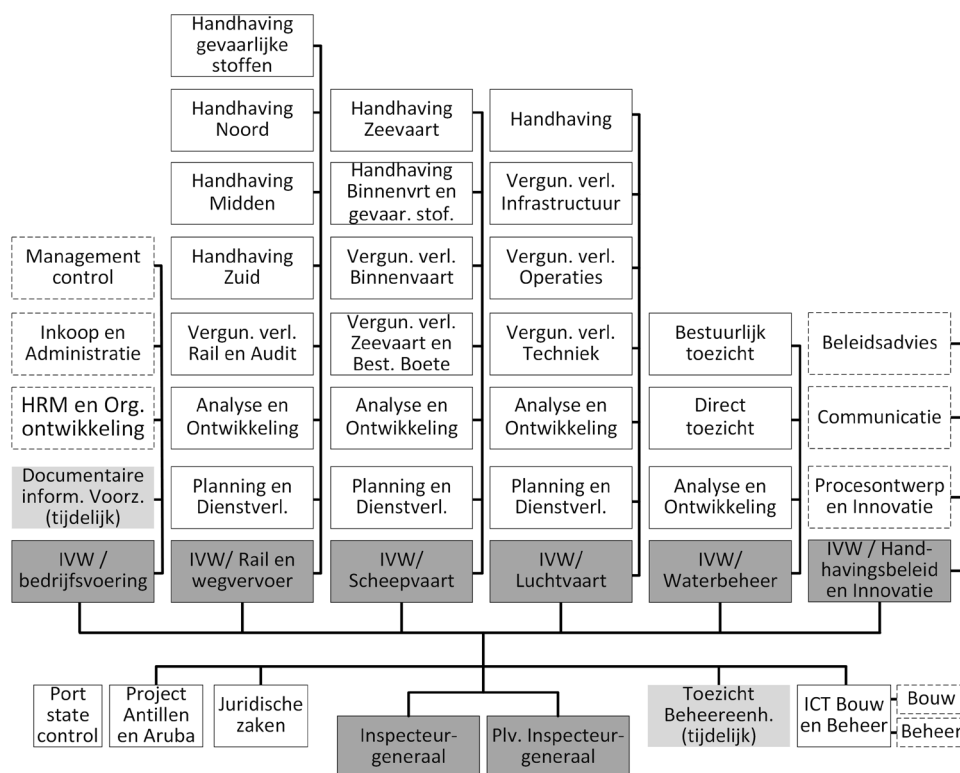
deze sectoren. Met andere woorden dat hier een aanzienlijk netwerk van toezicht is. De afwegingen bij selectie van cases worden uitgewerkt in het methodologisch hoofdstuk.

De Inspectie Verkeer en Waterstaat is na de uitvoering van dit onderzoek opgegaan in de Inspectie Leefomgeving en Transport. In de context van dit onderzoek is echter de situatie ten tijde van het onderzoek bepalend, reden waarom steeds naar de Inspectie Verkeer en Waterstaat wordt verwezen.

Beleid en toezichtontwikkeling

Beleid wordt vaak gezien als de tegenhanger van de praktijk van uitvoering. Zo gezien wordt beleid alleen gevormd bij de beleidsafdeling van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. In dit onderzoek wordt een bredere definitie gehanteerd waarbij beleid de kaders omvat die voor inspecteurs voorhanden zijn bij hun werk. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen inhoudelijk beleid over onderwerpen, gericht op het handelen van de onder toezicht staanden in de transportsectoren en beleid gericht op het handelen van de inspecteurs en de inspectieorganisatie zelf: toezichtbeleid. In dit onderzoek gaat het om dit 'toezichtbeleid'. Vanuit dit perspectief is de afdeling Handhavingsbeleid en Innovatie¹² relevant, waar inspectie medewerkers werken aan de ontwikkeling van het toezicht. De onderzoeker was gedurende vier jaar en drie maanden bij deze afdeling gedetacheerd.

¹² Gedurende de uitvoering van het onderzoek hebben reorganisaties plaatsgevonden met gevolgen voor de naamgeving van afdelingen. Bij aanvang van het onderzoek heette deze afdeling 'Toezicht Ontwikkeling'.



Figuur 1.2 Organogram van de IVW ten tijde van de dataverzameling (2006-2010)

Relevantie

De antwoorden op onderzoeksvragen zijn zowel maatschappelijk als wetenschappelijk relevant. Het proefschrift levert een bijdrage aan de verbinding tussen de inspecteurs op het meest operationele niveau en de organisatie en het toezichtbeleid. De inzichten in operationele inspectieprocessen en de aanbevelingen in dit proefschrift bieden toezichtontwikkelaars handvaten bij de verbetering en vernieuwing van het toezicht, dat vanwege de dynamiek in de omgeving een terugkerend vraagstuk is. Plannen die rekening houden met de praktijk van inspecteurs en inspectees zijn minder gevoelig voor (ongewenste) neveneffecten. Voor de inspecteurs en inspectees op het operationele niveau levert dit indirect een meer werkbaar praktijk op met eisen die beter aansluiten bij hun rationaliteit en hun werkelijkheid. Idealiter vullen het operationele- en het beleidsperspectief elkaar aan om de kwaliteit van het toezicht te verbeteren.

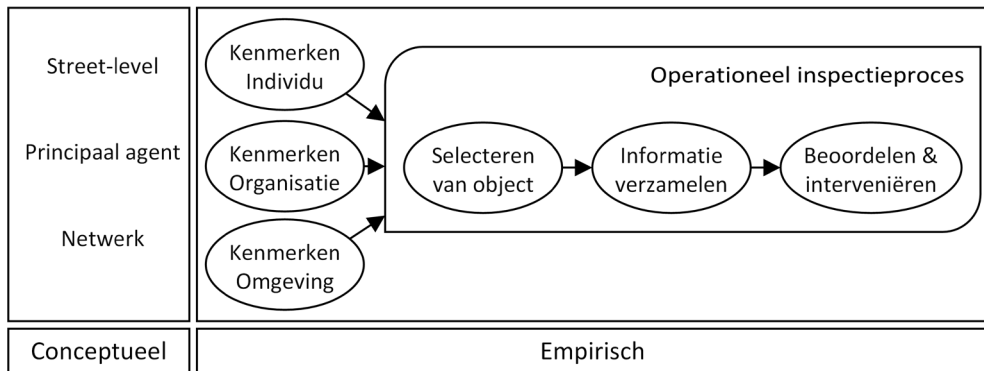
In de literatuur is bekend dat operationele processen van invloed zijn op beleid. In het veld van toezicht is veel onderzoek redelijk normatief: wanneer doet een inspecteur het goed? Bij onderzoek wordt dan op voorhand ingezoomd op een specifieke variabele of onderdelen

van de praktijk, zoals handhavingsstijlen of een werkwijze als responsive regulation. In dit onderzoek wordt het perspectief van inspecteurs in interactie met inspectees als uitgangspunt genomen. Bovendien wordt niet ingezoomd op een specifieke variabele, maar wordt door een breder holistisch perspectief wellicht een andere werkelijkheid geschetst van operationele inspectieprocessen dan door het hanteren van normatieve assumpties van modellen.

De maatschappelijke ontwikkelingen en de ontwikkelingen in het toezicht die in dit hoofdstuk geschetst zijn, maken het theoretisch interessant om te onderzoeken wat dit betekent voor de theoretische kennis over operationele inspectieprocessen. Het is een veld dat sterk onder druk ligt, waarbij de criteria voor goed toezicht zich opstapelen. Omdat operationele inspectieprocessen zich ook nog eens afspelen in netwerksectoren is het aannemelijk dat er conflicterende criteria zijn en dit maakt het extra interessant om de 'black box' te openen en empirisch te onderzoeken op wat voor manier inspecteurs, in interactie met inspectees, tot besluiten komen. Tot slot levert de empirische toepassing van drie theoretische benaderingen in de sector toezicht niet alleen inzichten op over de praktijk van het toezicht, maar ook inzichten over de benaderingen zelf.

1.4 Opbouw proefschrift

In dit onderzoek worden meerdere perspectieven en benaderingen gebruikt om operationele inspectieprocessen te begrijpen en te verklaren. Een tweedeling die de lezer houvast kan bieden is het onderscheid tussen een empirische invalshoek en een conceptuele invalshoek. De empirische invalshoek omvat een empirische beschrijving van operationele inspectieprocessen met behulp van de drie stappen van het inspectieproces en drie categorieën onafhankelijke variabelen: kenmerken van een individu, van de organisatie waar deze onderdeel van uitmaakt en van de omgeving waarin de organisatie en individu opereren. De uitkomsten van het empirisch onderzoek worden geïnterpreteerd met behulp van drie conceptuele perspectieven uit de bestuurskunde: het street level- het principaal-agent- en het netwerkperspectief.



Figuur 1.3 Samenhang tussen verschillende invalshoeken

Na dit inleidende hoofdstuk volgt een theoretisch deel van twee hoofdstukken. In het derde deel wordt de onderzoeksaanpak beschreven. In het vierde deel wordt elke subcase in een hoofdstuk behandeld. Het vijfde en laatste deel tot slot, bevat een vergelijkend hoofdstuk en een hoofdstuk met conclusies, aanbevelingen en reflectie.

DEEL I INLEIDING

Hoofdstuk 1: Inleiding

DEEL II THEORIE

Hoofdstuk 2: Het operationele inspectieproces

Hoofdstuk 3: Het operationele inspectieproces vanuit drie perspectieven

DEEL III ONDERZOEKSOPZET

Hoofdstuk 4: Onderzoeksaanpak

DEEL IV SUBCASES

Hoofdstuk 5: Zeevaart - Toezicht op reders

Hoofdstuk 6: Zeevaart - Toezicht op klassenbureaus

Hoofdstuk 7: Luchtvaart - Toezicht op onderhoudsbedrijven

Hoofdstuk 8: Luchtvaart - Toezicht op luchtvaartmaatschappijen

DEEL V CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Hoofdstuk 9: Vergelijking

Hoofdstuk 10: Conclusies

2 Het operationele inspectieproces

2.1 Inleiding

Toezicht is geen gemakkelijke opgave, zeker in de context met veel actoren. Inspectiediensten willen hun toezicht veranderen en verbeteren. Ook in het wetenschappelijke debat wordt nagedacht over de optimale inrichting van het toezicht. In dit hoofdstuk wordt dit debat beknopt weergegeven, waarbij de handhavingstijlen en -strategieën die worden gezien als mogelijke oplossingen voor de opgave van het toezicht worden benoemd. Deze, veelal normatieve, concepten, blijken niet altijd het gewenste effect te hebben. Ze blijken niet in staat om rekening te houden met de complexiteit van de opgave. In de toezichtsliteratuur worden vraagtekens geplaatst bij de empirische toepasbaarheid van modellen zoals responsive regulation (Mascini & Van Wijk, 2009; Van de Bunt, Van Erp & Van Wingerde, 2007:397; Fairman & Yapp, 2005; Nielsen, 2006b; Van Stokkum 2004). De conclusie kan zijn dat het operationele perspectief, op het niveau van inspecteurs en inspectees, in het denken over de inrichting van het toezicht weinig als uitgangspunt wordt genomen.

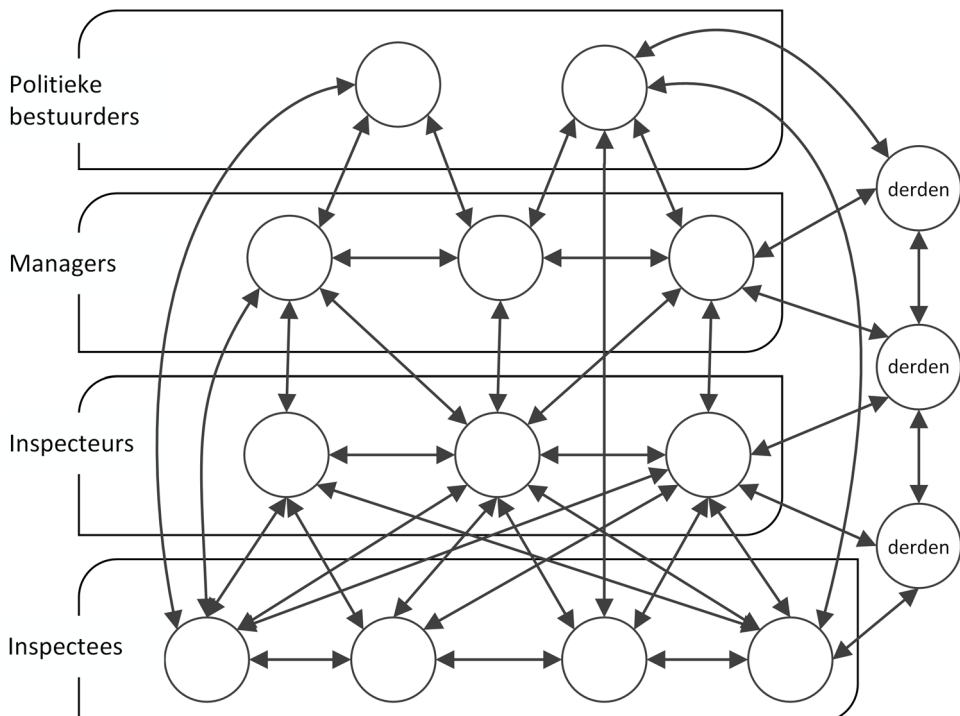
Daarom zoomt dit onderzoek in op operationele inspectieprocessen. Het doel van dit hoofdstuk is om een conceptueel model te ontwikkelen om de in dit onderzoek bestudeerde operationele inspectieprocessen empirisch te beschrijven. Daartoe inventariseer ik wat in de literatuur bekend is over operationele inspectieprocessen. Ook sta ik stil bij criteria voor kwaliteit van het toezicht.

2.1.1 Complexiteit van de toezichtsopgave

Het operationele inspectieproces staat in dit onderzoek centraal. Daarmee wordt het uitvoerende niveau van het toezicht bedoeld, waarbij de interactie tussen inspecteurs en onder toezicht staanden een prominente plaats inneemt. Een inspecteur en een onder toezicht staande opereren echter niet geïsoleerd van hun omgeving. In het eerste hoofdstuk werd al het netwerk van toezicht geïntroduceerd. De inspecteur en onder toezicht staande werken in een zogenaamde netwerkcontext (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2005; Hutter, 1988:4).

Figuur 2.1 is een schematische weergave van een netwerk van toezicht. Door een breder perspectief te hanteren, komt ook de inspectieorganisatie in beeld. Voor inspectees geldt eveneens dat zij in de meeste gevallen deel uit maken van een bedrijf. Binnen een domein zijn daarnaast meerdere inspecteurs van dezelfde organisatie actief en ook meerdere inspectees. Bovendien zijn er ook nog eens verschillende toezichthouders. Tussen deze

toezichthouders en onder toezicht staanden kan een aardig ingewikkeld web van relaties ontstaan. Het netwerk wordt nog uitgebreider, doordat bijvoorbeeld ook actoren uit politiek of beleid deel uitmaken van het netwerk. Daarnaast zijn er tal van actoren, zoals een branchevereniging of de Europese Commissie, die op de een of andere manier deel uitmaken van dit netwerk.



Figuur 2.1 Schematische weergave van het netwerk van toezicht (Gebaseerd op De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2005:17)

De mate waarin een netwerkcontext aanwezig is en de mate waarin deze invloed heeft op het verloop van het operationele inspectieproces kan verschillen per situatie. Ook binnen het netwerk zijn situaties en relaties aanwezig waarin de inspecteur beschikt over strikt hiërarchische bevoegdheden ten opzichte van de onder toezicht staande. Het houden van toezicht en het handhaven is in een netwerkcontext aanzienlijk complexer dan in het andere uiterste; de hiërarchische context.

In de toezichtsliteratuur worden verschillende wijzen weergegeven waarop toezichthouders omgaan met de complexiteit van de toezichtsopgave; Er worden handhavingsstrategieën en handhavingsstijlen benoemd. Deze twee termen worden vaak door elkaar gebruikt. In dit onderzoek wordt in navolging van Van der Heijden (2009:47) en

May (2011:224) een onderscheid gemaakt tussen beide: Een handhavingsstrategie heeft betrekking op de keuzen die een organisatie maakt op het strategische en tactische niveau over programmering van het toezicht en de inzet van middelen. Een handhavingsstijl gaat over het gedrag van inspecteurs ten opzichte van inspectees. In dit onderzoek staan de keuzen van inspecteurs op het operationele niveau centraal. Om die reden wordt in deze paragraaf dieper ingegaan op handhavingsstijlen.

Er is veel over handhavingsstijlen geschreven. Een handhavingsstijl kan op één of meerdere dimensies worden getypeerd (May & Winter, 2011:226); wanneer gebruik wordt gemaakt van één dimensie gaat het veelal op de mate van rigiditeit waarmee regels worden toegepast. Er worden dan twee hoofdbenaderingen onderscheiden (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2005; Huisman & Beukelman, 2007; Reiss, 1984; Coolsma & Wiering, 2001; Hawkins & Thomas, 1984).

1. *De sanctiestijl* (Andere benamingen en typeringen zijn: punitieve stijl, sanctionerende stijl, coercion, penalism, instrumenteel, afschrikking, command and control benadering)
2. *De pedagogische stijl* (Andere benamingen en typeringen zijn: overredingsstijl, educatieve stijl, cooperative, conciliatory, normatief, verleiden, compliance benadering)

In de literatuur worden verschillende veronderstellingen gedaan over de wenselijkheid en effectiviteit van deze zogenaamde ideaaltypen. De basis voor de beschrijving in de volgende twee paragrafen wordt gevormd door de typering die De Bruijn en Ten Heuvelhof (2005) geven van deze twee stijlen en is samengevat in Tabel 2.1:

	Sanctiestijl van handhaving	Pedagogische stijl van handhaving
Centrale waarde	Doelgerichte handhaving van de regel	Relatiegerichte handhaving
Belangrijkste stuurvariabele	Informatie over non-conformiteit	Informatie over interactie
Relatie inspecteur-inspectee	Eenzijdig	Meerzijdig
Handhavingscontext	Eenduidig	Ambigu
Aard handhavingsproces	Sanctioneren	Compromis zoeken

Tabel 2.1 Twee stijlen van handhaving (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2005:32)

2.1.2 Sanctiestijl

Het achterliggende idee van de sanctiestijl is dat normconform gedrag bereikt wordt door de overtreding van regels te bestraffen. De sanctiestijl heeft als centrale waarde de doelgerichte handhaving van de regel. De belangrijkste stuurvariabele is informatie over de norm-conformiteit. De relatie tussen inspecteur en onder toezicht staande staat niet centraal en is relatief eenzijdig, de handhavingscontext is eenduidig en de aard van het handavingsproces is gericht op sanctioneren (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2005:31-32).

Toepassingsgebied: De sanctiestijl wordt het meest geschikt geacht wanneer de toezichthouder te maken heeft met een relatief simpele toezichtsopgave. Het idee is dat de sanctiestijl het best kan worden toegepast bij overtreders die van kwade wil zijn, indien er sprake is van eenduidige regelgeving en een goede informatievoorziening.

Potentiele voordelen: Een voordeel van de sanctiestijl is dat het opleiden en werven van inspecteurs die werken volgens deze stijl eenvoudiger en goedkoper is dan inspecteurs die werken volgens de pedagogische stijl. Daarnaast is de sanctiestijl betrouwbaar en voorspelbaar (Van Stokkum, 2004:36). Omdat een overtreding wordt bestraft, ongeacht de omstandigheden of het type overtreder, voldoet deze stijl aan de beginselen van rechtsgelijkheid. Voor hetzelfde type overtreding wordt dezelfde strafmaat gehanteerd.

Potentiele nadelen: De nadelen van de sanctiestijl hebben vooral te maken met het feit dat deze stijl geen rekening houdt met de complexiteit van de omgeving (i.e. de netwerkcontext). In de praktijk is meestal geen sprake van de omstandigheden waarin deze stijl het meest effectief wordt verondersteld. Regels zijn vaak ambigue en er is geen goede informatievoorziening. De sanctiestijl neigt tot louter handhaven op wettelijke overtredingen, niet op situaties die daadwerkelijk gevaarlijk zijn (Bardach & Kagan, 1982:123; Kagan & Scholz, 1984:73). De sanctiestijl wordt ook wel gezien als een gemakzuchtige stijl. De inspecteur investeert niet in de relatie of in een verbetertraject (Bardach & Kagan, 1982). Een ander nadeel van de sanctiestijl is dat de relatie tussen inspecteur en onder toezicht staande ernstig verstoord kan worden (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2005:36). De aanpak werkt tegenwerken in de hand en een coöperatieve houding wordt afgestraft (Coolsma, Van Reenen, & Wiering, 2001:40; Bardach & Kagan, 1982:123; Kagan & Scholz, 1984:73). Het kan er bovendien toe leiden dat de toezichthoudende organisatie te maken krijgt met verstoorde verhoudingen binnen een netwerk. Ook kan de sanctiestijl leiden tot juridificatie van relaties. De onder toezicht staande kan bij de rechter in beroep tegen een sanctie (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2005:36). Inspecteurs zijn om die reden over het algemeen huiverig voor het nemen van formele actie (Fairman & Yapp, 2005). Daarnaast kan een sanctiestijl gepaard gaan met hoge kosten voor de toezichthouder (Baldwin & Cave, 1999:38). Op grond van

bovengenoemde nadelen is geconcludeerd dat de sanctiestijl inflexibel en inefficiënt is (Van Stokkum, 2004:36).

2.1.3 Pedagogische stijl

Bij de pedagogische stijl ligt de nadruk meer op overleg en samenwerking dan op de doelgerichte handhaving van de regel. De pedagogische stijl heeft als centrale waarde de relatiegerichte handhaving. De belangrijkste stuurvariabelen zijn informatie en interactie. De relatie tussen inspecteur en onder toezicht staande is meerzijdig, de handhavingscontext is ambigu en de aard van het handhavingsproces is gericht op het zoeken van een compromis (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2005:32).

Toepassingsgebied: Een pedagogische stijl wordt het meest geschikt geacht, wanneer regels ambigu en meerduidig zijn, wanneer overtreders van goede wil zijn, (Fairman & Yapp, 2005) en als er sprake is van wederzijdse informatieafhankelijkheid (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2005:33-34).

Potentiele voordelen: Een voordeel van de pedagogische stijl is dat deze de toezicht houdende organisatie in staat stelt een open relatie te onderhouden met de onder toezicht staande (Davies in McBarnet & Whelan, 1999:79). De stijl maakt onderhandelen mogelijk en kan leiden tot draagvlak voor het toezicht en de regels die daaraan ten grondslag liggen. De inspanningen van de toezichthoudende organisatie kunnen daarmee zorgen voor een langdurig effect.

Potentiele nadelen: De pedagogische stijl houdt meer dan de sanctionerende stijl rekening met de complexiteit van de omgeving, maar brengt een aantal andere nadelen met zich mee. De pedagogische stijl sluit niet aan bij overtredingen die bewust vanuit een eigen belang, zoals economisch gewin, gepleegd worden. Het gebruik van de pedagogische stijl kan dan leiden tot capture en under-enforcement (McBarnet & Whelan, 1999:72; Bardach & Kagan, 1982:126). Het risico van capture is aanwezig wanneer de relatie tussen inspecteur en onder toezicht staande te hecht wordt. Het is dan mogelijk dat de inspecteur en de toezichthouder niet zozeer handelen in het algemeen belang, maar in het belang van de onder toezicht staande (Baldwin & Cave, 1999:36). Een samenwerkende houding brengt de zorg met zich mee dat een inspecteur beschuldigd kan worden van corruptie (Kagan & Scholz, 1984:84). Een ander nadeel is dat het onderhandelen en het sluiten van compromissen tijdrovend is. Het werken volgens de pedagogische stijl vereist daarnaast bepaalde competenties van een inspecteur: hij moet kunnen onderhandelen en samenwerken, en dus over communicatieve kwaliteiten beschikken. Dit type inspecteur moet dan specifiek geworven en getraind worden.

2.1.4 Alternatieve modellen

Op basis van voorgaande potentiële nadelen van de ideaaltypen en ervaringen in de dagelijkse toezichtspraktijk blijken de ideaaltypen niet goed toepasbaar op het toezicht dat zich afspeelt in een complexe omgeving. Wanneer de gehanteerde stijl niet aansluit bij de context, is het mogelijk dat het gewenste effect uitblijft, of dat er zelfs negatieve effecten ontstaan. Een voorbeeld is 'regulatory resistance' en een defensieve en gesloten houding, door een deterrence stijl die op een ongeschikte situatie wordt toegepast (Gunningham, 2011:201). In de onderstaande matrix worden de potentiële mis-matchen uitgewerkt aan de hand van één kenmerk van de context. Twee typen onder toezicht staanden worden afgezet tegen de twee ideaaltypische handhavingstijlen.

	Sanctie-stijl	Pedagogische stijl
Goedwillende onder toezicht staande	Over-enforcement	
Kwaadwillende onder toezicht staande		Under-enforcement

Tabel 2.2 Matrix over- en under-enforcement (De Bruijn & Koopmans, 2005)

De literatuur veronderstelt dat een sanctiestijl wordt ingezet wanneer de inspecteur te maken heeft met een kwaadwillende onder toezicht staande en dat een pedagogische stijl wordt gehanteerd in de interactie met een goedwillende onder toezicht staande. Wanneer de pedagogische stijl op de kwaadwillende onder toezicht staande wordt toegepast is er sprake van under-enforcement (De Bruijn & Koopmans, 2005:5). De pedagogische aanpak zal niet werken. De reden voor niet naleving ligt niet in een gebrek aan kennis van de onder toezicht staande. De onder toezicht staande zal zijn gedrag niet aanpassen. Wanneer een sanctiestijl wordt toegepast op een goedwillende onder toezicht staande is sprake van over-enforcement. Het gedrag van de onder toezicht staande wordt bestraft, zonder dat wordt stilgestaan bij manieren om wel aan de regels te voldoen. De handhaving heeft geen effect, omdat de onder toezicht staande nog steeds niet over informatie beschikt om zich in de toekomst normconform te gedragen. Daarbij komt dat de onder toezicht staande een prikkel krijgt om zich in de toekomst gesloten richting de inspecteur op te stellen (De Bruijn & Koopmans, 2005).

Er zijn twee kritische punten te plaatsen bij deze manier van denken. Ten eerste is het de vraag wat precies de sanctiestijl en de pedagogische stijl is. Het suggereert een schaal van hard naar zacht. Maar uit literatuur blijkt dat we nog niet goed weten wat hard of zacht is en ook niet wat de effecten zijn. En bovendien is het doel van de handhaving vaak helemaal niet zo duidelijk. Er zijn veel verschillende doelen, niet alleen een gedragsverandering bewerkstelligen, maar bijvoorbeeld ook vergelding en herstel. Ten tweede is het niet realistisch om te denken dat er alleen maar goedwillenden en kwaadwillenden zijn. De

werkelijkheid is vele malen complexer dan een tweedeling in een goedwillende onder toezicht staande en een kwaadwillende onder toezicht staande. Hawkins (1983) spreekt bijvoorbeeld van ‘the socially responsible, the unfortunate, the careless and the malicious’. Er zijn bovendien zo veel meer redenen om regels te overtreden of na te leven (Etienne, 2013:1). Het oordeel goed of kwaad is moeilijk te koppelen aan mensen. Mensen hebben niet het doel om regels wel of niet te overtreden, mensen streven bepaalde doelen na en daarbij overtreden ze soms regels (Van Wingerde, 2012:311). Intenties en gedrag worden bij deze manier van denken als hetzelfde gezien. De tweedeling in good guys en bad guys wordt echter veelvuldig gebruikt in de toezichtsliteratuur en in de toezichtspraktijk (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2005; Huisman & Beukelman, 2007; Reiss, 1984; Coolsma & Wiering, 2001; Hawkins & Thomas, 1984; Kluin, 2014). Bovendien draagt de matrix bij aan een heldere illustratie van de tekortkomingen van de ideaaltypen.

Samengevat bieden de ideaaltypen van handavingsstijlen geen oplossing om met de complexiteit van het toezicht om te gaan. Er bestaat brede overeenstemming over het feit dat het combineren van de modellen onontkoombaar is en er worden verschillende varianten van de ideaaltypen beschreven (Gunningham, 2011:199; Sparrow, 2000; Van Stokkum, 2004:25; Hutter, 1997). De alternatieven benadrukken verschillende aspecten of willen voor verschillende tekortkomingen van de ideaaltypen een oplossing bieden. Er bestaan vele nuances en verdere uitwerkingen van de modellen. In deze paragraaf worden de belangrijkste en bekendste varianten weergegeven. Daarbij valt op dat de meeste mengmodellen zijn vormgegeven op het niveau van handavingsstrategieën. Het gaat veel minder over de stijl van inspecteurs op het operationele niveau.

Responsive regulation: De benadering gaat ervan uit dat er niet één manier van handhaven is die zalmakend is. Het idee is dat de meest geschikte strategie afhangt van de context, de cultuur van de handhaving en de geschiedenis (Ayres & Braithwaite, 1992:5). Ayres en Braithwaite (1992) beschrijven een handavingspiramide waarvan de basis bestaat uit lichte interventiemethoden, zoals overtuigen, instrueren en adviseren. Wanneer de onder toezicht staande niet reageert op de milde interventie worden interventies uit hogere delen van de piramide ingezet, zoals waarschuwingen, boetes of zelfs het intrekken van een vergunning. Iedereen wordt de kans geboden om de regels na te leven. Na meerdere kansen worden de bad guys uitgefilterd en aangepakt. De zwaardere vormen van handhaving, en de duurdere, worden alleen ingezet bij de echte bad guys, zodat kosten worden bespaard. Het gaat er om de verantwoordelijkheidszin van burgers en bedrijven te vergroten en er voor te zorgen dat zij overtuigd raken van het belang van regelnaleving (van Stokkum, 2004). Een reflectie op responsive regulation is *Really responsive regulation*: De werkwijze zou niet alleen responsief moeten zijn ten aanzien van de houding van de onder toezicht staande, maar ook ten aanzien van vijf andere dimensies in de omgeving van de

onder toezicht staande (Baldwin & Black, 2008:61). Er worden ook vraagtekens gezet bij responsive regulation. De methode veronderstelt dat een inspecteur in staat is om responsief te reageren op de onder toezicht staande en om te wisselen tussen verschillende handhavingsstijlen (Nielsen, 2006b). Een nadeel is dat het doorlopen van de piramide tijd kost. Een onder toezicht staande kan deze methode aangrijpen om tijd te rekken. Bovendien blijkt uit empirisch onderzoek dat de toepasbaarheid van dit model op grenzen lijkt te stuiten (Mascini & van Wijk, 2009; Van de Bunt, Van Erp & Van Wingerde, 2007:397).

Risk based regulation en problem centered regulation: Risicogebaseerde en probleem georiënteerde modellen hebben met elkaar gemeen dat ze beiden de focus leggen op zaken die ‘serious’ en ‘important’ zijn. (Baldwin & Black, 2016). Het verschil met traditionele modellen is dat de inspanning gericht is op de output of outcome in plaats van op de input (Van der Heijden, 2009). *Problem solving* erkent dat een toezichthouder nooit over voldoende tijd en middelen beschikt om op elke overtreding te handhaven. De centrale gedachte wordt gevat in de bekende notie: ‘Pick important problems and fix them’ (Sparrow, 2000). Problem solving kan gezien worden als een model dat een oplossing wil bieden voor het capaciteitsprobleem. Misdaad is niet evenredig verdeeld over tijd en ruimte, er is een patroon. Middelen kunnen effectiever worden ingezet door toezicht te houden en proactief te handhaven op die locaties en situaties waar de grootste risico’s aanwezig zijn en dus de meeste winst te behalen is (Van Stokkum, 2004). Een veelgenoemd neveneffect van problem solving is echter dat er een kans is op de verplaatsing van het gedrag dat niet volgens de regels is. Daarnaast ontbreken lange termijn resultaten en kunnen de resultaten alleen worden gerealiseerd op het uitvoeringsniveau als de leidinggevendenden worden gedwongen om macht uit handen te geven. Tot slot is er sprake van een legitimiteitsprobleem, omdat proportionaliteit en rechtsgelijkheid minder belangrijk worden verondersteld dan effectiviteit (Van Stokkum, 2004).

Smart regulation: Smart regulation benadrukt het belang van andere belanghebbende partijen die aangespoord kunnen worden om als quasi-toezichthouder te functioneren, wanneer de onder toezicht staande niet gevoelig is voor overheidsinterventies (Gunningham, Grabosky & Sinclair, 1998). Toezicht wordt niet langer gezien als een proces tussen twee partijen (een toezichthouder en een onder toezicht staande) maar empirisch onderzoek liet een veel genuanceerder en complexer beeld zien (Gunningham & Sinclair, 2017:133-134). Het model houdt op deze manier rekening met een omgeving waarin onder toezicht staanden gesloten kunnen zijn voor overheidsinterventies en maakt gebruik van andere partijen. Deze partijen hebben echter niet altijd een belang bij het optreden als quasi-toezichthouder, waardoor de toepassing van het model wordt beperkt.

(Enforced) selfregulation: Enforced selfregulation houdt rekening met een complexe omgeving en een beperkte capaciteit. Er ontstaat een vorm van maatwerk door het bedrijf eigen regels te laten opstellen (Van Stokkum, 2004:31). Zelfregulering kan complementair zijn aan open wettelijke normen, waardoor gedetailleerde overheidsregels minder noodzakelijk zijn. Certificering wordt gezien als een soort invulling van zelfregulering (Eijlander, Evers, & Van Gestel, 2003). Enforced selfregulation is een combinatie van regulering door de overheid en door het bedrijf dat onder toezicht staat. Inspecteurs en toezichthouders controleren het proces van zelfmonitoring. Als het toezicht en de handhaving door het bedrijf zelf faalt, kunnen zij sancties opleggen (Ayres & Braithwaite, 1992:6; Baldwin & Cave, 1999). In de praktijk blijkt enforced selfregulation echter lastig te realiseren, omdat het bijvoorbeeld niet geschikt is voor kleine en middelgrote bedrijven. Compliance wordt door de onder toezicht staande gezien als een standaard waarover met een inspecteur wordt onderhandeld op een bepaald punt in de tijd (Fairman & Yapp, 2005).

2.1.5 Beperkingen van stijlen en modellen

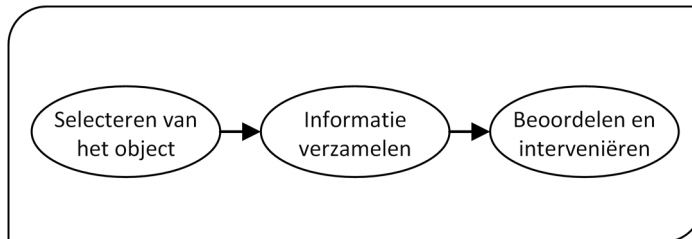
Naast de twijfels die er bestaan over de toepasbaarheid van de ideaaltypen, is er ook geen brede overeenstemming over de werking van mengmodellen. Op basis van praktijk en toezichtsliteratuur blijken verschillende vraagtekens te plaatsen bij de varianten op de ideaaltypen (Fairman & Yapp, 2005; Nielsen, 2006b; Van Stokkum, 2004). De modellen zijn van grote invloed op het werk van toezichthouders, maar een degelijke empirische onderbouwing van de modellen is beperkt. De modellen schrijven voor hoe en in welke omstandigheden moet worden gereguleerd of gehandhaafd. Ze hebben, met andere woorden, een sterk normatief karakter (Huisman & Beukelman, 2007:43).

Inspecteurs identificeren zich over het algemeen sterker met een pedagogische stijl dan met een sanctiestijl (Hawkins, 1983). Volgens Kagan geldt dit in nog sterkere mate voor de handhavingsstijl in Europa, die over het algemeen minder legalistisch is dan in de Verenigde Staten (Kagan, 1989:91). Bij toezicht in een netwerkcontext zijn actoren afhankelijk van elkaar om de eigen doelen te realiseren. Vanwege de noodzaak tot samenwerking zijn elementen van de pedagogische stijl gewenst. Door deze voorkeur voor de pedagogische stijl en de complexiteit van de toezichtsopgave, komt de interactie tussen de inspecteur en de onder toezicht staande centraal te staan. In de toezichtsliteratuur wordt het belang van het operationele inspectieproces en keuzen van inspecteurs en interactie erkend. In de volgende paragraaf wordt verder ingezoomd op operationeel inspectieprocessen.

2.2 Operationele inspectieprocessen: activiteiten en interactie

In dit onderzoek wordt toezicht in navolging van de definitie van de Algemene Rekenkamer gezien als een proces van verschillende activiteiten; informatie verzamelen, informatie

beoordelen en interveniëren. In een vooronderzoek is een initieel model dat gebaseerd was op deze activiteiten aangepast met als resultaat het model in figuur 2.2 Deze activiteiten worden uitgevoerd op het meest operationele niveau, waar individuen (inspecteurs en inspectees) invulling geven aan het toezicht. Toezicht krijgt vorm in de praktijk door de keuzen van inspectieorganisaties en inspecteurs (May & Winter, 2011:222). Toezicht is in sterke mate een communicatief proces tussen betrokkenen in het toezicht (Black, 2002:164).



Figuur 2.2 Conceptueel model voor de stappen van het operationele inspectieproces

2.2.1 Interactie tussen inspecteurs en inspectees

Kenmerken van interacties

Bij de activiteiten die onderdeel uitmaken van operationele inspectieprocessen ligt de focus op keuzen en gedrag van inspecteurs en de interactie tussen inspecteurs en onder toezicht staande. De interactie tussen twee personen wordt vanuit veel verschillende disciplines en perspectieven benaderd. In de sociologie bijvoorbeeld, wordt interactie als een dimensie van sociaal handelen gezien, evenals communicatie. Met interactie wordt dan vaak bedoeld op waarneembaar gedrag van mensen (Van Doorn & Lammers, 1976; Vranken & Henderickx, 1996:130). Er zijn verschillende karakteristieken van interacties die kunnen worden geïnventariseerd: De frequentie, de regelmaat, de uitgebreidheid, de mate van coördinatie, de richting en de directheid van de interactie zijn van belang (Vranken & Henderickx, 1996:132). De frequentie van een interactie betreft het aantal contacten dat tussen verschillende personen per tijdseenheid plaatsvindt. Dit kenmerk geeft een eerste aanduiding van het belang van de interactie voor de betrokkenen. Met de regelmaat van de interactie wordt de voorspelbaarheid van de interactie bedoeld. De uitgebreidheid van de interactie geeft het aantal situaties weer, waarin bepaalde personen elkaar ontmoeten. De coördinatie van de interactie betreft de mate waarin de activiteiten van de betrokken personen op elkaar zijn afgestemd. Met de richting van de interactie wordt bedoeld wie het initiatief tot de interactie neemt. In hiërarchische relaties zal de interactie vaak eenzijdig zijn, terwijl tweezijdigheid duidt op een gelijke verhouding tussen de personen. Directheid heeft te maken met de communicatie in de interactie en de manier waarop de communicatie in de interactie tot stand komt. Van directe communicatie is sprake wanneer de interactie en de communicatie samenvallen in het contact tussen twee personen. Bij het

schrijven van een brief of een email is de communicatie en de interactie gescheiden, en is sprake van een indirecte interactie. Een aantal aspecten van deze kenmerken wordt ook expliciet benoemd in de toezichtsliteratuur.

Typering van de toezichtsrelatie

De relatie tussen de inspecteur en de onder toezicht staande is niet gelijk aan een relatie zoals die over het algemeen bijvoorbeeld in de sociologie beschreven wordt. In de toezichtsliteratuur wordt de relatie tussen de inspecteur en de onder toezicht staande op verschillende manieren afgezet tegen andere typen relaties en op verschillende manieren beschreven.

Burgers, vrijwilligers en cliënten: Als het gaat om de relatie tussen de inspecteur en de onder toezicht staande is het van belang om na te gaan hoe de onder toezicht staande zich verhoudt tot de inspecteur en zijn organisatie. Alford (2002:33) maakt een onderscheid tussen citizens (burgers), volunteers (vrijwilligers) en clients (cliënten). De onder toezicht staande is de cliënt. De auteur geeft aan dat er veel verschillende definities zijn. De burger, de vrijwilliger en de cliënt verhouden zich op verschillende manieren tot een inspecteur. Deze verschillen zijn van belang, omdat zij zorgen voor een andere relatie en een andere interactie. Cliënten onderscheiden zich van vrijwilligers en citizens. Een cliënt ontvangt private waarde van de toezichthoudende organisatie. Een burger ontvangt ook waarde, maar dit is uitsluitend publieke waarde. Vrijwilligers zorgen voor input in de organisatie op vrijwillige basis, waarbij het niet noodzakelijk is dat de diensten ook geconsumeerd worden. Een cliënt hoeft overigens niet per se te betalen voor de diensten, er zijn ook personen en organisaties die als cliënt bestempeld kunnen worden terwijl zij de diensten ontvangen zonder daarvoor te betalen. Een burger heeft een heel andere relatie met medeburgers en de overheid dan een cliënt.

Inspecteur en onder toezicht staande versus politieagent en crimineel: In de toezichtsliteratuur wordt de toezichthoudende organisatie met de bijbehorende werkwijzen en de inspecteurs afgezet tegen de politieorganisatie (Hawkins & Thomas, 1984). Inspecteurs hebben te maken met moreel problematische overtreding van regels. Overigens wordt ook de term moreel neutraal gehanteerd, maar Hawkins vindt dat niet correct (Hawkins, 1983:37). Huisman en Beukelman (2007) gaan in op een aantal ontwikkelingen in de maatschappij dat er aan bijdraagt dat overtredingen moreel neutraler worden en zodoende gemakkelijker kunnen worden gerechtvaardigd. De relatie tussen de inspecteur en de onder toezicht staande is dus niet zozeer te bestempelen als een politieagent tegenover een crimineel. Dit is volgens Hawkins een van de factoren die ertoe bijdraagt dat het handhaven van de regels voor inspecteurs moeilijker is.

Toezichtrelaties in de publieke sector versus toezichtrelaties in de private sector: Hood (1999) spreekt over het toezicht op organisaties die toezichtstaken uitvoeren voor de overheid. Uit de tekst komt niet helemaal duidelijk naar voren of het ook gaat om toezicht op private toezichthouders die taken uitoefenen namens de overheid. Hij maakt in ieder geval een onderscheid tussen toezichtrelaties in de publieke sector en toezichtrelaties in de private sector.

Relationele afstand: De afstand tussen inspecteur en inspectee varieert. Hoe groter de afstand, hoe formeler de verhoudingen tussen 'ons' en 'hen' en hoe groter de geneigdheid is tot formele sancties. De formaliteit in de relatie is omgekeerd evenredig aan de frequentie van het contact. De theorie van de relationele afstand veronderstelt dat de inspecteur bij een incident tussen bekenden informele controle hanteert, terwijl de inspecteur eerder geneigd is om hardere sanctiemaatregelen in te zetten wanneer de inspecteur en de onder toezicht staande minder bekend zijn met elkaar (Black, 1980). Dimensies zoals de frequentie en de kwaliteit van de interactie spelen een belangrijke rol (Nielsen, 2006b).

De relatie is een continue relatie: Toezicht vindt veelal plaats in de context van een continue relatie (Hawkins, 1983:39). In de toezichtsliteratuur worden karakteristieken van de interactie gevat in terminologie als 'one shotter' en 'repeat player' om de mate van continuïteit in de interactie te duiden (Hawkins & Hutter, 1993:203).

De relatie is een ruilrelatie: De inter-organizational resource-exchange theorie is gebaseerd op het idee dat een organisatie niet zelf over alle benodigde bronnen beschikt om te overleven (Pfeffer, 1982). Organisaties moeten daarom transacties aangaan met andere organisaties en ook actief hun omgeving beïnvloeden. Het toezicht wordt gezien als een ruilproces tussen organisaties (Heritier, 2001). Ook op het operationele niveau van de inspecteur en de onder toezicht staande vindt dit ruilproces plaats. Zo wordt gesteld dat een *compliance* benadering werkt, omdat het een ruilrelatie is (Blau, 1963 in Hawkins, 1983). In het specifieke onderzoek wordt benoemd dat zowel de vervuilers als de inspecteurs iets te bieden hebben. Vervuilers kunnen bereidheid tonen om geld uit te geven, hun medewerking verlenen en regels naleven. Inspecteurs kunnen in ruil daarvoor gratis advies en informatie over werkwijzen verstrekken. Daarnaast kunnen zij *forbearance* bieden. Dit wordt vrij vertaald als een soort gedogen, tolerantie of toegeeflijkheid en wordt als een van de belangrijkste middelen genoemd bij het onderhandelen (Hawkins, 1983:49).

Het belang van communicatie in de toezichtsrelatie: In de literatuur wordt vervolgens het belang van communicatie als onderdeel van de interactie tussen inspecteur en onder toezicht staande benadrukt (Bardach & Kagan, 1982:125) en worden verschillende

typeringen van communicatiestijlen behandeld (Ehren, 2006; van Erp, 2007). In de sociologie is sociaal handelen opgebouwd uit interactie en communicatie die beide sterk met elkaar verbonden zijn. In het onderzoek van Ehren (Ehren & Visscher, 2006) wordt met de communicatiestijl dan ook zowel de manier van communiceren als de manier van interacteren bedoeld. De oorspronkelijke variant van het model werd gebruikt door Breukelmans (1989) om de interactie tussen leraren en studenten te typeren. Het model is opgebouwd uit de dimensies 'power' en 'nearness'. Power geeft aan in hoeverre de inspecteur richting en sturing geeft aan het interactieproces en nearness heeft te maken met de emotionele afstand tussen de inspecteur en de onder toezicht staande. Ehren heeft het model aangepast en gebruik om het communicatieproces tussen inspecteurs van de onderwijsinspectie en het schoolpersoneel te typeren. *Communicative interaction* bestaat uit de frequentie en de intensiteit van de interactie tussen inspecteurs en inspectees. Nielsen (2007:260) gebruikt dit concept als een verklaring voor *differential treatment*. Publieke bedrijven zouden bijvoorbeeld minder streng gecontroleerd worden dan private bedrijven.

Vertrouwen tussen inspecteurs en inspectees in de toezichtsrelatie: Door verschillende auteurs wordt ingegaan op de rol van vertrouwen binnen een relatie tussen de inspecteur en de onder toezicht staande (Burke, 1998:669; Kirchler, 2006:4; Robinson, 2003:657; Six, 2010; Pautz & Wamsley, 2012). Vertrouwen speelt ook een rol bij het model van de contractuele relatie (Davies in McBarnet & Whelan, 1999:83). Wanneer naar de interactie wordt gekeken vanuit het perspectief van de contractuele relatie, komen de doelen en de methode van de toezicht ook aan bod, maar wordt er daarnaast een belangrijke rol toegekend aan het karakter van de relatie. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen lange en korte termijn relaties en tussen relaties met veel en weinig vertrouwen. Pautz en Wamsley geven een typologie van de interactie op basis van de mate van vertrouwen (hoog of laag) van de inspecteur ten opzichte van de inspectee en van de inspectee ten opzichte van de inspecteur (Pautz & Wamsley, 2012:867). De interactie tussen de inspecteur en de onder toezicht staande kan ook getypeerd worden in termen van de hoeveelheid macht die een inspecteur heeft bij het onderhandelen met de overtreder (Frank & Lombness, 1988:73). Een volgende manier om de interactie te typeren is om te kijken naar de manier waarop mensen ergens voor verantwoordelijk gemaakt kunnen worden of zich verantwoordelijk voelen: Typen van accountability (Koppell, 2005; Romzek & Johnston, 2005). Respect is de belangrijkste verklarende factor voor het vertrouwen dat burgers hebben in gezaghebbende functionarissen. De kwaliteit van de omgang tussen burgers en politie telt bij de beoordeling van de politie, nog meer dan uitkomsten. In de toezichtsliteratuur wordt veelal gesproken over procedurele rechtvaardigheid (Murphy, 2016). Het gaat er niet zozeer om welke oplossing wordt gekozen, maar vooral over de manier waarop deze tot stand komt (Tyler, 1990 in Van Stokkum, 2004:21).

2.2.2 De rol van interacties in operationele inspectieprocessen bij totstandkoming van kwaliteit

De interactie is relevant, omdat de praktijk van het toezicht voor een belangrijk deel wordt bepaald door deze interactie (Nielsen, 2007:259). Bovendien zijn de effecten van controles onder andere afhankelijk van de interactie tussen handhavers en bedrijven (Huisman & Beukelman, 2007:38). Verschillende auteurs wijzen op het belang van de interactie omdat deze ervoor kan zorgen dat de inspecteur de wet niet handhaaft zoals dit theoretisch het geval zou moeten zijn.

Operationele inspectieprocessen en de interpretatie van regels en compliance

Picciotto (2007) suggereert dat de interactie de betekenis van de regels construeert en daarmee de betekenis van compliance. Daarmee samenhangend zien de kleine en middelgrote bedrijven in het onderzoek van Fairman en Yapp compliance als het naleven van de afspraken zoals die tijdens het laatste bezoek van de inspecteur zijn gemaakt, ongeacht de werkelijke inhoud van de regels (Fairman & Yapp, 2005). In moderne vormen van toezicht neemt het belang van de interactie toe. Bekkers (2002) schrijft dat in modern toezicht de toezichthouder en onder toezicht gestelde organisaties gezamenlijk de professionele normen ontwikkelen die enerzijds een uitdrukking zijn van de complexiteit van het beleidsveld waarin ze opereren en die anderzijds een referentiekader vormen voor het afleggen van professionele verantwoording ten opzichte van elkaar.

Operationele inspectieprocessen en de beoordeling van de inspectie door de inspecteur

Wiering verwijst in zijn proefschrift naar Hawkins: 'De beoordeling van de overtredingen en de handelingen die erop volgen, zijn volgens Hawkins afhankelijk van de interactie tussen bedrijf en functionaris'. Hij noemt onder meer de inschatting of het gereguleerde bedrijf in staat is regels na te leven, de houding van de betreffende overtreder ten opzichte van controle-instantie (coöperatief of non-coöperatief) en de mate van respect voor de autoriteit van de controlerend functionaris als bepalende factoren (Wiering, 1999:237). Hawkins (1983) spreekt in dit verband over het eerder genoemde 'forbearance' (toegeeflijkheid) en verwijst daarbij naar Huckle (1978:18). Toegeeflijkheid hoort bij 'redelijk zijn' wat door veel inspecteurs belangrijk wordt gevonden in hun werk. Toegeeflijkheid in het proces van onderhandelen zorgt ervoor dat de wet niet wordt uitgevoerd zoals dat theoretisch zou moeten. Nielsen (2007) veronderstelt een verband tussen communicatieve interactie en de houding van de inspecteur. Wanneer er sprake is van meer contact en communicatie tijdens de interactie, is er meer *leniency*; de inspecteur treedt milder op.

Onvoorspelbare interactie draagt bij aan onverwachte uitkomsten van het beleid

Bekkers, Homburg en Ringeling (2002) beschrijven drie perspectieven op toezicht: Klassiek, modern en postmodern. Bij modern toezicht is de (klassieke) hiërarchische positie ten

opzichte van de onder toezicht staande gerelativeerd en is sprake van vervlechting en wederzijdse afhankelijkheid (In 't Veld, Van Twist, & Boogmans, 1998 in Bekkers, 2002). Bij een moderne toezichtstijl wordt bovendien expliciet erkend dat de interactie tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde een dynamisch, continu en min of meer onvoorspelbaar karakter heeft (Bekkers 1994; Zeef 1994 in Bekkers, 2002). ‘De nadruk in de aard van de uitwisseling van informatie, en daarmee ook in de karakteristiek van de informatierelatie, ligt meer in flexibiliteit dan in robuustheid; de informatierelatie wordt vastgesteld in overleg tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde en kan voortdurend aan verandering onderhevig zijn, als de omstandigheden daarom vragen. Noodzakelijk voorwaarden hiertoe zijn een (perceptie van) gelijkwaardigheid tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde, en erkenning van elkaars professionalisme’ (Bekkers et al., 2002). Het dynamische en onvoorspelbare karakter van de interactie kan samen met andere contextfactoren tot gevolg hebben dat het beleid dat vanuit een zogenaamde ‘logic of consequences’ is opgesteld onverwachte uitkomsten krijgt door deze ‘logic of appropriateness’ die wellicht bij de inspecteur overheerst (March & Olsen, 2004 in Rutz, et al., 2017:83). Wanneer op beleidsniveau geen rekening wordt gehouden met de interactie neemt de kans op onverwachte en misschien ongewenste effecten toe.

De interactie en het verminderen van de inspectiedruk en beoordeling van kwaliteit

Het contact tussen de inspecteur en de onder toezicht staande draagt bij aan de ervaring van de toezichtlast. Uit zogenaamde belevingsonderzoeken blijkt dat een reductie van de toezichtlast niet zozeer te bereiken is door een vermindering van het aantal contacten, maar meer met een verhoging van de kwaliteit van de contacten, dat kan door de interactie (Bex & Sterrenburg, 2007:24). Dit sluit aan bij eerdere constatering over het belang van procedurele rechtvaardigheid. In het onderzoek naar procedurele rechtvaardigheid is over het algemeen overeenstemming dat mensen meer geneigd zijn tot medewerking met autoriteiten en sterker geneigd zijn tot naleving, wanneer zij eerlijk, respectvol en onpartijdig zijn behandeld door autoriteiten (Murphy, 2016:95). De auteur benoemt daarbij dat er in de literatuur wel vraagtekens worden geplaatst of procedurele rechtvaardigheid wel een oplossing is in de gevallen waarbij inspectees een afwijzende houding hebben ten aanzien van autoriteit (Braithwaite, 2009 in Murphy, 2016).

2.3 Drie clusters onafhankelijke variabelen

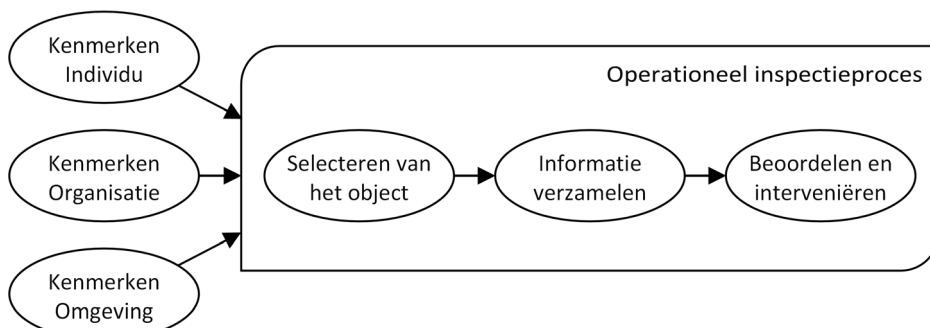
De inspecteur en de onder toezicht staande werken in een netwerkcontext, waarin verschillende kenmerken zijn aan te wijzen die een invloed hebben op de interactie. Het handelen van de inspecteur en de onder toezicht staande vindt plaats onder een groot aantal eisen vanuit de omgeving. Het beleid van de organisatie, veranderingen in het wettelijk kader, de politieke agenda maar bijvoorbeeld ook de media kunnen van invloed

zijn. Een ander voorbeeld zijn milieubewegingen en actiegroepen die het handelen van de inspecteur en de onder toezicht staande in een bepaalde richting willen sturen.

In de literatuur worden veronderstellingen gedaan over de invloed van de factoren op het gedrag van de onder toezicht staande, op het gedrag van de inspecteur en op de wijze waarop de interactie tussen beiden zich afspeelt. In de toezichtsliteratuur worden verschillende indelingen gehanteerd om de context en samenhang tussen onderdelen van de context weer te geven (Denkers, Peeters, & Huisman, 2013:14; Hasenfeld, 1983; Huisman & Beukelman, 2007:21; Kagan, 1989). Dat leidt tot een lange lijst van onafhankelijke variabelen en die is in dit onderzoek ingedeeld in drie categorieën:

- Kenmerken van inspecteurs
- Kenmerken van de organisatie (van inspecteurs)
- Kenmerken van de omgeving (van individu en organisatie)

De drie categorieën zijn opgenomen in het conceptuele model. In deze paragraaf wordt geïnventariseerd wat mogelijke variabelen zijn die in deze categorieën vallen.



Figuur 2.3 Conceptueel model inclusief drie clusters onafhankelijke variabelen

Om dit te kunnen doen is eerst een onderscheid gemaakt tussen afhankelijke variabelen waar deze kenmerken van invloed op kunnen zijn. In de toezichtsliteratuur worden in grote lijnen drie objecten van onderzoek onderscheiden (Gebaseerd op Coolsma et al., 2001; Huisman & Beukelman, 2007):

- Het optreden van inspectiediensten en inspecteurs
- Nalevings- dan wel overtredingsgedrag van inspectees
- Werking van wet- en regelgeving

In dit onderzoek wordt de werking van wet- en regelgeving niet als afhankelijke variabele ter discussie gesteld. Er is gekozen voor een focus op de interactie in het operationele inspectieproces, om te kunnen begrijpen wat er gebeurt tussen onafhankelijke variabelen die voortvloeien uit bekende theorieën over toezicht en interactie, om een zo compleet mogelijke indruk te krijgen van dit interactieproces en de invloeden daarop. Zo is gekomen

tot drie afhankelijke variabelen die informatie geven over invloeden op het ‘operationele inspectieproces’. In de volgende paragrafen wordt per afhankelijke variabele (gedrag inspecteur, gedrag inspectee, interactie) geïnventariseerd welke onafhankelijke variabelen mogelijk van invloed zijn. De inventarisatie is niet uitputtend. In het onderzoek is een open benadering gehanteerd en de variabelen zijn niet als ‘checklist’ gehanteerd. Deze inventarisatie draagt bij aan een theoretische fundering van het model en is daarmee ondersteunend aan het veldwerk.

2.3.1 Het gedrag van inspectees

In verschillende onderzoeken wordt de invloed van variabelen op het gedrag van de onder toezicht staande onderzocht. De vraag welke variabelen normconform gedrag bevorderen staat centraal. Studies en boeken die deze vraag centraal stellen zijn bijvoorbeeld: *Waarom organisaties de regels naleven* (Denkers et al., 2013), *Invloeden op regelnaleving van bedrijven* (Huisman & Beukelman, 2007) of *Explaining compliance, business responses to regulation* (Parker & Nielsen, 2011). In deze voorbeelden wordt expliciet gesproken over de naleving door organisaties en bedrijven en wordt dus een onderscheid gemaakt met de naleving door individuen. Er zijn verschillende modellen vormgegeven om motieven van onder toezicht staanden in kaart te brengen. Het achterliggende idee is dat als toezichthouders hun handelen daar op af stemmen, het toezicht effectiever is. In Nederland bestaat bijvoorbeeld de *Tafel van Elf* (Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, 2006), om motieven van (niet) naleving in kaart te brengen. Er zijn verschillende indelingen van kenmerken die van invloed zijn op het gedrag van inspectees, maar in ieder geval kan geconcludeerd worden dat inspectees veel verschillende motieven kunnen hebben voor naleving- dan wel overtreding van regels. Zowel kenmerken van individu, organisatie als omgeving worden verondersteld een rol te spelen bij het gedrag van inspectees.

Kenmerken van het individu inspecteur

Handhavingsstijl: Het meest prominente kenmerk van inspecteurs is in deze context de stijl van inspecteurs. May (2003) onderzocht de invloed van de stijl van inspecteurs op het nalevend gedrag van bedrijven. Het concept stijl wordt geproblematiseerd, want handhavingsstijl wordt gebruikt om te refereren naar gedrag van actoren op verschillende niveaus in het handhavingsproces (May & Winter, 2011:222). Zij definiëren handhavingsstijlen als de interactie tussen inspecteurs en geregeleerden, waarbij het gaat om de kenmerken van interacties. Kenmerken van interacties zijn dan de mate van striktheid, de mate waarin volgens de letter van de wet wordt opgetreden en de mate waarin inspecteurs regels uitleggen als consultants of handhaven als politieagenten.

Rechtvaardigheid van het optreden van inspecteurs: Tyler veronderstelt dat vooral waarden (en niet de instrumentele afweging) zorgen voor normconform gedrag. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de manier waarop de beslissingen tot stand zijn gekomen (procedurele rechtvaardigheid) en de rechtvaardigheid van de uitkomst van de beslissing (verdelende rechtvaardigheid). Tyler wijst daarbij vooral op het belang van de legitimiteit van gezagsdragers en de moraliteit van de wet als verklarende factoren voor het nalevingsgedrag (Tyler, 1990 in Van Stokkum, 2004).

Kenmerken van de organisatie van de inspecteur

De overheid schept met haar regulerend optreden belangrijke voorwaarden voor regelnaleving (Huisman & Beukelman, 2007:23). Het optreden van inspectiediensten kan worden benoemd als handavingsstrategie. Het gaat dan om de handavingskeuzen die de organisatie maakt (May & Winter, 2011:224). De auteurs benoemen elementen zoals prioritering (welke items en aandachtsgebieden geïnspecteerd zullen worden), keuzen voor handavingsinstrumenten (adviseren of hard optreden) en de te leveren inspanning. Een hogere frequente van inspectie verhoogt bijvoorbeeld de gepercipieerde detectiekans en verhoogt vervolgens de naleving (May & Winter, 2011:226).

Kenmerken van de omgeving van inspecteur en organisatie

Wettelijk kader: Er wordt een onderscheid gemaakt tussen typen normen: gedragsregels, interne normen en sociale normen (Denkers et al., 2013:13). Het wettelijk kader valt onder gedragsregels en wordt in verschillende onderzoeken benoemd als factor van invloed op het nalevingsgedrag van bedrijven en burgers. Huisman en Beukelman (2007) benoemen drie kenmerken van het wettelijk kader die een rol spelen: de aard van de regels, de inhoud van de regels en de totstandkoming van de regels. Andere auteurs veronderstellen dat naleving minder waarschijnlijk is wanneer 'de bestuursnorm geen basis heeft in het rechtsbewustzijn, de norm complex is en er een grote veranderlijkheid is' (Van Snellenberg & Van de Peppel, 1999:46). Daarnaast speelt het verschil tussen open normen en gedetailleerde voorschriften (Huisman & Beukelman, 2007:23). Ook wordt verondersteld dat transparante wetgeving bijdraagt aan het nalevingsgedrag van burgers en bedrijven (Wiering, 2000). In de literatuur wordt overigens niet alleen het belang van normen, maar ook de rechtvaardigheid ervan, benadrukt voor de totstandkoming van normconform gedrag (Van der Pligt, Koomen, & Van Harreveld, 2007; Van Snellenberg & Van de Peppel, 1999).

De (organisatie van de) onder toezicht staande: De kenmerken van de onder toezicht staande kunnen van invloed zijn op het nalevingsgedrag. Daarbij kan het individu de analyse eenheid zijn, of kan de organisatie als uitgangspunt worden genomen (Van Snellenberg & Van de Peppel, 1999:52). Binnen de organisatie kan een onderscheid gemaakt worden

tussen de kenmerken van de individuele medewerkers, de leidinggevendenden, de morele opvattingen, de organisatiestrategie, de organisatiestructuur en de organisatiecultuur. Ook de mate van professionaliteit, bijvoorbeeld in de vorm van kwaliteitszorg, de kwaliteitscoördinatoren en de kenmerken van de compliance officers, kan van invloed zijn op het nalevingsgedrag van bedrijven (Huisman & Beukelman, 2007:19-21). Van Snellenberg en Van de Peppel (1999:52) geven aan dat niet-naleving het gevolg kan zijn van een falende organisatie door o.a.: Gebrekkig (kennis) management, onwrikbare (standaard) procedures, onvoldoende interne afstemming en onvoldoende leiding. Wanneer er sprake is van uiteenlopende doelen, wordt de invloed van interne afstemming en onvoldoende leiding versterkt. Ook Coolsma, van Reenen en Wiering beschrijven de afwegingen en de omstandigheden die bijdragen aan normconform gedrag van burgers en bedrijven (Coolsma et al., 2001:32). Niet naleving komt volgens de auteurs enerzijds voort uit een afweging van de kosten en de baten en anderzijds uit normatieve afwegingen, zoals overtuiging, gewoonte, gehoorzaamheid of gezagsgetrouwheid. De omstandigheden van de burger of het bedrijf zijn medebepalend voor welk motief zal overheersen. Voor een deel zijn dit kenmerken van de onder toezicht staanden en de organisatie. Sommige bedrijven zijn misschien wel van goede wil, maar kunnen door een gebrek aan kennis of middelen de regels niet naleven. Vervolgens kan de gelegenheidsstructuur ervoor zorgen dat een van beide motieven overheerst en tot slot heeft de sociale controle in de directe omgeving van het bedrijf invloed. Over de invloed van de omvang van bedrijven zijn tegenstrijdige hypothesen te vinden (Van de Peppel, 1995). Enerzijds wordt verondersteld dat de bedrijfsgroter ertoe doet. Grote bedrijven hebben meer mogelijkheden tot regelnaleving door hun grotere expertise, de relatief lagere kosten voor naleving en de grotere investeringsruimte (Van Snellenberg & Van de Peppel, 1999). De auteur wijst op het verband tussen bedrijfsimago, bedrijfsgrootte en ouderdom van het bedrijf. Anderzijds kunnen grotere bedrijven hun ruimere nalevingsmogelijkheden juist gebruiken om niet na te leven. Ze beschikken bijvoorbeeld over een grotere juridische deskundigheid. Daarnaast wordt verondersteld dat de financiële positie van een organisatie positief samenhangt met naleving van preventieve gedragsnormen.

De structuurkenmerken van het gereguleerde veld: Als het gaat om de kenmerken van het gereguleerde veld wordt de directe omgeving van het bedrijf (Huisman & Beukelman, 2007; Kagan, Gunningham, & Thornton, 2003) en het type branches en markten (Huisman & Beukelman, 2007:22) van invloed verondersteld op het gedrag van de onder toezicht staande. Bij de directe omgeving gaat het dan bijvoorbeeld om de vraag in hoeverre er condities in de omgeving zijn die de bereidheid en mogelijkheden tot naleving vergroten of verkleinen. Het kan gaan om verschillende actoren uit het netwerk van het toezicht zoals leveranciers, afnemers, concurrenten, aandeelhouders adviseurs of toezichthouders (Huisman & Beukelman, 2007:21). Kenmerken van branches en markten die relevant zijn

voor regelnaleving zijn bijvoorbeeld de branchestructuur (aantal en omgeving van bedrijven), situaties van onzekerheid en de mate van marktwerking. Marktwerking wordt zowel als oorzaak van regelovertreiding als van regelnaleving genoemd (Huisman & Beukelman, 2007:22).

Bedrijfscultuur en branchecultuur: De branchecultuur kan bijvoorbeeld meer of minder ethisch zijn en daarmee van invloed op de regelnaleving van individuele bedrijven (Denkers et al., 2013:68-70).

2.3.2 Het gedrag van inspecteurs

In de literatuur wordt ook onderzocht welke factoren invloed hebben op het gedrag van inspecteurs. Het gedrag van inspecteurs wordt vaak omschreven in termen van handhavingsstijl. Volgens May en Winter (2011:230) is de vraag waarom stijlen van inspecteurs variëren veel minder bestudeerd dan de variatie in de stijl. Er is wel een lijst met variabelen die mogelijk relevant zijn, maar veel minder aandacht voor het samenspel tussen variabelen bij totstandkoming van keuzen van inspecteurs. Het gaat om factoren die de stijl van de inspecteur kunnen verklaren (Hutter, 1989). In paragraaf 2.1 zijn meerdere variaties in stijlen benoemd. Een voorbeeld is een vijftal dimensies waarop deze stijl kan variëren (Coolsma & Wiering, 2001:25): De uitvoerende ambtenaar kan zich in meer of mindere mate richten op beleidsdoelen, regels, het bedrijf, de eigen organisatie en de eigen professie. Welke oriëntatie overheerst, kortom de handhavingsstijl, hangt af van de context waarin de inspecteur zich bevindt. In deze context worden verschillende factoren beschreven die de handhavingsstijl kunnen verklaren. Kagan (1989) beschrijft drie categorieën van factoren die van invloed zijn op de handhavingsstijl van de inspecteur; regulatory legal design, social and economic task environment en political environment. Stijlen kunnen zo veel variëren, omdat inspecteurs over veel discretionaire ruimte beschikken en er worden drie duidelijke bronnen van variatie benoemd: De inspecteur, de inspectieorganisatie en de 'regulatory environment' (Hawkins & Hutter, 1993:201).

Kenmerken van het individu inspecteur

Een aantal studies gaat over de invloed van de kenmerken van inspecteurs op hun handelen. Coolsma en Wiering benoemen daarbij de persoonlijke achtergrond, opleiding, ervaring en gerichtheid op professie als verklaring voor de stijl en werkwijze van inspecteurs (Coolsma & Wiering, 2001:28). Deze persoonskenmerken worden in hoge mate bepaald door de werving en scholing.

Kenmerken van de organisatie van de inspecteur

Binnen de organisatie van de inspecteur worden meerdere factoren aangewezen die van invloed kunnen zijn op het handelen van inspecteurs. De keuzen die op organisatieniveau

gemaakt worden hebben invloed op de keuzen en mogelijkheden van inspecteurs en daarmee op de handhavingstijl van inspecteurs (May & Winter, 2011:226): Door prioriteiten en inspectie targets vast te stellen worden grenzen voor inspecteurs bepaald. Het is ook de organisatie die bepaalde handhavingsinstrumenten benadrukt en aangeeft hoeveel inspanning er op bepaalde gebieden geleverd moet worden. De keuze voor handhavingstrategie geeft ook een signaal af richting inspecteurs over de gewenste toon en houding tijdens inspecties. Aalders (1987) verwijst naar Kagan (1978:90-97) en benoemt een aantal organisatorische aspecten die van invloed zijn op het ambtelijk handelen: De omvang van de groep, de taakverdeling, de hiërarchische verhoudingen, de complexiteit van het uit te voeren programma en de formalisering van de taakopdracht en het uit te voeren werk. Vervolgens zijn ook de standaardisering van werkprocedures, de specialisatie en professionalisering van de individuele groepsleden en de mate van centralisatie of decentralisatie van de uitvoering van belang. Verschillende auteurs gaan in op de invloed van cultuur op het gedrag van de inspecteur. Coolsma en Wiering (2001:27) geven aan dat cultuur lastig te definiëren is, maar dat het een geheel aan opvattingen is over wat een organisatie doet en behoort te doen. Er wordt uitgegaan van de invloed van de handavingcultuur op de handavingstijl. Daarbij wordt verwezen naar Kagan (1994): Volgens hem spelen zowel de beleidsovertuigingen van leiders en overtuigingen over de handavingstijl een rol. Koolhaas (1990) ziet de achtergrond van de leiding als oorzaak voor voorkeuren voor bepaalde handavingmethoden. In organisaties waar een politietaak voorop staat heerst een cultuur van wantrouwen tegenover de burger, eerst zien dan geloven, en een voorkeur voor de formele sanctie. Binnen organisaties kan een bepaalde cultuur van regeltoepassing bestaan; judicial mode, legalism, unauthorized discretion en retreatism. Aalders gaat in op de factoren die tot een andere type van regeltoepassing kunnen leiden (Kagan, 1987:23 in Aalders, 1987:15).

Kenmerken van de omgeving van inspecteur en organisatie

Het wettelijk kader: Aalders (1987) onderzocht hoe kenmerken van regels en het bestaan van regels voor regeltoepassing, kunnen zorgen voor een stijl van regeltoepassing. Hij maakt een onderscheid tussen rechtsregels en sociale regels. Binnen de sociale regels maakt hij vervolgens een onderscheid tussen materiële sociale regels en interpretatieregels. De rechtsregels zijn medebepalend voor de activiteiten en de 'stijl' van uitvoerings- en handavingfunctionarissen (Wiering, 2000:19; 1987; Kagan, 1989) (Baldwin, 1995). Er zijn verschillende dimensies van belang, zoals het ambitieniveau en de mate van transparantie. Transparantie is voor zowel het optreden van handavers als de naleving van belang. Vage, complexe of intern inconsistente rechtsregels bemoeilijken de handaving. De sanctionerende stijl is dan onwaarschijnlijker. De aanwezigheid van lacunes in regulerende programma's belemmert de handaafbaarheid van regels. Een andere relevante dimensie is het onderscheid tussen conditionele programma's en

doelprogrammering. Programma's waarin enkel einddoelen zijn vastgelegd geven ruimte tot onderhandelen over de wijze waarop dat doel moet worden bereikt. Ook het onderscheid tussen ex-post en ex-ante programma's heeft gevolgen voor de handhavingsstijl. Bij ex-post programma's gaat het om controle en sanctionering achteraf door middel van het opsporen van overtredingen. Dit gaat met handhavingsproblemen gepaard, bijvoorbeeld doordat de capaciteit niet altijd voldoende is en een problematische bewijslast. Bij ex-ante programma's kan het gaan om certificering en de afhankelijkheid van het bedrijf ten opzichte van de instantie is dan doorgaans groter dan bij ex-post ingerichte regulerende programma's.

De structuurkenmerken van het gereguleerde veld: In de literatuur wordt verondersteld dat ook de kenmerken van het veld van invloed zijn op de stijl van de inspecteur. Wanneer er sprake is van een sector met talrijke (kleine) bedrijven waarin een landelijke en breed opererende inspectiedienst actief is, vindt over het algemeen minder frequent contact plaats tussen de inspecteur en de onder toezicht staande. Wanneer er sprake is van een sector met enkele grote bedrijven en is daar een gespecialiseerde organisatie actief in het toezicht, die zich geheel op die bedrijven kan toeleveren, dan is frequente interactie zeer waarschijnlijk: een accommoderende, flexibele, adviserende stijl overheerst (Coolsma et al., 2001:29). Ook Grabosky en Braithwaite (1986) menen dat de aard van het maatschappelijke veld van doorslaggevend belang is voor de stijl van handhaven. In hun studie ontdekten zij twee verbanden. Wanneer de omvang van de gereguleerde bedrijven groter is, wordt er eerder gebruik gemaakt van een zwakkere handhaving (Big business, weak enforcement). Vervolgens veronderstellen zij dat wanneer het aantal gereguleerde bedrijven groter is, dat er dan in sterkere mate gebruik wordt gemaakt van sanctionerend optreden (Grabosky en Braithwaite, 1986 in Coolsma et al., 2001:30). Voorgaande sluit aan bij het idee van de relationele afstand van Black (1980).

Kenmerken van de organisatie van de onder toezicht staande: Hawkins en Hutter (1993) benoemen een aantal bronnen van variatie in het optreden van inspecteurs die passen in de categorie organisatie, zoals de omvang, de financiële positie en de aard van de activiteiten van het bedrijf. Van sommige bedrijven vindt een inspecteur dat zij schoon en netjes werken en dat zij waarde hechten aan veiligheid en milieu. Ook de aard van het werk en de vaardigheden en training van de werknemers kunnen van invloed zijn op de eisen en acties van inspecteurs richting onder toezicht staanden. Daarnaast speelt de aard van de gereguleerde activiteiten een rol. Wanneer activiteiten zichtbaar, gevarieerd, direct gevaarlijk en tastbaar zijn, is het voor inspecteurs eenvoudiger om acties te eisen van onder toezicht staanden (Hawkins & Hutter, 1993:201-202).

(Politieke) omgeving: Volgens Aalders wijst Mintzberg erop dat de omgeving, dus ook de politieke omgeving, een grotere invloed heeft op de uitvoering van de werkzaamheden dan de organisatorische aspecten (Aalders, 1987:17). Winter (2003 in May & Winter, 2011:231) vond echter weinig bewijs voor een directe invloed van de wensen van politieke ‘superiors’ op de handavingsstijlen. Volgens de auteur hangt dit samen met de (on)zichtbaarheid van de handavingsstijl voor politieke managers.

De interactie tussen inspecteur en onder toezicht staande: Ook wordt verondersteld dat de manier waarop de interactie plaatsvindt van invloed is op de stijl van de inspecteur (Black, 1967; Grabosky & Braithwaite 1986; Hawkins & Hutter, 1993 in Nielsen, 2007:261). De auteur concludeert dat wanneer er in sterkere mate sprake is van wat zij noemt ‘communicative interaction’, inspecteurs minder strikt zullen optreden.

2.3.3 De interactie en het operationele inspectieproces

De interactie zelf is veel minder onderzocht. Pautz en Wamsley (2012) constateren dat veel onderzoek is verricht naar het gedrag van inspecteurs en het gedrag van inspectees afzonderlijk, maar dat het gedrag van beide in deze velden van onderzoek geïsoleerd wordt benaderd. Hoewel beide velden van onderzoek waardevol zijn, wordt op deze manier geen mogelijkheid geboden om te beschrijven hoe inspecteurs en onder toezicht staanden met elkaar omgaan (Pautz en Wamsley, 2012:857-858). Kluin (2014) sluit aan bij deze constatering en verwijst daarbij naar Pautz en Wamsley die enkele uitzonderingen noemen (zoals Bardach & Kagan, 1982; Hawkins, 1984; Hutter, 1997 en Nielsen, 2007). Van de Walle en Raaphorst (2018) wijden het tweede deel van hun boek aan de interactie tussen inspecteurs en inspectees. Nielsen (2007:259-260) geeft aan dat de interactie tussen inspecteurs en inspectees meestal wordt benaderd als een black box. In haar onderzoek naar ‘differential treatment’ kiest ze een verschuiving van focus op externe factoren, naar de aard van de interactie als mogelijke verklaring voor variatie in optreden van inspecteurs. Hier kan een les uit getrokken worden over het concept handavingsstijl en interactie. Nielsen stelt dat in onderzoek naar handavingsstijlen de kenmerken van het gedrag van inspecteurs zelden worden gescheiden van de kenmerken van de interactie tussen inspecteurs en inspectees. Als het verloop van de interactie wordt onderzocht is het veelal onderdeel van het meten van de handavingsstijl, zoals bijvoorbeeld in het werk van May en Winter (2000).

In de vorige paragraaf (2.2) is ingezoomd op de interactie en werd duidelijk dat de interactie in de toezichtsliteratuur op verschillende manieren is getypeerd. Bijvoorbeeld in termen van de relationele afstand (Black, 1980) of op een aantal dimensies zoals frequentie en kwaliteit van de interactie (Nielsen, 2006b). Andere onderzoeken spreken over de

communicatiestijl (Ehren, 2006; Nielsen 2007; Van Erp 2007). Ook de rol van vertrouwen in de toezichtsrelatie kwam aan bod (Six, 2010; Pautz & Wamsley, 2012).

In de toezichtsliteratuur zijn variabelen benoemd die van invloed zijn op het gedrag van inspecteurs. Het gaat dan om het verklaren van de handhavingsstijl van inspecteurs. Daarnaast zijn er variabelen benoemd die van invloed zijn op het gedrag van inspectees. In dit veld van onderzoek gaat het dan over het verklaren van het overtredings- dan wel nalevingsgedrag van inspectees. In dit hoofdstuk zijn de variabelen voor beide velden van onderzoek geïnventariseerd en er blijkt veel overlap in die variabelen. Zo worden bijvoorbeeld het wettelijk kader en de inrichting van het toezicht zowel benoemd als relevante variabele voor het verklaren van het gedrag van inspecteurs als voor het gedrag van inspectees.

De veronderstelling is dat deze variabelen direct dan wel indirect van invloed zijn op de interactie en het gehele operationele inspectieproces en daarom zijn deze variabelen onderdeel van het onderzoekskader. Een handhavingsstijl bijvoorbeeld, kan zoals benoemd ook worden gezien als de manier waarop interactie verloopt (May & Winter, 2011:223). Bepaalde kenmerken van de context, zoals doelregelgeving of moeilijk herleidbare overtredingen zorgen voor meer mogelijkheden tot strategisch gedrag in interacties. Ook gaat het hier om kenmerken en factoren die de mogelijkheden tot ingrijpen door de inspecteur vergroten of verkleinen. Een andere context kan tot gevolg hebben dat de interactie tussen de inspecteur en de onder toezicht staande zich op een andere manier afspeelt. In Bijlage A is een lijst met de samengevoegde variabelen die mogelijk van invloed zijn op het verloop van operationele inspectieprocessen opgenomen.

2.4 Kwaliteit van het toezicht

Er is een groot aantal modellen en strategieën ontwikkeld om het toezicht zo goed mogelijk uit te voeren. De voor- en nadelen die genoemd worden van de verschillende handhavingsstijlen geven al aan dat er verschillende verwachtingen zijn over het effect van de stijlen en dat er verschillende criteria worden gesteld aan het toezicht. De verschillende modellen blijken echter niet altijd toepasbaar op het netwerk van het toezicht. Strategisch gedrag vergroot mogelijk de kans op ineffectief toezicht. Een verdere complicering vindt plaats doordat veelal niet duidelijk is of de toezicht- en handhavingsstrategieën het gewenste effect hebben. Er is een kans aanwezig dat beleidsmakers een nieuwe strategie inzetten, voordat de gehanteerde strategieën hun nut kunnen bewijzen (Huisman & Beukelman, 2007).

Het gebrek aan criteria voor effectiviteitsmeting is de zwakte van toezicht (Hood et al., 1999) alhoewel het belang van effectiviteitsmeting door verschillende auteurs wordt onderschreven (Leeuw & Willemsen, 2006; Mertens, 2006:25). Ook de overheid hecht in toenemende mate belang aan het in kaart brengen van de effecten van toezicht; het toezicht heeft immers tot doel om bepaalde effecten te bewerkstelligen (Welp et al., 2015:87). De wens tot inzicht in de effecten van toezicht is ingegeven vanuit een legitimiteitsargument, maar ook om het toezicht zelf te kunnen verbeteren met behulp van inzichten in 'wat wel en niet werkt' (Welp et al., 2015-91). Het onderzoek naar de effectiviteit van het toezicht is echter beperkt (Coolsma et al., 2001:40). Ondanks initiatieven die na 1999 tot stand zijn gekomen, wordt in 2015 nog steeds geconstateerd dat er nog weinig bekend is over de effectiviteit van het uitgeoefende toezicht (Welp et al., 2015:95). In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de problemen van effectiviteitsmeting. Daarna wordt aangegeven dat effectiviteit slechts één onderdeel is van de kwaliteit van het toezicht en komen andere criteria voor de kwaliteit van het toezicht aan bod.

2.4.1 Problemen effectiviteitsmeting

In de toezichtsliteratuur wordt de complexiteit van de effectiviteitsmeting benadrukt. Er is een aantal redenen waarom effectiviteitsmeting binnen het toezicht zo beperkt is.

De feiten zijn niet bekend: Een eerste factor die de effectiviteitsmeting bemoeilijkt is dat de feiten, het aantal feitelijke overtredingen, niet bekend zijn. Toezicht vindt per definitie steekproefsgewijs plaats. Er is nooit met zekerheid vast te stellen hoeveel overtredingen er in totaal plaatsvinden (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2005).

Er is onduidelijkheid over de causaliteit: De onduidelijkheid over causaliteit zorgt voor een verdere complicering van de effectiviteitsmeting. Het is niet duidelijk in welke mate er sprake is van een relatie tussen de toezichtsactiviteiten en de toename of afname van het aantal overtredingen. De effecten van toezichthoudende activiteiten moeten onderscheiden worden van de effecten van andere factoren (Mertens, 2006:25). Bovendien is het effect van toezichtsactiviteiten over het algemeen een vertraagd effect. Het is niet eenvoudig om duidelijkheid te krijgen over de werking en de effecten van toezicht, omdat verondersteld wordt dat de werking van toezicht pas op termijn zichtbaar wordt (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2005:89). In onderstaande box worden de problemen van effectmeting als gevolg van onduidelijke causaliteit verduidelijkt aan de hand van een evaluatiedilemma. Op deze manier wordt duidelijk dat het constateren van overtredingen geïnterpreteerd kan worden als goed nieuws omdat het toezicht effect heeft, maar tegelijkertijd geïnterpreteerd kan worden als slecht nieuws als er de conclusie aan wordt verbonden dat de opsporing niet werkt.

Verduidelijking evaluatiedilemma (Sparrow, 2000:113 in De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2005):

Situatie 1: Veel investeringen in toezicht en veel geconstateerde overtredingen.

Interpretatie: De verhoging van de investering verklaart de toename van de veiligheid.

Interpretatie: De verhoging van de investering maakt de onveiligheid zichtbaar.

Situatie 2: Veel investeringen in toezicht en weinig geconstateerde overtredingen.

Interpretatie: De verhoging van de investeringen verklaart de daling van het aantal overtredingen.

Interpretatie: De intelligentie van de overtreder wordt zichtbaar, ondanks meer investeringen een daling van overtredingen.

Situatie 3: Weinig investeringen in toezicht en veel geconstateerde overtredingen.

Interpretatie: Met minder investeringen zijn meer overtredingen geconstateerd, dus er is een toename van de veiligheid en efficiënt toezicht.

Interpretatie: Minder investeringen, meer geconstateerde overtredingen; dus een onveiligere situatie.

Situatie 4: Weinig investeringen in toezicht en weinig geconstateerde overtredingen.

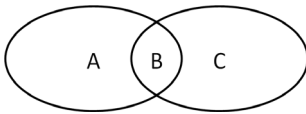
Interpretatie: Het geringe aantal overtredingen wordt verklaard door de geringe investeringen: onveilige situatie.

Interpretatie: Het geringe aantal overtredingen maakt zichtbaar dat beperkte investeringen legitiem zijn.

Onduidelijkheid over de doelen: Effecten van een interventie zijn beoogde veranderingen in doelvariabelen (Swanborn, 1999:17 in Ehren, 2006). Er is echter niet altijd overeenstemming over het doel van het toezicht.

- Het doel van toezicht is een toezichtsinspanning: Wanneer de inspanning centraal staat, kan de effectiviteit van het toezicht worden beoordeeld aan de hand van het aantal geïnspecteerde schepen of taxi's, ongeacht de resultaten van deze inspecties. De geleverde output van de toezichthouder staat centraal.
- Het doel van toezicht is het bewerkstelligen van naleving: Het effect van toezicht kan ook worden gemeten in termen van 'outcome'. Veelal wordt gesproken over een nalevingseffect, nalevingsgedrag of nog beperkter: een gedragsverandering. Volgens Reiss (1984) is 'compliance' vooral gericht op preventie, waarbij succes wordt gedefinieerd in termen van aantallen mensen die zich houden aan de regels.
- Het doel van toezicht is schaderisico's beperken: Een ander perspectief is dat niet alleen naleving het doel is van toezicht, maar vooral het minimaliseren van schaderisico's (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2005). Er bestaat een opvatting dat de inspectie alleen taken heeft waar de wet regels stelt, zoals weergegeven in figuur 2.4

met de vlakken A en B. Daartegenover staat de opvatting dat de inspectie voornamelijk daar moet handhaven waar de risico's op schade zich bevinden (B+C). Een ander onderscheid is dat tussen het handelen naar de letter van de wet en naar de geest van de wet. Er kan sprake zijn van creative compliance, wanneer het gedrag in lijn met de regels is, maar niet in overeenstemming is met 'de geest van de wet' (McBarnet & Whelan, 1999:68).



Figuur 2.4 Schematische weergave van twee mogelijke taakopvattingen van het toezicht (Sparrow, 2000)

Wat het doel van het toezicht is en op welke manier dit het beste te meten is hangt ook af van de gehanteerde strategie. Bij een sanctionerende strategie kan het effect worden gemeten aan de hand van een aantal boetes of veroordelingen. Effectiviteitsmeting van de compliance strategie is lastiger. Volgens Hawkins (1984) is het toezicht bij een sanctionerende stijl effectief wanneer er arrestaties zijn verricht; in een 'compliance' stijl wanneer de opgetreden schade is hersteld.

Toezicht speelt zich af in sterk variërende sectoren: Effectiviteitsmeting is lastig, omdat toezicht zich afspeelt in een complexe en dynamische omgeving. Wat wel en wat niet werkt is in hoge mate gebonden aan de bijzondere kenmerken van een branche (Gunningham et al., 1998). Baldwin stelt dat bij het beoordelen van de effectiviteit van de 'regulatory strategy' aandacht nodig is voor de complexiteit van het toezicht. De beoordeling moet geschieden vanuit een genuanceerd referentiekader (Baldwin, 2000). Het zoeken naar een abstracte optimale mix is zinloos. Oftewel: a priori regels zijn ondergeschikt aan case by case oplossingen (Sinclair, 1997).

Wie bepaalt en interpreteert de criteria voor evaluatie? Effectiviteitsmeting wordt tot slot bemoeilijkt, doordat niet duidelijk is welke groep de criteria voor evaluatie bepaalt en interpreteert (Fischer, 1995:41).

Naast bovengenoemde methodologische belemmeringen zijn er twee andere factoren die mogelijk een rol spelen bij beperkte effectmeting; de organisatiecultuur van toezichthouders en de terughoudendheid van toezichthouders om zich te verantwoorden in de publieke arena's (Welp et al., 2015:108). Een organisatiecultuur waarbij beoordeling vaak plaatsvindt op basis van professionele kennis en ervaringen leent zich wellicht minder voor de (semi)wetenschappelijke effectevaluaties (Winter, 2010:32-33). De terughoudendheid van publieke toezichthouders vloeit daarnaast mogelijk voort uit het

kritische verantwoordingsklimaat dat is ontstaan. Leren van evaluaties vereist een veilige omgeving waar niet direct het bestaansrecht van de organisatie ter discussie komt te staan bij tegenvallende resultaten (Welp et al., 2015:100-101).

2.4.2 Criteria voor kwaliteit

Dit onderzoek heeft tot doel om aanbevelingen te doen voor de ontwikkeling van het toezicht. In de volgende paragraaf worden bestaande criteria van goed toezicht beschreven. Er zijn veel verschillende criteria voor de beoordeling van de kwaliteit van het toezicht. De kwaliteit van het toezicht is volgens de hiërarchische en projectmatige manier van denken veelal een effectieve en efficiënte werkwijze. Het gaat om de vraag of de vooraf geformuleerde doelstellingen zijn gehaald, en hoeveel kosten er gepaard zijn gegaan met het behalen van de doelstellingen. Kwaliteit van het toezicht is echter altijd meer dan doelbereiking alleen. Zowel in de toezichtsliteratuur als in de toezichtspraktijk worden aanvullende criteria voor de kwaliteit van het toezicht beschreven.

Toezichtsliteratuur en kwaliteit van het toezicht

Binnen de toezichtsliteratuur is veel geschreven over de kwaliteit van het toezicht. Verschillende auteurs hanteren verschillende criteria. Het Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement voegt in navolging van de Algemene Rekenkamer het criterium van rechtmatigheid toe aan de criteria van effectiviteit en efficiency (Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, 2004). Bekkers hanteert een vijftal criteria voor het beoordelen van verschillende vormen van integrale handhaving: effectiviteit, efficiëntie, professionaliteit, legaliteit en legitimiteit (Bekkers et al., 2003:156-157). Gunningham spreekt over criteria van billijkheid en politieke aanvaardbaarheid (Gunningham et al., 1998). Sparrow en Fisher maken een onderscheid tussen verschillende niveaus van evaluatie (Sparrow, 2000). Borghouts (2002) behandelt verschillende perspectieven voor effectiviteit en geloofwaardigheid; het doel van toezicht is ook de ondersteuning van de ministeriële verantwoordelijkheid. De auteur gaat in op de verschillende fasen van toezicht en de bijbehorende criteria. Het inwinnen van informatie moet efficiënt, effectief en proportioneel, het gaat om lage kosten en lastendruk. Het doel van toezicht is ook het vergroten van de maatschappelijke effectiviteit van een onder toezicht staande organisatie of sector. Geloofwaardigheid speelt een belangrijke rol en het gaat erom om goede verhoudingen met de organisatie te scheppen. Een toezichthouder moet bijvoorbeeld wederzijds respect en vertrouwen bevorderen zonder scherpste en distantie te verliezen. Baldwin (1995) spreekt over waarden: Hij meent dat de legitimiteit van overheidsprocessen beoordeeld moet worden door na te gaan in welke mate zij bepaalde waarden bevorderen zoals: legislative mandate, accountability, due process, expertise and efficiency'. Deze inventarisatie is niet volledig, maar een opsomming geeft al aan dat er veel criteria zijn:

Effectiveness, efficiency, equity, democracy, integrity, legitimacy, political acceptability, accountability, adequacy, responsiveness, appropriateness.

Toezichtspraktijk en kwaliteit van het toezicht (toezichtbeleid)

De toename in toezichtbeleid heeft geresulteerd in een overdaad aan richtlijnen, protocollen en handleidingen waarin uitspraken staan over hoe goed toezicht eruit zou moeten zien. De politieke en maatschappelijke belangstelling voor het toezicht blijkt onder andere uit de ambtelijke commissies die zijn ingesteld op dit gebied. De onderwerpen geven een indicatie wat er in de toezichtspraktijk wordt verstaan onder de kwaliteit van het toezicht.¹³

In de Tweede Kaderstellende Visie op Toezicht (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2005) worden zes principes van goed toezicht beschreven; selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel. De principes onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit werden ook al in de Eerste Kaderstellende Visie op Toezicht behandeld. De kaderstellende visies worden door toezichthouders, waaronder de Inspectie Verkeer en Waterstaat als leidend gezien voor de manier waarop zij invulling geven aan het toezicht.

In navolging van de Kaderstellende Visie op Toezicht hanteert de Inspectie Verkeer en Waterstaat streefbeelden van goed toezicht (Inspectie Verkeer en Waterstaat, 2004). De streefbeelden en de zes principes van goed toezicht van de KVOTII heeft de inspectie vertaald in negen principes van goed toezicht.¹⁴ Deze principes geven weer welke criteria voor de kwaliteit van het toezicht de inspectie belangrijk vindt. De Inspectie Verkeer en Waterstaat wil haar organisatie en werkwijzen, in lijn met de principes van goed toezicht en het programma Vernieuwing Toezicht, veranderen. De Inspectie doet dit door middel van de Vernieuwingsagenda die is opgebouwd uit tien modules. Een van de modules is de vernieuwing van het Inspectiebrede Meerjarenprogramma Toezicht in Beweging¹⁵. De Inspectie benoemt in haar programma Toezicht in Beweging naast de principes uit de Kaderstellende Visie op Toezicht ook de principes 'digitaal' en 'actief in Europa'. Binnen het programma Toezicht in Beweging werkt de Inspectie aan toezichtarrangementen, kennisontwikkeling en analyse-instrumenten om het toezicht te vernieuwen in lijn met de principes.

¹³ Voor een overzicht van de ontwikkeling van toezichtbeleid kan hoofdstuk 3 van de WRR publicatie nr. 89 (2013) geraadpleegd worden. Er worden voor verschillende periodes ontwikkelingen in het toezichtbeleid geschetst en op een tijdslijn geplaatst met ambtelijke commissies.

¹⁴ http://intranet.inspectievenw.nl/binaries/Negen%20principes%20van%20goed%20toezicht_tcm22197-101393.doc

¹⁵ Met ingang van 2009 is dit het Actieprogramma Toezicht In Beweging.

Selectief - Eigen verantwoordelijkheid: Het eerste principe is Selectief “Eigen verantwoordelijkheid”. De inspectie wil meer verantwoordelijkheid bij burgers en bedrijven neerleggen. De veronderstelling is dat de samenleving zo onoverzichtelijk en de overheidstaken zo complex zijn geworden, dat het niet meer mogelijk is om vanuit een centraal punt te overzien wat de beste oplossing is voor problemen. Denken in termen van gedragsregels, protocollen, convenanten wordt belangrijk. Ook certificering en accreditatie zijn mogelijkheden om invulling te geven aan de eigen verantwoordelijkheden.

Selectief - Integraal beeld per domein: Het tweede principe is Selectief “Integraalbeeld per domein”. De inspectie zal zich steeds meer gaan richten op het hele systeem en het belangrijkste doel daarbij is preventie. De inspectie wil nagaan of het systeem ‘in control’ is, onder andere met behulp van risicoanalyse en nalevingsmeting. De inspectie wil risicogebaseerd toezicht houden. Het gaat dan niet alleen om naleving, maar ook om veiligheid en milieu. (Van buiten naar binnen en van binnen naar buiten).

Slagvaardig/flexible respons: Het derde principe is Slagvaardig (flexible respons). Dit wil zeggen dat de inspectie de interventie kiest die past bij de reden van niet naleven. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen overtreders die niet weten, niet willen, of niet kunnen naleven. De tafel van elf, een instrument om de mate van naleving te meten en de oorzaken van naleving of overtreding van wetsregels te achterhalen, kan daarbij gebruikt worden (Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, 2006). De inspectie wil bij elke reden van niet-naleven een passende interventie beschikbaar hebben. Zij wil werken volgens een interventiepiramide die is gebaseerd op de piramide van Ayres en Braithwaite.

Samenwerkend: Het vierde principe is Samenwerkend. De inspectie wil samenwerking met de andere inspectiediensten en toezichthouders verbeteren en komen tot een betere taakverdeling. Door een goede samenwerking kunnen toezichthouders hun beperkte middelen en menskracht bundelen.

Onafhankelijk: Het vijfde principe is Onafhankelijk. De inspectie fungeert als een onafhankelijke toezichthouder binnen de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid. De toezichthouder voert zijn taken uit zonder ongeoorloofde beïnvloeding van de onder toezicht staande partij, beleidsmakers of andere belanghebbenden.

Transparant/één inspectieprogramma: Het zesde principe is Transparant (één inspectieprogramma). De relatie tussen de handhavingsinspecties en de inspecties in het

kader van toelating en continuering moet niet gescheiden worden, zij moeten gezamenlijk worden opgenomen in één inspectieprogramma.

Professioneel/Maatschappelijke oriëntatie: Het zevende principe is Professioneel (Maatschappelijke oriëntatie). De inspectie is van oudsher gericht op de techniek, maar zij wil meer aandacht vestigen op de maatschappelijke oriëntatie. Er is meer aandacht nodig voor het maatschappelijke en politieke belang van de activiteiten van de inspectie.

Actief in Europa: Het achtste principe is Actief in Europa. In een aantal domeinen wordt het toezicht in sterke mate internationaal bepaald. De Europese dimensie neemt toe. De inspectie bevordert de Europese aanpak van onderdelen van het toezicht door een actieve inbreng in de beleidsvormende organen van deze instellingen en zal de eigen activiteiten in aard en omvang afstemmen op wat er Europees plaatsvindt. Daarbij is het van belang om samenwerking te zoeken met toezichthouders in andere EU-landen.

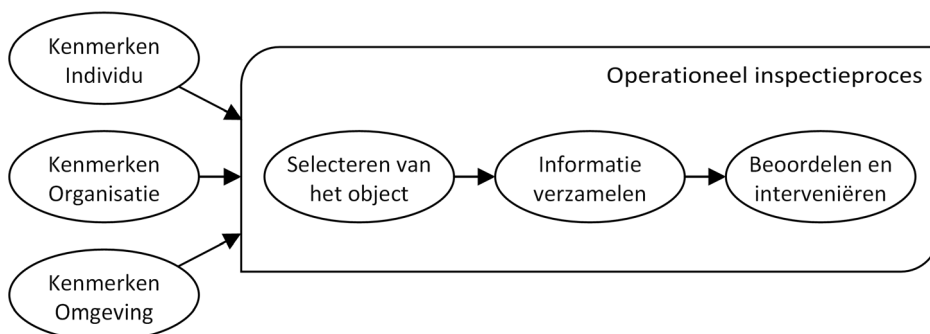
Digitaal: Het negende en laatste principe van goed toezicht van de Inspectie Verkeer en Waterstaat is Digitaal. Digitalisering is volgens de inspectie van belang om een integraal beeld te verkrijgen en om bij te dragen aan de klantvriendelijkheid. Bovendien wordt innovatie gezien als onmisbaar voor een kwaliteitsverbetering en kunnen digitale technieken het toezicht intensiveren door het inspecteren op afstand en het ondersteunen van de inspecteur.

Samenvattend

In deze paragraaf is geconstateerd dat effectmeting om verschillende redenen problematisch is. Er is geconstateerd dat er veel criteria zijn voor de manier waarop het toezicht eruit zou moeten zien, en dat deze bovendien kunnen conflicteren (zie ook hoofdstuk 1). De principes voor goed toezicht van de inspectie zijn een graadmeter van wat de organisatie verstaat onder goed toezicht. In dit onderzoek zal zeker geen nieuwe rij criteria of principes worden toegevoegd. In het methodologisch hoofdstuk wordt verder uitgewerkt op welke manier in dit onderzoek wordt gekomen tot een reflectie op de kwaliteit van het toezicht.

2.5 Concluderend

In dit hoofdstuk werd ingezoomd op operationele inspectieprocessen. Er is veel bekend over het operationele inspectieproces en de keuzen van inspecteurs en het nalevingsgedrag van inspectees. Deze kennis is echter versnipperd, veelal normatief en een empirische onderbouwing ontbreekt. In dit onderzoek wordt gesteld dat het van belang is om het operationele inspectieproces niet los van de omgeving waarin deze plaats vindt te onderzoeken. In dit hoofdstuk werden daarom kenmerken in kaart gebracht die van invloed kunnen zijn op het gedrag van de inspecteurs, het gedrag van de onder toezicht staanden en de interactie. Op basis van de theoretische inventarisatie en toetsing in de praktijk is een conceptueel model vormgegeven (figuur 2.5).



Figuur 2.5 Conceptueel model voor operationele inspectieprocessen

In dit hoofdstuk is daarnaast het meten van effecten van toezicht geproblematiseerd. Er is vastgesteld dat er veel criteria zijn voor goed toezicht en dat de criteria bovendien kunnen conflicteren. Er zijn veel principes die gaan over de manier waarop doelen gehaald zouden moeten worden. In dit proefschrift staan operationele inspectieprocessen op het niveau van inspecteurs en inspectees centraal. Dit onderzoek is dus geen evaluatieonderzoek over toezicht in specifieke sectoren of van specifieke regels. De gevonden inzichten in het operationele inspectieproces beogen met name een verdiepend inzicht te bieden in de reeds bekende invloeden van onafhankelijke variabelen op de afhankelijke, en bieden betrokkenen bij de formulering en uitvoering van toezicht een uitgebreider kader om toezicht te vernieuwen en te verbeteren. Juist de interactie en de gelaagde dynamiek waarin deze interacties plaatsvinden zorgen er immers voor dat toezicht altijd in beweging is.

De interactieprocessen tussen inspecteurs en inspectees en de keuzen van inspecteurs spelen een rol bij de uitkomsten van beleid. In de toezichtsliteratuur wordt erkend dat interactieprocessen ertoe doen;

- Het operationele inspectieproces is medebepalend voor de interpretatie van regels en compliance
- Het verloop van operationele inspectieprocessen is van invloed op de beoordeling van de onder toezicht staande door de inspecteur
- De interactie op het operationele niveau is onvoorspelbaar en draagt bij aan onverwachte uitkomsten van het beleid
- De interactie op het operationele niveau is essentieel bij het verminderen van de inspectiedruk en beoordeling van kwaliteit door inspecteers

Voorgaande noties uit de toezichtsliteratuur bevestigen het belang van inzicht in operationele inspectieprocessen.

Ook in meer algemene zin is in de literatuur over implementatie en uitvoering van beleid aandacht voor de rol van operationele processen bij beleidsuitkomsten. De inventarisatie van de toezichtsliteratuur heeft al aanknopingspunten gegeven voor nuttige concepten, zoals *coping gedrag* door uitvoerende ambtenaren en *strategisch gedrag* als gevolg van de veelgenoemde toezichtscontext. In het volgende hoofdstuk worden bredere bestuurskundige benaderingen uitgewerkt die kunnen helpen om het verloop van operationele inspectieprocessen en de invloed op uitkomsten van beleid te verklaren.

3 Het operationele inspectieproces vanuit drie perspectieven

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt gezocht naar theoretische verklaringen voor operationele inspectieprocessen. Hoe kan het verloop van deze processen worden verklaard en worden begrepen vanuit die diversiteit van verklaringen? De theoretische benaderingen worden daarnaast gebruikt bij het bieden van handelingsperspectieven voor verbetering.

De verschillende manieren om naar operationele inspectieprocessen te kijken zijn grofweg in te delen in twee hoofdbenaderingen; een rationeel-economische benadering en een relationele en interpersonele benadering. Beide benaderingen hanteren assumpties over de actoren, de doelen van de actoren en het type relaties tussen de actoren.

Het rationeel-economisch model gaat uit van actoren die op basis van rationele keuzes een maximalisatie van het eigen nut nastreven. Er wordt verondersteld dat bedrijven regels naleven wanneer de baten bij overtreding, worden overstegen door de kosten van de sanctie vermenigvuldigd met de pakkans (Becker, 1968). Ze benadrukken de actoren en de doelen, terwijl de interpersonele benaderingen de vormgeving van de relatie als uitgangspunt nemen. Een beschrijving van operationele inspectieprocessen zal idealiter rekening moeten houden met deze verschillende perspectieven. De interpersonele benaderingen sluiten aan bij de probleemstelling en doelstelling van dit onderzoek en het openen van 'the black box'.

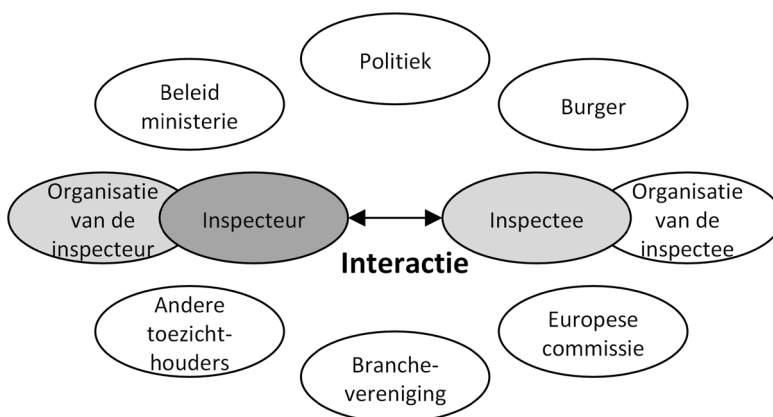
Focus: spel en strategisch gedrag

Zowel voor de rationeel-economische benaderingen als voor de relationele en interpersonele benaderingen geldt dat de interactie tussen de inspecteur en de onder toezicht staande kan worden getypeerd als een spel (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2005:31; Fairman & Yapp, 2005; Frank & Lombness, 1988:73; McBarnet & Whelan, 1999:70; Hawkins & Hutter, 1993:206). Het spel wordt vanuit de rationeel-economische benaderingen met een ander perspectief bekeken dan vanuit de relationele en interpersonele benaderingen. Bij de rationeel-economische benaderingen wordt het spel gezien als de verklarende variabele voor de uitkomst: het doel van de speler. De interpersonele benaderingen richten zich niet zozeer op de variatie in het spel, alhoewel zij deze wel belangrijk vinden. In plaats daarvan is de aandacht meer gericht op de inhoud van het spel. De benaderingen die onder de relationele en interpersonele benadering vallen benadrukken verschillende aspecten die binnen de relatie van belang zijn. De interactie en relatie worden boven de doelen gesteld. Dit onderzoek richt zich primair op het spel tussen de inspecteur en de onder toezicht

staande, waarbij de nadruk ligt op de inhoud van het spel. Een centrale rol wordt daarbij ingenomen door het fenomeen strategisch gedrag.

Selectie van drie theoretische benaderingen

In dit onderzoek zijn drie theoretische benaderingen geselecteerd om operationele inspectieprocessen te begrijpen, te verklaren en aanbevelingen te formuleren; De street-level benadering, de principaal-agent benadering en de netwerkbenadering. Figuur 3.1 is een schematische weergave van relaties in een netwerk van toezicht. Aan de hand van de figuur kan worden verduidelijkt dat elk van de drie benaderingen inzichten biedt over een of meer relaties in dat netwerk. De street-level benadering wordt gehanteerd om in te zoomen op de relatie tussen inspecteur en inspectee. De principaal-agent benadering biedt met name inzicht in de hiërarchische relatie tussen de inspecteur en zijn organisatie. De netwerkbenadering tot slot, heeft oog voor het geheel van relaties in het netwerk.



Figuur 3.1 Schematische weergave van relaties in een netwerk van toezicht

Street-level benadering:

Inspecteurs met discretionaire ruimte en autonomie en de relatie met inspectees

Het gedrag van inspecteurs in interactie met onder toezicht staanden staat centraal in dit onderzoek, dus allereerst is een benadering gekozen die inzichten biedt over deze relatie: De street-level benadering maakt dit mogelijk. De benadering sluit bovendien aan bij de doelstelling van het onderzoek om de praktijk vanuit het perspectief van de uitvoering te benaderen, in plaats van vanuit een voorafgesteld beleidsdoel te toetsen.

Met het werk van Lipsky volgde een flinke verandering in het denken over implementatie van beleid (Hill & Hupe, 2002). Het werk van Lipsky vormt nog altijd vaak een basis voor 'the bottom-up approach' bij implementatie. Lipskys boek gaat vooral over (herverdelen van)

welvaart en economische status. De bestudeerde sectoren in dit onderzoek en de publieke belangen die de inspecteurs in dit onderzoek trachten te borgen, zijn andere dan waarmee de street-level ambtenaren van Lipsky te maken hebben. Desondanks valt op basis van toezichtsliteratuur te verwachten dat het vruchtbaar is om met deze bril naar de relatie tussen inspecteurs en inspectees te kijken. Inspecteurs kunnen tot op zekere hoogte als street-level ambtenaren worden gezien. Toegepast op de toezichtsrelatie, is de gedachte dat de keuzen van inspecteurs en de interactie tussen inspecteurs en onder toezicht staanden ertoe doen bij uitkomsten van beleid. De street-level benadering is eerder toegepast in het toezicht (Nielsen, 2006a; Rutz et al., 2017; Van de Walle & Raaphorst, 2018). May en Wood (2003:117) noemen inspecteurs zelfs klassieke voorbeelden van street-level ambtenaren. De benadering wordt veel gebruikt om onderzoek te doen naar 'discretion' (Hawkins, 1992; Hupe, 2013; Rutz et al., 2017). Met name de positie van een street-level ambtenaar tussen de organisatie en de onder toezicht staande en het concept coping gedrag lijken nuttig om gedrag van inspecteurs te begrijpen en te verklaren door ook de relaties met inspectees in ogenschouw te nemen.

Principaal-agent benadering:

Hiërarchische relatie tussen inspecteurs en management

Met behulp van de principaal-agent benadering wordt ingezoomd op de hiërarchische relatie tussen inspecteurs en management. Deze sturingsrelatie wordt in dit onderzoek belicht, omdat deze naar verwachting eveneens van invloed is op het operationele inspectieproces.

De principaal-agent benadering past in de traditie van de rationeel-economische benaderingen. Meer specifiek valt de benadering te plaatsen bij de (neo)institutionele economie. De voorloper hiervan, neoklassieke theorie, gaat samengevat over de werking van prijzen en markten (Hazeu, 2000:19), maar dit perspectief liet een aantal zaken onverklaard. De (neo) institutionele economie neemt transactiekosten als uitgangspunt, niet alleen productiekosten. De gedachte is dat transacties in de economie niet zonder kosten tot stand komen. Bovendien vindt ruil niet alleen plaats op markten, maar ook binnen een onderneming of overheidsorganisatie, bijvoorbeeld tussen werkgever en werknemer. De vraag is telkens hoe wordt omgegaan met informatie- en transactiekosten (Hazeu, 2000:26-28). De principaal-agent benadering benadrukt eveneens de doelen en middelen van de verschillende actoren, maar benadrukt daarnaast de aanwezige informatieasymmetrie en de transactiekosten.

In essentie gaat het bij een principaal-agent relatie om een relatie tussen kopers en verkopers (zie Ross 1973; Pratt en Zeckhauser 1985 in Waterman & Meier, 1998). De benadering is inmiddels toegepast op een breed arsenaal aan relaties, zo ook in het

toezicht. Bij de toepassing op de toezichtscontext zijn minimaal drie principaal-agent relaties te onderscheiden:

- *Organisatorische context:* Steenhuisen (2009:13-14) benoemt de principaal-agent relaties in de organisatorische context, dus tussen inspecteurs als agenten en managers als principalen. Bij een uitleg over de contractuele opvatting van organisaties gebruikt Hazeu (2000:40-42) een voorbeeld van de Universiteit als principaal en het personeel als de agenten.
- *Politieke context:* In de politieke context gaat het om de relatie die handhavers hebben met politieke principalen (Waterman & Meier, 1998:174).
- *Toezichtscontext:* Het gaat in deze context om de relatie tussen inspecteurs als principalen en inspectees als agenten. De inspecteur als principaal moet ervoor zorgen dat de onder toezicht staande als agent activiteiten ontplooit die de principaal wenselijk acht. De onder toezicht staande beschikt over het algemeen over meer informatie en gespecialiseerde kennis dan de inspecteur. Deze informatieasymmetrie zorgt ervoor dat de inspecteur afhankelijk is van de onder toezicht staande. Tegelijkertijd is de onder toezicht staande ook afhankelijk van de inspecteur. De inspecteur heeft de bevoegdheid om de economische activiteit stop te zetten of een vergunning in te trekken (Jensen en Meckling in Eggertsson, 1990:40; Heritier, 2001; Mitnick, 1982).

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de principal-agent literatuur en positive theory of agency, die volgens Jensen minder mathematisch en meer empirisch georiënteerd is (Eggertsson, 1990:41). Rationeel economisch gedrag is het uitgangspunt. Er zijn op verschillende punten verdere nuanceringen aangebracht op het rationele keuze denken, bijvoorbeeld door denken in termen van beperkte rationaliteit of 'satisficing' (Eggertsson, 1990:9). Een andere uitbreiding is de behavioural agency theorie. Dit model wordt afgezet tegen de positive theory of agency. Ook dit model stelt dat het rationele keuze denken te simplistisch is. Het nieuwe model gaat dan ook uit van beperkte rationaliteit, en neemt het gedrag van de agenten als uitgangspunt (Pepper & Gore, 2015). De uitbreiding van het principaal-agent model met meerdere principalen (plural principals of multiple principals) is ook een aanpassing geweest om het model meer in lijn te krijgen met de werkelijkheid (B. M. Steenhuisen, 2009:15).

In dit onderzoek wordt de benadering toegepast in de organisatorische context. De informatie-asymmetrie tussen inspecteurs en managers staat dan centraal. Het concept *shirking* gedrag lijkt waardevol om gedrag van inspecteurs in deze relatie te begrijpen en verklaren. In dit onderzoek wordt ook wel de term 'opportunistisch gedrag' gehanteerd. De relatie wordt voornamelijk benaderd vanuit het perspectief van de inspecteurs als agenten. In dit onderzoek is daarnaast oog voor de mogelijke aanwezigheid van meerdere principalen.

Netwerksenadering:**Geheel van relaties in bredere context**

In dit onderzoek wordt het operationele inspectieproces niet geïsoleerd, maar in de bredere context van de omgeving bestudeerd. Met behulp van de netwerkbenadering is het mogelijk om oog te houden voor het geheel van relaties in het netwerk van toezicht.

In de inleiding van dit onderzoek zijn een paar maatschappelijke ontwikkelingen geschetst. De overheid wordt niet langer gezien als de centrale actor. Er is brede overeenstemming dat beleidsprocessen plaats vinden in interactie met een groot aantal actoren en als gevolg zijn er discussies ontstaan over nieuwe 'governing methods' en vond een verschuiving plaats naar governance en public management (Klijn & Koppenjan, 2000). In deze context is dan ook de netwerkbenadering te plaatsen. De netwerkbenadering wordt ook wel gezien als een synthesizer tussen top down en bottom-up benaderingen (Hill & Hupe, 2002). Toegepast op operationele inspectieprocessen, betekent dit dat het verloop verklaard kan worden vanuit de wederzijdse afhankelijkheden tussen de actoren in het netwerk. De Bruijn en Ten Heuvelhof (2005) hebben deze benadering toegepast op de operationele context van het toezicht.

Overigens kan een organisatie ook een netwerkkarakter hebben en er worden drie verschillen tussen een intra- en een interorganisatieel netwerk benoemd: 1. Mate van formalisering van de relaties 2. Vrijheidsgraden bij toe- en uittreding en 3. Intensiteit en duur van de afhankelijkheden (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007:2,21). Wanneer in de netwerkbenadering wordt gesproken over actoren, kan dit een corporate actor zijn, maar ook een individu (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007:10). In dit onderzoek wordt de benadering gebruikt om het interorganisatiele netwerk te bestuderen, maar is ook oog voor het intra-organisatiele netwerk. Typend voor dit onderzoek is dat de individuele actoren (inspecteurs) als uitgangspunt worden genomen in het netwerk. Het concept strategisch gedrag in netwerken biedt inzichten en verklaringen voor gedrag van inspecteurs in dit netwerk.

Een combinatie van de drie benaderingen

De drie benaderingen zijn in de begripsvorming complementair aan elkaar. De benaderingen vullen elkaar aan wat betreft focus op de inhoud en de uitkomst van het spel. Ze vullen elkaar ook aan, omdat er verschillende relaties centraal staan. Tot slot zijn de benaderingen aanvullend voor wat betreft het perspectief: top-down, bottom-up en synthesizer (Hill & Hupe, 2002). Om te komen tot een theoretisch raamwerk van waaruit de operationele inspectieprocessen worden beschouwd, worden in de volgende paragrafen per benadering de volgende punten uitgewerkt:

- De positie van inspecteurs en de spanningen die voortvloeien uit deze positie.
- Het gedrag dat inspecteurs vertonen om met de spanningen om te gaan.
- Bevorderende en belemmerende factoren voor kwaliteit.
- Sturingsmogelijkheden en handelingsperspectieven

3.2 Het operationele inspectieproces vanuit een street-level perspectief

Het street-level perspectief stelt een bepaald type uitvoerende ambtenaren centraal; de zogenaamde *street-level bureaucrats*. Deze ambtenaren werken in interactie met burgers. Zij werken als het ware op het grensvlak van hun eigen organisatie met de buitenwereld. Street-level ambtenaren bezitten een aanzienlijke mate van discretionaire ruimte en autonomie in de uitvoering van hun werk. Deze beslisruimte is enerzijds noodzakelijk, maar heeft ook nadelen. Door werkomstandigheden zijn street-level ambtenaren genoodzaakt *coping mechanismen* in te zetten. Typische street-level werkomstandigheden zijn een hoge caseload, vage, ambigue en conflicterende doelen van de organisatie en onvrijwillige cliënten. Coping mechanismen zijn oplossingen om met spanningen om te gaan die ontstaan tussen de regels van de organisatie van de ambtenaren enerzijds, en de cliënten in de omgeving anderzijds. Lipsky stelt dat street-level ambtenaren niet alleen uitvoerders van beleid zijn, maar ook beleidsmakers. Door het geheel van alle beslissingen die zij nemen en de mechanismen die zij hanteren vormen zij beleid. Lipsky wil het gedrag en de ‘fouten’ van street-level ambtenaren en werknemers niet achteraf goedpraten, maar hij wil de problemen van de street-level ambtenaren in hun werk vaststellen en de omstandigheden identificeren die bij kunnen dragen aan effectievere *public service providers* (Lipsky, 1980:xv).

3.2.1 Positie van inspecteurs en bijbehorende spanningen

Spanningen door de positie op straatniveau, tussen organisatie en omgeving

Inspecteurs als street-level ambtenaren bevinden zich, zoals de term al suggereert, op het ‘straat niveau’. Daarmee wordt bedoeld op het directe contact dat zij hebben met hun cliënten. Een inspecteur bevindt zich op het snijvlak tussen zijn eigen organisatie en de omgeving. Inspecteurs zijn de mensen die het beleid en de regels van de organisatie toepassen op specifieke gevallen in de praktijk.

Deze positie brengt een spanning met zich mee, die mooi wordt gevat in het dilemma tussen een consistente werkwijze enerzijds en een responsieve werkwijze anderzijds (Rutz et al., 2017). De spanning is ook wel getypeerd als een rollenconflict voor public professionals bij implementatie van beleid, bijvoorbeeld een ‘policy-client role conflict’ (Tummers, Vermeeren, Steijn, & Bekkers, 2012:1042). Cliënten willen bijvoorbeeld dat de ambtenaren oog hebben voor hun specifieke situatie. Een andere manier waarop de spanning wordt

verwoord is door een onderscheid te maken tussen de bureaucratische kenmerken en professionele kenmerken van street-level werk. 'Street-level bureaucracy houdt als term een paradox in: bureaucratie houdt in dat er een geheel aan autoritaire regels en structuren bestaat, terwijl street-level juist wijst op de hoge mate van autonomie die nodig is voor de uitvoering van het werk, wat een grote afstand impliceert tot die regels en structuren, met name in de concrete interactie met cliënten. Het werk wordt dus gekenmerkt door improvisatie en het leveren van maatwerk, terwijl de structuur van de organisatie juist sterk gericht is op het behalen van duidelijke beleidsdoeleinden en het vermijden van rechtsongelijkheid in de behandeling van cliënten.' (Kolthoff, et al., 2016).

Samenhangend met de spanning is dan de vraag waardoor het gedrag van street-level ambtenaren gestuurd wordt. Er worden twee narratieven onderscheiden die ingaan op de sturingsvraag (Kolthoff et al., 2016; Maynard-Moody & Musheno, 2000): Het 'state-agent narrative', het narratief van de overheid, gaat ervan uit dat keuzen van street-level ambtenaren worden gestuurd door eigenbelang. Ze gebruiken discretionaire ruimte om hun werk gemakkelijker, veiliger en aantrekkelijker te maken. Dit impliceert de noodzaak tot het nemen van maatregelen om het gebruik van die discretionaire ruimte te reguleren. Daarom noemen Maynard-Moody en Musheno (2012) dit ook wel het 'implementation-control-discretion narrative'. Een tweede narratief is dat van de street-level ambtenaren zelf, het citizen-agent narratief. Zij omschrijven dit zelf als handelen naar wat de burger c.q. samenleving op dat moment in die gegeven omstandigheden vraagt. Hun gedrag wordt volgens dit narratief dus meer gestuurd door de behoeften van cliënten dan door bureaucratische regels.

Spanningen door street-level omstandigheden

Beperkte middelen: Street-level ambtenaren hebben te maken met *inadequate resources*, oftewel beperkte middelen. Zij werken met beperkte tijd en beperkte informatie en er is een continue druk om beslissingen te nemen. Er zijn hoge kosten verbonden aan betrouwbare informatie en deze is lastig te verkrijgen. Inspecteurs als street-level ambtenaren hebben nauwelijks de tijd om na te gaan of het de investering waard is om meer informatie te zoeken. De organisatie voorziet street-level ambtenaren van minder middelen om hun werk te doen. Inspecteurs als street-level ambtenaren hebben te maken met een hoge caseload en administratieve werkzaamheden naast de kern van het werk. Een hoge caseload beperkt de tijd voor besluitvorming. Een ander gevolg van de hoge caseload is dat inspecteurs eigenlijk nooit in staat zijn om al hun werk af te ronden en zij voortdurend keuzen moeten maken. Een bekend voorbeeld uit de theorie is dat van een politieman die niet A en B tegelijkertijd kan doen. Een ander voorbeeld zijn advocaten die maar twee minuten per case voorbereidingstijd hebben, omdat het aantal cliënten in verhouding tot hun beschikbare tijd een langere voorbereiding niet mogelijk maakt.

Cliënten verwachten wel een beslissing van street-level ambtenaren. Geen beslissing wordt door cliënten geïnterpreteerd als incompetentie of gebrek aan autoriteit (Lipsky, 1980).

Doelen zijn vaag, ambigue en conflicterend: Street-level ambtenaren werken over het algemeen in organisaties waarbij de organisatiedoelen vaag, ambigue en zelfs conflicterend zijn. Voorbeelden van dergelijke doelen zijn een goede gezondheidszorg of goed onderwijs. Ambigue kan ook inhouden dat men niet precies weet op welke manier doelen bereikt kunnen worden. Dit is zeker bij naleving, en veiligheid aan de orde. Lipsky noemt dit onzekerheid over de effectieve technologie (Lipsky, 1980:41). Het is vaak onduidelijk op welke manier (sociaal) beleid een gedragsverandering tot stand kan brengen. Als doelen onduidelijk zijn is het lastiger voor management om controle uit te oefenen over beleid (Lipsky, 1980:40). Bij onduidelijke doelen en minder gerichte feedback zullen individuen meer geïsoleerd binnen de operatie opereren. De verwachting is dan ook dat dit voor inspecteurs als street-level ambtenaren geldt.

Spanning door interactie met cliënten

Een kenmerk van de positie van street-level ambtenaren is het contact met cliënten. Cliënten zijn dit niet vrijwillig. Als cliënten noodgedwongen aangewezen zijn op de diensten van street-level ambtenaren dan heeft dit gevolgen voor de relatie tussen beiden. Cliënten kunnen street-level ambtenaren niet 'afstraffen' door voor een andere dienstverlener te kiezen, omdat zij geen alternatief hebben waar zij voor de diensten terecht kunnen. Cliënten kunnen zich niet 'terugtrekken' uit de interactie. Cliënten hebben op andere manieren wel een zekere mate van macht en controle ten opzichte van street-level ambtenaren (Lipsky, 1980:57), want de ambtenaren zijn ook afhankelijk van cliënten. Zijn bijvoorbeeld afhankelijk van hun medewerking, maar de relatie is zeker niet gelijkwaardig. Lipsky stelt dat hoe armer een cliënt, hoe meer invloed de ambtenaar heeft. Een ander aspect in de relatie is tijd. Tijd is relatief goedkoop voor cliënten, en daarmee kunnen ze de street-level ambtenaren frustreren (Lipsky, 1980:58-59). Ander gedrag dat zij kunnen gebruiken om de beslissingen van ambtenaren te beïnvloeden zijn passiviteit en berusting, begrip tonen voor de lastige positie van de street-level ambtenaren en nederig de eigen verantwoordelijkheid voor de situatie erkennen. Agressiviteit en verdedigen van het eigen standpunt kan eigenlijk nooit zegt Lipsky, omdat de relatie zo 'scheef' is.

3.2.2 Gedrag van inspecteurs

Omgaan met de spanning door positie tussen organisatie en omgeving

Kenmerkend voor de positie van street-level ambtenaren zijn discretionaire ruimte en autonomie. In tegenstelling tot veel ander uitvoerend personeel hebben street-level ambtenaren veel discretionaire ruimte als het gaat om bepalen van de aard, omvang en dergelijke van sancties en baten. Ook in de toezichtsliteratuur is geconcludeerd dat

inspecteurs beschikken over een flinke hoeveelheid discretionaire ruimte bij het nemen van beslissingen die gaan over de toepassing van algemene regels van de organisatie op specifieke gevallen in de praktijk. Het gedrag van street-level ambtenaren is gericht op het behoud van hun *autonomie*. Met autonomie kunnen zij hun professionele status, los van de organisatie, in stand houden als deze botst met hun bureaucratische status, waarbij van hen compliantie met richtlijnen van leidinggevende verwacht wordt.

Omgaan met street-level omstandigheden

Street-level ambtenaren maken gebruik van coping gedrag of ook wel coping mechanismen om met hun lastige werkomstandigheden om te gaan. Recenter werk (Nielsen, 2006a; Winter, 2002) verklaart coping gedrag ook uit keuzen van street-level ambtenaren, bijvoorbeeld op basis van hun eigen voorkeuren en inschattingen over effectiviteit van maatregelen, in plaats van dat ze gedwongen worden door omstandigheden. Meerdere auteurs hebben verschillende indelingen gehanteerd voor coping mechanismen. Steenhuisen (2009) geeft een uitgebreide inventarisatie en noemt naast de coping strategieën die Lipsky beschrijft (Creaming off, rationing, bias, controlling clients, routinization, triage etc.) ook tientallen coping strategieën die door andere auteurs zijn benoemd (B. M. Steenhuisen, 2009:26).

De coping mechanismen van Lipsky gaan vooral over de spanningen die worden ervaren rond werk, zoals een hoge case load en dit wordt dan ‘work alienation’ genoemd en die is gekoppeld aan de relatie met cliënten (Loyens, 2015). Haar onderzoek richt zich op ‘policy alienation’, waarbij inspecteurs zich vervreemd voelen van het beleid dat ze uitvoeren. Ze benoemt vijf vormen van coping die inspecteurs hanteren om hier mee om te gaan. Tot slot wordt in de literatuur melding gemaakt van uitvoerende ambtenaren die weigeren om beleid uit te voeren. Zij krijgen bijvoorbeeld weerstand tegen het beleid dat tegenwoordig steeds meer is gericht op economische waarden als efficiency en financiële transparantie. De weigering wordt benoemd in de context van rollenconflicten (Tummers et al., 2012:1042).

Omgaan met de relatie met de client

‘Compliance’ van cliënten vloeit volgens Lipsky als het ware voort uit de superieure positie van street-level ambtenaren ten opzichte van cliënten (Lipsky, 1980:59). Vanuit hun positie oefenen street-level ambtenaren vormen van controle uit over hun cliënten:

- Distributing benefits and sanctions
- Structuring the context
- Teaching the client role
- Psychological benefits and sanctions

3.2.3 Invloed op kwaliteit van toezicht

Vanuit het perspectief van de street-level ambtenaren zelf is coping gedrag een oplossing voor ervaren spanningen en daarmee positief voor kwaliteit; het draagt bij aan werkbaarheid van beleid en responsiviteit. Het coping gedrag van ambtenaren kan tegelijkertijd worden gezien als een belemmerende factor voor kwaliteit. Coping mechanismen zorgen volgens Lipsky voor een bias in implementatie, op zo'n manier dat bereiken van beleidsdoelen wordt belemmerd (Winter, 2002:2). Het geheel van acties van street-level ambtenaren kan er toe leiden dat er een situatie van ongelijke behandeling van cliënten bestaat, de rechtszekerheid en eerlijke procedures komen onder druk te staan.

3.2.4 Sturingsmogelijkheden en handelingsperspectieven

Coping en discretionaire ruimte beperken of niet

Lipsky onthoudt zich van een normatief kader waarin hij gewenst gedrag voorschrijft of coping gedrag positief of negatief beoordeelt. Coping is een realiteit. Ditzelfde geldt voor discretionaire ruimte. Het is daarom onduidelijk of een organisatie de discretionaire ruimte moet beperken of niet. Discretionaire ruimte kan goed of verkeerd uitpakken. Veel van de potentiële nadelen, zoals beperking van gelijke behandeling, rechtszekerheid en eerlijke procedures, zouden verdwijnen als de discretionaire ruimte wordt ingeperkt, maar dit is niet wenselijk zegt Lipsky, want discretionaire ruimte is ook nodig.

- De werkomstandigheden zijn vaak te complex om te reduceren tot een soort programmatische formats.
- De werkomstandigheden bestaan vaak uit de menselijke kant van situaties.
- Discretionaire ruimte is nodig voor de sensitieve, menselijke kant van het werk. Observatie en beoordeling is nodig. Hier blijkt een spanning tussen rechtsgelijkheid versus responsiviteit.
- Discretionaire ruimte zal blijven bestaan vanwege de functie van uitvoerende ambtenaren. Het gaat hier dus niet om discretionaire ruimte die nodig is voor hun taken. Lipsky verwoordt het als volgt: For both workers and clients maintenance of discretion contributes to the legitimacy of the welfare-service state, although street-level bureaucrats by no means establish the boundaries of state intervention.

In de literatuur wordt wel gesproken van 'fear of discretion' (Rutz et al., 2017:83). In traditionele street-level literatuur lag nadruk op beperken van discretionaire ruimte (Maynard-Moody & Musheno, 2012; Rutz et al., 2017). Er is een spanningsveld tussen en zoektocht naar de optimale balans tussen compassie en flexibiliteit enerzijds en onpartijdigheid en strikte regeltoepassing anderzijds. Dit spanningsveld wordt vaak duidelijk bij organisatieveranderingen; Hervormers willen vaak discretionaire ruimte tegelijkertijd inperken en vergroten.

Autonomie beperken of niet

Lipsky (1980) stelt op pagina 16 van zijn boek dat ‘organisational theorists’ meestal erkennen dat de uitvoering nooit volledig hetzelfde is als hun ‘opdracht’, maar die discrepantie is in de ogen van die mensen klein en bijvoorbeeld te wijten aan gebrekkige communicatie. De stelling is dat werknemers binnen een organisatie (ook street-level ambtenaren) meestal een coöperatieve houding hebben. De formele structuur en de autoriteit van de organisatie wordt wel geaccepteerd. Maar wat als werknemers de doelen van hun leidinggevend niet delen? Het is soms nuttig om te erkennen dat er verschillende belangen zijn op verschillende niveaus in de organisatie. Als medewerkers bepaalde vormen van niet-coöperatief gedrag vertonen maakt dat het lastiger om organisatiedoelstellingen te behalen, werknemers werken dan immers niet op volledige capaciteit.

Lipsky (1980:25) beschrijft twee kenmerken van de relatie met management:

- Intrinsiek conflicterend. De doelen van street-level ambtenaren zijn gericht op klanten en maximaliseren van autonomie. De rol van de managers is juist gericht op ‘worker management goals directed toward aggregate achievement of the work unit’ en het minimaliseren van autonomie.
- Wederzijdse afhankelijkheid. De resources van street-level ambtenaren zijn relatief groot in vergelijking met de meeste uitvoerende werkers in andere typen organisaties. Door deze kenmerken kunnen vraagtekens geplaatst worden bij aannames over doorwerking van invloed van hogere niveaus naar lagere niveaus en de aanname dat er een ‘intrinsic shared interest’ is om de doelen van de organisatie te halen.

Aangedragen handelingsperspectieven in de literatuur

Als handelingsperspectief wordt de standaardisering van inspecties (Rutz et al., 2017) en decentralisering van bevoegdheden genoemd. De gedachte is dat als lokale street-level ambtenaren mede verantwoordelijk zijn voor de beleidsuitkomsten die zij produceren, dat ze dan minder geneigd zijn om van beleid af te wijken (Rice, 2013).

In de literatuur wordt een link gelegd met prestatiemeting. Een bijkomend gevolg van vage, ambigue en conflicterende doelen is de beperkingen voor effectmeting en de perverse effecten ervan (Lipsky, 1980:41).

Lipsky benoemt een paar heel concrete acties die een organisatie kan nemen: In een interview in het Tijdschrift voor Criminologie (De Jong, 2016:16) stelt hij dat de algemene aanbeveling van street-level bureaucracy is dat je – naast het veranderen van het beleid zelf – je moet afvragen wat er veranderd zou moeten worden om medewerkers te helpen. Heel concreet: wat kun je doen, zodat ze hun werk beter kunnen doen? Lipsky noemt bijvoorbeeld het verduidelijken van de doelstelling van organisaties, training, coaching en

ondersteuning bij het leren van bepaalde vaardigheden en ten slotte het faciliteren van ondersteunende systemen voor werknemers, zodat ze hun werk efficiënt kunnen doen.

Tot slot nuanceert Lipsky inmiddels zelf de invloed van street-level ambtenaren op de totstandkoming van officieel beleid. Hij stelt nu dat het veel meer gaat om de fine-tuning van reeds geformuleerd beleid dan dat er geheel nieuw beleid tot stand komt (Lipsky, 2010, 221).

3.3 Het operationele inspectieproces vanuit principaal-agent perspectief

Het artikel van Jensen en Meckling (1976) waarin zij spreken van *agency costs*, wordt wel gezien als een van de klassieke referenties van de principaal-agent benadering (Eggertsson, 1990:41). Er is sprake van een *agency* relatie als een principaal bepaalde rechten delegeert aan een agent die daarbij is gebonden aan een contract, om op te treden in het belang van de principaal en daarvoor een vorm van beloning krijgt (Eggertsson, 1990:41). Een principaal wil dat een agent handelt in het belang van de principaal. Een contract is een van de manieren om dit te bewerkstelligen.

3.3.1 Positie van inspecteurs en bijbehorende spanningen

In deze relatie is de inspecteur als agent de hiërarchisch ondergeschikte van zijn manager als principaal. Inspecteurs moeten handelen in het belang van de manager. Deze toepassing in een organisatie-context (B. M. Steenhuisen, 2009:18) is vaker gebruikt, tussen ‘workers’ en ‘managers’ (Eggertsson, 1990:41), of zoals Waterman en Meier (1998:179) het verwoorden: ‘Implementation level bureaucrats could well have principal-agent relationships with their superiors’.

De positie van de inspecteur als agent wordt daarnaast gekenmerkt doordat hij over meer informatie beschikt dan zijn manager. Er is sprake van informatie asymmetrie tussen principaal en agent. Volgens de theorie wil de manager controle behouden over de inspecteur, en kan hij hiervoor zoals gezegd een contract gebruiken. Er zijn hierbij een paar uitgangspunten: 1. Er is een belangenconflict tussen principalen en agenten. 2. Er is sprake van informatie asymmetrie: agenten hebben meer informatie dan principalen. 3. De agent vertoont ‘shirking behaviour’, ook wel opportunistisch gedrag, om zijn eigen belang na te streven. 4. Als de principaal niets doet, verliest een principaal controle over een agent. Om het opportunistisch gedrag te voorkomen, zijn er altijd kosten verbonden aan een principaal-agent relatie. Ten eerste zogenaamde *specification costs*. Dit zijn kosten voor de agent om de principaal inzicht te geven in zijn activiteiten. Ten tweede *policing of monitoring costs*. Hierbij gaat het om kosten voor de principaal om te achterhalen of - en

te zorgen dat- agenten handelen in het belang van de principaal, zoals monitoren en handhaven.

3.3.2 Gedrag van inspecteurs

Volgens de principaal-agent benadering zal een inspecteur als agent in zijn eigenbelang handelen, dit wordt *shirking gedrag* of ook wel opportunistisch gedrag genoemd. Zelfs als er wel overeenstemming is over beleid, dan suggereert de literatuur dat er nog steeds opportunistisch gedrag voorkomt (Waterman & Meier, 1998:176). Er worden meerdere vormen van *shirking* onderscheiden: *leisure shirking*, *political shirking* of *sabotage* (Brehm en Gats, 1997 in B. M. Steenhuisen, 2009). Agenten kunnen bijvoorbeeld output produceren tegen hogere kosten dan noodzakelijk en een niveau van output realiseren dat lager is dan wenselijk. Als de inspectee wordt gezien als agent, is een negatieve interpretatie van opportunistisch gedrag van inspectees terug te vinden in de toezichtsliteratuur onder het concept van *amoral calculators*.

3.3.3 Invloed op kwaliteit van toezicht

De kwaliteit van toezicht komt in dit perspectief potentieel onder druk te staan door opportunistisch gedrag. Een eerste aspect van kwaliteitsvermindering heeft te maken met de inhoudelijke uitkomsten. Vanuit het perspectief van de principaal (manager) komt kwaliteit onder druk te staan wanneer inspecteurs afwijken van de prikkels van principalen en in hun eigen belang gaan handelen. De uitkomsten van het gedrag van agenten wijken in dat geval mogelijk af van de gewenste situatie. Een tweede manier waarop kwaliteit onder druk komt te staan is doordat opportunistisch gedrag van de agent tot gevolg heeft dat meer transactiekosten moeten worden gemaakt, zoals monitoringskosten en agency kosten. Een derde manier waarop kwaliteit onder druk komt te staan is de aanwezigheid van meerdere principalen. In eerste instantie was vooral aandacht voor een geïsoleerde principaal-agent relatie. Het model is ontwikkeld in termen van een meer realistische benadering met meerdere principalen. Een agent kan te maken hebben met meerdere principalen, die zelfs onderling conflicterende belangen hebben en conflicterende eisen stellen aan agenten. Daarmee biedt dit perspectief een ander verklaring voor verlies van controle van principaal op agent, maar een situatie met meerdere principalen hoeft niet problematisch te zijn (B. M. Steenhuisen, 2009:16-18).

Voorzover bekend is er niet of nauwelijks aandacht voor de positieve bijdrage die opportunistisch gedrag kan leveren aan kwaliteit. Wellicht kan kwaliteit juist gehinderd worden door het beperken van opportunistisch gedrag. Agenten kunnen door hun informatie voorsprong misschien wel beter overzien welke keuzen het beste bijdragen aan de doelen van de principaal. Juist omdat managers niet over alle informatie beschikken is

het mogelijk dat zij kiezen voor interventies die gezien de omstandigheden niet functioneel zijn en misschien zelfs kwaliteit hinderen.

3.3.4 Sturingsmogelijkheden en handelingsperspectieven

Vanuit het perspectief van de principaal is het gewenste gedrag van inspecteurs dat zij geen opportunistisch gedrag vertonen, maar volledig in overeenstemming met de belangen van hun principaal handelen. De manager als principaal moet opportunistisch gedrag niet toestaan en indien nodig monitoring intensiveren om zijn informatieachterstand te verkleinen en prikkels richting inspecteurs versterken. Bij het vormgeven van de prikkels onderkent de benadering een spanningsveld tussen algemene en kwalitatieve of specifieke en kwantitatieve normen. Een algemene en kwalitatieve norm is valide, maar ook zwak. Specifieke en kwantitatieve normen hebben een grote impact, maar tegelijkertijd bestaat de kans op *goal displacement* (B. M. Steenhuisen, 2009:14). De beperkingen van prestatiemeting, zullen zeker in de publieke sector zichtbaar zijn. Met de vormgeving van een contract wordt geprobeerd de kosten van de principaal zo laag mogelijk te houden, bijvoorbeeld door overlap te genereren in belangen van principaal en agent. Dit kan bijvoorbeeld door agenten in winst te laten delen.

Ook bij een situatie met meerdere principalen is er potentieel een keerzijde van de sterkere prikkels van managers. Meer en sterkere prikkels kunnen kwaliteit hinderen, doordat het aantal tegenstrijdige eisen potentieel toeneemt met minder mogelijkheden om spanningen en conflicten op te lossen.

3.4 Het operationele inspectieproces vanuit een netwerkperspectief

De inspecteur en de onder toezicht staande opereren in een netwerk van toezicht. De netwerkbenadering spreekt van een multi-actor netwerk als een dynamisch geheel van actoren, die wederzijds afhankelijk zijn, een onderlinge variëteit kennen en zich relatief gesloten ten opzichte van elkaar kunnen opstellen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007:21). Dezelfde auteurs beschrijven het netwerk van toezicht, waar inspecteur en inspectee deel van uitmaken. Er zijn meerdere inspecteurs, meerdere inspectees, er is een managerial echelon, een politiek echelon en allerlei andere partijen die een rol hebben in het toezicht, zoals media, burgers en brancheorganisaties (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2005).

Tussen al deze actoren kunnen relaties ontstaan en iedere actor is in zichzelf ook weer gefragmenteerd. De veronderstelling is dat dit gevolgen heeft voor de interactiepatronen in het netwerk en het toezicht compliceert. Het patroon bestaat veelal uit de volgende twee uitgangspunten:

- De ondergeschikte actor beschikt over meer informatie dan de bovengeschikte

- Bovengeschikte actor beschikt vaak over bevoegdheden. De bovengeschikte actor kan sancties opleggen of de ondergeschikte actor aansturen.

De nadruk ligt op de relaties tussen verschillende actoren in het netwerk. Actoren streven naar duurzame relaties. De actoren kunnen vormen van strategisch gedrag vertonen, met gevolgen voor het verloop van het operationele inspectieproces. Een groot aantal interdependenties dwingt bijvoorbeeld tot een coöperatieve opstelling en 'satisficing'.

3.4.1 Positie van inspecteurs en bijbehorende spanningen

Geredeneerd vanuit een netwerkbenadering bevindt een inspecteur zich in een netwerk van actoren met relaties tussen die actoren. De kenmerken van een netwerk brengen spanningen met zich mee en compliceren het toezicht.

Meerdere inspecteurs en meerdere inspectees

Een inspecteur heeft collega-inspecteurs en er zijn meerdere inspectees. Dit heeft gevolgen voor interactiepatronen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2005:13): De inspectee kan geconfronteerd worden met tegenstrijdige instructies van inspecteurs en hier gebruik van maken door een deel van de instructies niet uit te voeren, met een beroep op andere instructies. Inspecteurs moeten samenwerken of inspectees helpen om een afweging te maken tussen strijdige instructies. Inspecteurs worden geconfronteerd met verwachtingen van gelijke gevallen, gelijke behandeling. Inspecteurs moeten daarom hun handelen coördineren. Meerdere inspectees betekent bovendien dat inspecteurs moeten kiezen op welke inspectees zij hun aandacht richten.

Managerial echelon

Inspecteurs zijn onderdeel van een organisatie, zij worden aangestuurd door een managerial echelon dat eisen stelt aan het handelen van de inspecteurs. Deze eisen kunnen conflicteren met de eisen die de interactie met de onder toezicht staande stelt aan het handhavingproces (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2005). Het gevolg voor interactiepatronen is dat inspecteurs niet alleen rekening moeten houden met inspectees, maar ook met het gedrag van hun management. Wat in relatie met de manager een vorm van goed gedrag is (bijvoorbeeld het altijd volledig in overeenstemming met beheersnormen handelen), kan de effectiviteit in relatie met de inspectee aantasten (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2005:14).

Politiek echelon

Een politiek echelon kan als het ware weer boven het managerial echelon gepositioneerd worden. Er is een aantal politieke bestuurders dat invloed kan uitoefenen op het management van de inspectieorganisatie. Op deze manier maken ook zij deel uit van het netwerk en kunnen er extra interactiepatronen bestaan. Politieke bestuurders hebben mogelijk weer een ander perspectief op toezicht dan inspecteurs, inspectees en managers.

Dit kan voor een inspecteur lastig zijn. Een inspecteur moet zich bewust zijn van de mogelijke politieke gevolgen van zijn beslissingen. Een interventie die voor de inspecteur logisch en kleinschalig lijkt, kan onverwacht grote politieke gevolgen hebben. Een voorbeeld is een politieke overreactie op een incident dat voor inspecteurs klein is. Een potentieel voordeel is dat een inspecteur politieke steun kan winnen en op die manier zijn mogelijkheden voor een krachtig optreden vergroten (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2005:15).

Derde partijen

Vervolgens zijn er derde partijen die deel uit maken van het netwerk van de inspecteur en de onder toezicht staande. Hierbij valt te denken aan media, brancheverenigingen, andere toezichthouders of burgers (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2005:15; Hutter, 1997). Zowel de inspecteur als de onder toezicht staande kunnen gebruik maken van deze derde partijen en er hun voordeel mee doen in interacties. Wanneer een onder toezicht staande te maken heeft met inspecteurs van verschillende toezichthouders is de kans groter dat hij te maken krijgt met conflicterende wet- en regelgeving. Ook hier geldt dat de onder toezicht staande dit gegeven kan gebruiken om het toezicht voor de inspecteur complexer te maken. De inspecteur zal op zijn beurt voor afstemming met andere toezichthouders moeten zorgen.

Tot slot

Binnen het netwerk zijn niet alleen bovengenoemde relaties aanwezig. Verschillende actoren kunnen hun eigen web van relaties ontwikkelen. Het is voor een onder toezicht staande bijvoorbeeld mogelijk om een politieke bestuurder voor zijn zaak te winnen en zo de inspecteur te beïnvloeden. Daarnaast zijn de organisatie van de inspecteur en de organisatie van de onder toezicht staande zelf vaak ook gefragmenteerd. Dat wil zeggen dat de organisatie van de inspecteur en de organisatie van inspectees eigenlijk uit meerdere actoren bestaan waartussen weer relaties kunnen ontstaan. Zo is er bijvoorbeeld vaak sprake van moeder- en dochterbedrijven en verschillende afdelingen met een eigen inhoudelijke focus of locatie. Deze fragmentatie kan bijvoorbeeld voortkomen uit professionalisering. Een netwerk kan ontstaan door toenemende professionaliteit. Als er meer professionals zijn vergroot dit de afhankelijkheden van managers en bestuurders ten opzichte van professionals (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007:6-7). Professionalisering betekent volgens de auteurs dan ook fragmentatie. De onder toezicht staande kan zijn gefragmenteerde organisatie gebruiken om het de inspecteur lastig te maken. Zo kan hij verwarring zaaien door verschillende contactpersonen te gebruiken in het contact met de inspecteur of bewust onduidelijkheid creëren over de verdeling van verantwoordelijkheden binnen de organisatie (Hawkins, 1984). De inspecteur kan op zijn beurt informatie gebruiken die binnen andere onderdelen van zijn organisatie beschikbaar is over de onder toezicht staande. Het patroon is veelal dat de ondergeschikte actor over meer informatie beschikt dan de bovengeschikte. Dit uitgangspunt van informatie asymmetrie is vergelijkbaar

met een van de uitgangspunten van de principaal-agent benadering. De bovengeschatte actor beschikt vaak over meer bevoegdheden, doordat deze de ondergeschikte kan aansturen en bijvoorbeeld sancties kan opleggen.

Interdependentie (wederzijdse afhankelijkheden)

Binnen een netwerk is sprake van interdependentie. Dit betekent dat het voor een actor niet mogelijk is om zelf zijn eigen doelen volledig te realiseren. Er zijn meerdere vormen van interdependentie. Actoren in een netwerk zijn vaak op meerdere punten van elkaar afhankelijk, er is sprake van meervoudige interdependentie. Zij kunnen bijvoorbeeld afhankelijk zijn van de informatie, het geld en de goodwill van de andere partij. Een inspecteur is afhankelijk van de informatievoorziening en medewerking van de onder toezicht staande. De onder toezicht staande is ook afhankelijk van de inspecteur. Een inspecteur heeft de bevoegdheden om de onder toezicht staande verplichtingen op te leggen of om zijn activiteiten stop te zetten. De onder toezicht staande heeft een vergunning nodig om zijn schip te laten varen en zijn taxi te laten rijden. De afhankelijkheden binnen een netwerk zijn veelal multilateraal, dat wil zeggen dat er niet alleen een afhankelijkheid is tussen twee actoren, maar dat er meerdere partijen betrokken zijn. Er kunnen ketens van afhankelijkheden aanwezig zijn. De inspecteur is afhankelijk van de onder toezicht staande, maar een onder toezicht staande kan op zijn beurt weer afhankelijk zijn van een leverancier die bepaalde onderdelen moet leveren voor de reparatie van een voertuig. Daarnaast hebben actoren elkaar vaak op verschillende tijdstippen nodig. Deze asynchrone interdependentie zorgt ervoor dat het ruilen tussen partijen wordt bemoeilijkt. Een andere vorm van afhankelijkheid is sequentiële interdependentie. Hiervan is sprake wanneer een handeling van een actor pas mogelijk is wanneer een andere actor bepaalde handelingen heeft verricht. Tot slot zijn partijen binnen een netwerk niet alleen statisch maar ook dynamisch van elkaar afhankelijk. De bestaande afhankelijkheidspatronen zullen veranderen, bijvoorbeeld onder de invloed van de politiek of personele wisselingen.

Pluriformiteit

De belangen en machtsmiddelen van de verschillende netwerkactoren zijn niet voor elke actor hetzelfde. Het kenmerk van pluriformiteit zorgt voor complicering van de het toezicht, omdat er geen eenduidige aanpak van een inspecteur mogelijk is. Een aanpak die bij een bepaald type onder toezicht staande effect heeft, kan bij een ander type onder toezicht staande ineffectief blijken. Een gevolg van de pluriformiteit van het netwerk is bovendien dat er veel kennis is vereist voor een effectieve beïnvloeding. De inspecteur moet beschikken over informatie en kennis van een groot aantal actoren.

Geslotenheid voor hiërarchische signalen

De actoren binnen een netwerk zijn over het algemeen gesloten voor hiërarchische signalen. Dit betekent dat samenwerking met andere partijen binnen een netwerk niet voor alle partijen altijd wenselijk is. Als gevolg van de geslotenheid voor hiërarchische signalen kan het zo zijn dat een interventie niet wordt opgemerkt door de onder toezicht staande of dat men zich tegen de interventie verzet. Een financiële boete kan voor een groot en vermogend bedrijf nauwelijks als een interventie worden ervaren en het bedrijf kan deze boetes zelfs incalculeren.

Dynamiek en onvoorspelbaarheid

Een netwerk wordt gekenmerkt door dynamiek en onvoorspelbaarheid. Het aantal betrokken actoren binnen het netwerk ligt niet vast. In de loop van het besluitvormingsproces kunnen actoren toe- en uittreden tot het netwerk. De posities van actoren in een netwerk wisselen voortdurend. Binnen sommige domeinen van toezicht is sprake van een groot aantal toe- en uittrekders tot de markt. Dynamiek ontstaat bijvoorbeeld ook door veranderende wetgeving. Daarnaast ligt het gedrag van de onder toezicht staande niet vast. Dit betekent dat een aanpak die eenmaal zijn effectiviteit heeft bewezen, in de toekomst niet gegarandeerd werkt.

3.4.2 Gedrag van inspecteurs

Een kenmerk van gedrag in netwerken is dat het 'strategisch' is. Strategisch gedrag in netwerken wordt door zowel de inspecteur als de onder toezicht staande uitgeoefend. Gedrag is strategisch wanneer het voldoet aan een aantal kenmerken (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2005; Ten Heuvelhof 2008:162). Strategisch gedrag is ambigu. Het gedrag heeft het doel om het de eigen belangen na te streven, maar het gedrag kan ook geïnterpreteerd worden als zijnde in het belang van een bredere groep. Gedrag dat in strijd is met de wet, en op geen enkele manier als legitiem geïnterpreteerd kan worden, is niet strategisch. Strategisch gedrag ontwikkelt zich in interactieprocessen. Door het hanteren van verschillende strategieën proberen partijen elkaar over en weer te beïnvloeden. De onder toezicht staande heeft een grote variëteit aan strategieën als antwoord op de strategie van de inspecteur. Hij kan het spel spelen, discontinueren en frustreren (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2005). De onder toezicht staande kan er op deze manier voor zorgen dat de strategieën die de inspecteur inzet hun werking verliezen. Als er sprake is van een sterke dynamiek en een sterke belangentegenstelling is het grijze gebied tussen legitiem en illegitiem gedrag groter. Strategisch gedrag ontwikkelt zich met name in deze situaties. Bronnen voor strategisch gedrag zijn informatie, tijd en taal (Ten Heuvelhof, 2016). In voorgaande omschrijving wordt uitgegaan van onbedoeld strategisch gedrag. Er kan ook sprake zijn van bedoeld strategisch gedrag. Een bekende vorm van bedoeld strategisch gedrag is window dressing (De Wolf & Janssens, 2007; Ehren, 2006). Beide vormen van

strategisch gedrag kunnen een grote invloed hebben op de mate waarin de vooraf gestelde doelen ten aanzien van toezicht kunnen worden bereikt.

3.4.3 Invloed op de kwaliteit van toezicht

De kwaliteit van toezicht kan volgens de netwerkbenadering onder druk komen te staan, doordat de kenmerken van een netwerk ervoor zorgen dat de relatie tussen de inspecteur en de onder toezicht staande wordt bemoeilijkt. Samenwerking is lastiger te realiseren dan de modellen veronderstellen. Het pluriforme karakter van het netwerk heeft als gevolg dat niet met elke actor even makkelijk samengewerkt kan worden. Vanwege de geslotenheid van de actoren is niet iedereen geïnteresseerd in samenwerking en als gevolg van de dynamiek binnen het netwerk is het lastig om een stabiele samenwerkingsrelatie op te bouwen. Interdependentie tot slot, zorgt voor onoverzichtelijkheid en stroperigheid in besluitvorming.

De kenmerken van een netwerk bieden ook kansen voor kwaliteit. De interdependenties in een netwerk leiden tot gematigd en coöperatief gedrag. Interacties in het netwerk dragen bij aan inhoudelijke verrijking van beleid.

Strategisch gedrag en een strategische wijze van toezichthouden kan kwaliteit belemmeren. Deze is minder voorspelbaar en dit is negatief vanuit een perspectief van transparantie en mogelijk rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Wellicht is dit ook lastiger vanuit het perspectief van sturing door managers. Een strategische werkwijze van inspecteurs betekent dat inspecteurs zich (in bepaalde mate) gesloten moeten opstellen ten aanzien van hiërarchische interventies van het management. De kans op implementatie die afwijkt van de beleidsdoelen neemt toe.

Kwaliteit van het toezicht is in het geval van toezicht in een netwerkcontext meer dan de criteria van effectiviteit en efficiency. Verschillende partijen kunnen verschillende doelen en opvattingen hebben over de vraag welke doelstellingen zijn gerealiseerd. Ex ante geformuleerde doelstellingen zijn geen richtlijn voor een evaluatie, omdat partijen gedurende het proces hun doelstellingen kunnen wijzigen. Partijen kunnen gedurende een proces hebben geleerd: over hun doelstellingen, de juiste probleemdefinitie en de meest geschikte oplossing. Partijen kunnen ook 'goal free' aan een besluitvormingsproces meedoen; evaluatie aan de hand van doelen is dan lastig. Een evaluatie is een momentopname. Wanneer verschillende besluitvormingsprocessen aan elkaar zijn gekoppeld, kan geen zinnig oordeel over besluitvormingsproces A worden geformuleerd, zonder aandacht voor de wijze waarop een koppeling aan B, C en D heeft plaatsgevonden. Bij de kwaliteit van het toezicht in een netwerkomgeving is het dan niet alleen van belang of de doelen zijn gehaald, maar ook of partijen tevreden zijn, problemen zijn opgelost,

partijen hebben geleerd, of er duurzame relaties zijn ontstaan en of het proces fair is verlopen (De Bruijn, 2006). Naast de inhoudelijke criteria over doelbereiking worden er dus ook procesmatige criteria gehanteerd. Deze criteria houden in sterkere mate rekening met het belang van de interactie tussen de inspecteur en de onder toezicht staande. Kwaliteit komt onder druk te staan door kenmerken van netwerken. Overigens bieden deze kenmerken ook weer kansen voor kwaliteit.

3.4.4 Sturingsmogelijkheden en handelingsperspectieven

Geredeneerd vanuit een netwerkperspectief kent een centrale aansturing beperkingen. Sturing waarbij ook andere actoren in het netwerk worden benut heeft meer kans van slagen. Voor inspecteurs die opereren in het netwerk van toezicht is niet de bureaucratische, maar een strategische werkwijze volgens de theorie aan te bevelen. Dit betekent in de aansturing door de organisatie wel dat inspecteurs hier ruimte voor moeten hebben.

3.5 Naar een raamwerk

Ik combineer de inzichten uit de drie benaderingen tot een theoretisch raamwerk. Dit raamwerk is weergegeven in tabel 3.1 en gebruik ik om de uitkomsten van het empirisch onderzoek te interpreteren.

	Street-level benadering	Principaal-agent benadering	Netwerkbepandering
Focus	Inspecteur-inspectee	Manager-inspecteur (+inspecteur-inspectee)	Geheel relaties
Positie inspecteur en bijbehorende spanningen	Tussen organisatie en omgeving in direct contact met inspectee op 'straatniveau'	Hiërarchisch ondergeschikt aan management	Onderdeel van een netwerk
Dominante verklaring verloop proces	Omgaan met spanningen	Agent: Handelen in eigenbelang. Principaal: verlies van controle.	Duurzame relaties
Gedrag van inspecteurs	Street-level ambtenaar vertoont coping gedrag	Agent vertoont opportunistisch gedrag.	Alle actoren vertonen (algemeen) strategisch gedrag
Bevorderende factoren voor kwaliteit	Coping gedrag zorgt voor oplossen van tegenstrijdigheden. Coping gedrag zorgt voor maatwerk.	Opportunistisch gedrag voorkomt disfunctionele interventies van principaal die minder competent is dan agent.	Netwerk leidt tot 'gematigd' en coöperatief gedrag. Inhoudelijke verrijking door interactie.
Belemmerende factoren voor kwaliteit	Coping gedrag zorgt voor afname dienstverlening, rechtsongelijkheid.	Opportunistisch gedrag zorgt voor realiseren eigen belang ten koste van belang principaal.	Interdependentie zorgt voor onoverzichtelijkheid en stropigheid.
Handelingsperspectief	Uitvoeringsproblemen bottom-up oplossen. Onduidelijk of discretionaire ruimte pos of neg is. Stroming A: benut discretionaire bevoegdheden. Stroming B: Beperk discretionaire bevoegdheden.	Sterkere prikkels richting agent (Nuance: Bij meerdere principalen leiden meer prikkels tot meer opportunistisch gedrag.)	Centraal sturen heeft geen zin. Benut actoren in netwerk. Niet de bureaucratische, maar strategische werkwijze voor inspecteurs nastreven.

Tabel 3.1 Theoretisch raamwerk

4 Onderzoeksaanpak

4.1 Inleiding

Ik wil operationele inspectieprocessen beschrijven en begrijpen vanuit een theoretisch raamwerk van verklarende variabelen, gevoed door meerdere theorieën die elk een deel van de complexe operationele praktijk van toezicht belichten. De theoretische deelvraag (Wat is bekend in de literatuur over het verloop van operationele inspectieprocessen en de overwegingen van inspecteurs daarbij?) is in hoofdstuk 2 en 3 behandeld. In dit hoofdstuk wordt beschreven en beargumenteerd op welke manier de antwoorden op de overige vragen worden verkregen. De deelvragen zijn:

- Welke beleidskaders zijn er voor operationele inspectieprocessen?
- Hoe verlopen operationele inspectieprocessen in de praktijk?
- Welke verklaringen zijn er voor het verloop van operationele inspectieprocessen?

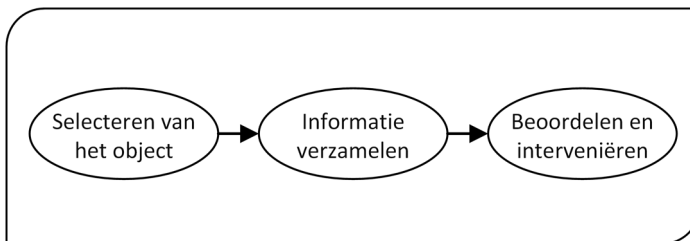
Dit hoofdstuk vormt een verbinding tussen de theorie en de empirie. Ik wil het operationele inspectieproces begrijpen vanuit een meervoudig theoretisch raamwerk, maar waar kijk ik dan precies naar? En hoe ga ik dat onderzoeken? In paragraaf 4.2 wordt het eerder geïntroduceerde conceptuele model verder uitgewerkt en beschrijf ik hoe dit is gehanteerd in het onderzoek. Vervolgens heb ik een strategie nodig om dit te onderzoeken. In paragraaf 4.3 onderbouw ik mijn keuze voor de onderzoeksstrategie casestudy en in paragraaf 4.4 verantwoord ik mijn afwegingen bij caseselectie. In paragraaf 4.5 worden de dataverzamelmethode behandeld waarmee de antwoorden op de onderzoeksvragen zijn gezocht en licht ik mijn keuze voor een interpretatieve analyse van de cases toe. In paragraaf 4.6 vindt een ethische reflectie plaats en in paragraaf 4.7 tot slot, wordt vooruitgeblikt op de opbouw en verslaglegging van de hierna volgende casehoofdstukken (Hoofdstuk 5, 6, 7, en 8) en hoofdstuk 9 waarin de bevindingen van de subcases worden vergeleken.

4.2 Analysemodel en Analyse kader

Zoals ik in hoofdstuk 1 stelde, wordt in dit onderzoek in de cases een interpretatieve onderzoeksbenadering gehanteerd. Hoewel het niet het doel is van dit onderzoek om causale verbanden aan te tonen, spreek ik over de afhankelijke variabele en onafhankelijke variabelen en plaats ik deze in een model dat de basis is voor het empirische onderzoek, waarin ik mij richt op het begrijpen van het operationele inspectieproces.

4.2.1 Afhankelijke variabele: Het operationele inspectieproces

Ik heb het inspectieproces op het operationele niveau gedefinieerd als een proces van drie logisch opeenvolgende stappen: Selecteren van objecten of bedrijven, informatie verzamelen en informatie beoordelen en interveniëren. Het uitgangspunt voor deze definitie is de breed geaccepteerde definitie van toezicht van de Algemene Rekenkamer (1998). Deze definitie wordt door de meeste toezichthouders in Nederland gebruikt en er is een vooronderzoek uitgevoerd om te valideren of deze definitie geschikt is voor het beschrijven van operationele inspectieprocessen in dit onderzoek. Daartoe zijn verschillende typen inspectiebezoeken bijgewoond en gesprekken gevoerd met medewerkers van de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Deze verkenningen hebben ertoe geleid dat de stap 'selecteren van het object of bedrijf' is toegevoegd. Deze stap bleek op het operationele niveau erg dominant aanwezig. Bovendien bleek uit de verkenningen dat het beoordelen van informatie en het interveniëren in de praktijk sterk met elkaar zijn verweven. De twee laatste stappen uit de definitie zijn om die reden samengevoegd. Op deze manier kom ik tot het model met drie stappen:



Figuur 4.1 Conceptueel model voor de stappen van het operationele inspectieproces

Na de uitwerking van het analysekader, case selectie en methoden van dataverzameling, zal ik concreter weergeven welke informatie ik per stap van het operationele inspectieproces zal verzamelen.

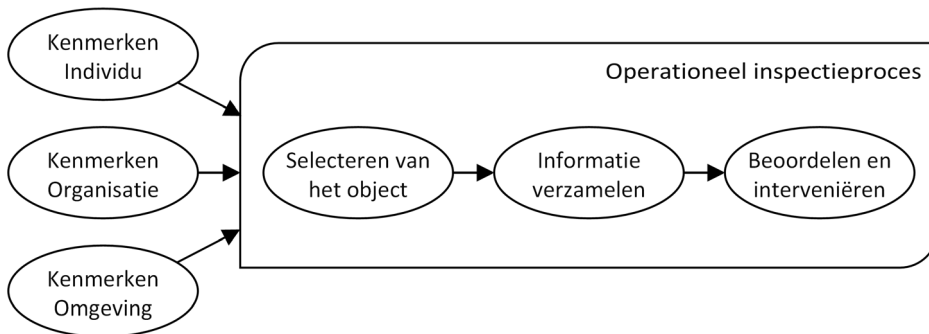
4.2.2 Onafhankelijke variabelen in drie clusters

Het operationele inspectieproces vindt niet geïsoleerd plaats van de omgeving waarin het zich afspeelt. In het theoretisch kader is het netwerk van toezicht beschreven. Zowel actoren uit het netwerk als kenmerken van de context beïnvloeden keuzen van inspecteurs en het verloop van operationele inspectieprocessen. In het theoretisch hoofdstuk voerde ik een inventarisatie uit van variabelen die mogelijk van invloed zijn op het gedrag van inspecteurs en inspectees en daarmee op het verloop van het operationele inspectieprocessen. Ik heb deze uitgebreide lijst van factoren ingedeeld in drie clusters van kenmerken:

- Kenmerken van inspecteurs. Dit zijn kenmerken van het individu, voorbeelden zijn de opleiding en ervaring van inspecteurs.

- Kenmerken van de organisatie van inspecteurs. Dit zijn organisatiekenmerken, zoals de cultuur van regeltoepassing en ook de leiderschapstijl in een organisatie past hier bijvoorbeeld bij.
- Kenmerken van de omgeving van inspecteur en organisatie. In dit cluster vallen bijvoorbeeld kenmerken van inspectees of de aan- of afwezigheid van bepaalde actoren in de omgeving.

Vanwege het verkennende karakter van het onderzoek en de omvang van de lijst is deze niet als een 'checklist' gebruikt tijdens de dataverzameling. In dit onderzoek zijn de contextvariabelen van het operationele inspectieproces in kaart gebracht, maar wat relevante variabelen zijn, is een uitkomst van de het empirisch onderzoek. Op deze manier was een open benadering van de praktijk mogelijk, terwijl tegelijkertijd een theoretische onderbouwing van het model kon worden gehanteerd. In figuur 4.2 zijn de drie clusters aan het conceptuele model toegevoegd.



Figuur 4.2 Conceptueel model voor operationele inspectieprocessen

4.2.3 Analyse kader

In het theoretisch hoofdstuk zijn drie theoretische benaderingen geselecteerd en beschreven; de street-level benadering, de principaal-agent benadering en de netwerkbenadering. Deze benaderingen vullen elkaar aan. Ze helpen om verschillende aspecten van het operationele inspectieproces te verklaren, bieden een rijk inzicht in verklaringen voor het gedrag van betrokkenen bij het operationele inspectieproces en bieden bovendien houvast bij het formuleren van aanbevelingen.

Vanuit ieder van de drie benaderingen worden de volgende punten beschreven.

- De positie van de inspecteur en bijbehorende spanningen
- Het gedrag van inspecteurs
- Bevorderende en belemmerende factoren voor kwaliteit
- Sturingsmogelijkheden en handelingsperspectieven

- Beschouwing theoretisch perspectief

De theoretische antwoorden zijn per benadering in tabel 4.1 samengevoegd tot een theoretisch raamwerk.

	Street-level benadering	Principaal-agent benadering	Netwerkbepandering
Focus	Inspecteur-inspectee	Manager-inspecteur (+inspecteur-inspectee)	Geheel relaties
Positie inspecteur en bijbehorende spanningen	Tussen organisatie en omgeving in direct contact met inspectee op 'straatniveau'	Hiërarchisch ondergeschikt aan management	Onderdeel van een netwerk
Dominante verklaring verloop proces	Omgaan met spanningen	Agent: Handelen in eigenbelang. Principaal: verlies van controle.	Duurzame relaties
Gedrag inspecteurs	Street-level ambtenaar vertoont coping gedrag	Agent vertoont opportunistisch gedrag	Alle actoren vertonen (algemeen) strategisch gedrag
Bevorderende factoren voor kwaliteit	Coping gedrag zorgt voor oplossen van tegenstrijdigheden. Coping gedrag zorgt voor maatwerk.	Opportunistisch gedrag voorkomt disfunctionele interventies van principaal die minder competent is dan agent.	Netwerk leidt tot 'gematigd' en coöperatief gedrag. Inhoudelijke verrijking door interactie.
Belemmerende factoren voor kwaliteit	Coping gedrag zorgt voor afname van dienstverlening, rechtsongelijkheid.	Opportunistisch gedrag zorgt voor realiseren eigen belang ten koste van belang principaal.	Interdependentie zorgt voor onoverzichtelijkheid en stroperigheid.
Handelings-perspectief	Uitvoeringsproblemen bottom-up oplossen. Onduidelijk of discretionaire ruimte pos of neg is. Stroming A: benut discretionaire bevoegdheden. Stroming B: Beperk discretionaire bevoegdheden.	Sterkere prikkels richting agent (Nuance: Bij meerdere principalen leiden meer prikkels tot meer opportunistisch gedrag.)	Centraal sturen heeft geen zin. Benut actoren in het netwerk. Niet de bureaucratische, maar strategische werkwijze voor inspecteurs nastreven.

Tabel 4.1 Theoretisch raamwerk

4.2.4 Invloeden op de kwaliteit van het toezicht

De te verklaren variabele is het operationele inspectieproces. Het theoretisch raamwerk biedt een veelheid aan verklaringen voor verloop en uitkomst van deze processen. Het rijkere inzicht in inspectieprocessen kan behulpzaam zijn bij het vernieuwen van toezicht. Het onderliggende streven van toezichtmodellen en daarop gebaseerd toezichtbeleid is doorgaans de wens tot verbetering van de kwaliteit van het toezicht: toezicht kan efficiënter, effectiever, rechtvaardiger, etcetera. Elk van die modellen hanteert een naar het lijkt eenduidig beeld van 'goed toezicht', vervat in criteria voor goed toezicht. Door naar het toezicht te kijken vanuit een netwerkperspectief is daarbij geconcludeerd dat verschillende partijen in het netwerk verschillende criteria voor goed toezicht hanteren. Bovendien kunnen dezelfde criteria ook nog verschillend worden ingevuld. Het is daarbij bovendien van belang om te erkennen dat de verschillende criteria door verschillende actoren binnen het netwerk van toezicht anders kunnen worden gewaardeerd. Door de inspectieorganisatie als een netwerk te definiëren, wordt inzichtelijk dat de verschillende onderdelen van de toezichtsorganisatie ook een andere opvatting kunnen hebben over de kwaliteit van het toezicht. Kwaliteit van het toezicht kan voor het beleidsniveau of de organisatie een andere betekenis hebben dan voor inspecteurs op het operationele niveau. Het gevolg hiervan kan zijn dat er spanningen ontstaan tussen de kwaliteitseisen die op verschillende niveaus worden gesteld. De stijl en de strategie van de inspecteur zijn niet per definitie gelijk aan de stijl en de strategie van de toezicht houdende organisatie. Er bestaat met andere woorden geen overeenstemming over welke criteria gebruikt moeten worden en er zijn veel verschillende definities, indelingen en interpretaties mogelijk. Iedere keuze heeft voordelen en bij iedere keuze zijn kanttekeningen te plaatsen. De gelaagdheid van het theoretisch kader helpt zo ook te begrijpen hoe betrokkenen bij het operationele inspectieproces invulling geven aan kwaliteit.

Kwaliteit vanuit het perspectief van inspecteurs in de operatie

In dit onderzoek wordt inzicht verkregen in afwegingen van inspecteurs en het verloop van operationele inspectieprocessen. Er wordt inzicht verkregen in het perspectief van inspecteurs en hoe zij op het operationele niveau invulling geven aan kwaliteit. Wat kwaliteit van het toezicht is vanuit het operationele perspectief, is dan ook geen onderdeel van het kader.

Kwaliteit vanuit een algemeen beleidsperspectief

Om betekenis te kunnen geven aan het kwaliteitsperspectief van inspecteurs in de operatie, wordt dit geconfronteerd met een meer algemeen beleidsperspectief. Er is een overweldigende hoeveelheid criteria, principes en leidraden vormgegeven voor de manier waarop het toezicht eruit zou moeten zien, die bovendien nog verschillend geïnterpreteerd en gewaardeerd kunnen worden door verschillende actoren. Desondanks is het mogelijk

om een aantal gemene delers te benoemen die weergeven op welke manier er vanuit een breder en algemener beleidsperspectief wordt gedacht over kwaliteit van het toezicht. Ik heb dit per stap van het operationele inspectieproces als volgt geformuleerd:

Stap 1 Selecteren van bedrijf of object: In beleidsdocumenten over toezicht wordt meer dan eens benoemd dat het kenmerkend is voor toezicht is dat er eigenlijk nooit genoeg middelen zijn om een 100% controle uit te voeren. Een toezichthouder ontkomt er niet aan om personen, objecten of bedrijven te selecteren waar hij zijn capaciteit op in wil zetten. In beleidsdocumenten over toezicht en handhaving ligt veel nadruk op selectiviteit. In de Tweede Kaderstellende Visie op Toezicht (2005), wordt selectiviteit benoemd als het belangrijkste nieuwe principe van goed toezicht. Selectiviteit is niet alleen noodzakelijk voor toezichthouders, maar vooral ook wenselijk vanuit het perspectief van de samenleving. Toezicht moet minder last en meer effect hebben (zie ook Mertens, 2011: 153). Een toezichthouder moet die objecten selecteren waarbij met de minste inspanning het grootste effect kan worden bereikt en is vaak gericht op risico's. Deze selectie moet *bewust* tot stand komen na een, liefst getalsmatige, analyse. De kern is kortom dat selectie plaatsvindt door middel van een analytische benadering. De gedachte hierachter is dat inspectiediensten hun effectiviteit vergroten door de objecten en bedrijven te selecteren met de hoogste risico's. Daarnaast kunnen inspectiediensten transparant zijn richting onder toezicht staanden en maatschappij over hun keuzen. Door analyse wordt selectie niet ingegeven door de waan van de dag en analyse beperkt de willekeur van een enkel individu.

Stap 2 Informatie verzamelen: Net zoals toezichthouders over het algemeen niet alle onder toezicht staanden kunnen controleren, is het voor toezichthouders meestal niet mogelijk om te controleren of zij aan alle geldende wettelijke bepalingen en regelgeving voldoen. Gegeven een bepaalde hoeveelheid tijd en middelen is het gewoonweg niet mogelijk om alle benodigde informatie te verzamelen. Het is met andere woorden onontkoombaar (om nog niet te spreken van wenselijk) om te kiezen welke informatie wel en welke niet te verzamelen. Het principe 'selectief' uit de Tweede Kaderstellende Visie op Toezicht (2005) gaat ook over selectief informatie verzamelen. Informatie verzamelen moet efficiënt met zo veel mogelijk effect en zo min mogelijk last voor onder toezicht staanden. Het beleidsidee is dat informatie verzamelen een lineair proces is van opeenvolgende eenduidige keuzen. Deze planmatige benadering is een logisch uitgangspunt, want een antwoord op eerder geconstateerde zwakke plekken van het toezicht zoals ad hoc werkwijze, weinig consistentie, weinig persistentie. Het gaat om streven naar een systematische werkwijze, minder ad hoc en juist meer doordacht en transparant.

Stap 3 Informatie beoordelen en interveniëren: In de beleidswereld wordt onderkend dat toezichthouders met meerdere typen onder toezicht staanden te maken hebben en dat één

interventie(strategie) om die reden niet effectief zal zijn. Het overheersende idee is dat beoordelen van informatie en het interveniëren responsief gebeurt. De handhavingspiramide (Ayres en Braithwaite, 1992) heeft wereldwijde bekendheid. In de beleidswereld wordt gretig voortgeborduurd op dit principe en er zijn veel handhavingsstrategieën ontwikkeld die gestoeld zijn op dit gedachtengoed (Van de Bunt, Van Erp & Van Wingerde, 2007). In beleidsstukken van rijksinspecties wordt responsief veelal vertaald met het motto ‘zacht waar het kan, hard waar het moet’ (Begrippenkader rijksinspecties, 2013).

Reflecteren op kwaliteit van het toezicht

Het empirisch onderzoek gaat over operationele inspectieprocessen. Met de kennis over het verloop van deze processen kan ik reflecteren op kwaliteit. In dit onderzoek vindt geen operationalisatie van kwaliteit plaats. Wel worden verschillende perspectieven op kwaliteit gehanteerd, middels principes of criteria voor goed toezicht en vaak vervat in beleidsnota's, uitgangspunten of kaders, hier samengevat als 'toezichtbeleid'. Daarbij maak ik geen keus tussen de verschillende perspectieven, die vast anders zullen worden beschouwd of verschillend van invloed zijn op het operationele inspectieproces. Juist het verschil tussen de perspectieven en de achterliggende rationaliteiten vormt een meerwaarde, omdat ik verwacht die ook terug te zien in het operationele inspectieproces, bijvoorbeeld in de keuzen en afwegingen van inspecteurs. Dit leidt er ook toe dat kwaliteit in dit onderzoek niet strak gedefinieerd is, maar dat wordt aangesloten bij dat wat inspecteurs en andere betrokkenen in het operationele inspectieproces opvatten als kwaliteit van het toezicht. Het gaat bovendien niet om causale verbanden tussen de keuzen van inspecteurs en kwaliteit. In dit onderzoek gaat het niet om kwaliteit reduceren tot een cijfer maar laten zien hoe kwaliteit geconstrueerd wordt. De interpretatieve benadering leent zich voor deze constructie, voor reflexieve en beschouwende uitspraken over kwaliteit op basis van rijk inzicht in de praktijk van het toezicht (Darby, Fugate & Murray, 2019).

4.3 Onderzoeksstrategie enkelvoudige geneste casestudy

Casestudy met etnografische werkwijze

Nu duidelijk is wat onderzocht gaat worden en waar uitspraken over gedaan worden is een strategie nodig voor het verzamelen van data. Ik heb een onderzoeksstrategie gekozen die aansluit bij het type vragen dat ik wil beantwoorden en dat aansluit bij mijn perspectief op wetenschappelijk onderzoek.

- Ik wil onderzoek doen op het operationele niveau,
- naar keuzen en beleving van inspecteurs,
- in interactie met inspectees,
- In hun eigen context observeren.

- Ik ben geïnteresseerd in de inhoud van 'het spel', niet alleen in de uitkomsten.
- Het doel is verkrijgen van inzicht, het gaat niet om het aantonen en toetsen van causale verbanden.

De etnografie en casestudy zijn onderzoeksstrategieën die in aanmerking komen voor het type interpretatieve vragen en doelstellingen van dit onderzoek. In deze paragraaf wordt de keuze voor een interpretatieve analyse van een casestudy in combinatie met een etnografische benadering onderbouwd. Ik hanteer daarbij een interpretatieve onderzoeksbenadering. Een interpretatieve analyse wordt gekenmerkt door het sterke belang dat wordt gehecht aan het analyseren van data in de context. De analyse kan worden geschetst in twee fasen: de intratekstuele analyse en de intertekstuele analyse. Bij de eerste fase zoekt de onderzoeker een diepgaand inzicht in het complete chronologische verhaal van specifieke respondenten of gevallen. In de tweede fase wordt de analyse een abstractieniveau hoger getild en zoekt de onderzoeker naar algemene patronen tussen verschillende respondenten of gevallen (Darby, Fugate & Murray, 2019:401-405).

Een etnografie kan worden getypeerd aan de hand van minimaal de volgende kenmerken (O'Reilly, 2005:25):

- Iterative inductive research (that evolves in design through the study), drawing on
- a family of methods,
- involving direct and sustained contact with human agents
- within the context of their daily lives
- watching what happens, listening to what is said, asking questions and
- producing a richly written account
- that respects the irreducibility of human experience
- that acknowledges the role of theory
- as well as the researcher's own role
- and that views humans as part object/part subject.

Ik maak zeker gebruik van een aantal elementen van de etnografie. Een etnografie is een methodologie, een set van methoden en een schrijfwijze. Dit onderzoek voldoet niet aan al deze kenmerken en is daarmee geen etnografie, maar wordt zeker gekenmerkt door een etnografische werkwijze, die ook tot uitdrukking komt in de participerende observatie als gebruikte onderzoeksmethode.

De casestudy kenmerkt zich door het volgende (Verschuren & Doorewaard, 2003:169):

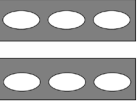
1. een klein aantal onderzoekseenheden;
2. een arbeidsintensieve benadering;
3. meer diepte dan breedte;

4. een selectieve ofwel strategische steekproef;
5. kwalitatieve gegevens en dito onderzoeksmethoden;
6. een open waarneming op locatie.

Dit onderzoek is kwalitatief en voor een groot deel beschrijvend van aard. De onderzoeksstrategie casestudy is de aangewezen strategie voor het uitvoeren van dit onderzoek. Bovendien staat het gedrag van inspecteurs in interactie met inspectees centraal. Het doel van het onderzoek is om motieven en overwegingen in kaart te brengen. Het theoretische kader, met meerdere verklaringen, biedt daartoe houvast. Vooral wil ik deze rijkheid terug laten komen in de casebeschrijvingen, waarin ik op een verhalende manier een integraal beeld schets van het operationele inspectieproces, gevoed door de meerdere theoretische perspectieven en gelaagdheid van individu, organisatie en omgeving. Deze overwegingen pleiten voor het uitvoeren van een case study. Bij een casestudy wordt over het algemeen gedurende een langere tijd, een onderzoekseenheid bestudeerd. Het gaat om het beschrijven van een overzichtelijk (sociaal) systeem of (sociaal) proces, waarbij de sociale interactie tussen de deelnemers aan dat proces, hun denkkader en de wisselwerking daartussen centraal staat (Baarda & De Goede, 1995). Het doel is om diepgaand inzicht te krijgen in hoe processen zich in de praktijk voltrekken en waarom ze zich zo en niet anders afspelen. De etnografische werkwijze maakt het mogelijk om een fenomeen direct in zijn omgeving te observeren.

Enkelvoudig en genest

Het casestudie ontwerp kent vier basisvormen (Peters, 1995), welke worden weergegeven in figuur 4.3.

	Enkelvoudig	Meervoudig
Holistisch		
Genest		

Figuur 4.3 Vier basisvormen van het design van een case-studie (Peters, 1995:13; Yin, 2003:40)

Dit onderzoek is te typeren als een enkelvoudige geneste casestudy. Enkelvoudig wil zeggen dat er één case is geselecteerd, omdat de interesse hoofdzakelijk ligt bij de processen zoals deze zich afspelen bij een specifieke case. In dit geval bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Dit soort onderzoekssituaties doen zich vaak voor in opdrachtonderzoek

(Peters, 1995:9). Dit onderzoek is immers het gevolg van een samenwerking tussen de TU Delft en de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Het voordeel van een dergelijke samenwerking is dat ik als onderzoeker directe toegang had tot de organisatie, haar medewerkers en de inspectieprocessen. Dat stelde mij in staat om de interacties ten behoeve van die processen in hun context te observeren.

De inspectieorganisatie als case, kan worden gekenmerkt door redelijk hoge complexiteit; de case wordt niet beschouwd als een eenheid, maar bestaat uit meerdere elementen (Peters, 1995:12; Yin, 2003). Binnen de case wordt een onderscheid gemaakt tussen verschillende afdelingen waar operationele inspectieprocessen onderzocht worden. Ik heb vier subcases geselecteerd.

4.4 Selecteren van de case en subcases

In dit onderzoek zijn vier subcases geselecteerd binnen de domeinen luchtvaart en zeevaart. Een casestudy kenmerkt zich door een klein aantal onderzoekseenheden. Het gaat om een gedetailleerde beschrijving van het operationele inspectieproces. Daarbij wordt nader onderzocht hoe factoren van invloed zijn op het operationele inspectieproces. Babbie (1998:71) spreekt van een idiografisch verklaringsmodel. Het gevolg van deze benadering is dat het binnen het tijdsbestek van een promotieonderzoek niet mogelijk is om een groot aantal subcases in het onderzoek op te nemen. Het aantal is daarom beperkt tot vier. Bij de selectie is eerst gezocht naar geschikte sectoren. Vervolgens is binnen deze sectoren een organisatieonderdeel (groep inspecteurs) geselecteerd om te bestuderen. Bij de selectie waren methodologische en praktische selectiecriteria van belang, welke in tabel 4.6 zijn samengevat.

Methodologische criteria

Het eerste criterium voor het selecteren van cases is dat er in het domein van de case een netwerk van actoren aanwezig is. Op deze manier is de complexiteit van het netwerk en een groot aantal omgevingskenmerken waarvan wordt verondersteld dat deze van invloed zijn op het operationele inspectieproces, in de case terug te vinden. Dit vergroot potentieel het aantal criteria van goed toezicht en daarmee de kans op tegenstrijdige criteria. Een ander criterium is dat er in het domein een face-to-face interactie tussen inspecteurs en onder toezicht staanden plaatsvindt. Daarnaast is gezocht naar domeinen waarbinnen zowel een vorm van systeemtoezicht als een vorm van producttoezicht bestaat. Internationale transportsectoren hebben een uitgesproken netwerkarakter, wat deze domeinen interessant maakt voor het onderzoek. Twee domeinen binnen de transportsector waar het toezicht aan bovengenoemde criteria voldoet zijn de Zeevaart en de Luchtvaart. Bovendien wordt in beide domeinen gebruik gemaakt van producttoezicht

en systeemtoezicht. In beide domeinen zijn verschillende toezichthouders actief, maar zowel het toezicht op de Zeevaart als op de Luchtvaart zijn de toezichttaken voor een deel belegd bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat.

Praktische criteria

Bij de selectie van de cases moet ook rekening worden gehouden met praktische criteria. De toegankelijkheid van domeinen varieert sterk. Bepaalde typen inspectieprocessen spelen zich bijvoorbeeld af op platforms van luchthavens. Het is voor een onderzoeker lastig om toegang te krijgen tot deze sterk beveiligde platforms. Ook de locatie en de daarmee samenhangende reistijd naar inspecties kan een rol spelen bij de selectie. Daarnaast is de bereidheid van de organisatie om mee te werken aan het onderzoek van essentieel belang. Het onderzoek doet een beroep op de tijd en de middelen van de organisatie en deze moeten logischerwijs wel beschikbaar zijn. Dit is tegelijkertijd ook een methodologisch criterium. Voor het slagen van etnografisch onderzoek is de relatie met de deelnemers essentieel.

Methodologische criteria	Netwerk aanwezig
	Complexiteit
	Interactie
	Geen eenduidig wettelijk kader
	Informatie intensief
	Producttoezicht en systeemtoezicht
	Bereidheid inspecteurs en organisatie
Praktische criteria	Toegankelijkheid locaties
	Reistijd
	Voorkennis en toegankelijkheid
	Bereidheid inspecteurs en organisatie

Tabel 4.2 Selectiecriteria

De volgende vier subcases zijn geselecteerd. In tabel 4.3 wordt schematisch weergegeven waar elk van deze vier subcases is te plaatsen op de dimensies sector (luchtvaart of zeevaart) en het type toezicht (product- dan wel systeemtoezicht).

- *Toezicht op de commerciële luchtvaartmaatschappijen:* Systeemtoezicht op de Nederlandse commerciële luchtvaartmaatschappijen die in het bezit zijn van een Air Operator Certificate (AOC-houders) door de afdeling Toelating en Continuering van de Toezichteenheid Luchtvaart Operationele Bedrijven van de Inspectie Verkeer en Waterstaat.
- *Toezicht op de Nederlandse reders en buitenlandse koopvaardischepen:* Producttoezicht op de Nederlandse reders door de afdeling vlaggenstaat van de Toezichteenheid Zeevaart binnen de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Producttoezicht op de buitenlandse koopvaardij schepen in Nederlandse havens (Port State Control) door de afdeling havenstaat van de toezichteenheid Zeevaart binnen de Inspectie Verkeer en Waterstaat.
- *Toezicht op klassenbureaus:* Systeemtoezicht op de klassenbureaus, door de afdeling vlaggenstaat van de toezichteenheid Zeevaart binnen de Inspectie Verkeer en Waterstaat.
- *Toezicht op onderhoudsbedrijven van luchtvaartmaatschappijen:* Producttoezicht op bedrijven die onderhoud aan vliegtuigen uitvoeren en managen door het Maintenance Airworthiness Review team (MAR-team) van de afdeling Luchtvaart Technische Bedrijven van de Inspectie Verkeer en Waterstaat.

	Product	Systeem
Zeevaart	Toezicht op buitenlandse schepen en Nederlandse schepen en reders: Vlaggenstaat en havenstaat inspecties	Toezicht op Nederlandse erkende Klassenbureaus
Luchtvaart	Toezicht op Nederlandse vliegtuigen: toezicht op onderhouds(management)bedrijven	Toezicht op Nederlandse AOC houders

Tabel 4.3 Subcases

In dit onderzoek richten activiteiten zoals dataverzamelmethodeën zich eerst op de processen van elk van de subcases. Vervolgens worden bevindingen van de subcases gecombineerd tot een totaalbeeld. Voor de leesbaarheid hanteer ik in andere hoofdstukken veelal de termen ‘case’ en ‘cases’ als ik spreek over de subcases.

4.5 Data verzamelen en analyseren

In dit onderzoek droeg de samenwerking tussen de Inspectie Verkeer en Waterstaat en de TU Delft bij aan de toegang tot informatiebronnen. Ik was als medewerker in de periode van 2006 tot en met 2010 gedetacheerd bij de Inspectie en kreeg faciliteiten tot mijn beschikking als een account van de Inspectie, inclusief email, toegang tot netwerkschijven en intranet. Daarnaast zorgde de fysieke positionering bij de centrale afdeling in Den Haag en bij de afdelingen in Hoofddorp en Rotterdam voor een goede toegang tot informatie: mensen, documenten en overleggen. Verschuren (2003) stelt dat de diepgang in een casestudy wordt bereikt door te werken met verschillende dataverzamelmethodeën: methodentriangulatie. Dit is ook een van de kenmerken van etnografie, het kan gezien worden als een *set of methods* (Hammersley & Atkinson, 1995). Door de inzet van meerdere methoden kunnen de nadelen van een enkele methode worden ondervangen en wordt de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot. Binnen de onderzoeksstrategie case study heb ik vijf verschillende onderzoeksmethodeën gebruikt voor het verzamelen van data;

- Documentenanalyse
- Participerende observatie
- Vragenlijst
- Interview
- Geplande Discussie Groep

In deze paragraaf beschrijf ik per methode de sterke en zwakke kanten. Ik geef aan welke informatie ik heb verzameld met behulp van de methode en op welke manier de informatie heeft bijgedragen aan de beantwoording van de onderzoeksvragen.

4.5.1 Documentenanalyse

Er zijn verschillende documenten bestudeerd die informatie geven over de karakterisering van de domeinen, de inrichting van het toezicht en beleidskaders.

Sterke en zwakke kanten

Het voordeel van een documentenanalyse is dat deze methode relatief weinig tijd in beslag neemt en weinig kostbaar is. Er wordt gebruik gemaakt van bronnen die al beschikbaar zijn. Een potentieel nadeel is dat het bestuderen van documenten slechts een 'papieren' werkelijkheid geeft. In dit onderzoek is dit echter geen nadeel. Het creëren van deze 'papieren' werkelijkheid is in dit onderzoek zelfs wenselijk. Het geeft de gewenste situatie weer vanuit organisatieperspectief. De documenten bevatten vaak aanwijzingen over wat de organisatie verstaat onder kwalitatief goed toezicht. Ik was ook geïnteresseerd in de kaders voor inspecteurs die zijn vastgelegd in documenten. De praktijk achter de papieren werkelijkheid wordt onderzocht door middel van andere methoden.

Selecteren van bronnen

Een eerste categorie documenten bestaat uit documenten over het toezicht in algemene zin; bijvoorbeeld de Kaderstellende Visie op Toezicht en leidraden die van toepassing zijn voor alle Nederlandse toezichthouders. Een tweede categorie documenten is specifiek voor de Inspectie Verkeer en Waterstaat, bijvoorbeeld het programma Toezicht in Beweging of de Vernieuwingsagenda van de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Ik heb me daarbij niet beperkt tot de rapporten, maar bijvoorbeeld ook berichten op het intranet van de inspectie en de tijdschriften van de inspectie bestudeerd. Een derde categorie bestaat uit documenten die specifiek over een bepaald domein gaan. De inspectie werkt ten tijden van het onderzoek in een cyclus waarin per domein achtereenvolgens een visiedocument, een toezichtarrangement, een evaluatiedocument en een scopedocument worden geschreven. Voor zover aanwezig worden de documenten die in het kader van deze cyclus zijn geschreven bestudeerd. Ook overige, meer operationele documenten, zoals een inspectieprogramma van de afdeling, bevatten relevante informatie over het domein. Daarnaast zijn ook documenten zoals inspectierapporten en mailwisselingen met onder toezicht staande bestudeerd.

Analyse van data

Hoewel de analyse interpretatief van aard is, heb ik wel structuur aangebracht in de verzamelde data om deze interpretatie te bevorderen. Ze zijn gerangschikt op basis van de contextkenmerken die in de literatuur worden benoemd. Voorbeelden zijn de kenmerken van het domein en de objecten, het wettelijk kader, de typering van de inspecteur en onder toezicht staande en de doelen van de inspectie organisatie. Het resultaat geeft een beeld van het domein inclusief de inrichting van het toezicht en de 'gewenste of theoretische'

situatie vanuit het perspectief van de Inspectie Verkeer en Waterstaat. In hoofdstuk 3 zijn de algemene toezichtskaders aan bod gekomen. Ieder casehoofdstuk bevat een paragraaf over de inrichting van het toezicht die onder andere een typering van de cases en beschrijving van het (wettelijke) kader bevat.

4.5.2 Participerende observatie

Een centrale methode van dataverzameling in dit casestudy-onderzoek is de participerende observatie. Met deze methode is informatie verzameld over de manier waarop het inspectieproces op het operationele niveau plaatsvindt en over de keuzen van de inspecteur en de verklaringen voor die keuzen.

Sterke en zwakke kanten

Babbie gebruikt de term veldonderzoek en omschrijft dit als een methode voor sociaal onderzoek, het is een vorm van directe participatie bij een sociaal fenomeen in haar natuurlijke omgeving (Babbie, 1998:303). De methode neemt relatief veel tijd in beslag, maar de validiteit van het veldonderzoek is in vergelijking met andere onderzoeksmethoden, zoals vragenlijsten, beter gewaarborgd. 'Er bij zijn' geeft veel meer inzicht in menselijke relaties (Babbie, 1998:279-306). Dat maakt deze onderzoeksmethode uitermate geschikt voor het onderzoeken van het gedrag van de inspecteur tijdens het inspectieproces in interactie met de inspectee. Een voordeel van participerende observatie is bovendien dat het de subjectiviteit van de onderzoeksobjecten zelf omzeilt. Er is ook in mindere mate sprake van sociaal wenselijk gedrag: Een geobserveerde blijkt niet in staat om zijn sociaal wenselijke gedrag gedurende een langere periode vol te houden. Bij het gebruik van deze methode is het belangrijk om te realiseren dat de subjectiviteit van de onderzoeker zelf niet volledig is uit te sluiten. Daarnaast moet de onderzoeker zich bewust zijn van het feit dat hij deelneemt aan de omgeving die hij observeert, en daarmee de omgeving kan beïnvloeden. Ook is het goed mogelijk dat de geobserveerde zich de éne dag anders gedraagt door bepaalde invloeden dan andere dagen (Babbie, 1998:290). Deze invloeden worden in dit onderzoek beperkt door verschillende inspecteurs gedurende meerdere inspecties of audits te observeren.

Selecteren van bronnen

De zogenaamde *key events* (O'Reilly, 2005:42) in dit onderzoek waren de inspectiebezoeken en audits. Dit zijn de momenten waarop over het algemeen toezicht plaatsvindt in de vorm van een face-to-face interactie met inspectees. Naast deze bezoeken vond participerende observatie plaats tijdens voorbereidingen en nabesprekingen van bezoeken, vergaderingen van inspecteurs, lunch met inspecteurs, gedurende een werkdag op kantoor, telefoongesprekken en reistijd. Binnen een case is zo veel mogelijk gestreefd naar variatie om het rijke inzicht te verkrijgen. Een eerste punt van variatie is het type inspecteur, maar

ook variatie in type inspectie of audit en variatie in type onder toezicht staande en type object waren variabelen waar ik rekening mee probeerde te houden. Soms was selectie niet nodig, bij het toezicht op de luchtvaarttechnische bedrijven bijvoorbeeld, heb ik alle inspecteurs van het kleine team tijdens hun werk kunnen observeren. Overigens speelden net zoals bij de selectie van subcases, ook hier praktische overwegingen mee. In de praktijk bleek er bijvoorbeeld slechts één vrouwelijke inspecteur werkzaam te zijn en ging ik bijvoorbeeld niet mee met een inspecteur die in het noorden van het land woonde en opereerde.

Ik ben gedurende een periode van vier jaar en drie maanden ongeveer twee en een halve dag per week gedetacheerd geweest bij de centrale afdeling Toezichtontwikkeling in Den Haag. Mijn aanwezigheid daar heeft in sterke mate bijgedragen aan mijn kennis en begrip van de sectoren en dynamiek van toezichtontwikkeling en relaties met de decentrale toezichtseenheden. De observatie van inspecties en audit heeft plaatsgevonden in de periode van februari 2007 tot en met april 2010. Voor wat betreft de observatie van audits en inspectiebezoeken zijn de jaartallen opgenomen in de bijlage. De exacte data zijn uiteraard bekend, maar omwille van de anonimiteit zijn dag en maand in dit proefschrift achterwege gelaten. Het is, zeker voor ingewijden, eenvoudig om aan de hand van een datum in (openbare) databases de bedrijfsnamen te achterhalen.

Analyse van data

O'Reilly (2005) benoemt de etnografische analyse als een proces van *writing down* naar *writing up*. Tijdens de inspectie- en auditbezoeken heb ik aantekeningen gemaakt, ook wel *field notes*. Dit is een vorm van *writing down*. Bij de overgang naar *writing up* gaat het er vervolgens om dat de verzamelde data op zo'n manier worden voorbereid dat deze aan anderen kunnen worden gepresenteerd (O'Reilly, 2007:175). De notities die ik maakte tijdens inspecties en audits heb ik uitgewerkt tot verslagen in Word. Voor het analyseren van de data zijn deze verslagen gecodeerd. Er is gecodeerd op stap van het inspectieproces, categorieën individu, organisatie of omgeving. Per inspectie- of auditbezoek heb ik een aantal zogenoemde "discriptives" zoals de datum van het bezoek en de duur van het bezoek vastgelegd. Daarnaast zijn de onafhankelijke variabelen zoals de omvang van het object en de achtergrond van de inspecteurs benoemd. Door het vereenvoudigen en sorteren van de data in een tabel konden patronen tussen variabelen in kaart worden gebracht. Het doel was een inzichtelijke rangschikking, de gegevens lenen zich niet voor statistische analyses. Er is ook gebruik gemaakt van "initial coding" waarbij met een open benadering telkens terugkerende observaties werden gebruikt voor het vormen van een nieuwe categorie in de tabel, bijvoorbeeld situaties waarbij een inspectie of audit geen doorgang kon vinden.

4.5.3 Interviews

De gegevens die verzameld worden tijdens de participerende informatie zijn aangevuld met interviews. Er zijn oriënterende gesprekken gevoerd met medewerkers van de centrale stafafdeling in Den Haag die bij de betreffende sectoren betrokken zijn en medewerkers van de ‘beleidsafdeling’ van de domeinen die zijn gevestigd in Rotterdam en Hoofddorp. Deze gesprekken hebben gezorgd voor een aanvulling van het in kaart brengen van het domein en droegen bij aan de selectie van de subcases en daarbinnen het type inspecties en/of inspecteurs. Daarnaast zijn interviews afgenomen bij de unitmanagers van de inspecteurs die zijn geobserveerd. De managers zijn zowel voorafgaand aan de periode van participerende observatie als achteraf geïnterviewd. In de looptijd van het onderzoek vond er een reorganisatie plaats van de Inspectie Verkeer en Waterstaat, waarbij er veel wijzigingen in het management plaatsvonden. In deze gevallen zijn zowel de oude als de nieuwe managers geïnterviewd. De interviews hadden een semigestructureerd karakter, waarbij de nadruk lag op de aansturingsrelatie van de unitmanager richting de inspecteurs.

Ook de inspecteurs die zijn geobserveerd zijn geïnterviewd. Deze interviews hadden een etnografisch karakter. Daarmee wordt bedoeld dat ook veel “ongeplande” interviews zijn afgenomen: tijdens heenreis, terugreis, en tijdens werken op kantoor bij de werkplekken van inspecteurs. Het ging vaak om individuele interviews, maar soms ook om groepsinterviews (Hammersley & Atkinson, 1995; O'Reilly, 2005). De interviews met de inspecteurs zijn vooral gebruikt voor het begrijpen van gedrag. Zo zijn motieven immers niet altijd waar te nemen door middel van observatie. De interviews voorafgaand aan de bezoeken zijn onder andere gebruikt om te vragen naar verwachtingen van inspecteurs. Tijdens en vooral na afloop van de observaties zijn de interviews vooral gebruikt om te vragen naar afwegingen van inspecteurs, waarbij werd teruggegrepen op de bezoeken. De interviews na de inspectie- en audit bezoeken zijn gebruikt om de inspecteurs te bevragen over hun opvattingen over hetgeen is geobserveerd. De interviews zijn bovendien gebruikt om de observaties te toetsen en de validiteit (en in mindere mate generaliseerbaarheid) te vergroten. In het onderzoeksprotocol is een lijst opgenomen met interviewthema's. Met inspecteurs die niet op kantoor werken bleef deze manier van interviewen beperkt tot de heenreis, het bezoek zelf en de terugreis. Met deze inspecteurs is dan ook een aanvullend interview ingepland. Deze geplande interviews waren semigestructureerd met veel open vragen. Bij semigestructureerde interviews heeft de onderzoeker een algemeen plan van onderzoek, maar geen vragen die in bepaalde woorden of in een bepaalde volgorde gesteld moeten worden (Babbie, 1998:290). Er is ook ruimte om verder op de vragen in te gaan en eventueel nog een ander onderwerp aan te snijden. Deze werkwijze sluit aan bij het verkennende karakter van het onderzoek: andere onderwerpen konden worden besproken als die ter sprake kwamen.

Sterke en zwakke kanten

Het nadeel van interviews is dat een geïnterviewde terug moet gaan in zijn herinneringen. Deze kunnen vertekend zijn, bijvoorbeeld omdat de gebeurtenissen zich al lang geleden afspeelden. Daarbij komt dat geïnterviewden over het algemeen geneigd zijn tot sociaal wenselijke antwoorden. Dit nadeel wordt gedeeltelijk ondervangen door de inzet van de participerende observatie.

Selecteren van respondenten

De interviews zijn afgenomen bij de inspecteurs die zijn geobserveerd en (waar relevant) bij enkele sleutelfiguren uit het netwerk van de inspecteur en de onder toezicht staande. Er zijn in totaal twee interviews afgenomen bij de unitmanager; één voor de participerende observatie en één na de participerende observatie.

4.5.4 Vragenlijst

Om te kunnen reflecteren op de kwaliteit van het toezicht wilde ik niet voorbijgaan aan het perspectief van inspectees. Het observeren van opvattingen is, in tegenstelling tot het observeren van gedrag, beperkt mogelijk. Om die reden is er voor gekozen om de onder toezicht staande te bevragen met behulp van een vragenlijst met een aantal stellingen op een vijfpuntsschaal. De basis voor de stellingen zijn de vragen die zijn gebruikt in de belevingsonderzoeken naar toezichtlast, in combinatie met criteria voor kwaliteit die voortvloeiden uit een netwerkperspectief. Zo was er een stelling over de houding van inspecteurs en een vraag of de inspectee tevreden was. De volledige vragenlijst en een overzicht van de uitkomsten is te vinden in bijlage C.

Sterke en zwakke kanten

Het voordeel van deze methode van dataverzameling is dat het invullen van de vragenlijst relatief weinig tijd in beslag neemt en dat de belasting voor de onder toezicht staande wordt beperkt. Bij kwantitatief onderzoek wordt een verband getoetst tussen verschillende variabelen, daarbij is het belangrijk om voldoende respondenten te selecteren om significante uitkomsten te krijgen. De vragenlijst in dit onderzoek heeft tot doel om opvattingen van inspectees in het onderzoek in kaart te brengen. De hoeveelheid uitgereikte vragenlijsten is daardoor minder van belang. Veel belangrijker is een hoge respons. De non-respons kan er voor zorgen dat de meningen van de respondenten extremer zijn dan in de doelpopulatie (Dijkstra & Smit, 1999:46). Voor het invullen van de vragenlijst werden drie mogelijkheden geboden: Het ter plekke laten invullen als de inspecteur weg is, de vragenlijst op een later tijdstip invullen en via de post retourneren of op een later tijdstip telefonisch de vragenlijst doornemen met de onderzoeker. Het overgrote deel van de vragenlijsten is ter plekke of telefonisch afgenomen. Hierdoor diende de vragenlijst als basis voor een kort interview met de onder toezicht staanden waarbij ook

de afwegingen bij antwoorden werden achterhaald. Dit bleek bij de interpretatie van de antwoorden zeer waardevol. Bijvoorbeeld in het geval van een respondent die op de vragenlijst invulde dat hij het sterk eens was met de stelling dat de inspectie zinvol was (score 5). Hij gaf lichtte daarbij toe: 'Want dan ben ik er weer een jaar vanaf'. Enkele vragenlijsten zijn via de post geretourneerd. De respons was 100% onder de inspectees die tijdens inspectiebezoeken geobserveerd zijn.

Selecteren van bronnen

De vragenlijst werd afgenomen bij de inspectee die betrokken is bij de interactie tijdens het inspectiebezoek of audit. Op deze manier zijn de antwoorden van de inspectee te koppelen aan een specifieke inspectie of audit. Daar waar meerdere inspectees betrokken waren bij een audit- of inspectiebezoek is de vragenlijst afgenomen bij de persoon die de inspecteurs voornamelijk als aanspreekpunt hadden: Veelal een kapitein of kwaliteitsmanager. Hierbij zijn enkele opmerkingen te plaatsen. Bij het onderzoek naar toezicht op de klassenbureaus zijn niet alleen vragenlijsten afgenomen bij de geobserveerde audits, maar zijn aanvullend telefonische vragenlijsten afgenomen bij vier andere personen. Eén respondent was werkzaam bij de Nederlandse afdeling van hetzelfde klassenbureau dat in Turkije werd geaudit. Drie respondenten waren werkzaam bij andere klassenbureaus. Bij de inspectiebezoeken in het vooronderzoek zijn geen vragenlijsten afgenomen. Bij de case luchtvaarttechnische bedrijven zijn alleen vragenlijsten afgenomen na twee typen inspecties. De inspecteurs in deze case voeren verschillende typen inspecties uit en de vragenlijst is bij één type inspectie niet toepasbaar.

Analyse van de data

De antwoorden van de vragenlijst zijn verwerkt in een datasheet. Op die manier ontstaat inzicht in gemiddelde antwoorden en kunnen antwoorden gekoppeld worden aan andere contextkenmerken van de inspectie of audit. Een opmerking hierbij is dat de aantallen zodanig klein zijn, dat dit ter ondersteuning is geweest van de kwalitatieve analyse en interpretatie. Het had dus niet als oogmerk om causale verbanden te toetsen, maar vooral om bij te dragen aan methodentriangulatie en aan de interpretatie van het operationele inspectieproces.

4.5.5 Geplande Discussie Groepen

Na afloop van een periode van veldwerk werd per subcase een Geplande Discussie Groep (O'Reilly, 2005) gepland met verschillende doelen. Bij de bijeenkomst werden de deelnemers geïnformeerd over de onderzoeksaanpak. Daarnaast diende de bijeenkomst tot inzichtelijk maken en verificatie van observaties. Ook werden voorlopige conclusies geformuleerd. Aan de hand van vijf stellingen werd discussie gevoerd en aanvullende data verzameld, eveneens ter verrijking van het beeld.

Bij de bijeenkomsten worden de inspecteurs die zijn geobserveerd tijdens hun werk en de betreffende manager uitgenodigd. Alle vier de discussiegroepen vonden plaats in 2010. Voor de klassenbureaus op 21 april, luchtvaarttechnische bedrijven op 26 april, luchtvaartoperationele bedrijven op 11 mei en voor het toezicht op de reders op 17 juni. Een verslaglegging van de discussies en de bijbehorende stellingen is opgenomen in de bijlage.

4.5.6 Theoretische saturatie

Hoeveel interviews zijn genoeg? Hoeveel dagen meelopen met inspecteurs is voldoende? In het onderzoek is er voor gekozen om het aantal interviews en observaties aan te houden tot er in grote lijnen een beeld is gevormd van operationele inspectieprocessen en er geen nieuwe informatie wordt gevonden die dit beeld wijzigt. Als dit punt bereikt is werden nog twee of drie inspecties bijgewoond. Op deze manier kon nogmaals gecontroleerd worden of aanvullende informatieverzameling inderdaad geen nieuwe data en inzichten oplevert. Bij kwalitatief onderzoek wordt dit theoretische saturatie genoemd (Guest, Bunce, & Johnson, 2006). Bij het toezicht op de klassenbureaus is dit vanwege het geringe aantal audits niet gelukt om te realiseren voor wat betreft de aantallen geobserveerde bezoeken. Er zijn aanvullende gegevens verzameld door het grote aantal contacturen met inspecteurs op kantoor, het bijwonen van een overleg met klassenbureaus en een verblijf in Turkije met veel gelegenheid tot gesprekken met inspecteurs. Tot slot zijn aanvullende vragenlijsten bij inspectees afgenomen.

4.6 Ethische discussie en reflectie op rol van de onderzoeker

Overt versus covert

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen ‘overt’ en ‘covert’ onderzoek. Bij ‘overt’ onderzoek wordt het onderzoek ‘open’ uitgevoerd, waarbij de identiteit van de onderzoeker bij alle respondenten bekend is. Gesloten onderzoek is onderzoek dat wordt uitgevoerd zonder de volledige instemming van participanten en waarbij de identiteit van de onderzoeker niet voor alle participanten bekend is (O’Reilly, 2005: 60).

Ik volgde een open benadering. Inspecteurs waren op de hoogte van mijn rol als onderzoeker, zij namen mij mee naar inspectie- en auditbezoeken. Bij inspectiebezoeken hebben zij mijn aanwezigheid altijd aangekondigd bij inspectees. De manier waarop dit ging verschilde overigens per case en leerde me verschillende dingen. De manier van aankondigen leerde mij over het grote effect van taalgebruik bijvoorbeeld. Bij een inspectie van een schip gebruikt de inspecteur het woord ‘investigation’ voor mijn onderzoek in plaats van ‘research’. Van de oorspronkelijk hartelijke houding van de kapitein bleef weinig

over. De kapitein is gesloten en argwanend ten aanzien van het onderzoek (investigation). Uiteindelijk kalmeerde de kapitein na verduidelijking dat het ging om onderzoek van de universiteit en kon de inspectie uitgevoerd worden. De inspecteur heeft niet kunnen achterhalen wat er aan de hand was met 'the investigation' waar de kapitein het over had.

Bij de onaangekondigde inspectiebezoeken bij schepen werd ik ter plekke voorgesteld als onderzoeker. Bij de aangekondigde inspecties en audits informeerden inspecteurs de inspectees vooraf via mail of telefoon en/of vroegen toestemming. In een enkel geval mocht ik slechts op voorwaarde van tekenen geheimhoudingsverklaring aanwezig zijn bij een audit.

Er zijn situaties geweest waarbij ik gedeeltelijk 'covert' mijn onderzoek heb uitgevoerd. Bijvoorbeeld bij inspecties aan boord van een schip werd niet aan alle bemanningsleden op een schip bekend gemaakt dat ik onderzoeker was of ik werd aangekondigd als een stagiair. Als deze bemanningsleden niet of nauwelijks betrokken waren bij de interactie met de inspecteurs heb ik dit zo gelaten. Een enkele keer voelde ik me genoodzaakt mijn identiteit nadrukkelijk nog eens bekend te maken. Het onbedoeld 'covert' gaan heeft me onverwacht doen ervaren hoeveel impact de rol van inspecteur en zijn notitieboekje kan hebben. Tijdens een inspectiebezoek schreef ik veldnotities in een notitieboekje toen één van de bemanningsleden opvallend vaak mijn kant op keek. Ik herinnerde me dat inspecteurs mij verteld hadden dat als zij een overtreding constateren, zij hun notatieblokje vaak bewust pas achteraf tevoorschijn halen of snel weer wegstoppen na het noteren, omdat zij merken dat het bedreigend overkomt voor inspectees. Ik heb toen mijn blokje omhoog gehouden en kort gezegd dat ik van de universiteit was en geen Port State inspecteur. Het bemanningslid was zichtbaar opgelucht, hij had blijkbaar gedacht dat ik inspecteur was en een grote lijst met overtredingen had genoteerd.

Vertrouwelijkheid en anonimiteit

Het doel van dit onderzoek was inzicht krijgen in operationele inspectieprocessen en het verloop te begrijpen. Het is nooit het doel geweest om het werk van inspecteur en inspectees te beoordelen en ik was al helemaal niet uit op het blootleggen van gevoelige informatie van bedrijven. Toch voelde het voor bedrijven blijkbaar kwetsbaar om iemand als ik als toehoorder bij inspecties en audits aanwezig te hebben. Ik ben dankbaar dat ze mij toelieten. Soms ook niet (bij een bepaald overleg) en dat zegt dan meteen ook weer iets over de houding van een bedrijf en over de relatie tussen inspecteurs en het bedrijf als de inspecteur zegt dat hij dit niet wil afdwingen. Uiteraard wilde ik voorkomen dat mijn onderzoek nadelige gevolgen zou veroorzaken voor bedrijven. Ik realiseer me heel goed dat het simpelweg achterwege laten van (bedrijfs)namen geen anonimiteit garandeert in de sectoren luchtvaart en zeevaart. Om dit laatste te ondervangen heb ik delen van

beschrijvingen aan inspecteurs voorgelegd om te controleren of deze niet herkenbaar waren voor ingewijden in de sector.

Objectiviteit van de onderzoeker

Objectiviteit is niet mogelijk. Wel heb ik altijd geprobeerd te observeren zonder oordeel. Dit ging me uiteindelijk zo goed af dat ik pas veel later in het onderzoek in staat was om een mening te vormen over hetgeen ik had geobserveerd. In de loop van het onderzoek ontstonden banden met inspecteurs. In enkele gevallen uitten inspecteurs zelfs dat ik zo veel met ze opgetrokken had dat ik nu maar eens een ander perspectief mocht nemen en best wat kritischer mocht zijn op hun handelen. Later, na afloop van een periode van participerende observatie, nadat de onderzoeker zich onttrekt uit het veld, volgde logischerwijs meer afstand.

4.7 Vooruitblik en verslaglegging

In de hoofdstukken 5, 6, 7 en 8 komen de vier subcases aan bod. Voor iedere subcase worden de volgende vragen beantwoord:

- Op welke manier is het toezicht ingericht en wat zijn de kaders voor het operationele inspectieproces?
- Hoe verloopt het operationele inspectieproces?
 - o Hoe vindt selectie van het object dan wel bedrijf plaats?
 - o Hoe vindt informatie verzameling plaats?
 - o Hoe vindt beoordeling en interventie plaats?
- Op welke manier wordt het verloop van het operationele inspectieproces beïnvloed door kenmerken van individu, organisatie en omgeving?

De hoofdstukken bevatten tekstboxen met cursieve teksten. Deze vloeien voort uit de veldnotities die ik veelvuldig maakte, inherent aan mijn casusaanpak met sterk etnografische inslag. Ze geven de lezer een rijkere impressie van mijn observaties en de bijbehorende context.

In hoofdstuk 9 worden de casehoofdstukken vergeleken. De beschrijving van operationele inspectieprocessen wordt herhaald, maar nu voor alle vier de subcases gezamenlijk, waarbij overeenkomsten en verschillen tussen subcases worden benoemd en verdere analyse plaatsvindt door de praktijk af te zetten tegen drie algemene beleidsopvattingen.

Nadat dit totaalbeeld is gevormd, wordt het theoretisch raamwerk van drie benaderingen gebruikt om geobserveerde praktijken te begrijpen en te verklaren. Per benadering komt aan bod:

- Wat is de positie van inspecteurs en welke spanningen vloeien daar uit voort?
- Wat is het gedrag van inspecteurs?
- Wat zijn bevorderende en belemmerende factoren voor kwaliteit?
- Wat zijn sturingsmogelijkheden en handelingsperspectieven?
- Beschouwing van het theoretisch perspectief.

5 Zeevaart - Toezicht op reders

5.1 Inleiding

Tijdens een vlaggenstaatinspectie praten de inspecteur en de kapitein over (hij)s)kranen aan boord van het schip. De kapitein is een beer van een vent, hij staat in een dunne fleece trui aan het dek terwijl ik mijn sjaal en winterjas nog eens goed dichtknoop. De inspecteur zegt: 'Laten we eerlijk zijn.' terwijl hij wijst naar de kraan voor de lading 'die wordt wel gemaakt als hij kapot is'. Als de kraan kapot is moet de bemanning de lading zelf sjouwen. Vervolgens wijst de inspecteur naar de kraan die er is om de reddingsvloten te water te laten 'wordt die wel gemaakt?'. 'Nou' zegt de kapitein, 'als we in het vlot moeten, dan pak ik die kraan niet hoor, dan pak ik hem (het vlot) op. Hoeveel weegt dat nou, dat kan in mijn eentje, misschien 200 kilo.' Dan legt de kapitein uit dat de afstand tot het water ook niet veel is, laat het misschien 10 meter zijn, of 5 als we geladen zijn. De kapitein vindt het erg bewerkelijk met die kraan. De inspecteur knikt instemmend. De kapitein vertelt verder dat ze oefenen met de kraan en dat de bemanning weet hoe hij werkt. Maar ik zeg altijd tegen de jongens; 'als we gaan...dan pakken we hem op (het vlot).' De inspecteur redeneert hardop: 'ja enerzijds zijn er natuurlijk de wettelijke eisen, maar als u kunt zorgen dat iedereen veilig van boord kan...'. 'Ja dit gaat sneller reageert de kapitein.' Dan lijkt het de inspecteur geen probleem.

In dit hoofdstuk wordt in detail ingegaan op het toezicht op de Nederlandse en buitenlandse reders door middel van inspecties aan boord van koopvaardij schepen. In het theoretisch deel van dit onderzoek is gesteld dat toezicht in een netwerkcontext een complexe opgave is. In dit hoofdstuk ligt de focus op de praktijk. Hierbij wordt uitdrukkelijk het operationele niveau als uitgangspunt genomen.

De beschrijving in dit hoofdstuk is tot stand gekomen op basis van verschillende methoden van dataverzameling. De onderzoeker heeft eenentwintig inspectiebezoeken bijgewoond. Een overzicht is opgenomen in bijlage B. Daarbij gaat het om elf vlaggenstaat inspecties en tien havenstaat inspecties. In totaal zijn tien verschillende inspecteurs geobserveerd en hebben de inspecties plaatsgevonden aan boord van zeven verschillende scheepstypen. De cursieve tekst in tekstboxen in dit hoofdstuk vloeit voort uit de veldnotities die de onderzoeker maakte bij inspectiebezoeken. Voorafgaand aan en na afloop van deze bezoeken hebben gesprekken met inspecteurs aanvullende informatie opgeleverd over het verloop van het operationele inspectieproces. Daarnaast zijn gesprekken met inspecteurs tijdens aanwezigheid op hun kantoor een bron van informatie geweest. Bovenop deze gesprekken zijn semigestructureerde interviews afgenomen bij inspecteurs en hun

managers. De managers zijn zowel voorafgaand als na afloop van de periode van observaties geïnterviewd. Om het perspectief van de onder toezicht staande in het onderzoek te betrekken is er na afloop van een inspectiebezoek een vragenlijst bij de kapitein afgenomen. Wanneer er voldoende tijd beschikbaar was, is daar ook een kort interview aan gekoppeld. De vragenlijst en een overzicht van de respons is te vinden in bijlage C. Tot slot zijn verschillende documenten bestudeerd zoals handboeken, inspectieprogramma's en de inspectierapporten behorende bij de inspectiebezoeken.

Na een beschrijving van de inrichting van het toezicht in paragraaf 5.2 volgt in paragraaf 5.3 een beschrijving van het operationele inspectieproces, met de bijbehorende verklaringen voor dit verloop. In paragraaf 5.4 wordt beschreven welke factoren van invloed zijn op het inspectieproces. In paragraaf 5.5 ten slotte, wordt het hoofdstuk afgesloten door een concluderende paragraaf waarin de bevindingen van dit hoofdstuk worden samengevat.

5.2 Inrichting van het toezicht

Bij het toezicht op de reders is er een onderscheid tussen het toezicht op Nederlandse reders (vlaggenstaat toezicht) en het toezicht op buitenlandse schepen (havenstaat toezicht). In dit onderzoek zijn beide vormen van toezicht bestudeerd. Vlaggenstaat toezicht wordt ook wel de eerste 'line of defence' tegen 'substandard ships' genoemd. Het domein omvat alle zeeschepen onder de Nederlandse vlag. Havenstaat toezicht is dan de tweede 'line of defence'. Dit domein omvat alle schepen onder buitenlandse vlag in Nederlandse havens. Vlaggenstaat toezicht en havenstaat toezicht zijn deels hetzelfde, maar ook deels ander georganiseerd. Deze verschillen worden beschreven in de volgende paragrafen. Een overeenkomst is dat het toezicht in beide gevallen plaatsvindt in de vorm van inspecties van schepen die zich in Nederlandse havens bevinden. Er worden schepen geselecteerd die vervolgens onaangekondigd door een inspecteur worden geïnspecteerd. Een inspecteur gaat aan boord en heeft contact met de kapitein en andere bemanningsleden. De inspectie start met de controle van de documenten en certificaten die aan boord zijn. Vervolgens vindt er een fysieke inspectie van het schip plaats. De inspectie wordt afgerond door het schrijven van een inspectierapport, dat de inspecteur ter plekke met de kapitein bespreekt en aan hem overhandigt. De kaders voor toezicht die de inspecteurs aangereikt krijgen verschillen echter voor vlaggenstaat- en havenstaat inspecties.

5.2.1 Vlaggenstaat inspecties op basis van inspectieprogramma's

Vlaggenstaat inspecteurs werken op basis van inspectieprogramma's en de daarbij behorende inspectieformulieren.

Selecteren van het schip

Nederlandse schepen worden niet geselecteerd op basis van een risicogetal, maar aan de hand van een aantal criteria. Het moet gaan om een koopvaardijship, dat onder Nederlandse vlag vaart, in de Rotterdamse haven ligt en het afgelopen jaar geen vlaggenstaat inspectie heeft gehad. Binnen de randvoorwaarden van deze criteria komt een schip in aanmerking voor inspectie.

Informatie verzamelen

Het kader voor vlaggenstaat inspecties wordt gevormd door de inspectieprogramma's en de bijbehorende inspectieformulieren. De vlaggenstaat inspecteurs voeren inspecties uit op bepaalde risicovolle thema's. Er zijn verschillende thema's, bijvoorbeeld; Bemanning, Haven Ontvangst Installaties (afval), Security, Anti-fouling, Cfk's (koelmiddelen), en Arbo. Een thema wordt gekozen op basis van een risicoanalyse. Dit betekent in de praktijk dat er op basis van inschattingen van experts, politieke signalen of ervaringen in het veld een thema wordt geselecteerd. Voor een aantal thema's wordt een inspectieprogramma opgesteld. Dit gebeurt door de manager in samenwerking met een aantal vlaggenstaat inspecteurs. Tijdens één inspectiebezoek wordt het schip geïnspecteerd op meerdere thema's. Voor de meeste thema's is het verzamelen van informatie gestructureerd aan de hand van een vragenlijst op het inspectieformulier.

Informatie beoordelen en interveniëren

In het inspectieprogramma is per thema uitgewerkt wat mogelijke overtredingen en mogelijke interventies zijn die de inspecteur kan toepassen. De inspecteurs schrijven hun beoordeling op een formulier van de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Op dit formulier staan ook coderingen die de inspecteur kan toekennen aan de opmerkingen die hij op het formulier schrijft. De verschillende codes staan voor verschillende oplostermijnen, vergelijkbaar met de werkwijze bij het havenstaat toezicht.

5.2.2 Havenstaat inspecties op basis van de Guidelines in het Paris MoU manual

Het havenstaat toezicht vindt plaats op basis van het Paris Memorandum of Understanding on Port State Control (Paris MoU). Nederland is een van de 27 landen die deelnemen aan het memorandum. De Nederlandse havenstaat inspecteurs werken volgens de internationaal vastgestelde richtlijnen die zijn vastgelegd in het Paris MoU manual.

Selecteren van het schip

De lidstaten van Paris MoU hebben afgesproken om 25% van de buitenlandse schepen die in hun havens komen te inspecteren. De basis voor het selecteren van buitenlandse schepen is de zogenaamde targetfactor. Dit is een getal dat op basis van het Paris MoU aan ieder schip wordt toegekend. Een schip met een hoge targetfactor komt eerder in aanmerking voor een inspectie dan een schip met een lage targetfactor. Het getal is gebaseerd op een aantal risicofactoren en wordt berekend aan de hand van een 'Generic Factor' en een 'History Factor'. Bij de Generic Factor gaat het om de kenmerken van het schip terwijl de History Factor is gebaseerd op voorgaande inspectieresultaten. Onder de Generic Factor vallen onder andere: de vlag, het type schip, of het klassenbureau¹⁶ wel of niet EU-erkend is, de leeftijd van het schip en de kwaliteit van het klassenbureau. Bij de History Factor weegt onder andere mee of er het afgelopen jaar een inspectie onder Paris MoU is geweest (+20). Daarnaast is van belang of er het afgelopen half jaar geen inspectie in de database staat (+10) en of het schip is aangehouden (+15). Bovendien wegen het aantal deficiencies (-15 tot +15) en openstaande deficiencies van voorgaande inspectie (+1) mee bij de targetfactor.

Informatie verzamelen

In het Paris MoU manual zijn verschillende typen inspecties beschreven; *initial inspection*, *more detailed inspection*, *expanded inspection* en *priority inspections*. De meeste inspecties zijn initial inspections, inspecteurs noemen dit ook wel routine inspecties. Het manual geeft een lijst met onderwerpen waar de inspecteur zich bij het starten van de inspectie op kan richten, maar benadrukt tegelijkertijd de 'professional judgement' van de inspecteur. Voorbeelden van onderwerpen zijn de certificaten en documenten, de 'engine room' en de brug. Wanneer de inspecteur situaties aantreft die niet in orde zijn, of hij vermoedt dat die er zijn, kan hij besluiten om een initial inspection uit te breiden naar een more detailed inspection. In het manual staat een lijst met zogenaamde 'clear grounds'. Dit zijn gronden op basis waarvan de inspecteur de 'initial inspection' kan uitbreiden tot een 'more detailed'. Bepaalde scheepstypes, zoals olietankers en chemicaliëntankers, krijgen vanaf een bepaalde leeftijd en een bepaalde omvang een expanded inspection. Deze inspectie is nog weer uitgebreider dan de more detailed inspections. In het memorandum is een lijst opgenomen met items die dan aan bod komen, zoals het operationeel testen van de fire pumps of het starten van de noodgenerator.

¹⁶ Een door de EU erkende organisatie welke door een vlaggenstaat is aangewezen, om op te treden namens deze vlaggenstaat

Beoordelen en interveniëren

In het Paris MoU manual worden de ‘instrumenten’ voor het beoordelen van de situatie aan boord beschreven. Dit is een lijst met de belangrijkste internationale verdragen. Voor het schrijven van het inspectierapport maken de inspecteurs gebruik van Paris MoU inspectieformulieren. Op het formulier staan verschillende codes benoemd die de inspecteur kan toekennen aan de opmerkingen die hij op het inspectierapport schrijft; ook wel deficiencies genoemd. Er zijn in grote lijnen drie verschillende uitkomsten van een inspectie: Er zijn geen gebreken geconstateerd en de inspecteur geeft een ‘clear’ inspectierapport af. De inspecteur constateert gebreken, maar houdt het schip niet aan. Of de inspecteur constateert gebreken en houdt het schip aan. Een schip dat is aangehouden mag in beginsel niet verder varen totdat de geconstateerde gebreken zijn hersteld en de aanhouding officieel is opgeheven. In het Paris MoU manual wordt een lijst gegeven van zogenaamde ‘detainable items’ op basis waarvan de inspecteur het schip kan aanhouden.

5.2.3 Verschillen vlaggenstaat toezicht en havenstaat toezicht

In de vorige paragrafen is in grote lijnen beschreven hoe het vlaggenstaat toezicht en het havenstaat toezicht zijn georganiseerd. Hierbij zijn verschillen naar voren gekomen die van belang zijn bij de gedetailleerde beschrijving van het operationele inspectieproces in de volgende paragraaf. Om die reden zijn de grootste verschillen in de onderstaande tabel opgenomen.

	Vlaggenstaat	Havenstaat
Kader	Inspectieprogramma	Manual Paris MoU
Wie selecteert schip?	Inspecteurs selecteren zelf	Medewerkers op kantoor selecteren
Selectiecriteria schip	Koopvaardischip, NL vlag Rotterdamse havens, jaar geen inspectie.	Targetfactor
Informatie verzamelen	Risicothema's en bijbehorende vragenlijsten.	Het manual geeft onderwerpen, maar ook professional judgement inspecteur.

Tabel 5.1 De belangrijkste verschillen tussen vlaggenstaat- en havenstaat toezicht

5.3 Het operationele inspectieproces

In deze paragraaf worden het operationele inspectieproces en de daarbij behorende verklaringen beschreven. De opeenvolgende stappen van het inspectieproces worden gevolgd: Selecteren van het schip, informatie verzamelen en informatie beoordelen en

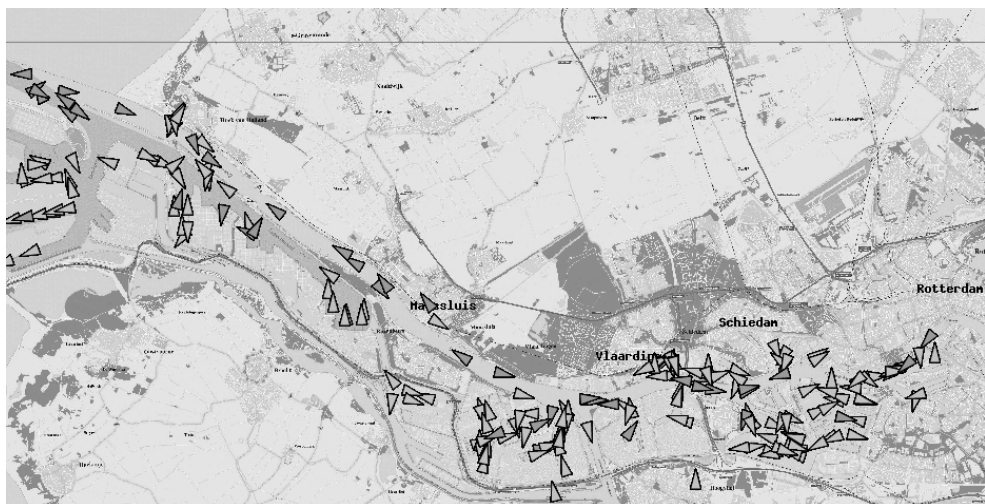
intervenieren. Elke stap wordt in een afzonderlijke paragraaf beschreven. Elke paragraaf start met een algemene beschrijving van het proces. Vervolgens worden verklaringen benoemd, waarbij in meer detail wordt ingezoomd op specifieke situaties in de praktijk.

5.3.1 Selecteren van het schip

Er bestaat een duidelijk verschil in de manier waarop schepen worden geselecteerd bij vlaggenstaat toezicht en havenstaat toezicht. Vlaggenstaat inspecteurs selecteren de Nederlandse schepen zelf, buitenlandse schepen worden geselecteerd door medewerkers op kantoor. In de praktijk blijkt dat er veel criteria worden gebruikt voor het selecteren van schepen, die bovendien verschillen tussen vlaggenstaat toezicht en havenstaat toezicht.

Vlaggenstaat: Veel keuzevrijheid bij selectie en veel overwegingen voor selectie

De vlaggenstaat inspecteurs selecteren schepen zelf. Over het algemeen starten de inspecteurs hun werkdag op kantoor, al zijn er steeds meer inspecteurs die vaker vanuit huis werken. De inspecteurs werken meestal in tweetallen en inspecteren één schip per dag. Voor het selecteren van een schip wordt gebruik gemaakt van de website van Royal DirkZwager. Inspecteurs loggen in op de website waar drie verschillende links staan om naar schepen te zoeken: Ship2report, shipmovements (de locatie van schepen is zichtbaar in de vorm van pijltjes op een kaart) en shipinfo (per haven kijken). Inspecteurs geven aan dat bij shipinfo de vlag van het schip ontbreekt, zodat dit een beperking is voor het selecteren van Nederlandse schepen. Het is de bedoeling dat ship2report op termijn de laatste twee gaat vervangen, vertelt een inspecteur.



Figuur 5.1 Weergave shipmovements

De inspecteurs maken een selectie van Nederlandse schepen die in de Rotterdamse haven aanwezig zijn. Deze lijst leggen zij vervolgens naast de lijst met schepen die het afgelopen jaar zijn geïnspecteerd. De lijst wordt bijgehouden door een managementassistente. Twee inspecteurs geven aan dat zij hun eigen lijst bijhouden, omdat zij van mening zijn dat deze accurater is dan de algemene lijst. Omdat schepen van naam veranderen zoeken inspecteurs ook de oude namen op van een schip dat zij willen inspecteren. Zo wordt voorkomen dat een schip onverhoopt alsnog meerdere malen binnen een jaar wordt geïnspecteerd. Binnen de criteria die inspecteurs meekrijgen van de organisatie, zijn zij vrij om een willekeurig schip te selecteren. Op deze manier wordt duidelijk zichtbaar wat belangrijke overwegingen zijn voor inspecteurs zelf.

Afwegingen bij de selectie van schepen

Inspecteurs willen reistijd beperken: Evenals bij havenstaat blijkt het beperken van de reistijd van belang. Een inspecteur vertelt dat als er twee opties zijn, en het ene schip ligt dichterbij zijn huis, dat hij dan voor dat schip kiest, zodat hij na de inspectie minder last heeft van files en sneller thuis is.

Inspecteurs willen klachten en druk vanuit de sector beperken: Klachten en druk vanuit de sector spelen mee bij het besluit van inspecteurs om schepen van bepaalde rederijen niet meer te selecteren. Dit gebeurt niet alleen bij de selectie op kantoor, maar ook ter plekke aan boord van het schip. In het eerste geval wordt er vooraf besloten om niet te veel schepen van dezelfde rederij te inspecteren. Wanneer er in korte tijd een aantal schepen van dezelfde rederij zijn geïnspecteerd, zoekt de inspecteur een schip van een andere rederij. In het tweede geval besluiten inspecteurs ter plekke om af te zien van een inspectie als deze erg ongelegen komt. Dit is tijdens het onderzoek twee keer voorgekomen. Voor inspecteurs speelde bij deze beslissing mee dat zij op een later moment alsnog aan boord kunnen gaan omdat het schip voor een langere periode in de haven ligt. Een paar dagen later is het schip dan ook alsnog geïnspecteerd.

Inspecteurs willen organisatie-targets halen: Vlaggenstaat inspecteurs inspecteren schepen op bepaalde thema's zoals Arbo of het zwavelgehalte van de brandstof. Per thema is een target vastgesteld van het aantal schepen dat op dit thema geïnspecteerd moet worden. Ten tijde van het onderzoek liggen de inspecteurs voor het target van het thema 'brandstof' achter op schema. De inspectie op de brandstof is alleen van toepassing op schepen die op zware olie varen en de inspecteur zoekt dan ook naar grote schepen, omdat de kans dat deze op zware olie varen groter is. In dit geval speelt mee dat de inspecteur dit thema als specialisatie heeft en zich daardoor verantwoordelijk voelt voor het halen van het target. De inspecteur baalt ook wanneer collega inspecteurs niet op deze manier te werk gaan of dit onderdeel overslaan tijdens een inspectie. De targets worden door de unitmanager

vastgesteld, en deze geeft aan dat daar met een reden van afgeweken kan worden. Desondanks blijkt het target voor sommige inspecteurs een sterke overweging bij het selecteren van schepen.

Inspecteurs streven naar een gevarieerde selectie t.b.v. rapportage over resultaten: Eén vlaggenstaat inspecteur geeft aan dat hij probeert om niet alleen de veel voorkomende type schepen te selecteren, zoals coasters, maar ook de bijzondere scheepstypes. De inspecteur redeneert op deze manier, omdat hij belangrijk vindt om gegevens over verschillende scheepstypen te verzamelen voor de rapportages die van de inspectieresultaten worden gemaakt.

Inspecteurs willen leren en hun werkplezier vergroten: Daarnaast speelt bij de selectie mee of het een 'interessant' schip is. Een interessant schip is in de ogen van inspecteurs bijvoorbeeld een bijzonder schip, een heavy loader, of een schip met een bijzondere lading, of een schip dat op een interessante locatie ligt. Tijdens de inspectie van zo'n 'bijzonder' schip worden inspecteurs enthousiast. Zij stellen vragen aan de kapitein en bemanning, waar bepaalde apparaten voor zijn, hoe een bepaald systeem werkt of nemen foto's. Door het inspecteren van bijzondere en kwalitatief goede schepen leren inspecteurs. Bij inspecties aan boord van andere schepen vertellen inspecteurs vervolgens over een nieuw soort licht en sterk touw of over de oplossingen die zij bij andere schepen hebben gezien. De gevolgen hiervan zijn tweevoudig: Inspecteurs vergroten hun kennis en daarmee hun autoriteit en daarnaast zijn zij beter in staat om de bemanning met adviezen te helpen. Dit enthousiasme is overigens ook zichtbaar bij havenstaat inspecteurs. Alleen is in het onderzoek niet naar voren gekomen dat dit ook een reden is om een schip te selecteren.

Het blijkt niet altijd mogelijk om een inspectie uit te voeren: Als er een keuze is gemaakt en de inspecteur gaat naar het schip, blijkt het door praktische omstandigheden niet altijd mogelijk om het geselecteerde schip te inspecteren. Bij de 21 inspectiebezoeken die in dit onderzoek hebben plaatsgevonden zijn er vijf schepen geselecteerd die op die dag uiteindelijk niet geïnspecteerd zijn. In totaal zijn er dus 26 schepen geselecteerd waarvan er uiteindelijk 21 zijn geïnspecteerd. Inspecteurs komen soms voor een lege kade te staan of worden geconfronteerd met een slecht bereikbaar schip. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer een schip aan een kade ligt met een natte biels zonder veilige gangway (een soort loopplank tussen schip en kade):

<i>De inspecteurs vertellen dat er nog wel eens een stoere machocultuur is, maar dat dit niet veilig is. 'Safety First,' is ook de andere inspecteur van mening. De mannen worden even stil als ze vertellen over een collega die is overleden toen hij tussen de kade en het schip viel.</i>
--

Inspecteurs proberen vanaf de kade contact te krijgen met de bemanning aan boord. Wanneer dit lukt vragen zij of er een gangway uitgelegd kan worden waardoor het schip veilig toegankelijk wordt. Inspecteurs vertellen dat het bij Nederlandse schepen die vaak kleiner zijn, niet altijd mogelijk is om een gangway uit te leggen aan de hoge kades van sommige havens. In het onderzoek is het niet voorgekomen. In het onderzoek blijkt een andere reden waarom het niet altijd mogelijk is om een schip te inspecteren. Een schip vaart en inspecteurs komen soms voor een lege kade te staan.

De vlaggenstaat inspecteur komt bij de terminal om zich aan te melden. Daar krijgt hij te horen dat het schip nog onderweg is, maar er waarschijnlijk met 15 minuten zal zijn. De inspecteur maakt een afweging: Het is nog maar afwachten of het schip er daadwerkelijk over een kwartiertje ligt, en vervolgens komt een inspectie dan bijzonder slecht uit. Het laden en lossen vindt plaats, havendienst en politie willen aan boord. Bovendien had de vlaggenstaat inspecteur bij het intekenen ook al twee andere namen op de lijst zien staan, die aan boord willen bij het schip. De inspecteur besluit een ander schip te inspecteren.

Selectie is niet altijd mogelijk- Geen schepen in de haven aanwezig die aan de criteria voldoen: Tot slot blijkt dat er niet altijd een groot aantal schepen is, dat voldoet aan de basiscriteria en dus in aanmerking komt voor selectie. Tot twee keer toe geeft een inspecteur tijdens het onderzoek aan dat hij niet zeker weet of de inspectie door zal gaan, omdat hij niet of met moeite een schip kan vinden in de Rotterdamse haven dat aan de criteria voldoet. Een inspecteur vertelt dat hij dan wel kan kijken of het misschien bijna een jaar geleden is dat het schip is geïnspecteerd, of dat er thema's zijn die bij de vorige inspectie niet zijn gedaan, zodat hij het schip alsnog kan inspecteren binnen de termijn van een jaar. Als ook dit niet het geval is voert de inspecteur geen inspectie uit, maar richt zich die dag op zijn andere werkzaamheden. De unitmanager geeft aan dat de vlaggenstaat inspecteurs eventueel kunnen uitwijken naar een andere haven dan de Rotterdamse, maar dit is tijdens het onderzoek niet voorgekomen.

Havenstaat:

Targetfactor blijkt niet het enige selectie criterium, geselecteerde schepen worden niet altijd geïnspecteerd

Buitenlandse schepen worden geselecteerd op basis van de targetfactor die aan elk schip wordt toegekend. Maar om een selectie te kunnen maken moeten de medewerkers op kantoor ook weten welke schepen beschikbaar zijn voor inspectie. De inspectie heeft een contract met het bedrijf Royal Dirkswager, dat elke ochtend een lijst aanlevert met buitenlandse schepen die zich in de Nederlandse havens bevinden. Zodra deze lijst is ontvangen kunnen de medewerkers van de planning op kantoor deze lijst gaan combineren met de gegevens uit de database van Paris MoU. Zij maken daarbij gebruik van een

programmaatje dat door een van de inspecteurs is gemaakt. Door het combineren van deze gegevens ontstaat een lijst met buitenlandse schepen die in de Nederlandse havens zijn, op volgorde van targetfactor. De medewerkers verdelen een deel van de schepen vervolgens onder de inspecteurs die die dag beschikbaar zijn voor Port State Control inspecties. Zij nemen telefonisch contact op met de inspecteurs die op dat moment vaak al onderweg zijn naar de havens en geven door welk schip zij kunnen inspecteren. Daarbij wordt over het algemeen de naam, de targetfactor, de vlag en het bouwjaar van het schip doorgegeven. Het idee is dat inspecteurs meestal twee schepen per dag inspecteren. Nadat een inspecteur het eerste schip heeft geïnspecteerd neemt hij weer contact op met kantoor voor het selecteren van het tweede schip. In de praktijk blijkt de targetfactor echter niet het enige selectiecriterium. In het proces van toezicht zijn er telkens omstandigheden en keuzen die er voor zorgen dat de werking van de targetfactor afneemt.

Verklaringen voor de manier waarop selectie van schepen tot stand komt

Selectie op basis van efficiënte inzet van inspecteurs: De medewerkers op kantoor selecteren niet alleen op basis van de targetfactor, maar houden ook rekening met de locatie van de haven en de woonplaats van de inspecteurs. Op deze manier wordt de reistijd zo veel mogelijk beperkt en is er meer tijd beschikbaar voor de inspectie. Zeker bij het selecteren van een schip voor de tweede inspectie van die dag is een ligging dicht bij het eerste schip een belangrijke overweging.

Inspecteurs beïnvloeden selectie zodanig dat deze aansluit bij hun agenda: Vervolgens hebben inspecteurs zelf invloed op de selectie. Deze manier van beïnvloeding uit zich wanneer een inspecteur voorafgaand aan een inspectiebezoek vertelt dat hij dezelfde middag een afspraak heeft op kantoor. Hij zal de medewerkers wel vragen om een ‘simpele’ op weg naar kantoor, zodat de kans groter wordt dat hij op tijd bij de afspraak kan zijn. Met een simpele bedoelt de inspecteur een beetje een nieuw schip met niet zo’n hoge targetfactor. Een andere manier van beïnvloeding blijkt wanneer een inspecteur navraag doet naar de leeftijd van de olietanker die is geselecteerd; ‘Anders zit je zo aan een expanded vast’. De inspecteur doelt hiermee op een Mandatory Expanded Inspection (MEI). Olietankers van tien jaar en ouder moeten jaarlijks deze verplichte uitgebreide inspectie ondergaan, waarbij er ook operationele testen op het schip uitgevoerd moeten worden. Kapiteins zijn verplicht om aan de inspectie te melden wanneer het schip toe is aan deze MEI. Op deze manier kan er voorafgaand aan de inspectie een inspecteur voor een hele dag worden ingepland. Soms wordt er echter geen melding gemaakt, en moet er onverwacht toch een MEI uitgevoerd worden. Er is dan sprake van een zogenaamde ‘overriding priority’, wat betekent dat de autoriteiten verplicht zijn om deze inspectie uit te voeren. In de geobserveerde situatie was er geen tijd beschikbaar voor de expanded inspectie omdat de inspecteur in de ochtend al een ander schip had geïnspecteerd. Er blijkt geen sprake van

een verplichte uitgebreide inspectie en de inspecteur heeft een 'initial inspection' uitgevoerd.

Het blijkt niet altijd mogelijk om een inspectie uit te voeren: Net zoals bij vlaggenstaat inspecteurs is het voor havenstaat inspecteurs soms niet mogelijk om het geselecteerde schip te inspecteren. Soms is het schip er nog niet als de inspecteur bij de haven aankomt. Inspecteurs maken een afweging of zij op het schip zullen wachten of niet. Als het schip er wel is, komt het voor dat het schip vervolgens niet bereikbaar is. Als een schip langs een wiebelend ponton ligt, of er is geen veilige toegang doordat er geen 'gangway' is, kan een inspecteur ter plekke besluiten om niet aan boord te gaan.

Bij sommige schepen voeren inspecteurs liever geen inspectie uit dan een vluchtige: Als het geselecteerde schip wel beschikbaar en toegankelijk is, maken havenstaat inspecteurs bovendien ter plekke bij het schip de afweging of zij het zullen inspecteren of niet. Wanneer inspecteurs inschatten dat de beschikbare tijd niet toereikend is om het schip volgens hun standaarden te inspecteren, maken zij de keuze om geen inspectie uit te voeren. Ze zijn van mening dat het beter is dat het schip op een later tijdstip in een volgende haven uitgebreider wordt geïnspecteerd, dan een oppervlakkige inspectie op dit moment. Inspecteurs willen hun handtekening niet onder het een inspectierapport zetten, terwijl zij de inspectie niet naar eigen tevredenheid hebben kunnen uitvoeren. Sommige inspecteurs houden hierbij rekening met de opbouw van de targetfactor en vertrouwen op het internationale targetting systeem. Zij realiseren zich dat als zij het schip inspecteren, de targetfactor daalt en de periode die verstrijkt tot de volgende inspectie zal toenemen. Dit is in de ogen van de inspecteurs niet wenselijk na een relatief oppervlakkige inspectie. Zij geven er de voorkeur aan om af te zien van inspectie en te vertrouwen op een grondigere inspectie in de volgende haven. Door het schip niet te inspecteren blijft de targetfactor hoog, en blijft de kans groot dat het schip in de volgende haven wordt geselecteerd voor inspectie.

Het systeem van targetting sluit niet altijd aan bij de professionele afweging van de inspecteurs: Inspecteurs en kapiteins zien voor- en nadelen van het systeem van targetting zelf. Een eerste punt hierbij is dat de targetfactor zo is opgebouwd dat recent geïnspecteerde schepen een lagere targetfactor hebben. Na een half jaar krijgt een schip er automatisch tien punten bij. Deze punten zeggen volgens inspecteurs dus niets over de kwaliteit van het schip. Een veel voorkomende targetfactor van schepen die geïnspecteerd worden, is twintig of eenentwintig. Een schip met negentien punten kan een veel groter risico vormen als deze negentien punten het gevolg zijn van openstaande deficiencies. Toch komt het schip met targetfactor twintig eerder in aanmerking voor selectie. De mate waarin inspecteurs hier spanningen in voelen verschilt van inspecteur tot inspecteur. Er zijn

inspecteurs die als het ware meedenken met de selectie, terwijl er ook inspecteurs zijn die de selectie op kantoor en het geselecteerde schip als gegeven beschouwen.

Een tweede punt is dat het aantal schepen dat aanwezig is in de Nederlandse havens varieert. Als er weinig schepen zijn, of weinig schepen met een hoge targetfactor, wordt ook een schip met een lage targetfactor geselecteerd. Dit blijkt bij een bezoek aan een haven op vrijdagmiddag. Het blijkt lastig om een schip te vinden dat in aanmerking komt voor inspectie. De inspecteur legt uit dat er weinig schepen zijn omdat rederijen hun schepen het liefst aan het varen hebben voor het weekend.

Een derde punt hangt ook samen met het feit dat schepen varen; de geografische spreiding van schepen. Een inspecteur vertelt over een collega die in het noorden van het land van start ging na een periode dat daar geen inspecteurs actief waren geweest. De inspecteur kreeg al snel de naam dat hij bijna alle schepen die hij inspecteerde aanhield. Blijkbaar was de kwaliteit van de schepen in het noorden van het land lager. Dit argument geldt ook op een grotere schaal. Echt slechte schepen worden verbannen uit de wateren van de Paris MoU lidstaten. Een inspecteur constateert dat Port State Control een vorm is van je eigen straatje schoonvegen.

Na de inspectie in Vlissingen heeft de inspecteur nog tijd om een tweede schip te inspecteren en hij belt naar kantoor. Het is rustig in de haven van Vlissingen op vrijdag. Rederijen willen hun schepen ook aan het varen hebben voor het weekend, vertelt de inspecteur. Vanuit het bootje dat ons van het schip naar de kade bracht had de inspecteur nog wel een leuk bootje voorbij zien komen. De medewerker op kantoor zoekt het schip op en vertelt dat die niet kan. Die is pas nog gedaan in Engeland. Dan is er nog wel een schip in de haven van Terneuzen, die dan maar. Er staat geen telefoonnummer van de 'agent' bij. Die zou de inspecteur willen bellen om zeker te weten dat het schip er nog ligt, voordat hij naar Terneuzen rijdt. De inspecteur besluit naar de havendienst te bellen, eerst is de lijn bezet, het is druk. Bij een volgende poging krijgt hij te horen dat het schip er waarschijnlijk nog zal liggen, maar ze kunnen geen garantie geven. De inspecteur besluit het er op te wagen. Hij treft het schip inderdaad aan en voert een inspectie uit.

Een vierde punt waardoor inspecteurs hun twijfels hebben bij de targetfactor heeft te maken met verschillen tussen inspecteurs bij beoordelen en interveniëren. Het aantal opmerkingen op het inspectierapport is medebepalend voor de hoogte van de targetfactor. De manier waarop bevindingen worden vastgelegd, verschilt per inspecteur. Havenstaat inspecteurs merken bij rapporten van hun internationale collega's bijvoorbeeld details op die zij zelf niet als bevinding zouden noteren. Een hoge targetfactor als gevolg van deze

bevindingen geeft volgens de inspecteurs dan ook een vertekend beeld en kan ervoor zorgen dat een schip onevenredig snel in aanmerking komt voor inspectie.

Inspecteurs maken de discrepantie tussen targetfactor en eigen inschattingen kleiner door via het aantal opmerkingen op het inspectierapport de targetfactor te beïnvloeden: Havenstaat inspecteurs die in het onderzoek geobserveerd zijn, zijn zich bewust van het mechanisme waarbij het aantal opmerkingen op het rapport medebepalend is voor de hoogte van de targetfactor. Zij kunnen dit mechanisme bewust inzetten om de hoogte van de targetfactor te beïnvloeden. Inspecteurs maken aan het eind van de inspectie een afweging of de opmerkingen die zij hebben, zwaar genoeg zijn om deze op het inspectierapport te zetten. Soms twijfelen zij hierover. Als het gaat om een enkele opmerking bij een schip waarvan de inspecteur een goede indruk heeft, besluit hij bewust geen opmerkingen op het rapport te schrijven. Inspecteurs zien geen opmerkingen op het rapport ook als een soort beloning voor de bemanning. Een inspecteur verwoordt het zelfs zo dat hij wil voorkomen dat een kwalitatief goed schip in een negatieve spiraal terecht komt. Als hij de opmerking op het rapport zet is de kans groter dat het schip in de volgende haven wordt geselecteerd. De inspecteur redeneert dat je bij de inspectie van een schip, ook een goed schip, altijd opmerkingen kunt vinden. Hoe meer inspecties, hoe meer opmerkingen op het rapport. Hoe meer opmerkingen, hoe hoger de targetfactor. Hoe hoger de targetfactor hoe meer inspecties en zo voort. Een andere inspecteur voegt toe dat het voor schepen met een hoge targetfactor om die reden soms onmogelijk wordt om die naar beneden te krijgen. Door de opmerking bewust niet op het rapport te schrijven wil de inspecteur voorkomen dat het kwalitatief goede schip vaker aan de beurt komt voor inspectie.

Deze redenering blijkt ook andersom te gelden wanneer een inspecteur een opmerking wél op het rapport zet, die hij onder andere omstandigheden alleen mondeling had teruggekoppeld aan de kapitein. De inspecteur heeft in dit geval slechts tijd voor een beperkte inspectie en heeft een aantal dingen gezien waarvan hij denkt dat het de moeite waard is dat dit schip toch uitgebreider wordt geïnspecteerd. De inspecteur redeneert dat het plaatsen van de opmerking op het rapport er voor zorgt dat het schip in de volgende haven sneller in aanmerking komt voor inspectie. De volgende inspecteur kan dan op het inspectierapport en in de database van Paris MoU zien, dat de inspecteur nu maar een beperkte inspectie heeft gedaan. De volgende inspecteur zal dan hopelijk een meer uitgebreide inspectie uitvoeren. Deze oplossing heeft in dit geval niet gewerkt, in de database van Paris MoU is zichtbaar dat ook de volgende inspectie geen uitgebreide is geweest. Inspecteurs hebben er over het algemeen geen zicht op of dit ook daadwerkelijk gebeurt.

Er zijn concurrerende targets: Een kapitein in het onderzoek betoogt dat autoriteiten geneigd zijn om te veel goede schepen te selecteren. Zodoende zijn zij eerder in staat om, overeenkomstig de internationale eisen, 25% van de schepen die de havens van het land aandoen te inspecteren. In 2007 zijn er 5400 individuele schepen in de Nederlandse havens geweest, waarvan 1461 schepen zijn geïnspecteerd. Dit komt neer op 27,06%. Het target is dus gehaald, maar inspecteurs geven aan dat er een aantal jaren sprake is van een inhaalslag aan het einde van het jaar om het target te halen. Door twee schepen op een dag te inspecteren is de kans groter dat het target wordt gehaald. Twee schepen op een dag inspecteren is alleen te realiseren als ten minste een van beide schepen een ‘makkelijk’ schip is. Het implementeren van een nieuw inspectieregime na het afronden van de bezoeken in dit onderzoek wijst erop dat het geobserveerde systeem inderdaad niet volledig risicogebaseerd was. Sinds 2011 moeten alle schepen boven een bepaald risicogetal geïnspecteerd worden.

5.3.2 Informatie verzamelen

Bij het verzamelen van informatie staan inspecteurs continu voor de keuze welke informatie en hoeveel informatie zij zullen verzamelen over een bepaald onderwerp. Inspecteurs beschikken over kaders die hen helpen bij het maken van deze keuzen. Deze kaders verschillen voor vlaggenstaat en havenstaat inspecteurs. Het kader voor vlaggenstaat inspecteurs wordt gevormd door de inspectieprogramma's en inspectieformulieren. De inspectieprogramma's schrijven specifiek voor over welk thema de inspecteur informatie moet verzamelen en de bijbehorende vragen zijn gestructureerd in de bijbehorende inspectieformulieren. Havenstaat inspecteurs werken op basis van het manual van Paris MoU dat veel minder gedetailleerd voorschrijft welke informatie inspecteurs moeten verzamelen. Op deze manier krijgt een havenstaat inspecteur in vergelijking met een vlaggenstaat inspecteur dus meer keuzevrijheid als het gaat om informatie verzamelen. Het verzamelen van informatie verloopt voor de beide typen inspecties verder in grote lijnen op dezelfde manier en dit proces wordt dan ook voor beide typen inspecties gezamenlijk beschreven.

Richtlijnen zijn de basis, maar situatie ter plekke, gedrag inspectees en achtergrond van inspecteurs zijn bepalend.

Inspecteurs reizen met de auto naar de haven waar het schip ligt. Als het een beveiligde haven is, meldt de inspecteur zich bij de terminal en schrijft zich in. Vervolgens rijdt hij naar het schip en gaat aan boord. Soms wordt hij ontvangen door een bemanningslid dat op wacht staat, schrijft zich in als bezoeker en wordt naar de kapitein gebracht. Soms kan de inspecteur rechtstreeks doorlopen en gaat hij zelf op zoek naar de kapitein. De inspecteur stelt zich voor en legt uit dat hij voor een inspectie komt. De inspectie start meestal op de brug of in het kantoor van de kapitein met het controleren van certificaten en documenten.

Het tweede deel van de inspectie is een fysieke inspectie van het schip, waarbij de machinekamer en de brug de belangrijkste onderdelen zijn die eigenlijk altijd worden bekeken. De inspecteur wordt dan door de kapitein, een ander bemanningslid, of een hele groep bemanningsleden begeleid die de inspecteur toegang geven tot de verschillende onderdelen van het schip en de vragen van de inspecteur beantwoorden.

In het onderzoek bleek dat vlaggenstaat- en havenstaat inspecteurs in grote lijnen dezelfde afwegingen maken bij het verzamelen van informatie. Daarnaast hebben zij met vergelijkbare situaties te maken die afwijken van de boven beschreven algemene gang van zaken en die het verzamelen van informatie makkelijker maken of juist compliceren. In de volgende paragraaf worden verklaringen benoemd voor de manier waarop informatie verzamelen in de praktijk plaatsvindt. Niet alleen het kader bepaalt welke informatie inspecteurs verzamelen, ook kenmerken van de inspecteurs en de situatie ter plekke aan boord van het schip zijn van invloed.

Verklaringen voor de manier waarop informatie verzamelen plaatsvindt

De hoeveelheid tijd die nodig is voor een inspectie, verschilt per situatie en is bovendien onvoorspelbaar: Inspecteurs hebben te maken met een grote variëteit aan schepen, typen onder toezicht staanden en havens. Deze kenmerken zorgen er voor dat de hoeveelheid tijd die beschikbaar en nodig is voor een inspectie varieert. Inspecteurs beschikken niet over een grenzeloze hoeveelheid tijd. Voorafgaand aan een inspectie hebben inspecteurs slechts informatie over een paar variabelen, zoals de vlag en de leeftijd van het schip. Voorafgaand aan de inspectie is bijvoorbeeld onbekend in welke staat het schip precies verkeert, in welke mate de administratie op orde is en of de bemanning kundig en welwillend is. Dit zijn voorbeelden van factoren die invloed hebben op de duur van de inspectie. Omdat deze over het algemeen onbekend zijn, is de duur van een inspectie onvoorspelbaar. Eenmaal ter plekke blijken er verschillende situaties waardoor de benodigde tijd voor informatie verzamelen toeneemt, terwijl de beschikbare tijd afneemt. De tijdsdruk neemt op deze manier, met name bij havenstaat inspecties, toe en inspecteurs moeten selectiever zijn in het verzamelen van informatie. Zij nemen steekproeven en inspecteren bepaalde onderdelen wel of niet.

Een schip vaart; weinig voorbereiding mogelijk en informatie wordt ter plekke aan boord verzameld: Een inspectie kan alleen plaatsvinden aan boord van een schip dat in de haven ligt, en daar ook voor de duur van een inspectie zal blijven liggen. Welk schip zal worden geïnspecteerd is meestal pas vlak voor de inspectie bekend. Dit betekent dat er weinig tijd beschikbaar is om voorafgaand aan het inspectiebezoek informatie te verzamelen over het schip. Dit is zeker het geval bij havenstaat toezicht waar elke ochtend lijsten worden aangeleverd met schepen die in de Nederlandse havens aanwezig zijn. Op het moment dat

de lijsten binnenkomen zijn havenstaat inspecteurs vaak al onderweg naar de havens, zodat de inspecties nog voor negen uur 's ochtends gestart kunnen worden. Op deze manier hebben zij nauwelijks tijd om voorafgaand aan het bezoek informatie te verzamelen. Van de medewerkers van kantoor krijgen zij basisinformatie zoals de naam, de vlag, de targetfactor en het type schip door, de rest van de informatie moeten inspecteurs ter plekke aan boord verzamelen. Dit zorgt ervoor dat havenstaat inspecteurs redelijk blanco aan boord gaan. Dit draagt voor inspecteurs bij aan de onvoorspelbaarheid. Er zijn inspecteurs die de beperkte tijd voor voorbereiding niet als een probleem zien, maar als een voordeel. Zij menen dat ze op deze manier meer onbevooroordeeld te werk kunnen gaan dan wanneer zij bijvoorbeeld op de hoogte zouden zijn van eerdere inspectieresultaten.

Een schip vaart; dit beperkt de tijd dat het schip beschikbaar is voor inspectie: Inspecteurs die aan boord gaan van een schip vragen over het algemeen altijd wanneer de kapitein van plan is om te vertrekken. Zowel bij vlaggenstaat als havenstaat inspecties is het uitgangspunt dat de inspectie niet voor onnodig oponthoud mag zorgen. Het argument dat de inspectie slecht uit komt speelt vooral bij vlaggenstaat inspecties, maar ook bij havenstaat inspecties is dit gegeven van belang. Over het algemeen zorgt een inspecteur dus voorafgaand aan de inspectie dat hij weet wanneer het schip vertrekt, maar wanneer bijvoorbeeld het laden toch sneller gaat dan verwacht en het schip eerder dan gepland kan vertrekken, komt de inspectie onder tijdsdruk te staan en dwingt dit inspecteurs om meer keuzen te maken in welke informatie te verzamelen.

Internationaal target; het liefst twee schepen op een dag inspecteren: De leden van het Paris MoU hebben zich gecommitteerd aan een target en vijftientwintig procent van alle schepen die de haven van een lidstaat aandoen te inspecteren. Havenstaat inspecteurs moeten liefst twee schepen op een dag inspecteren om dit internationaal vastgestelde target te halen. Bij bestuderen van het inspectieproces in de praktijk blijkt dat inspecteurs over het algemeen moeite hebben om twee schepen binnen de tijd van een dag te inspecteren. Zodra bij een van beide schepen overtredingen blijken of de inspectie meer tijd kost, is dit voor de meeste inspecteurs al niet meer haalbaar binnen hun werkdag. Een havenstaat inspecteur legt uit dat als hij twee schepen inspecteert, dat het dan bijna altijd na zes uur wordt voor hij klaar is. De hoeveelheid tijd die nodig is voor een inspectie verschilt wel van inspecteur tot inspecteur. De ene inspecteur vertrouwt sneller op zijn algemene indruk dan de ander. Bij de inspecteur uit bovenstaand voorbeeld blijkt achteraf dat hij al vrij snel een 'more detailed' inspectie heeft uitgevoerd, waar een andere inspecteur vaker genoeg neemt met een 'initial inspection'. Ook vlaggenstaat inspecteurs ervaren tijdsdruk, doordat het aantal thema's dat zij per schip moeten inspecteren toeneemt. Wel zijn zij van mening dat zij over het algemeen voldoende tijd hebben om een inspectie uit te voeren zoals zij dat zouden willen.

Praktische beslommingen voordat inspecteurs de inspectie kunnen starten: Zowel bij vlaggenstaat als havenstaat blijkt dat de handelingen voordat de inspecteur start met de inspectie, tijd in beslag nemen. De beschikbare tijd voor de inspectie zelf neemt daardoor af. Bij negen van de vijftien inspectiebezoeken is er een vorm van vertraging doordat de haven niet in één keer te vinden is, gedoe of een misverstand bij de terminal plaatsvindt of aan boord komen van het schip lastig is. Ten eerste moet een inspecteur de haven vinden. Inspecteurs zijn zeer positief over de havennummers in Rotterdam die het vinden van een haven aanzienlijk makkelijker maken. Maar deze kloppen niet altijd. Daarnaast blijkt dat ook inspecteurs soms een afslag missen of in de file terecht komen.

De inspecteur verzucht over de Rotterdamse havennummers dat je je boven een bepaald nummer soms kleurenblind kunt zoeken. Hij heeft inderdaad moeite om nummer 5703 te vinden. De auto wordt aan de kant gezet, hij kijkt nog eens op het bord, zet de auto in de achteruit en keert. De inspecteur redeneert hardop dat we net toch goed zaten en gaat weer terug. Als hij de haven nog niet vindt, besluit hij de auto dan maar te parkeren en het daar bij de terminal vragen. Daar wordt verteld dat de inspecteur een haven verder moet zijn en uiteindelijk vindt de inspecteur de juiste haven.

Ten tweede moet een inspecteur zich bij aankomst, afhankelijk van het type haven, eerst melden en inschrijven bij de terminal. Elke terminal heeft zijn eigen gebruiksaanwijzing als het gaat om registratie, slagbomen en toegangspassen. De inspecteurs zijn te spreken over de keycard waarmee zij zonder zich te melden door de slagboom kunnen. Een kanttekening hierbij is dat deze kaart niet bij alle terminals werkt. Bovendien weten inspecteurs dat je je bijvoorbeeld bij chemicaliënterminals alsnog moet melden, omdat ze in verband met veiligheid willen weten wie er in de haven zijn.

Ten derde moet een inspecteur het geselecteerde schip vinden. De medewerkers van de terminal zijn over het algemeen behulpzaam, maar ondanks hun aanwijzingen lukt het niet altijd om het schip in één keer te vinden. Bovendien is een haventerrein niet altijd overzichtelijk, zeker niet als er wegwerkzaamheden zijn en de inspecteur moet omrijden. Uiteindelijk stapt de inspecteur aan boord waar hij meestal wordt opgevangen door een bemanningslid. Dan vindt een introductie en identificatie plaats waarbij de inspecteur zich inschrijft en een pasje ontvangt. Bovendien zorgt een schip dat er niet is of een inspectie die niet door kan gaan ervoor dat er tijd verloren gaat, omdat er vervolgens een ander schip geselecteerd en bezocht moet worden. De mate van vertraging verschilt sterk van geval tot geval, maar inspecteurs zullen één of meerdere van deze stappen moeten doorlopen voordat zij de inspectie kunnen starten. Daarom maakt ook dit deel uit van het operationele inspectieproces. Naast vertraging kan dit proces ook zorgen voor frustratie bij inspecteurs.

De meeste inspecteurs zijn daar redelijk gelaten onder. Problemen bij het vinden van het schip komen overigens minder frequent voor bij vlaggenstaat inspecties. Vlaggenstaat inspecties vinden vaker plaats in meer toegankelijke, voor inspecteurs bekende, havens.

Om 9:00 melden we ons bij de terminal. De gegevens van het pasje van de inspecteur worden ingevoerd. De inspecteur is hier al eerder geweest, maar het systeem onthoudt de gegevens helaas niet. De inspecteur vraagt waar het schip ligt en krijgt een korte routebeschrijving. Dan krijgt hij een toegangspasje. Dan de auto in en de inspecteur rijdt naar de slagboom. Die gaat niet open. De inspecteur rijdt nog een stukje naar voren en dan naar achter, zwaait naar de portier die niets ziet, de inspecteur probeert toeterend zijn aandacht te trekken. Uiteindelijk, na een minuut of twee, krijgt de inspecteur contact met de portier. Die gebaart dat de inspecteur het pasje moet gebruiken. Oké het werkt. De inspecteur moppert dat dat ook sinds kort is, eerder kon dat nog niet. De inspecteur rijdt richting de kade en zoekt een plek tussen grote machines en slangen die op de grond liggen. De inspecteur stapt uit, loopt vooruit en kijkt even of het schip links of rechts ligt. Hij denkt rechts, weer even in de auto een stukje rijden. Alle parkeerplaatsen zijn daar bezet, behalve een aantal kleine in bouwvalige betonnen garageboxen, het is lastig parkeren. Nadat we geparkeerd zijn trekken we de werkkleding aan en pakken de beschermingsmiddelen uit de kofferbak. We slompen tussen grote bergen erts en plassen voordat we bij de kade komen. Het schip ligt aan een ponton, met daarop een grote kraan die aan het laden is. Alles schudt en deint. De inspecteur zegt dat we de inspectie niet kunnen doen want we kunnen alleen met dat touwladertje aan boord. Alleen had hij het misschien nog gedaan, maar niet met mij. We staan van een afstand te kijken terwijl de inspecteur naar kantoor belt voor een ander schip. De medewerkers op kantoor gaan er één zoeken, en de inspecteur wacht intussen af. We lopen weer naar de auto. De inspecteur rijdt de auto iets uit de box en we gaan erin zitten, Het is beter om in de auto te wachten, dat is warmer. De inspecteur wil nog niet van het terrein af, straks krijgen we te horen dat er hier toch nog een schip ligt. Al snel belt kantoor terug met een ander schip (het is inmiddels 9:30 uur) We kunnen naar een schip waarvan de inspecteur weet te vertellen dat het gaat om een bekende, buitenlandse rederij waarvan je weet dat ze hun verantwoordelijkheden nemen. De inspecteur vertelt dat dat wel een lastige haven is om te komen omdat je je bij verschillende plekken moeten melden. We komen weer terug bij de portier en leveren de pasjes in, we stappen in de auto en gaan op weg naar de volgende haven. Om 9:45 uur maken we een nieuwe entree. 'Max 5 man naar binnen' staat er op een bordje. De man achter de balie geeft ons een pasje waarna hij zichzelf corrigeert en zegt dat we een ander pasje nodig hebben en hij ruilt de pasjes om. De inspecteur stapt weer in de auto en rijdt door de slagbomen, het is even zoeken. Een beveiligder stapt uit een huisje waar we langs rijden en gebaart. De inspecteur mompelt wat gefrustreerd, stopt en doet het raam open. De beveiligder vraagt waarvoor we komen en wijst dat we verderop linksaf moeten. De inspecteur doet het raam weer dicht en zucht dat

hij dat zelf dus ook al wist. We parkeren de auto. De inspecteur redeneert hardop dat hij de auto maar in een bezoekersvak zal zetten. Dat was eerder ook niet, maar dat kan gezeur schelen. We lopen om een gebouw heen naar de ingang. We horen iemand de naam van het schip noemen. De inspecteur kijkt op en zegt tegen mij dat het schip er dus ligt. Als we het aan de balie vragen horen we dat hij er nog niet ligt. Om acht uur is er al wel een loods besteld. Hij kan wel binnen een kwartier komen, maar voordat het schip er dan echt ligt en voordat we de kapitein kunnen spreken, dan is het wel na elfen zegt de inspecteur. De inspecteur beslist om daar niet op te wachten. We stappen weer in de auto en de inspecteur neemt opnieuw contact op met kantoor voor een ander schip. Na opnieuw afmelden is het volgende schip snel bereikt en kan de inspecteur daadwerkelijk inspecteren.

Inspecteurs zijn voor informatie afhankelijk van de kapitein en bemanning: Inspecteurs zijn voor het verzamelen van informatie sterk afhankelijk van de kennis en medewerking van de kapitein en de bemanning. Wanneer de juiste personen beschikbaar zijn, zij vlot antwoord weten te geven aan de inspecteur en er bij de inspectie geen overtredingen worden gevonden is een inspectie snel afgerond. Of dit het geval is, is echter altijd onvoorspelbaar. Er zijn ontelbaar veel andere scenario's waardoor het verzamelen van informatie aanzienlijk meer tijd kost of de beschikbare tijd afneemt. De kapitein en bemanning zijn niet altijd beschikbaar voor inspectie, zodat inspecteurs moeten wachten. Doordat de administratie niet op orde is of niet voldoende kennis of niet de juiste persoon om antwoorden te geven aan de inspecteur. Een veel voorkomende oorzaak van variatie in benodigde tijd is of inspecteurs iets vinden dat niet in orde lijkt. Het gaat dan niet zozeer om het aantal overtredingen, maar meer om de mate van problematiek bij de beoordeling. Als niet meteen duidelijk is of de situatie wel of niet aan de regels voldoet kost het tijd om uit te zoeken hoe de vork in de steel zit. Dit proces kan veel tijd in beslag nemen doordat verschillende personen worden bevraagd, nogmaals uitgelegd moet worden waar naar gezocht wordt en verschillende documenten en handboeken worden geraadpleegd en vergeleken. Een gevolg van het vinden van overtredingen is vervolgens dat inspecteurs dan ook op andere gebieden dieper gaan graven om na te gaan of dit wel in orde is. Wat vervolgens weer tijd kost. In het geval van havenstaat inspecties wordt hier het verschil zichtbaar tussen een initial inspection en een more detailed inspection. In de praktijk blijkt dit veelal een geleidelijk verloop waar de inspecteur achteraf bij het invullen van het inspectieformulier constateert dat hij een more detailed inspection heeft uitgevoerd.

Bij de afhankelijkheid van de kapitein en bemanning speelt bij niet-Nederlandstalige bemanning ook een taalbarrière. De voertaal bij deze inspecties is Engels. Wanneer de bemanning de Engelse taal matig beheerst kost het inspecteurs meer tijd om duidelijk te maken wat zij precies willen weten. Tegelijkertijd wordt het verzamelen van informatie

weer gemakkelijker doordat inspecteurs en bemanning zich heel aardig weten te redden met gebarentaal en een aantal steekwoorden. Dit wordt vooral zichtbaar in de machinekamer waar de communicatie vaak plaatsvindt in een erg warme lawaaierige ruimte waar het nauwelijks mogelijk is om elkaar te verstaan. Inspecteurs weten te gebaren dat een bepaalde waarde op een apparaat omhoog moet en gebruiken bijvoorbeeld een teken om duidelijk te maken dat een machine uitgeschakeld kan worden. Inspecteurs begrijpen deze gebarentaal over het algemeen goed.

Inspecteurs werken bij voorkeur in tweetallen: Vlaggenstaat inspecteurs voeren een inspectie meestal uit in tweetallen, havenstaat inspecteurs werken meestal individueel. Zowel de havenstaat als de vlaggenstaat inspecteurs in het onderzoek geven aan dat zij de voorkeur geven aan het werken in tweetallen. Dit heeft voor een deel te maken met autoriteit, want 'met z'n tweeën sta je sterker'. Overleg is bovendien gemakkelijker dan een telefonisch overleg met een collega op kantoor aan wie de situatie aan boord uitgelegd moet worden. Een vlaggenstaat inspecteur geeft aan dat hij het wel prettig vindt wanneer de kapitein gaat lunchen. De inspecteurs kunnen dan even ongestoord overleggen. Een havenstaat inspecteur geeft duidelijk aan dat hij wel meer reflectie en feedback zou willen hebben. Nu krijgt hij die hooguit door het opleiden van nieuwe inspecteurs die vragen stellen die hem soms aan het denken zetten over zijn werkwijze. Bovendien moeten inspecteurs soms op twee plekken tegelijk zijn. Bijvoorbeeld bij controle van het afsluiten van de brandstofleiding naar de noodgenerator.

De inspecteur is binnen bij de noodgenerator om te kijken of de brandstofleiding wordt afgesloten. Zodra hij dit ziet gebeuren rent hij vervolgens met een vaart naar buiten en klimt op een verhoging om te kijken op welke manier de kleppen worden gesloten. De inspecteur legt later uit dat het afsluiten soepel moet gaan, in geval van nood is er geen tijd om een waterpomptang te halen. De inspecteur vertelt dat hij in zulke gevallen moet kiezen waar hij gaat kijken omdat hij alleen is. Het is belangrijker dát de kleppen sluiten dan de manier waarop ze sluiten, dus koos hij ervoor om eerst bij de noodgenerator te kijken of de kleppen sluiten.

Ieder schip is uniek: Schepen worden over het algemeen niet in series gemaakt, waardoor ieder schip uniek is. Dit draagt bij aan de onvoorspelbaarheid voor de inspecteur en vergroot de afhankelijkheid van de inspectee. Tijdens het onderzoek komt het voor dat een vlaggenstaat inspecteur geruime tijd op zoek is naar de AC unit (airco) die hij uiteindelijk onder een trap achter een luik vindt. De omgekeerde situatie vindt plaats wanneer een vlaggenstaat inspecteur op een schip komt, terwijl hij de week daarvoor het vergelijkbare zusterschip heeft geïnspecteerd. De inspecteur voert om die reden een minder uitgebreide fysieke inspectie uit.

Ondanks de unieke bouw, zijn er in grote lijnen ook veel overeenkomsten tussen schepen, wat juist bijdraagt aan de voorspelbaarheid en er voor zorgt dat een inspectie efficiënter kan verlopen. (Ik kijk verbaasd naar de inspecteur die met kordate passen in rap tempo over het schip loopt, recht op zijn doel af, alsof hij er de weg kent. De inspecteurs legt later uit dat bepaalde ruimten zich meestal op dezelfde locatie op een bepaald type schip bevinden.)

Een inspectie komt nooit gelegen- de inspecteur kan de kapitein en bemanning niet altijd spreken: Een inspectie komt per definitie niet gelegen en de kapitein en bemanning zijn niet altijd beschikbaar voor de inspectie. Vlaggenstaat inspecteurs kunnen vaker zelf doorlopen om de kapitein te zoeken. Havenstaat inspecteur worden bij aankomst op buitenlandse schepen over het algemeen door een bemanningslid naar de kapitein gebracht, ze krijgen regelmatig te horen dat de kapitein nog even bezig is. In deze situaties reageren inspecteurs vrij gelaten; zij wachten af en gaan de bemanning niet 'pushen'. Inspecteurs reageren dat tien minuten wachten geen probleem is. Het spel op deze manier meespelen wordt gewaardeerd door de kapitein en bemanning, weet een inspecteur. Daarnaast hebben inspecteurs verschillende manieren om de wachttijd toch nog nuttig te besteden. Een inspecteur kijkt bijvoorbeeld al even rond op de brug, zodat hij die alvast gezien heeft, of een inspecteur vraagt of er iemand anders is die hem alvast een map met certificaten kan geven zodat hij van start kan.

De kapitein moet nog tien minuten werken, dan komt hij eraan, krijgt de inspecteur te horen. De inspecteur kijkt een beetje rond op de brug, dan scheelt dat straks weer (tijd) legt hij uit. Tja, dat moet dan maar he, wachten. Het is een beetje een spel wat gespeeld wordt. Maar het lijkt er niet op dat de kapitein de inspectie echt belemmert, meent de inspecteur. Even spieken zegt de inspecteur twee keer: dat ziet er goed uit: ze hebben de laatste versies van de wetboeken in de kast, de apparaten doen het en overal hangen briefjes in het Engels.

Over het algemeen geven de bemanning en kapitein, zeker bij havenstaat inspecties, wel veel prioriteit aan de inspectie. Wanneer de havenstaatinspectie in gang is, laten zij andere personen en taken vallen en laten de inspectie voorgaan. Inspecteurs benadrukken vervolgens richting de kapiteins dat deze ook zijn werk moet doen. Zeker als de inspecteur nog een aantal mappen heeft en vooruit kan of zij vragen of er een officier is die hen rond kan leiden over het schip. Bij vlaggenstaat inspecties liggen deze verhoudingen anders. Bij vlaggenstaat inspecties besluiten inspecteurs vaker om af te zien van een inspectie op basis van het argument dat deze niet gelegen komt. Vlaggenstaatinspecteurs hebben vaker de gelegenheid om op een later tijdstip terug te komen voor inspectie, omdat de Nederlandse schepen over het algemeen vaker in de Nederlandse haven te vinden zijn.

Inspecteurs bejegenen inspectees beleefd en met respect: Zonder uitzondering benaderen inspecteurs de kapitein en bemanning beleefd. Zij spreken hen aan met 'u', bedanken hen wanneer zij informatie overhandigen, tonen begrip voor de situatie waar zij zich bevinden en houden rekening met de werkzaamheden aan boord.

Een inspecteur vertelt over zijn ervaring met een inspecteur in opleiding die zelf niet gevaren heeft. Bij een inspectiebezoek kregen de inspecteurs te horen dat de kapitein lag te slapen. De inspecteur in opleiding had geroepen dat ie dan maar uit bed moest komen. De inspecteur die de ander opleidde reageerde dat je niet moet eisen dat de kapitein uit bed komt, omdat je weet dat hij een nacht lang in zwaar weer gevaren kan hebben. Dan kun je het ook wel af met een officier of desnoods een kok, als je de informatie die je nodig hebt voor de inspectie maar krijgt.

Een ander voorbeeld dat de inspecteur vertelt gaat over een inspecteur in opleiding die de kapitein wat belerend te woord staat. De inspecteur had hier wat over gezegd tegen de inspecteur in opleiding. De kapitein reageerde op het gesprek tussen de inspecteurs en vond dat de begeleidende inspecteur het snapte en zei tegen de inspecteur in opleiding dat deze er nog helemaal niets van snapte.

Inspecteurs willen niet bedreigend overkomen: Vooral tijdens havenstaat inspecties komt naar voren dat inspecteurs het erg belangrijk vinden om niet bedreigend over te komen op inspectees. Inspecteurs leggen uit dat een Port State Control inspectie over het algemeen al spannend genoeg is voor kapitein en bemanning. Zeker voor bijvoorbeeld Aziatische culturen, waarin kapitein en bemanning worden afgerekend op inspectieresultaten. Om een inspectie niet onnodig bedreigend te laten zijn, kiezen inspecteurs er bewust voor om bijvoorbeeld niet 'te smoezen in het Nederlands', en na een telefonisch overleg dat de inspecteur in het Nederlands voerde met een collega op kantoor kort toe te lichten waar het over ging. Ook de notitieboekjes waar de meeste inspecteurs gebruik van maken kunnen bedreigend overkomen. Inspecteurs zijn zich hier van bewust en een aantal inspecteurs geeft aan dat zij om die reden na het maken van een aantekening het boekje meteen weer wegstopt. Inspecteurs doen dit omdat inspectees die zich bedreigd voelen volgens hen minder ontspannen zijn en over het algemeen minder informatie verstrekken. Dit gaat ten koste van de kwaliteit van de inspectie.

Inspecteurs benadrukken dat zij deel uitmaken van de sector: Inspecteurs die zelf op een schip gevaren hebben, maken dit tijdens een inspectiebezoek bijna altijd duidelijk aan de kapitein en bemanning. Het benadrukken van de overeenkomsten tussen de achtergrond van de inspecteur en de kapitein en bemanning lijkt als een soort verbinding te werken. Tijdens vlaggenstaat inspecties gaan kapitein en inspecteur hier nog een stap verder in

doordat zij spreken over wederzijdse bekenden uit de zeevaartwereld of de laatste ontwikkelingen bij een bedrijf uit de maritieme sector. Inspecteurs geven zelf aan dat hun achtergrond van invloed is op hun werk. Zij zijn van mening ‘dat je dan weet wat je aan elkaar hebt’ en dat dan duidelijk is ‘dat je weet waar je over praat’.

Inspecteurs houden rekening met kenmerken van inspectees: Zowel op buitenlandse als op Nederlandse schepen werken bemanningsleden van verschillende nationaliteiten. Er zijn grote verschillen in de manier waarop mensen van verschillende nationaliteiten reageren op autoriteit, omgaan met kritiek en openstaan voor verbeteringen. Zo zijn inspecteurs zich er van bewust dat zij bijvoorbeeld een kapitein of bemanning van Filipijnse afkomst wat meer tijd moeten gunnen om een antwoord te formuleren op vragen die zij stellen.

Inspecteurs zoeken naar de personen die hen het beste kunnen voorzien van informatie: Inspecteurs verzamelen een deel van de informatie door kapitein en bemanning te bevragen. In het onderzoek wordt duidelijk dat het spreken van de juiste persoon voor inspecteurs belangrijk is voor een effectieve inspectie. Inspecteur kiezen hun interactie met de persoon die de meeste kennis van zaken heeft en daarmee de inspectie zo soepel mogelijk kan laten verlopen. Dit wordt bijvoorbeeld duidelijk wanneer er tijdens een inspectie een tweede kapitein arriveert. Er zijn nu twee kapiteins aanwezig: de kapitein-eigenaar en afloskapitein. Gedurende de inspectie richt de inspecteur zich steeds meer tot de andere kapitein, omdat deze hem beter van informatie kan voorzien.

Inspecteurs gaan mee met sturende inspectees: Inspecteurs nemen over het algemeen de leiding tijdens een inspectie en bepalen welke informatie zij verzamelen, maar bij bestudering van inspecties blijkt dat sommige kapiteins sturend optreden wanneer zij de inspecteur bepaalde handboeken of bepaalde onderdelen van het schip willen laten zien. Het wordt duidelijk dat inspecteurs tot op zekere hoogte ook meegaan met inspectees. Kapiteins vertellen bijvoorbeeld voor de inspectie irrelevante verhalen of printen bepaalde lijsten uit en zoeken bepaalde handboeken op. Hoewel inspecteurs het vervelend vinden dat dit tijd kost, laten zij dit niet aan de bemanning merken en grijpen over het algemeen niet hard in en onderbreken hen niet. Inspecteurs vinden het belangrijk om de relatie met kapitein en bemanning goed te houden.

De inspecteur zegt: I am looking for the masters review. De kapitein antwoordt dat er geen inspectie op het gebied van International Safety Management is geweest. De inspecteur benadrukt nogmaals dat hij op zoek is naar de review. Dan snapt de kapitein het: ahhh, review. De inspecteur geeft bij mij aan dat er zo wel veel tijd in gaat zitten. De kapitein vertelt over een manual van wel 6000 pagina's en vraagt of de inspecteur dat wel kan geloven. De kapitein zal het laten zien. De inspecteur probeert de kapitein af te remmen

door te zeggen dat dat niet hoeft, maar de kapitein is al weg om het op te gaan halen. Blijkbaar heb ik een glimlach op mijn gezicht, want de inspecteur zegt: Ja lach maar. De inspecteur verzucht dat de kapitein weg is, en nog op zoek naar informatie die hij niet nodig heeft ook. Even later komt de kapitein terug, hij heeft het gevonden, de inspecteur moet meelopen naar boven, dan kan hij het zelf zien op de computer op de brug. De inspecteur loopt mee en zegt: 'It's ok captain'. Maar de kapitein gebaart al naar de stoel voor de computer. De inspecteur gaat toch maar zitten en scrollt, uit beleefdheid zoals de inspecteur het later uitlegt, door het document.

Inspecteurs zijn voor het verzamelen van informatie afhankelijk van andere actoren: Er zijn meerdere situaties aan boord waarbij blijkt dat inspecteurs voor de uitvoering van een inspectie afhankelijk zijn van andere actoren. Een voorbeeld is het ontbreken van een sleutel. Hierdoor niet mogelijk om bepaalde ruimten van het schip te inspecteren. De inspecteur moet wachten tot een bemanningslid de sleutel gebracht heeft. In de tussentijd probeert de inspecteur zo veel mogelijk andere onderdelen van het schip te inspecteren die in de buurt van de afgesloten ruimte liggen. De inspecteur uit dit voorbeeld gebruikt zijn ervaring duidelijk bij een volgende inspectie. De inspecteur vraagt bij de volgende inspectie bij de start van de ronde over het schip of de inspectee een 'masterkey' bij zich heeft. Een ander voorbeeld is een kapitein die de inspecteur van alles laat zien en vervolgens weg is. De inspecteur verzucht dat hij de kapitein nodig heeft, maar dat deze weg is om informatie te halen die de inspecteur niet nodig heeft voor de inspectie. Na het controleren van de certificaten en documenten merkt de inspecteur op dat er op deze manier weinig tijd over blijft voor een ronde over het schip. Inspecteurs zijn bij het verzamelen van informatie ook afhankelijk van andere partijen dan de kapitein en de bemanning. Voorbeelden die in het onderzoek zijn geobserveerd waren; een medewerker van een klassenbureau, die bepaalde informatie moest aandragen. Een elektricien die werd opgeroepen om bepaalde informatie over een onderdeel te verstrekken die de kapitein zelf niet kon verstrekken of een medewerker van SGS monsternamen, die een monster moet afnemen voor controle.

Het Paris MoU geeft richtlijnen voor het verzamelen van informatie: Voor havenstaat inspecteurs ligt de basis voor het verzamelen van informatie in de guidelines van Paris MoU. Deels werken inspecteurs systematisch waarbij de geobserveerde inspecteurs een soort 'spieklijstje' achter in hun notitieblok hebben. Dit lijstje is gebaseerd op de wetgeving en gebruiken zij om na te gaan of zij niets vergeten. Dit heeft de ene inspecteur tijdens zijn opleiding overgenomen van de andere inspecteur. Er is bij verschillende inspecteurs een vaste werkwijze herkenbaar; op de brug vragen ze bijna altijd of alles werkt en of er problemen zijn ook kijken ze bijvoorbeeld altijd even of de wetboeken in de kast staan.

Inspecteurs hebben tot doel om een algemene indruk van het schip te krijgen: Inspecteurs verzamelen geen informatie over alle mogelijke overtredingen aan boord van een schip. Enerzijds omdat dit binnen het tijdsbestek niet mogelijk is. Anderzijds omdat het in de ogen van inspecteurs niet het doel van een inspectie is om na te gaan of het schip aan de regels voldoet, maar om een algemene indruk te krijgen van het schip of het veilig is. Het klassenbureau is er om gedetailleerd te inspecteren. Inspecteurs geven aan dat zij als beginnend inspecteur dichter bij bestaande richtlijnen bleven omdat zij het toen lastiger vonden om te vertrouwen op hun algemene indruk.

Inspecteurs vertrouwen op hun professionele intuïtie: Welke informatie wordt verzameld lijkt ook een deel ingegeven door professionele intuïtie. Inspecteurs vinden het lastig om hun keuzen te expliciteren.

Inspecteurs willen 'random' variëren om routines te doorbreken: Havenstaat inspecteurs willen voorkomen dat zij op de automatische piloot inspecteren. Dan proberen zij soms zelf te variëren om scherp te blijven. Een havenstaat inspecteur vertelt dat hij zich wel eens voorneemt om zich de ene week op x te richten en de andere week op y. Havenstaat inspecteurs hebben weliswaar de vrijheid om zelf keuzen te maken in het verzamelen van informatie, maar dit geeft wel aan dat inspecteurs een nadeel zien in het werken volgens een gestandaardiseerde werkwijze waarbij elke keer systematisch dezelfde onderdelen worden gecontroleerd.

Inspecteurs baseren hun keuzen bij informatie verzamelen op hun eerdere inspectie ervaringen: Tijdens een inspectie vraagt de inspecteur bijvoorbeeld om de 'emergency steering' te starten. De inspecteur vertelt erbij dat hij uit ervaring weet dat het klepje vaak vergeten wordt en dat hij benieuwd is of ze dat weten. De man doet het meteen goed.

Praktische omstandigheden: Voor vlaggenstaat inspecteurs is het inspectieprogramma met de bijbehorende inspectieformulieren leidend voor het verzamelen van informatie. Door omstandigheden worden niet alle thema's in alle gevallen geïnspecteerd. Ten eerste zijn er schepen waar niet alle thema's van toepassing zijn. Alleen schepen met airco's vanaf bepaalde afmetingen komen in aanmerking voor een inspectie op het thema CFK's en alleen schepen die op zware olie varen worden gecontroleerd op het zwavelgehalte in de brandstof. Een enkele keer vergeet een inspecteur een inspectieformulier mee te nemen waardoor hij dit thema niet kan doen. Een andere reden waarom een thema wordt overgeslagen is dat een inspecteur soms nog niet volledig is ingewerkt op een nieuw thema. Daarnaast komt het voor dat een inspecteur soms een onderdeel vergeet. Een inspecteur verzucht dat hij door die kerstboom aan thema's soms een onderdeel vergeet. Dit wordt geïllustreerd bij een vlaggenstaat inspectie waar de inspecteur een aantal keer heeft

gevraagd naar de vaar en rusttijden, maar de kapitein honderduit praat over andere zaken. Een dag later schiet het de inspecteur te binnen dat hij toch die vaar en rusttijden niet heeft gedaan. Vlaggenstaat inspecteurs vertellen dat zij bij gebrek aan tijd een thema bewust kunnen overslaan. Dit wordt dan een thema waarvan het target al gehaald is, of waarvan de planning goed op schema ligt. Tijdens de geobserveerde inspectiebezoeken is het echter niet nodig geweest om deze selectie te maken.

Inspecteurs houden bij hun keuzen rekening met de werkzaamheden van andere toezichthouders: Als er net een klassenbureau aan boord is of die zelfde dag aan boord komt, houdt de inspecteur hier rekening mee bij het verzamelen van informatie. Hij hoeft dan niet operationeel te testen en omdat de komst van het klassenbureau is aangekondigd staat alle documentatie klaar. Dit is een tijdswinst voor de inspecteur.

Inspecteurs baseren hun keuzen op kenmerken van het object zoals het type schip en vlag: Ook het type schip en de vlag waar het schip onder vaart kunnen aanleiding zijn voor inspecteurs om bepaalde onderwerpen juist wel of niet inspecteren.

Een havenstaat inspecteur vertelt dat hij weet dat bij het roll-on/roll-off (roro) schip waar we komen altijd veel afval is. Het schip vervoert grote rollen papier. Om deze rollen te beschermen wordt er vaak ook weer papier onder gelegd. Na het lossen is dit allemaal afval. Dus een reden om goed op de HOI (Haven Ontvangst Installaties: afval) te letten. Tegelijkertijd vaart het schip onder Zweedse vlag. In Zweden is de afvalafgifte altijd heel goed geregeld weet de inspecteur te vertellen. Afgifte in Zweedse havens is altijd gratis, en vaak staan er aan boord ook grote containers.

De achtergrond van de inspecteur beïnvloedt inhoudelijke focus: Een inspecteur die jarenlang bij de arbeidsinspectie heeft gewerkt met een specialisatie in kranen, wordt hierdoor beïnvloed tijdens een inspectie. Terwijl de inspecteur over de kade loopt heeft hij al één en al oog voor de kranen die in de haven staan. Ook aan boord van het schip komt het gesprek op de specialisatie van de inspecteur en de kranen. Een ander voorbeeld is een inspecteur die zelf in de machinekamer heeft gewerkt en duidelijk in zijn element is tijdens dit onderdeel van de inspectie. Hij geniet hier zichtbaar en wroet met zijn handen in de olie. De inspecteur die minder ervaring heeft in de machinekamer loopt hier relatief snel doorheen en richt zijn aandacht meer op de brug waar hij heeft gewerkt.

Een inspecteur die een olietanker inspecteert, gaat grondig te werk. Als hij dit zelf ook realiseert merkt hij op richting de kapitein: 'you are unlucky I sailed on an oiltanker myself'. De inspecteur heeft veel kennis van dit type schip en de gang van zaken op het schip en voert een relatief uitgebreide inspectie uit.

Daarnaast lijken de inspecteurs die recent zijn opgeleid als ‘all-round inspecteur’, en dus zowel havenstaat als vlaggenstaat inspecties uitvoeren, bij vlaggenstaat inspecties beïnvloed te worden door hun Port State Control ervaringen.

Tijdens een vlaggenstaat inspectie neemt de all-round inspecteur ook onderdelen van de havenstaat inspectie mee. Dat kan hij dan net zo goed meteen even meenemen vertelt hij. Hij is van mening dat de vlaggenstaat inspectie er is om te zorgen dat de Nederlandse schepen goed scoren in het buitenland.

5.3.3 Informatie beoordelen en interveniëren

Inspecteurs treden pragmatisch, niet legalistisch op en houden rekening met context

In de vorige paragraaf is beschreven op welke manier inspecteurs informatie verzamelen. Inspecteurs beoordelen deze informatie en passen vervolgens een interventie toe. Na de fysieke inspectie van het schip nemen de inspecteurs over het algemeen weer plaats op de brug of in het kantoor van de kapitein. Zij openen een leeg inspectierapport op hun laptop en gaan het inspectierapport opstellen. Inspecteurs gebruiken hierbij de aantekeningen die zij tijdens het verzamelen van informatie in een notitieboekje of op een dubbelgevouwen A4 hebben gemaakt. Inspecteurs wegen af welke opmerkingen zij op het rapport zullen zetten en welke interventie hieraan worden gekoppeld. Dit laatste doen inspecteurs door middel van de voor-gedefinieerde codes die op het rapport staan. Code 16 wil bijvoorbeeld zeggen ‘rectify the deficiency within 14 days’ en code 17 ‘rectify the deficiency before departure’. Inspecteurs printen het formulier, op een printer van de kapitein of die zij bij zich hebben, en overhandigen dit aan de kapitein. De inspecteur legt uit wat hij gedaan heeft en welke beoordeling hij heeft opgeschreven. De kapitein tekent het formulier en de inspecteur vertrekt. Na het vertrek van de inspecteur wordt de verkregen informatie op verschillende manieren gebruikt. Resultaten van vlaggenstaat inspecties worden verwerkt in inspectierapportages over thema’s. Resultaten van havenstaat inspecties worden ingevoerd in de Paris MoU database SIRENac. Bij een aanhouding of ook wel ‘detention’ mag het schip niet verder varen voordat deze aanhouding is opgeheven. Bij het havenstaat toezicht geldt bovendien dat schepen die meerdere malen zijn aangehouden uiteindelijk kunnen worden ‘gebanned’ van het grondgebied van de lidstaten. Bij het havenstaat toezicht wordt bovendien gebruik gemaakt van vormen van naming and shaming. Extreem slechte schepen worden op de website van Paris MoU in de rubriek ‘caught in the net’ geplaatst.

Het formele instrument voor het beoordelen van informatie is de regelgeving. In de beschrijving in deze paragraaf zal blijken dat dit in de praktijk ook belangrijk is, maar dat er

veel meer bij de beoordeling komt kijken. Inspecteurs hebben een groot aantal interventies tot hun beschikking, variërend van het geven van een compliment tot het aanhouden van het schip. Welke interventie zij onder welke omstandigheden inzetten, is deels omschreven in de kaders, maar vergt ook veel van de inschattingen van de inspecteurs. Dit is vooral het geval in situaties die niet overduidelijk een zware overtreding of overduidelijk in overeenstemming met regelgeving zijn. Juist de situaties die minder zwart wit zijn, doen een beroep op de inschattingen van de inspecteurs. In deze paragraaf worden specifieke situaties aan boord beschreven die verklaringen vormen voor het verloop van proces van beoordelen en interveniëren.

Verklaringen voor de manier waarop beoordelen en interveniëren plaatsvindt

Inspecteurs nemen de praktijksituatie (en niet de regel) als uitgangspunt bij beoordeling en gaan na of naleving daadwerkelijk een wenselijke situatie oplevert: Bij het beoordelen van de situatie redeneren inspecteurs over het algemeen sterker vanuit een operationeel perspectief dan vanuit de wetgeving. Dit betekent dat zij het schip in eerste instantie niet bekijken met het doel of dit aan de wetgeving voldoet. Inspecteurs vergelijken de situatie aan boord in eerste instantie met hun eigen ervaring en kennis en beoordelen op deze manier of het veilig of onveilig is en of het logisch of niet logisch is. Pas in tweede instantie zoeken inspecteurs daar een wettelijke bepaling bij, op basis waarvan zij ook kunnen eisen dat de situatie wordt aangepast. Inspecteurs zullen alleen een verandering eisen wanneer er een wettelijke basis bestaat. In sommige gevallen lopen inspecteurs er dan tegen aan dat zij niet tevreden zijn met een situatie, maar dit niet in de vorm van een opmerking op het rapport kunnen zetten, omdat een wettelijke basis ontbreekt. In deze situaties koppelen de inspecteurs de constatering mondeling terug aan kapitein en bemanning en proberen hen te overtuigen van het belang van een aanpassing. Door deze praktijkgerichte manier van redeneren gaan inspecteurs dus ook na of de situatie die voldoet aan de wetgeving wel wenselijk is.

Dat inspecteurs ook nagaan of de situatie van naleving ook een wenselijke situatie is, blijkt bij een inspectie van een Nederlands schip op het thema Arbo (Arbeidsomstandigheden). Het gaat om de luikenwagen die wordt gebruikt om de luiken van het dek op te tillen en te verplaatsen. Er zijn veel ongelukken gebeurd met luikenwagens en volgens de wetgeving moet er een ladder aan de luikenwagen hangen, zodat de bemanning die hem gebruikt de wagen veilig kan op- en afklimmen. De inspecteur constateert dat de ladder ontbreekt en vraagt aan de kapitein waarom de ladder er niet hangt. De kapitein vertelt dat hij hem wel wil ophangen, maar dat ie dan straks weer weg is, er is geen plek voor de ladder is zijn argument. (De ladder zal dan met de luikenwagen heen en weer bewegen in het smalle gangboord waar andere bemanningsleden lopen). De inspecteur reageert: 'Ik begrijp het, ik weet hoe dat gaat, op deze schepen is geen ruimte. Ik ben ontvankelijk voor uw argumenten,

maar toch, de ladder moet eraan.’ De kapitein reageert dat hij nog niet eens dik is, en dat hij er nog niet eens langs kan, laat staan de bemanningsleden die een stuk groter zijn dan hij. De kapitein gaat verder en zegt dat als de inspecteur een opmerking maakt, hij de ladder eraan zal hangen, maar in de praktijk...als hij eerlijk is....De inspecteur redeneert hardop wat hij zal doen: ik kan een opmerking maken, maar de praktijk creëert ook een gevaarlijke situatie. (Iemand die in het gangboord loopt kan klem komen te zitten tussen de trap). Als de kapitein even door een bemanningslid wordt weggeroepen, vertelt de inspecteur mij dat hij het eigenlijk wel met de kapitein eens is. Als de kapitein terug is zeg hij; nou ik zeg net, eigenlijk heeft u gelijk. Nou zegt de kapitein u heeft gelijk en ik heb gelijk, een compromis. Jaja beamen de mannen heel beleefd. Later bij het opstellen van het rapport komt de luikenwagen weer ter sprake: De mannen weten ook niet hoe ze het moeten oplossen, en de inspecteur besluit uiteindelijk met code 00 (geen actie) bij de bevinding op het rapport.

Het schip wordt op verschillende momenten door de inspectie gecontroleerd: Al tijdens de nieuwbouw worden schepen gecertificeerd. Tijdens een vlaggenstaat inspectie is de inspecteur niet helemaal tevreden over de manier waarop een luik kan worden geborgd wanneer het open staat. De inspecteur legt uit dat hij het lastig vindt om hier wat van te zeggen, omdat de inspectie het zelf bij de nieuwbouw heeft goedgekeurd. In dit geval wordt er een alternatieve oplossing gevonden die een minder zware aanpassing vereist dan de constructie veranderen.

Inspecteurs verdisconteren de gevolgen van een interventie in hun oordeelsvorming: Daarnaast realiseren inspecteurs zich wel degelijk wat de gevolgen van een inspectie en een interventie kunnen zijn voor de kapitein en de bemanning en passen hun interventie hier op aan. De pluriformiteit van de onder toezicht staande speelt hier een belangrijke rol. Zeker de havenstaat inspecteurs hebben te maken met bemanningen van verschillende nationaliteiten en culturen. Omdat het in andere culturen sterker de gewoonte is om de bemanning af te rekenen op inspectieresultaten stemmen zij hun houding en beoordeling op de nationaliteit af. Een inspecteur verduidelijkt dat hij bijvoorbeeld Filipijnse bemanning over het algemeen meer tijd gunt om een antwoord te genereren. Deze bemanning is over het algemeen wat stiller en zal mede door hun grondhouding ten aanzien van overheid en gezag niet snel een antwoord klaar hebben. Zwijgen kan dan onterecht resulteren in een deficiency. Wanneer een kapitein uitlegt dat zijn officier door de opmerking op het inspectierapport zijn promotie zal mislopen, weegt de inspecteur mee dat de bemanning voor een Japans bedrijf werkt. Japanse bedrijven zijn over het algemeen geneigd om hun personeel af te rekenen op Port State Control resultaten. Daarnaast realiseren inspecteurs zich dat een interventie niet alleen gevolgen heeft voor de kapitein en bemanning, maar ook voor hun eigen collega's op kantoor. Een inspecteur vertelt tijdens een inspectie dat hij op een ander schip de wetgeving voor benaming van lading streng beoordeeld had. Er

kwamen klachten binnen over zijn interventie, en dat leverde werk op voor de collega's op kantoor. Om die reden overlegt de inspecteur bij de volgende vergelijkbare situatie eerst telefonisch met kantoor. Na overleg past hij de regel dit keer minder streng toe.

Algemene indruk van het schip en de bemanning weegt zwaar bij beoordeling: Bij de beoordeling van de situatie aan boord wegen inspecteurs hun algemene indruk van het schip en de bemanning mee. Wanneer de inspecteur een goede indruk heeft zal hij eerder geneigd zijn om mondeling een opmerking te maken. Hij heeft er vertrouwen in dat de situatie wordt verbeterd. Wanneer de inspecteur echter ziet dat situaties aan boord het gevolg zijn van een slechte mentaliteit en structurele overtredingen, is hij eerder geneigd strenger op te treden en deze officieel op het inspectierapport te zetten.

Incidentele versus structurele overtreding: Het niet opschrijven van een opmerking is voor inspecteurs bovendien een middel om te laten zien dat je geen 'mierenneuker' bent. Veelal gaat het dan om administratieve, eenmalige, vergissingen waarvan inspecteurs het niet gepast vinden om deze als overtreding op het inspectierapport te plaatsen. Inspecteurs vertellen ook bijna altijd expliciet aan de kapitein dat zij een opmerking niet op het rapport schrijven. Bij structurele overtredingen schrijven inspecteurs hun bevindingen juist wel op het rapport. Als een inspecteur in de machinekamer bakjes onder een olie lekkage ziet staan, is het voor hem meteen duidelijk dat het probleem is en dat hier structureel sprake is van gebrekkig onderhoud.

Wel of niet op het inspectierapport schrijven- Een mondelinge opmerking heeft meer effect: Een belangrijk onderscheid tussen de verschillende interventies is dat tussen de interventies die officieel op het inspectierapport staan, en de meer informele mondelinge interventies die de inspecteur doet. Inspecteurs zijn er sterk van overtuigd dat een mondelinge opmerking richting de kapitein en bemanning over het algemeen meer effect sorteert dan een opmerking die officieel op het inspectierapport staat. Dit geldt dan met name voor de bemanning met een goede mentaliteit.

Een havenstaat inspecteur constateert dat een officier een update van de 'charts' niet heeft doorgevoerd. Hierdoor kunnen gevaarlijke situaties ontstaan. Op een gegeven moment loopt de man naar de inspecteur toe, hij wijst in het boekje dat de inspecteur heeft, en gebaart vragend of de inspecteur het niet weg wil strepen. Later zegt de inspecteur hierover dat als de man was blijven doorzeuren, hij dan wel eens strenger zou kunnen zijn geweest. De kapitein, die ook op de brug aanwezig is, neemt het voor de man op en vertelt dat hij op het punt staat om promotie te krijgen. Met een opmerking als deze van de inspecteur, kan hij zijn carrière wel vergeten. In dit geval gaat het om een Filippijn. Dan is een remark van de inspecteur een heel groot gezichtsverlies en kan hij zijn carrière vergeten weet de

inspecteur. Bovendien werkt hij voor een Japans bedrijf, waar ze fouten erg zwaar aanrekenen. De inspecteur gaat in eerste instantie niet in op de argumenten van de kapitein en de officier. Bij het opstellen van het rapport vraagt de inspecteur of hij de kapitein even onder vier ogen kan spreken. De inspecteur vraagt wat de kapitein van plan is om te doen aan de update van de kaarten. Uiteindelijk plaatst de inspecteur geen opmerking op het inspectierapport. Daarbij weegt voor de inspecteur ook mee dat het overige werk van de officier er goed uitziet.

Wel of niet schrijven- om de targetfactor te beïnvloeden: Tot slot is de beïnvloeding van de targetfactor met behulp van het aantal opmerkingen op het inspectierapport van belang gebleken. Bij een slechte mentaliteit of structureel overtreden heeft wel nut om op te schrijven. Bovendien is het een mogelijkheid om, bij een bijna aanhouding te vragen om een terugkoppeling van herstel.

Wel of niet schrijven - om te kunnen onderhandelen: Daarnaast gebruiken inspecteurs hun ruimte om een situatie meer of minder streng te beoordelen om te onderhandelen. Zij redeneren dan dat zij heel redelijk zijn geweest op het ene onderwerp, en dat de kapitein dan op het andere onderwerp echt een aanpassing moet maken.

De inspecteur is afhankelijk van de kapitein- Open houding houden: Omdat de inspecteur niet aan boord is ten tijde van het varen is hij voor de informatie over vaar- en rusttijden afhankelijk van de kapitein. Het wordt ook wel het 'leugenboekje' genoemd. Zowel inspecteurs als kapiteins geven aan dat het op papier altijd kan kloppen. Wanneer een kapitein naar mate de inspectie vordert meer open wordt richting de inspecteur en vertelt dat het ook niet altijd lukt om zich aan de vaar- en rusttijden te houden merkt de inspecteur op dat hij het niet kan maken om dit nu op het inspectierapport te zetten. Dan vertelt die man nooit meer wat!

Inspecteurs beoordelen niet alleen de feitelijke situatie, maar betrekken ook de achtergrond van situatie in hun oordeel: Inspecteurs die zelf hebben gevaren, hebben de inspecties ook vanuit de rol van onder toezicht staande meegemaakt. Zij weten wat het is om geïnspecteerd te worden en houden hier bij hun beoordeling rekening mee.

Een inspecteur vertelt over een havenstaat inspectie toen hij kapitein was. Een inspecteur had toen geconstateerd dat de geldigheid van de reddingsvesten was verlopen. Hij had als kapitein al ontzettend vaak richting de rederij aangegeven dat er nieuwe reddingsvesten nodig waren, maar telkens zonder succes. De inspecteur heeft hem toen gevraagd of hij wilde dat hij het op het inspectierapport zou schrijven of niet. Hij wilde de opmerking graag op het rapport omdat hij zo een stok richting de rederij had om de reddingsvesten te eisen.

Dat vond de inspecteur, toen als kapitein, heel netjes. Hij benadert kapiteins nu ook op deze manier.

Inspecteurs hechten belang aan reden van regels uitleggen: Inspecteurs vinden het belangrijk om de reden van regels uit te leggen. Zij proberen de kapitein en de bemanning zelf mee te laten denken. Dit is bij de ene inspecteur duidelijker zichtbaar dan bij de andere.

Aanmoedigen eigen verantwoordelijkheid: Meerdere inspecteurs proberen door hun manier van bevindingen terugkoppelen inspectees aan te moedigen om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. Bij een aantal havenstaat inspecties probeert de inspecteur de inspectees aan het denken te zetten over mogelijke onveilige situaties. Hij schetst een praktijksituatie en vraagt vervolgens aan de inspectees wat zij zouden doen.

De CO2 room aan boord van het schip beschikt over een ventilator. De ventilator moet een tijd draaien om er voor te zorgen dat het veilig is om de ruimte te betreden. De inspecteur vraagt aan de inspectee waarom ze geen 'sign' maken aan de buitenkant van de CO2 room, zodat je van buitenaf kunt zien of de ventilatie aan staat of niet. Zeker met de grote hoeveelheden CO2 die op dit schip aanwezig zijn, is dat een overweging, geeft de inspecteur mee.

Gedrag/reactie kapitein- Discussie met kapitein en bemanning over beoordeling en interventie: Over het algemeen worden interventies van inspecteurs geaccepteerd. Al zijn er ook wel veel discussies en proberen inspectees de inspecteur te overtuigen om een opmerking niet op te schrijven. Bij Nederlandse kapiteins lijkt een soort gelatenheid: de gevolgen van een opmerking op het inspectierapport zijn voor hen over het algemeen minder erg dan voor een buitenlandse bemanning die soms op Port State Control resultaten wordt afgerekend. Uiteindelijk wordt de beslissing van de inspecteur geaccepteerd.

In het onderzoek blijken heel verschillende reacties op de interventies van inspecteurs: Tijdens een inspectie zegt een Nederlandse kapitein: 'dat mag u rustig opschrijven hoor, daar leren we van'. Een totaal andere reactie krijgt een inspecteur van een Kroatische inspectee die maar blijft proberen om opmerkingen van het rapport af te krijgen. Hij blijft klagen en mopperen wat de sfeer niet ten goede komt en veel tijd kost. De inspecteur die zijn geduld weet te bewaren, is hierdoor eerlijk gezegd juist geneigd strenger op te treden, geeft hij later aan.

Werken met stereotypen: Inspecteurs hanteren zelf een soort typering van inspectees als zij spreken over Grieken die altijd willen onderhandelen en Engelse kapiteins staan bekend

om hun goede opleiding. Of culturen waar het ‘ja zeggen’ en ‘nee doen’ een gewoonte is. Op een Russisch schip met Russische bemanning beoordelen inspecteurs eerder streng, omdat zij bekend staan om de Russische zuinigheid, en de inspecteur de kans kleiner acht dat zij uit zichzelf zullen investeren in onderhoud.

Logisch redeneren en kennis van schepen: Bij de beoordeling van situaties maken inspecteurs gebruik van hun kennis van schepen en logisch redeneren. Een voorbeeld is een situatie waarbij de inspecteur constateert dat het schip uit 1986 een noodgenerator heeft die maar 13 uur gedraaid heeft. De inspecteur concludeert hieruit dat er weinig is getest. Wanneer bepaalde apparatuur achter een deur zit waarvan de scharnieren erg vast zitten, vraagt de inspecteur zich af wanneer de apparatuur voor het laatst gecontroleerd is. De meeste inspecteurs hebben daarnaast ervaring opgedaan, doordat zij zelf hebben gevaren. Inspecteurs die zelf gevaren hebben zijn bekend met de gang van zaken op een schip. Inspecteurs die niet gevaren hebben kunnen dit uiteraard leren, maar de inspecteurs die zelf op een schip gewerkt hebben weten uit ervaring waar vaak overtredingen worden gemaakt.

De havenstaat inspecteur constateert dat er een dranger op een deur in machinekamer ontbreekt. Hij vertelt dat hij dit wel snapt, hij heeft zelf precies hetzelfde gedaan toen hij in de machinekamer werkte. Inspecteurs uiten hun begrip richting de bemanning. In het voorbeeld van de dranger legt de inspecteur uit dat hij snapt dat het niet prettig werkt als je met volle handen de hele tijd van de ene naar de andere ruimte moet als er een dranger op zit, maar dat deze er toch op moet zitten voor de brandveiligheid.

Strikte monitoring van aangehouden schepen: Zowel bij vlaggenstaat toezicht als havenstaat toezicht vindt er een strikte monitoring van het schip plaats wanneer het schip is aangehouden; het schip mag niet verder varen voordat de inspectie de aanhouding officieel opheft. In alle andere gevallen is de follow-up minder strikt.

Havenstaat: Terugkoppeling bij een ‘bijna aanhouding’: Bij het havenstaat toezicht bestaat ook een zogenaamde ‘bijna aanhouding’. Inspecteurs zetten in dit geval een opmerking op het inspectie rapport dat ‘all deficiencies must be rectified to the PSC office.’ Op deze manier wordt er meer druk gezet op de kapitein. De coördinator op kantoor registreert afmeldingen van de kapitein wanneer deze opmerking (en code 16, 17) is geplaatst. Wanneer een reactie van de kapitein achterwege blijft is er geen vervolgactie. De mate van coulant hierin varieert wel met de ernst van de overtreding, geven inspecteurs aan.

Vlaggenstaat: een follow up inspectie uitvoeren als de inspecteur het niet vertrouwt: Vlaggenstaat inspecteurs vertellen dat zij terug kunnen komen aan boord van het schip als

zij er geen vertrouwen in hebben dat de geconstateerde gebreken hersteld zullen worden. In het onderzoek is dit niet voorgekomen.

In overige gevallen geen systematische follow up: Afgezien van de gevallen van aanhoudingen en bijna aanhoudingen vindt er nauwelijks follow-up plaats bij havenstaat inspecties. Inspecteurs vertrouwen op het Port State Control regime, waarbij een schip met een bepaalde cyclus vanzelf weer aan de beurt komt voor inspectie. Schepen zijn verplicht om de inspectierapporten van de afgelopen twee jaar aan boord te bewaren. Inspecteurs bekijken de voorgaande inspectierapporten als zij voor een inspectie aan boord zijn. Op deze manier komt toch weer een feedback loop tot stand. Maar het is niet duidelijk of inspecteurs vervolgens ook structureel de punten langslopen om te kijken of deze daadwerkelijk zijn verbeterd. Bij het vlaggenstaat toezicht wordt een rapportage gemaakt over de inspectiethema's. Deze rapportage kan er vervolgens voor zorgen dat inspectieformulieren worden aangepast. Het werken met vragenlijsten bij thema's heeft als voordeel dat er ook informatie wordt verzameld over naleving.

5.3.4 Samengevat

In de voorgaande paragrafen zijn operationele inspectieprocessen bij het havenstaat- en vlaggenstaattoezicht in detail beschreven. Daarbij is aangegeven welke factoren van invloed zijn op het verloop van het inspectieproces en de keuzen en afwegingen van inspecteurs. In tabel 5.2 zijn de bevindingen per stap van het operationele inspectieproces samengevat.

Selecteren van het schip	Informatie verzamelen	Beoordelen + interveniëren
■ Bij het vlaggenstaat toezicht hebben manager en inspecteurs randvoorwaarden vormgegeven waaraan een schip moet voldoen om in aanmerking te komen voor inspectie. ■ Bij het havenstaat toezicht is de basis voor selectie een internationaal targetting systeem. ■ Bij beide typen inspecties zijn er ook efficiency overwegingen: de locatie van het schip is belangrijk om reistijd te beperken. Bij havenstaat gebeurt dit ook om een internationaal vastgesteld target te halen. ■ Bij beide typen inspecties spelen praktische overwegingen een rol; - Schip vaart uit en is soms niet aanwezig - Schip is niet altijd veilig toegankelijk ■ Bij beide professionele overwegingen - Vlaggenstaat: inspecteurs willen leren en werkplezier vergroten door selecteren van een nieuw of interessant schip. - Havenstaat: inspecteurs beïnvloeden de targetfactor om deze in overeenstemming te brengen met de eigen inschatting van de kwaliteit van het schip. - Havenstaat: inspecteurs zien bewust af van een inspectie wanneer zij denken niet genoeg tijd te hebben voor de inspectie. ■ Bij beide relationele overwegingen - Inspecteurs zien af van een inspectie als ter plekke blijkt dat een inspectie niet gelegen komt (onder voorwaarden). - Bij vlaggenstaat houden inspecteurs rekening met toezichtlast door niet te veel schepen van dezelfde reder selecteren.	■ Bij het vlaggenstaat toezicht wordt de basis gevormd door inspectieprogrammas en formulieren. ■ Bij het havenstaat toezicht zijn dit de Guidelines van Paris Mou. ■ Er is altijd professionele invulling van inspecteurs nodig. Zij besluiten ter plekke hoe ze zich opstellen, welke en hoeveel informatie te verzamelen. ■ De noodzaak tot keuzen en invulling door inspecteurs wordt vergroot door beperkte tijd. ■ Keuzen worden beïnvloed door; - Situatie ter plekke (type object, aanwezige actoren etc) - Achtergrond en kennis van inspecteurs - Inspectee; houding, gedrag en kennis	■ Inspecteurs redeneren in de geest van de wet, niet vanuit de letter. ■ De context en specifieke situatie zijn belangrijk voor de inspecteurs. ■ Er is een follow up bij ernstige gevallen, in andere gevallen niet systematisch.

Tabel 5.2 Het operationele inspectieproces per stap samengevat

Selecteren van het schip

Bij de selectie van schepen is geconstateerd dat er veel overwegingen zijn om een schip wel of niet te selecteren voor inspectie. De basis voor het selecteren van buitenlandse schepen is het targeting systeem van Paris MoU. De Nederlandse schepen worden geselecteerd op basis van een aantal door de organisatie vastgestelde criteria. Er zijn ook praktische, professionele en relationele overwegingen bij het selecteren van schepen. In situaties die afwijken van de standaard situatie krijgen deze overwegingen een sterkere rol.

Informatie verzamelen

Er zijn richtlijnen voor het verzamelen van informatie, waarbij de vlaggenstaat inspecteurs werken met meer gedetailleerde richtlijnen dan havenstaat inspecteurs. De richtlijnen schrijven voor hoe inspecteurs informatie moeten verzamelen, maar laten daarbij ruimte voor concrete invulling door inspecteurs. Inspecteurs moeten altijd ter plekke aan boord van schepen beslissen hoe zij zich opstellen, welke informatie zij precies verzamelen en hoeveel informatie zij verzamelen. Bij deze verdere invulling zijn de specifieke context en de praktische omstandigheden voor inspecteurs van belang. Naarmate de beschikbare tijd afneemt en de benodigde tijd toeneemt zijn inspecteurs genoodzaakt selectiever te werk te gaan en neemt de invloed van kaders af.

Beoordelen en interveniëren

In toezichtplannen wordt vaak verondersteld dat inspecteurs volgens een voorop gestelde manier beoordelen en interveniëren. In de praktijk wordt duidelijk dat zowel havenstaat als vlaggenstaat inspecteurs bij hun beoordeling en interventie sterker redeneren in de geest van de wet dan naar de letter van de wet. In het geval van havenstaat toezicht wordt de 'professional judgement' van de inspecteur in de kaders benoemd. Inspecteurs gaan niet alleen na of de situatie aan de wet voldoet, maar vragen zich ook af of de situatie wenselijk is of niet en gaan na wat de gevolgen zijn van de interventie.

5.4 Verklarende factoren voor het operationele inspectieproces

In de vorige paragraaf is het operationele inspectieproces beschreven. Er is beschreven wat er gebeurt en waarom dit gebeurt. De verklaringen voor het verloop van het inspectieproces bleven dicht bij de praktijk van de inspecteurs. In deze paragraaf worden de verklaringen geaggregeerd naar de clusters van factoren die in het theoretisch kader zijn benoemd: organisatie, individu en omgeving.

Omgevingsinvloeden zijn met name aanwezig bij de selectie van schepen. Het gaat om het kenmerk van het object (een schip vaart) en om allerlei praktische beslommingen rond het bezoeken van schepen waardoor het lastiger wordt om geselecteerde schepen

daadwerkelijk te inspecteren. Over het gehele proces kan geconcludeerd worden dat de invloed van de omgeving (in de vorm van praktische omstandigheden, variatie in type schepen en type inspectees waar de inspecteur afhankelijk van is) er voor zorgt dat de tijdsduur van een inspectie onvoorspelbaar is.

Op het niveau van het individu worden invloeden het sterkst zichtbaar bij verzamelen van informatie. Kennis, achtergrond en ervaring van inspecteurs hebben invloed op de keuzen die zij maken over welke onderwerpen zij informatie verzamelen en met hoeveel diepgang zij dit doen.

De verhouding tussen de internationale context (omgeving) en organisatie is dubbel. Enerzijds gaan deze in elkaar over, anderzijds gaan er verschillende invloeden vanuit en sluiten deze juist niet op elkaar aan. Omgeving en organisatie gaan min of meer in elkaar over waar de internationale richtlijnen worden overgenomen door de organisatie. Tegelijkertijd staan nationale ideeën over de ontwikkeling van het toezicht soms op gespannen voet met de internationale richtlijnen. Deze tegenstelling is mogelijk, door de gelaagdheid in de organisatie van de inspectie. Naast het beleid op het niveau van het ministerie, onderscheiden inspecteurs ‘beleid’ op het niveau van de centrale directie in Den Haag en ‘beleid’ op het niveau van de lokale eenheid Zeevaart. De invloed van de organisatie loopt vooral via factoren die dicht bij de inspecteurs staan zoals directe collega’s, de manager of de inspectieformulieren.

Factoren van verschillende niveaus kunnen op elkaar aansluiten en elkaar versterken, maar ook juist afwijken en het effect afzwakken. Op moment van uitvoering van het onderzoek was in politiek en media veel aandacht voor beperking van toezichtlast. Inspecteurs zijn zich hiervan duidelijk bewust. De organisatie geeft de boodschap van lastenreductie ook aan inspecteurs mee. Dit sluit aan bij de invloed uit de omgeving, waar (met name de Nederlandse) kapiteins, een beroep doen op de lastenreductie. Dit ligt allemaal in lijn met de eigen overtuigingen van inspecteurs om de inspectees zo min mogelijk tot last te willen zijn. Tegelijkertijd blijkt dat de inrichting op systeemniveau niet altijd bijdraagt aan de lastenreductie.

Selecteren van het schip	▪ Bij het vlaggenstaat toezicht heeft het management de randvoorwaarden voor selectie mede-vormgegeven. ▪ Bij havenstaat toezicht geldt de invloed van de organisatie doordat medewerkers op kantoor selecteren aan de hand van een internationaal targeting systeem (indirect is dit dus een invloed van de omgeving). Medewerkers op kantoor maken een planning voor inspecteurs. ▪ Het management legt nadruk op lastenreductie bij selectie.
Informatie verzamelen	▪ De invloed van de organisatie blijkt wanneer vlaggenstaat inspecteurs werken met de inspectieprogramma's en formuleren en havenstaat inspecteurs de guidelines van Paris MoU volgen als basis voor het verzamelen van informatie.
Beoordelen + interveniëren	▪ Richtlijnen voor beoordeling en interventies liggen vast in guidelines. ▪ Inspecteurs beschikken over interventies met vergaande gevolgen (stilleggen schip).
Algemeen	▪ De inrichting van het toezicht (regime met producttoezicht) heeft logischerwijs verstreckende gevolgen voor het verloop van het proces: Het aantal objecten is groot, er is geen dossieropbouw en informatie wordt bijvoorbeeld ter plekke verzameld. ▪ Er gaat een sterke autoriteit uit van het Port State Control regime. Kapiteins, met name van niet westerse nationaliteiten, geven hoge prioriteit aan de inspecties. Informatie verzamelen en interveniëren is daardoor makkelijker. ▪ De autoriteit van vlaggenstaat inspecties is beduidend minder, dit heeft te maken met de relatieve mondigheid van Nederlandse kapiteins en hun houding ten aanzien van autoriteiten. ▪ De gepercipieerde afstand tussen beleid en inspecteurs is groot. Wat 'beleid' precies is, is daardoor ook onduidelijk. (Beleid ministerie, beleid stafafdeling inspectie Den Haag of beleid afdeling zeevaart). ▪ Inspecteurs zouden graag meer in tweetallen (blijven) werken. Het biedt versterking van de positie ten opzichte van inspectees en mogelijkheden tot leren van collega's.

Tabel 5.3 Kenmerken Zeevaart Reders in de categorie 'organisatie'

Selecteren van het schip	▪ Conflicterende eisen worden zichtbaar bij de selectie doordat inspecteurs keuzen maken. Vlaggenstaat inspecteurs kiezen ook voor schepen waarvan zij kunnen leren en bijdragen aan het vergroten van werkplezier. ▪ Bij havenstaat toezicht wordt de selectie niet door inspecteurs gemaakt, maar zij hebben wel invloed doordat zij collega's die de selectie maken sturen. Bij de selectie van het tweede schip is de individuele invloed groter. Inspecteurs hanteren mechanismen om de selectie door het systeem in overeenstemming te brengen met eigen inschattingen. ▪ Inspecteurs zijn op basis van eigen ervaring begripvol in situaties waarin een inspectie niet gelegen komt. Onder voorwaarden zien zij af van inspectie.
Informatie verzamelen	▪ De achtergrond, kennis en ervaring van inspecteurs is medebepalend voor de keuzen die zij maken bij het verzamelen van informatie. ▪ Ervaring op zee draagt bij aan een soepeler contact en respect van de bemanning.
Beoordelen + interveniëren	▪ Invloed van het individu inspecteur is zichtbaar doordat inspecteurs praktijkmensen zijn en zij situaties vooral beoordelen naar de geest van de wet, en niet naar de letter. Zij wegen de context altijd mee bij de beoordeling. ▪ Inspecteurs benadrukken tijdens inspecties dat zij zelf ook op een schip gewerkt hebben om een 'one-of-us' gevoel te creëren. Draagt bij aan meer open houding van inspectees en benadrukt de kennis en ervaring van inspecteurs.
Algemeen	▪ Er zijn richtlijnen, maar keuzen ter plekke zijn altijd noodzakelijk en daardoor is er invloed van individuele inspecteurs. ▪ Inspecteurs voelen meer verbondenheid met de sector dan met het toezicht. Zij hebben een aversie tegen alles wat geassocieerd wordt met politie en 'harde handhaving'. ▪ Inspecteurs benaderen inspectees met vertrouwen en respect. Zij willen transparant zijn en niet bedreigend overkomen. ▪ Inspecteurs wegen hun algemene indruk van het schip en de bemanning sterk mee bij keuzen (selecteren, informatie verzamelen en beoordelen en interveniëren).

Tabel 5.4 Kenmerken Zeevaart Reders in de categorie 'individu'

Selecteren van het schip	▪ Invloed in de vorm van internationaal targeting systeem (Paris MoU). Dit is potentieel zelfs conflicterend met het organisatieprincipe selectief en individuele opvattingen van inspecteur over selectiviteit. (Het targeting systeem is inmiddels aangepast). ▪ Invloed in de vorm van praktische beslommeringen op weg naar schepen en in havens/kades. Selecteren en daadwerkelijk inspecteren van schepen is lastiger. Er blijft minder tijd over voor inspectie of uitvoeren van voorgenomen selectie is niet mogelijk. ▪ Invloed in de vorm van type object: Schepen varen en liggen niet altijd in de haven, soms staan inspecteurs voor lege kade. ▪ Invloed in de vorm van inspectee: Inspecteurs maken ook 'relationele overwegingen' bij de keuze om wel of niet te inspecteren (vlaggenstaat) en wel of niet af te wachten. ▪ Invloed in de vorm van type inspectee: Inspecteurs passen hun werkwijze aan, grote variatie in typen inspectees. ▪ Invloed in de vorm van actualiteiten: Inspecteurs houden rekening met 'toezichtlast'.
Informatie verzamelen	▪ Inspecteurs zijn afhankelijk van medewerking en informatie van inspectees. Inspectees hebben daarmee invloed op de duur van de inspectie. Heeft ook invloed op het optreden van inspecteurs. Zij willen dialoog en open houding creëren. ▪ Object vaart, zorgt voor beperkt beschikbare tijd voor informatie verzamelen en noodzaak keuzen maken neemt toe. ▪ Actualiteit toezichtlast zorgt voor beperken duur inspectie. ▪ Invloed in de vorm van situatie ter plekke aan boord (type schip, aanwezige actoren); inspecteurs stemmen keuzen hierop af.
Beoordelen + interveniëren	▪ Door kenmerken van het object en de sector is er geen systematische follow op bij interventies. De focus is op het object, er zijn veel schepen en die bewegen bovendien internationaal. Bij ernstige gevallen is de follow up er wel.
Algemeen	▪ Nederlandse reders zijn vertegenwoordigd in sterke brancheverenigingen. Deze zijn zeer kritisch ten aanzien van de vlaggenstaat inspecties. Inspecteurs voelen de druk van brancheverenigingen. Ook individuele reders weten de weg naar de inspectieorganisatie te vinden en kunnen klachten indienen. Het houdt inspecteurs scherp, maar is ook belemmerend als het zorgt voor een 'spel' en frustratie.

Tabel 5.5 Kenmerken Zeevaart Reders in de categorie 'omgeving'

5.5 Conclusies en reflecties

In dit hoofdstuk is het toezicht op de Nederlandse schepen door middel van vlaggenstaat- en havenstaatinspecties beschreven.

Tijdens het operationele inspectieproces hebben inspecteurs veel ruimte voor eigen invulling en kunnen ze hun eigen keuzen maken wat te selecteren, wat te inspecteren, hoeveel informatie te verzamelen en welke interventies toe te passen. Ook daar waar kaders zijn gegeven door de organisatie blijft keuzevrijheid; welke houding aan te nemen en wat op het inspectierapport te schrijven. In het onderzoek wordt duidelijk dat het kader dat inspecteurs meekrijgen van de inspectieorganisatie slechts één van de verklarende factoren voor het inspectieproces is. Praktische omstandigheden, de situaties aan boord van schepen en eigen kennis en achtergrond van inspecteurs spelen ook een rol. Dit verklaart waarom plannen op niveau van de organisatie iets anders dan bedoeld uitpakken. Het is niet realistisch voor de inspectieorganisatie om de invloed van andere factoren uit te bannen. De onvoorspelbaarheid zal in dit regime altijd een rol spelen en de achtergrond en kennis van inspecteurs zal altijd variëren en dat kan de organisatie juist benutten. De inspectieorganisatie moet zich bij vormgeving van haar beleid ervan bewust zijn dat het verloop van operationele inspectieproces wordt beïnvloed door tal van factoren. Beleid dat hier geen rekening mee houdt is minder succesvol. De vraag is hoe de inspectie beleid en richtlijnen kan vormgeven die om kunnen gaan met onvoorspelbaarheid en veranderende eisen.

Uit het onderzoek blijkt dat de vakinhoudelijke kennis van inspecteurs wordt gewaardeerd door onder toezicht staanden. Inspecteurs leren van inspecties in de praktijk. De meeste inspecteurs blijven nadenken over de achterliggende doelen van inspecties en vragen zichzelf af op welke manier hun werk bijdraagt aan deze doelen. Dit is waardevol, het draagt bij aan de kwaliteit van het toezicht (meer op maat, menselijker, acceptatie groter, uitleg, begrip etc). Inspecteurs zijn in staat om binnen zeer korte tijd een algemene indruk te krijgen van de kwaliteit van een schip. De inspectieorganisatie kan deze kwaliteiten benutten. De keerzijde is dat keuzen van inspecteurs ook het systeem kunnen ondermijnen. In grote lijnen liggen doelen van inspecteurs en organisatie in een lijn. De manier waarop de uitvoering plaatsvindt is nog wel eens anders. De organisatie zou minimaal de werking van systemen inzichtelijk moeten maken voor inspecteurs, zodat zij weten wat de gevolgen zijn van hun keuzen.

De huidige houding en werkwijze van inspecteurs sluit heel goed aan bij de nadruk die in politiek en maatschappelijk debat wordt gelegd op dienstverlening en lastenreductie. Inspecteurs compenseren minder goed functionerende dienstverlening op organisatieniveau, door het tonen van begrip, een beleefd optreden, het geven van advies

of zelfs het oplossen van een probleem van inspectees. Dit draagt ook bij aan een beter imago van de inspectie. Ten tijde van het onderzoek maakt de inspectieorganisatie een verandering door in de manier waarop zij certificaten verstrekt en daar dienstverlening op inricht. Wellicht is de dienstverlening intussen verbeterd, maar het belang van samenspel en de verhouding tussen operationeel niveau en systeemniveau worden inzichtelijk gemaakt.

De inspectie denkt na over vormen van samenwerking tussen toezichthouders. In het onderzoek wordt duidelijk dat het idee van samenwerking wel goed doordacht moet worden op het operationele niveau. In welke gevallen wel en welke gevallen niet? Inspecteurs willen enerzijds graag samenwerken, want zij voelen zich bijvoorbeeld bezwaard om zwaar gereguleerde chemicaliëntankers te inspecteren, anderzijds vertrouwen ze weer niet op het oordeel van bepaalde collega inspecties en zijn zij zeer terughoudend ten aanzien van 'politieachtige' regimes.

Voor inspecteurs botst het met hun professionele opvattingen om schepen te controleren die kwalitatief goed zijn en al veel andere vormen van controle ontvangen. In dit onderzoek is niet (nauwelijks) onderzocht of inspecteurs het bij het rechte eind hebben, maar het is duidelijk dat zij moeite hebben met deze werkwijze.

Ook bij behoud van de huidige vorm van inspectiebezoeken kan het toezicht verbeterd worden door meer en een slimmer gebruik van digitale middelen. Er zijn individuele initiatieven. Inspecteurs zijn positief over een digitale manier van werken. Beschikbare middelen worden over het algemeen gebruikt. Maar over het algemeen gaat het om het digitaliseren van bestaande werkwijzen. Er zijn nog veel meer mogelijkheden die benut kunnen worden als het gaat om vooraf informatie verzamelen van verschillende bronnen, zoals informatie over geldigheid van certificaten die nu ter plekke aan boord van het schip wordt verzameld. Informatie is bovendien nauwelijks geaggregeerd beschikbaar.

6 Zeevaart - Toezicht op klassenbureaus

6.1 Inleiding

De inspecteur heeft een Excel formulier met de kleuren en Prestatie Indicatoren open voor zich liggen. Hij zegt tegen de inspectees: Ok, morning program finished. Very quickly. Very good for moment. De andere inspecteur neemt het woord en vertelt dat voor de middag op het programma staat om een paar tekeningen te bekijken. Een van de medewerkers van het klassenbureau vraagt: You want to take your time? De inspecteurs nemen dan inderdaad een paar minuten om in het Nederlands te overleggen: ze zijn van mening dat de inspectees weten waar ze over praten. Het loopt lekker, ze weten overal een antwoord op en weten nog te documenteren ook. De kwaliteitsmanager laat zich bovendien niet ondersneeuwen. Op een andere locatie (waar inspecteurs ook een schip van dit klassenbureau inspecteerden) was het ook best goed, vertelt een inspecteur, maar die man was beter in inspecteren dan documenteren.

Als de audit wordt vervolgd, vraagt een van de inspecteurs naar de radio-installatie. Daar zijn specifieke Nederlandse eisen voor. Ook al wordt het schip nu onder Turkse vlag gebouwd, het komt straks onder Nederlandse vlag te varen en de inspecteurs gaan na of de surveyors van het klassenbureau werken volgens de Nederlandse eisen. De inspecteurs krijgen een formeel antwoord: Will be during flag in...we are not in position to report you.... Inspecteur: but as classification Society you need drawings...De inspectee: we have! Show the drawings (zegt hij tegen zijn collega's). De inspecteur vertelt verder dat er een kans is dat de radio-inspectie herhaald moet worden als er geen tekeningen zijn. Nederland heeft speciale instructies. Een van de inspecteurs krijgt drie plastic mapjes uit een archiefdoos overhandigd. De Inspecteur zoekt hardop: er moet in elk geval een antenne zijn...en.... Antenne correcties, die zijn er vaak niet... Drie man is aan het zoeken. De inspecteurs bladeren in de mapjes. Een van de inspecteurs geeft een mapje aan een inspectee: you know better then me. De kwaliteitsmanager laat iets zien. Een paar keer laten inspectees iets zien, maar dat blijkt toch niet de juiste informatie te zijn. Vier inspectees zijn nu druk in mappen aan het bladeren. De inspecteurs kijken toe. De inspecteurs benoemen onderling dat het goed is dat ze het nu van te voren weten, want dat scheelt straks veel werk bij het omvlaggen naar de Nederlandse vlag. Een van de inspectees gaat op een gegeven moment bellen: we are going to ask to our radio specialist. Het komt erop neer dat er voor alle verschillende installaties losse tekeningen zijn, maar geen samenhangende overzichtstekening. Dat is op zich wel prima zegt een inspecteur. Nou...reageert de ander. Ja niet geweldig he, is de eerste het daar ook wel mee eens. De inspecteur wijst de inspectee op de instructie vanuit Nederland aan de klassenbureaus. Hij legt uit dat de overzichtstekening ontbreekt. De

inspectee begrijpt het nu en weet dat zij dergelijke tekeningen wel eens ontvangen, maar...De inspecteur reageert dat het nu nog geen overtreding is, maar zegt erbij dat hij de inspectee nu alvast waarschuwt. De inspectee vraagt of hij er dan nu niet aan hoeft te voldoen. Na uitleg van de inspecteur geeft de inspectee aan dat ze de tekening gaan opstellen, geen probleem. De inspecteur voegt nogmaals toe dat het beter is dat ze het nu al weten, dan over vijf dagen, zodat ze het kunnen voorbereiden. De inspectee bedankt beleefd (komt op mij over alsof hij dit bijna verplicht/beleefd zegt). De inspecteur concludeert: at the moment no non-conformity, but the moment Netherlands.. (als hij onder nl vlag komt dus wel). De inspectee legt nog uit dat hij al actie heeft genomen. Dat doet hij netjes, vinden de inspecteurs.

De vlaggenstaat inspecties die in het vorige hoofdstuk beschreven zijn, vormen een deel van het toezicht op de koopvaardij. Het gaat om onaangekondigde, handhavende productinspecties. Een ander deel van het toezicht op de Nederlandse reders vindt plaats door middel van het certificeren van schepen. De Inspectie Verkeer en Waterstaat heeft op 1 juni 2006 een groot deel van haar certificerende taken in de koopvaardij overgedragen aan klassenbureaus. Het gaat zowel om de certificering van nieuwbouwschepen als om de continuering van de certificaten van bestaande schepen. Klassenbureaus zijn internationaal opererende, privaatrechtelijke ondernemingen die van oudsher technische inspecties uitvoeren om de zeewaardigheid van schepen vast te stellen ten behoeve van verzekeraars (Breukers & Gestel van, 2004). De Inspectie Verkeer en Waterstaat heeft met zeven klassenbureaus¹⁷ een contract afgesloten. In dit 'klassencontract' staan afspraken over de manier waarop het klassenbureau de certificering van de Nederlandse schepen moet uitvoeren. Na de overdracht van taken blijft de ministeriële verantwoordelijkheid bestaan en de inspectie houdt daarom vervolgens toezicht op de klassenbureaus. In tabel 6.1 staan de zeven klassenbureaus waar de inspectie toezicht op houdt.

Door NL aangewezen klassenbureaus
Bureau Veritas (BV)
Det Norske Veritas (DNV)
Germanischer Lloyd (GL)
Lloyd's Register (LR)
Nippon Kaiji Kyokai (NKK)
American Bureau of Shipping (ABS)
Registro Italiano Navale (RINA)

Tabel 6.1 Door Nederland aangewezen klassenbureaus

¹⁷ Een andere benaming is classificatiebureaus. In dit onderzoek wordt de term klassenbureau aangehouden, zoals deze ook door de inspecteurs worden gebruikt.

In dit hoofdstuk wordt ingezoomd op het toezicht op de klassenbureaus, waarbij het operationele niveau uitdrukkelijk als uitgangspunt wordt genomen. De beschrijving van het toezicht op de klassenbureaus is tot stand gekomen door het bijwonen van twee typen audits. De ene audit vond plaats op het Nederlandse hoofdkantoor van een klassenbureau, de tweede audit vond plaats op drie locaties in Turkije; een lokaal kantoor van het klassenbureau, het hoofdkantoor van het klassenbureau en aan boord van een geselecteerd nieuwbouwschip. Daarbij zijn ook de voorbereiding en de nabespreking van deze audits bijgewoond. De cursieve tekst in tekstboxen in dit hoofdstuk vloeit voort uit de veldnotities die de onderzoeker maakte bij de participerende observatie. Het was in de looptijd van de dataverzamelingsperiode niet mogelijk om een groter aantal audits te observeren. Een aanvullende manier van dataverzameling in dit onderzoek, is de uitbreiding van de participerende observatie door aanwezigheid bij de inspecteurs op hun kantoor. Daarbij zijn data verkregen door het observeren van inspecteurs die samen audits bespreken en telefonisch contact hebben met klassenbureaus en door het interviewen van inspecteurs. Op deze manier zijn ook de voorbereiding en nabespreking van andere audits bronnen van informatie geweest voor het onderzoek. Vervolgens is een vier uur durend overleg van de inspecteurs bijgewoond waarbij onder andere de evaluatie van het voorgaande jaar en de planning van het komende jaar werd besproken. Ook is een tripartite overleg bijgewoond tussen de inspectie, de klassenbureaus en reders. Om het perspectief van de inspectie te betrekken in het onderzoek is direct na afloop van de audits een vragenlijst aan de inspectie voorgelegd, welke bovendien als basis voor een kort interview heeft gediend. Aanvullend zijn telefonisch vier vragenlijsten afgenomen bij klassenbureaus waar geen audit kon worden bijgewoond waarbij respondenten hun antwoorden uitgebreid konden toelichten. De vragenlijst en een overzicht van de respons is te vinden in bijlage C. Er zijn interviews afgenomen bij de oude en nieuwe unitmanager en een 'adviseur'. Deze adviseur is een collega van de inspecteurs van de afdeling Analyse en Ontwikkeling met het toezicht op de klassenbureaus in zijn takenpakket. Tot slot zijn documenten bestudeerd zoals inspectieprogramma's, een presentatie over een risicomodel en mailwisselingen tussen inspecteurs en manager.

Na een beknopte weergave van de inrichting van het toezicht in paragraaf 6.2, wordt in paragraaf 6.3 daarom het operationele inspectieproces beschreven. In paragraaf 6.4 vervolgens, worden de factoren beschreven die het operationele inspectieproces beïnvloeden. Het hoofdstuk wordt in paragraaf 6.5 afgesloten door de bevindingen uit dit hoofdstuk samen te vatten en na te gaan wat dit betekent voor het toezicht.

6.2 Inrichting van het toezicht

Het toezicht op de klassenbureaus is relatief nieuw en nog in ontwikkeling. Een groep van acht¹⁸ inspecteurs werkte in 2009 aan de inrichting van het toezicht. Twee van deze inspecteurs hebben binnen de groep een meer coördinerende rol. De inspecteurs werken niet fulltime aan het toezicht op de klassenbureaus. Andere werkzaamheden zijn onder andere: Port State Control inspecties, het analyseren van aanhoudingen van Nederlandse schepen in het buitenland en toezicht op opleidingsinstellingen. Op het moment van onderzoek is er in totaal vier FTE beschikbaar voor het toezicht op de klassenbureaus.

Toezicht vindt plaats in de vorm van aangekondigde audits, waarbij inspecteurs contact hebben met medewerkers van de klassenbureaus.¹⁹ Andere vormen van toezicht zijn het zogenaamde 'monitoren' en het bijwonen van audits die klassenbureaus bij rederijen uitvoeren. Voorbeelden zijn ISM²⁰-, ISPS²¹- Ropax²²- en 'additional'- audits.

Bij de audits die de inspecteurs zelf uitvoeren is er in grote lijnen een onderscheid tussen twee typen audits. Bij het eerste type bezoeken de inspecteurs over het algemeen het hoofdkantoor of regiokantoren van het klassenbureau in Nederland. Dit type audit wordt door de inspecteurs een 'audit ten kantore' genoemd. Bij het tweede type audits bezoeken de inspecteurs een schip dat door het klassenbureau is gecertificeerd en meestal het lokale kantoor van het klassenbureau. Het gaat dan om de nieuw- of de verbouw of het invlaggen van een schip. Dit type audit wordt een 'audit op productlocatie' genoemd. Omdat veel schepen in het buitenland worden gebouwd vindt een audit op productlocatie vaak in het buitenland plaats, maar dit type audit kan ook in Nederland plaatsvinden als een geselecteerd schip in Nederland wordt gebouwd, aangepast of overgenomen. Bij de twee typen audits zijn twee dimensies van belang: Audits kunnen verticaal of horizontaal zijn, en daarnaast bestaat er een verschil tussen systeem audits en product audits. Audits op kantoren in Nederland zijn overwegend horizontaal, terwijl de audits in het buitenland een sterker verticaal karakter hebben. Een audit is horizontaal wanneer inspecteurs de werkzaamheden van het klassenbureau over de hele breedte van de organisatie controleren. De inspecteurs gaan na of het klassenbureau werkt volgens de procedures. Een audit wordt verticaal genoemd, wanneer op basis van één specifiek schip de werkwijze van het klassenbureau wordt doorgelicht. Bij een audit op productlocatie bezoeken de

¹⁸ Waarvan twee in opleiding

¹⁹ De medewerkers op het kantoor zijn over het algemeen managers die niet zelf inspecteren. De medewerkers waar de inspecteurs contact mee hebben op productlocaties zijn meestal surveyors. Afhankelijk van het klassenbureau wordt er een kwaliteitsmanager ingevlogen.

²⁰ ISM staat voor International Safety Management.

²¹ ISPS staat voor International Ship and Port Security.

²² Ropax staat voor roll-on/roll of passagiersschip.

inspecteurs over het algemeen een lokaal 'site office'. Dit wordt dan meestal gecombineerd met een fysieke inspectie van het geselecteerde schip; een product audit. Beide typen audits worden afgerond doordat de inspecteurs aan het einde van een audit het rapport opstellen en dit ter plekke aan de inspectee overhandigen en bespreken.

6.2.1 Audits op basis van het inspectieprogramma en auditscope

De inspectie heeft een verplichting om toezicht te houden op de klassenbureaus. Deze is vastgelegd in de EU richtlijn 94/57²³ art 11 en in de IMO resoluties 739(18), 208(81) en 847(20). De manier waarop de inspectie invulling geeft aan deze verplichting is door de inspectie zelf vastgelegd in een aantal documenten met oplopende detailniveaus, waarbij de meer gedetailleerde documenten een invulling geven aan de algemene. In deze paragraaf worden de twee documenten beschreven die ten tijde van het onderzoek het meest recent en concreet waren. Een eerste kader voor het toezicht op de klassenbureaus wordt gevormd door het inspectieprogramma voor het toezicht op de klassenbureaus. Elk jaar stelt een aantal inspecteurs, in samenwerking met de adviseur van het toezicht op klassenbureaus²⁴, een nieuw inspectieprogramma op.²⁵ In dit programma wordt weergegeven welke vormen van toezicht de inspectie gebruikt. Vervolgens staat beschreven wat dat specifiek betekent voor de planning van dat jaar en op welke manier de inspectie rapporteert over haar toezicht. Het document is in grote lijnen constant over de jaren heen, met een aantal verschuivingen in de planning. Dit programma is openbaar en te vinden op de website van de inspectie en wordt ook ter kennisgeving aan de klassenbureaus voorgelegd. Een tweede kader voor het toezicht op klassenbureaus wordt gevormd door de zogenaamde 'Auditscope en procedures, Audits ten kantore 2008' (de auditscope). Dit interne document geeft specifiekere invulling aan het inspectieprogramma. In het document is bijvoorbeeld een handleiding opgenomen voor het vastleggen van informatie op de netwerkschijven en het bijhouden van een 'audit log'. In deze paragraaf wordt per stap van het inspectieproces weergegeven wat er in de kaders is vastgelegd.

Selecteren van het klassenbureau of het schip

In het inspectieprogramma wordt verwezen naar de EU Richtlijn 94/57/EG waarin wordt gesteld dat de lidstaat ten minste om het jaar een vorm van inspectie uitvoert. Het inspectieprogramma geeft invulling aan deze eis en stelt dat bij elk klassenbureau één keer per jaar een audit ten kantore wordt uitgevoerd. In het inspectieprogramma staat dat de inspectie het toezicht kan opschroeven of afbouwen aan de hand van auditresultaten. Voor audits op productlocaties geldt dat het functioneren van het klassenbureau wordt

²³ Inmiddels is de nieuwe richtlijn van kracht.

²⁴ De adviseur is een collega van de inspecteurs van de afdeling Kennis Advies en Berichtgeving, onderdeel van de Toezichtseenheid Zeevaart.

²⁵ Bijvoorbeeld het inspectieprogramma van 2009: (Transport and Watermanagement Inspectorate, 2009)

beoordeeld op basis van geauditeerde schepen op de locatie. Schepen worden geselecteerd op basis van risicoanalyse. In het inspectie programma staat een risicomatrix waar acht verschillende categorieën van selectiecriteria zijn opgenomen²⁶:

1. Location of activities
2. Location of first Construction
3. Shipyard
4. Quality of Recognised Organisation
5. Series Construction
6. Complexity
7. Type of activity
8. Construction year

Per categorie zijn twee tot vijf factoren benoemd. Per factor is vervolgens een 'risk factor' en een 'weighing factor' toegekend. Deze matrix is tot stand gekomen met input van experts van de Inspectie Verkeer en Waterstaat domein Scheepvaart. Het gebruik van een uitgebreider risicomodel genaamd 'Pirate' is in ontwikkeling. Er wordt onderzocht of en hoe dit model gebruikt gaat worden voor het toezicht op klassenbureaus. Een audit op productlocatie vindt overigens niet alleen plaats met behulp van het risicomodel, het kan ook het resultaat zijn van producttoezicht. Als de inspectie van een schip aanleiding geeft om het systeem van het klassenbureau verder te bekijken gebeurt dit op het (vaak lokale) kantoor van het klassenbureau.

Informatie verzamelen

Ook voor het verzamelen van informatie wordt het kader gevormd door het inspectieprogramma en de audit scope. In deze documenten is uitdrukkelijk ruimte voor de zogenaamde 'Performance Indicators'. Dit is een lijst met punten die is gebaseerd op het klassencontract. Per jaar kennen de inspecteurs prioriteit toe aan een aantal van deze punten. Zowel voor audits ten kantore als audits op productlocaties zijn de Performance Indicators een richtlijn voor het verzamelen van informatie. In het inspectieprogramma is voor het verzamelen van informatie bij een audit op productlocatie een aantal vragen geformuleerd waar tijdens de audit antwoord op gekregen moet worden: Was the application for inspection correct? How was the inspection performed? How were deficiencies dealt with? How were the results communicated back to the ship owner?

Informatie beoordelen en interveniëren

In de auditscope staan drie verschillende interventies beschreven die inspecteurs bij het toezicht op klassenbureaus kunnen toekennen. Bovendien staat hierin beschreven wanneer deze interventies van toepassing zijn. Een eerste interventie is de major non-conformity.

²⁶ Appendix 1 van het Inspectionprogramme 2009, Supervision of the Recognised Organisations.

Deze interventie wordt toegekend wanneer er sprake is van een afwijking ten opzichte van het eigen kwaliteitsmanagement systeem en het klassencontract, die zorgt voor een ernstige bedreiging van de veiligheid of het milieu, waarbij directe actie is vereist. Een tweede interventie is de non-conformity. Dit is een afwijking waarbij duidelijk bewijs is dat er afgeweken is van het kwaliteitsmanagement systeem of het contract, maar er geen direct gevaar is voor de veiligheid of het milieu. Een derde en laatste interventie die in de auditscope wordt genoemd is de observation, deze kan worden toegekend bij situaties die op termijn kunnen resulteren in een non-conformity.

Naast een omschrijving van de interventies zelf, staat in de kaders ook een beschrijving van de manier waarop de informatie uit inspecties wordt gerapporteerd en teruggekoppeld. Een eerste vorm van rapporteren is de terugkoppeling van de resultaten van de audit ter plekke aan het klassenbureau. Er staat nadrukkelijk vermeld dat er niet alleen een terugkoppeling moet plaatsvinden van de onderwerpen die niet in orde zijn, maar ook van de onderwerpen die wel in orde zijn. De terugkoppeling vindt plaats aan de hand van een rapport dat ter plekke overhandigd wordt. Daarnaast beschrijft het inspectieprogramma dat er elk kwartaal een 'internal report' wordt opgesteld richting het management om na te gaan in hoeverre het toezicht bijdraagt aan de doelen en subdoelen. Daarnaast stelt de inspectie een extern 'conclusion report' op, waarin de inspectie het klassenbureau als geheel beoordeelt en verbeterpunten benoemt. Tot slot beschrijft het inspectieprogramma dat de inspectie elk jaar rapporteert aan de Europese Commissie.

6.2.2 Verschillen en overeenkomsten tussen twee typen audits

In de vorige paragraaf is de inrichting van het toezicht op de klassenbureaus en de kaders die daarop van toepassing zijn weergegeven. In de volgende paragraaf wordt de werkwijze bij audits in detail beschreven. Daarbij is het verschil tussen twee typen audits van belang, de belangrijkste verschillen en overeenkomsten worden in tabel 6.2 samengevat.

	Audits ten kantore	Audits op productlocatie	Bijwonen audits uitgevoerd door klassenbureaus
Kader	Inspectieprogramma en auditscope	Inspectieprogramma en auditscope	Inspectieprogramma en auditscope
Locatie	In Nederland, op hoofdkantoor (focal point) of regionaal kantoor.	Vaak in het buitenland, meestal bij een lokaal kantoor (site office), maar ook hoofdkantoor of kantoor rederei.	Indien mogelijk in Nederland of buurlanden.
Bekijken van	Kwaliteitssysteem en andere documenten en processen	Kwaliteitssysteem en andere documenten en processen, maar ook bekijken van het schip (product)	Werkwijze en optreden van klassenbureaus; procedures
Horizontaal versus verticaal	Ingang is overwegend horizontaal, ook verticaal door voor een specifiek schip de documentatie te bekijken	Ingang is overwegend verticaal, maar ook doorsteek naar horizontaal	Ingang is verticaal
Selecteren	Ieder klassenbureau wordt één keer per jaar bezocht	Selecteren van het schip op basis van een risicomatrix	Additionele audits in principe bijwonen (meestal opgelegd na PSC aanhoudingen). ISM en ISPS indien mogelijk en Ropax altijd.
Informatie verzamelen	Prestatie-indicatoren	Prestatie-indicatoren	PSC inspectierapporten als basis.
Boordelen + interveniëren	Rapport wordt ter plekke overhandigd en besproken. Mogelijkheden op het rapport: Major non-conformity, non-conformity en observation	Rapport wordt ter plekke overhandigd en besproken. Mogelijkheden op het rapport: Major non-conformity, non-conformity en observation	Rapport wordt ter plekke overhandigd en besproken. Mogelijkheden op het rapport: Major non-conformity, non-conformity en observation

Tabel 6.2 Verschillen en overeenkomsten tussen twee typen audits

6.3 *Het operationele inspectieproces*

In deze paragraaf worden het operationele inspectieproces en de bijbehorende verklaringen voor het verloop van dit proces beschreven. De logisch opeenvolgende stappen van het inspectieproces worden gevolgd: Selecteren, informatie verzamelen en informatie beoordelen en interveniëren. Elke stap wordt in een afzonderlijke paragraaf beschreven en start met een algemene beschrijving. Vervolgens worden verklaringen benoemd, waarbij wordt ingezoomd op specifieke observaties.

6.3.1 **Selecteren van het klassenbureau of het schip**

Zowel voor audits ten kantore als voor audits op productlocaties maken de inspecteurs zelf een planning en selecteren zij zelf het bedrijf of het schip. Het verschil tussen de selectie voor de audits ten kantore en de audits op productlocatie, is dat bij de eerste nauwelijks een selectie plaatsvindt, terwijl de selectie van schepen voor audits op productlocaties gebaseerd is op een vorm van risicoanalyse. In deze paragraaf wordt de selectie voor de twee verschillende typen audits dan ook apart beschreven. Na de algemene beschrijving van het selectieproces wordt ingezoomd op afwegingen bij de selectie en situaties die het selecteren gemakkelijker of juist lastiger maken. Bij de beschrijving zal blijken dat het maken van een keuze voor een klassenbureau of schip redelijk eenvoudig is, maar dat de daadwerkelijke planning van de audits de selectie aanzienlijk bemoeilijkt.

Audits ten kantore: ieder klassenbureau wordt één keer per jaar geaudit

De inspectie houdt toezicht op zeven klassenbureaus die door Nederland erkend zijn. Er vindt geen selectie plaats voor audits ten kantore. De inspectie heeft wel de mogelijkheid om de intensiteit van het toezicht te verhogen ten opzicht en van het wettelijke minimum van een keer in de twee jaar. Elk klassenbureau wordt in principe één keer per jaar bezocht. De inspecteurs zoeken contact met het klassenbureau en plannen in overleg met de medewerkers een datum voor een audit. Over het algemeen vindt afstemming plaats via email en telefonisch overleg. In de praktijk blijkt de planning van de audits lastig. Audits worden zowel op verzoek van de inspecteurs als op verzoek van klassenbureaus uitgesteld. Als gevolg daarvan valt een groot deel van de audits in de laatste helft van het jaar. De duur van een kantooraudit is afhankelijk van de omvang van het klassenbureau, één of twee dagen. Met de omvang wordt in dit geval bedoeld op het aantal schepen onder Nederlandse vlag dat de diensten van het klassenbureau inhuurt. Bij het volgen van deze definitie is het klassenbureau NKK bijvoorbeeld 'klein', omdat zij ten tijde van het onderzoek slechts twee schepen van Nederlandse vlag onder contract hebben, terwijl dit wereldwijd juist een 'groot' klassenbureau is. Er worden twee inspecteurs ingepland om de audit uit te voeren. Dit regelen de inspecteurs die de audits uitvoeren onderling. De inspecteurs streven ernaar om voorafgaand aan een kantooraudit, een ISM of ISPS audit bij te wonen die het klassenbureau bij een schip uitvoert. Inspecteurs beoordelen dan de werkwijze van de

klassensurveyors. Op deze manier kunnen zij resultaten hiervan gebruiken als input voor de kantooraudit. Tegelijkertijd zorgt dit voor een extra onzekere factor die het plannen van de audits bemoeilijkt.

Audits op productlocatie: selecteren van schepen aan de hand van een aantal risico factoren; planning en timing is essentieel.

Het plannen van een audit op productlocatie begint met het selecteren van een schip. Een eerste voorwaarde voor selectie is dat het schip onder Nederlandse vlag vaart, of gaat varen. Om het werk van het klassenbureau te kunnen beoordelen moet het gaan om een schip dat wordt gecertificeerd door een klassenbureau. Dit betekent dat het moet gaan om een schip dat nieuw gebouwd is, verbouwd is, of wordt ingevlagd naar de Nederlandse vlag. In al deze gevallen verzorgt het klassenbureau de certificering en zodoende kan de inspectie het werk van het klassenbureau beoordelen. Het streven is om productaudits bij de verschillende klassenbureaus uit te voeren. De inspecteurs selecteren schepen met bepaalde risicovolle kenmerken, zoals die staan benoemd in de risicomatrix van het inspectieprogramma. Een schip dat een olie- of chemicaliëntanker is, een schip dat op een onbekende werf is gebouwd, of onder een beruchte vlaggenstaat vaart, komt bijvoorbeeld eerder in aanmerking voor selectie. De aanvragen om tot de Nederlandse vlag te behoren komen binnen bij de coördinator Zeevaart van de Inspectie Verkeer en Waterstaat. De werknemers van die afdeling lichten de inspecteurs van het toezicht op de klassenbureaus in wanneer er een aanvraag voor een schip met een of meer van de risicokenmerken binnenkomt. Zij sturen de aanvraag naar hen door met de mededeling dat het schip interessant kan zijn voor een audit op productlocatie. De twee coördinerende inspecteurs beslissen welk schip daadwerkelijk bezocht wordt en wijzen de (lead) auditors aan. Vervolgens regelen de inspecteurs van het toezicht op klassenbureaus de contacten en afspraken met de eigenaar en het klassenbureau.

Bij de daadwerkelijke keuze om een schip wel of niet te selecteren spelen de inschattingen van de inspecteurs naast de risicofactoren een rol. Als een schip daadwerkelijk geselecteerd is blijkt het daadwerkelijk plannen van een productaudit gecompliceerd vanwege een beperkt tijdsframe waarbinnen de productaudit kan plaatsvinden

Verklaringen voor de manier waarop selectie van klassenbureaus en schepen plaatsvindt

Inspecteurs vinden hun eigen inschattingen bij het selecteren van schepen voor audits op productlocatie belangrijk: Inspecteurs vertellen dat de risicofactoren die vanuit de politiek worden benoemd in de praktijk niet altijd duiden op slechte schepen. Vanuit de politiek is er bijvoorbeeld veel nadruk op chemicaliëntankers, vanwege het grote risico bij ongevallen. Inspecteurs vertellen dat het werk van de klassenbureaus bij dit type schepen vaak juist goed in orde is. Volgens hen is de kans op fouten groter bij beginnende werven. Inspecteurs redeneren dat chemicaliëntankers over het algemeen worden gebouwd op ervaren

werven; als je als werf begint bouw je niet meteen een chemicaliëntanker. Dit betekent dat er volgens de inspecteurs juist geen chemicaliëntankers geselecteerd zouden moeten worden voor audits op productlocaties. Er wordt overwogen om een uitgebreider risicomodel 'PIRATE' te gebruiken voor de selectie van schepen voor audits op productlocaties. Dit model wordt door de inspectie verkeer en waterstaat bij het toezicht op de luchtvaart gebruikt. Inspecteurs zijn van mening dat dit model eigenlijk veel 'te zwaar' is voor het toezicht op de klassenbureaus. Er komen ongeveer dertig nieuwbouwaanvragen per jaar binnen. Uit deze dertig wordt vervolgens een selectie gemaakt voor de audits op productlocatie. Inspecteurs zijn van mening dat een selectie net zo goed met de huidige matrix te bereiken is als met het uitgebreide, arbeidsintensieve, model.

Soms geen audit uitvoeren, maar aansluiten bij bestaand toezicht: De afspraak tussen IVW en de klassenbureaus is dat ieder klassenbureau elk jaar wordt geaudit. In de praktijk voeren de inspecteurs niet elk jaar een audit uit bij klassenbureaus met slechts enkele schepen onder Nederlandse vlag. Als alternatief sluiten de inspecteurs aan bij een audit die wordt uitgevoerd door EMSA²⁷ op het klassenbureau NKK. De inspecteurs wonen de audit bij, die zowel in Engeland als in Nederlands plaatsvindt. Tijdens deze audit observeren inspecteurs vooral het werk van de EMSA surveyors en hebben zelf geen actieve rol.

Hogere frequentie kantooraudits bij wijzigingen in wetgeving: Het contact tussen de inspecteurs en de inspectees tijdens audits is niet het enige contact tussen de inspectie en de klassenbureaus. Elke drie maanden vindt er een zogenaamd 'tripartite' overleg plaats tussen reders, klassenbureaus en inspectie. Dit overleg vindt op een ander niveau plaats dan de uitvoering, maar meestal zijn daarbij wel één of twee inspecteurs aanwezig. Een inspecteur geeft aan dat het niet altijd lukt om erbij te zijn. Een inspecteur gaf aan dat klassenbureaus hadden geklaagd dat de frequentie van audits hoger is dan vereist. Maar de inspectie heeft geredeneerd dat er nu zo veel wijzigingen zijn in wet- en regelgeving dat het beter is om de frequentie vast te stellen op één keer per jaar, in plaats van de minimale frequentie van eens in de twee jaar.

Spreiding van productaudits over klassenbureaus: Bij het selecteren van schepen voor audits op productlocatie streven inspecteurs naar een spreiding over de klassenbureaus. Alleen op die manier krijgen zij voor elk klassenbureau inzicht in de kwaliteit van de producten die zij leveren.

²⁷ EMSA is het European Maritime Safety Agency, Een agentschap van de Europese Unie belast met het verminderen van het risico van scheepsongelukken en zeeverontreiniging door schepen.

Hogere frequentie van productaudits kan zorgen voor concurrentievervalsing: Nederland geeft relatief uitgebreid invulling aan het toezicht op klassen. Andere lidstaten van Europa houden minder toezicht op klassenbureaus. Voor klassenbureaus kan dit een reden zijn om hun activiteiten in Nederland te staken. Door meer audits zijn er ook meer non-conformities en die worden weer teruggekoppeld aan de EU. Klassenbureaus hebben hun zorg geuit dat deze vorm van openbaarmaking kan zorgen voor een slechte naam van de klassenbureaus.

Het aanbod van schepen dat in aanmerking komt voor een productaudit varieert: Bij de selectie van schepen voor een productaudit zijn inspecteurs logischerwijs afhankelijk van het aanbod. Als een klassenbureau geen schip certificeert, is er voor de inspectie ook geen gelegenheid om de werkwijze van een klassenbureau te beoordelen. De inspecteurs merken dat in de periode van economische teruggang er minder schepen worden gebouwd en zij dus minder mogelijkheden hebben om schepen te selecteren.

Timing is essentieel bij een audit op productlocatie; Er is maar een klein tijdsframe: Bij het plannen van een audit op productlocatie is de timing essentieel. Een audit die te laat in het opleveringsproces plaatsvindt, zorgt voor toezichtlast voor de eigenaar. Zodra het schip gecertificeerd is en de bemanning aan boord is, wil de eigenaar over het algemeen zo snel mogelijk gaan varen. Niet varen betekent dat er inkomsten worden misgelopen. Op dat moment een audit uitvoeren is voor de inspecteurs geen optie, omdat dat betekent dat de reder of eigenaar wordt opgehouden en dus belast wordt met het toezicht van de inspectie op de klassenbureaus. De verklaring ligt dus vooral in de context: kenmerkend voor het object is dat een schip vaart. Daarnaast speelt in de politieke context mee dat toezicht vaak wordt benoemd in termen van 'last'. De audit moet dus niet te laat plaatsvinden.

Maar ook niet te vroeg: Een audit op productlocatie kan ook niet te vroeg in het traject van het nieuwbouwschip plaatsvinden. Bij een te vroeg geplande audit heeft het klassenbureau de certificering nog niet afgerond en is het voor inspecteurs lastiger om het werk van het klassenbureau te beoordelen. Het is dus van belang dat de inspecteurs van IVW op een zo laat mogelijk moment bij het schip ter plaatse te zijn; als het klassenbureau de certificaten bijna heeft afgegeven. Op deze manier ontstaat een kort tijdsframe waarbinnen de audit gepland moet worden. Het plannen van een audit op productlocatie is in het geval dat het schip wordt omgevlagd nog weer lastiger dan bij de nieuwbouw. Bij nieuwbouw blijft het schip altijd nog wel een paar dagen in de haven, zodat er tijd is om het schip te bekijken. Bij omvlaggen is het geschikte tijdsframe nog korter omdat het proces van certificering korter is.

Onduidelijkheid over de start van het geschikte tijdsframe: Planning is nog lastiger: Naast het feit dat een audit op productlocatie plaats moet vinden binnen een klein tijdsframe,

komt daar nog bij dat het moment dat dit tijdsframe begint, niet altijd duidelijk is en bovendien verschuift. De inspecteurs hebben in de weken voorafgaand aan de oplevering van het schip over het algemeen contact met de medewerkers van het klassenbureau. Tijdens deze contacten vragen de inspecteurs naar de voortgang van de bouw, certificering, de proefvaart en de oplevering van het schip. De werf en het klassenbureau kunnen meestal niet precies aangeven wanneer het schip klaar is. In de praktijk betekent deze onzekerheid dat de inspecteurs een flexibel vliegticket boeken. Wanneer de planning voor de oplevering tegenvalt, kan de audit, en daarmee de datum van de reis, verschoven worden. Dit komt regelmatig voor. In het onderzoek was dit zowel bij de audit op productlocatie in Turkije als die in India het geval. Deze flexibele tickets zijn overigens duurder dan de niet-wijzigbare tickets. Naast het wijzigen van de tickets moeten ook de inspecteurs in hun rooster schuiven. Doordat inspecteurs het werk dat klassenbureaus doen in het verleden ook zelf hebben gedaan, is het voor hen op basis van hun ervaring gemakkelijker om in te schatten of de oplevering van een schip gehaald zal worden of niet.

Vervolgens is de planning van een audit op productlocatie lastiger door praktische zaken die geregeld moeten worden: Wanneer er een schip voor een audit op productlocatie wordt geselecteerd in het buitenland heeft dit gevolgen voor de reis van de inspecteurs. Er worden steeds meer schepen gebouwd op werven in India, China en Brazilië. Voor verschillende landen is een visum vereist om naar het land te reizen. Voor het reizen naar India is bovendien een uitnodiging van een partij uit India nodig om een visum aan te vragen. Inspecteurs kunnen gebruik maken van de diensten van Bureau Reizen. Dit onderdeel van Verkeer en Waterstaat boekt de reizen voor de inspecteurs en maakt de planning op deze manier gemakkelijker voor de inspecteurs.

Bij het plannen van de audit naar India heeft een inspecteur contact met de medewerkers van het klassenbureau ter plaatse. Zij zullen zorgen voor een zogenaamde 'letter of invitation' die nodig is voor de visumaanvraag. De inspecteurs sturen hun persoonlijke gegevens naar het klassenbureau in India, dat vervolgens een 'letter of invitation' terugstuurt. De inspecteurs gaan daarna het visum aanvragen. Maar er zit al aardig druk achter, want de audit staat over twee weken gepland. En om een visum aan te vragen moet het vliegticket ook al geboekt zijn. De datum van de audit is nog niet helemaal zeker, dus de inspecteurs vragen via het bureau reizen een flexibel ticket aan. Omdat het allemaal kort dag is, moeten de inspecteurs zelf naar de ambassade in Den Haag om het visum aan te vragen. De inspecteurs kiezen voor een spoedaanvraag, zodat zij het visum dezelfde dag kunnen ophalen. Daarnaast kiezen zij voor een langere geldigheidsduur van het visum, omdat het mogelijk is dat de audit niet doorgaat, en de inspecteurs dan met hetzelfde visum op een later tijdstip voor een ander schip naar India kunnen. Aan deze spoed aanvraag en langere geldigheidsduur van het visum zijn uiteraard wel kosten verbonden. De inspecteurs

horen van het klassenbureau dat ze voor het betreden van de werf in India een soort permit nodig hebben. Dit permit kan alleen ter plekke worden aangevraagd. De inspecteur vraagt aan de medewerker van het klassenbureau of hij kan garanderen dat de inspecteurs dat permit krijgen. De medewerker van het klassenbureau kan geen garanties geven.

Ook plannen van een kantooraudit blijkt lastig: Ook bij het plannen van kantooraudits blijkt dat deze vaak verschoven worden. Zowel op initiatief van de inspectie als op initiatief van het klassenbureau. Inspecteurs hebben soms andere prioriteiten in hun werk en het komt voor dat een klassenbureau de mensen niet beschikbaar heeft of dat een inspecteur de resultaten van een audit van de EMSA wil afwachten. In een ander geval is een medewerker van het klassenbureau ernstig ziek en wordt de audit om die reden uitgesteld. Beide partijen werken in deze gevallen mee, maar dit heeft wel gevolgen voor de inspecteurs. Bij het verplaatsen op verzoek van het klassenbureau is een ingeplande inspecteur niet altijd in staat om de audit ook op het latere tijdstip uit te voeren, en dus moet een vervanger gevonden worden. Bovendien is het resultaat dat er steeds meer audits in een kortere periode plaatsvinden. Dit levert meer werkdruk op voor de inspecteurs. Bij een overleg met alle inspecteurs wordt dit punt naar voren gebracht. De inspecteurs vinden het een onwenselijke situatie dat alles zich tegen het einde van het jaar opstapelt, en spreken af om eerder te beginnen met plannen.

Bij de voorbereiding van de kantooraudit vertelt de inspecteur dat de audit een aantal keer is verschoven. Een keer was de inspecteur in het buitenland en een keer op het initiatief van het klassenbureau. De andere inspecteur sluit ook aan bij de voorbereiding. De eerste inspecteur vertelt zijn collega over de audits die op het programma staan. De inspecteur reageert verbaasd en vraagt hem waarom dat allemaal nu moet, in deze korte periode. De inspecteur legt uit dat er elke keer uitstel is, en dat de audit data daarom nu dicht bij elkaar liggen.

Een planning gebaseerd op een combinatie met ISM- en ISPS audits is moeilijk te realiseren In de kaders voor het toezicht op klassenbureaus staat beschreven dat kantooraudits zoveel mogelijk vooraf worden gegaan door het bijwonen van ISM en ISPS audits die klassenbureaus uitvoeren op Nederlandse schepen in Nederlandse havens. Dit blijkt dit in de praktijk niet altijd haalbaar, omdat er in de praktijk weinig van deze audits plaatsvinden in Nederland. De inspecteurs vinden het niet de investering waard om hiervoor naar het buitenland te vliegen. Omdat er ook nog eens veel onzekerheden zijn bij de planning van kantooraudits is een gecombineerde planning lastig om te realiseren. Inspecteurs hebben deze eis inmiddels dan ook geschrapt. In de nieuwe situatie streven inspecteurs ernaar om ISPS en ISM audits bij te wonen wanneer deze qua locatie en timing goed uitkomen.

6.3.2 Informatie verzamelen

In deze paragraaf wordt beschreven op welke manier inspecteurs informatie verzamelen over het optreden van klassenbureaus. De werkwijze en afwegingen bij het verzamelen van informatie zijn in grote lijnen gelijk bij kantoor- en productaudits. De beschrijving en verklaringen van de tweede stap in het operationele inspectieproces wordt dan ook gezamenlijk behandeld.

Informatie verzamelen vindt plaats op basis van auditscope en prestatie indicatoren, inspecteurs zijn sterk afhankelijk van de medewerking van andere actoren

In de auditscope staat beschreven dat er niet alleen informatie wordt verzameld tijdens de audits, maar ook voorafgaand aan de audits. Gedurende het hele jaar verzamelen en monitoren inspecteurs informatie voor het toezicht op klassenbureaus. Op deze manier bouwen zij een dossier op over de klassenbureaus. Voorafgaand aan een audit bestuderen inspecteurs de informatie die digitaal is vastgelegd in de daarvoor bestemde mappen op de netwerkschijf. Zij gaan bijvoorbeeld na of er in de afgelopen periode klachten en/of aandachtspunten binnen zijn gekomen betreffende het klassenbureau. Ook inventariseren zij welke correspondentie er tussen de inspectie en het klassenbureau heeft plaatsgevonden. De klachten worden door de inspecteurs zelf gedocumenteerd. Als er klachten zijn verzamelen zij deze en nemen deze dan mee naar de audit om er vragen over te stellen. Een andere manier om voorafgaand aan de audit informatie te verzamelen is via de websites van de klassenbureaus. Alle klassenbureaus hebben een soort portal waar de inspecteurs toegang tot hebben. Hier is informatie beschikbaar die inspecteurs gebruiken bij de voorbereiding van de audits. Inspecteurs kunnen ook informatie opvragen bij de klassenbureaus, zoals de 'landenfile' van Nederland. In het klassencontract is vastgelegd dat klassenbureaus verplicht zijn om informatie beschikbaar te stellen aan de inspectie. Op deze manier stellen de inspecteurs voorafgaand aan de audit een dossier samen dat zij meenemen naar de audit. Het gaat dan om een hardcopy dossier, maar de inspecteurs kopiëren meestal ook de digitale mappen naar hun laptop, zodat zij alle informatie bij de hand hebben.

Vervolgens gaan de inspecteurs door middel van audits op productlocatie en kantooraudits zelf informatie verzamelen bij de klassenbureaus. De inspecteurs stellen daarvoor een audit plan op. Dit is een agenda waarop de onderwerpen staan die de inspecteurs tijdens de audit willen behandelen. Het audit plan is op deze manier een leidraad voor het verzamelen van informatie tijdens de audit. De inspecteurs sturen het auditplan een week voorafgaand aan de audit naar het klassenbureaus, samen met het verzoek om bepaalde informatie klaar te hebben liggen. Inspecteurs hebben over het algemeen contact met meerdere medewerkers van het klassenbureau. Bij een kantooraudit zijn dit meestal kantoormedewerkers. Het gaat dan vaak om de baas van de Nederlandse vestiging; de country manager. Andere

medewerkers zijn bijvoorbeeld de kwaliteitsmanager, hoofden van afdelingen (bijvoorbeeld tekeningenkeur), en eventueel surveyors²⁸ als die aanwezig zijn op kantoor of als daar om wordt verzocht. De surveyors werken zelf op schepen of zijn in ieder geval op de hoogte van het werk in de praktijk. Bij de audits op productlocatie spreken inspecteurs over het algemeen alleen met de lokale surveyors. De audit bestaat enerzijds uit een bezoek aan het kantoor en anderzijds uit het bekijken van het schip. Bij het bezoeken van het kantoor bekijken inspecteurs documenten, bevragen medewerkers van het klassenbureau en raadplegen systemen.

Verklaringen voor de manier waarop het verzamelen van informatie plaatsvindt

Basis is het inspectieprogramma: De basis voor het verzamelen van informatie tijdens kantooraudits en audits op productlocaties is het inspectieprogramma en de daarin beschreven prestatie-indicatoren. De auditscope is vervolgens een uitwerking van het inspectieprogramma voor kantooraudits. In deze paragraaf blijkt dat er niet alleen verschillende afwegingen zijn bij het verzamelen van informatie, maar dat deze afwegingen bovendien op verschillende momenten plaatsvinden. Vervolgens zal blijken dat met name het verzamelen van informatie bij audits op productlocatie lastiger wordt door praktische omstandigheden.

Een deel van de afwegingen is vastgesteld in het inspectieprogramma: Eén deel van de afwegingen bij het verzamelen van informatie wordt per jaar vastgesteld in het inspectieprogramma. Hier gaat het om de grote lijnen en accentverschuivingen in prioritering van onderwerpen. Typerend voor deze kaders is dat deze niet door de organisatie of een internationale actor worden opgelegd, maar dat de inspecteurs voor een groot deel zelf betrokken zijn bij de totstandkoming. Op deze manier sluiten de richtlijnen uit de auditscope sterk aan bij de keuzen die inspecteurs zelf op basis van professionele inschattingen ook maken.

Keuzen welke informatie verzamelen deels voorafgaand aan een audit...: Een tweede deel van de afwegingen bij het verzamelen van informatie vindt plaats bij de voorbereiding van de audit. Op basis van de informatie die de inspecteurs dan verzamelen stellen zij een agenda op met onderwerpen waarover informatie verzameld zal worden.

.....maar altijd een deel ter plekke; het verloop van een audit is onvoorspelbaar: Een derde deel van de afwegingen vindt ter plekke plaats tijdens de audits. Inspecteurs vinden het prettig om de agenda vooraf niet te strak te plannen en die ook te kunnen aanpassen op

²⁸ De inspecteurs van het klassenbureaus worden "surveyors" genoemd. Wanneer in dit hoofdstuk wordt gesproken over inspecteurs, worden daarmee de inspecteurs van de Inspectie Verkeer en Waterstaat bedoeld.

basis van datgene wat zij ter plekke tegenkomen. Hoewel een deel van de afwegingen dus voorafgaand aan de audit heeft plaatsgevonden vinden inspecteurs het belangrijk om zich te laten leiden door datgene dat zij tijdens de audit tegenkomen en wat er ‘boven water komt’. Per inspecteur is er overigens wel een verschil in werkwijze als het gaat om het opstellen van de agenda. Tijdens de voorbereiding van een audit op productlocatie verklaren de inspecteurs dat zij de agenda graag in grote lijnen opstellen; een onderscheid tussen een ochtend- en een middagprogramma is volgens hen voldoende. Als ze iets tegenkomen dat slecht geregeld is, gaan ze daar dieper op in. Zij leggen uit dat er collega’s zijn die een meer gedetailleerdere agenda opstellen. Het heeft dus te maken met de onvoorspelbaarheid van een audit. Het is van te voren nauwelijks mogelijk om in te schatten hoeveel tijd er nodig is voor het verzamelen van informatie over een bepaald onderwerp.

Inspecteurs volgen prestatie indicatoren niet letterlijk, maar hun werkwijze sluit aan bij de indicatoren: Inspecteurs gebruiken het kader met prestatie indicatoren niet letterlijk tijdens audits. Als inspecteurs de lijst vergeten zijn, merken zij op dat ze de punten vanzelf wel tegenkomen. Een kenmerk van het toezicht op de klassenbureaus is dat de inspecteurs die het toezicht uitvoeren voor het overgrote deel zelf bepalen op welke manier zij dit doen. Misschien werken kaders wel door, alleen niet zo expliciet. De inspecteurs vinden het wel belangrijk om de lijst in te vullen, volgens hen is dit de enige manier waarop een collega later rapportages over het toezicht op klassenbureaus kan maken. Dit is weer belangrijk om het toezicht op klassenbureaus te evalueren. De evaluatie zal vervolgens als input dienen voor het inspectieprogramma van het volgende jaar.

Bij de audit op productlocatie, als de inspecteurs op het punt staan om van het hotel naar het schip te vertrekken, vraag ik of ik de lijst met prestatie indicatoren kan bekijken om te weten wat er straks op het schip gaat gebeuren. De inspecteurs vragen elkaar of ze de lijst met prestatie indicatoren bij zich hebben. Geen van de mannen heeft de lijst bij zich. Maar dat is niet erg zijn de inspecteurs van mening. Ze zullen wel een ronde maken over het schip en komen de punten dan vanzelf wel tegen, redeneren ze.

Inspecteurs hebben een specialisatie die per inspecteur verschilt: Welke informatie inspecteurs verzamelen is soms ingegeven door de specialisatie van de inspecteurs. Deze specialisatie geeft hen een bepaald perspectief, waardoor onderwerpen hen juist meer of minder opvallen en oppervlakkiger of uitgebreider inspecteren. Een eerste verschil in specialisatie tussen de inspecteurs is dat sommige inspecteurs nautici zijn, terwijl andere scheepsbouwkundigen zijn. Inspecteurs zijn zich bewust van dit verschil in achtergrond en zetten dit ook in bij het verdelen van taken aan boord van het schip; de scheepsbouwkundige gaat dan in de machinekamer kijken, terwijl de nauticus zijn aandacht

richt op de brug. Daarnaast heeft iedere inspecteur zijn paradepaardje, dat vooral zichtbaar wordt bij de fysieke inspectie van het schip.

Bij een audit op productlocatie valt de inspecteur al bij het naderen van het schip op dat een boeglicht niet genoeg is afgeplakt. Hierdoor schijnt het licht te veel om zich heen en is het licht ook vanaf de zijkant zichtbaar. Dit is niet de bedoeling. De andere inspecteur merkt op dat hij het een hele mooie vindt, dat de inspecteur dat meteen zag. Hij kan zich voorstellen dat een niet-nauticus dat over het hoofd ziet.

Eerst het schip en daarna het kantoor: Een audit op productlocatie bestaat grofweg uit twee delen: het bekijken van het schip en de audit op het kantoor. Inspecteurs wegen af in welke volgorde zij deze onderdelen zullen bekijken. Inspecteurs geven aan dat het goed bevallen is dat ze bij de audit op productlocatie in Malta in een relatief vroeg stadium van de audit het schip hebben gezien. Op deze manier hebben zij de daar verzamelde informatie als input kunnen gebruiken voor het deel op kantoor. In andere gevallen bekeken de inspecteurs in een later stadium het schip. Door praktische omstandigheden is het overigens niet altijd mogelijk om de gewenste volgorde aan te houden. Het schip moet immers wel beschikbaar en toegankelijk zijn.

Keuzen welke informatie verzamelen op basis van ervaring: Tijdens de voorbereiding van de audit merken inspecteurs op dat zij ongezien eigenlijk al een bevinding kunnen schrijven voor een bepaald onderwerp zoals de radio. Zij weten op basis van hun ervaringen welke onderwerpen minder goed worden nageleefd. Een ander voorbeeld is de ‘schipyard review record’, waarbij er een uitgebreide vragenlijst moet worden beantwoord over de werf. Tegelijkertijd realiseren inspecteurs zich dat hun verwachtingen niet altijd kloppen. Zo vertellen zij bijvoorbeeld over een werf in Polen waar ze dat tegen de verwachtingen in ongelofelijk goed voor elkaar hadden en dat ze daar in Nederland nog wat van kunnen leren.

Klassenbureaus verstrekken informatie.....: In het klassencontract staat dat de klassenbureaus verplicht zijn om informatie te verstrekken aan de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Alle klassenbureaus hebben een website waar de inspecteurs op kunnen inloggen. Op deze manier kunnen inspecteurs online bijvoorbeeld certificaten van schepen bekijken en een survey planning inzien, zodat zij weten wanneer de klassenbureaus bepaalde surveys bij schepen gaan afnemen.

.....maar niet uit zichzelf, en klassenbureaus zijn terughoudend in informatieverstrekking: Via deze weg is niet alle benodigde informatie beschikbaar en bovendien verschilt de hoeveelheid informatie die beschikbaar is op de website sterk per klassenbureau. Voor een deel van de informatie zoeken inspecteurs contact met de medewerkers van de

klassenbureaus met het verzoek om bepaalde documenten aan te leveren. Het gaat dan bijvoorbeeld om de resultaten van audits door de International Association of Classification Societies (IACS-audits) of de instructies voor 'national requirements' die surveyors meekrijgen. Inspecteurs ervaren dat zij uiteindelijk altijd de benodigde informatie ontvangen, maar dat klassenbureaus hier terughoudend in zijn. Zij verstrekken de informatie niet uit zichzelf. Er is een zekere angst om alle informatie openbaar te maken.

Inspecteurs werken in tweetallen in audit teams: Zowel bij kantooraudits als bij audits op productlocatie werken inspecteurs in audit teams. Een audit team bestaat uit twee inspecteurs van wie één lead-auditor. Tijdens de audit is er over het algemeen geen strakke taakverdeling, maar de lead-auditor is degene die de meeste voorbereiding doet en de afhandeling na de audit verzorgt als dat nodig is. Inspecteurs rouleren in teamsamenstelling en tussen klassenbureaus, zodat niet altijd dezelfde inspecteurs hetzelfde klassenbureau bezoeken. Zij redeneren dat zij het geen wenselijke situatie vinden als telkens dezelfde personen hetzelfde klassenbureau auditen. Tegelijkertijd vinden inspecteurs een bepaalde continuïteit ook belangrijk. In het ideale geval rouleren inspecteurs elke twee jaar, waarbij er elk jaar één van de inspecteurs van het team rouleert en één inspecteur blijft. Inspecteurs vinden het prettig om in tweetallen te werken en te kunnen overleggen. Een inspecteur verwoordt dat je elkaar kunt aanvullen en dat het ook een manier is om gekke fouten te voorkomen. Collega's hebben veel invloed op elkaar door het werken in tweetallen. Zij vullen elkaar aan en sturen elkaar bij, want de inspecteurs zijn het niet altijd met elkaar eens.

Voor een audit op productlocatie is toegang tot de werf en het schip nodig; deze toegang is niet vanzelfsprekend: Een onderdeel van een audit op productlocatie is een fysieke inspectie van het schip. Om informatie te verzamelen over het schip moeten inspecteurs aan boord kunnen. Over het algemeen ligt het schip bij de werf. De werf moet toegang verlenen tot de werf en het schip, in de praktijk blijkt dit niet altijd vanzelfsprekend. In het onderzoek zijn bij twee audits op productlocatie problemen ervaren bij de toegang en in de periode van het onderzoek vond dit ook een derde keer plaats, bij een audit waarbij de onderzoeker niet aanwezig was.

Bij de audit op productlocatie in Turkije hebben de medewerkers van het klassenbureau toegang tot de werf en het schip geregeld. Tijdens het bezoek aan het schip wordt er door de werf ingegrepen en worden de inspecteurs verzocht om te vertrekken. De inspecteurs zien geen andere mogelijkheid dan van boord te gaan en af te wachten of zij op een later tijdstip alsnog aan boord mogen om de audit af te ronden.

De toegang kan niet altijd gegarandeerd worden. Dit is een flinke complicatie wanneer inspecteurs bijvoorbeeld een vlucht naar India moeten (laten) boeken: Bij de voorbereiding

van de audit op productlocatie in India vertelt de contactpersoon van het klassenbureau in India dat er voor de toegang tot de werf een permit vereist is. Dit permit kan alleen ter plekke aangevraagd worden. De inspecteur vraagt of de medewerker van het klassenbureau kan garanderen dat de inspecteurs deze permit ook daadwerkelijk krijgen. De medewerker van het klassenbureau kan geen garantie geven.

Inspecteurs vertellen over de audit in Italië waar de inspecteurs in eerste instantie geen toegang kregen tot het schip. Uiteindelijk konden de inspecteurs toch aan boord, omdat één van de inspecteurs in het verleden veel contacten had met de werf. De medewerkers hadden gezegd dat ze toegang zouden verlenen, omdat ze de inspecteur nog wel kenden en vertrouwden.

Met name bij audits op productlocatie ontbreekt een 'stok': Door de overdracht van taken verschuiven de verhoudingen tussen de verschillende partijen in de sector drastisch.

Een inspecteur vertelt over zijn ervaringen: "Toen IVW certificaten afgaf, had zij 'macht'. Als men niet wil meewerken of lastig is, zeg je nou dan ga ik toch weer naar huis...oh nee blijf toch maar, was dan de reactie. Want ze moeten die certificaten hebben". Bij PSC en vlaggenstaat is er de aanhouding van het schip als machtsmiddel. Bij toezicht op klassenbureaus ontbreken beide.

Inspecteurs hebben de indruk dat klassenbureaus hen serieus nemen en willen meewerken, maar hun machteloosheid blijkt wanneer de audit aan boord van het schip door de werf wordt stopgezet. De inspecteurs reageren gelaten en accepteren dat zij moeten vertrekken. Vervolgens is het onzeker wanneer de inspecteurs dan wel aan boord kunnen. Op die dag zelf kunnen de inspecteurs de agenda van de drie dagen durende audit nog wijzigen. Zij gaan nu aan het werk op het kantoor van het klassenbureau om later het schip te bezoeken. De medewerkers van het klassenbureau geven aan dat het onzeker is wanneer de inspecteurs wel aan boord mogen, en het is nog maar de vraag of dat voor vrijdag kan. Op vrijdag staat de vlucht terug geboekt. De inspecteurs overleggen wat ze zullen doen.

De inspecteurs hebben op het kantoor al het werk afgerond. Alle informatie is verzameld en ze zijn al begonnen met het opstellen van het auditrapport. Het is nog steeds niet bekend of de inspecteurs weer aan boord mogen. De mannen vragen zich hardop af; wat als we niet aan boord komen? De ene inspecteur redeneert dat ze kunnen kijken of ze op een later tijdstip terug kunnen komen, en misschien de kosten kunnen verhalen. Bovendien zou het nog mooier zijn om na de 'flag in' te komen ook. De inspecteur wil wel met de surveyors van het klassenbureau meelopen, anders is het gewoon PSC. Daarin verschilt hij van mening met twee andere collega's. De inspecteurs balen. De andere inspecteur zegt dat ze niet de hele

dag kunnen wachten. En hij heeft ook geen zin om morgen aan boord te gaan, in de ochtend voordat ze terug vliegen naar Nederland. Stel dat ze vanmiddag aan boord kunnen, dan willen de inspecteurs de surveyors ook niet laten wachten op het rapport, dat dan in de avond gemaakt moet worden. Dan moet er vrijdag ruimte zijn om het rapport te bespreken. De inspecteurs weten niet goed wat te doen en weten niet wie ze om toestemming moeten vragen in het geval ze misschien terug moeten komen. De nieuwe leidinggevende zal het ook niet weten, en een collega inspecteur is met vakantie, en een collega van port state control willen ze ook niet laten beslissen. De inspecteurs vragen zich nogmaals hardop af of ze op een later tijdstip wel terug willen naar de werf. In elk geval niet met twee man denkt een van de inspecteurs.

Inspecteurs hebben te maken met gevoelige verhoudingen tussen verschillende partijen: Het toezicht op de koopvaardij speelt zich af in een netwerk van actoren. Bij het toezicht op de klassenbureaus krijgen andere actoren dan de inspectie een sterkere rol. De verhoudingen en onderlinge afhankelijkheden veranderen. In bepaalde opzichten liggen de verhoudingen gevoelig, waardoor het verzamelen van informatie wordt bemoeilijkt. Dit blijkt bij de audit op productlocatie wanneer de werf en de eigenaar in onderhandeling zijn over de verkoop van het schip. De inspecteurs moeten van boord en zullen pas weer aan boord mogen als de onderhandelingen zijn afgerond.

Tijdens de audit op productlocatie in Turkije vinden nog onderhandelingen plaats tussen de werf en de eigenaar over de verkoop van het schip. Dit is voor de partijen blijkbaar een gevoelig proces omdat de onderhandelingen stroef verlopen. De werf vreest dat wanneer de inspecteurs gebreken aan het schip constateren, deze door de eigenaar gebruikt zullen worden bij de onderhandeling. De inspecteurs mogen pas weer aan boord wanneer de verkoop rond is. De inspecteurs benadrukken dat het niet het doel van de inspectie is om het schip te beoordelen, maar om het werk van het klassenbureau te toetsen. Deze argumenten hebben geen effect en de inspecteurs moeten van boord. Dit betekent volgens de inspecteurs een groot gezichtsverlies voor de medewerkers van het klassenbureau. Deze hebben de afspraak gemaakt met de werf, gaan vervolgens met vier medewerkers van het klassenbureau aan boord, bovendien in het gezelschap van een buitenlandse delegatie, en kunnen die afspraak vervolgens niet nakomen. De inspecteurs concluderen vervolgens dat maar weer duidelijk wordt hoeveel invloed een klassenbureau heeft; in dit geval weinig. Het is onduidelijk wanneer de inspecteurs dan wel aan boord mogen en of dat nog voor vertrek zal lukken. Als de inspecteurs de volgende keer terugkomen bij de werf staan ze op een paar honderd meter van het schip en kunnen, dit keer dankzij de beveiliging, weer niet aan boord. De situatie verandert doordat de eigenaar na de overdracht bepaalt of de inspecteurs aan boord mogen. De inspecteurs hebben contact met de kapitein en deze vindt het geen probleem.

Een andere relatie is die tussen de inspecteurs en de eigenaar of rederij. Inspecteurs zijn van mening dat zij in principe geen partij zijn bij het toezicht van de Inspectie Verkeer en Waterstaat op de klassenbureaus. Bij het toezicht op de rederijen bleek het beperken van toezichtlast al een rol te spelen, bij het toezicht op klassenbureaus is het voor inspecteurs nog belangrijker om geen belasting voor de rederijen te veroorzaken. In het onderzoek blijkt duidelijk dat het voor inspecteurs belangrijk is om duidelijkheid te hebben over hun andere rol en de meningen verschillen hierover en veranderen bovendien. Een argument voor een actievere houding is dat inspecteurs van mening zijn dat je altijd IVW blijft, ook al hou je toezicht op de klassenbureaus. Ook dan kun je, en moet je, op basis van de schepenwet ingrijpen bij gevaarlijke situaties.

De aanwezigheid van de eigenaar en bemanning als derde partij maakt informatie verzamelen soms lastiger en soms gemakkelijker: Tegelijkertijd zijn er eigenaren die de inspecteurs proberen te beïnvloeden wanneer zij niet helemaal tevreden zijn over het werk van het klassenbureau. De inspecteurs informeren de eigenaar met een brief over de voorgenomen audit. De eigenaar kan de inspecteurs gebruiken om zijn eigen belangen te behartigen. Inspecteurs vinden het vervelend om op deze manier 'gebruikt' te worden, maar de aanwezigheid van de rederij als partij heeft ook voordelen voor het verzamelen van informatie. Ook wanneer er bemanning aan boord is tijdens de audit probeert deze de inspecteurs te sturen in de richting van punten waar zij niet tevreden over zijn. In dit laatste geval kan het verzamelen van informatie gemakkelijker worden, doordat de bemanning, die al langer aanwezig is op het schip, beter op de hoogte is en informatie aan de inspecteurs verstrekt. Inspecteurs maken hier ook gebruik van door het bevragen van de bemanning.

Onderweg naar Turkije, voor de audit op productlocatie, vertelt de inspecteur dat de eigenaar hem ook nog gebeld had met de vraag wat precies de bedoeling was. Voor hen is het natuurlijk ook nieuw voegt de inspecteur toe. De man had hem ook nog gevraagd om naar bepaalde punten te kijken. De man was niet helemaal tevreden over het werk van het klassenbureau.

Inspecteurs voelen zich bijna bezwaard om jaarlijks hetzelfde 'riedeltje' af te draaien bij een kantooraudit: Het toezicht op de klassenbureaus heeft sinds een aantal jaren plaats gevonden in de vorm van kantooraudits. De inspecteurs ervaren deze audits voor een deel alsof zij hetzelfde programma afdraaien. Zij hebben dan het idee dat 'je het dan op een gegeven moment wel weet' en dan de volgende keer 'weer hetzelfde te vragen', maakt dat de inspecteurs zich wat bezwaard lijken te voelen.

Een audit op productlocatie vindt soms plaats op het moment dat het schip nog niet onder Nederlandse vlag vaart; de Nederlandse inspecteurs hebben er niets te zoeken: Het proces van informatie verzamelen verloopt weer anders wanneer het schip onder buitenlandse vlag gebouwd wordt en vervolgens omgevlagd zal worden naar de Nederlandse vlag. In de fase voorafgaand aan het omvlaggen naar de Nederlandse vlag hebben de Nederlandse inspecteurs strikt genomen niets te zoeken in de buitenlandse haven bij het buitenlandse schip.

Auditen vergt een andere manier van informatie verzamelen dan productinspecties

Tijdens de voorbereiding van de audit op productlocatie vertelt de inspecteur dat hij zichzelf niet zo'n goede auditor vindt. Een goede auditor is volgens hem iemand die goed kan luisteren, dat kan hij wel, maar ook iemand die de juiste vragen stelt en 'er door heen kan prikken'. Dat vindt de inspecteur lastiger.

Inspecteurs vinden het lastiger om informatie te verzamelen zonder een concreet object: De oplossing is om de audit in te richten op basis van een specifiek schip: Het toezicht op de klassenbureaus is ingericht in de vorm van systeemtoezicht. Dit betekent dat de primaire focus van het toezicht processen en systemen zijn. Dit staat in tegenstelling tot het producttoezicht waarbij de producten, in dit geval de schepen, de focus zijn van inspectie. Over het algemeen vinden inspecteurs het prettiger om te werken aan de hand van een specifiek schip dan een algemene insteek te kiezen. Inspecteurs geven bovendien aan dat zij het prettiger vinden als ze iets fysiek kunnen controleren, waarbij iets bijvoorbeeld wel of niet aanwezig is. Dat is voor sommige inspecteurs gemakkelijker dan op basis van abstractie werken.

Door onzekerheden en verschuivingen in de planning is het roulatiesysteem volgen niet altijd mogelijk: Wanneer een audit wordt verplaatst wordt in eerste instantie nagegaan of dezelfde inspecteurs de audit op een later tijdstip uit kunnen voeren. Dit is echter niet in alle gevallen mogelijk, omdat dezelfde inspecteurs dan om andere reden in het buitenland zijn, een cursus hebben of met verlof zijn. In deze gevallen wordt het praktisch ingevuld en gaan de inspecteurs die beschikbaar zijn naar de audit, ook al zijn dit dezelfde personen die het vorige jaar ook bij het klassenbureau hebben geaudit.

Contact met een vertegenwoordiger van een internationaal klassenbureau versus contact met kapitein: De inspecteurs die het toezicht op klassenbureaus uitvoeren hebben een technische productachtergrond en zijn gewend om tijdens inspecties van schepen contact te hebben met kapitein en bemanning van schepen. Bij inspecteurs is zichtbaar dat zij zich meer op hun gemak voelen wanneer ze in gesprek gaan met de bemanning die bij de audit op productlocatie al aan boord is en praten over het schip, dan wanneer zij in een

bespreking met de medewerkers van het klassenbureau over procedures praten. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat er in dit opzicht verschillen tussen inspecteurs zijn.

Tijdens de audit op productlocatie is de inspecteur helemaal in zijn element aan boord van het schip. Hij loopt vlot rond, laat zijn blik overal overheen gaan. Klautert en weet zijn weg te vinden op het schip. Hij stelt vragen aan de bemanning en de medewerkers van het klassenbureau en is kordaat en zelfverzekerd in zijn optreden. Dezelfde inspecteur heeft bij de audit op het kantoor in Nederland een andere houding en hij geeft zelf aan dat hij deze manier van auditen lastiger vindt.

Meerdere inspecteurs: kunnen onderling van mening verschillen en dat geeft inzicht: Tijdens audits hebben inspecteurs te maken met meerdere medewerkers van klassenbureaus. De manier waarop deze personen met elkaar omgaan of het feit dat zij tegenstrijdige informatie verstrekken kan de inspecteurs helpen bij het verzamelen van informatie.

Tijdens de audit op productlocatie hebben de inspecteurs te maken met een aantal Turkse surveyors en een Duitse surveyor. De Duitse surveyor is door het klassenbureau als projectleider ingezet omdat de eigenaar van het schip Duits is. De Turkse surveyor die vindt dat de Duitser veel te eerlijk en open is. Hij wordt boos op de Duitser. De inspecteurs gebruiken deze informatie.

Onder toezicht staanden hebben verschillende nationaliteiten; taalbarrière: De inspecteurs stellen auditplannen en de rapporten op in het Engels, ook bij de audits in Nederland. Inspecteurs leggen uit dat dit is omdat de rapportages worden doorgestuurd naar de internationale hoofdkantoren van de klassenbureaus. Engels is de gebruikelijke taal. Wanneer alle aanwezigen Nederlands spreken vindt de audit in Nederland wel in het Nederlands plaats. Bij audits in het buitenland hebben inspecteurs contact met medewerkers van verschillende nationaliteiten, die het Engels in verschillende mate beheersen. De communicatie wordt bemoeilijkt doordat het Engels over het algemeen niet de moedertaal van de deelnemers is, waarbij een gebrekkige beheersing van de taal voor een beperking van de communicatie zorgt.

Voorafgaand aan de audit op productlocatie in Turkije hebben de inspecteurs het erover dat er een Duitse surveyor aanwezig zal zijn. De inspecteurs redeneren dat het voordeel dan is dat er in ieder geval fatsoenlijk Engels gesproken zal worden. Als inspecteurs praten over ervaringen met audits in andere landen komt naar voren dat er personen zijn die geen woord Engels kunnen.

Audits zijn aangekondigd; inspectees bereiden de audit voor: Ondanks dat inspectees aangeven dat ze niet veel kunnen voorbereiden voor een audit, heeft het feit dat de audit aangekondigd is, gevolgen. Inspectees kunnen daarom toch een aantal voorbereidingen treffen op het gebied van de beschikbaarheid van documenten en het updaten van systemen. Het verzamelen van informatie gaat op deze manier sneller.

Tijdens de kantooraudit in Nederland vragen de inspecteurs naar de nieuwste revisie van bepaalde instructies. De inspecteur vraagt hoe lang revisie 6 er al op staat, want twee dagen geleden stond revisie 5 er nog op, weet de inspecteur te vertellen. De inspectee reageert dat het inderdaad vannacht is omgezet. Alle mannen moeten lachen. De inspectee zegt dat er een verhaal achter zat, maar inderdaad. De inspecteur reageert dat IVW de instructies ruim een half jaar eerder heeft rondgestuurd en hij redeneert dat de surveyors van het klassenbureaus al die tijd dus niet op de hoogte waren van de instructies. De inspectee geeft aarzelend toe, maar argumenteert dat de schade beperkt is, omdat de instructies alleen van toepassing zijn op een bepaalde categorie schepen waar er niet veel van zijn. Bovendien bellen de surveyors hem op als het voor hen onduidelijk is. De inspecteur vindt het eigenlijk een erg lange periode. Dat vindt de inspectee eigenlijk ook wel. Daarmee lijkt de discussie voorbij.

Inspecteurs zijn deels afhankelijk van de kennis en houding van inspectees die aanwezig zijn: Sommige klassenbureaus laten bij audits op productlocatie een kwaliteitsmanager invliegen om de audit te begeleiden. Dit maakt het werk voor de inspecteurs gemakkelijker omdat er een persoon beschikbaar is die de inspecteurs van informatie kan voorzien. Zonder de extra persoon zijn de aanwezige medewerkers vaak ontzettend druk met het afronden van het werk voor de oplevering van het schip. Het omgekeerde gebeurt ook: door kenmerken van een inspectee en zijn achtergrond verloopt de audit juist trager.

Bij een geobserveerde kantooraudit constateren de inspecteurs bij een moment van onderling overleg dat het extreem traag gaat en ze flink achterliggen op schema. De inspectee staat daar om bekend. Een inspecteur merkt op dat de inspectee ook geen veldsurveyor is, hij kent 'de rules' niet. De inspecteur vertelt over een eerdere audit bij dit klassenbureau waar toen een man uit Amerika bij was, die wist alles en toen waren ze zo klaar.

Inspectees leveren kritiek op functioneren van de inspectieorganisatie: De sfeer en het tempo van een kantooraudit wordt beïnvloed door inspectees die zich op meerdere momenten gedurende de audit kritisch uitlaten over het functioneren van de inspectieorganisatie. Zij beklagen zich bijvoorbeeld over het feit dat er volgens hun maar Nederlandse lappen tekst binnen blijven komen. Voor internationale klassenbureaus

betekent dit dat zij moeten vertalen in het Engels voor ze het in hun organisatie kunnen overnemen. Ook zijn zij niet te spreken over de communicatie die half digitaal en half via hard copy correspondentie verloopt. Dat is waarom het voor de inspectee lastiger is om een bepaalde brief terug te vinden tijdens de audit. En dan zijn er ook nog de 'not so easy rules'.

Inspecteurs hanteren de auditagenda als een uitgangspunt waar zij vanaf kunnen wijken: Doordat inspecteurs gebruik maken van een flexibele agenda is het gemakkelijker om informatie te verzamelen. Wanneer zij iets relevant tegenkomen kunnen zij daar dieper op ingaan en als zij op een natuurlijke manier bij een onderwerp terecht komen kunnen zij dit verder behandelen, ook al staat dit voor een later tijdstip op de agenda gepland.

De inspecteurs overleggen met zijn tweeën over een situatie. Een van de inspecteurs vraagt of ze daar dan maar gelijk zullen inschieten. De mannen besluiten nu de audit in te steken aan de hand van een concreet schip en de inspecteur noemt de naam van het schip en vraagt of de inspectee de certificaten van het schip hard copy op het kantoor heeft liggen. Het behandelen van het schip stond eigenlijk voor de middag gepland.

6.3.3 Informatie beoordelen en interveniëren

Verschil in stijl tussen inspecteurs inspectie en klassenbureaus en discussie over interpretatie van wetgeving

Zowel voor de kantooraudits als de audits op productlocatie is het klassencontract het formele toetskader. Daarnaast hebben inspecteurs de wetgeving nodig met eisen aan schepen om te kunnen toetsen of de klassenbureaus hun werk volgens de Nederlandse eisen uitvoeren. Tijdens de audit maken inspecteurs aantekeningen op hun laptop of op een A4tje of op de lijst met de prestatie indicatoren. Aan het einde van de audit trekken de inspecteurs zich over het algemeen terug en lopen hun bevindingen en opmerkingen langs. Dan maken zij een afweging in hoeverre er sprake is van overtredingen, of zij dit op het auditrapport zetten en welke weging zij aan de interventie toekennen. Zij printen dit met een printertje dat zij zelf meenemen. In een afsluitend gesprek overhandigen zij het rapport aan de inspectee en bespreken de uitkomsten. Over het algemeen wordt een audit afgesloten door elkaar te bedanken voor de prettige samenwerking. Na het audit bezoek vullen de inspecteurs het dossier aan met het rapport en zorgen zij voor de afhandeling van de non-conformities als die er waren.

Inspecteurs hebben meerdere interventies tot hun beschikking, waarbij zij niet alleen nagaan of zij een interventie zullen inzetten, maar ook welke interventie dan het meest geschikt is in een specifieke situatie. De formele interventies die ook in de auditscope staan beschreven zijn de major non-conformity, de non-conformity en de observation. De laatste twee zijn tijdens de geobserveerde audits gebruikt. Naast deze formele interventies kunnen

inspecteurs nog op andere manieren interveniëren in situaties. Interventies die tijdens de geobserveerde audits gebruikt worden zijn bijvoorbeeld het geven van een waarschuwing, het geven van advies en uitleg en het geven van een compliment.

Verklaringen voor de manier waarop beoordelen + interveniëren plaatsvindt

Inspecteurs passen geen formele interventie toe zonder wettelijke basis: Wanneer er een wettelijke basis is plaatsen inspecteurs de opmerking op het inspectierapport. Wanneer deze basis ontbreekt, kiezen inspecteurs voor een andere interventie, zoals een mondelinge opmerking of een advies.

Een major non-conformity heeft zulke grote gevolgen dat inspecteurs deze eigenlijk nooit toe zullen passen, maar het is wel een effectieve dreiging: In de praktijk wordt de major non-conformity niet of nauwelijks toegepast. Inspecteurs vertellen dat dit ook niet snel zal gebeuren ook, 'omdat dan de hele boel op tilt slaat...'. Een andere extreme interventie is het opzeggen van de overeenkomst. Het betekent in de praktijk dat alle Nederlandse schepen die een contract voor certificering bij dat klassenbureau hebben niet meer mogen varen.

Inspecteurs kunnen officiële interventies pas inzetten als de certificering is afgerond: Wanneer er officieel nog geen aanvraag is gedaan voor het omvlaggen naar de Nederlandse vlag of wanneer het klassenbureau nog geen certificaten heeft afgegeven realiseren inspecteurs zich dat zij officieel geen eisen kunnen stellen, ook al is er wel een wettelijke basis. De surveyors stellen herhaaldelijk dat zij officieel nog geen opdracht hebben gekregen, maar dat zij al wel een aantal voorbereidingen hebben getroffen. Inspecteurs kunnen op deze manier geen interventie plegen. Tijdens een audit laten inspecteurs onderling hun ongenoegen merken over deze situatie. Het is volgens hen niet in orde, maar het klassenbureau zegt dat het nog wordt geregeld. De inspecteurs voelen zich daardoor met lege handen staan: 'dus wat hebben we; niks!'

Algemene indruk weegt mee: Bij het beoordelen van situaties en het toekennen van interventies weegt voor inspecteurs mee wat hun algemene indruk is van het werk van het klassenbureau. Tijdens de audit op productlocatie zijn inspecteurs bijvoorbeeld onder de indruk van de manier waarop het klassenbureau haar zaken heeft geregeld of een nieuw digitaal systeem heeft uitgerold. Over het algemeen zijn inspecteurs overtuigd van de professionaliteit van klassenbureaus en hebben vertrouwen in de competenties van de surveyors.

Inspecteurs willen de samenwerkingsrelatie met het klassenbureau behouden: Het belang van behoud van een samenwerkingsrelatie blijkt bijvoorbeeld bij de manier van

intervenieren naar aanleiding van gebreken die blijken bij vlaggenstaat inspecties. Wanneer het schip recent is gekeurd door het klassenbureau kan er een 'class related deficiency' worden genoteerd, wat wil zeggen dat er niet alleen een interventie richting reder gaat, maar ook richting het klassenbureau. Inspecteurs willen deze informatie gebruiken voor het toezicht op de klassenbureaus en opnemen in hun rapportages richting de EU. In het overleg tussen klassenbureaus en de inspectie is gebleken dat de klassenbureaus daar niet van gediend waren. De voorlopige oplossing is dat de inspecteurs van het toezicht op klassenbureaus naar aanleiding van een vlaggenstaat inspectie een 'mini-audit' kunnen doen. Als de inspecteurs van het toezicht op de klassenbureaus constateren dat de bevindingen die tijdens de vlaggenstaat inspectie werden gedaan inderdaad te maken hebben met het functioneren van het klassenbureau, kunnen zij non-conformities toekennen. Het gaat dan om precies dezelfde bevinding, alleen is de benaming anders. Dit is voor de klassenbureaus belangrijk omdat class related deficiencies hun imago aantasten. Niet alle inspecteurs zijn blij met deze oplossing en vinden dat de klassenbureaus zo de hand boven het hoofd wordt gehouden, maar zo is het besloten in het overleg. De relatie tussen inspecteur en inspectee kan getypeerd worden als een 'repeat players' relatie. Dit geldt voor de managers van klassenbureaus die inspecteurs ieder jaar spreken. Een andere vorm van repeat player is dat er op verschillende niveaus en afdelingen door het hele jaar contacten zijn tussen de inspectie en de klassenbureaus. Dit zorgt ervoor dat inspecteurs de samenwerkingsrelatie willen behouden. Dit gaat in mindere mate op voor de relatie met surveyors op lokale site offices in het buitenland. Er is een repeat player relatie met bijbehorende risico om vergroeid te raken met de onder toezicht staande en objectiviteit te verliezen. Een voordeel van de repeat player relatie is dat inspecteurs meer kennis hebben van de onder toezicht staande. Dit helpt hen vervolgens bij de beoordeling van de motieven van de onder toezicht staande.

Verskil in handhavingsstijl van inspecteurs en surveyors: Kenmerkend voor de inspecteurs die het toezicht op de klassenbureaus uitvoeren is dat zij eerder zelf de certificering van nieuwbouw schepen hebben uitgevoerd. Dit betekent dus dat zij het werk dat de klassenbureaus nu namens de inspectie doen, zelf hebben gedaan. Deze achtergrond heeft invloed op de stijl van inspecteren. De inspecteurs redeneren volgens inspectees sterker vanuit een pragmatisch en operationeel perspectief bij de fysieke inspectie van het schip in vergelijking met de surveyors van het klassenbureau die veel sterker volgens een legalistische stijl werken. Inspecteurs geven aan dat deze werkwijze geldt voor de meeste surveyors van klassenbureaus. De oorzaak ligt volgens inspecteurs voornamelijk in angst; angst om het verkeerd te doen en daar op afgerekend te worden door de inspectie. Daarom blijven zij sterk bij de juridische basis. Ook inspecteurs weten (en handelen ernaar) dat alles wat zij eisen een basis in de wet heeft. Toch lijkt het voor inspecteurs van een vlaggenstaatautoriteit gemakkelijker om hier soepeler mee om te gaan. De inspectie heeft

immers een missie om een veilig en milieuvriendelijk transport te bevorderen. Een andere oorzaak voor het verschil in stijl is de commerciële relatie die het klassenbureau heeft met de werf: als de werf niet tevreden is gaat de werf in zee met een ander klassenbureau. Een klassenbureau dat extra eisen stelt naast de minimaal vereiste is niet aantrekkelijk voor een werf, omdat hier over het algemeen kosten mee gepaard gaan.

Bij de inspectie aan boord van een schip in Turkije hebben inspecteurs het over de ontgrendeling van deuren. Een inspecteur kijkt om zich heen en redeneert hardop dat als er brand is, hij niet eerst naar een lagere verdieping wil lopen, maar er op die plek uit wil. De surveyor reageert: yes, from an operational point of view you are right, but not required. Hij wijst de inspecteur erop dat het niet in de wet staat.

De timing van een productaudit is essentieel voor het interveniëren: Het moment waarop de audit op productlocatie plaatsvindt is van grote invloed op de mogelijkheden voor beoordelen en interveniëren. Wanneer deze plaatsvindt op het moment dat het werk van het klassenbureau nog niet is afgerond, hebben de inspecteurs nauwelijks mogelijkheden om te interveniëren. Op alle opmerkingen die de inspecteurs hebben kan een klassenbureau dan reageren dat ze daar natuurlijk aan gedacht hebben en nog mee bezig zijn. Dit gebeurt ook daadwerkelijk. Dit is niet geobserveerd, maar inspecteurs geven aan dat ze dat hebben meegemaakt. In een extremer geval reageren medewerkers zelfs dat zij op dit moment aan dat onderwerp zouden werken als de inspecteurs niet op dat moment aanwezig zouden zijn. De boodschap is dan dat de inspecteurs de surveyors van het werk houden.

Er is nog niet altijd een aanvraag voor het omvlaggen naar de Nederlandse vlag: Bij een audit op productlocatie is het doel om na te gaan of het klassenbureau ook werkt volgens de specifieke Nederlandse normen, zoals is afgesproken in het klassencontract. Het komt voor dat inspecteurs een schip gaan bekijken dat in het buitenland gebouwd wordt onder een buitenlandse vlag, en na de oplevering vervolgens omgevlagd wordt naar de Nederlandse vlag. Bij de audit op productlocatie vertellen de surveyors van het klassenbureau keer op keer dat de aanvraag van omvlaggen naar de Nederlandse vlag officieel nog niet hebben ontvangen van de eigenaar (ook al weet iedereen dat dit zal gebeuren). De inspecteurs kunnen advies geven in de vorm van denk eraan dat je dit en dit ook meeneemt, maar geen harde eisen stellen. Een inspecteur zegt dat ze eigenlijk nog eens zouden moeten gaan kijken als het schip een paar weken vaart. Dit ligt vervolgens weer lastiger omdat het gaat om toezicht op het klassenbureau en de inspectie daarbij de operatie van het schip niet wil storen. Een interventie richting reder is lastiger wanneer een reder reageert dat het 'een feest is tussen IVW en de klassenbureaus' waar hij niks mee te maken wil hebben.

De wet- en regelgeving bevat open normen: De wet- en regelgeving die klassenbureaus moeten toepassen bevat zogenaamde open normen, die de specifieke invulling overlaten aan degene die ze toepast. Dit maakt het lastiger voor inspecteurs om te beoordelen of de klassenbureaus de wet- en regelgeving goed hebben toegepast. Tegelijkertijd biedt dit soort ruimte de inspecteurs ook mogelijkheden om te interveniëren. Inspecteurs zijn van mening dat wanneer iets 'veilig' moet zijn, je als inspectie in ieder geval jouw interpretatie van veilig kunt uitleggen.

Inspecteurs en inspectees grijpen terug op wet- en regelgeving, maar het is niet altijd duidelijk op welke manier deze geïnterpreteerd moet worden

Tijdens audits blijken situaties waarin het niet meteen voor iedereen duidelijk is wat compliant is en wat niet. Inspecteurs en surveyors grijpen bij onduidelijkheden sterk terug op de wet en discussiëren over de invulling.

Tijdens de audit in Turkije is er een discussie over 'Manual Call Points'; een soort alarmknoppen die bij elke uitgang van accommodatie en 'service places' moeten zitten. Maar ja, wat is dan zo'n ruimte, valt de machinekamer onder dit begrip? De medewerkers van het klassenbureaus denken van niet, de inspecteurs denken van wel. Er volgen argumenten over en weer. De inspecteurs grijpen terug op de wetboeken en zoeken daar allemaal in. Uiteindelijk wordt geconcludeerd dat de surveyors gelijk hebben. De inspecteurs kunnen het niet eisen.

In Solas-wetgeving staat dat er zo min mogelijk CO2 blussers in de ruimten moeten zijn. De inspecteur legt uit dat het lastig is om te definiëren wat 'zo min mogelijk' is. Brandveiligheid en CO2 blussers zijn ook een beetje het stokpaardje van de inspecteur en zegt dus ook iets over de invloed van het individu bij afwegingen voor informatie verzamelen.

Surveyors gaan met inspecteurs in discussie over beoordeling en interventie: De inspectees die zijn geobserveerd in dit onderzoek zijn over het algemeen mondig en assertief. Klassenbureaus zijn veelal grote, wereldwijde organisaties met veel kennis. De inspectees gaan veelvuldig in discussie over wetgeving en interpretatie daarvan.

Het beoordelen van een product is gemakkelijker dan het beoordelen van een proces: Inspecteurs vinden het over het algemeen gemakkelijker om een fysiek product op juistheid te beoordelen dan een proces. In het eerste geval is het gemakkelijker aan te wijzen of iets goed of fout, wel aanwezig of niet aanwezig is. Zonder een specifiek schip als uitgangspunt blijft het naar het idee van inspecteurs 'verhalen vertellen' door de onder toezicht staande.

Deze verhalen zijn lastiger om te beoordelen. Dat is dus met name het geval bij kantooraudits.

Inspecteurs moeten controleren op eisen waaraan hun eigen organisatie niet voldoet: Een belangrijk onderdeel van een audit, zowel op kantoor als op productlocatie, is het bekijken van het kwaliteitssysteem van het klassenbureau. Inspecteurs vinden het erg dat zij een kwaliteitssysteem eisen, terwijl hun eigen organisatie daar zelf niet over beschikt. Zij ervaren dat ze tegenover heel kundige personen van niveau staan; inspecteurs zijn zich hier bewust van en vinden dit lastig. Inspecteurs spreken, vooral bij kantooraudits met managers van grote regio's die dit vaak als hun fulltime baan hebben. Inspecteurs doen het toezicht op klassenbureaus er 'maar bij'. Een andere treffende uitspraak van een inspecteur als hij het heeft over de manier waarop de inspecteurs informatie vastleggen, is dat hij van mening is dat ze goed hun best doen, maar eigenlijk maar een stelletje amateurs zijn.

Er zijn meerdere partijen verantwoordelijk voor de certificering van een schip; het klassenbureau is daar een van: De klassenbureaus zijn niet de enige toezichthouders in de sector. Er zijn veel landen waarbij een deel van de certificerende taken niet is overgedragen, maar door de vlaggenstaat zelf wordt uitgevoerd. Daarnaast kunnen er bij één schip ook twee klassenbureaus een rol hebben, doordat bepaalde apparatuur door een ander klassenbureau is gecertificeerd. Inspecteurs kunnen alleen interveniëren richting het klassenbureau voor wat betreft het werk dat zij zelf gedaan hebben.

Tijdens de audit op productlocatie constateren inspecteurs een aantal dingen aan boord van het schip dat niet in orde is. Bij de bespreking geven de medewerkers van het klassenbureau aan dat dat nu juist de onderwerpen zijn waarvoor de Turkse vlaggenstaat de certificering doet. En daar heeft het klassenbureau weer niks mee te maken. De surveyor benadrukt meerdere malen dat hij niet eens wil weten wat de Turkse vlag doet. Dan is er soms ook nog een deel van certificering van apparatuur die al voordat het geplaatst wordt weer gecertificeerd is door een ander klassenbureau.

Er zijn verschillende typen inspectees: Inspecteurs hebben te maken met verschillende mensen. Bij kantooraudits is sprake van terugkerende contacten tussen inspecteurs en inspectees. Inspecteurs rouleren weliswaar, maar voor de continuïteit blijft een inspecteur ook twee keer achter elkaar bij hetzelfde klassenbureau. Na een aantal jaren gaan de partijen elkaar leren kennen. Inspecteurs weten dus steeds vaker met welke personen zij contact zullen hebben tijdens de audit. Bij een audit op productlocatie is er over het algemeen geen sprake van een herhaaldelijk contact. Bovendien hebben inspecteurs bij audits op productlocatie ook te maken met verschillende culturen. Audits op productlocatie vinden bijvoorbeeld plaats in Turkije, China, India of Polen. Inspecteurs hebben met

verschillende inspectees te maken; van verschillende organisaties, van verschillende culturen, met verschillende karakters. Dit heeft gevolgen voor de manier waarop het operationele inspectieproces plaatsvindt. In verschillende culturen bestaan verschillende standaarden voor het omgaan met autoriteiten, het toegeven van fouten en trots. Tijdens audits wordt duidelijk dat ook de persoonlijke interactie met de inspectee belangrijk is. Zowel bij de kantooraudit als bij de audit op productlocatie laten inspecteurs zich ontvallen dat ze bepaalde eigenschappen van de inspectee minder of meer waarderen. De inspecteurs handelen op zo'n manier dat zij met name de negatieve emoties voor de inspectee verborgen houden, maar dit zorgt er bijvoorbeeld wel voor dat de inspecteurs net iets meer gebrand zijn op het krijgen van hun gelijk of het maken van een punt.

Interactie tussen inspectie en het klassenbureau vindt niet alleen plaats op het niveau van inspecteur en inspectee: Een contactmoment op een ander niveau is het tripartite overleg tussen reders, klassenbureaus en inspectie. Tijdens de kantooraudit in Nederland wordt er meerdere keren gerefereerd aan dit overleg. Inspecteurs geven in de geplande discussiegroep aan dat zij last hebben van afspraken die zonder hun medeweten op andere niveaus worden gemaakt.

Inspecteurs doen het werk dat zij beoordelen niet meer zelf: De inspecteurs die toezicht houden op de klassenbureaus hebben het certificerende werk dat de surveyors doen in het verleden zelf ook gedaan. Door de overdracht van taken doen zij dit werk niet meer. Inspecteurs vrezen voor een verlies van kennis nu zij niet meer aan boord van schepen komen voor de certificering.

Dit blijkt tijdens de audit op productlocatie wanneer de inspecteurs niet zeker weten of een bepaalde situatie nu wel of niet correct is. De inspecteur reageert dat hij het niet zeker weet, omdat hij geen certificering heeft gedaan sinds die wetgeving van kracht is. De andere inspecteur reageert met de vraag of de inspecteur dan de wetbundels niet in de avonduren bestudeert. Nee dat doet hij niet. Een ander voorbeeld is een inspecteur die op kantoor in Rotterdam langskomt met een reddingsvest waarvan de lampjes ontploffen als ze te lang branden. Hij zegt erbij: "Dat zie je dus niet meer als je niet aan boord van schepen komt he.."

Inspecteurs werken in tweetallen: Inspecteurs vinden het prettiger om in tweetallen te werken. Op deze manier kunnen zijn samen overleggen over de beoordeling van de aangetroffen situaties. Wanneer inspecteurs zich na de audit terugtrekken en het audit rapport gaan opstellen, overleggen zij dan ook veelvuldig met elkaar. Toen de organisatie kanttekeningen heeft gesteld bij het opereren in tweetallen hebben inspecteurs een uitgebreide argumentatie opgezet waarom dit voor hen belangrijk is.

Klassenbureau zijn grote internationale organisaties: Een klassenbureau is een grote organisatie, met meerdere afdelingen. Tijdens de kantooraudit blijkt dat het verzamelen van informatie om die reden lastiger is voor inspecteurs. Wanneer de inspecteurs willen achterhalen op welke manier documentatie van de inspectie richting het klassenbureau wordt gedocumenteerd (en belangrijke wijzigingen verwerkt worden) reageert de inspectee dat hij dat niet weet. De inspectee reageert: “Nogmaals, de meeste klassenbureaus hebben een afdeling regulatory affairs, dat is centraal geregeld.”

Inspecteurs zijn afhankelijk van de informatie van inspectees: Tijdens de audit op productlocatie in Turkije is een van de surveyors eerst vrij stug, niet meer info gevend dan noodzakelijk. Hij vindt dat zijn collega zelfs te eerlijk en te open is. Later lijkt de man wat meer ontspannen. Na een eerste constatering van een overtreding aan het schip grapt de man dat na één minuut de score one-zero is voor de inspectie.

De inspectie stelt de wetgeving online beschikbaar in Easy Rules: De inspectie stelt alle wetgeving beschikbaar in de online database Easy Rules. Omdat de inspecteurs via een dongel bijna overal beschikken over internet, hebben zij altijd toegang tot de wet- en regelgeving.

...maar inspectees vinden Easy Rules niet altijd gebruiksvriendelijk

De inspectee legt uit dat ze in de process instructions verwijzen naar Easy Rules, maar dat niet iedereen daar even snel uitkomt. Even later blijkt dat de inspecteurs er zelf ook niet helemaal uitkomen met Easy Rules. Wanneer de inspecteur iets probeert op te zoeken zegt hij op een gegeven moment dat hij het bijna niet durft te vragen, maar of de inspectee misschien een SOLAS boekje heeft. Eén van de inspectees geeft het boek aan.

Soms is onduidelijk welke wetgeving van toepassing is op specifieke gevallen: Veel wetgeving is logischerwijs generiek en bepaalde wetgeving is van toepassing op voorgedefinieerde categorieën vaartuigen. In de praktijk blijkt dat het van bepaalde vaartuigen niet helder is in welke categorie zij vallen en welke wetgeving er in het specifieke geval van toepassing is.

Tijdens de kantooraudit bij het Nederlandse kantoor van een klassenbureau komt een voorbeeld ter sprake waarbij het niet voor iedereen duidelijk is wat de situatie precies is en welke wet- en regelgeving dan van toepassing is. De mannen praten over een bootje zonder voortstuwing. Zij vragen zich af welke certificaten er dan van toepassing zijn, alleen nog load line en IOPP? De vraag is wanneer is het nog een boot en wanneer is het een platform. Als het geen eigen voortstuwing heeft wat is het dan?

Inspecteurs zien de keerzijde van interventies die in het regime zijn ingebouwd: De inspectie rapporteert over de prestaties van de klassenbureaus aan de EMSA. Deze rapportage is openbaar. Openbaarmaking kan een krachtig interventiemiddel zijn, zeker in het geval waar de onder toezicht staande potentieel grote imagoschade kan oplopen. In het geval van het toezicht op de klassenbureaus heeft deze interventie volgens inspecteurs het neveneffect dat onder toezicht staanden minder open zijn. Zij zien de audits van de inspectie enerzijds bijna als een 'interne' audit, waarbij een zo open mogelijke houding gewenst is om zo veel mogelijk verbeterpunten te kunnen benoemen. Tegelijkertijd zijn zij zich ervan bewust dat het wel degelijk een externe audit is en de resultaten van de audit openbaar worden gemaakt. Klassenbureaus zijn minder open richting de inspectie omdat zij niet weten of andere klassenbureaus wel net zo open zijn. Zij vrezen negatieve commerciële gevolgen bij minder goede resultaten.

6.3.4 Samengevat

In de vorige paragrafen is uitgebreid beschreven op welke manier het operationele inspectieproces plaatsvindt. Daarbij is per stap van het inspectieproces inzichtelijk gemaakt welke afwegingen inspecteurs maken en welke omstandigheden er voor zorgen dat het uitvoeren van de stap gemakkelijker of juist lastiger wordt voor inspecteurs. In tabel 6.3 worden de belangrijkste bevindingen van de beschrijving schematisch samengevat.

Selecteren van het schip of klassenbureau	▪ Kantoor audit: Ieder klassenbureau wordt één keer per jaar bezocht, verder vindt geen selectie plaats. De inspectie houdt intensiever toezicht dan het wettelijk verplicht minimum. ▪ Productaudit: van de beschikbare schepen wordt een selectie gemaakt aan de hand van een risicomatrix. Inspecteurs zijn betrokken bij de totstandkoming van de matrix en gaan er pragmatisch mee om. ▪ Goede planning en timing is essentieel. Vooral bij product audit verloopt dit soms problematisch.
Informatie verzamelen	▪ Informatie verzamelen op basis van de auditscope en Prestatie Indicatoren. ▪ Informatie verzamelen vindt gedurende het hele jaar plaats en is niet beperkt tot audits: dossieropbouw. ▪ Er is een driehoeksverhouding tussen inspectie, klassenbureaus en eigenaar/werf. Inspecteurs zijn sterk afhankelijk van andere partijen vanwege betrokkenheid van meerdere actoren met eigen belangen en bevoegdheden.
Beoordelen + interveniëren	▪ Het is niet altijd duidelijk wat compliant is. ▪ Inspecteurs hebben interactie met een ander type onder toezicht staanden dan zij gewend zijn bij havenstaat- en vlaggenstaat toezicht: Managers van klassenbureaus versus individuele kapiteins. ▪ Surveyors van klassenbureaus hebben een andere handhavingstijl dan inspecteurs van de inspectie. ▪ Audit op productlocatie: Voor succesvolle interventie is timing van de audit essentieel. Die timing is lastig.

Tabel 6.3 Het operationele inspectieproces per stap samengevat

6.4 Verklarende factoren voor het operationele inspectieproces

In de vorige paragraaf is het operationele inspectieproces beschreven. In deze paragraaf wordt nagegaan waarom het proces zich op deze manier afspeelt; welke factoren beïnvloeden het verloop van het proces? In de literatuur is al een groot aantal variabelen benoemd dat potentieel invloed heeft op het proces. Het mag duidelijk zijn dat het ontwerp van dit onderzoek zich niet leent voor het doen van uitspraken over causale verbanden tussen al deze variabelen en het inspectieproces. In dit onderzoek is het grote aantal variabelen dat mogelijk van invloed is, ingedeeld in de drie categorieën met kenmerken individu, organisatie en omgeving.

Bij het toezicht op de klassenbureaus blijkt de invloed van de organisatie in de vorm van management en beleid beperkt. De invloed van inspecteurs op het niveau van individu is daarentegen groot. Het toezicht op de klassenbureaus is in ontwikkeling en inspecteurs geven hier invulling aan. Zij werken zelf aan de vormgeving van kaders, waardoor deze grotendeels in lijn liggen met hun eigen werkwijzen.

De invloed van factoren in de omgeving op het verloop van het operationele inspectieproces is groot. Dit komt door veel betrokken actoren, zoals inspectie, rederij, klassenbureaus en werf, elk met hun eigen belangen en onderlinge afhankelijkheden. De inspectie heeft in dit geheel geen centrale en sturende rol. Het plannen en uitvoeren van audits wordt hierdoor bemoeilijkt. Dit heeft ook alles te maken met de aard van de sector en het object. Het tijdsframe waarbinnen een productaudit kan plaatsvinden is klein en de start van dit frame is bovendien onzeker. De internationale context is een andere invloedrijke component in de omgeving. Nederland geeft relatief uitgebreid invulling aan het toezicht op de klassenbureaus. Inspecteurs voelen een spanning, omdat het intensieve toezicht de concurrentiepositie van de Nederlandse vlag ten opzichte van andere vlaggenstaten verslechtert.

Selecteren van schip of klassenbureau	Inspecteurs gebruiken documenten als ‘auditscope’, waarin werkwijzen zijn vastgelegd.
Informatie verzamelen	- Inspecteurs gebruiken documenten als ‘auditscope’ en soortgelijke documenten, waarin werkwijzen zijn vastgelegd. - Er bestaan meerdere relaties tussen de inspectieorganisatie en de onder toezicht staande. Dit biedt mogelijkheden voor dossieropbouw en monitoring.
Beoordelen + interveniëren	- Werkwijzen liggen vast in ‘auditscope’ en soortgelijke documenten. - Het regime van systeemtoezicht maakt het lastiger voor inspecteurs om situaties te beoordelen. De combinatie met reality checks maakt dit gemakkelijker voor inspecteurs. - Niet alleen inspecteurs, maar ook management en twee andere afdelingen hebben relaties met klassenbureaus, waardoor tegenstrijdige signalen afgegeven kunnen worden en inspecteurs soms niet over volledige informatie beschikken.
Algemeen	- Kaders zijn mede-vormgegeven door inspecteurs en sluiten daarom relatief goed aan bij de werkwijzen van inspecteurs. Inspecteurs ervaren weinig frictie. - Collega-inspecteurs beïnvloeden elkaar door het werken in tweetallen, werkoverleg en informeel overleg op de werkkamer. - Door een recente wisseling van manager ervaren inspecteurs dat zij met vragen over beslissingen niet bij hun manager hoeven aan te kloppen. - Gelaagdheid van de organisatie blijkt bij het onderscheid tussen beleid van de stafafdeling Den Haag versus beleid van de stafafdeling Zeevaart in Rotterdam.

Tabel 6.4 Kenmerken Zeevaart Klassen in de categorie ‘organisatie’

Selecteren van schip of klassenbureau	- Inspecteurs hebben het werk dat surveyors van klassenbureaus doen zelf gedaan. Dit helpt bij realistisch inschatten van voortgang in oplevering en planning van afspraken. - Inspecteurs baseren hun selectie op basis van eerdere ervaringen naast bestaande 'modelcriteria' bij selectie van schepen.
Informatie verzamelen	- Invloed van achtergrond (specialisatie) inspecteur bij keuzen welke informatie verzamelen en hoe diepgaand. - Technische productachtergrond draagt bij aan soepel contact met en waardering door operationele surveyors aan boord van het schip. - Technische productachtergrond sluit minder aan bij perspectief van (kwaliteits)managers.
Beoordelen + interveniëren	Inspecteurs hebben het werk dat surveyors van klassenbureaus doen zelf gedaan. Zij beoordelen hierdoor vanuit praktisch perspectief: Niet vanuit de letter van de wet, maar vanuit het doel van de regel en de veilige situatie aan boord.
Algemeen	- Inspecteurs beschikken over veel ruimte voor keuzen. - Inspecteurs geven kaders vorm waardoor er relatief weinig frictie is tussen kaders en werkwijzen van inspecteurs. - Inspecteurs hanteren strategieën om het verzamelen en beoordelen van informatie in een systeem-regime makkelijker te maken.

Tabel 6.5 Kenmerken Zeevaart Klassen in de categorie 'individueel'

Selecteren van schip of klassenbureau	▪ Kantooraudits: Er is een wettelijke minimale auditfrequentie vastgelegd in internationale wetgeving. Potentieel is dit zelfs conflicterend met organisatieprincipe selectief en individuele opvattingen van inspecteurs over selectiviteit. ▪ Internationale context: NL houdt relatief intensief toezicht op de klassenbureaus. Inspecteurs willen concurrentievervalsing beperken, dus voelen druk om 'toezichtlast' te beperken. ▪ Productaudits: Sterke invloed praktische omstandigheden die de planning van audits bemoeilijkt. Agenda's van inspecteurs en inspectees moeten worden afgestemd en audits sluiten idealiter aan bij de bij planning van andere inspecties. ▪ Er is een beperkt tijdsframe beschikbaar waarin audits plaats moeten vinden; niet te vroeg, niet te laat. ▪ Type object heeft invloed, omdat het aanbod van schepen varieert en beperkt is. De mate van risicoselectie varieert daarmee.
Informatie verzamelen	▪ Omgevingsinvloeden blijken vooral bij product audits. ▪ Afhankelijkheden van andere actoren: het klassenbureau, de eigenaar en de werf voor beschikbaarheid van informatie (vooral bij product audits) ▪ Type object: 'Een schip moet varen', iedere dag dat een schip niet vaart kost geld. Dit beperkt de beschikbare tijd. ▪ Actualiteit zegt toezichtlast beperken: Inspecteurs willen reders al helemaal niet belasten met toezicht op klassenbureaus.
Beoordelen + interveniëren	▪ Wetgeving: Er is ruimte voor interpretatie van wetgeving, dit frustreert het inspectieproces. Tijdens audits vindt veel discussie tussen inspecteurs en surveyors plaats. (ook positief; verbetering van toepassing regels) ▪ Verhouding inspecteurs/inspectees: weinig klassenbureaus en daarmee repeat player relatie. Biedt mogelijkheden voor dossieropbouw/monitoring. ▪ Type object: de financiële gevolgen van een schip dat niet vaart zijn groot. Inspecteurs willen lasten beperken en zijn terughoudend met interventies als stilleggen of intrekken van de vergunning.

Tabel 6.6 Kenmerken Zeevaart Klassen in de categorie 'omgeving'

6.5 Conclusies en reflectie

In dit hoofdstuk is het toezicht op de klassenbureaus beschreven. De verplichting voor de inspectie om toezicht te houden is vastgelegd in een EU richtlijn en enkele IMO resoluties. De Nederlandse vlaggenstaat is vervolgens erg vrij in de manier waarop zij invulling geeft aan deze verplichting. De overdracht van taken aan de klassenbureaus heeft voor een verschuiving gezorgd in de relaties tussen actoren. Hoewel dit proces al een aantal jaren aan de gang is, blijkt dat de rolverdeling voor zowel inspecteurs als klassenbureaus en reders niet helemaal duidelijk is (voor inspecteurs wel, maar voor de sector niet). Inspecteurs geven zelf aan dat zij de rolverdeling wel duidelijk vinden, desondanks is het een nieuwer regime dan de andere vormen van toezicht in de zeevaart en inspecteurs zoeken naar manieren om invulling te geven aan hun rol en zoeken duidelijkheid. De inspectieorganisatie kan minimaal duidelijkheid creëren over de taken en verantwoordelijkheden van de inspectie. Tegelijkertijd is het een gegeven dat de visie op de rol van de inspectie en de taken van inspecteurs verandert. Dit vraagt van inspecteurs dat zij om moeten kunnen gaan met verandering en onzekerheid van de organisatie en de omgeving.

Inspecteurs die het toezicht uitvoeren hebben zelf een rol bij het vormgeven van het toezicht en kaders. Dit verklaart waarom, in tegenstelling tot verwachtingen op basis van literatuur, er weinig spanning is tussen regels van de organisatie en de uitvoering. Daarnaast betekent dit dat vooral op het operationele niveau invulling wordt gegeven aan de belangrijkste keuzes die het toezicht vergt. Voor inspecteurs is het van belang om inzichtelijk te maken op welke manier inspecteurs als individuen en als organisatie bijdragen aan het totale systeem van het toezicht op de klassenbureaus. Dit is voor inspecteurs niet altijd duidelijk in een regime met verschillende toezichthouders en inspecties en doet afbreuk aan voldoening en motivatie.

Kenmerkend voor het toezicht op de klassenbureaus is dat het plaatsvindt in een veld met veel verschillende actoren, zoals andere toezichthouders, verzekeraars, verschillende vlaggenstaten, werven en oliemaatschappijen. Inspecteurs zijn afhankelijk van een aantal van deze actoren en dit maakt hun werk lastiger, zowel bij de kantooraudits als bij de audits op productlocaties. Het is niet realistisch om de inspectie een centrale sturende rol toe te kennen in het veld, maar nu staan inspecteurs soms letterlijk met lege handen. Wellicht kan de organisatie de positie van inspecteurs versterken, bijvoorbeeld door vergroten van bevoegdheden bij toegang tot werven. Ook dit spanningsveld doet een beroep op de competenties van inspecteurs. Zij moeten zich bewust zijn van de rollen van de verschillende actoren, hun belangen en vervolgens in staat zijn in deze context te opereren.

De inspecteurs die toezicht houden op klassenbureaus hebben een technische achtergrond met veel vakinhoudelijke kennis van schepen. Bovendien hebben de inspecteurs het werk dat de surveyors doen ook zelf gedaan. Zij benutten deze kennis, met name bij productaudits. Klassenbureaus waarderen deze kennis. Bij systeemaudits zijn er inspecteurs die meer zoeken naar hun rol waarin ze minder kunnen leunen op de technische kennis en de onder toezicht staande een (kwaliteits)manager van een internationale organisatie is in plaats van een kapitein. Inspecteurs hanteren strategieën om hun positie te versterken. Dit doen zij door audits concreter in te vullen, zoals een verticale audit aan de hand van een specifiek schip. Door de overgang naar systeemtoezicht wordt minder beroep gedaan op de vakinhoudelijke kennis van inspecteurs. Zij staan als professional onder druk. Er zijn minder mogelijkheden voor leren door doen. Het is aan te bevelen dat de inspectie nadenkt over een manieren waarop inspecteurs hun professionaliteit kunnen behouden en de organisatie hun kennis kan benutten. De inspectie kan de positie van inspecteurs ten opzichte van grote internationale klassenbureaus versterken, door de professionaliteit van de inspectieorganisatie te vergroten. Te denken valt bijvoorbeeld aan de invoering van een kwaliteitsmanagement systeem. Als er behoefte is aan inspecteurs met ervaring, kan worden nagegaan of het een mogelijkheid is om inspecteurs te werven die in dienst zijn geweest bij klassenbureaus en dit werk verricht hebben.

De inspectie wil de professionaliteit van de uitvoerder vatten op systeemniveau. De achterliggende gedachte is het transparanter maken (voor de buitenwereld) van de werkwijze en werkzaamheden minder afhankelijk maken van specifieke professionals. Naast deze potentiële voordelen kent dit ook een keerzijde. Het kan botsten met de professionaliteit op operationeel niveau. Voor de inspectie is het de uitdaging om de professionaliteit op systeemniveau en op operationeel niveau met elkaar te verenigen. De betrokkenheid van inspecteurs bij de invulling van het toezicht draagt hier aanzienlijk aan bij.

7 Luchtvaart - Toezicht op onderhoudsbedrijven

7.1 Inleiding

Tijdens een supervisie sluiten de mannen de eerste dag van de inspectie af en bespreken het programma van de dag erna. Dan zal het vliegtuig worden bekeken. Ja, dan wordt het leuk glimlacht de inspectee. Ik maak een opmerking dat iedereen dat toch wel het leukste lijkt te vinden. Ja, dan worden we allemaal kleine jongetjes, grappen de inspecteurs en inspectees samen lachend.

In dit hoofdstuk wordt in detail ingezoomd op het toezicht op de onderhoudsbedrijven in de luchtvaart. De inspectie noemt dit ook wel het toezicht op luchtvaarttechnische bedrijven door middel van productinspecties. Na een beschrijving van de kaders is het uitgangspunt in dit hoofdstuk het operationele niveau en de praktijk van het toezicht.

De beschrijving in dit hoofdstuk is tot stand gekomen na het bijwonen van zes inspectiebezoeken waarbij in totaal vijf verschillende inspecteurs zijn geobserveerd tijdens hun werk. Een overzicht van de inspectiebezoeken is opgenomen in bijlage B. De cursieve tekst in tekstboxen in dit hoofdstuk vloeit voort uit de veldnotities die de onderzoeker maakte bij inspectiebezoeken. Daarnaast is de voorbereiding en nabespreking van de inspecties bijgewoond als die van toepassing waren. Omdat inspecties ook plaatsvonden op locaties met aanzienlijke reisafstand was er tijdens reistijd volop gelegenheid om de inspecteurs te vragen naar verwachtingen, keuzen en ervaringen. Daarnaast is informatie verzameld door participerende observatie op kantoor van de inspecteurs. Op deze manier zijn niet alleen data verzameld door het interviewen van inspecteurs, maar ook door het observeren van voor- en nabesprekingen van andere inspecties en telefonische contacten tussen inspecteurs en bedrijven. Het perspectief van de onder toezicht staande is in het onderzoek betrokken door na twee typen inspecties een vragenlijst af te nemen bij de inspectee. De vragenlijst en de respons op deze vragen is opgenomen in bijlage C. Deze vragenlijst heeft bovendien gediend als basis voor een interview. Daarnaast is de unitmanager van de inspecteurs geïnterviewd. Omdat het management gedurende het onderzoek is veranderd, is ook de nieuwe unitmanager geïnterviewd. Tot slot zijn verschillende documenten bestudeerd, zoals agenda's voor inspectiebezoeken, inspectierapporten, wetteksten en toezichtarrangementen.

In paragraaf 7.2 wordt de inrichting van het toezicht beschreven waarbij uiteen wordt gezet wat de kaders zijn die de inspecteurs helpen bij het uitvoeren van hun taken. In paragraaf 7.3 wordt het operationele inspectieproces uitvoerig beschreven. In paragraaf 7.4

vervolgens, wordt nagegaan waarom het operationele inspectieproces zich afspeelt op de manier zoals dit beschreven is in paragraaf 7.2. Het gaat met andere woorden om factoren die operationele inspectieprocessen beïnvloeden. In paragraaf 7.5 ten slotte, worden de bevindingen van dit hoofdstuk samengevat.

In de luchtvaart wordt veelvuldig gebruik gemaakt van vakspecifieke afkortingen. Om de leesbaarheid van dit hoofdstuk te vergroten is een aantal veel voorkomende afkortingen hieronder weergegeven. De toelichting volgt in de tekst.

ACAM	Aircraft Continuing Airworthiness Monitoring
ARC	Airworthiness Review Certificate
CAMO	Continuing Airworthiness Management Organisation
EASA	European Aviation Safety Agency
MAR (team)	Maintenance and Airworthiness Review (team)

7.2 Inrichting van het toezicht

De luchtvaartsector en de (internationale) wet- en regelgeving die daarop van toepassing is, is ingedeeld in vier domeinen, waar de luchtvaarttechnische bedrijven er één van is.²⁹ Het domein bestaat uit luchtvaartuigen die in Nederland staan geregistreerd. Deze luchtvaartuigen zijn in gebruik bij de luchtvaartmaatschappijen en de algemene luchtvaart. De eigenaren/houders van de luchtvaartuigen zijn gedurende hun hele levensduur verantwoordelijk voor de luchtwaardigheid van de luchtvaartuigen. Daarvoor maken zij gebruik van diensten van bedrijven die het ontwerp, de productie en het onderhoud van luchtvaartuigen en onderdelen verzorgen.³⁰ De Inspectie Verkeer en Waterstaat houdt toezicht op deze luchtvaarttechnische bedrijven. Het toezicht vindt onder andere plaats door middel van productinspecties op luchtvaartuigen om na te gaan of het werk van de bedrijven een veilig product oplevert. In dit onderzoek zijn drie typen productinspecties geobserveerd. Alle drie typen worden uitgevoerd door een groep inspecteurs die het Maintenance and Airworthiness Review team (MAR-team) wordt genoemd, wat verwijst naar de belangrijkste taken van het team.

Er zijn veel overeenkomsten tussen de drie typen inspecties die de inspecteurs uitvoeren. De inspecties bestaan grofweg uit twee delen; het verzamelen van informatie over documenten, procedures en systemen enerzijds en het verzamelen van informatie over de fysieke toestand van het luchtvaartuig anderzijds. Bij inspecties bij de grote luchtvaart werken de inspecteurs meestal in tweetallen, bij de kleine luchtvaart wordt een inspectie over het algemeen door één inspecteur uitgevoerd. Het verschilt per inspectie en per bedrijf

²⁹ Bron: visiedocument LTB 2007, p6

³⁰ Bron: visiedocument LTB 2007, p6

met welke personen van het bedrijf inspecteurs contact hebben. De eigenaar van het luchtvaartuig is verantwoordelijk voor het luchtwaardig houden van het vliegtuig. Vaak wordt de eigenaar vertegenwoordigd door een Continuing Airworthiness Management Organisation (CAMO) die het onderhoud aanstuurt. Tijdens inspecties hebben inspecteurs dan meestal contact met medewerkers van de CAMO. Het vliegtuig staat bij het onderhoudsbedrijf (een zogenoemd Part 145 bedrijf), dat het onderhoud in opdracht van de CAMO uitvoert. De CAMO maakt afspraken met het onderhoudsbedrijf en de CAMO geeft aan welk vliegtuig er beschikbaar is voor inspectie.

Er zijn ook verschillen tussen de drie typen inspecties, deze worden beschreven in de volgende paragrafen. Ondanks de verschillen tussen de inspecties die dit team uitvoert, heeft het bijwonen van alle typen inspecties bijgedragen aan het inzicht in operationele inspectieprocessen bij producttoezicht op luchtvaarttechnische bedrijven. Naast het uitvoeren van productinspecties verrichten inspecteurs ook andere werkzaamheden zoals het geven van ontheffingen en het keuren van onderhoudsprogramma's. In de volgende drie paragrafen worden de drie verschillende typen inspecties kort omschreven om vervolgens de kaders te beschrijven die voor deze inspecties van toepassing zijn.

7.2.1 ACAM-Productinspecties

Het eerste type inspectie dat in dit onderzoek wordt beschreven is de ACAM-productinspectie. ACAM staat voor Aircraft Continuing Airworthiness Monitoring. ACAM is een eis van EASA, Het European Aviation Safety Agency. Het doel is het monitoren van de Nederlandse vloot. Het ACAM-programma overstijgt de afdeling van de mannen van het MAR team. De productinspecties van het MAR team is één van de manieren waarop de Inspectie Verkeer en Waterstaat invulling geeft aan de EASA eis. Ook bepaalde inspecties van de collega's van de afdeling Luchtvaart Operationele bedrijven dragen bij aan ACAM. De ACAM-eis is vastgelegd in het zogenaamde part M van de EU verordening 2042/2003. Part M bestaat uit een sectie A met 'technical requirements' waar de bedrijven zich aan moeten houden en een sectie B met 'procedure for competent authority'. Sectie B van Part M vormt zodoende een kader voor het uitvoeren van de ACAM-productinspecties.

Selecteren van het luchtvaartuig

In Part M wordt dus geëist dat de 'the competent authority' inzicht krijgt in de staat van de vloot. Vervolgens staat er dat 'The survey programme shall include sample product surveys of aircraft'. Behalve deze eis voor het uitvoeren van productinspecties schrijft Part M geen aantallen inspecties per jaar voor. De inspectie geeft zelf invulling aan de eis en stelt in het jaarplan vast hoeveel van deze inspecties zij per jaar uitvoert. Ten tijde van dit onderzoek zijn er jaarlijks ongeveer zeventig inspecties gepland. Het plannen van inspecties gebeurt met behulp van een Excel sheet genaamd MAR team inspections planning, waarin in de

rijen per bedrijf alle typen luchtvaartuigen zijn opgenomen (figuur 7.1 op pagina 196). In de kolommen zijn de maanden van het jaar opgenomen. Per jaar maken de inspecteurs met behulp van deze sheet zelf een planning. Het jaarplan en de sheet maken op deze manier ook deel uit van het kader bij het selecteren van luchtvaartuigen.

Informatie verzamelen

Ook voor het verzamelen van informatie wordt het kader gevormd door sectie B van Part M. Daarin staat een lijst met zogenaamde 'Key Risk Elements' (KRE's). Dit zijn onderwerpen waarover inspecteurs tijdens de inspecties informatie kunnen verzamelen. De Key Risk Elements die genoemd worden zijn:

1. Airworthiness Limitations
2. Marking & Placards
3. Records
4. Configuration control
5. Ultimate Service Life
6. Structural Repair Manual
7. Operational Equipment
8. Minimum Equipment List
9. Flight Manual
10. Mass & Balance
11. Reliability Programma
12. Type Design
13. Maintenance Programma
14. Airworthiness Directives
15. Aircraft Assessment

Inspecteurs zijn niet verplicht om alle elementen te behandelen tijdens een inspectie. In de Excel sheet van de planning zijn vijftien kolommen opgenomen met de Key Risk Elements waar inspecteurs invullen welke onderwerpen bij de betreffende inspectie zijn behandeld. De vijftien elementen komen ook terug op de Compliance Checklist. Dit is een formulier dat de inspecteurs gebruiken bij de voorbereiding en tijdens het uitvoeren van de inspectie en dit formulier maakt daarmee ook deel uit van het kader dat de inspecteurs helpt bij het uitvoeren van de inspecties.

Informatie beoordelen en interveniëren

Tijdens een ACAM-productinspectie kunnen inspecteurs bevindingen constateren die van toepassing zijn op het onderhoudsbedrijf (Part 145 bedrijf) of op de CAMO. Deze organisatie stuurt het onderhoud aan dat wordt uitgevoerd door het onderhoudsbedrijf. Het inspectierapport gaat echter altijd richting de CAMO, die vervolgens weer contact heeft met het onderhoudsbedrijf.

Het kader voor het beoordelen van informatie en het plegen van interventies wordt wederom gevormd door de wetgeving. De opmerkingen in het rapport worden ‘findings’ genoemd. De inspecteurs hebben verschillende mogelijkheden om een weging toe te kennen aan een finding. In Part M wordt een onderscheid gemaakt tussen level 1 findings en level 2 findings. Level 1 findings zijn van toepassing bij de zwaarste findings, waarbij onmiddellijke actie wordt geëist. Level 2 findings zijn minder zwaar en de inspecteurs kunnen zelf een ‘appropriate action’ vaststellen. Daarnaast heeft de inspectie zelf de mogelijkheid tot het geven van een Level 3 finding vastgesteld. Deze wordt ingezet bij zogenaamde ‘attention items’. De omschrijving van de levels staan bovendien beschreven op het inspectieformulier dat de inspecteurs gebruiken. In Part M staat daarnaast over interveniëren beschreven dat er een ‘corrective action plan’ moet komen en de ‘root cause’ moet worden achterhaald.

7.2.2 Supervisie op een Airworthiness Review inspectie

Een tweede type inspectie dat de inspecteurs van het MAR-team uitvoeren is de supervisie op Airworthiness Reviews. Ieder luchtvaartuig moet beschikken over een Bewijs van Luchtwaardigheid. Dit certificaat is gekoppeld aan het Airworthiness Review Certificate (ARC) doordat een voorwaarde voor het bewijs van luchtwaardigheid (BVL) is dat eigenaren jaarlijks een Airworthiness Review Certificate aanvragen. Sinds 2008 gaat het om een vorm van tweedelijns toezicht, omdat CAMO's zelf een ARC mogen verlenen, nadat zij die bevoegdheid van de inspectie hebben gekregen. Bij een supervisie wordt een persoon geëxamineerd voor het verkrijgen van de bevoegdheid tot ARC-inspecteur. De persoon heeft dan de bevoegdheid om een Airworthiness Review Certificate af te geven.³¹ Dit is een soort privilege dat betekent dat de inspectie niet meer door de inspectie uitgevoerd hoeft te worden, maar dat de eigen ARC-inspecteur dit kan doen. De persoon kan een medewerker van het bedrijf zijn of een persoon van buiten de organisatie die door het bedrijf wordt ingehuurd voor de keuringen. Tijdens een supervisie wonen de inspecteurs een Airworthiness Review inspectie bij die door de toekomstige ARC-inspecteur wordt uitgevoerd. Overigens maken niet alle bedrijven gebruik van deze mogelijkheid en in deze gevallen wordt de Airworthiness Review inspectie door de inspecteurs van de inspectie uitgevoerd. Zij zijn zelf ook ARC-inspecteur. De basis voor het uitvoeren van een Airworthiness Review en voor het uitvoeren van een supervisie op een Airworthiness Review staat in Part M. In MA707 staan de eisen die worden gesteld aan Airworthiness Review Staff en MA710 kan gezien worden als het kader voor het uitvoeren van een Airworthiness Review.

³¹ Toezichtarrangement Luchtvaarttechnische Bedrijven, concept 2008, p42

Selecteren

Voor het plannen van supervisies vindt geen selectie plaats en er is dus ook geen kader voor selectie. Een bedrijf doet een aanvraag voor het ARC-privilege en de inspecteurs beoordelen elke aanvraag. De beoordeling wordt gestart door de collega's van een andere afdeling van de inspectie, die nagaan of de persoon op papier over de juiste bevoegdheden beschikt om zijn ARC-bevoegdheid te krijgen. Die collega's melden vervolgens aan de inspecteurs van het MAR-team wanneer er een supervisie plaats kan vinden.

Informatie verzamelen

Er is geen duidelijk kader waarin is vastgelegd welke informatie de inspecteurs tijdens een supervisie moeten verzamelen. Er is wel een kader voor de informatie die de ARC-inspecteur moet verzamelen en tijdens de supervisie volgen de inspecteurs de stappen van de ARC-inspecteur (de 'geëxamineerde'). De informatie die verzameld moet worden staat benoemd in MA707 en dit komt in grote lijnen overeen met de Key Risk Elements. Een belangrijk verschil is dus dat de toekomstige ARC-inspecteur deze informatie verzamelt in plaats van de IVW inspecteur die dat doet bij de ACAM-inspectie. Daarnaast moeten bij de Airworthiness Review verplicht alle onderwerpen gecontroleerd worden, terwijl dit bij een ACAM-productinspectie niet noodzakelijk is. De inspecteurs verzamelen informatie over het optreden van de ARC-inspecteur. Om het functioneren van de ARC-inspecteur te kunnen beoordelen verzamelen de inspecteurs echter zelf ook informatie over het product. Welke informatie verzameld moet worden is ook gestructureerd weergegeven op het Airworthiness Review Rapport dat zodoende een kader is voor de ARC-inspecteur en de inspecteurs.

Informatie beoordelen en interveniëren

De inspecteurs beoordelen het optreden van de toekomstige ARC-inspecteur. Het doel van de supervisie is om na te gaan of de persoon in de praktijk beschikt over de kwaliteiten voor ARC-inspecteur. Aan het einde van de inspectie is er een nabespreking waarin de inspecteurs hun indruk geven over de geëxamineerde persoon. De toekomstige ARC-inspecteur stelt een Airworthiness Review Rapportage op die hij naar de inspectie stuurt. De interventie van de inspecteurs bestaat uit een advies aan de collega's die eerder de documentatie van de persoon hebben goedgekeurd. Deze afdeling geeft uiteindelijk de ARC-bevoegdheid af.

7.2.3 Acceptatiekeuring

Een derde type inspecties dat wordt uitgevoerd door het MAR team is de acceptatiekeuring. Bij dit type inspectie gaat het om de acceptatie van een buitenlands vliegtuig in de Nederlandse vloot. Evenals bij Airworthiness Reviews geldt ook hier dat de acceptatie door een erkend bedrijf kan worden uitgevoerd (vaak de Nederlandse CAMO) of door de

Inspectie Verkeer en Waterstaat zelf. De inspectie voert de acceptatie bijvoorbeeld uit als het luchtvaartuig het eerste type is in het register of als het gaat om een nieuwe luchtvaartmaatschappij. De acceptatie vindt meestal plaats in combinatie met de Airworthiness Review. Waar het bij de Airworthiness Review gaat om de luchtwaardigheid, wordt er bij de acceptatie vooral gekeken naar de configuratie van het vliegtuig. Het kader voor acceptaties wordt gevormd door Part 21 subpart H.

Selecteren

Voor acceptatie inspecties vindt geen selectie plaats. Het toezicht is reactief, doordat inspectees een verzoek tot acceptatie indienen bij de inspectie. Er vindt wel een vorm van selectie plaats door de keuze om in bepaalde situaties verplicht te stellen dat de IVW de acceptatie uitvoert.

Informatie verzamelen

In de wetgeving wordt benoemd welke informatie verzameld moet worden voor de acceptatie. Op de planning sheet is dit vertaald naar de Key Risk Elements. Bij een acceptatie bekijken inspecteurs ten minste de elementen 2, 9, 10, 12, 13 en 15. Welke informatie verzameld dient te worden is vervolgens gestructureerd aan de hand van het acceptatierapport. Dit is een formulier waarop puntsgewijs de informatie genoteerd kan worden.

Informatie beoordelen

De beoordeling bestaat uit een acceptatierapport waarop inspecteurs opmerkingen plaatsen die moeten worden hersteld voordat het luchtvaartuig wordt geaccepteerd.

7.2.4 Verschillen en overeenkomsten typen inspecties

In de vorige paragrafen zijn drie typen inspecties beschreven. Het gaat om aangekondigde inspecties waarbij de primaire focus het product is. Een supervisie en een ACAM-productinspectie zijn wat betreft inhoud ongeveer gelijk, met het belangrijke verschil dat bij de supervisie de ARC-inspecteur het werk doet dat de inspecteurs tijdens een productinspectie doen. Hoewel inhoudelijk ongeveer dezelfde onderwerpen worden gecontroleerd verschilt het doel van de supervisie en de ACAM-productinspectie. De belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen de verschillende typen inspecties zijn in tabel 7.1 weergegeven.

	ACAM product inspectie	Supervisie op Airworthiness Review	Inspectie doet Airworthiness Review	Acceptatie keuring
Kader/basis	Part MB303	Part MA 707 (Part MA 710)	Part MA 710	Part 21 subpart H
Doel/vraag	Luchtwaardigheid: inzicht in staat NL vloot	Examen ARC inspecteur: Is de persoon in staat om een ARC inspectie uit te voeren?	Is het luchtvaartuig luchtwaardig?	Configuratie: Mag het vliegtuig wel in NL vliegen?
Ingang	Product	Product	Product	Product
Welke onderwerpen worden bekeken	Alle KRE's zijn mogelijk, inspecteurs kunnen selecteren	ARC inspecteur moet alle onderwerpen behandelen (eigenlijk niet KRE's)	Onderwerpen staan benoemd in wetgeving. Komt overeen met alle KRE's.	Minimaal de elementen: 2, 9, 10, 12, 13 en 15
Selecteren vliegtuig	Inspecteurs selecteren	Op aanvraag/aangeven andere afdeling	Op aanvraag	Op aanvraag
Rapport	Product inspection report	Aanbeveling richting toezichthouder	Airworthiness Review Report	Acceptatie rapport luchtwaardigheid
Uitspraak over	Luchtvaartuig	Persoon	Luchtvaartuig	Luchtvaartuig
Bevinding richting	Eigenaar/houder, vaak vertegenwoordigd door CAMO	ARC inspecteur (via andere afdeling IVW)	Eigenaar/houder, vaak vertegenwoordigd door CAMO	Eigenaar/houder, vaak vertegenwoordigd door CAMO
Toelating en Continuering	Geen toelating en continuering	Onderdeel van toelating en continuering	Onderdeel van toelating en continuering	Vorm van toelating en continuering

Tabel 7.1 Overeenkomsten en verschillen tussen typen inspecties

7.3 Het operationele inspectieproces

In deze paragraaf worden de operationele inspectieprocessen beschreven. Hierbij worden de logisch opeenvolgende stappen van het inspectieproces gevolgd: Selecteren van object of bedrijf, informatie verzamelen en informatie beoordelen en interveniëren. Iedere stap wordt in een afzonderlijke paragraaf beschreven. Het proces wordt voor de verschillende typen inspecties gezamenlijk beschreven. Daar waar relevante verschillen tussen de inspecties aanwezig zijn, worden deze expliciet benoemd. Wanneer een beschrijving alleen geldt bij één van de typen inspecties wordt dit ook aangegeven.

7.3.1 Selecteren van het luchtvaartuig

Alleen bij ACAM productinspectie vindt selectie plaats

Selectie op basis van spreiding en inschattingen inspecteurs. Beschikbaarheid luchtvaartuig is een essentiële randvoorwaarde en inspecteurs dragen een luchtvaartuig aan. Planning staat onder druk.

Alle inspecties zijn aangekondigd. Een verschil tussen de typen inspecties is dat er bij acceptaties en supervisies geen sprake is van selectie, terwijl dit bij de ACAM-productinspecties wel het geval is. Als het in deze paragraaf over selectie gaat, gaat het om die reden voornamelijk over het selecteren van luchtvaartuigen voor ACAM-productinspecties. Bij het selecteren van luchtvaartuigen voor de productinspecties maken de inspecteurs gebruik van de tabel in Excel waar een jaarplanning in wordt gemaakt. De sheet is gebaseerd op een voorbeeld dat in een appendix van Part M wordt gegeven (Appendix III to AMC M.B.303 (d)). In figuur 7.1 is een deel van de sheet van 2008 weergegeven.

AOC and complexed Products		Aantal vliegtuigen							Oktober	November	December	Aantal inspecties gepland	Phy. 15	AD's 14	AMP 13	
			Acceptatie Keuring	ARC Keuring	Vloot Inspectie	Quick Scan	21A.180 Inspectie									
			routine		non routine								12	2	4	
Cartier	C500 series	2										1				
Cityhopper	F50	14			1							1	1	1	1	
Cityhopper	F70	22										1				
Cityhopper	F100	15			1		1					2	7	1	1	
Cityhopper	Embrear											1				
Denim Air	F50	10										1				
Denim Air	DHC-8	9										1				
Exact software	Cessna 525	2														
Heerema	C500 series	1										1				
Interstate	ATR 42	1		1								1				
JetManagement	Falcon 900	1					1					1	1	1		
JetNetherlands	Falcon 2000	1										1				
JetNetherlands	C500 series	4			1											
KLM	B737	45			1							1	1	1	1	
KLM	B747	24			1							1	1	1	1	
KLM	B777	12										1				
KLM	MD11	6										1				
KLM	A330	10										1				
Etcetera.....		...										1				

Figuur 7.1 Deel van de MAR-team inspections planning sheet

In de eerste kolom van de sheet staan de verschillende CAMO's, onderhoudsbedrijven en een enkele eigenaar opgesomd. Als er bij een CAMO, onderhoudsbedrijf of eigenaar meerdere typen luchtvaartuigen zijn, staat voor dat bedrijf ieder type op een eigen regel genoemd. Vervolgens staat er in de sheet een kolom met het aantal luchtvaartuigen dat er van dat type bij die CAMO zijn. Ter verduidelijking: Cityhopper beheert dus vier verschillende typen vliegtuigen, waarvan er 14 F50's zijn. De verschillende CAMO's, onderhoudsbedrijven en eigenaren, staan ingedeeld in vijf categorieën: AOC en complexed products, General Aviation, Helicopters, Ballonen, Annex II/Other. Vervolgens bestaat de

sheet uit een paar kolommen waar wordt ingevuld wanneer er bepaalde inspecties zijn geweest, zoals een Acceptatie Keuring, een ARC-keuring of een ACAM-productinspectie. Dan volgen twaalf kolommen met alle maanden van het jaar. Daar wordt de planning daadwerkelijk ingevuld. In het begin van het jaar vullen de inspecteurs in grote lijnen in welke luchtvaartuigen ze van plan zijn om te selecteren. Vervolgens bekijken de inspecteurs per maand welke luchtvaartuigen beschikbaar zijn en maken zij concrete afspraken met de bedrijven over locatie, datum en tijd.

Verklaringen voor de manier waarop selectie van luchtvaartuigen tot stand komt

ACAM: Spreiding over verschillende typen luchtvaartuigen: De ACAM-productinspecties hebben als doel om inzicht te krijgen in de staat van de Nederlandse vloot. De inspecteurs vertellen dat dit de reden is om bij de selectie een variatie over verschillende typen luchtvaartuigen na te streven. Wanneer bij een bepaalde maatschappij altijd dezelfde typen luchtvaartuigen worden geïnspecteerd, is er nog geen informatie over de andere typen. Zoals een inspecteur het verwoordt: als je bij KLM altijd de 737 bekijkt, dan weet je nog niks over de 747. Een spreiding over verschillende typen is ook relevant omdat er aan een ander type luchtvaartuig andere mensen werken.

Jaarplanning: Rekening houden met de planning van supervisies en acceptaties: Supervisies, acceptaties en ACAM-productinspecties staan in dezelfde Excel planning sheet. Hoewel inspecteurs het niet expliciet noemen, zal er niet snel een ACAM-productinspectie worden uitgevoerd op een type waar al een supervisie is geweest of recent een acceptatie heeft plaatsgevonden. Inspecteurs zien bij sommige supervisies dezelfde informatie als zij tijdens een ACAM-productinspectie verzamelen. Inspecteurs proberen in deze gevallen ook een ACAM-rapport op te stellen, zodat deze ook telt voor ACAM. De planning van supervisies en acceptaties is dus leidend, de planning van ACAM-productinspecties is hier aanvullend op.

Jaarplanning: Rekening houden met de planning van de collega's van een andere afdeling van de inspectie: De inspecteurs van het MAR-team zijn niet de enige medewerkers van de inspectie die contact hebben met de bedrijven. De collega's van een andere afdeling van de luchtvaarttechnische bedrijven voeren systeemaudits uit voor de continuering van de erkenning. De inspecteurs van het MAR-team noemen deze collega's 'de toezichthouders'. Ieder bedrijf heeft min of meer een vaste toezichthouder die aanspreekpunt is voor het bedrijf. Inspecteurs vertellen dat zij bij het maken van de jaarplanning starten met het invullen van de auditplanning die de collega's hebben gemaakt. Zij willen in hun toezicht aanvullend zijn op de planning van de andere afdeling.

Resterende planning: afstemmen en samenwerking met een andere afdeling van de inspectie: Een deel van de afweging bij selectie vindt dus per jaar plaats, wanneer er een jaarplanning wordt opgesteld. Het is niet mogelijk om aan het begin van het jaar alle inspecties in te plannen, daarom vindt een ander deel van de selectie gedurende het jaar plaats. Ook bij de selectie gedurende het jaar blijkt sprake van afstemming met collega's van andere afdelingen. De inspecteurs van het MAR-team besluiten soms om aan te sluiten bij een bezoek van de collega en gaan dan gezamenlijk naar het bedrijf.

Er komt een collega van de andere afdeling binnen op de kamer van het MAR-team. De collega vraagt of de mannen al een planning hebben voor volgend jaar. Nee. Misschien kunnen ze wat combineren stelt de man voor. Ja juist zegt de inspecteur die dat duidelijk een goed plan vindt. De man vertelt naar welk bedrijf hij binnenkort gaat. De man vraagt aan één van de inspecteurs of hij mee wil naar het bedrijf, daar moet hij voor 15 februari naar toe. De inspecteur vindt dat een goed idee en de mannen praten verder over het bedrijf. De inspecteur vindt het op zich wel een leuk bedrijf waar ze alles netjes voor elkaar hebben.

Een oud luchtvaartuig biedt meer informatie dan een nieuwe: Tijdens het onderzoek wordt meerdere keren duidelijk dat inspecteurs een oud vliegtuig over het algemeen interessanter vinden om te inspecteren dan een nieuwe. Bij een nieuw vliegtuig heeft nog nauwelijks onderhoud plaatsgevonden en er zijn over het algemeen weinig of geen reparaties. Omdat het gaat om toezicht op onderhoudsbedrijven, geeft een oud vliegtuig over het algemeen dus meer informatie over het werk van het onderhoudsbedrijf. Inspecteurs nemen deze afweging alleen nauwelijks mee in de selectie, omdat het bedrijf aangeeft welk vliegtuig beschikbaar is. Bij een supervisie heeft een luchtvaartuig waaraan meer onderhoud is gedaan ook de voorkeur, omdat dan meer inzicht wordt verkregen in het optreden van de toekomstige ARC-inspecteur.

Meer productinspecties bij bedrijven die slechter presteren: In de wet- en regelgeving worden geen harde eisen gesteld aan het aantal inspecties dat per bedrijf of per type in een bepaalde periode moet worden uitgevoerd. Inspecteurs kunnen om die reden vrij variëren in de selectie. Hoewel de randvoorwaarde is om inzicht te krijgen in de gehele vloot (dus een spreiding), selecteren inspecteurs in de praktijk ook vaker typen van bedrijven waar zij eerder slechte resultaten constateerden. Hiervoor wordt overigens geen risicomodel gebruikt maar wordt geput uit eigen ervaringen en inschattingen.

Inspecteurs willen de operatie niet storen: Inspecteurs selecteren alleen luchtvaartuigen voor inspecties die in een hangar staan voor onderhoud. Het is voor de inspecteurs geen optie om een luchtvaartuig speciaal voor een inspectie aan de grond te houden. Dit zou grote financiële gevolgen hebben voor bedrijven, omdat een luchtvaartuig dat niet vliegt

nou eenmaal geen geld oplevert. Als gevolg daarvan is de beschikbaarheid van een luchtvaartuig een randvoorwaarde bij de selectie.

Een inspecteur legt uit hoe hij en zijn collega's de inspecties inplannen. De inspecteur vertelt dat er niet echt een systeem is in het selecteren in de verschillende variabelen. Meer een beetje hoe het uitkomt. Op basis van beschikbaarheid. Een vliegtuig vliegt weg. Je voelt het al een beetje.....lijkt de inspecteur half beschamend te lachen.

Selecteren beperkt mogelijk: bedrijf wijst luchtvaartuig aan op basis van beschikbaarheid: In de praktijk blijkt de selectie voor een groot deel plaats te vinden op basis van beschikbaarheid. Er wordt nagenoeg niet geselecteerd op een specifieke registratie, dat wil zeggen en specifiek vliegtuig. Wel wordt er geselecteerd op een specifiek type. Omdat een bedrijf vaak meerdere registraties van één type beheert is het over het algemeen wel mogelijk om uiteindelijk het type te inspecteren dat door inspecteurs wordt gekozen, maar zowel bij supervisies als bij ACAM-productinspecties is het bedrijf leidend in de keuze welk luchtvaartuig voor de inspecties wordt gebruikt.

Toelatings & continuerings inspecties krijgen prioriteit boven ACAM-inspecties: De ACAM-productinspecties zijn een deel van de taken van het MAR-team. De inspecteurs hebben ook zogenaamde Toelating & Continueringstaken, waarbij de bedrijven die een vergunning of een ontheffing willen hebben een aanvraag indienen bij de inspectie. Omdat de bedrijven de vergunningen en ontheffingen nodig hebben om hun luchtvaartuigen te opereren, is het voor hen belangrijk dat zij deze op tijd hebben. Zij zetten druk op de inspecteurs om de verzoeken met spoed te behandelen. Inspecteurs vinden het belangrijk om aan de vraag te kunnen voldoen. Dit blijkt bijvoorbeeld wanneer inspecteurs afwegen welke werkzaamheden zij zullen verrichten en er voor kiezen om eerst ontheffingen te doen. 'Dan kunnen de mensen vliegen'.

Beperkte capaciteit: Door toename van werkzaamheden komen inspecteurs niet aan de ACAM-inspecties toe: EASA stelt dat iedere autoriteit een ACAM-programma moet hebben. Maar door een verandering in wetgeving is er nu ook een verplichting voor de autoriteiten om supervisies uit te voeren bij bedrijven die de ARC-bevoegdheid aanvragen. In korte tijd vraagt een grote groep bedrijven de ARC-bevoegdheid aan, wat zorgt voor een toename van het werk van de inspecteurs. De inspecteurs hebben door een toename van het werk een gebrek aan capaciteit om ook de ACAM-productinspecties uit te voeren. Tijdens drukke periodes van supervisies zijn de ACAM-productinspecties tijdelijk stopgezet. In plaats van de geplande zeventig inspecties hebben de inspecteurs vierentwintig productinspecties uitgevoerd in dat jaar. EASA heeft dan ook tijdens een audit van de inspectie geconcludeerd

dat er niet voldoende invulling wordt gegeven aan de ACAM-eis. Het is in de ogen van de inspecteurs onmogelijk om al hun taken naar tevredenheid uit te voeren.

Door beperkte aantallen uitgevoerde inspecties wordt risicoselectie op basis van data bemoeilijkt: Eén van de inspecteurs maakt rapportages op basis van de bevindingen bij de verschillende maatschappijen. Omdat de planning van inspecties tegenvalt, of de inspecteurs nog niet zo veel inspecties uitgevoerd hebben als zij zouden willen, zijn de inspecteurs van mening dat er nog niet genoeg gegevens beschikbaar zijn. Het is daardoor lastiger om deze rapportages te gebruiken om uitspraken te doen over de naleving of als input te gebruiken voor de selectie van onderwerpen op algemeen niveau.

Beperkte capaciteit: door taakstelling wordt capaciteit beperkt vergroot: Het team is aangevuld met een collega van een ander afdeling om de mannen te ondersteunen bij het keuren van de onderhoudsprogramma's. Desondanks is er nog steeds een capaciteitstekort. Het is nog onduidelijk of het tijdelijke contract van een andere inspecteur verlengd zal worden. In 2009 is het management teruggekomen op de beslissing om het contract te beëindigen en is het contract tijdelijk verlengd. Het is onduidelijk of dit contract opnieuw verlengd zal worden. De inspecteurs zijn van mening dat zij klem zitten tussen internationale eisen en de taakstelling van de organisatie om het aantal werknemers te verminderen.

Een inspecteur vertelt over de beperkte tijd en de hoeveelheid werk. Het kan niet. Of ze hebben meer mensen nodig, of ze zouden met Europa moeten kijken of de eisen voor inspecties omlaag kunnen. De inspecteur is geen voorstander van dat laatste. Hij denkt dat het werk dat ze doen belangrijk is. Hij heeft het gevoel dat hij echt bijdraagt aan de veiligheid door de inspecties. De dingen die hij soms tegenkomt...

7.3.2 Informatie verzamelen

Proces van informatie verzamelen is een continu keuzeproces

in verschillende fasen. Er is een beperkt tijdsframe en bij de fysieke inspectie laten inspecteurs zich 'triggeren' bij keuzen.

Voor alle drie de typen inspecties die in dit onderzoek zijn geobserveerd geldt dat een deel van het verzamelen van informatie voorafgaand aan een inspectiebezoek plaatsvindt en een ander deel tijdens het inspectiebezoek zelf. Het deel voorafgaand aan het inspectiebezoek is in grote lijnen gelijk voor de drie typen inspecties. Inspecteurs raadplegen voorafgaand aan de inspectie het Bewijs van Luchtwaardigheid en het Type Certificaat. Daarnaast maken de inspecteur gebruik van het systeem TYCODAS, dat door de inspectiemedewerkers wordt gebruikt. Dit is een digitale versie van het register, waarin per

registratie van de Nederlandse vloot informatie is te vinden. Hier kijken de inspecteurs bijvoorbeeld naar de AD (Airworthiness Directives) status en naar remarks die zij of collega's hebben geplaatst bij de registratie. Inspecteurs stellen met deze informatie een dossier samen, dat zij meenemen naar een inspectie. Tijdens het verzamelen van informatie tijdens inspecties hebben inspecteurs contact met verschillende personen. Welke personen dit zijn verschilt per bedrijf. Personen waar inspecteurs veelal contact mee hebben zijn: de Quality Assurance Manager, de ARC-inspecteur, de accountable manager of de manager maintenance. Daarnaast hebben inspecteurs tijdens de fysieke inspecties vaak even contact met de onderhoudsmonteurs als die ter plekke aan het werk zijn.

Voor ieder type inspectie wordt in de wetgeving benoemd over welke onderwerpen er informatie verzamelt moet worden. Voor de ACAM-productinspecties zijn dit de Key Risk Elements. De onderwerpen uit het kader zijn voor de inspecteurs het uitgangspunt bij het verzamelen van informatie. De onderwerpen in de wetgeving zijn vervolgens gebruikt door inspecteurs om formulieren op te stellen die zij als leidraad hanteren tijdens inspecties en audits.

Formulier voor ACAM, de compliance checklist: De onderwerpen die aan bod kunnen komen zijn ook te vinden op de 'compliance checklist', waar de inspecteurs gebruik van maken. Dit is eigenlijk een oud formulier dat gebaseerd is op Part M en door de inspecteurs zelf is opgesteld. Tegenwoordig maken de inspecteurs de rapporten in het systeem PRES, maar de inspecteurs nemen het eerste blad van de compliance checklist nog mee naar inspecties. De inspecteurs vinden het prettig om aan de hand van dit formulier, waar de 15 Key Risk Elements schematisch opstaan, tijdens de inspectie te kunnen uitleggen welke onderwerpen er aan bod komen.

Formulier voor ARC: De Airworthiness Review Rapportage met leidende vragen. Ook voor de Airworthiness Review zijn de onderwerpen die in de wet zijn benoemd door de inspecteurs in een formulier verwerkt. Het is opgesteld voor de sector, zodat de ARC-inspecteurs dit kunnen gebruiken. Dat is weer voordelig voor de inspecteurs, omdat zij op deze manier de reviews van verschillende bedrijven in hetzelfde format krijgen aangeleverd. De inspecteurs gebruiken het formulier ook zelf als zij een review doen, en wanneer zij een supervisie doen. Op het formulier staan verschillende informatievelen benoemd, zoals gegevens algemeen, gegevens luchtvaartuig, aanbeveling ARC-inspecteur, vragen met betrekking tot de documentatie en vragen met betrekking tot de fysieke inspectie. Per categorie is een vraag omschreven waar een antwoord op gevonden dient te worden en de daarbij behorende referentie naar wettelijke bepalingen is gegeven.

Formulier voor acceptatie: Acceptatierapport luchtwaardigheid. Ook voor acceptaties zijn de onderwerpen die in de wet zijn genoemd waar informatie over verzameld moet worden verwerkt in een formulier; het acceptatierapport luchtwaardigheid. Op het formulier zijn bijvoorbeeld velden opgenomen over de gegevens van het gekeurde bedrijf, de algemene gegevens van het luchtvaartuig, aanbeveling van de ondergetekende, en de vereiste documenten/verklaringen/beoordeling voor afgifte. Tot slot staan er op het formulier velden voor opmerkingen en de rectificatie per opmerking. Het formulier bevat daarnaast een toelichting per vraag, omdat het ook door de sector wordt gebruikt wanneer erkende bedrijven zelf een acceptatie uitvoeren.

In deze paragraaf wordt beschreven wat afwegingen zijn bij het verzamelen van informatie en blijkt dat er veel omstandigheden zijn die het verzamelen van informatie gemakkelijker of juist lastiger maken.

Verklaringen voor de manier waarop informatie verzamelen plaatsvindt

Prioritering van onderwerpen op basis van risicothema's: Tijdens ACAM-productinspecties worden over het algemeen niet alle vijftien Key Risk Elements behandeld. Een deel van de selectie wordt gemaakt door een aantal thema's vast te stellen dat gedurende een bepaalde periode extra aandacht krijgen tijdens inspecties. Een voorbeeld gedurende het onderzoek is "Ultimate Service Life". Deze selectie is een vorm van prioritering, maar geen harde keuze om bepaalde elementen wel of niet te controleren.

Keuzen voorafgaand aan een specifieke inspectie op basis van eerdere resultaten: Voor een deel bepalen inspecteurs voorafgaand aan een individuele inspectie welke informatie zij zullen gaan verzamelen. De inspecteurs geven dan op de checklist aan welke onderwerpen in ieder geval aan bod zullen komen en overhandigen deze ook aan de inspectee. Die items zijn vetgedrukt. Er zijn verschillende manieren waarop inspecteurs deze selectie maken. Per inspectie kijken inspecteurs vaak naar de historie van het bedrijf of het type luchtvaartuig: Daaruit blijkt wat de zwakke punten zijn van het bedrijf of het type. Onderwerpen waarop een bedrijf de vorige keer goed scoorde krijgen minder aandacht dan onderwerpen waarop de vorige keer veel bevindingen zijn geconstateerd. Deze informatie halen inspecteurs uit de rapportages die één van de inspecteurs opstelt aan de hand van inspectieresultaten. De keuzen over informatie verzamelen zijn voor een deel ook gebaseerd op de algemene indruk die inspecteurs hebben van een bedrijf. Bij een bedrijf dat bijvoorbeeld bekend is om zijn slordigheid wat betreft Markings and Placards worden deze in ieder geval meegenomen. Tot slot krijgen inspecteurs bijvoorbeeld signalen van collega's om bepaalde onderwerpen te bekijken.

Tijdens een ACAM-productinspectie gaat de inspecteur in de cabine op zoek naar bepaalde haken waar gordijntjes aan worden gehangen. Die tip had de inspecteur gekregen van een collega die bij het bedrijf heeft gewerkt. De maatschappij maakt vaak gebruik van deze haken voor gordijntjes, en het zou ten koste kunnen gaan van de veiligheid doordat, zeker bij een ongeval, mensen zich eraan kunnen verwonden.

Keuzen ter plekke tijdens inspecties: De onderwerpen zoals die staan benoemd in de wetgeving en op de formulieren, zijn de basis voor het verzamelen van informatie, maar in de praktijk blijkt dat deze onderwerpen nog steeds erg breed en algemeen omschreven zijn. Een deel van de selectie vindt ter plekke plaats. Inspecteurs hebben nog steeds de keuze hoeveel informatie en welke informatie zij over een bepaald onderwerp verzamelen en hoe gedetailleerd zij gaan werken.

Dit wordt bijvoorbeeld duidelijk in het geval van de Key Risk Elements. Een inspecteur vertelt dat er een EASA-werkgroep is opgericht die tot doel heeft om de elements beter te omschrijven en onder andere na te gaan welke informatie er per element verzameld kan worden. Er bleken verschillen per lidstaat in de manier waarop de elements worden gebruikt. Dit geeft aan dat er ruimte is voor eigen keuzen.

Bovendien gebruiken de inspecteurs de agenda niet als strakke richtlijn: Ondanks de selectie per periode op thema's en de selectie per registratie, beide voorafgaand aan de inspectie, zien de inspecteurs dit over het algemeen niet als een strakke agenda. Hun werkwijze is om een inspectie "open" in te gaan. Zeker bij de fysieke inspectie van het luchtvaartuig gaat het om "je laten triggeren" terwijl inspecteurs het luchtvaartuig bekijken.

De keuze welke informatie te verzamelen hangt deels af van praktische omstandigheden: Welke informatie inspecteurs verzamelen hangt voor een deel ook af van de praktische omstandigheden. Dit geldt voor de fysieke inspectie van het luchtvaartuig. Omdat inspecties plaatsvinden tijdens het onderhoud, komt het voor dat niet alle functies beschikbaar zijn. Dit lijkt voor de inspecteurs echter geen probleem te zijn. Het is wederom niet noodzakelijk om alle onderdelen te controleren om een algemene indruk te krijgen van de luchtwaardigheid van het luchtvaartuig.

Tijdens een ACAM-productinspectie van een 737 blijkt het niet mogelijk om de motor van het luchtvaartuig te starten. Voor het onderhoud dat verricht wordt, is de stroom uitgeschakeld en daarmee zijn er onderdelen die de inspecteurs niet kunnen controleren.

Inspecteurs willen werkplezier vergroten en leren

Inspecteurs verzamelen ook informatie die zij interessant en leuk vinden en niet direct nodig is voor de inspectie. Alle inspecteurs die tijdens de inspecties zijn geobserveerd zijn meer dan twintig jaar werkzaam in de luchtvaart. Zij hebben, evenals de meeste inspectees, een sterke interesse in de sector, de vliegtuigen en ontwikkelingen daarin. Tijdens inspecties zijn er meestal één of meerdere momenten waarop de inspecteurs en inspectees elkaar foto's laten zien, informatie uitwisselen over nieuwe ontwikkelingen of een vliegtuig bekijken dat niet het onderwerp is van inspectie, maar waar de inspecteurs in geïnteresseerd zijn of waar de inspectees trots op zijn.

Bij de productinspectie van een helikopter staan er meerdere helikopters in de hangar. De inspecteurs zijn onder de indruk van een bepaald type en laten dit merken. De accountable biedt aan om in de helikopter uit de jaren 50 te kijken. Wauw wat een bakbeest, en maar één etcetera.. De mannen praten over bepaalde typen; heb jij er al wel eens gezien. Ja, de éne collega heeft er al een paar gezien en ze praten verder over de omvang van dit type. Een zelfde soort situatie doet zich voor tijdens een supervisie van een privéjet. Op een gegeven moment komt er een interessant type vliegtuig de hangar binnen waar medewerkers en inspecteurs vol bewondering naar kijken en over praten. Bij een andere supervisie laat een inspecteur de foto van een interessant type zien, die hij op de desktop van zijn laptop heeft staan. Het gesprek gaat levendig verder over dit type en de inspectee laat foto's zien van een vliegshow in de VS waar hij is geweest.

Product is interessanter dan papier: Een inspectie bestaat uit een controle van de administratie en een controle van het luchtvaartuig. Inspecteurs zijn zonder uitzondering overtuigd van het nut van beide, maar tijdens inspecties blijkt duidelijk dat het fysieke deel zonder twijfel het meest interessant is voor inspecteurs. De meeste inspecteurs hebben een technische productachtergrond en/of zijn zeer geïnteresseerd in luchtvaartuigen.

Inspecteurs willen niet bedreigend overkomen: Tijdens inspecties wordt het meerdere malen duidelijk dat inspecteurs het belangrijk vinden om niet bedreigend over te komen. Hierbij is het verschil tussen de typen inspecties relevant. Zeker bij supervisies vinden inspecteurs het belangrijk om de geëxamineerde op zijn gemak te stellen als zichtbaar is dat deze zenuwachtig is en er even niet uitkomt.

Doordat er meerdere mensen betrokken zijn, is er soms wel vijf paar ogen op de man gericht. Inspecteurs geven iemand bijvoorbeeld bewust even ruimte door naar het vliegtuig te gaan kijken, terwijl de persoon berekeningen maakt voor het nemen van een steekproef ter controle van de administratie.

Ook bij ACAM-productinspecties vinden inspecteurs het belangrijk om inspectees op hun gemak te stellen. Het doel is echter anders. Inspecteurs zijn van mening dat mensen die op hun gemak zijn ook meer vertellen, waardoor het informatie verzamelen weer gemakkelijker is.

Tijdens een productinspectie zijn er op verschillende plaatsen in de hangar monteurs en andere medewerkers aan het werk. Het wordt duidelijk dat de inspecteurs nauwlettend in de gaten worden gehouden. De inspecteur vertelt dat hij om die reden vaak even een praatje aanknoopt met mensen. Dan ontspannen ze meer en vertellen ze meer. Dit doet hij gedurende de inspectie ook.

Bij fysieke inspectie afstemmen met monteurs: Het luchtvaartuig wordt bekeken op het moment dat er onderhoud gaande is. Inspecteurs houden bij de inspectie van het luchtvaartuig rekening met de werkzaamheden die uitgevoerd moeten worden. Zij doen dit bijvoorbeeld door met de onderhoudsmonteurs af te stemmen.

Bij een productinspectie zijn alle stoelen uit het luchtvaartuig verwijderd en er wordt nieuwe vloerbedekking gelegd. De inspecteurs lopen naar het hoofd maintenance om te informeren naar de werkzaamheden en af te stemmen wat zij wel of niet kunnen bekijken, zodat zij minder tot last zijn.

Vastleggen van informatie: Inspecteurs vinden het belangrijk om de informatie die zij verzamelen vast te leggen. Dit versterkt hun positie bij beoordeling en interventie en ook in latere periodes, bijvoorbeeld bij audits door EASA.

Tijdens alle inspecties waar twee inspecteurs aanwezig zijn, leggen beide inspecteurs informatie vast. Bij de supervisie van een privéjet vertelt een inspecteur dat zij bijna nooit een duidelijke rolverdeling hebben als het gaat om vastleggen van informatie, maar dat ze wel geleerd hebben om alles op te schrijven. Dat is ook nuttig voor de EASA-audit die de inspectie krijgt. Inspecteurs vinden het belangrijk om in ieder geval iets overleggen, ook al is het dan in het Nederlands.

Inspecteurs hebben ieder een eigen aanpak waar te beginnen met informatie verzamelen: Inspecteurs beginnen meestal met de Airworthiness Directives, want zij zijn van mening dat bedrijven daar meestal wel ‘hun best op doen’. Daarnaast is er altijd een fysieke inspectie van het luchtvaartuig, zoals in de wetgeving wordt geëist. De aanpak bij een fysieke inspectie verschilt per inspecteur; de ene inspecteur zegt dat hij eigenlijk altijd aan de

binnenkant van het luchtvaartuig begint, terwijl de andere reageert dat hij eigenlijk altijd aan de buitenkant begint.

Een inspectie vindt vaak plaats tijdens het onderhoud: Een vliegtuig moet vliegen. Inspecteurs willen de operatie niet belemmeren en voeren daarom inspecties uit tijdens het onderhoud. Een voordeel van deze werkwijze is dat er onderdelen van het vliegtuig zijn die gemakkelijker toegankelijk zijn omdat het vliegtuig al ‘open’ ligt. Bij de productinspectie van een helikopter is de staart losgekoppeld van de romp en is ook de bovenkant van de onderdelen goed te benaderen omdat er grote steigers omheen gebouwd zijn. Een nadeel is dat niet alle onderdelen zijn te controleren omdat hier aan gewerkt wordt. Bovendien krioelt het in een vliegtuig soms van de mensen die aan het werk zijn, waardoor het letterlijk manoeuvreren is om bepaalde onderdelen te bekijken. Tijdens de productinspectie van een 737 moeten de inspecteurs voorzichtig door het vliegtuig lopen omdat er kwetsbare gootjes met lichtjes op de vloer worden gelegd en omdat de vloerbedekking is verwijderd en de lijmresten er voor zorgen dat de zolen aan de vloer blijven plakken.

Een vliegtuig moet vliegen en daardoor is er weinig tijd beschikbaar: Omdat het voor een maatschappij zo belangrijk is dat een luchtvaartuig zoveel mogelijk vliegt, wordt de duur van het onderhoud tot een minimum beperkt. Dit betekent dat luchtvaartuigen voor een korte periode in de hangar zijn. De inspectie moet binnen die periode afgerond worden. Over het algemeen zijn de inspecteurs in staat om een inspectie binnen de beschikbare tijd af te ronden. De beperkte tijd is voor de inspecteurs wel degelijk een gegeven waar zij rekening mee moeten houden.

Tijdens een geobserveerde inspectie blijkt de beperkte tijd van invloed op de planning. De inspectie loopt uit en de inspecteurs overleggen over de rest van de planning. De inspectee vertelt dat het vliegtuig die nacht nog gaat vliegen, dus morgen terugkomen is geen optie. Het werk moet vandaag afgerond worden, de prioriteit ligt nu sterker bij de fysieke inspectie van het luchtvaartuig.

Inspecteurs geven aan soms ook 's nachts te werken, omdat de kist dan binnen is. "Tja je kunt het wel eisen, overdag inspecteren, maar je wilt ook de operatie niet storen."

Inspecties zijn aangekondigd: inspectees kunnen een inspectie voorbereiden: Alle inspecties zijn aangekondigd. Daarom kunnen inspectees de inspectie voorbereiden. Een voorbeeld van voorbereiding is het toegankelijk maken van het luchtvaartuig door alvast een aantal panelen van het luchtvaartuig te verwijderen. De inspectee moet toegang geven tot de eenvoudig te benaderen ruimtes van het luchtvaartuig. Een andere manier van voorbereiden is het klaarzetten van documenten. Inspecteurs vertellen dat dit overigens

lang niet altijd gebeurt, en dat ze ter plekke aangeven dat ze Jan of Piet wel even zullen vragen om hem ‘open te schroeven’.

Wanneer de inspecteurs bij de productinspectie van een helikopter in een kantoor komen, staat er een aantal ordners op tafel en er ligt een waaier van documenten, keurig uitgespreid over de tafel. Die heeft de inspectee alvast klaargelegd en mogen de inspecteurs ook meenemen als ze dat willen. De inspecteurs zijn onder de indruk en laten dit aan de inspectee merken. Deze zegt dat het geen moeite is en dat ze de mapjes zelf ook gebruiken voor de ARC.

Beperkte voorbereiding door inspecteurs: Inspecteurs zijn niet altijd in de gelegenheid om inspecties zo uitgebreid voor te bereiden als zij zouden willen. Inspecteurs zijn desondanks van mening dat ze met hun kennis en ervaring een heel eind komen.

De inspecteur van de andere afdeling wordt met de auto opgepikt in zijn woonplaats. Hij had al gebeld omdat hij zich afvroeg of de afspraak wel door ging, die was al zo lang geleden gemaakt en ze hadden het er niet meer over gehad. De inspecteur vraagt of we dus een productinspectie gaan doen en of die dan onder ACAM valt. De andere inspecteur reageert dat hij moet bekennen dat hij zich beperkt heeft voorbereid. Hij heeft wel een uitdraaitje gemaakt (van de AD's in TYCODAS) en de inspecteur weet eigenlijk ook niet met wie ze gaan praten. Hij dacht (noemt een voornaam). Er is al wel wat mailcontact geweest om de afspraak te maken. Eerder bij de voorbereiding van de inspectie zei de inspecteur tegen de onderzoeker dat hij naast het printen, ook zijn inspecteurs kennis en zijn gezonde boerenverstand zal meenemen.

Een vliegtuig vliegt en sommige Nederlandse luchtvaartuigen komen nooit in Nederland: Een manager bij de inspectie vertelt dat een aantal jaren geleden inspecteurs naar het buitenland zijn gegaan om bepaalde toestellen te inspecteren. Dat bleek een puinhoop. Die zijn toen naar een andere (slechtere) vlag gegaan, omdat ze niet aan de Nederlandse eisen konden voldoen. Maar het is natuurlijk niet efficiënt om daar naar toe te gaan. En je zit ook met praktische bezwaren zoals het verkrijgen van toestemming voor een dergelijke reis.

Tijdens een supervisie merken de inspecteurs bij de start van de inspectie op dat zij trouwens wel net uit het vliegtuig gerold komen. De inspecteurs zijn net terug uit Brazilië, en vanwege de reis en de jetlag misschien wat minder scherp.

Internationale sector: bij acceptatie start informatie verzamelen in het buitenland: Als het gaat om een acceptatie van een luchtvaartuig moet de inspectie het eerst tot op zekere

hoogte goedkeuren voordat het überhaupt naar Nederland komt. Deze keuring gebeurt dus in het buitenland. Bij de acceptatie die in dit onderzoek is geobserveerd, is de inspectie van het product gestart in de Verenigde Staten.

Het onderhoud van luchtvaartuigen vindt plaats op locaties door heel Nederland: Informatie verzamelen is lastiger omdat inspecteurs naar de luchtvaartuigen toe moeten reizen en dit kost soms veel tijd. Inspecteurs hebben de mogelijkheid om in een hotel te overnachten bij inspecties op locaties met veel reistijd. Een extra complicatie vindt plaats wanneer de navigatie van de nieuwe inspectieauto van de inspecteurs niet blijkt te werken.

Tijdens een reis naar een inspectie op een locatie op aardig grote afstand, weegt de inspecteur af hoe hij zijn weg zal vinden. De inspecteur gebruikt de navigatie op zijn telefoon, maar voelt zich hier niet prettig bij. Het is een lange rit en hij wil die accu niet leegmaken, omdat hij zijn telefoon waarschijnlijk nog nodig heeft tijdens de inspectie.

Omgaan met capaciteitstekort: Inspecteurs kunnen een ARC-inspectie ook tellen als een ACAM-productinspectie. Als inspecteurs een ARC uitvoeren, levert dat min of meer dezelfde informatie op die bij ACAM-productinspectie wordt verzameld. Bovendien is de inspecteur er dan ook zelf bij. In de praktijk blijkt dit echter lastig. De inspecteurs vertellen later dat ze de informatie wel gebruiken, maar dat ze niet een heel ACAM-rapport invullen. Ze gebruiken de bevindingen om rapportages op te stellen. Dit kan alleen in de gevallen waar een supervisie geordend verloopt, zodat de informatie voor ACAM verzameld is. De inspecteurs moeten het gevoel hebben dat zij inzicht in de luchtwaardigheid hebben gekregen. Een inspecteur merkt op dat hij ziet dat ook niet iedereen dat altijd doet, daar hebben ze nog geen afspraken over gemaakt.

Beschikbare tijd neemt af door vertraging tijdens reis: Inspecteurs reizen soms met de trein naar een inspectie, of zij reizen vanuit huis met de trein naar kantoor om daar met de dienstauto naar de inspectie te gaan. Het komt voor dat inspecteurs vertraging hebben met de trein en dus later aankomen bij de inspectie. De beschikbare tijd neemt zodoende af. In een geval in dit onderzoek werkten de inspecteurs in tweetallen. De andere inspecteur had geen vertraging en kon de inspectie op tijd starten. Al zijn ze nog nauwelijks begonnen.

Beschikbare tijd neemt af doordat het kantoor slecht te vinden is:

De inspecteurs hebben te maken met praktische omstandigheden zoals reistijd, vertragingen met het openbaar vervoer. Ook de locaties zijn niet altijd in één keer te vinden of toegankelijk. In een extreem geval levert dit een vertraging van 35 minuten op. Hoewel dit een uitzondering is, komt een vorm van vertraging regelmatig voor.

Bij een van de geobserveerde inspecties moet de inspecteur een paar keer omrijden en het bedrijf is telefonisch niet te bereiken. Hij arriveert eerst bij de ene parkeerplaats, onder de slagbomen door om daar te vragen of hij op de juiste locatie is. Vervolgens doet hij een poging bij een andere parkeerplaats en heeft de juiste locatie gevonden.

Een ander voorbeeld van oponthoud vindt plaats voor aanvang van een supervisie waar de inspecteur even zoekt naar de juiste ingang van het gebouw. Hij komt vervolgens in een sluis terecht tussen schuifdeuren, waarvan de tweede deuren niet openen en de inspecteur het gebouw dus niet in kan. Er staat een telefoon en de inspecteur zoekt een nummer op. Uiteindelijk wordt de inspecteur opgemerkt en kan de inspecteur het gebouw binnen. De medewerker biedt zijn excuses aan en brengt ons naar de juiste persoon.

Gedrag en houding van inspectees: Over het algemeen wordt het contact tussen inspecteur en inspectee gezien als samenwerking, maar er zijn ook situaties waarin inspecteurs worden tegengewerkt of inspectees in ieder geval niet van harte meewerken. Uit reacties van inspecteurs op situaties tijdens inspecties blijkt dat zij af en toe een soort wantrouwen hebben en zich afvragen of de inspectee bewust situaties manipuleert of beïnvloed. Hierbij is er een verschil tussen de typen inspecties. Supervisies en acceptaties zijn op verzoek van de inspectee, en de inspectee heeft er belang bij om zijn medewerking te verlenen, zodat de inspectie vlot wordt afgerond en hij zijn goedkeuring krijgt. Bij productinspecties ontbreekt dit belang en komt het vaker voor dat inspectees bijvoorbeeld tijdrekken door een lunch op locatie, zodat er minder tijd beschikbaar blijft voor de inspectie.

Een inspecteur vertelt over een inspectie waarbij het vliegtuig later kwam. De inspecteur vermoedde dat de medewerkers het bewust niet tegen de inspecteurs hadden gezegd. De inspecteurs zijn toen alvast begonnen met papierwerk. Toen het vliegtuig later kwam hadden de inspecteurs elkaar aangekeken; ja, ze gingen door, ook al werd het nachtwerk. Ook om de kwaliteitsmanager een beetje terug te pakken. Die moet er dan de hele tijd bij blijven.

Tijdens inspecties wordt duidelijk dat inspecteurs een verschil ervaren in houding tussen bedrijven en personen als het gaat om openheid ten aanzien van inspecteurs en de inspectie. Inspecteurs vinden de open houding belangrijk om hun werk goed te kunnen doen.

Tijdens de supervisie bij een privéjet spreekt één van de inspecteurs met de accountable manager. De inspecteur vertelt voorafgaand aan de supervisie al dat de man veel meer open is dan zijn voorganger. De voorganger zag het toch meer als de IVW is alleen maar lastig en

de man probeerde alles af te schermen. Deze man is meer van de open communicatie vindt de inspecteur, dat is beter.

Inspecteurs afkomstig uit de sector: Er wordt vaak gezegd dat de luchtvaartwereld een kleine wereld is. Tijdens de inspecties komt dit beeld ook naar voren. Het lijkt alsof iedereen elkaar kent, of in ieder geval weer dezelfde mensen kent. Het lijkt soms één groot weerzien van bekenden. Bij een acceptatie blijkt dat de inspecteur en de medewerker elkaar nog kennen van de tijd dat ze allebei voor een andere luchtvaartmaatschappij werkten. Een inspecteur heeft heel wat jaren lesgegeven. Een collega vertelt dat er tijdens inspecties dan ook vaak medewerkers zijn die les hebben gehad van hem en hem aanspreken met ‘meneer’ (als in docent). Ook uit het werk dat de bedrijven aanleveren aan de inspecteurs blijkt uit hetzelfde format en opmaak dat er contact is tussen bepaalde maatschappijen. Een inspecteur vertelt tijdens een supervisie dat het voor- en nadelen heeft als je veel mensen kent.

Informatiehuishouding voor ‘zachte’ informatie: Inspecteurs hebben samen met collega’s van het register de mogelijkheid om in TYCODAS³² per registratie ‘remarks’ te plaatsen. Inspecteurs leggen uit dat iemand die iets heeft gehoord of gelezen in een magazine, daar een aantekening van kan maken, zodat degene die de inspectie gaat doen dit weet. Bijvoorbeeld dat er een aanvaring is geweest met schade. Deze soms niet onderbouwde gegevens kunnen zo toch meegenomen worden als input voor de inspectie.

Er zijn typen luchtvaartuigen: Bepaalde informatie, zoals het Airplane Maintenance Manual, krijgt de inspecteur ter plekke. Inspecteurs vinden dit geen probleem, ze kennen dit soort vliegtuigjes en kunnen daardoor ter plekke snel wijs worden uit de documenten. Sommige typen kennen inspecteurs minder goed, dan hebben inspecteurs methoden om dit te ondervangen.

Als de inspecteurs bij een van de motoren van het vliegtuig wat aantreffen dat hen niet in orde lijkt, loopt een inspecteur naar de andere motor om te kijken hoe de situatie daar is. Dit type kennen de inspecteurs niet zo goed. Een linker en een rechter motor zijn altijd hetzelfde, dus het geeft informatie om die met elkaar te vergelijken.

Veel documentatie bij een vliegtuig: Bij een acceptatie gaat het om continuing airworthiness en dan moet alles te herleiden zijn. Dit geldt ook voor al het onderhoud dat aan het luchtvaartuig is gedaan, dit moet gedocumenteerd zijn. Dit kan veel zoekwerk opleveren,

³² De applicatie waarmee het proces voor verlenen van vergunningen, van aanvraag tot en met de betaling ondersteund wordt.

wanneer de benodigde documenten niet meteen zijn te vinden en ook binnen een document is het soms zoeken. Een type certificaat kan bijvoorbeeld wel zestig pagina's zijn.

Tijdens de acceptatie is alle documentatie vanuit Amerika (waar het vliegtuig vandaan komt) overgebracht naar Nederland. In de kamer waar de inspecteurs en de medewerkers zijn geïnstalleerd voor het controleren van het papierwerk, staan verschillende stapels met boxen en dozen. Het zijn twee verschillende bergen waar de inspectie letterlijk tussendoor klautert om de juiste box te vinden. Het is fysiek zwaar om de dozen te verplaatsen. De inspecteurs en de medewerkers grappen dat dit nog wel meevalt, bij sommige oudere vliegtuigen is de omvang van de documentatie ongeveer gelijk aan de omvang van het vliegtuig zelf.

Meerdere inspectees betrokken: Tijdens inspecties zijn over het algemeen meerdere medewerkers van het bedrijf betrokken. Zeker bij een supervisie willen inspecteurs erachter komen of de specifieke persoon die zijn bevoegdheid wil halen over voldoende kennis en vaardigheden beschikt om deze bevoegdheid te krijgen. Dit wordt lastiger wanneer er meerdere personen bij discussies betrokken zijn.

Tijdens een supervisie in het onderzoek legt de accountable manager aan de inspecteurs uit waarom er een tweede man bij is. Deze man zal op termijn ook ARC-inspecteur worden en deze kan dan alvast meekijken. De inspecteurs leggen uit dat de ervaring leert dat als er twee mensen tegelijk beoordeeld worden, dat je dan maar kleine stukjes ziet van één persoon en je wilt het totale plaatje hebben. De tweede persoon gaat toch mee, maar er blijkt al snel dat hij discussie overneemt van de persoon die wordt beoordeeld. De inspecteurs sturen op verschillende momenten bij en proberen de aandacht te leggen bij de man die wordt beoordeeld. De inspecteurs overleggen hoe ze dit een beetje tactisch kunnen aanpakken en de man duidelijk maken dat hij stoort, zonder de relatie onder druk te zetten. Als de man met de accountable manager in gesprek is vraagt een inspecteur aan de 'geëxamineerde' of hij het prettiger vindt zonder de extra man. Hij reageert dat dit beter is, hij vindt het een beste man, maar....De man lijkt opgelucht. Als de extra man het weer over lijkt te nemen door te zeggen dat hij niet blij is het met engine logboek, reageert een inspecteur naar mijn idee galant door te zeggen dat ze nu kijken hoe de geëxamineerde het doet. (en dus niet zijn mening vragen.) In vervolgsituaties is de geëxamineerde nu assertiever en pakt al gauw een map terug waar de extra man al in was begonnen.

ICT-voorzieningen: Inspecteurs hebben gemak van ICT-voorzieningen zoals hun laptop en elektronische databases. Tijdens inspecties leggen zij een deel van de informatie die zij verzamelen en beoordelen vast op de laptop en beginnen zij alvast met het opstellen van het inspectierapport als daar tijd voor is. Tegelijkertijd wordt duidelijk dat inspecteurs hun

eigen aanvullende voorzieningen treffen. Een voorbeeld is een externe harde schijf die de inspecteur meeneemt naar inspectie omdat hij het handig vindt om alle data altijd bij de hand te hebben. Hij heeft de schijf zelf gekocht, maar niet gedeclareerd. In die periode is net het declareergedrag van Wouter Bos in opspraak gekomen, dus het zorgt voor vermaak tijdens de acceptatie waar dit ter sprake komt. Een ander voorbeeld is een programmaatje om de gegevens op het netwerk met de harde schijf van de laptops te synchroniseren. In andere gevallen maken de inspecteurs uit praktische overwegingen geen gebruik van de beschikbare middelen zoals bijvoorbeeld beveiligde USB-sticks. Voor inspecteurs is dit blijkbaar geen veiligheidsprobleem.

Tijdens de productinspectie op een helikopter bekijken de mannen een service bulletin op de computer van de inspectee. De inspectee vraagt of de inspecteurs een kopie willen hebben. Een inspecteur zegt dat het beter is als het digitaal gaat, want het is een groot document om te printen. De ene inspecteur vraagt aan de andere of hij een onbeveiligde USB-stick bij zich heeft. Dat heeft hij wel. De inspecteur die de vraag stelt heeft alleen een beveiligde stick bij zich, en dat is zo'n gedoe met inloggen enzo. Als de inspectee de stick in de computer stopt vraagt de man: Anything on there I shouldn't see? De inspecteur reageert: A lot! So don't copy. De sfeer is positief.

Lesgeven: Inspecteurs hebben het gevoel dat ze tijdens supervisies bijna lesgeven en sommige inspecteurs spreken zelfs van opvoeden.

Bij een inspectie nemen de inspecteurs de inspectee op sommige momenten bijna stap voor stap mee in het proces door vragen te stellen als: En wat is de volgende stap? En om dit punt af te ronden moeten we x nog hebben. En om deze selectie te maken kun je gebruik maken van....

Beperkte voorbereiding bij supervisie heeft grote gevolgen: Niet alle inspectees bereiden de supervisie goed voor, waardoor de inspecteurs in de praktijk bijna de hele supervisie meedraaien. Dit kost veel tijd en het komt voor dat de inspecteurs nog een keer terug moeten komen om de supervisie af te ronden.

Tijdens een supervisie blijkt er sprake te zijn van een misverstand en geven de medewerkers aan dat zij dachten dat de inspecteurs alles wilden zien. De inspecteurs verduidelijken dat zij vooral het resultaat en werkwijze willen zien, het kost nu te veel tijd.
De inspecteurs vertellen ook over een supervisie in een plaats in Spanje. Daar was de supervisie ook slecht voorbereid. Door die slechte voorbereiding is het werk nog niet af. De inspectee bedacht bijvoorbeeld ter plekke dat bepaalde documenten nodig waren en moest

die nog zoeken. Dit heeft veel tijd gekost en nu moet de supervisie later nog afgemaakt worden.

Er zijn veel actoren betrokken bij bedrijfsprocessen: Tijdens de acceptatie blijkt dat er veel actoren betrokken zijn met ieder zijn eigen belangen. Zo is er een eigenaar, een houder, een CAMO en een onderhoudsbedrijf. Maar er is bijvoorbeeld ook een rol voor fabrikanten, leasemaatschappijen, de competent authorities van andere Europese landen, of de FAA van de VS.

Het vliegtuig komt van een maatschappij van een ander land, en die hebben hem weer geleased van een leasemaatschappij. Eigenlijk wilde de maatschappij het toestel nog niet kwijt, want ze waren bij een incident ook al een ander toestel kwijtgeraakt. Toen zaten ze al krap in hun vloot, en nu dus nog krappier. Dus de maatschappij heeft niet meegewerkt aan de acceptatie. Het hele proces heeft heel lang geduurd. Het toestel zou drie maanden eerder al overgaan.

Tijdens de acceptatie spreken de medewerkers en de inspecteurs over de EASA en de FAA die volgens hen bilateraaltes hebben waardoor het allemaal niet meer te volgen is. Tijdens de supervisie blijkt dit het geval wanneer de inspecteurs bij de supervisie aanlopen tegen een probleem van Cesna. Hun handboek bevat fouten.

Inspecteurs zijn trots op hun bedrijf: Tijdens de acceptatie komt een manager binnen en vertelt over positieve ontwikkelingen van het bedrijf. Dit geeft de inspecteurs inzicht. De manager vertelt dat ze vaak zo snel mogelijk het vliegtuig willen laten zien omdat ze daar trots op zijn, en niet het papierwerk waar in dit geval ook een verbetering zichtbaar is.

Taalbarrières bemoeilijken het verzamelen van informatie: De luchtvaart is een internationale sector waar de taal over het algemeen Engels is. Toch hebben inspecteurs te maken met documenten in talen die zij niet beheersen, dit compliceert het verzamelen van informatie.

Tijdens de inspectie van een helikopter is er onduidelijkheid over een document. De mannen gaan op de website van ENAC (de Italiaanse autoriteit) kijken, dat is in het Italiaans. De monteur heeft toevallig een Italiaanse collega die hij er bij haalt en die de Italiaanse tekst kan vertalen.

Op kantoor roept een inspecteur wie er goed is in Frans. Hij heeft nu een document gekregen voor een aanvraag, maar hij weet niet zeker wat het is. Uiteindelijk belt hij naar de aanvrager om uitleg in het Engels te vragen.

Inspecteurs geven de voorkeur aan werken in tweetallen: Tijdens inspecties waar inspecteurs in tweetallen werken stemmen zij op verschillende momenten met elkaar af welke informatie zij nog moeten verzamelen. Met zijn tweeën zie je meer. Zij vinden dit ook praktisch om na te gaan of ze niets vergeten zijn.

Tijdens een supervisie komt het ter sprake dat je nooit alle afwijkingen kunt vinden. De inspecteur en de ARC-inspecteur zijn het met elkaar eens: Je ziet ongeveer 80% van de dingen. Een collega ziet weer 80% van de dingen die jij niet hebt gezien. In het begin baal je daar verschrikkelijk van dat een ander dan nog wat vindt, maar het is gewoon zo.

De afwezigheid van de inspectie bij een inspectie heeft voordelen: De inspecteurs krijgen soms veel vrijheid van inspectees bij het uitvoeren van een inspectie. Inspecteurs vinden dit over het algemeen prettig werken. Inspecteurs vertellen dat er grofweg een onderscheid is tussen de grote bedrijven en de kleine. Bij de grotere is het vaker beleid om een inspectie die toelichting geeft mee te laten lopen met inspecteurs. Inspecteurs maken vervolgens gebruik van het feit dat ze met zijn tweeën zijn: Een inspecteur loopt mee met de ‘prater’ de ander heeft wat meer ruimte om na te denken. Want daar zit volgens de inspecteurs het nadeel: als je ergens naar wijst dan is er iemand bij die daar direct op reageert en die toelichting kan en wil geven. Dit kost tijd en inspecteurs geven aan dat ze soms afstand nodig hebben om na te denken over wat er aan de hand is.

Inspecteurs moeten voor één inspectie op verschillende locaties zijn: Voor alle type inspecties hebben inspecteurs zowel het luchtvaartuig als de documentatie nodig. De agenda is over het algemeen zo dat er een deel voor het papierwerk wordt ingepland en een stuk voor de fysieke inspectie van het luchtvaartuig. In de praktijk komt het echter nog wel voor dat er van het luchtvaartuig naar de administratie en terug gewisseld moet worden. In die gevallen is het heel efficiënt om beide bij elkaar te hebben. Daarnaast is het praktisch als de lunch ook in het gebouw is waar de inspectie plaatsvindt.

Tijdens de opening van de inspectie vertelt de medewerker dat hij een korte lunch heeft geregeld in huis. Hij weet dat de mannen het graag in huis hebben en doorwerken vertelt hij erbij. De inspecteur vertelt later dat er veel bedrijven zijn die een lunch buiten de deur proberen te organiseren: hoe langer de lunch, hoe minder tijd voor de inspectie.

Gemakkelijker doordat het luchtvaartuig goed toegankelijk is: Na het papierwerk bij de acceptatie willen de inspecteurs het vliegtuig bekijken. Daarvoor is toegang tot het platform Schiphol nodig, omdat het vliegtuig daar is. De inspecteurs hebben de benodigde autorisatie geregeld. Als onderzoeker heb ik die niet en kan daarom niet mee. Daarnaast moet ook de auto geautoriseerd zijn om het platform op te mogen. De medewerkers van het bedrijf weten niet zeker of hun (net nieuwe) auto er al op kan. Bij toeval zijn de inspecteurs met een auto van de collega's die veel op het platform komen voor inspecties. Met de auto die uitgerust is met zwaailichten kunnen ze de inspectie zonder problemen voortzetten.

Bedrijven gebruiken formulieren en format van de inspectie: De inspecteurs hebben een aantal formulieren opgesteld die ook door de bedrijven worden gebruikt voor de acceptatie en Airworthiness Review. Naast deze formulieren hebben de inspecteurs bijvoorbeeld een "Checklist airworthiness review certificate" opgesteld. De inspecteurs hebben een aantal checklisten van bedrijven gecombineerd die er goed uitzagen. Nu bieden ze dit als een soort service aan bedrijven aan, zodat zij bij Airworthiness Reviews volgens hetzelfde format kunnen werken. Het voordeel voor de inspecteurs is dat de informatie op deze manier gestandaardiseerd word aangeleverd.

Bedrijven communiceren onderling en stemmen werkwijzen af: Inspecteurs merken dat de bedrijven waar zij op toezien soms onderling samenwerken. Dit is nuttige informatie voor inspecteurs en biedt ook voordelen bij het verzamelen van informatie, bijvoorbeeld wanneer bepaalde procedures volgens hetzelfde format zijn opgesteld.

Bij de voorbereiding van een supervisie bekijkt de inspecteur de ARC-procedure van het bedrijf. Het is in hetzelfde format opgesteld als die van een ander bedrijf, daar kun je uit concluderen dat ze veel samen doen. Dat had de inspecteur al gedacht. Tijdens het voorstellen bij de audit blijkt dat veel werknemers van het bedrijf ook voormalige werknemers van het andere bedrijf zijn.

7.3.3 Informatie beoordelen en interveniëren

Beoordelen en interveniëren wordt gekenmerkt door veel discussie

Veel discussie over interpretatie van wet- en regelgeving. Inspecteurs staan open voor situaties ter plekke, maar grijpen altijd terug op wetgeving.

Aan het eind van een inspectie trekken de inspecteurs zich meestal terug om de debriefing voor te bereiden. Inspecteurs lopen hun bevindingen langs en overleggen welk level zij daaraan zullen toekennen. De debriefing vindt meestal plaats op de plek waar ook het

openingsgesprek en/of een groot deel van de inspectie heeft plaatsgevonden. Afhankelijk van beschikbaarheid zijn verschillende medewerkers aanwezig; ARC-inspecteur, kwaliteitsmanager, engineering. Een inspecteur loopt de bevindingen langs. De inspecteurs werken naderhand het rapport uit en sturen dit op een later moment naar de CAMO. Voor de follow up maken inspecteurs gebruik van een bewakingssysteem waarin staat welke findings er open staan en wanneer die 'due' zijn. Er verschijnt een melding wanneer dit bijna het geval is; dan neemt een inspecteur weer contact op met de maatschappij. De bevindingen worden gebruikt voor het maken van rapportages. Eén van de inspecteurs maakt rapporten waarin resultaten worden geanalyseerd en grafisch weergegeven.

Verklaringen voor de manier waarop beoordelen en interveniëren plaatsvindt

Inspecteurs willen niet alleen gebreken benoemen, maar ook positieve beoordelingen expliciteren: Tijdens inspecties laten inspecteurs het regelmatig weten wanneer zij van mening zijn dat 'zaken goed op orde zijn' of iets 'er goed uitziet'. Inspecteurs beseffen dat het voor inspectees ook belangrijk is om bevestigd te krijgen dat zij hun zaken goed op orde hebben. Hiervoor is een meer overall beoordeling van het bedrijf nodig bij terugkoppeling van de inspectie.

De nieuwe unitmanager is bij de afsluiting van de productinspectie aanwezig geweest. Na afloop van de inspectie staan de twee inspecteurs en de manager buiten voor het pand na te praten. De manager vraagt of het bedrijf het nu goed op orde heeft of niet. De inspecteurs antwoorden dat ze het goed doen. De manager vraagt of de inspecteurs dat ook aan de medewerkers van het bedrijf verteld hebben. Dat hebben de inspecteurs niet. Wanneer een medewerker, die ook tijdens de audit is gesproken naar buiten komt, vertelt een van de inspecteurs dat ze het er net over hadden; dat het bedrijf het goed gedaan heeft. Er verschijnt een grote glimlach op het gezicht van de medewerker, en hij vindt dit duidelijk prettig om te horen.

Inspecteurs vinden het belangrijk om de reden van wetgeving uit te leggen: Inspecteurs vinden het belangrijk om uitleg te geven over de reden van wet- en regelgeving. Zij zijn van mening dat ze op deze manier het meeste effect kunnen bereiken.

Inspecteurs besluiten na afloop van de inspectie, hoe zwaar zij de bevindingen beoordelen: Tijdens inspecties maken de inspecteurs aantekeningen op een papier, blokje of werkformulier over situaties waarvan zij vinden dat deze niet in orde of niet duidelijk zijn. Aan het einde van de inspectie gaan de inspecteurs na welke weging zij aan deze bevindingen toekennen. Zij gaan na of alle opmerkingen ook daadwerkelijk bevindingen op het rapport zijn en kennen levels aan bevindingen toe.

Inspecteurs stellen beoordeling en interventies soms uit tot na een inspectie: In het onderzoek zijn situaties geobserveerd waar deze beoordeling ook aan het einde van de inspectie niet volledig wordt gegeven, maar inspecteurs en inspectees besluiten dat zij er ter plekke niet uitkomen. In die gevallen is er na afloop van de inspectie extra contact over het inspectierapport. In het geval van een productinspectie geeft de inspecteur aan dat de inspecteurs het er intern over zullen hebben. In dat geval heeft er zelfs een vergadering plaatsgevonden om de standpunten verder te verkennen.

Inspecteurs willen tijdens de inspectie transparant te zijn over hun bevindingen: De bevindingen die inspecteurs tijdens een inspectie doen kunnen grote gevolgen hebben. Als het serieuze bevindingen zijn, betekent het dat het luchtvaartuig niet verder mag vliegen voordat de bevinding is opgelost. Bedrijven vinden het logischerwijs vervelend wanneer zij pas aan het einde van twee dagen inspectie te horen krijgen dat er een bevinding is gedaan, terwijl zij anders in de tussentijd al hadden kunnen werken aan de oplossing van het probleem. Dit wordt versterkt door het feit dat luchtvaartuigen over het algemeen slechts voor een korte periode in de hangar zijn. Bovendien zou het kunnen dat de monteurs net met dat onderdeel bezig zijn en dan is het vervelend als zij achteraf horen dat ze er al aan konden werken.

Tijdens de productinspectie bij een helikopter zegt de inspecteur dat hij de genoteerde opmerkingen nog niet gaat classificeren. Hij bedoelt daarmee dat hij nog niet van alle opmerkingen vaststelt of hij deze als een bevinding op het inspectierapport zal schrijven. De inspectee reageert dat de inspecteur het gerust mag opschrijven als een bevinding als de inspectee het antwoord op een vraag van de inspecteur niet meteen weet, dan zullen ze er wat aan doen. De inspecteur reageert dat hij ook niet meteen een antwoord verwacht, maar dat het wel zijn werkwijze is om hem op de hoogte te houden en hem daarom elke keer informeert als hij iets constateert dat mogelijk een bevinding wordt. Tijdens een andere inspectie benadrukt de inspectee zelf van te voren dat ze het graag meteen willen horen als er iets is, en vooral niet op het laatste moment.

De algemene indruk is belangrijk bij de beoordeling: Tijdens de inspecties blijkt dat de beoordeling en interventie van de inspecteurs sterk afhangt van de algemene indruk die zij hebben. Deze indruk krijgen de inspecteurs dan vooral op basis van twee aspecten; de indruk van de kennis en mentaliteit van de medewerkers en de indruk van de fysieke omgeving.

Als de inspecteurs vertellen over vertrouwen zeggen zij: "Vertrouwen moet je als inspecteur hebben, dat weegt zwaar, zwaarder dan de puntjes." De inspecteurs geven aan dat ze willen zien dat de inspectee 'het in de vingers heeft', dat 'ze het onder controle hebben'. In dit geval

kennen ze de medewerker waar ze zojuist contact mee hebben gehad, hij heeft veel kennis en is beter dan de vorige maintenance manager. Naast de indruk die inspecteurs hebben van de medewerkers speelt de indruk van de omgeving ook een rol. Wanneer de inspecteurs door de hangar lopen zegt een inspecteur dat het er goed uitziet. Het is er goed licht (voor onderhoud is er een bepaalde lichtsterkte nodig) en er is genoeg ruimte. Wanneer inspecteurs tijdens een inspectie onder de indruk zijn van de vloerverwarming die aanwezig is in de hangar, stellen zij dat dit wel een indicator is dat het bedrijf niet beknipt op onderhoud.

Inspecteurs vinden de manier waarop wet- en regelgeving wordt geïnterpreteerd ook belangrijk: Dat de interpretatie van wet- en regelgeving voor inspecteurs belangrijk is blijkt met name tijdens supervisies. Bij dit type inspectie gaan inspecteurs na of de persoon die geëxamineerd wordt naar hun mening in staat is om een Airworthiness Review uit te voeren. Inspecteurs vertellen dat zij niet alleen nagaan of de persoon volgens hun checklist werkt, maar ook of ze het goed interpreteren. Er is namelijk ruimte voor interpretatie in de wet.

Vaststellen van overtredingen is niet het doel van inspecties, maar draagt voor inspecteurs wel bij aan het gevoel van effectiviteit: Het is voor inspecteurs niet het primaire doel om overtredingen te vinden of een inspectee 'te pakken', maar uit de observaties blijkt dat de inspecteurs wel een zekere voldoening halen uit het constateren van overtredingen en daar soms redelijk enthousiast en fanatiek in worden. Hierin zijn overigens wel verschillen zichtbaar tussen inspecteurs.

Tijdens de productinspectie op de helikopter blijkt ook nog eens dat de afstand tussen de rivets (een soort bouten die bij een reparatie zijn gebruikt) verkeerd is. De inspecteurs concluderen dat er weinig van klopt. "Leuk he, vraagt de ene inspecteur." "Nou leuk...," reageert de ander. "Jawel, als je wat vindt, dan doe je het tenminste niet voor niks", zo redeneert de eerste inspecteur." Als de inspecteurs iets constateren reageren ze vaak enthousiast dat ze er meteen een bevinding van gaan maken. Een ander voorbeeld waaruit blijkt dat bevindingen er toe doen blijkt uit de reacties van inspecteurs na een inspectie waarbij na veel uitzoekwerk en vragen alles in orde blijkt. De inspecteur zegt achteraf dat dat leuk was, alles in orde, maar we hebben ze even laten zweten.

Inspecteurs maken een scherp onderscheid tussen een productbevinding en een systeembevinding: De inspecteurs zijn stellig in hun opvatting dat zij producttoezicht uitvoeren en dus ook productbevindingen doen. Het komt voor dat een productinspectie aanleiding geeft voor een systeembevinding. De inspecteurs van het MAR-team zullen deze bevinding niet zelf maken, maar spelen dit via de collega's van 'de toezichthouder'. Deze

inspectie-collega's die toezicht houden op de bedrijven door middel van systeemaudits, plaatsen uiteindelijk de systeembevinding.

Voor inspectees blijkt het onderscheid in de praktijk echter minder zwart wit: Voor de bedrijven blijkt het onderscheid tussen product en systeem niet altijd duidelijk. Inspectees gaan in discussie wanneer er tijdens een productinspectie onderwerpen worden gecontroleerd waarvoor het bedrijf recent een vergunning heeft gekregen.

Inspecteurs prikkelen 'goede' inspectees om klanten te werven: Tijdens inspecties bij bedrijven die hun zaken goed op orde hebben, proberen inspecteurs de inspectee te overtuigen om meer eigenaren 'binnen te halen'. Omdat het bedrijf hoge standaarden stelt aan het onderhoud van vliegtuigen is het dus goed voor de gehele sector wanneer meer eigenaren hun onderhoud bij deze bedrijven onderbrengen.

Bevindingen wel of niet opschrijven op het inspectierapport: Inspecteurs maken altijd een afweging of zij de situaties die zij vaststellen op het inspectierapport zullen zetten of niet. Inspecteurs geven aan dat een belangrijke vraag bij die beslissing is of zij er vertrouwen in hebben dat de inspectee de situatie zal verbeteren zonder dat er een bevinding op het rapport staat. Wanneer de inspectee de situatie ter plekke herstelt, is een afweging dat situaties die niet op het inspectierapport worden vastgelegd ook niet in de rapportages over inspectieresultaten terecht komen.

Tijdens de acceptatie vraagt de inspecteur aan de inspectee hoe het zit met de smeertaken (olie en vet bijwerken). Die zitten er al in (die zijn in het systeem ingevoerd) vertelt de medewerker. De inspecteur zegt dat hij ze mee kan nemen bij de Low Utilisation taken. Liefst vandaag nog, voegt de inspecteur toe, dan schijf ik hem niet op.

ACAM-rapport: Beoordeling vastleggen op een oud formulier: De inspecteurs gebruiken de 'compliance checklist' als ze naar een inspectie gaan. Het is eigenlijk een oud formulier, de rapportages worden tegenwoordig gemaakt in het systeem PRESS. De inspecteurs vertellen dat ze thuis nog wel vaak het oude rapportje invullen, omdat ze dit prettig vinden werken, en de teksten dan later copy pasten naar PRESS. Eigenlijk gebeurt er op deze manier dubbel werk.

ACAM-rapport: Bij elke bevinding de wettelijke basis benoemen op het rapport: Een andere afweging bij beoordelen en interveniëren is dat inspecteurs bij elke bevinding in het rapport de wettelijke basis van de bevinding benoemen. De formulieren van inspecteurs zijn zo opgebouwd dat zij per bevinding eerst de bevinding omschrijven, dan de 'required action' en vervolgens de 'reference' naar de wet- en regelgeving. Een formulier dat de inspecteurs

gebruiken bevat een kolom voor de wettelijke bepalingen. Inspecteurs vinden dit heel prettig omdat zij benadrukken dat zij altijd de basis van een bevinding moeten benoemen.

Inspecteurs vinden uitleg van doel van wetgeving toegevoegde waarde voor effectiviteit: Een inspecteur vertelt dat hij het jammer vindt dat er bij EASA-wetgeving eigenlijk nooit staat vermeld wat de reden van de eis is. De inspecteur ervaart dat als hij dat uitlegt bij een inspectie, dat het dan opeens veel logischer wordt.

Niet alleen de overtreding constateren, maar ook de oorzaak van overtredingen achterhalen: In de wetgeving staat vermeld dat bij ACAM-productinspecties ook de ‘root cause’ van bevindingen moet worden vastgesteld. Het gaat om het achterhalen van de oorzaak van de bevinding, in verband met het voorkomen van herhalingen. In de praktijk gebeurt dit doordat inspecteurs bij bevindingen op het rapport bij ‘required action’ ook aan de inspectee vragen om de ‘root cause’ en ‘preventive action’ weer te geven. Inspecteurs vertellen dat inspectees dit niet altijd doen, maar dat het vaak tijdens de inspecties ook al ter sprake komt. Het lijkt of door deze werkwijze ook de scheiding tussen producttoezicht en systeemtoezicht kleiner wordt. Bij het achterhalen van de oorzaak van de overtreding komt het voor dat via de ingang ‘product’ de oorzaak in het systeem blijkt te liggen.

Follow up van bevindingen: Het Excelbestand dat de inspecteurs gebruiken voor het maken van de planning bevat ook een tabblad ‘HOT’. Dit tabblad wordt gebruikt om te waarborgen dat bevindingen worden afgesloten. Er is een kolom waarin inspecteurs per bevinding kunnen aangeven op welke datum deze zijn gesloten. Een bevinding wordt gesloten wanneer het bedrijf hem schriftelijk afmeldt. Dit houdt in dat het bedrijf uitlegt welke maatregelen er zijn getroffen naar aanleiding van de bevinding. Daarnaast is er een kolom waarin het aantal dagen staat tot de termijn verstrijkt die inspecteurs aan het herstellen van de bevinding hebben toegekend. De getallen in deze kolom worden rood als ze in de min staan. Kortom, als een bevinding al gesloten had moeten zijn. Voor het verstrijken van de datum nemen de inspecteurs veelal contact op met de inspectees om informeren naar de status.

Toenemende fragmentatie in de sector: Steeds meer (delen) van het onderhoud worden uitbesteed aan andere bedrijven.³³ Eerder deed elke maatschappij/onderneming zijn eigen onderhoud, nu wordt dat meer uitbesteed aan derden. Een aantal onderhoudsbedrijven biedt totaalpakketten aan, maar besteedt dan de delen waarin zij zelf niet zijn gespecialiseerd weer uit aan andere onderhoudsbedrijven (subcontractors). Het is voor

³³ Bron: visiedocument LTB 2007 p9

inspecteurs lastiger om een totaaloverzicht te krijgen en inspectees verwijzen naar hun onderaannemers.

Dynamiek compliceert het toezicht: Het toezicht op de onderhoudsbedrijven is een continu proces met meerdere contactmomenten in de loop van een jaar. Inzichten veranderen en er zijn bovendien meerdere collega's betrokken bij het toezicht. Het komt daardoor voor dat inspecteurs een bevinding hebben op een situatie die in een eerder stadium is goedgekeurd. Dit maakt beoordeling en interventie potentieel lastiger.

Tijdens de supervisie bij een privéjet spreekt de inspecteur de accountable manager aan en vertelt dat de inspecteurs nog willen praten over het manual. In een eerder stadium zijn door de inspecteur destijds sommige dingen goedgekeurd, die we nu anders zien. De inspecteur stelt voor om een keer af te spreken om dit door te nemen. De accountable manager antwoordt dat hij dat graag doet en dat hij dan ook de man van het onderhoudsbedrijf mee zal vragen. In dit specifieke geval lijkt de inspectee weinig moeite te hebben met het feit dat de inspecteurs van inzicht zijn veranderd.

Inspecteurs geven de voorkeur aan het werken in tweetallen: Inspecteurs vinden het over het algemeen prettig om in tweetallen te werken. Niet alle situaties zijn voor inspecteurs gemakkelijk om te beoordelen en de gevolgen van een beoordeling kunnen bovendien groot zijn. Tijdens de geobserveerde inspecties hebben inspecteurs ook regelmatig telefonisch contact met collega's op kantoor. Zij overleggen en stemmen werkwijzen af.

Na een supervisie zegt de inspecteur op de terugreis in de trein dat hij blij is dat ze met z'n tweeën waren: een van de beslissingen die ze moesten nemen was lastig.

Inspecteurs kunnen gebruik maken van kennis van collega's, van andere afdelingen: De inspecteurs die de productinspecties uitvoeren werken met vijf personen in een team. Zij werken op kantoor in Hoofddorp op een gezamenlijke kamer. Op deze manier hebben zij veel overleg, en ook tijdens inspecties zoeken de inspecteurs regelmatig contact met hun directe collega's op kantoor om een situatie voor te leggen. Daarnaast maken inspecteurs gebruik van de kennis van collega's buiten hun eigen team. Inspecteurs verzamelen informatie over uiteenlopende onderwerpen, en om deze informatie te kunnen beoordelen hebben zij zowel technische kennis als kennis van de wetgeving over verschillende onderwerpen nodig. Informatie beoordelen en interveniëren is voor de inspecteurs gemakkelijker wanneer zij een beroep kunnen doen op de kennis en expertise van collega's van andere afdelingen. Zo gaat er tijdens een productinspectie van een helikopter een collega mee die alles weet van motoren van helikopters. Tijdens een productinspectie

neemt een inspecteur contact op met een collega van een andere afdeling over ‘oxygen bottles’ wanneer de inspecteur en de inspectee er niet uitkomen.

Inspecteurs zijn zich bewust van de verschillen in interpretatie van internationale wetgeving tussen lidstaten: Tijdens de geobserveerde inspecties brengen inspecteurs naar voren dat zij verschillen zien tussen de EU en de VS, of tussen de Nederlandse autoriteit en de Duitse of Engelse autoriteit. Een terugkerend bezwaar is dat van concurrentie vervalsing tussen verschillende landen. Dat er verschillen zijn in de manier waarop verschillende landen omgaan met wet- en regelgeving blijkt ook uit het feit dat een werkgroep van EASA werkt aan het uitwerken van de Key Risk Elements. Eén van de geobserveerde inspecteurs maakt deel uit van deze internationale werkgroep die zogeheten ‘guidance material’ vormgeeft met het doel om te zorgen dat lidstaten bevindingen op uniforme wijze toekennen aan één van de Key Risk Elements, zodat onderlinge vergelijking tussen lidstaten mogelijk is. Per element worden voorbeelden gegeven van onderwerpen die gecontroleerd kunnen worden, voorbeelden van findings die er gedaan kunnen worden en de benodigde kennis en competenties die er vereist zijn.

Het is niet altijd duidelijk welke wet- en regelgeving van toepassing is: Welke wetten en regels van toepassing zijn hangt af van het type luchtvaartuig en het type onderdelen. Om een situatie te kunnen beoordelen moeten inspecteurs dus ten eerste weten om welk type het gaat en welke wetten en regels er van toepassing zijn. Dit is niet altijd meteen duidelijk, het vergt zoekwerk en kost tijd.

Tijdens de productinspectie van een helikopter is niet meteen duidelijk of het om een AB type gaat of een AW type (Augusta Wetland of Augusta Bell). De inspecteur heeft de papieren van de voorbereiding in de auto laten liggen en gaat deze toch even halen. De inspecteur heeft als hij terugkomt op basis van het nummer op het typecertificaat geconstateerd dat hij onder AB valt. Even later blijkt het toch minder duidelijk: er staat AW op het formulier en het is een AB. De inspecteur gaat weer op het typecertificaat kijken of hij verschil kan zien. Uiteindelijk blijkt: “Where not specifically declared, documents are applicable to both.”

Het is soms niet duidelijk of er een wettelijke basis is: Soms is het onduidelijk of er überhaupt een eis in wet- en regelgeving is vastgelegd. Inspecteurs hebben de wettelijke basis nodig om een bevinding op te schrijven.

Tijdens de acceptatie is het de vraag of er een compass swing moet plaatsvinden bij het vliegtuig dat vanuit de VS naar Nederland komt. De ene inspecteur kan er niets over vinden. De medewerker reageert dat hij het graag wil doen hoor, maar waar staat het? De medewerker stelt voor om het aan de andere inspecteur te vragen die met een andere

medewerker in gesprek is. Ook de andere medewerker heeft er nog nooit van gehoord. Nou bij Fokker, vertelt de inspecteur. Jaah, bij Fokker, zo van we zijn nu niet bij Fokker. De inspecteur en de medewerker praten verder over het kompas. De inspecteur denkt hardop dat het belang van de stand van het kompas bij de grote luchtvaart minder belangrijk is, maar het zit er wel in. (Kortom de inspecteur geeft aan dat het inderdaad niet de eerste prioriteit is, maar het kompas zit wel in het luchtvaartuig, dus dan moet het ook goed zijn.) De inspecteur dacht toch echt dat het een eis is. Uiteindelijk vinden de mannen wat ze zoeken, dit is na afloop van de inspectie.

Inspectees ervaren beperkt onderlinge afstemming tussen de afdelingen van de inspectie: Tijdens de geobserveerde inspecties gebruiken inspectees meerdere keren het argument dat zij tegenstrijdige signalen ontvangen van verschillende inspecteurs van de inspectie. Voor een deel lukt het de inspecteurs om deze argumenten te ondervangen, door voorafgaand aan de inspectie af te stemmen met de collega's van Luchtvaarttechnische Bedrijven die systeem audits bij de bedrijven uitvoeren. De unitmanager geeft aan dat de afstemming tussen de twee afdelingen van luchtvaarttechnische bedrijven één van de belangrijke aandachtspunten is. Hij is van mening dat systeemtoezicht en producttoezicht met elkaar verbonden moeten zijn. Inspecteurs zijn tijdens inspecties open over het feit dat zij het intern over bepaalde zaken nog niet eens zijn. Daarnaast komt het tijdens het onderzoek voor dat collega's van verschillende afdelingen zonder dat zij dit van elkaar weten op dezelfde dag bij hetzelfde bedrijf op bezoek zijn. De inspectee lijkt hier geen moeite mee te hebben, maar het is een teken dat er relatief weinig afstemming is tussen de afdelingen.

"Dat is ook wat", zegt de inspecteur bij het intekenen voor de productinspectie van de helikopter. Hij ziet dat er ook een collega van luchtvaart operationele bedrijven is. De inspectee vertelt dat de collega met de kwaliteitsmanager praat. Tijdens een koffiepauze komt de aanwezigheid van meerdere IVW-inspecteurs weer ter sprake. De kwaliteitsmanager komt bij het gezelschap staan en vertelt dat de collega van IVW al weg is. De inspectee en de kwaliteitsmanager maken er een beetje een grap van wanneer de inspectee tegen de kwaliteitsmanager opmerkt dat hij snel klaar was. De kwaliteitsmanager reageert: Ja, ik wel. En de mannen lachen. Ze hebben een soort bedrijfsbezoek gehad. De mannen praten over het feit dat het bedrijf meerdere mensen van IVW over de vloer krijgt. Een van de inspecteurs stelt dat je dat toch houdt omdat je nooit al die expertise en kennis in één persoon kunt stoppen. Daar heb je meerdere mensen voor nodig. De inspecteurs verbazen zich er wel over dat de collega helemaal hier naar toe komt voor een ochtend. Ze zeggen dat ze dat als IVW misschien beter moeten afstemmen en meer samen moeten gaan. De inspectee reageert dat iedereen op die manier moet denken, in termen van efficiency.

Inspecteurs helpen inspectees bij het contact met afdelingen van de inspectie: Inspectees zijn zoals gezegd aangewezen op het contact met meerdere afdelingen van de inspectie. Inspecteurs beseffen dit en blijken tijdens inspecties in staat om deze fragmentatie gedeeltelijk te ondervangen voor de inspectees.

Tijdens de geobserveerde acceptatie neemt een inspecteur telefonisch contact op met een collega van de afdeling Luchtvaart Operationele Bedrijven in verband met het Air Operator Certificate (AOC). Het bedrijf wil eventueel vanavond al 'opereren', de inspecteur heeft gecontroleerd of er daarvoor geen andere belemmeringen zijn. Na het contact over het certificaat concludeert de inspecteur dat er geen belemmeringen zijn op dat vlak. In dit geval gaat het feitelijk om een soort service van de inspecteur naar het bedrijf. De inspecteur heeft met de inspectee meegedacht en de inspectee hoeft zelf geen contact meer op te nemen met de andere afdeling van de inspectie.

Geen overeenstemming met inspectees over invulling wetgeving: Tijdens inspecties blijkt dat er lang niet altijd overeenstemming over de betekenis van wetgeving en de manier waarop wetgeving geïnterpreteerd moet worden. Dit zorgt voor lange discussies en zorgt ervoor dat het interveniëren lastiger wordt. Tijdens de inspecties, en ook tijdens de debriefing willen de medewerkers in die gevallen de bevinding van de inspecteurs niet (zo maar) accepteren. Er komt veel overtuigen bij kijken. De discussie gaat bovendien niet alleen over de vraag of een bevinding terecht is, maar ook over de vraag binnen welke termijn de bevinding moet worden opgelost.

Ook binnen de inspectie is niet altijd overeenstemming over de invulling: Er zijn diverse onderwerpen waarover tussen de afdelingen van de Luchtvaarttechnische Bedrijven van de inspectie verschillende inzichten bestaan.

Een inspecteur die op kantoor werkt heeft telefonisch contact met een collega die op inspectie is. De collega op inspectie belt om te discussiëren over een situatie die hij moet beoordelen. De inspecteur op kantoor vertelt hoe hij erover denkt. De inspecteur op locatie zegt dat hij nu weer een ander verhaal hoort dan van een collega van een andere afdeling. Hij baalt hoorbaar en zegt dat ze deze discussie nu al tien keer hebben gevoerd.

Naar aanleiding van dit soort signalen heeft een collega het initiatief genomen om met een aantal personen van de twee afdelingen bij elkaar te komen en te praten over de interpretatie van Part M.

Tijdens deze bijeenkomst wil de initiatiefnemer benoemen waar het mis gaat, hoe ze problemen kunnen oplossen en voorkomen en misschien kunnen komen tot een meer structurele afstemming. Nu gebeurt dat volgens de initiatiefnemer vaak hap snap en dat kost veel tijd. Alle inspecteurs staan hier positief tegenover en zien het belang ervan in. Tijdens de bijeenkomst blijkt dat er veel onderwerpen zijn waarover de collega's het niet direct eens zijn en komen verschillende voorbeelden aan de orde waar afstemming belangrijk is en niet goed gelukt is.

Er bestaan op meerdere niveaus relaties tussen inspectees en de inspectie: Doordat inspecteurs te maken hebben met inspectees die werken voor grote, internationaal opererende, invloedrijke bedrijven is het beoordelen en interveniëren soms lastiger. Tijdens inspecties komt naar voren dat de contacten dan al snel op een hoger niveau plaatsvinden.

Tijdens de koffiepauze bij een supervisie levert een inspectee kritiek en vertelt dat er zodra een inspecteur vertrokken is, nog voordat die inspecteur terug op zijn kantoor is, dat er dan al contact is geweest tussen het bedrijf en de inspectie, maar dan op een hoger niveau en alles wel onderhands en achterlangs geregeld wordt. Volgens de inspecteur zit hier wel een kern van waarheid in. Hij vertelt over een collega van een andere afdeling die een aantal jaren geleden van een grote maatschappij werd afgehaald.

De interactie tussen inspecteurs en inspectees is soms te typeren als een spel: Hoewel de interacties over het algemeen positief verlopen, zijn er spelelementen herkenbaar. De inspecteurs zijn zich hiervan bewust en hanteren verschillende manieren om dit spel te spelen. Zij hechten bijvoorbeeld waarde aan een goede voorbereiding, waarmee zij hun positie willen versterken. Ook ter plekke tijdens inspecties kiezen inspecteurs manieren om met inspectees die dit spel spelen om te gaan.

Als inspecteurs er ter plekke niet uitkomen in discussie met de inspectee, zeggen zij dat zij dit 'eerst intern gaan oppakken'. Achteraf leggen de inspecteurs uit dat ze dan eerst intern gaan afstemmen en "laat ze dan maar komen".

Inspecteurs vertellen over een erg autoritaire inspectee die tegen een inspecteur zei: "Ik zit hier namens het hele bedrijf." De inspecteur reageerde volgens een collega gevat door te zeggen dat hij daar namens de Minister zat. Inspecteurs geven aan dat deze aanpak niet voor elke inspecteur is weggelegd, maar wel goed werkt.

Een andere manier is het gebruik van foto's bij de terugkoppeling. Een inspecteur had een PowerPoint presentatie gemaakt met foto's van de bevindingen, zodat er geen discussie mogelijk was.

Goed georganiseerde sector met onderlinge contacten: Hoewel inspecteurs te maken hebben met verschillende typen inspectees, is er een aantal grote bedrijven dat goed is georganiseerd en invloed kan uitoefenen. Een paar maatschappijen hebben zich verenigd en vormen samen met IVW een werkgroep over veranderde wetgeving waarbij het onduidelijk is hoe dit geïnterpreteerd moet worden. Ook bij beoordelingen merken inspecteurs dat er onderling contact is, zodra ze bij één bedrijf iets toestaan, worden inspecteurs daar al snel mee geconfronteerd door andere bedrijven.

Houding van inspectees: Inspecteurs voeren inspecties uit bij verschillende typen bedrijven met verschillende typen medewerkers. De houding van inspectees ten aanzien van interventies verschilt sterk per medewerker en per inspectie. Terwijl de ene inspectee de inspecteurs bijna aanmoedigt om een bevinding op het rapport te schrijven, zodat hij er wat aan zal doen, vinden er bij een ander bedrijf uitvoerige discussies plaats over de vraag of een bevinding wel op het rapport zou moeten staan of niet.

Een voorbeeld van een inspectee die een bevinding blijkbaar niet als een straf ziet: tijdens de productinspectie bij een helikopter geeft de inspecteur de inspectee een update van zijn punten die hij tot nu toe gevonden heeft. Hij legt uit dat hij een aantal vragen heeft. De inspecteur stelt de vraag en de inspectee reageert: "I would be waffling if I was to answer your question right now. Just write it down as a finding, we do something about it. De inspecteur reageert dat hij ook niet meteen een antwoord verwacht, maar dat dit zijn werkwijze is, om de inspectee op de hoogte te houden.

Commerciële belangen leggen (tijds)druk op inspecteurs: Het is voor het bedrijf belangrijk dat het vliegtuig zo snel mogelijk kan vliegen, zodat het geld kan opbrengen. Inspecteurs zijn zich bewust van dit belang, en dat betekent dat hun beslissing grote gevolgen heeft. Bij de acceptatie blijkt dat het bedrijf het vliegtuig eventueel diezelfde avond nog operationeel wil hebben. Een vergelijkbare situatie doet zich voor tijdens de supervisie van een privéjet. Het BVL-certificaat (bewijs van luchtwaardigheid) verloopt binnen een week en er staat dus druk achter de ARC-erkenning.

Inspecteurs zijn potentieel geholpen door een uitwerking van de Key Risk Elements: Eén van de inspecteurs neemt deel aan een werkgroep van EASA. In de werkgroep zijn zeven leden vertegenwoordigd. De werkgroep heeft tot doel om te komen tot een meer uniforme manier van het rapporteren van findings en het komen tot conclusies (beoordelingen). Elke

finding die tijdens een inspectie wordt gedaan, moet worden gecategoriseerd in een van de Key Risk Elements. Bij een uniforme manier van rapporteren is het mogelijk om de bevindingen van de verschillende lidstaten met elkaar te vergelijken. De werkgroep heeft een lijst opgeleverd waar per Key Risk Element is uitgewerkt wat er onder wordt verstaan, welke findings eronder passen, voorbeelden van items die gecontroleerd kunnen worden en voorbeelden van findings. Daarnaast staat er bij om wat voor type inspectie het gaat (documenten of fysieke inspectie van het vliegtuig of een combinatie van beiden.) De werkgroep is echter nog niet klaar. Bovendien blijkt dat de inspecteurs nog nauwelijks zijn toegekomen aan het gebruik van de lijst, omdat er nog weinig productinspecties zijn geweest. In de toekomst vormt dit potentieel een aanvullend kader voor inspecteurs, maar op het moment van het onderzoek is dat beperkt tot de wetgeving.

Het gebruik van vooroordelen en stereotypen kent nadelen: De inspecteurs vertellen over vooroordelen. Toestellen uit Zuid-Amerikaanse landen zouden 'slecht' zijn. De inspecteurs komen gevallen tegen die dit ontkrachten. De algemene veronderstellingen blijken dus lang niet altijd te kloppen.

Tijdens de acceptatie verwoordt de medewerker dat hij hoopt dat ze nooit meer een kist krijgen vanuit de VS, het is zoveel werk...Ze zeggen wel dat het goed is in de VS.....De inspecteur reageert: "dan die Mexicaan... (bij dat vliegtuig uit Mexico was alles boven verwachting goed in orde, terwijl bij het toestel uit de VS het tegenovergestelde bleek). De medewerker reageert bevestigend. De mannen zijn het helemaal met elkaar eens. De medewerker houdt een lang betoog over wat er slecht geregeld is in de VS.

Een andere situatie waar inspecteurs gebruikmaken van stereotypen is tijdens een supervisie bij een bedrijf met privéjets. De inspecteur is van mening dat er in de privésector over het algemeen netjes met de vliegtuigen wordt omgegaan.

Er zijn meerdere toezichthouders: Luchtvaartbedrijven staan onder toezicht van meerdere toezichthouders. Deze toezichthouders kunnen tegenstrijdige signalen afgeven. Bovendien zijn de toezichthouders ook nog eens samengesteld uit meerdere afdelingen en personen. De uitspraken van één persoon blijken niet altijd het standpunt van de hele organisatie te vertegenwoordigen of niet gecommuniceerd met de rest van de organisatie, waardoor onduidelijkheid ontstaat.

Tijdens de acceptatie vertelt de medewerker dat ze soms tegenstrijdige signalen krijgen: de leasemaatschappij zegt dat ze een brief van EASA heeft, maar dat is dan een brief van één persoon die zegt dat iets niet hoeft. De inspecteur vertelt vervolgens dat iets wel moet. Dat

is lastig voor de operator! De inspecteur reageert dat als ze dit soort uitzonderingen goedkeuren, dit een formeel proces moet zijn. Hij vervolgt dat ze daar bij de inspectie ook een handje van hebben. Je moet de reden opschrijven, dat je het om bepaalde redenen toch hebt goedgekeurd.

Bij een aangekondigde inspectie kunnen inspectees voorbereidingen treffen: Omdat inspecties aangekondigd zijn kunnen inspectees in bepaalde mate een inspectie voorbereiden door bijvoorbeeld de administratie te actualiseren. Op zich is het wenselijk dat er een situatie ontstaat die volgens de regels is, maar dit gebeurt ook strategisch.

Tijdens de productinspectie merkt een inspecteur op dat het bedrijf iets speciaal voor hun up to date heeft gemaakt. De datum van gisteren staat op de printjes. Het is nu in orde, maar de inspecteurs vinden het geen goede zaak. Het zou een doorlopend proces moeten zijn en in het dagelijkse werk moeten zitten. De inspecteurs verzuchtten dat het helaas bij de inspectie zelf ook zo gebeurt. Dat er een soort actieprogramma komt als er een ICAO audit komt. Dat vinden de mannen eigenlijk wel erg.

Lastiger door tegenstrijdige eisen: Inspecteurs hebben soms te maken met tegenstrijdige eisen aan het toezicht. Inspecteurs uitten hun frustratie wanneer ze vertellen over de discussie die wordt gevoerd over Micro Light Aeroplanes (MLA's). Inspecteurs geven bovendien aan dat zij echt moeten 'pushen' om hun perspectief op de zaak duidelijk te krijgen bij het management.

De politiek heeft gezegd geen toezicht te gaan houden op de MLA's. Maar de inspecteur wijst erop dat de wet zegt dat als je twijfelt, je moet schorsen en je het certificaat niet mag verlengen. De inspecteurs hebben toen gezegd dat ze geen Bewijs van Luchtwaardigheid meer zouden afgeven, want ze hadden twijfels over de kwaliteit. Het management heeft aangegeven dat dit iets is dat we kunnen overlaten aan het veld en dat de inspectie er niets aan doet. Vervolgens concludeerde de Onderzoeksraad Voor Veiligheid (OVV) dat de MLA's niet luchtwaardig zijn. De Hoofdinspecteur heeft nu gezegd dat er een Airworthiness Directive moet komen. Dat hebben meerdere autoriteiten op deze manier gedaan. Er komt een werkgroep om uit te zoeken wat er moet gebeuren met de regeling MLA's. Een inspecteur is naar een grote beurs van MLA's geweest, daar zag hij dat het 'echte' vliegtuigen zijn geworden, en niet zo maar wat houten frames met linnen of zo. De regeling sluit dus niet meer aan bij de werkelijkheid.

Een doorlopend contact tussen inspecteurs en inspectees biedt mogelijkheden voor follow up: Het feit dat inspecteurs op latere tijdstippen nog de mogelijkheid hebben om contacten

te hebben met de inspectie maakt het interveniëren gemakkelijker. Na afloop van de eerste dag van een supervisie geeft de inspecteur aan dat hij denkt dat ze toch maar een positief advies zullen geven. Het is wat de inspecteurs betreft een twijfelgeval, maar ze hebben de mogelijkheid om het later nog een keer te checken bij een productinspectie.

7.3.4 Samengevat

In de vorige paragrafen zijn de operationele inspectieprocessen beschreven. In tabel 7.1 is dit per stap van het operationele inspectieproces schematisch samengevat.

Selecteren van het vliegtuig	▪ Acceptaties en supervisies vinden plaats op aanvraag van inspectees, er is geen selectie. ▪ De inspectie doet acceptaties in bepaalde (risicovolle) gevallen of wanneer een bedrijf zelf geen bevoegdheid heeft. ▪ Bij ACAM-productinspecties wordt een jaarplanning gemaakt met behulp van de inspections planning sheet. Het doel is inzicht in de Nederlandse vloot, dus inspecteurs streven naar spreiding over typen luchtvaartuigen en bedrijven. - Waar mogelijk maken inspecteurs een risicoselectie op basis van eigen inschattingen. - Beschikbaarheid van luchtvaartuigen is essentieel. Veelal vindt selectie plaats op basis van beschikbaarheid. - Inspectees geven aan welk luchtvaartuig beschikbaar is. - De planning van ACAM-productinspecties komt onder druk te staan wanneer andere activiteiten prioriteit krijgen, gegeven beperkte tijd.
Informatie verzamelen	▪ De basis voor het verzamelen van informatie zijn de eisen in de wetgeving. Voor ACAM-productinspecties zijn dit de Key Risk Elements. ▪ De inspectieformulieren helpen als leidraad. Deze zijn door inspecteurs zelf opgesteld en gebaseerd op wetgeving. ▪ Verzamelen van informatie is een continu keuzeproces: Een deel van de keuzen welke informatie te verzamelen vindt vóór de inspectie plaats. Inspecteurs maken daarnaast veel keuzen ter plekke. ▪ Met name bij fysieke inspecties laten inspecteurs zich 'triggeren' door wat zij tegenkomen. ▪ Inspecteurs stellen bewust 'teams' samen zodat benodigde expertise aanwezig is tijdens een inspectie.
Beoordelen + interveniëren	▪ Bij een acceptatie is de beoordeling uiteindelijk een toelating of niet. ▪ Bij een supervisie gaat de beoordeling in de vorm van een positief of negatief advies naar een andere afdeling van de inspectie. Deze afdeling pleegt uiteindelijk de interventie: wel of niet afgeven van ARC-bevoegdheid. ▪ Bij ACAM-productinspecties worden aan bevindingen de levels 1, 2 of 3 toegekend. Deze zijn bestuurlijke interventies op het rapport en moeten binnen een bepaalde termijn worden hersteld. ▪ Bij alle typen inspecties gebruiken inspecteurs vaak interventies in de vorm van een advies. Zij hechten ook aan 'positieve interventie'. Het oordeel van de inspectie is belangrijk voor inspectees. ▪ Veel (constructieve) discussie over interpretatie van wetgeving tussen inspecteurs en inspectees. ▪ Inspecteurs staan altijd open voor situatie ter plekke maar grijpen altijd terug op wettelijke basis.

Tabel 7.2 Het operationele inspectieproces per stap samengevat

7.4 Verklarende factoren voor het operationele inspectieproces

In de vorige paragraaf zijn operationele inspectieprocessen uitvoerig beschreven. In deze paragraaf wordt expliciet benoemd welke factoren dit proces beïnvloeden. In de toezichtsliteratuur worden verschillende factoren benoemd die mogelijk van invloed zijn op de praktijk van het toezicht. In het theoretisch kader zijn deze factoren geïnventariseerd en ingedeeld in drie categorieën factoren: individu inspecteur, de organisatie van de inspecteur en de omgeving waarin operationele inspectieprocessen zich afspelen.

Voor de drie categorieën individu, organisatie en omgeving zijn factoren benoemd die van invloed zijn op het operationele inspectieproces. In grote lijnen kan gesteld worden dat de bredere kaders voornamelijk internationaal bepaald zijn en dat de invulling daarvan en inrichting van het toezicht voor een groot deel bij de inspecteurs zelf ligt. Zij maken de planning, de formulieren en zeker tijdens inspecties zijn zij vrij in de manier waarop zij zich opstellen en -tot op zekere hoogte- in welke informatie zij verzamelen.

De invloed van de organisatie in de vorm van management en beleid is op de inhoud beperkt, maar vooral 'randvoorwaarden scheppend'. Voor inspecteurs staat de omgeving in de vorm van de internationale context dichter bij hun dagelijkse werkelijkheid dan de inspectieorganisatie. De manier waarop het toezicht is ingebed in de organisatie blijkt wel sterk van invloed op het inspectieproces. Daarnaast zijn de keuzen in capaciteit en takenpakket van inspecteurs van invloed op de manier waarop zij prioriteiten stellen in hun werk en hun tijd besteden.

In de omgeving van het operationele inspectieproces zijn kenmerken van de objecten en van de sector omgevingsfactoren die van invloed zijn. De luchtvaart is een sterk internationale sector. Kaders van het toezicht zijn grotendeels internationaal bepaald en liggen vast in internationale wetgeving. In de sector heeft het veiligheidsdenken hoog aanzien en is het over het algemeen geaccepteerd dat bij het uitvoeren van werkzaamheden ook toezicht hoort. Dit vertaalt zich in een redelijk positieve houding van inspecteurs ten aanzien van toezicht. Tegelijkertijd draagt de kritische houding van kundige inspecteurs bij aan veel discussie over interpretatie en toepassing van wet- en regelgeving. Dit heeft ook te maken met de kenmerken van de wetgeving die inspecteurs toepassen. Deze biedt veel ruimte voor interpretatie. Een andere kenmerk van de sector is het object. Luchtvaartuigen vliegen over landsgrenzen heen en onderhoud vindt plaats op locaties over de hele wereld. Dit biedt een uitdaging voor inspectie van Nederlandse en buitenlandse luchtvaartuigen.

Selecteren van het luchtvaartuig	▪ Bij ACAM-productinspectie is invloed van de organisatie op selectie vooral indirect; ▪ Invloed in de vorm van inrichting van het toezicht: inspecteurs voeren meerdere typen inspecties uit die onderling in tijd concurreren. Inspecties waar druk achter zit van inspectees en waar economische belangen mee zijn gemoeid krijgen prioriteit. ▪ Invloed in de vorm van beschikbare capaciteit. Een begrensde capaciteit bij grote vraag zorgt voor beperkte tijd en (nog grotere) noodzaak tot selectiviteit.
Informatie verzamelen	▪ Invloed in de vorm van inrichting van het toezicht en afnemende capaciteit, waardoor minder tijd beschikbaar is voor informatieverzameling tijdens voorbereiding.
Beoordelen + interveniëren	▪ Inspecteurs overleggen met collega inspecteurs en bij zwaardere interventies volgt overleg met het management.
Algemeen	▪ Kaders zijn mede vormgegeven door inspecteurs en sluiten daardoor redelijk aan bij bestaande werkwijzen. ▪ Invloed van de organisatie is vooral 'randvoorwaarden scheppend'. Keuzen in inrichting van regime en organisatie hebben invloed op het werk van inspecteurs in de vorm van beschikbare tijd en middelen. ▪ Inspecteurs werken nauw samen, zowel tijdens inspecties als daarbuiten op kantoor, waardoor collega's elkaar beïnvloeden.

Tabel 7.3 Kenmerken Luchtvaart onderhoudsbedrijven in de categorie 'organisatie'

Selecteren van het luchtvaartuig	▪ Inspecteurs geven zelf kaders vorm voor selectie en voeren zelf de selectie uit. ▪ Inspecteurs passen op basis van eigen inschattingen een vorm van risicoselectie toe. Dit is binnen de randvoorwaarde dat de selectie inzicht biedt in de staat van de gehele vloot.
Informatie verzamelen	▪ De achtergrond van inspecteurs beïnvloedt welke informatie inspecteurs verzamelen en hoe diepgaand zij dit doen.
Beoordelen + interveniëren	▪ Informatie beoordelen en interveniëren doet een beroep op de kennis van inspecteurs. Zij moeten bovendien in staat zijn om de discussie aan te gaan met inspectees. ▪ Volgens inspecteurs worden interventies eerder geaccepteerd wanneer blijkt dat zij kennis van zaken hebben, bijvoorbeeld doordat zij uit de sector afkomstig zijn en inzicht hebben in de manier waarop het bedrijf van de inspectee werkt.
Algemeen	▪ Invloed in de vorm van achtergrond van de inspecteurs. Zij zijn meestal uit de sector afkomstig en men kent elkaar. Inspecteurs willen niet bedreigend overkomen, en tijdens inspecties behandelen inspecteurs en inspectees elkaar gelijkwaardig en met respect.

Tabel 7.4 Kenmerken Luchtvaart onderhoudsbedrijven in de categorie 'individu'

Selecteren van het luchtvaartuig	▪ De internationale context blijkt in de vorm van wetgeving en kaders die inspecteurs volgen in hun werk. ▪ De kenmerken van het object begrenzen de mogelijkheden tot selectie, doordat een luchtvaartuig zich in het luchtruim beweegt. ▪ De aanwezigheid van het luchtvaartuig is leidend voor selectie. ▪ Sommige Nederlandse luchtvaartuigen komen nooit in Nederland en afreizen naar het buitenland is niet efficiënt. Niet inspecteren is ook niet wenselijk. Er zijn ook buitenlandse luchtvaartuigen in Nederland en inspecteurs hebben beperkt vertrouwen in systeem van internationale inspecties.
Informatie verzamelen	▪ Medewerking van inspectees is een essentiële randvoorwaarde voor effectief informatie verzamelen. Inspecteurs passen hun stijl en werkwijzen aan om houding van inspectees open te houden. ▪ De situatie ter plekke beïnvloedt keuzen van inspecteurs welke informatie te verzamelen. Dit draagt bij aan onvoorspelbaarheid en zegt iets over de mate waarin plannen mogelijk is.
Beoordelen + interveniëren	▪ Inspectees zijn kritisch ten aanzien van optreden van inspecteurs. Er is veel discussie/onderlinge professionele controle.
Algemeen	▪ De situatie ter plekke is van invloed op duur en keuzen van inspecteurs en draagt op die manier bij aan onvoorspelbaarheid. ▪ De internationale context vormt een beleidskader, evenals het beleid van het ministerie en de inspectieorganisatie.

Tabel 7.5 Kenmerken Luchtvaart onderhoudsbedrijven in de categorie ‘omgeving’

7.5 Conclusies en reflectie

In dit hoofdstuk is het producttoezicht op de luchtvaarttechnische bedrijven door het MAR-team beschreven. De inspecteurs geven zelf invulling aan kaders en deze sluiten over het algemeen aan bij hun eigen zienswijzen en werkwijzen. De betrokkenheid van inspecteurs bij de totstandkoming van kaders, is een manier om spanning tussen regels van de organisatie en uitvoering te beperken en de inspectie kan deze werkwijze voortzetten.

Dat inspecteurs zelf kaders vormgeven draagt ook bij aan flexibiliteit van het systeem. Er wordt steeds meer nagedacht over inrichting en uitvoering van toezicht. Over het algemeen wordt in Nederland gestreefd naar een meer systematische, planmatige of programmatische aanpak. In deze case blijkt dat kenmerken van object en sector en de inrichting van het toezicht bijdragen aan onvoorspelbaarheid van operationele inspectieprocessen. Dit resulteert in beperkingen bij de planning van inspecties. Het is zaak dat de inspectieorganisatie bij vormgeving van arrangementen een manier vindt om de nodige flexibiliteit te behouden. Een te rigide systeem zou het operationele inspectieproces onnodig frustreren en de kwaliteit van het toezicht hinderen. De werkwijze waarbij inspecteurs zelf mede vormgeven aan kaders is een voorbeeld van een dergelijke mechanisme. Het is effectief en de inspectie zou deze werkwijze kunnen behouden.

Deze werkwijze kent ook een keerzijde. Omstandigheden op het operationele niveau resulteren in bepaalde uitkomsten, zoals selectie in type inspecties dat wordt uitgevoerd. Deze keuzen worden niet altijd bewust en vanuit een strategisch of tactisch perspectief gemaakt. De inspectieorganisatie moet zich in ieder geval bewust zijn van deze situatie op het operationele niveau. Uitkomsten van beleid (van de organisatie, maar dus ook van EASA) worden op deze manier onvoorspelbaar. Sterkere sturing vanuit de inspectieorganisatie resulteert echter mogelijk in andere negatieve effecten.

Inspectees beschikken over het algemeen over veel kennis van hun eigen bedrijf en wet- en regelgeving. De meeste inspectees zijn kritisch richting de inspectie en bovendien mondig. Voor succesvol toezicht vergt dit veel van de kennis en competenties van inspecteurs. Inspecteurs zijn over het algemeen in staat om discussie met kritische inspectees te voeren en samen te komen tot toepassing van wet- en regelgeving. Inspecteurs beseffen heel goed welke gevolgen hun optreden heeft voor het grotere systeem van toezicht op de luchtvaartsector. Dit blijkt tijdens inspecties een essentiële voorwaarde bij de interactie met inspectees en het is dan ook aan te bevelen dat de organisatie inspecteurs faciliteert om dit kennisniveau te behouden of verbeteren.

Die kritische houding van inspectees en de discussies die daaruit voortkomen, worden zowel positief (oplossingen zoeken en verhoging van de kwaliteit van toezicht en veiligheid) als negatief (frustrerend en belemmerd voor een soepel inspectieproces) ervaren door inspecteurs. De kritische houding van inspectees kan worden gezien als een continue toets op de kwaliteit van het toezicht. De discussies werken als een automatisch correctiemechanisme en houden inspecteurs scherp. Vanuit het perspectief van de inspectieorganisatie betekent dit dat er indirect 'controle' is op het werk van de inspecteurs. De inspecteurs werken relatief zelfstandig. Hun activiteiten onttrekken zich gedeeltelijk aan het zicht van de inspectieorganisatie. De waardering van die laatste

observatie is tweeledig: enerzijds kan de inspectieorganisatie er op vertrouwen dat inspecteurs vanuit eigen motivatie ook al in grote lijnen dezelfde doelen nastreven als de organisatie, anderzijds brengt het uiteraard ook risico's met zich mee wanneer er onvoldoende zicht is op het werk van inspecteurs.

Verskillende organisatieonderdelen van de inspectie houden toezicht op verschillende producten en processen van een luchtvaartmaatschappij. Op deze manier heeft een enkel bedrijf te maken met meerdere personen van verschillende afdelingen van de inspectieorganisatie. Inspecteurs en inspectees erkennen de noodzaak van een vorm van taakverdeling. Tegelijkertijd zorgt de taakverdeling voor een stroever verloop van het inspectieproces, doordat afstemming tussen afdelingen nodig is en inspectees zich strategisch kunnen gedragen. Tijdens inspecties melden bedrijven dat zij tegenstrijdige signalen ontvangen. Inspecteurs onderschrijven het belang van afstemming, maar in de praktijk blijkt deze lastig te organiseren. Bij het toezicht op de luchtvaart zullen taken altijd op een bepaalde manier worden opgeknipt. De bevinding over verbeteren van afstemming is dan ook geen pleidooi voor een andere manier van verdeling van taken. Het is belangrijk dat de organisatie nadenkt hoe de afstemming beter te faciliteren.

Hoewel inspecteurs zelfstandig opereren en afstemming tussen organisatieonderdelen te verbeteren is, blijkt dat zij zich niet afsluiten van hun organisatie, zoals in literatuur nog wel eens wordt gesteld. Inspecteurs hechten zeker aan hun eigen expertise en positie, maar er is een duidelijk mechanisme zichtbaar waarbij inspecteurs die praktische problemen tegenkomen in de praktijk, vervolgens een signaal afgeven binnen hun eigen organisatie en naar oplossingen zoeken. Ditzelfde is (in mindere mate) ook zichtbaar bij de onder toezicht staande: inspecteur en inspectee gaan beiden binnen hun eigen organisatie te rade over een probleem en spreken af na dit overleg bij elkaar te komen. Op deze manier zijn inspectee en inspecteur dus een verlengstuk van hun organisatie. Overigens zijn daarbij wel beperkingen zichtbaar. Zo komen bepaalde signalen niet over. Het is voor de kwaliteit van het toezicht voor de inspectieorganisatie de moeite waard om na te gaan of zij de signalering door inspecteurs kan versterken of dat de organisatie meer ontvankelijker moet zijn voor signalen.

Organisatieveranderingen (bezuinigingen in FTE) resulteren in spanningen met Europese eisen van EASA over een minimale intensiteit van het toezicht. Inspecteurs voelen druk van de organisatie om te bezuinigen aan de ene kant en druk van EASA aan de andere kant. De inspectie zou dit op een hoger niveau moeten beslechten.

Inspecteurs benaderen inspectees met respect en willen de operatie niet verstoren. Deze grondhouding sluit aan bij opvattingen over beperken van toezichtlast. Inspecteurs streven

naar een open houding van inspectees. Zij benadrukken bij hun optreden de overeenkomsten tussen inspectees en inspecteurs, willen niet bedreigend overkomen en willen niet geassocieerd worden met politie-achtig optreden. In Nederland klinkt regelmatig een roep om hardere handhaving. Inspecteurs ervaren dat deze geluiden ook in de inspectieorganisatie te horen zijn. Voor inspecteurs is de pedagogische stijl effectief en het volgen van een hardere sanctiestijl zal in de praktijk dan ook geen navolging vinden. De inspectieorganisatie kan de inspecteurs wel helpen met het schakelen naar een sanctiestijl indien nodig en de inspecteurs waar nodig ondersteunen bij het ondervangen van de potentiële nadelen van de pedagogische stijl.

Inspecteurs willen de operatie van luchtvaartuigen niet verstoren en selectie van luchtvaartuigen komt tot stand op basis van beschikbaarheid. Vanuit het oogpunt van selectiviteit en effectiviteit is dit voor inspecteurs niet altijd de meest ideale situatie. De inspectieorganisatie kan nagaan op welke manier een effectievere selectie mogelijk is, zonder de operatie onnodig te belemmeren.

Het producttoezicht op de luchtvaarttechnische bedrijven illustreert hoe de kwaliteit van het toezicht vorm krijgt op het operationele niveau. Niet alleen geven inspecteurs redelijk zelfstandig invulling aan kaders. Ook inspectees dragen in interactie met inspecteurs bij aan uiteindelijke interpretatie en toepassing van wet- en regelgeving.

8 Luchtvaart - Toezicht op luchtvaartmaatschappijen

8.1 Inleiding

De inspecteurs hebben tijdens de audit een gesprek met de accountable manager aangevraagd. De inspecteurs hebben gedurende het jaar signalen ontvangen, die er op duiden dat er wellicht iets niet op orde is. Een voorbeeld is een bepaalde aanvraag die twee keer is binnengekomen. De kwaliteitsmanager zegt dat ik als onderzoeker er beter niet bij kan zijn. Achteraf zegt een inspecteur daar over dat hij dit wel typerend vindt dat ze daar zo mee omgaan. De inspecteur vertelt dat ze wel hadden kunnen zorgen dat ik er bij zou kunnen zijn, dat kunnen ze eisen op basis van de wet, maar dat hij dat niet wilde doen, omdat hij toch de relatie goed wil houden.

In dit hoofdstuk wordt ingezoomd op het toezicht op de commerciële luchtvaartmaatschappijen voor wat betreft de operationele taken. Daarbij wordt het operationele niveau van de inspecteurs en de inspectees als uitgangspunt genomen. Het operationele niveau is immers de plek waar het toezicht daadwerkelijk plaatsvindt.

De beschrijving in dit hoofdstuk is tot stand gekomen op basis van het bijwonen van audits bij luchtvaartmaatschappijen. Een overzicht van de audits is opgenomen in bijlage B. Er zijn vijf audits bijgewoond en er zijn acht verschillende inspecteurs geobserveerd tijdens hun werk. In het overzicht is ook een zesde audit opgenomen. Deze audit is uiteindelijk niet bijgewoond, maar omdat de voorbereidingen en de planning van de audit data hebben opgeleverd voor het onderzoek is deze ook in het overzicht opgenomen. Ook de voorbereiding en de nabespreking van de audits zijn bijgewoond. De cursieve tekst in tekstboxen in dit hoofdstuk vloeit voort uit de veldnotities die de onderzoeker maakte tijdens de participatieve observatie. De participatieve observatie heeft zich overigens niet beperkt tot de audit zelf en de voor- en nabespreking, maar ook gesprekken met inspecteurs voorafgaand en na afloop van de audit hebben bijgedragen het inzicht in de praktijk van het toezicht. Ook het werken op het kantoor in Hoofddorp bij de inspecteurs heeft informatie opgeleverd voor het onderzoek. Op deze manier is inzicht verkregen in de voorbereiding en nabespreking van andere audits en de telefonische contacten tussen inspecteurs en inspectees. Na afloop van een audit is een vragenlijst voorgelegd aan de inspectee om zijn perspectief op het auditbezoek in het onderzoek te betrekken. De vragenlijst en de respons op de vragen zijn opgenomen in bijlage C. Een andere bron van informatie werd gevormd door interviews met de directe manager van de inspecteurs. Omdat er tijdens het onderzoek een wisseling van management heeft plaatsgevonden zijn er gesprekken gevoerd met de vorige en de huidige manager. Tot slot zijn documenten

zoals audit rapporten, toezichtarrangementen en mailwisselingen tussen inspecteurs en inspectees bestudeerd om inzicht te krijgen in de manier waarop het toezicht plaatsvindt.

In paragraaf 8.2 wordt allereerst een beschrijving gegeven van de inrichting van het toezicht en de kaders voor het toezicht op de luchtvaartmaatschappijen. In paragraaf 8.3 wordt het operationele inspectieproces met de bijbehorende verklaringen in detail beschreven. In paragraaf 8.4 vervolgens, worden de verklaringen in drie clusters geaggregeerd. In paragraaf 8.5 wordt dit hoofdstuk afgesloten door de bevindingen samen te vatten en conclusies te formuleren.

8.2 Inrichting van het toezicht

In dit hoofdstuk wordt het toezicht op de commerciële luchtvaartmaatschappijen beschreven. Het gaat om het toezicht op de operatie door middel van certificering. Als een luchtvaartmaatschappij commerciële vluchten wil uitvoeren heeft zij een Air Operator Certificate (AOC vergunning) nodig. Deze vergunning wordt verstrekt door de inspectie. Vijf inspecteurs van de afdeling Toelating en Continuering beoordelen nieuwe aanvragen en zien toe op de continuering van de vergunning. Toezicht vindt plaats in de vorm van aangekondigde audits bij luchtvaartmaatschappijen, waarbij de inspecteurs het kantoor van een luchtvaartmaatschappij bezoeken om na te gaan of de maatschappij aan de voorwaarden van de vergunning voldoet. De inspecteurs van de afdeling Toelating en Continuering werken samen met collega's van de afdeling Inspectie.³⁴ De inspecteurs van deze afdeling zijn zelf vliegers en voeren onder andere productinspecties uit op vliegtuigen.

8.2.1 Audits op het kantoor van AOC houders

De basis voor het toezicht zijn de internationale kaders van ICAO³⁵, JAA³⁶ en EASA³⁷. Verordening (EEG) nr. 3922/91 gaat over de voorschriften die van toepassing zijn op het commercieel vervoer per vliegtuig. De eisen waaraan luchtvaartmaatschappijen zich moeten houden staan vervolgens in de Joint Aviation Regulation Operations, ook wel JAR ops.³⁸ De Inspectie Verkeer en Waterstaat is als 'Civil Aviation Authority' lid van de Joint

³⁴ Inmiddels hebben er reorganisaties bij de inspectie plaatsgevonden. De afdelingen zijn anders georganiseerd en hebben andere namen gekregen. In dit hoofdstuk wordt de terminologie ten tijde van het onderzoek gehanteerd in de periode 2006-2010.

³⁵ International Civil Aviation Organization, een VN organisatie die burgerluchtvaart beheert

³⁶ Joint Aviation Authorities, instelling van Europese luchtvaartautoriteiten, tegenwoordig onderdeel van EASA.

³⁷ EASA: European Aviation Safety Agency Europees agentschap dat zich voornamelijk bezighoudt met veiligheid in de lucht

³⁸ In 2008 is de EU verordening 859/2008 van kracht, en zijn de JAR ops gewijzigd in de EU ops. In de toekomst wijzigen deze weer in de EASA ops. De inhoud blijft in grote lijnen hetzelfde, maar er is ook een aantal belangrijke veranderingen. Deze worden later in het hoofdstuk beschreven.

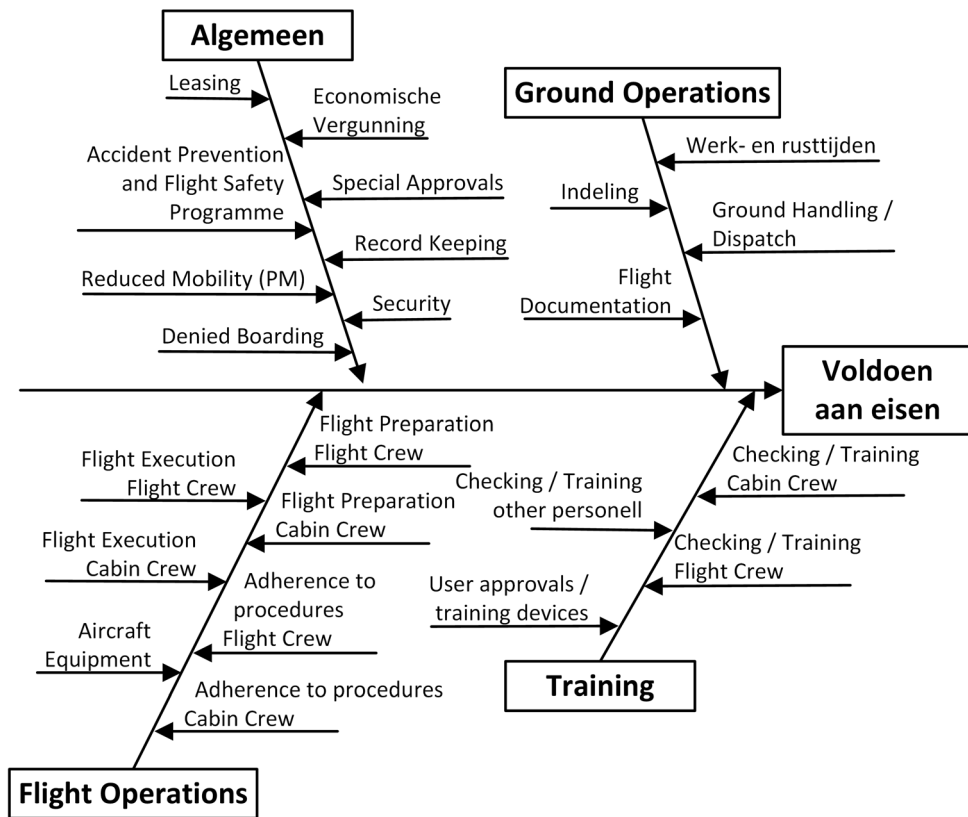
Aviation Authorities (JAA) en committeert zich daarmee aan het implementeren van de JAR ops binnen de eigen lidstaat. De Joint Implementation Procedures (JIP) vormen een kader voor de autoriteit doordat de procedures voor het uitvoeren van de taken zijn beschreven. Het gaat daarbij bijvoorbeeld ook om eisen aan de organisatie van de toezichthouder en inspecteurs. Het Europees agentschap voor de veiligheid van de luchtvaart (EASA) houdt vervolgens toezicht op de manier waarop de nationale autoriteiten invulling geven aan de eisen. In deze paragraaf worden de kaders voor het toezicht op de AOC houders per stap van het operationele inspectieproces beschreven.

Selecteren van de luchtvaartmaatschappij

Een eerste kader voor het selecteren van luchtvaartmaatschappijen is vormgegeven door ICAO. Iedere vergunning dient minimaal één keer per jaar gecontroleerd te worden. De internationale wet- en regelgeving specificeert niet duidelijk op welke manier en met welke inspanning nationale autoriteiten invulling moeten geven aan deze eis. Een adviesbureau onderzocht in opdracht van de inspectie wat een geschikte basisfrequentie is voor het toezicht. In 2007 adviseerde het bureau om ieder jaar één systeemaudit en een aantal reality checks in de vorm van vluchtinspecties uit te voeren. Bij een systeemaudit wordt beoordeeld of de organisatie en de handboeken van de AOC houder aan de wet- en regelgeving voldoen. Bij een reality check wordt beoordeeld of de procedures die zijn beschreven in handboeken ook functioneren in de praktijk, bijvoorbeeld door een inspectie tijdens een vlucht (KplusV Organisatieadvies, 2007:1). Dit advies is door de inspectie overgenomen; iedere vergunning wordt één keer per jaar geaudit.³⁹ Er vindt dus geen selectie plaats. De inspectie heeft vervolgens wel de mogelijkheid om te variëren in de intensiteit van het toezicht. De inspectie kan een bedrijf vaker in een jaar auditen of kan kiezen voor een meer of minder intensieve audit. Een ander kader voor de selectie wordt gevormd door het ‘model Terpstra’ (figuur 8.1). De inspectie bepaalt met behulp van dit risicomodel welke toezichtintensiteit past bij een bedrijf. Het gaat om een analyse op het niveau van een maatschappij waarbij met behulp van een oorzaakgevolg diagram wegingen worden toegekend aan vastgestelde risicofactoren. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen kwaliteitsrisico’s en organisatierisico’s. Bij kwaliteitsrisico’s gaat het om het kwaliteitssysteem. Voorbeelden waar organisatierisico’s kunnen optreden zijn de organisatiecultuur en maatschappij, organisatiekenmerken en de afstemming product/proces en organisatie.⁴⁰

³⁹ In 2010 heeft EASA een concept “Authority Requirements opgesteld. In sectie 3 staat dat elke vergunning elke 24 maanden moet worden gecontroleerd door middel van drie technieken; Review of documents, interviews en inspections.

⁴⁰ In 2010 wordt gewerkt aan het verder ontwikkelen van een risicogebaseerde werkwijze en wordt overwogen om de opvolger van het model Terpstra: het model PIRATE, te gebruiken.



Figuur 8.1 Factorenmodel AOC-houders genaamd risicomodel Terpstra

Informatie verzamelen

Het kader voor het verzamelen van informatie wordt gevormd door de audit inspection checklist. Deze lijst is tot stand gekomen door de relevante wetgeving na te gaan op 'auditbare items'. De volgende onderwerpen komen in aanmerking voor een audit:

- Organisation and infrastructure,
- Operators Quality System,
- Accident Prevention and Flight Safety Programme,
- Operations Manual,
- Training and Checking; Cockpit Crew,
- Training and Checking; Cabin,
- Training and Checking Other personell,
- Records cockpit/cabin/other personell,
- Ramp
- Dangerous Goods Inspection
- Flight Documentation

- Navigational (ground) Inspection
- Equipment
- Pre-flight preparation (crew)
- Release of Flight/Dispatch

Op de checklist is per onderwerp een aantal sub-onderwerpen benoemd met daarbij een verwijzing naar de wetgeving. In figuur 8.2 is een deel van de Audit inspection checklist weergegeven. De onderwerpen Ramp, Navigational (ground) inspection, Equipment, Preflight preparation (crew) en Release of Flight/Dispatch zijn overigens niet van toepassing voor de audits, maar worden gecontroleerd door de inspecteurs van de afdeling Inspecteren tijdens productinspecties van vliegtuigen.

	Ministry of Transportation, Public Works and Water Management Transport and Water Management Inspectorate Aviation Authority the Netherlands Operations and Transport Unit
AUDIT inspection checklist	
HEADER	
Inspector: Inspection date: Company:	
Organisation and Infrastructure	
Management structure (JAR-OPS 1/3.175, ACJ OPS 1/3 175 (i)): Support personnel (JAR OPS 1/3.175 (g)): Office accommodation (Appendix 2 to JAR-OPS 1/3.175(c)(3)): Operations centre, flight planning department (JAR-OPS 1/3.205, 1/3.290): Publishing facilities: Outstations and/or overseas support facilities:	
Operator's Quality System	
Quality Policy (AMC 1/3.035 – 2.2): Quality Management (AMC 1/3.035 – 4): Quality Manual (AMC 1/3.035 – 4):	

Figuur 8.2 Een deel van de AUDIT inspection checklist

Ook voor het verzamelen van informatie maakt het model Terpstra deel uit van het kader. Het model kan namelijk gebruikt worden om prioriteiten aan de verschillende onderwerpen toe te kennen. Een hogere score duidt op een hogere prioriteit.

Informatie beoordelen en interveniëren

Op het moment van het onderzoek in 2008 wordt er voornamelijk getoetst aan de Joint Aviation Regulation-Operations regelgeving⁴¹ en het Operations Manual van de luchtvaartmaatschappij.⁴² Wanneer de AOC niet aan deze eisen voldoet kan de inspectie op verschillende manieren een interventie plegen richting de maatschappij. De uiterste interventie die de inspectie tot haar beschikking heeft is het schorsen van de vergunning. Dit bestaat in eerste instantie altijd uit 'het in gang zetten van een proces tot intrekking'. Hierbij dient de inspectie eerst een voornemen tot schorsing kenbaar maken en de maatschappij in de gelegenheid stellen om een 'plan of action' op te stellen om de geconstateerde tekortkomingen te herstellen. De vergunning wordt niet ter plekke naar aanleiding van een audit ingetrokken. De inspectie heeft nog meer bestuurlijke sancties tot haar beschikking, zoals een Last Onder Dwangsom of een bestuurlijke boete. De inspectie kan daarnaast een waarschuwing geven in de vorm van het stellen van een ultimatum. Inspecteurs kunnen drie verschillende levels toekennen aan de geconstateerde bevindingen van het inspectierapport: Level 1, level 2 en level 3. Een Level 3 bevinding wordt toegekend in situaties die in strijd zijn met de eigen regelgeving; het manual van de maatschappij, maar niet in strijd met de wetgeving. Er moet binnen zes maanden herstel plaatsvinden. Bij een Level 2 bevinding is de geconstateerde situatie zowel in strijd met eigen regels als met de wetgeving. De situatie moet binnen drie maanden worden hersteld. Een Level 1 bevinding is een 'safety issue' dat direct gevaar oplevert voor de vliegveiligheid. Het gebrek moet dan ook per direct worden hersteld. Daarnaast hebben inspecteurs de mogelijkheid om een 'required action' of een 'N/A' code toe te kennen aan een bevinding. Het laatste is een advies dat de organisatie naast zich neer mag leggen. Naast de zogenaamde hardere interventies heeft de inspectie ook de beschikking over zachtere interventies zoals het verstrekken van informatie, afspraken maken met de branche en het (informeel) geven van advies en aanbevelingen.

8.3 Het operationele inspectieproces

In deze paragraaf worden het verloop van het operationele inspectieproces en de bijbehorende verklaringen beschreven. Hierbij worden de opeenvolgende stappen van het inspectieproces gevolgd: Selecteren, informatie verzamelen en informatie beoordelen en interveniëren. Elke stap wordt in een afzonderlijke paragraaf beschreven. Per stap wordt

⁴¹ JAR ops 1 voor vleugelvliegtuigen en JAR ops 3 voor helikoptermaatschappijen

⁴² Vanaf 16 juli 2008 zijn de JAR ops de EU-ops en vanaf 2012 EASA-ops.

eerst een algemene beschrijving van het proces gegeven voordat wordt ingezoomd op specifieke situaties en verklaringen.

8.3.1 Selecteren van de luchtvaartmaatschappij

Er vindt geen selectie plaats, de intensiteit van het toezicht kan worden verhoogd

Overeenkomstig het kader wordt elke vergunning één keer per jaar gecontroleerd door middel van een audit. Er vindt dus geen selectie plaats tussen maatschappijen. De inspectie maakt wel gebruik van de mogelijkheid om de intensiteit van het toezicht te verhogen. In het model Terpstra worden de beoordelingen ingevuld in een Excel-tabel waardoor per maatschappij een kolom ontstaat met een score per factor. Alle scores worden bij elkaar opgeteld en het getal onderaan de streep wordt gebruikt om te bepalen of een toename van intensiteit gewenst is. De score twintig is volgens de norm. Als het getal hoger is dan twintig volgt er toename van audit intensiteit met vijftwintig procent. Uitkomsten worden met inspectees besproken en opgenomen in het audit programma luchtvaart (APL) dat ieder jaar tijdens een bijeenkomst met de sector gepresenteerd wordt.⁴³

Inspecteurs plannen de datum van de audit in overleg met de maatschappij. Zij sturen over het algemeen in de loop van het jaar een brief met de aankondiging van de audit, waarin de audit data en audit onderwerpen staan. In de aanloop naar de audit mailen inspecteurs een voorstel voor de agenda met onderwerpen, tijdsplanning en aanwezige inspecteurs. In deze mailwisseling verzoeken inspecteurs om de verantwoordelijke mensen beschikbaar te stellen tijdens de audit. Over het algemeen volgt een antwoord van de luchtvaartmaatschappij met een reactie op het voorstel voor de agenda en de namen van de aanwezige medewerkers.

De duur van de jaarlijkse audits hangt af van de omvang van de bedrijven. Bij grote bedrijven duurt de audit over het algemeen twee dagen, bij kleinere bedrijven één dag. Bij heel grote bedrijven wordt de audit opgesplitst in stukken en over het jaar verspreid.

Inspecteurs voeren audits uit bij de maatschappij waar zij eerste of tweede dossierhouder zijn. Deze opzet betekent dat iedere inspecteur ongeveer vijf tot zes 'vergunningen' heeft waarvan hij dossierhouder is. De eerste dossierhouder voert over het algemeen de audit uit bij 'zijn' bedrijven. Inspecteurs werken meestal niet alleen, maar in audit teams. Het streven is om een team samen te stellen met twee inspecteurs van de afdeling Toelating en Continuering (dossierhouders) en een I-inspecteur (vliegende inspecteur van afdeling Inspecteren).

⁴³ Bron: visiedocument LOB

Bovenstaande is een algemene beschrijving van het inspectieproces. In de rest van deze paragraaf worden specifieke situaties beschreven, waaruit blijkt hoe dit bij operationele inspectieprocessen in de praktijk wordt vormgegeven. Inspecteurs werken in een complexe en onvoorspelbare praktijk. Bovendien hebben inspecteurs verschillende overwegingen bij de selectie en planning van audits, waarbij de overwegingen van het model er maar een paar zijn.

Verklaringen voor de manier waarop selectie van luchtvaartmaatschappijen en planning van audits tot stand komt

Inspecteurs zien dat het model niet zaligmakend is: De intensiteit van het toezicht wordt bepaald met behulp van het risicomodel. Inspecteurs vinden het positief dat het model bijdraagt aan een meer systematische werkwijze en dat 'meerdere mensen iets in het model stoppen'. Naast de collega's van de afdeling toelating en continuering leveren ook collega's van de afdeling Inspecteren op basis van hun ervaringen met de maatschappij een bijdrage. Inspecteurs zijn echter niet volledig overtuigd van de meerwaarde van dit model. Zo zijn zij van mening 'dat er toch uitkomt wat je er zelf in stopt'. Een ander nadeel van het model is volgens inspecteurs dat het niet specifiek genoeg is. Inspecteurs zijn over het algemeen van mening dat de informatie die zij zelf in hun hoofd hebben uitgebreider en gedetailleerder is. 'Je kunt niet uit het model halen wat je in je hoofd hebt zitten'.

...en het model kan inspecteurs zelfs beperken: Tijdens het onderzoek komt naar voren dat inspecteurs van mening zijn dat het werken met een risicomodel juist beperkend kan zijn voor het bepalen van de auditfrequentie. De resultaten van voorgaande audits wegen sterk mee in het model. Wanneer zij tijdens een audit geen bevindingen doen, betekent dit dat er minder snel een hogere auditfrequentie uit het model zal volgen. Inspecteurs geven aan dat zij ervaren dat zij soms geen bevindingen doen, maar op basis van hun eigen inschattingen ervaren dat de maatschappij de zaken niet op orde heeft en dat er meer toezicht is vereist. Kortom: De inspecteurs trekken de weging van één van de factoren van het model in twijfel wanneer deze indicator botst met hun eigen professionele opvattingen. Omdat het model gebruikt wordt om de keuzen van de inspectie richting de sector te verantwoorden (transparantie), is het voor inspecteurs vervolgens lastiger om uit te leggen en te verantwoorden waarom de inspectie toch afwijkt van de uitkomsten van het model.

....maar het verband tussen de uitkomsten van het model en de auditfrequentie is niet zo statisch als in de kaders staat en het model wordt met oog voor realiteit gehanteerd: In de kaders wordt een redelijk hard verband geschetst tussen het getal dat uit het model rolt en de intensiteit van het toezicht. In de praktijk blijkt dit verband echter minder hard. Het model wordt per jaar door een klein groepje inspecteurs per maatschappij ingevuld. Een inspecteur is bovendien van mening dat dat eigenlijk niet op één moment moet gebeuren,

maar gedurende het jaar, zoals nu het geval is. Het model is dan niet langer een momentopname.

Ontwikkeling op nationaal niveau staat haaks op internationale beweging: De internationale ontwikkeling is dat in kaders steeds duidelijker wordt gedefinieerd wat een minimum aantal inspecties is. Dit kan gezien worden als een minimale ondergrens. Op nationaal niveau is veel aandacht voor selectief toezicht, waarbij bedrijven die goed presteren een ‘inspectievakantie’ zouden moeten krijgen. Inspecteurs ervaren deze tegenstrijdige eisen, maar zijn van mening dat de internationale eisen in eerste instantie leidend zijn. De direct leidinggevende verwoordt dit nog explicieter door te stellen dat EASA hun baas is, niet de leiding van IVW en dat zij daar eigenlijk niets mee te maken hebben.

Commerciële belangen gaan soms voor; een audit is belastend voor een maatschappij: Luchtvaartmaatschappijen zijn commerciële bedrijven. Een audit kan interfereren met dit commerciële belang. Tijdens het onderzoek blijkt dit voor rederijen een reden kan zijn om te verzoeken de audit uit te stellen. Als dit voorkomt tijdens dit onderzoek gaat de inspecteur in op een dergelijk verzoek en er wordt een nieuwe audit datum vastgesteld.

De maatschappij verzoekt de inspecteur tijdens het onderzoek of de audit verplaats kan worden. Zij hebben een andere inspectie van een oliemaatschappij die zij graag willen voorbereiden. De inspecteur was in dat geval van mening dat zij die voor kunnen laten gaan. De andere inspectie kan het bedrijf een contract opleveren. Dat is goed voor de maatschappij en in het algemeen ook voor de Nederlandse luchtvaart. De inspecteur en inspectee plannen een andere datum.

Bij de planning van de audit rekening houden met de werkzaamheden van maatschappijen: Inspecteurs proberen de audits over het algemeen zo in te plannen dat zij voor de bedrijven op een gelegen moment komen. Maatschappijen die veelal toeristen naar vakantiebestemmingen vervoeren beleven een piek in hun werkzaamheden gedurende de drukke zomermaanden. Bij het plannen van audits bij dit type bedrijven wordt bijvoorbeeld geprobeerd om de drukke zomerperiode te vermijden.

De inspectie werkt met dossierhouders; geen vervanging bij afwezigheid: Bij het toezicht op de luchtvaartmaatschappijen is elke inspecteur ‘dossierhouder’ van één of meerdere maatschappijen. Dit betekent dat de inspecteur gedurende dat jaar het eerste aanspreekpunt is van de maatschappij en dat de inspecteur over het algemeen ‘lead-auditor’ is tijdens de audit. Een gevolg van dit systeem is dat een audit bij ziekte van de dossierhouder niet doorgaat. Tijdens het onderzoek is dit één keer voorgekomen. Bij deze

manier van organiseren is het minder waarschijnlijk dat een andere collega de audit over kan nemen.

Planning is lastiger doordat er van inspectie en de maatschappij veel personen zijn betrokken: Bij grote bedrijven zijn er veel personen betrokken bij een audit. Door de combinatie van een audit team van de inspectie en medewerkers van verschillende afdelingen van de maatschappij, blijkt het in de praktijk lastig om alle personen beschikbaar te hebben op één datum. Dit zorgt ervoor dat de planning van een audit wordt bemoeilijkt. Over het algemeen lukt het uiteindelijk wel om de audit te plannen, zij het na een aantal verschuivingen en met een incompleet audit team of afwezigheid van een of enkele medewerkers van de maatschappij. Dit heeft vooral gevolgen voor het proces van informatie verzamelen. In de paragraaf over informatie verzamelen wordt dit nader beschreven.

Een maatschappij wordt gecontroleerd door meerdere organisatieonderdelen van de inspectie: timing is belangrijk: Het moment waarop de audit plaatsvindt doet ertoe. De jaarlijkse audit is niet het enige contactmoment tussen de inspectie en de maatschappijen. Andere afdelingen controleren en keuren onderwerpen die raken aan- of zelfs overlappen met- de onderwerpen waar de inspecteurs op auditen. Het komt voor dat de audit plaatsvindt, kort nadat er een vergunning is afgegeven voor een bepaald onderwerp. Dan is het voor inspecteurs lastig te begrijpen waarom er nu op gecontroleerd wordt, terwijl het onlangs goedgekeurd is voor een vergunning. Bij de planning van de audit lijkt hier echter niet of nauwelijks rekening mee gehouden te worden, ook al zijn inspecteurs zich van de situatie bewust.

De planning van audits komt onder druk te staan door andere werkzaamheden van inspecteurs: De inspecteurs van de afdelingen Toelating en Continuering voeren niet alleen audits uit bij AOC houders, maar hebben ook andere taken zoals het verlenen van ontheffingen. Daarnaast hebben zij ook een rol bij de inrichting en implementatie van internationale eisen. Op het moment van het onderzoek is de wet- en regelgeving aan verandering onderhevig. Een voorbeeld is de overgang van JAR ops naar EU ops en vervolgens naar EASA ops. De implementatie hiervan kost de inspecteurs dermate veel tijd dat hun Toelatings- en Continueringstaken in de knel komen. 'Bedrijven kwamen zelfs op hoge poten naar de inspectie.', verwoordt een inspecteur de situatie. Op deze manier heeft de internationale context een sterke invloed op het takenpakket en de werkdruk van de inspecteurs, waardoor de planning van de audits onder druk komt te staan.

8.3.2 Informatie verzamelen

Informatie verzamelen vindt plaats op basis van de audit inspection checklist.

Vervolgens zijn er getrappt verschillende momenten waarop keuzen worden gemaakt.

Gedurende een jaar zijn er verschillende contactmomenten tussen de inspecteurs en de luchtvaartmaatschappijen. Op deze manier wordt ook gedurende het jaar informatie verzameld over de luchtvaartmaatschappijen. Deze informatie wordt gebruikt om voorafgaand aan de audit een dossier samen te stellen. De audit wordt over het algemeen voorbereid tijdens een voorbespreking waarbij het audit team de beschikbare informatie doorneemt en vaststelt welke onderwerpen aan bod zullen komen bij de audit. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de onderwerpen op de audit inspection checklist om een agenda op te stellen. De audits vinden plaats op de kantoren van de luchtvaartmaatschappijen. De inspecteurs arriveren, schrijven zich over het algemeen als bezoeker in bij de receptie van het bedrijf en krijgen dan een bezoekerspas. Daarna worden zij vaak ontvangen door de kwaliteitsmanager die de audit zal begeleiden. De ontvangst vindt meestal plaats in een vergaderzaal of het kantoor van een manager. De audit wordt geopend door middel van een openingsgesprek, ook wel briefing genoemd. Bij dit gesprek zijn de inspecteurs en een aantal medewerkers van de luchtvaartmaatschappij aanwezig; de kwaliteitsmanager, één of meerdere 'postholders' en soms de accountable manager. Bij grote bedrijven zijn deze openingen redelijk formeel en er is een voorstelronde als er personen aanwezig zijn die niet iedereen kent. Vaak volgt een uitleg over de situatie van de maatschappij waarbij bijvoorbeeld wordt ingegaan op de stand van zaken, de plannen en het aantal luchtvaartuigen. Over het algemeen is daarna het woord aan de inspecteurs. De lead-auditor neemt de agenda door en er is gelegenheid tot het stellen van vragen en opmerkingen. Het plan voor de dag wordt vastgesteld. Vervolgens gaan alle medewerkers over het algemeen hun eigen weg. De inspecteurs gaan meestal met de kwaliteitsmanager langs medewerkers van verschillende afdelingen om de onderwerpen te behandelen.

In de hierna volgende beschrijving wordt duidelijk dat er in de praktijk op het operationele niveau veel verschillende afwegingen worden gemaakt bij het verzamelen van informatie.

Verklaringen voor de manier waarop verzamelen van informatie plaatsvindt

Er zijn veel medewerkers van de luchtvaartmaatschappij betrokken bij de audit, waardoor de planning wordt bemoeilijkt: Tijdens een audit worden verschillende onderwerpen behandeld waarbij inspecteurs over het algemeen contact hebben met meerdere medewerkers van verschillende afdelingen. Voor een succesvolle audit is het voor inspecteurs van belang dat zij kunnen spreken met de verantwoordelijke personen van de luchtvaartmaatschappij. Doordat deze personen over algemeen de meeste kennis over het onderwerp hebben is de kans op een prettige en efficiënte manier van informatie verzamelen groter. Inspecteurs spreken ook graag met de verantwoordelijke personen

omdat dit volgens hen belangrijk is om effectief te kunnen interveniëren. Inspecteurs hebben tegelijkertijd als uitgangspunt dat de kennis over onderwerpen te allen tijde in de organisatie aanwezig moet zijn, en dus niet gebonden kan zijn aan één persoon. Dit argument gebruiken zij wanneer inspecteurs aandragen dat een audit niet door kan gaan of wanneer er veel onduidelijkheid is over een onderwerp wanneer een bepaalde medewerker niet aanwezig kan zijn.

Onderweg in de auto op weg naar de audit vertelt de lead-auditor dat hij vandaag echt Dangerous Goods wil doen. De luchtvaartmaatschappij had aangegeven dat het niet handig uitkwam in verband met een persoon die afwezig is. Dat is volgens de inspecteur geen argument, omdat er meerdere personen op de vergunning staan. Er zijn dus meerdere mensen die de opleiding hebben gehad, dus dat moet gewoon kunnen, zijn de mannen het met elkaar eens. Bovendien is het ook verplicht dat de kennis niet afhankelijk is van één persoon.

Er zijn bovendien meerdere medewerkers van de inspectie betrokken: Audit team niet altijd compleet: Het plannen van een audit is niet alleen lastig omdat de maatschappij meerdere medewerkers beschikbaar moet hebben, plannen is ook lastig doordat de inspectie een audit team moet samenstellen. Tijdens het onderzoek komt het meerdere keren voor dat het audit team niet compleet is of dat de samenstelling van het audit team in de aanloop naar de audit wordt gewijzigd.

Ongeveer anderhalve week voor de audit spreek ik de lead-auditor. Hij vertelt dat de vlieger er waarschijnlijk niet bij is, want die is dan in opleiding. Er zou ook nog een persoon van de afdeling techniek van de inspectie aanwezig zijn bij de audit, maar die heeft afgezegd. De persoon zou aanwezig zijn omdat de onderwerpen MEL (Minimum Equipment List) en Quality ook voor deze afdeling relevant zijn. De afspraak was met de voorganger van deze persoon gemaakt. De inspecteur voegt toe dat deze persoon blijkbaar geen tijd heeft. Nu gaat er misschien een directe collega van de afdeling Toelating en Continuering mee. Uiteindelijk gaat deze collega inderdaad mee en blijkt dat er ook nog een collega van de afdeling gevaarlijke stoffen aan het audit team wordt toegevoegd. Dit is de eerste keer dat deze persoon meegaat met een audit.

Het is niet altijd mogelijk om een voorbespreking te organiseren: Over het algemeen bereiden de inspecteurs een audit voor door deze met elkaar voor te bespreken. In de praktijk blijkt deze voorbespreking voor inspecteurs niet altijd mogelijk of noodzakelijk. De voorbereiding schiet er bijvoorbeeld bij in door tijdgebrek of doordat het agenda technisch niet haalbaar is om met alle leden van het auditteam bij elkaar te komen.

Maar inspecteurs organiseren alternatieve vormen van voorbereiding: In deze gevallen organiseren de inspecteurs andere vormen van afstemming. De inspecteurs bereiden ieder voor zich een deel van de audit voor, en stemmen tussendoor af via mail, telefoon of een kort persoonlijk contact. Tot slot zijn er audits waarbij inspecteurs van mening zijn dat een voorbespreking geen toegevoegde waarde heeft. Dit geldt bijvoorbeeld in het geval van een audit waar een inspecteur zonder collega's naar toe gaat of waar nauwelijks voorbereiding nodig is omdat de inspecteur heel goed bekend is bij het bedrijf.

Voorafgaand aan de audit vertelt de lead-auditor dat hij het eigenlijk te druk heeft voor een voorbespreking. Hij zal het nu 's avonds en in de trein voorbereiden. Voor de start van de audit heb ik met de inspecteur afgesproken bij de bushalte op station Hoofddorp om met de bus naar het kantoor van de luchtvaartmaatschappij te reizen. Op het laatste moment belt de inspecteur dat er een wijziging van de plannen is en dat ze nu met een leaseauto gaan. Een andere inspecteur van het audit team wacht ongeduldig bij de receptie, ze zijn al laat vertelt hij. Als de drie inspecteurs in de auto zitten vraagt de lead-auditor of de andere inspecteur de audit checklist heeft. De inspecteur reageert dat hij deze vanochtend heeft uitgeprint. Ook de ervaringen met deze maatschappij worden uitgewisseld; de inspecteur voegt toe dat hij twijfelt of de veiligheid en het kwaliteitsdenken wel bij deze maatschappij tussen de oren zit. De inspecteur moppert dat ze laat zijn, terwijl de lead-auditor door het Operations Manual van de maatschappij bladert. Een van de inspecteurs vertelt met welke vraag hij een onderwerp in wil steken. In de lift in het gebouw wordt nog kort afgestemd over wie bij bepaalde onderwerpen de lead zal nemen.

De audit checklist is de basis, maar deze wordt niet gezien als een lijst waarop alle onderwerpen afgevinkt moeten worden: De onderwerpen die op de audit checklist staan, zijn voor de meeste inspecteurs de basis voor het opstellen van de audit agenda. Deze lijst wordt echter niet gezien als een vinklijst die systematisch langsgelopen moet worden. Bovendien verschilt de manier waarop de audit inspection checklist wordt gebruikt per inspecteur. De ene persoon hanteert deze strakker dan de andere.

Een inspecteur geeft aan dat ze de audit checklist bij de start van hun carrière volgen, later komt deze meer op de achtergrond. Hij vertelt over het ontwikkelen van een eigen methode en dat je de zwakke plekken van een bedrijf kent. Tijdens een audit die in dit onderzoek is geobserveerd maakt de inspecteur aantekeningen op de lijst en lijkt hij deze strakker te volgen bij de voorbereiding dan sommige collega's.

Onderwerpen op de audit inspection checklist kunnen botsen met professionele opvattingen van inspecteurs: De audit checklist sluit bovendien niet volledig aan bij de professionele opvattingen van de inspecteurs over onderwerpen die belangrijk zijn om informatie over te

verzamelen. Een voorbeeld is de werkruimte onder 'organisation and infrastructure'. Een inspecteur vertelt lachend dat zij toch niet gaat kijken of de vloerbedekking op het kantoor wel in orde is.

Inspecteurs stellen vervolgens een agenda op die leidend is voor de audit: Vervolgens maken inspecteurs opnieuw een selectie in onderwerpen waarover zij informatie zullen verzamelen bij het opstellen van een agenda voor de audit. Door het opstellen van de agenda worden dus accenten gelegd op bepaalde onderwerpen van de Audit inspection checklist. De keuzen zijn afhankelijk van de ervaringen die inspecteurs hebben met het bedrijf en eerdere audit resultaten.

Bij de voorbereiding van de audit vertelt een van de inspecteurs dat een bepaalde vergunning door twee verschillende mensen is aangevraagd. Dat betekent dat Piet en Klaas niet met elkaar praten en dit is interessant om tijdens de audit te behandelen..

Een van de inspecteurs vertelt dat de line-check van een vlieger verloopt op 31 mei, maar dat hij pas terug is van een vlucht op 2 juni. De maatschappij heeft hiervoor een 'exemption' (onthefing) aangevraagd bij de inspectie. De inspecteur zal dit verzoek waarschijnlijk wel goedkeuren, maar dat is volgens hem iets wat goed meegenomen kan worden bij een audit.

Maar deze agenda is niet statisch; inspecteurs reageren op wat ter plekke tijdens de audit blijkt: Tot slot vindt een deel van de afwegingen welke informatie te verzamelen ter plekke plaats tijdens de audit. Bij de opening van de audit lopen inspecteurs over het algemeen de agenda langs en benoemen welke onderwerpen aan bod zullen komen. Tijdens de audits blijkt echter dat bepaalde onderwerpen meer of minder aandacht vergen en daarmee meer of minder tijd kosten. Inspecteurs reageren op de informatie die tijdens een audit boven water komt, en hanteren de agenda op deze manier flexibel door meer of minder tijd te besteden aan bepaalde onderwerpen of een onderwerp zelfs volledig over te slaan.

Inspecteurs verzamelen meer informatie over onderwerpen waar zij meer kennis van hebben: De kennis en ervaring van inspecteurs speelt een rol bij de keuzen welke informatie te verzamelen. Bij meer kennis en ervaring met een bepaald onderwerp zijn inspecteurs geneigd om dat onderwerp met meer diepgang te bestuderen en daar meer informatie over te verzamelen.

Tijdens de audit besteedt een inspecteur relatief veel aandacht aan het onderwerp 'cabin crew'. De audit loopt hierdoor uit en de inspecteurs lopen achter op het schema van de agenda. Achteraf vertelt de inspecteur dat hij zelf bij een luchtvaartmaatschappij in dienst is geweest als inspecteur op cabin crew. Hij heeft daarvoor dan ook alle trainingen gehad waar hij nu op heeft gecontroleerd. Hij vertelt dat hij dan soms te veel op de inhoud ingaat.

Selectiviteit versus volledigheid: Inspecteurs moeten alles bekijken, maar dat is niet mogelijk door beperkte tijd: Inspecteurs geven aan dat de tijd die beschikbaar is voor de audits eigenlijk niet voldoende is om alles grondig te bekijken, terwijl dat volgens hen eigenlijk wel de bedoeling is: een vergunning afgeven betekent dat het bedrijf voldoet aan de wetgeving. Daarom moeten er dus keuzen gemaakt worden. Tijdens de audits blijkt het gebrek aan tijd veelvuldig. Er wordt geschoven met onderwerpen, de tijd wordt nauw in de gaten gehouden, er wordt uitgelopen op de planning of er wordt doorgewerkt tijdens de lunch. Ook komt het bij audits regelmatig voor dat onderwerpen op de agenda worden overgeslagen.

Inspecteurs hebben mechanismen ontwikkeld om selectiviteit te verhogen: Inspecteurs gebruiken verschillende manieren om in zo min mogelijk tijd zo veel mogelijk inzicht te krijgen in het bedrijf. Een eerste manier is het focussen op de interfaces, bijvoorbeeld de communicatie tussen verschillende afdelingen of de afspraken tussen het bedrijf en subcontractors. Een tweede manier is het nemen van steekproeven. Deze methode wordt bijvoorbeeld toegepast bij het controleren van de papieren van de bemanning van vliegtuigen, de 'records'.

Inspectees proberen de tijd die inspecteurs kunnen besteden aan een audit te beperken: Inspecteurs vertellen dat de maatschappijen bijvoorbeeld geneigd zijn om een lunch buiten de deur te organiseren in plaats van een lunch in de eigen kantine. Volgens inspecteurs is de gedachte daarachter dat er op die manier minder tijd overblijft voor de audit. Zo'n externe lunch kost over het algemeen veel meer tijd, doordat er reistijd is en er tijd gemoeid is met bestelling en bediening. Inspecteurs proberen dit juist te voorkomen. Zij geven soms bij de opening van de audit al aan dat ze graag gewoon in de kantine van het kantoor willen lunchen, of zij nemen de lunch soms zelfs mee naar een kantoorruimte om verder te gaan met een deel van de audit waarbij geen inspectees nodig zijn. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om het bestuderen van files waar zij op een later moment in de audit vragen over kunnen stellen. Tijdens de audits blijkt dat inspectees al op de hoogte zijn van de voorkeuren van de inspecteurs wanneer een medewerker van de maatschappij zegt dat ze lunchbonnen voor de kantine hebben geregeld, omdat hij weet de inspecteurs dat prettiger vinden.

De medewerkers van de maatschappij nodigen de inspecteurs uit voor een lunch op een locatie buiten Schiphol, bij een restaurant aan het water. De inspecteurs stemmen in en er vertrekt een heel gezelschap van mannen in pakken in vier auto's. De inspecteurs worden overtuigd om in de auto van een van de postholders plaats te nemen. Het is een oldtimer waar je ver wegzakt in de leren bank. De man vertelt dat hij vanochtend had bedacht om

deze mee te nemen omdat het mooi weer was. Bij het restaurant aangekomen worden de auto's geparkeerd en nemen de mannen plaats op het terras. De bestelling wordt opgenomen en er wordt gesproken over werk en privé zaken.

Per maatschappij is er een dossierhouder die doorlopend contact heeft met de maatschappij: Inspecteurs hebben het hele jaar door contacten met medewerkers van de bedrijven. Dit heeft te maken met de Toelatings en Continuerings taken van de inspecteurs waarbij zij gedurende het jaar handboeken, vergunningen of ontheffingen keuren en verlenen. Het verzamelen van informatie vindt dus gedurende het hele jaar plaats. De systeem audit is volgens inspecteurs wel hét contactmoment tussen de inspecteurs en de inspectees.

Informatie wordt vastgelegd in een archief, steeds meer digitaal: In 2008 maakten de inspecteurs gebruik van een gedeeltelijk hardcopy en gedeeltelijk digitaal archief. Er was sprake van een overgangsfase naar een volledig digitaal archief. In het hardcopy archief is per maatschappij een aantal mappen opgenomen van dezelfde kleur. In het archief staan bijvoorbeeld handboeken van maatschappijen, inspectierapporten en correspondentie van maatschappijen. Inspecteurs zijn positief over het digitaliseren, maar in 2010 is het archief nog niet volledig digitaal.

Inspecteurs hebben toegang tot intranetpagina's van luchtvaartmaatschappijen: Een aantal maatschappijen heeft inlogcodes ter beschikking gesteld aan inspecteurs, zodat zij toegang hebben tot intranetpagina's van het bedrijf. Op deze manier kunnen inspecteurs altijd de meest actuele manuals inzien en scheelt het opslagruimte bij de inspectie. Een bijkomend voordeel is volgens inspecteurs dat op deze manier is te controleren of een maatschappij geen manuals gebruikt die nog niet zijn goedgekeurd.

Luchtvaartmaatschappijen zijn verplicht om hun medewerking te verlenen aan de inspectie: In de wet- en regelgeving staat dat de autoriteit de 'Power to inspect' heeft. De maatschappijen zijn verplicht om hun medewerking te verlenen aan de inspectie. Bij sommige audits delen de bedrijven bij aanvang al informatie met de inspecteurs. Het gaat dan vaak om een soort 'promotiepraatje' voor het bedrijf, maar soms ook om de actuele problemen kenbaar te maken.

De inspecteurs en inspectees hebben allemaal een plek gevonden in de ruimte waar een U-opstelling staat rond een projectiescherm. Bij de opening van de audit wordt er door de inspectees een PowerPoint presentatie gegeven waarbij zij inzicht geven in de stand van zaken en bepaalde ontwikkelingen in het bedrijf.

Inspectees verstrekken informatie aan inspecteurs, maar niet meer dan noodzakelijk: Over het algemeen werken inspectees mee aan de audit en proberen antwoord te vinden op de vragen van de inspecteurs. Tegelijkertijd geven inspectees meestal niet meer informatie dan noodzakelijk. Wanneer inspectees wel meer informatie geven dan noodzakelijk, kan dit resulteren in een bevinding van de inspecteurs. Het hangt af van de attitude van het bedrijf of dit als een nadeel of als een voordeel wordt beschouwd. Inspecteurs vertellen dat sommige bedrijven er alles aan doen om een bevinding te voorkomen, terwijl andere bedrijven blij zijn dat er dankzij de inspecteurs situaties aan het licht komen die het bedrijf kan verbeteren.

Tijdens het behandelen van de 'user approvals' stelt een inspecteur een vraag aan een van de medewerkers. De medewerker reageert dat hij eerst iets anders wil laten zien. Hij vertelt enthousiast over de database waar hij aan werkt en hij print een overzicht met user approvals. De inspecteur stelt vragen naar aanleiding van deze lijst en er blijkt iets niet volledig in orde. De discussie loopt uiteindelijk aardig op, waarbij de medewerker verschillende strategieën hanteert zoals het toegeven van de fout en het uiten van kritiek op de inspectie. Een van de andere inspecteurs grijpt op een gegeven moment in en zegt dat hij de signalen van de medewerker oppikt. Een derde inspecteur zegt hier achteraf over dat het goed was dat de inspecteur dit deed. De inspecteur die dit aangaf reageert dat de medewerker op een gegeven moment echt een mea culpa signaal afgaf en dat het dan ook klaar moet zijn. De inspecteurs merken onderling op dat het min of meer de fout van de medewerker zelf was, omdat hij er zelf over begon.

Informatie verzamelen vereist specialistische kennis: Bij het toezicht op AOC houders zijn veel verschillende onderwerpen die moeten worden gecontroleerd. Het is logischerwijs onmogelijk voor één persoon om op elk van deze onderwerpen over specialistische kennis te beschikken.

Inspectees beschikken vaak wel over die specialistische kennis: Vooral grote bedrijven beschikken over een aantal medewerkers die gespecialiseerd zijn in een bepaald onderwerp. Tijdens audits spreken inspecteurs dan ook met verschillende mensen van verschillende afdelingen over een specialisatie. Dit draagt bij aan een kennisasymmetrie tussen de inspecteur en de inspectee.

De inspectie zet bewust mensen met specialisaties in: De inspectie kan deze ongelijkheid in kennis voor een deel ondervangen door een audit team samen te stellen met mensen met bepaalde specialistische kennis. Zo zetten zij een I-inspecteur die zelf ook vliegt in of iemand met kennis van gevaarlijke stoffen.

Inspecteurs zijn afhankelijk van inspectees en willen een positieve sfeer behouden: Tijdens de audits en ook tijdens de participatieve observatie op het kantoor van de inspecteurs wordt keer op keer duidelijk dat inspecteurs afhankelijk zijn van inspectees. Dit wordt vooral zichtbaar in situaties waarin inspecteurs minder harde eisen stellen dan zij misschien zouden willen.

De inspecteurs hebben tijdens de audit een gesprek met de accountable manager aangevraagd. De inspecteurs hebben gedurende het jaar signalen ontvangen, die er op duiden dat er wellicht iets niet op orde is. Een voorbeeld is een bepaalde aanvraag die twee keer is binnengekomen. De kwaliteitsmanager zegt dat ik als onderzoeker er beter niet bij kan zijn. Achteraf zegt een inspecteur daar over dat hij dit wel typerend vindt dat ze daar zo mee omgaan. De inspecteur vertelt dat ze wel hadden kunnen zorgen dat ik er bij zou kunnen zijn, dat kunnen ze eisen op basis van de wet, maar dat hij dat niet wilde doen, omdat hij toch de relatie goed wil houden.

Inspecteurs willen niet bedreigend overkomen: Inspecteurs vinden het over het algemeen belangrijk om niet bedreigend over te komen. Zij zijn zich bewust van hun houding en denken na over manieren om minder bedreigend over te komen.

Tijdens de audit staan drie inspecteurs om een medewerker die achter zijn computer zit. De inspecteurs vuren vragen op de man af. De kwaliteitsmanager staat op een afstand. De inspecteurs evalueren achteraf dat ze beter ook hadden moeten gaan zitten. Bij de volgende audit waar één van de inspecteurs ook bij is, geeft hij bij de opening van de audit mee dat hij het liefst een mogelijkheid wil om te zitten. Even eerder had hij tegen de andere leden van het audit team benadrukt dat ze moesten voorkomen om bedreigend over te komen. Een andere manier waarop inspecteurs dit bewerkstelligen is de keuze voor een locatie: Inspecteurs geven bij een audit aan dat inspecteurs liever bij de verschillende medewerkers op hun eigen kantoor langsgaan, dan dat zij hen één voor één voor een 'overhoring' langs laten komen.

Inspectees zijn kritisch richting de inspectie en gaan in discussie met inspecteurs: Tijdens het onderzoek wordt duidelijk dat de houding en het gedrag van de inspectee tijdens de audits van grote invloed is op het verzamelen van informatie. Tijdens veel audits leveren medewerkers kritiek op de inspectie en gaan zij in discussie over bepaalde onderwerpen. Dit kost in de eerste plaats tijd en heeft bovendien over het algemeen een negatieve invloed op de sfeer.

Een voorbeeld van kritiek op de inspectie is een klacht over de timing van de audit wanneer er recent een goedkeuring is afgegeven. Het is voor de inspectee moeilijk te begrijpen waarom dit onderdeel nu wordt gecontroleerd terwijl het destijds toch is goedgekeurd. De inspecteur vertelt op de weg naar de audit aan zijn collega's dat ze deze reactie kunnen verwachten, maar blijkbaar was dit geen reden om een andere planning te maken. Tijdens een andere audit verwoordt de kwaliteitsmanager zijn kritiek nadat de inspecteurs constateren dat er dingen openstaan. De manager reageert dat hij heeft begrepen dat de inspectie ook maar 70% van haar planning heeft gehaald. De inspecteur reageert dat zij daar ook op worden afgerekend en dat ze hier nu niet zijn om de inspectie te auditen. Vervolgens ontstaat er een discussie over de status van de Acceptable Means of Compliance (AMC's) van JAR ops. Daarnaast gaat de kwaliteitsmanager veelvuldig met de inspecteurs in discussie waarbij hij als verdediging bij opmerkingen van inspecteurs vaak reageert dat het gaat om uitzonderlijke gevallen. De inspecteurs merken achteraf onderling op dat ze de kwaliteitsmanager erg defensief vonden.

8.3.3 Informatie beoordelen en interveniëren

Beoordelen en interveniëren wordt gekenmerkt door discussie over interpretatie van wetgeving en onderlinge professionele controle

Tijdens audits maken inspecteurs aantekeningen op een vel A4 papier, de audit inspection checklist of een schrijfblok. Aan het einde van de audit trekken de inspecteurs zich over het algemeen terug om de resultaten van de audit door te nemen en de debriefing voor te bereiden. De inspecteurs leggen de opmerkingen die zij hebben opgeschreven naast elkaar en beoordelen of zij deze op het auditrapport zullen zetten en welke levels zij toekennen aan de bevindingen. De debriefing vindt over het algemeen plaats in dezelfde ruimte waar ook de opening van de audit heeft plaatsgevonden en afhankelijk van hun beschikbaarheid zijn dezelfde medewerkers aanwezig. Nadat de inspecteurs de organisatie bedanken voor de goede medewerking en open houding geeft de lead-auditor in grote lijnen weer wat de bevindingen van de audit zijn. De inspecteurs stellen op hun eigen kantoor het rapport op, dat bij betrokkenheid van meerdere inspecteurs onderling wordt besproken. Het rapport wordt gemaakt in het systeem 'Inspect'. Daarna wordt het naar de luchtvaartmaatschappij gestuurd. Openstaande bevindingen worden door de inspectie gemonitord en inspecteurs eisen een afmelding van de bedrijven wanneer zij de geconstateerde gebreken hebben hersteld. De interventie richting bedrijven blijft op deze manier niet beperkt tot het moment van de audit, maar vindt plaats op verschillende contactmomenten gedurende het jaar.

In de volgende beschrijving worden praktijk situaties met bijbehorende verklaringen specifiek beschreven. Tijdens de audit speelt de relatie tussen de inspecteurs en de

inspectees een rol en wordt duidelijk dat de kenmerken van wet- en regelgeving en het feit dat er verschillende typen inspectees zijn het werk van inspecteurs lastiger maken.

Verklaringen voor de manier waarop beoordelen en interveniëren plaatsvindt

Niet alleen sancties, maar ook 'positieve interventies': Tijdens audits maken inspecteurs niet alleen gebruik van negatieve interventies, zoals waarschuwingen en ultimatus stellen, maar geven ook complimenten richting bedrijven wanneer zij onder de indruk zijn van de manier waarop zaken geregeld zijn. Bij de grotere luchtvaartmaatschappijen worden deze complimenten veelvuldig en bijna ritueel uitgedeeld bij de opening en afsluiting van de audit.

Bij de 'debriefing' van de audits van de twee grootste bedrijven die in het onderzoek zijn geobserveerd worden over een weer complimenten gegeven. Bij een bedrijf bedankt de inspectee de inspecteurs bijvoorbeeld met veel dank en zegt dat ze nauwelijks gemerkt hebben dat er een audit gaande was. De inspecteurs bedanken de medewerkers voor de prettige sfeer en ontvangst en merken op dat zij (het bedrijf) groeien.

Niet alleen toetsen aan wet- en regelgeving, maar ook meedenken en advies geven: Tijdens het observeren van audits wordt duidelijk dat inspecteurs een bredere taakopvatting hebben dan het toetsen aan wet- en regelgeving. Inspecteurs denken over het algemeen met medewerkers na over bestaande problemen en geven advies.

Bij het auditen op cabin crew wordt ingezoomd op de organisatie van de trainingsprogramma's: over de syllabus die voor de opleiding wordt gebruikt. De inspecteur adviseert dat het bedrijf de data die zij in de planning hebben staan daar beter niet in op kunnen nemen. Het is niet verplicht om die op te nemen, en zo bind je jezelf alleen maar met het risico dat je de planning niet haalt. Het gaat erom dat de trainingen of examens gedaan worden, niet op welke data. Bij de audit bij een ander bedrijf geeft de inspecteur een 'tip van de dag' over de overgang naar een ander computersysteem. Bij het nieuwe systeem mag een persoon worden ingepland, tenzij hij op 'rood' wordt gezet omdat hij bijvoorbeeld een examen niet heeft gehaald. In het oude systeem was het rood, tenzij. Nu dus groen, tenzij; dat kan een risico opleveren vinden de inspecteurs.

Het kwaliteitssysteem als belangrijke indicator: Twee inspecteurs vertellen over wat zij noemen 'de drie pijlers'; dat zijn volgens hen de drie belangrijkste onderwerpen waarop zij op grote lijnen het bedrijf beoordelen. Een voorbeeld is het kwaliteitssysteem. Als dat niet op orde is kun je volgens hen vraagtekens zetten bij de kwaliteit van de rest van het bedrijf.

Geen 'interventie om een open houding van inspectees te bewerkstelligen: In de kaders staat dat een systeemaudit in beginsel niet 'handhavend' is, dat wil zeggen, de audit is er voor de beoordeling voor de continuering van de vergunning; in de praktijk betekent dit dat er bijvoorbeeld geen boetes worden opgelegd. Het idee is dat de maatschappij zich vrij moet voelen om informatie te delen met de inspectie. Inspecteurs zijn van mening dat het essentieel is voor het uitvoeren van hun werk dat inspectees informatie met hen willen delen. Als de informatie die zij verschaffen vervolgens wordt afgestraft met een boete, neemt de wil om te delen snel af. Dan zullen maatschappijen wellicht besluiten om problematische situaties langer intern te houden. Dat dit niet denkbeeldig is bleek tijdens het onderzoek toen de 'eerste' manager zijn zorg uitte over de ontwikkeling waarbij de inspectie in 2010 meer nadruk legt op handhaving.

De zwaarte van een beoordeling (level) hangt af van context: Een deel van de afwegingen bij de derde stap in het inspectieproces vindt plaats op het moment dat de inspecteurs bepalen welke levels zij zullen toekennen aan de bevindingen die zij hebben geconstateerd. Als er meerdere level 3 bevindingen worden vastgesteld, is de vuistregel dat inspecteurs dit kunnen opschalen naar een level 2. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer soortgelijke bevindingen een jaar eerder ook al zijn geconstateerd. Een andere afweging is het onderwerp waar de bevinding op wordt gedaan. Als het bijvoorbeeld gaat om het kwaliteitssysteem zijn inspecteurs eerder geneigd om de bevindingen zwaarder te wegen, omdat dit in hun ogen een belangrijk onderdeel is voor de veiligheid.

Inspectees eisen een eenduidige beoordeling: Inspecteurs passen regels toe op zeer specifieke situaties en de manier waarop die worden beoordeeld is niet zwart/wit vastgelegd per geval. Het toekennen van levels aan overtredingen blijkt niet altijd eenduidig te zijn. Inspecteurs en hun manager vinden een eenduidige toepassing belangrijk en dragen er zorg voor dat elk inspectierapport gezamenlijk wordt besproken. Op deze manier willen zij bewerkstelligen dat dezelfde situaties op dezelfde manier worden beoordeeld. In het onderzoek blijkt dat zij hiertoe bovendien min of meer door de sector worden gedwongen, omdat bedrijven over het algemeen goed op de hoogte zijn van de geldende wet- en regelgeving en de beoordelingen van inspecteurs kritisch toetsen. Beoordelingen en interventies worden meestal niet zomaar geaccepteerd. De mate waarin verschilt sterk per bedrijf.

Daarom streven inspecteurs naar een uniforme werkwijze door onderlinge afstemming: In 2008 maken de inspecteurs gebruik van een vorm van collegiale toetsing. Dit betekent dat zij elkaar alle rapporten toesturen. De inspecteurs bespreken vervolgens de rapporten en gaan daarbij na of de anderen in dat geval ook hetzelfde level zouden hebben toegekend en waarom. Deze werkwijze werd in 2008 vrij intensief gebruikt en zwakte daarna af. In

2010 wordt de term collegiale toetsing opnieuw vaker gebruikt. Dan als een mechanisme dat wordt gezien als een aanvulling op de context waarbij management minder op de inhoud stuurt. Inspecteurs lijken niet positief over deze ontwikkeling.

Wetgeving bevat open normen: Tijdens de audits wordt duidelijk dat er verschillende manieren zijn waarop wetgeving geïnterpreteerd kan worden. De inspecteurs verwijzen naar dit fenomeen door te spreken over ‘grijs lezen’ door inspectees. Aan het grijze lezen kan vervolgens nog een bepaalde stijl worden toegekend en er wordt ook wel van een soort kleurenblindheid gesproken bij maatschappijen, die per maatschappij verschilt: ‘rood lezen’, ‘groen lezen’ of ‘blauw lezen’. De kleuren refereren aan de dominante kleuren in de huisstijl van maatschappijen. Er is met name weinig overeenstemming over de status van de AMC’s: Acceptable Means of Compliance. Keer op keer beargumenteren inspectees dat het geen wetgeving is en dat zij zich daar niet aan hoeven houden.

Inspectees gebruiken ruimte in de wet: Tijdens het onderzoek blijken situaties waarbij inspectees alternatieve manieren zoeken om niet aan bepaalde wetgeving te voldoen. Voor de bedrijven die de regels wel naleven betekent dit een oneerlijke concurrentie.

Met de nieuwe wetgeving moeten ook rondvluchtbedrijven over een AOC vergunning beschikken voor het vervoer van passagiers. Dit is een dure vergunning en het kost veel tijd om aan de eisen voor de vergunning te voldoen. Nu zijn er bedrijven die dit goed georganiseerd hebben. Zij geven vervolgens signalen aan de inspectie dat er concurrenten zijn die zonder AOC vergunning vliegen. In plaats van de dure en arbeidsintensieve AOC vergunning kiezen deze bedrijven voor een goedkopere en eenvoudiger Geregistreerd Opleidings Certificaat. Tijdens de participatieve observatie op kantoor bespreken inspecteurs dat de bedrijven passagiers onder het mom van een proefles mee de lucht in nemen. Een inspecteur vertelt dat de wetgeving op zich wel duidelijk is, maar dat het in de operatie flinterdun is. Afgelopen weekend is er een soort-thema actie geweest waar inspecteurs van verschillende afdelingen naar vliegvelden zijn gegaan om rondvluchten te controleren. Helaas was het erg slecht weer en waren er dus nauwelijks vluchten. Bovendien blijft het lastig om aan te tonen dat er sprake is van een overtreding. De inspecteurs vinden dat er aanpassingen moeten worden gedaan in de komende herziening van de tarievenstructuur. Tot die tijd kan de inspectie dit soort acties ondernemen en de bedrijven die wel onder een AOC vliegen laten weten dat de inspectie er aandacht voor heeft.

Inspectees geven signalen aan de inspectie: Het bovenstaande fragment illustreert ook dat inspecteurs gebruik kunnen maken van de kennis die er bij bedrijven is over de naleving in de branche. De concurrentiepositie van bedrijven die de regels wel naleven verslechtert en dit is voor de bedrijven een prikkel om informatie te delen met de inspectie.

Inspecteurs hebben een krachtige interventie tot hun beschikking: De inspectie heeft de mogelijkheid om de vergunning van de vergunninghouders te schorsen. Dit is een krachtige interventie die er voor zorgt dat de bedrijven afhankelijk zijn van de inspectie. Zij hebben deze vergunning nodig om te kunnen opereren en zij weten dat daarbij ook inspectie- en auditverplichtingen horen. Deze 'stok' is één van de factoren die eraan bijdraagt dat bedrijven de bevindingen van inspecteurs oplossen en verbeteringen doorvoeren in hun bedrijf.

Maar deze neemt in kracht af doordat inspecteurs deze niet snel toepassen: Toch blijkt deze dreiging blijkbaar niet altijd realistisch als een bedrijf meerdere keren geen actie onderneemt op de geconstateerde bevindingen.

Dit gebeurt bijvoorbeeld bij een audit bij een maatschappij die inmiddels failliet is. Bij de voorbespreking vertellen de inspecteurs al dat er een aantal dingen niet in orde zijn. Dat is de vorige keer bij de audit geconstateerd. Deze audit is al sneller dan een jaar na de vorige, omdat de inspecteurs willen weten hoe het nu gaat. Tijdens de audit zijn de medewerkers erg open, de inspecteur en de inspectee blijken elkaar ook goed te kennen. Ze bespreken bijvoorbeeld het ziekbed van de moeder van een van de medewerkers. De medewerkers stemmen in met de constatering van de inspecteurs en zeggen dat het inderdaad niet ideaal is en niet goed. Er zijn veel veranderingen geweest in de organisatie en er is te weinig capaciteit. De medewerkers willen het graag aanpakken en hebben kennis, maar zeggen geen tijd te hebben. Achteraf bespreken de inspecteurs deze situatie. Ze zijn van mening dat de medewerkers erg open zijn, maar dat ze er vervolgens niets aan doen. Het argument van te weinig capaciteit houdt in hun ogen ook een keer op. De inspecteurs zitten er mee in hun maag dat de voorgestelde verbeteringen nu een aantal keer niet worden doorgevoerd en het bedrijf deze dus gewoon aan de laars lapt. De inspecteurs voegen eraan toe dat het bedrijf toch wel weet dat ze niet zomaar de vergunning zullen intrekken. Uiteindelijk heeft de inspectie verscherpt toezicht ingesteld. Na het voornemen van een schorsing van de vergunning moet het bedrijf een 'plan of action' opstellen.

Inspecteurs vinden het belangrijk om de persoon te spreken die ook verantwoordelijk is voor de bevindingen die zij doen: Inspecteurs spreken over het algemeen meerdere medewerkers tijdens een audit, afhankelijk van het onderwerp waar zij informatie over verzamelen. Het is aan de inspectee om de juiste mensen beschikbaar te stellen. Voor inspecteurs blijkt het met name voor de beoordeling en interventie er toe te doen welke personen aanwezig zijn. Zij veronderstellen dat de effectiviteit van hun optreden toeneemt als de verantwoordelijke persoon aanwezig is.

Bij de voorbereiding van een audit vertellen inspecteurs dat de planning lastig was, omdat een bepaalde persoon op bepaalde dagen niet kon. Ze willen perse dat deze 'postholder' erbij is. Daarom moeten ze het meest heikele onderwerp waar ze deze persoon over willen aanspreken ook aan het begin van de audit plannen. Anders bestaat het risico dat de persoon al weer vertrokken is. Ze willen dat deze postholder, de manager van een andere medewerker, erbij is als ze die medewerker spreken. De postholder heeft er namelijk een handje van om dingen af te schuiven op de medewerkers. De inspecteurs willen duidelijk maken dat het zijn verantwoordelijkheid is en dat hij er wat aan moet doen.

Er zijn grote verschillen tussen luchtvaartmaatschappijen: Inspecteurs geven zelf invulling aan kwaliteit wanneer zij regels toepassen op verschillende typen onder toezicht staanden. Een verschil is het onderscheid tussen grote luchtvaart en kleine luchtvaart.

Inspectees hebben een relatief sterke positie ten opzichte van inspecteurs: Een deel van de inspectees zijn grote, goed georganiseerde bedrijven. Inspecteurs hebben contact met accountable managers, postholders en kwaliteitsmanagers die over het algemeen hoog opgeleid zijn. Bovendien is bijvoorbeeld bij de kwaliteitsmanager het kwaliteitssysteem vaak zijn full time baan en zijn er voor bepaalde inhoudelijke onderwerpen complete afdelingen. Inspecteurs daarentegen moeten beschikken over kennis van een breed arsenaal aan onderwerpen, waardoor inspectees vaak over meer kennis beschikken van een onderwerp. Er is bovendien sprake van een duidelijke repeat player situatie en de inspecteur is sterk afhankelijk van de medewerking van de inspectee. Dit betekent in de praktijk dat het voor inspecteurs belangrijk is om de relatie goed houden of in ieder geval niet te verslechteren. Deze kenmerken zorgen ervoor dat er een sterke onderlinge professionele controle is. Bij kleinere bedrijven is dit verschil in positie overigens minder groot, omdat daar ook meerdere onderwerpen onder één persoon vallen.

Inspecteurs hanteren strategieën om hun positie te versterken: Tijdens de audits maken inspecteurs verschillende keuzen die hun positie kunnen versterken. Over het algemeen gaan inspecteurs met meer dan één persoon naar een audit. Inspecteurs vertellen dat dit niet alleen sneller werkt, maar dat dit ook te maken heeft met aansprakelijkheid. De tweede persoon is dan een soort getuige die nodig is als er achteraf problemen ontstaan over het verloop of de uitkomsten van de audit. Een andere manier om de positie te versterken is het voorbereiden van de debriefing. Inspecteurs zoeken naar de beste voorbeelden om hun bevindingen te onderbouwen, zodat zij daarmee gewapend de debriefing in kunnen gaan. Bovendien willen inspecteurs de debriefing bewust niet te gedetailleerd doen om discussie te voorkomen. Daarnaast doen inspecteurs dit niet gedetailleerd omdat anders de kans bestaat dat de inspectees hen achteraf zullen vastpinnen op deze bevindingen en dat het voor inspecteurs lastiger is om terug te komen op hun initiële bevindingen wanneer zij het

rapport opstellen. Op het moment van het onderzoek is het idee om te werken met een ‘concept’ rapport waarop de maatschappij eerst nog commentaar kan geven, voordat er een definitieve rapportage wordt opgesteld. Dat is volgens de inspecteurs een heel gebruikelijke werkwijze in de sector en bijvoorbeeld EASA werkt op deze manier.

Een maatschappij heeft contact met meerdere afdelingen en inspecteurs van de inspectie:
Tijdens meerdere audits merken de medewerkers van de bedrijven op dat zij merken dat er tussen de verschillende afdelingen en medewerkers van de inspectie niet goed gecommuniceerd wordt. Het interveniëren wordt lastiger voor de inspecteurs wanneer de inspectie aandraagt dat zij van een collega iets anders te horen hebben gekregen.

8.3.4 Samengevat

In de vorige paragrafen is uitgebreid beschreven op welke manier het operationele inspectieproces plaatsvindt en waarom het proces zo plaatsvindt. In tabel 8.1 worden de bevindingen van de beschrijving samengevat.

Selecteren van de maatschappij	▪ Iedere maatschappij wordt minimaal één keer per jaar geaudit. De inspectie kan de intensiteit van het toezicht aanpassen. ▪ Bij het bepalen van de frequentie wordt een risicomodel gebruikt. Inspecteurs zijn beperkt overtuigd van de meerwaarde van het model. ▪ De planning van audits blijkt lastig vanwege praktische omstandigheden: zowel van de inspectie als van de maatschappij moeten de juiste personen aanwezig zijn. ▪ Inspecteurs willen toezichtlast beperken door de audits op een voor de maatschappij gelegen moment te plannen.
Informatie verzamelen	▪ Informatie verzamelen is niet beperkt tot de jaarlijkse audit. Gedurende het jaar vindt dossieropbouw plaats. ▪ De basis voor het verzamelen van informatie is de audit inspection checklist. Deze is gebaseerd op eisen in wet- en regelgeving. ▪ Inspecteurs stellen voorafgaand aan audits een agenda op met onderwerpen die zij bij de betreffende maatschappij willen bespreken. ▪ Ondanks keuzen vooraf maken inspecteurs ook ter plekke continu keuzen welke informatie te verzamelen. ▪ Audits worden gekenmerkt door tijdsdruk. ▪ De houding en kennis van inspecteurs is essentieel voor de manier waarop inspecteurs informatie kunnen verzamelen.
Beoordelen + interveniëren	▪ De relatie tussen inspecteur en inspectee met eigen belangen en strategieën is van invloed, deze neemt veelal de vorm van een spel aan en bevat soms elementen van strijd. ▪ Wet- en regelgeving verandert en bevat bovendien open normen waardoor het beoordelen en interveniëren wordt bemoeilijkt. ▪ Goed georganiseerde inspectees accepteren niet meteen alle beoordelingen van inspecteurs, maar gaan veelvuldig in discussie. Dit dwingt inspecteurs om hun kennis op peil te houden, interventies sterk te onderbouwen (basis voor optreden in wetgeving) en tot onderlinge afstemming tussen inspecteurs.

Tabel 8.1 Het operationele inspectieproces per stap samengevat

8.4 Verklarende factoren voor het operationele inspectieproces

In de vorige paragraaf is het operationele inspectieproces beschreven. Daarbij zijn verklaringen benoemd voor het verloop van het proces. Deze lagen dicht bij de empirie en het operationele niveau. In de toezichtsliteratuur worden verschillende factoren benoemd waarvan wordt verondersteld dat deze een invloed hebben op het operationele inspectieproces. In deze paragraaf worden de verklaringen uit de vorige paragrafen op een hoger abstractieniveau getild en geclusterd naar de driedeling die in het theoretisch kader is benoemd; individu inspecteur, organisatie van de inspecteur en omgeving van de inspectieorganisatie.

Bij het toezicht op de AOC houders blijkt op verschillende manieren invloed van de omgeving. Er gaat een zeer sterke invloed uit van de internationale context in de vorm van sturing door EASA. Voor de inspecteurs en hun manager staat deze vorm van leiding dichterbij hun dagelijkse werkelijkheid dan eigen organisatieonderdelen van de inspectie of het departement in Den Haag. Andere factoren in de omgeving die van invloed zijn op het verloop van het proces zijn de inspectees en kenmerken van de wetgeving. Inspectees zijn kritisch en stellen hoge eisen aan het toezicht. In combinatie met ruimte voor interpretatie in wetgeving zorgt dit voor veel interactie en discussie tussen inspecteurs en inspectees.

De invloed van de organisatie van de inspecteur en het hogere management speelt een kleinere rol dan sturing van het Europese agentschap. Tegelijkertijd ervaren inspecteurs wel degelijk sturing en zelfs spanning door deze verschillende ‘bazen’. Ontwikkelingen van de inspectieorganisatie staan potentieel op gespannen voet met internationale ontwikkelingen.

De invloed van het individu – inspecteurs – is het sterkst zichtbaar bij het verzamelen van informatie. Achtergrond, opleiding en ervaring van inspecteurs hebben invloed op de keuzen die zij maken; welke informatie zij verzamelen en met hoeveel diepgang zij dit doen.

Selecteren van het bedrijf	▪ Invloed van de organisatie blijkt doordat de voorgestelde auditfrequentie wordt gehanteerd. ▪ Daarnaast gebruiken inspecteurs het risicomodel voor het bepalen van de intensiteit van het toezicht.
Informatie verzamelen	▪ Inspecteurs gebruiken de audit inspection checklist, al kan dit indirect ook als invloed van de omgeving worden gezien, want de lijst is gebaseerd op wetgeving.
Beoordelen + interveniëren	▪ Inspecteurs werken volgens de voorgedefinieerde codes/interventies. ▪ Er is sprake van intercollegiale toetsing waarbij inspecteurs inspectierapporten bespreken met collega's (en in lichtere mate ook met de manager).
Algemeen	▪ Invloed in de vorm van collega-inspecteurs. Er is een nauwe samenwerking in de voorbereiding van audits en tijdens het optreden in audit-teams. ▪ De organisatie invloed blijkt ook door afstemming met en aansturing door de directe manager. (Manager 1 meer dan manager 2. Laatste lijkt meer op afstand van inspecteurs te staan met minder inhoudelijke kennis) ▪ De rest van de organisatie staat meer op afstand, manager 1 schermt inspecteurs af van organisatie.

Tabel 8.2 Kenmerken Luchtvaart maatschappijen in de categorie 'organisatie'

Selecteren van het bedrijf	▪ Inspecteurs zijn van mening dat de eigen invloed in het risicomodel wordt weergegeven. 'Wat je erin stopt komt er ook weer uit'.
Informatie verzamelen	▪ De ervaring en achtergrond van inspecteurs heeft invloed op keuzen welke informatie te verzamelen en met hoeveel diepgang.
Beoordelen + interveniëren	▪ Bij beoordelen en interveniëren zijn de afwegingen van inspecteurs altijd noodzakelijk. ▪ De argumentatie van inspecteurs is essentieel voor een succesvolle interventie.

Tabel 8.3 Kenmerken Luchtvaart maatschappijen in de categorie 'individueel'

Selecteren van het bedrijf	▪ De invloed van de omgeving blijkt in de vorm van wettelijke eisen aan toezichtverplichting van de inspectie. Potentieel zijn deze zelfs conflicterend met het organisatieprincipe selectief. Inspecteurs ervaren ‘twee bazen’. ▪ Inspecteurs moeten bij de planning van een audit rekening houden met beschikbaarheid van inspectees. ▪ Commerciële belangen wegen mee voor inspecteurs, zij willen toezichtlast beperken.
Informatie verzamelen	▪ De houding en het gedrag van inspectees bepaalt de mate van discussie en draagt bij aan toe- of afname van beschikbare tijd.
Beoordelen + interveniëren	▪ Wet- en regelgeving bevat open normen en maakt dat interpretatie mogelijk en nodig is. Er ontstaat discussie.
Algemeen	▪ Veranderingen in wetgeving zorgen voor een (tijdelijke) toename van werk voor inspecteurs. ▪ Door relatief weinig inspectees ten opzichte van inspecteurs ontstaat een repeat player relatie: Iedere AOC houder wordt jaarlijks gecontroleerd. Gedurende een jaar zijn er meerdere contactmomenten en er wordt gewerkt met dossierhouders. ▪ Inspecteurs zijn genooddaakt strategisch op te treden vanwege de afhankelijkheidsrelatie ten opzichte van inspectees.

Tabel 8.4 Kenmerken Luchtvaart maatschappijen in de categorie ‘omgeving’

8.5 Conclusies en reflectie

In dit hoofdstuk is het toezicht op de AOC houders beschreven. Het toezicht vindt plaats in een internationale context. Voor inspecteurs en de (eerste) manager staat EASA dichterbij hen als ‘leiding’ dan het hogere management van de inspectieorganisatie. Met name de eerste manager schermst inspecteurs als het ware af van sturing van de organisatie. Sturing door de organisatie heeft hierdoor minder effect, omdat de verbinding met de operatie wordt beperkt. Dit is vanuit het perspectief van de organisatie negatief in het licht van organisatie- en toezichtontwikkeling. Dit is positief in het licht van het verminderen van de spanning die inspecteurs ervaren als gevolg van tegenstrijdige ontwikkelingen. Voor de organisatie is inzicht in deze situatie van belang en de inspectieorganisatie kan zoeken naar een oplossing waarbij spanningen op een managementniveau worden erkend, zonder dat de oplossing eenzijdig ligt in negeren van een van de vormen van sturing.

Het toezicht op de Nederlandse AOC houders wordt gekenmerkt door een continue interactie tussen inspecteurs en inspectees. Daarbij wordt duidelijk dat inspectees hoge eisen stellen aan de kennis en het optreden van inspecteurs. De interactie tijdens audits

bestaat uit veelvuldige discussie. Hoewel dit niet altijd als positief wordt ervaren door inspecteurs, is het voordeel van deze gang van zaken dat er een automatisch controlemechanisme ontstaat op de kwaliteit van het toezicht. Inspecteurs worden immers gedwongen om hun oordeel te onderbouwen en hun kennis op peil te houden. Een ander kenmerk van de sector is dat bedrijven onderling contact hebben. Bij een ongelijke behandeling van bedrijven door inspecteurs, wordt dit zichtbaar voor de sector. Inspecteurs worden op deze manier gedwongen een uniforme werkwijze na te streven. Een ander aspect van deze controle heeft te maken met aard van het toezicht. Inspectees hebben een vergunning nodig van de inspectie om te kunnen opereren. Het is met andere woorden in het belang van inspectees dat de inspectie de vergunning afgeeft of continueert en dit moet snel. Wanneer inspecteurs de afgifte of continuering niet binnen een bepaalde termijn kunnen realiseren trekken inspectees over het algemeen onmiddellijk bij de inspectie aan de bel.

Inspectees hebben kritiek op de manier waarop de inspectieorganisatie presteert. In dit onderzoek is niet onderzocht in hoeverre kritiek gegrond is, mogelijk is het ook strategisch gedrag van inspectees. Een ander punt waar inspectees op aanhaken is de timing van de inspecties en daarmee samenhangend de afstemming tussen verschillende organisatieonderdelen van de inspectie. Ook hier geldt dat de situatie voor inspectees een aangrijpingspunt is voor strategisch gedrag. Dit maakt het werk van inspecteurs lastiger. Audits worden gekenmerkt door beperkte tijd. Inspectees vinden audits lang duren, inspecteurs moeten manoeuvreren om audits af te ronden binnen de tijd en audits lopen uit in de tijd. Het is onduidelijk of hierdoor keuzen gemaakt worden die ten koste gaan van kwaliteit van het toezicht, maar het frustreert het proces aan beide zijden. Het is de moeite waard voor de inspectie om te achterhalen wat de oorzaak van uitloop is en hoe zij kan bijdragen aan beperken hiervan. In algemene zin kan geconcludeerd worden dat de kritiek van inspectees tijd kost en ten koste gaat van de sfeer tijdens audits. Deze dynamiek draagt in ieder geval niet positief bij aan de kwaliteit van toezicht, wellicht zelfs negatief. In het belang van autoriteit en gezaghebbende positie is het voor inspecteurs belangrijk dat de eigen organisatie haar processen kwalitatief goed georganiseerd heeft. Het maakt inspecteurs kwetsbaarder wanneer dit niet het geval is. Het organiseren van de eigen organisatieprocessen heeft dus niet alleen interne voordelen, maar straalt ook af op de relatie tussen inspecteurs en inspectees en de kwaliteit van het toezicht.

In het onderzoek wordt duidelijk dat bij beoordelen en interveniëren interpretatie van wetgeving nodig is. Het toekennen van interventies is niet zwart wit. Inspecteurs spreken zelfs over 'grijs denken'. Zowel tijdens als na audits is er uitgebreid overleg tussen inspecteurs en inspectees en tussen inspecteurs onderling om te komen tot interventies. Een positieve interpretatie van dit proces is dat deze interpretatieslagen bijdragen aan

kwaliteit van regeltoepassing. Maar het heeft ook een negatieve kant die het inspectieproces frustreert en tijd kost. De inspectie zou de uitkomsten van dergelijke discussies kunnen gebruiken om te leren, niet alleen op het niveau van de inspecteurs, maar ook hoger in de organisatie.

Regelmatig klinkt in politiek en samenleving de roep om ‘harde handhaving’; hoge boetes, zero tolerance, lik op stuk. Ten tijde van het onderzoek speelt deze beweging ook bij het toezicht op de AOC houders. Inspecteurs ervaren dat van hen verwacht wordt om harder op te treden. Inspecteurs vinden deze ontwikkeling ongewenst en verwachten dat maatschappijen zich meer gesloten zullen opstellen richting de inspectie. Zij maken zich zorgen over het effect hiervan op de kwaliteit van de luchtvaart en schatten in dat die de meldingsbereidheid en het lerend vermogen van de sector beperkt. Hoewel inspecteurs een ‘harde aanpak’ in de meeste situaties niet de meest effectieve aanpak achten, zouden zij in sommige situaties juist wel harder op willen treden. Inspecteurs worden hierin soms geremd en stellen minder harde eisen dan zij zouden willen, doordat zij afhankelijk zijn van inspectees. Het is voor hen onduidelijk hoe zij harder kunnen optreden, zonder de relatie te beschadigen—die repetitief is (het gaat hier om een repeat player relatie). Dit heeft alles te maken met schakelen tussen stijlen. Het sturen van de inspectieorganisatie om inspecteurs een sanctiestijl toe te laten passen zal beperkt effect hebben. Daarnaast is afstemming tussen de stijl op het niveau van de inspecteurs en de stijl op hogere niveaus in de organisatie van belang. Als de organisatie op management niveau via een hardere stijl de zachtere stijl van inspecteurs ‘overruled’ ondermijnt zij daarmee het gezag van de inspecteurs.

9 Vergelijking

9.1 Inleiding

In dit onderzoek zijn operationele inspectieprocessen in twee sectoren bestudeerd; de luchtvaart en de zeevaart. Overeenkomsten tussen de typen processen zijn dat het gaat om toezicht door de Inspectie Verkeer en Waterstaat, op sterk internationale transportsectoren met het doel om de veiligheid te vergroten en toe te zien op een transport conform wetgeving die veiligheid en milieu borgt. In beide sectoren zijn vormen van producttoezicht en systeemtoezicht onderzocht. In tabel 9.1 staat een aantal kenmerken dat de cases op hoofdlijnen typeert.

	Zeevaart reders	Zeevaart klassenbureaus	Luchtvaart onderhoud	Luchtvaart maatschappijen
Type toezicht	Producttoezicht; onaangekondigde inspecties aan boord van schepen	Systeemtoezicht; aangekondigde audits op kantoor klassenbureaus en aangekondigde productaudits aan boord van schepen.	Producttoezicht; aangekondigde inspecties van luchtvaartuigen.	Systeemtoezicht; aangekondigde audits op kantoren van luchtvaartmaatschappijen
Doel	Inzicht in vloot/handhaving	Continueren van vergunning	Inzicht in vloot/handhaving (deel inspecties ook vergunningsaanvraag en continuïtering)	Continueren van vergunning
Omvang	Duizenden schepen, en nog veel meer vaarbewegingen.	Zeven door Nederland erkende klassenbureaus.	Tientallen onderhouds- (management) bedrijven met tientallen verschillende type toestellen.	Tientallen maatschappijen.
Relatie/ contacten/ inspectees	Eenmalige contacten. Grote variëteit in omvang bedrijven en cultuur bemanning.	Kantooraudits: repeterende contacten met vaak bekende inspectees.	Wisselende contacten, maar veelal bekende bedrijven dan wel bekenden door achtergrond uit sector. Grote variëteit in omvang bedrijven.	Continue relatie met contacten gedurende een jaar, waardoor inspecteurs en inspectees elkaar kennen. Variëteit in omvang bedrijven.

Tabel 9.1 Overzicht cases op hoofdlijnen

In dit hoofdstuk worden de cases op een aantal dimensies vergeleken. In paragrafen 9.2, 9.3 en 9.4 gaat het om een vergelijking van de beschrijving van operationele

inspectieprocessen. Dezelfde methodiek als in de voorgaande casehoofdstukken wordt gehanteerd: 1. Selecteren van object of bedrijf 2. Informatie verzamelen en 3. Beoordelen en interveniëren. In dit hoofdstuk wordt ingezoomd op verschillen en overeenkomsten. Daarbij wordt het beeld van de praktijk geconfronteerd met een algemene beleidsopvatting over de uitvoering van die stap. In paragraaf 9.5 wordt weer een andere doorkijk gegeven op de vergelijking van bevindingen. Daarbij wordt vergeleken op welke manier kenmerken van individu, organisatie en omgeving het verloop van operationele inspectieprocessen beïnvloeden in de cases. In paragraaf 9.6 worden met behulp van het theoretisch raamwerk verklaringen benoemd voor de geobserveerde praktijk. Hierbij worden opnieuw overeenkomsten en verschillen tussen cases weergegeven. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvattende tabel in paragraaf 9.7.

9.2 Selecteren van object en bedrijf; strategische selectie genuanceerd

In deze paragraaf wordt vergeleken op welke manier selecteren van objecten en bedrijven in de cases plaatsvindt. De observaties worden afgezet tegen het heersende beleidsidee over selecteren van objecten en bedrijven. Een breed geaccepteerd beleidsidee is dat selectie van bedrijven en objecten plaatsvindt door middel van een analytische benadering. In dit onderzoek is dit strategische selectie genoemd. In de cases worden verschillende vormen van strategische selectie gebruikt, en er worden verschillende afwegingen gemaakt bij selectie. Er worden factoren benoemd die bijdragen aan het verschil tussen de algemene beleidsopvatting en de geobserveerde praktijksituaties.

9.2.1 Organisatorische context

In alle cases is de manier waarop het toezicht is georganiseerd en de manier waarop het is ingebed in de context van (Europese en internationale) regelgeving en andere toezichthouders, van invloed op de mate waarin strategische selectie plaatsvindt.

Selectie is vraaggestuurd en biedt daarmee minder mogelijkheden tot strategische selectie

Bij een deel van het toezicht gaat het om vergunningverlening. Deze vorm van toezicht, waarbij een bedrijf of product wordt toegelaten en gecertificeerd, is vraaggestuurd. Bedrijven vragen een vergunning of ontheffing aan bij de inspectie voor het uitvoeren van bepaalde activiteiten en er vindt in die zin helemaal geen actieve selectie door de inspectie plaats. Bij het toezicht op schepen en reders komt vergunningverlening niet meer voor, aangezien de certificeringstaken zijn overgedragen aan klassenbureaus.⁴⁴ Bij de andere cases komt vergunningverlening wel voor. Bij de klassenbureaus blijkt het in de praktijk

⁴⁴ Een paar uitzonderingen daargelaten. Op moment van onderzoek voerde de inspectie enkele keuringen nog zelf uit.

echter zeer zeldzaam, omdat er slechts zeven klassenbureaus zijn die door de Nederlandse overheid zijn erkend en er niet of zelden nieuwe aanvragen voor erkenning zijn (weinig dynamiek). Bij de twee luchtvaart cases hebben inspecteurs regelmatig te maken met dergelijke aanvragen en maakt dit een substantieel onderdeel uit van hun werkzaamheden. Bij deze inspecties en audits is selectie dus vraaggestuurd en is strategische selectie niet van toepassing.

Dit vraaggestuurde toezicht heeft ook impact op selectie bij andere typen inspecties. Inspecteurs geven de vraaggestuurde werkzaamheden over het algemeen voorrang. Hier hebben zij meerdere overwegingen bij. Dit doen zij vanuit hun eigen overtuigingen; Inspecteurs willen de operatie niet belemmeren door trage vergunningverlening (een vliegtuig moet vliegen). Ook is er druk vanuit de sector voor een snelle afhandeling. Inspecteurs zijn bovendien gebonden aan termijnen voor afhandeling van aanvragen, welke zijn vastgelegd in wet- en regelgeving of in afspraken met de sector. Het gevolg is dat gegeven een beperkte capaciteit, inspecteurs minder tijd over houden voor andere typen inspecties en audits dan zij zouden willen.

Verplichte periodieke controles staan op gespannen voet met strategische selectie

Na de toekenning van vergunningen heeft de autoriteit een taak om periodiek te controleren of de vergunninghouder aan de eisen van toelating blijft voldoen. De wetgever voorziet daarbij veelal in eisen aan de controlefrequentie. Een deel van het toezicht vindt om deze reden periodiek, als het ware routinematig, plaats bij alle objecten of bedrijven, ongeacht de (risico)kenmerken. Ook bij andere vormen van toezicht wordt in wet- en regelgeving soms een norm gesteld voor de intensiteit van het toezicht. Bij de luchtvaart vonden op moment van onderzoek wijzigingen plaats in Europese wet- en regelgeving, waarbij de minimale frequentie van toezicht nog explicieter verwoord wordt. De randvoorwaarde voor periodieke controle zorgt er in de praktijk voor dat toezichthouders niet zo selectief te werk kunnen gaan als zij zouden willen. Het is voor de inspectie niet mogelijk om de selectiviteit te verhogen en een bepaald bedrijf bijvoorbeeld langere tijd helemaal niet te controleren. De audits bij klassenbureaus, de audits bij luchtvaart operationele bedrijven en twee typen inspecties bij luchtvaart technische bedrijven zijn allen periodieke controles voor de continuering van vergunningen. Inspecteurs en managers zien dit als een beperking voor strategische selectie. Meestal worden eisen in redelijk algemene termen geformuleerd (zorgen voor voldoende inzicht in de staat van veiligheid). Soms worden heel concreet eisen gesteld (25% van alle buitenlandse schepen die de Nederlandse haven aandoen moet geïnspecteerd worden). In dit laatste geval kan de eis in wet en regelgeving zeker worden gezien als een beperking voor strategische selectie, als inspecteurs selectiever te werk willen gaan dan voorgeschreven.

Bij de verplichte periodieke controles kunnen drie opmerkingen geplaatst worden:

Ten eerste kan de ondergrens ook gezien worden als een vorm van selectiviteit. In de praktijk worden wettelijke eisen aan controle intensiteit gezien als een minimale intensiteit van het toezicht. Het komt vaak neer op een jaarlijkse of tweejaarlijkse controle van de vergunningen. Toezichthouders hebben de ruimte om het toezicht naar eigen inzicht te intensiveren. Hetzij door de frequentie van audits of inspecties op te voeren, hetzij door de omvang van een inspectie of audit te vergroten. Er is nog steeds selectiviteit mogelijk, maar de wetgever heeft al een norm toegekend aan de minimale inspectie intensiteit. Inspecteurs in het onderzoek zijn kritisch ten aanzien van het standpunt dat de wettelijke eisen een vorm van strategische selectie vormen. Zij stellen dat de (risico)onderbouwing van de normen ontbreekt of in ieder geval onduidelijk is.

Ten tweede blijkt bij het toezicht op de klassenbureaus dat het Nederlandse toezicht intensiever is dan de minimale ondergrens. Het is zelfs intensiever vergeleken met het toezicht in andere Europese vlaggenstaten. Inspecteurs vinden dit overigens onwenselijk vanuit het oogpunt van eerlijke concurrentie en beperking van toezichtlast.

Ten derde is de mate waarin de eisen voor periodieke controle 'bindend' en daarmee daadwerkelijk beperkend zijn voor strategische selectie, onderwerp van debat binnen de inspectieorganisatie. Bij handhavingstoezicht staat de gewenste intensiteit van het toezicht meestal in algemene termen verwoord: De intensiteit van het toezicht moet de autoriteit in staat stellen om voldoende inzicht te krijgen in de staat van de veiligheid. Medewerkers van de centrale stafafdeling in Den Haag stellen dat inspecteurs en decentrale stafafdelingen dit strikter interpreteren dan noodzakelijk. Een positieve interpretatie van dit gegeven is dat inspecteurs die pleiten voor een relatief intensieve mate van toezicht, hoge eisen stellen aan hun kwaliteit. Een negatieve interpretatie is dat inspecteurs en decentrale stafafdelingen de eisen in wet- en regelgeving gebruiken om (ongewenste) invloed uit Den Haag af te wenden en hun eigen belang te behartigen. Wanneer bijvoorbeeld bepaalde werkzaamheden van een afdeling vanuit een bezuinigingsoogpunt ter discussie worden gesteld, wordt gepleit voor behoud van taken, met het argument dat zij gebonden zijn aan internationale eisen.

9.2.2 Professional judgement van inspecteurs

Een deel van de bedrijven en objecten wordt geselecteerd met behulp van risicomodellen. Bij de toepassing van de risicomodellen vallen drie dingen op 1) Er worden verschillende typen risicomodellen gebruikt. 2) De mate van verfijndheid van modellen verschilt per case, waarbij de meeste modellen redelijk basaal zijn. 3) In alle cases is bij de toepassing van de modellen altijd een invloed van professional judgement van inspecteurs, bedoeld of onbedoeld.

Bij het toezicht op buitenlandse koopvaardij schepen is de methodiek voor selectie het meest 'uitgekristalliseerd' en zijn inspecteurs het meest gebonden aan cijfermatige uitkomsten van het model. De daadwerkelijke selectie wordt niet uitgevoerd door inspecteurs zelf, maar door medewerkers op kantoor die planningen verzorgen. Bij alle andere typen inspecties worden de risicomodellen meer als denkmodel voor kennis van inspecteurs gebruikt, dan als middel om grote datasets over objecten om te zetten in een risicoprofiel. Bij toezicht op Nederlandse koopvaardij schepen (vlaggenstaat inspecties), is de selectie het minst in een model gevat: Inspecteurs selecteren schepen die aan een aantal randvoorwaarden voldoen, zoals aanwezigheid in Nederlandse havens, varende onder Nederlandse vlag en niet minder dan zes maanden geleden geïnspecteerd. De werkwijze bij toezicht op de klassenbureaus en de luchtvaartinspecties liggen hier tussenin. Modellen worden gebruikt om richting te geven aan selectie, maar zijn daarbij niet allesbepalend.

Selectie van objecten en bedrijven is in de geobserveerde cases dus nog altijd voor een groot deel mensenwerk. In geen enkele case wordt de uitkomst van een model zonder tussenkomst van mensen toegepast. Sterker nog, de meeste modellen geven geen uitkomst zonder dat inspecteurs hun kennis in het model invoeren. Inspecteurs gebruiken modellen als leidraad, of het model zelf bestaat uit een aantal richtlijnen. Modellen laten ruimte, maar inspecteurs nemen ook ruimte. Uit de manier waarop die ruimte wordt ingevuld wordt duidelijk wat overwegingen zijn van inspecteurs bij selectie.

Inschattingen en ervaringen van inspecteurs wegen mee bij toepassing risicomodel

Strategische selectie gaat over het algemeen gepaard met een model waarmee een cijfermatige inschatting van risico's plaatsvindt. In de praktijk blijkt dit voor inspecteurs niet altijd werkbaar of het kan zelfs botsen met hun eigen professionele opvattingen. Een modelmatig risicovol object of bedrijf kan juist een erg veilig object of bedrijf zijn in de ogen van inspecteurs. Het gevolg is dat inspecteurs hun eigen professionele opvattingen laten meewegen en keuzen maken op basis van hun perspectief op kwaliteit. Dit is met name zichtbaar bij het toezicht op de buitenlandse koopvaardij schepen. Het selectiemodel in deze case is het meest gedetailleerd en het meest sturend. Buitenlandse schepen worden geselecteerd aan de hand van een internationaal targetingsysteem. Ieder koopvaardij schip krijgt een targetfactor toegekend, die is samengesteld uit een aantal risicofactoren. Hoe hoger dit risicogetal is, hoe eerder een schip in aanmerking komt voor inspectie. Zowel onder toezicht staanden als inspecteurs weten hoe de targetfactor is opgebouwd. Inspecteurs weten dat keuzen die zij maken in het wel of niet inspecteren of het wel of niet opschrijven van bevindingen gevolgen heeft voor de hoogte van de targetfactor. Via deze weg beïnvloeden zij de hoogte van de targetfactor zodat deze dichterbij hun eigen opvattingen over kwaliteit komt te liggen.

Inspecteurs in het onderzoek zijn niet altijd overtuigd van de meerwaarde van risicomodellen en geven aan dat het een manier is om hun eigen opvattingen te systematiseren. Bij het toezicht op de luchtvaart operationele bedrijven wordt gewerkt met een visgraat model. Inspecteurs kennen aan iedere risicofactor van het model een score toe op basis van uitkomsten van eerdere ervaringen en informatie over de onder toezicht staanden. Inspecteurs die met dit model werken, geven aan dat ‘wat je erin stopt, er ook weer uit komt’. Zij zien wel de voordelen van een systematische aanpak die het model biedt. Bovendien maakt het model het mogelijk dat de ervaringen van meerdere inspecteurs worden gecombineerd. Bij toezicht op klassenbureaus zijn inspecteurs wel geïnteresseerd in dit visgraat model, maar zij plaatsen wel vraagtekens bij het gebruik van een risicomodel. Zij achten het model veel te complex voor het relatief kleine aantal schepen waaruit geselecteerd dient te worden.

Een risicogebaseerde benadering kan op gespannen voet staan met efficiëntie

De bedrijven en objecten waar de inspectie op toeziet, bevinden zich op verschillende locaties verspreid in Nederland, Europa of daarbuiten. In de praktijk wordt de keuze welk object of bedrijf te bezoeken niet alleen op basis van een risicoafweging gemaakt, maar speelt een efficiency afweging ook een rol. Inspecteurs van Koopvaardij schepen inspecteren schepen in Nederlandse havens. Idealiter inspecteren zij twee schepen op een dag. Een tweede schip wordt geografisch in de buurt van het eerste geselecteerd om reistijd te beperken, zodat hopelijk voldoende tijd beschikbaar blijft voor de inspectie van het tweede schip. Deze efficiency afweging is minder sterk aanwezig bij toezicht waarbij er sprake is van een periodieke controle van de vergunning. De volledige dag, of meerdere dagen zijn beschikbaar voor de audit of inspectie. Toch geven inspecteurs aan dat ook bij dit type toezicht de reisafstand er waarschijnlijk toe doet. Inspecteurs schatten in dat bedrijven die geografisch dichtbij zijn gevestigd, frequenter worden bezocht en/of een intensiever contact mee wordt onderhouden.

Inspecteurs willen leren en werkplezier vergroten

De inspecteurs die in dit onderzoek zijn geobserveerd, zijn inhoudelijk betrokken bij hun werk. Zij ‘hebben iets’ met vliegtuigen of schepen. Als zij de ruimte hebben, kiezen zij voor selectie van een interessant schip of luchtvaartuig, bijvoorbeeld een bijzonder type. Daar leren inspecteurs ook weer van. Kennis van hun werkveld is niet alleen voor het werkplezier, maar ook belangrijk voor inspecteurs om van te leren. Zeevaart inspecteurs zijn van mening dat zij niet leren door alleen maar goede schepen te inspecteren. Tegelijkertijd leren zij ook niet door alleen maar slechte schepen te inspecteren. Bij de ‘koplopers’ leren inspecteurs over nieuwe technieken en oplossingen. Die kennis gebruiken zij weer bij toezicht op andere schepen. Zowel inhoudelijk, om daadwerkelijk een oplossing aan te dragen, als voor

de relatie met onder toezicht staanden, door met de verworven kennis autoriteit te verwerven.

9.2.3 Praktische overwegingen

In dit onderzoek zijn operationele inspectieprocessen bestudeerd waarbij technische objecten, in dit geval luchtvaartuigen of schepen, het onderwerp zijn van inspectie. De inspectie noemt dit producttoezicht. Bij deze vorm van toezicht moet logischerwijs het object beschikbaar zijn om te bestuderen. Kenmerkend voor schepen en luchtvaartuigen is dat deze objecten bovendien verplaatsen, zelfs over landsgrenzen heen. De mobiliteit van de objecten heeft op twee manieren gevolgen voor strategische selectie: De mogelijkheden tot selectie worden beperkt en het vergroot de kans dat inspecteurs genooddaakt zijn om af te wijken van geplande selectie.

Mogelijkheden tot selectie worden beperkt

In het onderzoek speelt de beschikbaarheid van objecten een rol bij de selectie. Bij luchtvaart technische bedrijven worden luchtvaartuigen geselecteerd die in de hangar staan voor onderhoud. Bij het toezicht op de koopvaardij wordt geselecteerd uit schepen die zich in Nederlandse havens bevinden. De geografische spreiding van objecten is soms zo bepalend, dat hierdoor geen of alle schepen worden geselecteerd. Dit komt omdat het aantal schepen in de haven varieert. Het komt voor dat er zo weinig schepen beschikbaar zijn die voldoen aan de randvoorwaarden, dat elk beschikbaar schip geïnspecteerd wordt, ongeacht de risicokenmerken.

Noodzaak tot afwijken van geplande selectie neemt toe

Inspecteurs zijn soms genooddaakt om door praktische omstandigheden af te wijken van plannings. Selectie wordt enorm bemoeilijkt door bijvoorbeeld een haven die niet goed vindbaar of toegankelijk is, strenge security eisen bij (lucht)havens, moeilijk verkrijgbare visa voor het buitenland (als inspectie daar plaatsvindt) en beperkte of onveilige toegang tot schepen of luchtvaartuigen. In het meest extreme geval is het object niet aanwezig, een inspecteur kan uitzoeken en afwegen of hij op het schip kan wachten of dat hij geen inspectie zal uitvoeren. Wanneer hij inschat dat hij in de resterende tijd geen inspectie van voldoende kwaliteit kan uitvoeren, is dat voor inspecteurs een reden om af te zien van inspectie.

Bij systeemaudits waar geen concreet product beschikbaar hoeft te zijn spelen de belemmeringen bij selectie veel minder, maar worden de belemmeringen zichtbaar in de vorm van het grote aantal agenda's dat op elkaar afgestemd moet worden om een audit te realiseren. Bij het werken met producten en mensen is planning logischerwijs een puzzel. Een verschil is dat de belemmeringen bij onaangekondigde inspecties ter plekke zichtbaar

worden, terwijl de knelpunten bij aangekondigde inspecties in een fase eerder, bij de planning duidelijk worden.

9.2.4 Relationale en politieke overwegingen

In alle cases hebben inspecteurs een sterke overtuiging dat het toezicht geen last mag veroorzaken voor onder toezicht staanden. Vermindering van toezichtlast is ook in maatschappij en politiek een onderwerp waar belang aan wordt gehecht. Bij de selectie en planning houden inspecteurs hier rekening mee.

Een schip moet varen, een vliegtuig moet vliegen

Inspecteurs willen de mobiliteit van objecten zo min mogelijk belasten. Dit betekent dat inspecties en audits moeten plaatsvinden binnen een beperkt tijdsframe, omdat inspecteurs de duur van een inspectie of audit willen beperken. Het object moet immers weer vertrekken, vertraging zorgt al snel voor hoge kosten in deze transportsectoren. Bovendien sluiten inspecteurs aan bij momenten dat een schip op luchtvaartuig toch al in de haven of in de hangar is, zoals tijdens momenten van laden en lossen of onderhoud.

Tijdsduur en planning afstemmen op inspectees

Inspecties en audits vergen een tijdsinvestering van inspectees. Verdere complicering vindt plaats doordat de agenda's van meerdere inspecteurs en meerdere onder toezicht staanden op elkaar afgestemd moeten worden en in het korte tijdsframe moeten passen. Inspecteurs in het onderzoek hebben oog voor het perspectief van inspectees en hun bedrijfsvoering bij het plannen van aangekondigde inspecties en audits. Bij een luchtvaartmaatschappij die haar grootste piek in vluchten beleeft in de zomermaanden met vakantiegangers bijvoorbeeld, zullen inspecteurs buiten die periode een audit inplannen. Ook wanneer een bedrijf aangeeft dat de ingeplande audit voor een bedrijf erg ongelegen komt, bijvoorbeeld omdat er een audit van een klant is ingepland, is het voor inspecteurs een reden om een audit te verplaatsten. Inspecteurs benoemen dat een dergelijke afspraak erg belangrijk kan zijn voor een bedrijf en dat daar ook inkomsten mee gemoeid kunnen zijn. Bij onaangekondigde bezoeken besluiten inspecteurs soms om alsnog af te wijken van de planning als ter plekke blijkt dat deze erg ongelegen komt. Bijvoorbeeld wanneer er al meerdere toezichthouders aan boord van een schip willen.

9.3 Informatie verzamelen; onvoorspelbaarheid en flexibiliteit

Bij verzamelen van informatie gaat het opnieuw om het maken van keuzen: De keuzen welke informatie te verzamelen en welke niet. Informatie verzamelen blijkt in alle cases een continu keuzeproces met onvoorspelbaarheid en flexibiliteit. De beleidsgedachte benadrukt een planmatige manier van keuzen maken volgens een liefst lineair proces van

beleid tot uitvoering. In de praktijk blijken veel afwegingen die ervoor zorgen dat het proces minder planmatig verloopt.

9.3.1 Professionele- en expert overwegingen

Flexibiliteit

Voor inspecteurs is het belangrijk om een bepaalde mate van flexibiliteit in hun optreden en in planningen te behouden. Zij spreken in termen als ‘er open ingaan’, ‘je weet nooit wat je tegenkomt’ en ‘ergens dieper in duiken’. Dit betekent dat er niet alleen ter plekke ruimte wordt genomen om af te wijken van de agenda, maar dat inspecteurs dit ook vooraf incalculeren, bijvoorbeeld door ruimte in te bouwen in de agenda of een aantal algemene uitgangspunten formuleren, waar zij dan afhankelijk van de situatie ter plekke op kunnen inspelen.

Intuïtief en tacit knowledge

De inspecteurs in dit onderzoek maken een deel van hun keuzen ter plekke intuïtief. Zij zijn dan niet altijd in staat om te benoemen waarom zij nou juist over een bepaald onderwerp informatie hebben verzameld. In de gevallen dat inspecteurs juist op die onderwerpen overtredingen vinden refereren zij aan het zogenoemde ‘inspectors luck’. Dit geldt zowel voor keuzen tijdens productinspecties als tijdens systeemaudits.

Door meer kennis diepgaander informatie verzamelen over een onderwerp

Zowel bij audits als bij inspecties, en zowel bij producttoezicht als bij systeemtoezicht, zijn inspecteurs geneigd om meer informatie te verzamelen, of in ieder geval diepgaander, over onderwerpen waar zij relatief veel kennis hebben. Soms wordt hier heel bewust gebruik van gemaakt door een team samen te stellen met inspecteurs met bepaalde inhoudelijke specialisaties. Soms blijkt dit een onbewust proces, wanneer inspecteurs zich achteraf realiseren dat ze relatief veel tijd hebben besteed aan bepaalde onderwerpen waarop zij gespecialiseerd zijn.

Random variëren en routines doorbreken.

De meeste inspecteurs in het onderzoek hebben een weerstand tegen routinematig werken en ‘domme’ checklists. Hier zijn meerdere verklaringen voor en daarmee ook meerdere redenen van inspecteurs om de routine te doorbreken. Bij het toezicht op klassenbureaus voelen inspecteurs zich bijna bezwaard om ieder jaar ‘met hetzelfde lijstje’ aan te komen zetten bij inspecties. Zij proberen daarom variatie aan te brengen in de agenda. Een andere reden blijkt bij het havenstaat toezicht wanneer inspecteurs random variëren in keuzen, om te voorkomen dat zij zelf in routine verzanden en minder scherp zijn in hun werk. Een derde reden gaat over onvoorspelbaarheid. Informatie verzamelen volgens een vooropgesteld plan, kan voorspelbaar worden, ook voor inspecties. Voor inspecteurs is het vanuit

strategisch oogpunt belangrijk om een zekere onvoorspelbaarheid in hun optreden te bouwen en zo inspectees scherp te houden en om hun positie ten aanzien van inspectees te versterken.

Leren en werkplezier

Niet alle informatie die inspecteurs verzamelen is rechtstreeks relevant voor de inspectie of audit. Inspecteurs verzamelen ook die informatie die zij interessant vinden of nuttig om hun eigen kennis te vergroten. Vergelijkbaar met de stap selecteren, is ook hier leren en werkplezier van belang. Inspecteurs vragen bijvoorbeeld bij inspectees uitgebreid door over een nieuwe database, de ervaringen met een nieuw type touw, over een bepaald luchtvaartuig dat een inspectie heeft gezien of een indrukwekkende helikopter die ook in de hangar aanwezig is. Inspecteurs leren zodoende van inspecties en audits en de opgedane kennis gebruiken zij weer tijdens andere inspecties en audits. Hetzij om problemen op te lossen, hetzij om hun autoriteit te vergroten.

9.3.2 Praktische (on)mogelijkheden

Een planmatige werkwijze is niet altijd mogelijk. Inspecteurs stuiten in de praktijk op praktische omstandigheden die het gewoonweg onmogelijk of in ieder geval lastiger maken om bepaalde informatie te verzamelen. Bij alle geobserveerde inspectieprocessen is er een bepaalde mate van onvoorspelbaarheid aan de orde.

Beperkte toegankelijkheid ruimten, onderdelen of informatie

Inspecteurs zijn genooddaakt om flexibel keuzen te maken welke informatie te verzamelen, omdat een deel van de informatie soms niet beschikbaar of toegankelijk is. Bijvoorbeeld omdat een deel van het schip niet toegankelijk is, een bepaalde ruimte afgesloten is of een persoon met bepaalde kennis niet aanwezig is. Luchtvaartuigen worden tijdens het onderhoud geïnspecteerd. Bepaalde onderdelen zijn dan juist goed toegankelijk, terwijl andere onderdelen juist lastiger zijn om te controleren. Een motor kan dan bijvoorbeeld vaak niet gestart worden.

Tijdsaspect

De hoeveelheid tijd die het kost om over een bepaald onderwerp informatie te verzamelen, is bij alle inspecties en audits tot op zekere hoogte onvoorspelbaar. Informatie verzamelen over bepaalde onderwerpen duurt regelmatig langer dan verwacht. De resterende tijd voor andere onderwerpen neemt af en inspecteurs zullen (extra) keuzen moeten maken om andere onderwerpen niet of korter te inspecteren.

9.3.3 Relationale overwegingen en strategieën van inspectees

Voorspelbare planmatige werkwijze verhoogt mogelijk ervaren toezichtlast

Een planmatige werkwijze is volgen inspecteurs niet altijd wenselijk in relatie tot inspectees. Inspecteurs bij toezicht op klassenbureaus verplaatsen zich in inspectees die ieder jaar dezelfde informatie moeten aanleveren. Dit heeft ook te maken met de aard van de sectoren luchtvaart en zeevaart, waar over het algemeen een hoog veiligheidsbesef is. Als een planmatige werkwijze een voorspelbare werkwijze behelst, en betekent dat herhaaldelijk hetzelfde wordt geïnspecteerd, dan doet dit voor sommige inspecteurs afbreuk aan hun gevoel van meerwaarde van het toezicht en is dit in hun ogen niet meer dan een vergroting van de toezichtlast.

Verzamelen van ‘irrelevante’ informatie, kan indirect relevant zijn’

Inspecteurs verzamelen ook informatie die niet direct voortvloeit uit een risicoanalyse of planning. Deze op het eerste gezicht ‘irrelevante’ informatie kan op andere manieren toch nuttig zijn (naast het eerdergenoemde vergroten van werkplezier en leren). Ten eerste doordat de informatie zelf niet het primaire doel is, maar andere effecten, zoals een belangstellend praatje met monteurs in een hangar die inspecteurs met argusogen volgen om hen meer op het gemak te stellen. Of bijdragen aan een positieve sfeer tijdens een audit door een inspectee belangstellend te vragen naar zijn ervaringen bij een vliegshow in Amerika. Het verzamelen van informatie die niet direct bijdraagt aan uitvoeren van de inspectie of audit draagt bewust of onbewust ook bij aan het opbouwen dan wel verstevigen van een relatie met inspectees. Als inspecteurs vol belangstelling een bepaald type helikopter, dat geen onderwerp is van inspectie, of een nieuw computersysteem bekijken en daarover doorvragen, benadrukt dit overeenkomstige interesses en kennis en vergroot het gevoel dat inspecteur en inspectee deel uitmaken van dezelfde groep. Ten tweede geven inspecteurs aan dat deze manier van informatie verzamelen kan bijdragen aan het totaalbeeld dat inspecteurs hebben van het bedrijf en de informatie kan op een later moment wellicht relevant worden.

Inspectees gedragen zich strategisch en onvoorspelbaar

Inspecteurs zijn regelmatig genoodzaakt om hun planning en keuzen aan te passen als gevolg van het gedrag van inspectees. Strategisch gedrag van inspectees kan de inspecteurs dwingen tot een flexibel optreden. Voorbeelden van dit strategische gedrag zijn: inspecteurs bij aankomst even laten wachten, sleutels van de ruimte die een inspecteur wil bekijken zijn kwijt, mappen zijn niet beschikbaar, een bepaalde persoon is niet beschikbaar. Ook konden inspectees het spel frustreren door kritiek op de inspectie te uiten, uitgebreid (overbodige) informatie laten zien of een uitgebreide lunch op een locatie op afstand van het bedrijf inplannen. Inspecteurs treffen inspectees die over elke bevinding in discussie gaan, maar ook inspectees die alles wat de inspecteur zegt onmiddellijk beamen en

toezeggen dat uiteraard meteen maatregelen worden genomen. In het geval van de laatste houding zijn inspecteurs niet altijd overtuigd van de goede intenties van inspectees. Een deel van de eerdergenoemde praktische omstandigheden kunnen ook vormen van strategisch gedrag zijn. Een opeenstapeling van dit soort (bewuste of onbewuste) strategieën maakt de positie van inspecteurs meer afhankelijk van inspectees en daarmee minder ‘in control’ van het inspectieproces.

9.4 *Informatie beoordelen en interveniëren: Hard of zacht?*

In deze paragraaf wordt vergeleken hoe de laatste stap van operationele inspectieprocessen in de cases plaatsvindt. De geobserveerde praktijk van beoordelen en interveniëren wordt afgezet tegen de heersende opvattingen over deze fase van toezicht. Het breed geaccepteerde beleidsidee is dat beoordelen en interveniëren verloopt volgens het principe zacht waar het kan en hard waar het moet.

Bij informatie beoordelen en interveniëren, kan de werkwijze van inspecteurs in dit onderzoek zonder uitzondering getypeerd worden als ‘pedagogisch’, in tegenstelling tot de sanctiestijl. Wel zijn er accentverschillen per case geobserveerd en is de stijl bovendien afhankelijk van de context: Bij verandering in wetgeving ligt meer nadruk op leren aan inspectees. Bij bemanning die sterk afhankelijk is van een rederij ligt meer nadruk op helpen. Daarnaast passen inspecteurs hun stijl over het algemeen aan de inspectee waar zij mee interacteren aan, maar de hoofdstijl is onmiskenbaar pedagogisch: In alle cases hebben inspecteurs veel interactie met onder toezicht staanden en hechten zij grote waarde aan informele interventies. Bij ernstige overtredingen maken inspecteurs overigens wel gebruik van formele interventies. Uit het onderzoek blijkt dat inspecteurs het belangrijk vinden om naar het doel van de regel te kijken. Zij hebben over het algemeen vertrouwen in de kwaliteit en intenties van inspectees. Inspecteurs beginnen als het ware van nature onderaan in de handavingspiramide. Overigens maken veel inspecteurs een onderscheid tussen pedagogisch en belerend. Inspecteurs willen niet belerend overkomen, omdat dit de relatie met de inspectee kan schaden. Inspecteurs willen ook niet bedreigend overkomen. Dit veroorzaakt bijvoorbeeld een gesloten houding bij inspectees, zoals geobserveerd bij Port State Control inspecties of draagt bij aan strijd in de interactie, zoals geobserveerd bij een luchtvaart audit.

9.4.1 Contextkenmerken

In de toezichtsliteratuur zijn kenmerken benoemd die de toepassingsmogelijkheden van een pedagogische dan wel sanctiestijl beïnvloeden. In de cases is een aantal overwegingen en kenmerken geobserveerd dat bijdraagt aan de diepgewortelde pedagogische stijl. De geobserveerde pedagogische stijl is veelal begrijpelijk en vloeit voort uit een aantal

kenmerken van wet- en regelgeving, object, relatie met inspectees en de sectoren. Ten eerste is wet- en regelgeving aan verandering onderhevig. Inspecteurs hebben daar gedurende het onderzoek regelmatig mee te maken. Zij komen daardoor bijna automatisch in een rol terecht waar meer nadruk ligt op informeren en helpen van de sector bij het doorvoeren van veranderingen en om te voldoen aan de nieuwe eisen. Ten tweede bevat een deel van de wet- en regelgeving in de sectoren lucht- en zeevaart open normen. De invulling van deze normen is voor inspecteurs en inspectees gedurende de geobserveerde inspecties niet altijd duidelijk of er bestaat een verschil van inzicht. Er ontstaat als vanzelf een interactieproces en daarmee een beweging richting pedagogische stijl. Ten derde passen de inspecteurs in dit onderzoek wetgeving toe op een grote variëteit aan onder toezicht staanden onder verschillende omstandigheden. Daarmee is toepassing van wetgeving niet eenduidig, is de sanctiestijl minder geschikt en komt opnieuw de pedagogische stijl in beeld. Ten vierde is de pedagogische stijl inherent aan het object van toezicht in de cases luchtvaart en zeevaart. De complexiteit van schepen, luchtvaartuigen en bedrijven bemoeilijkt zwart-wit oordeelsvorming en vormt daarmee een belemmering voor het toepassen van een sanctiestijl. Ten vijfde draagt de afhankelijkheidsrelatie tussen inspecteurs en inspectees bij aan de voorkeur voor een pedagogische stijl. Inspecteurs zijn afhankelijk van informatie van inspectees en willen een open houding niet afstraffen. Inspecteurs willen bovendien niet bedreigend overkomen en handhavend optreden mag volgens inspecteurs nooit ten koste gaan van lerend vermogen van de sector. Tot slot worden de sectoren luchtvaart en zeevaart getypeerd als relatief veilige sectoren met een hoog veiligheidsbesef. Een zachte stijl is in veel gevallen passend.

Door deze kenmerken vindt het toezicht in alle vier de cases bijna als vanzelf plaats in de vorm van een interactieproces met inspectees. Alleen het toezicht op buitenlandse schepen onderscheidt zich hier, doordat interactie tussen inspecteurs en inspectees een enkele keer zeer beperkt is. Door de taalbarrière vindt minder communicatie plaatst. Daarnaast hebben inspecteurs te maken met inspectees met veel verschillende nationaliteiten. Tijdens inspecties aan boord van schepen treffen inspecteurs inspectees die in ieder geval gedeeltelijk ingegeven door hun culturele achtergrond niet snel in discussie zullen gaan met inspecteurs over de beoordeling en interventie. Een ander verschil is dat de contacten in deze gevallen veel vaker te typeren zijn als eenmalige contacten (one-shotters). Desondanks is de stijl van inspecteurs die toezicht houden aan boord van schepen, ook als pedagogisch te typeren.

9.4.2 Opvattingen van inspecteurs

De invloed van de hiervoor genoemde kenmerken wordt versterkt, doordat inspecteurs het belangrijk vinden om rekening te houden met de context. Inspecteurs redeneren contextueel en oplossingsgericht. Zij willen ook problemen oplossen en inspectees helpen.

Inspecteurs in het onderzoek houden zonder uitzondering rekening met omstandigheden van een geconstateerde overtreding. Inspecteurs passen hun oordelen aan het type bedrijf of type persoon waar zij mee te maken hebben aan. Voor inspecteurs in de cases weegt de reden van overtreding mee. Ook wegen zij mee of de overtreding eenmalig of structureel is, of er één of meerdere overtredingen zijn, wat de reputatie en de geschiedenis van het bedrijf is, wat de algemene indruk van houding en gedrag van inspectees is en wat de (persoonlijke) gevolgen van de beoordeling en interventie voor inspectees zijn.

9.4.3 Inspecteurs zijn terughoudend met opschalen naar hardere interventies

Bij de geobserveerde inspecties en audits werd in alle cases overwegend de pedagogische stijl gehanteerd, met zogenaamde ‘zachte’ interventies. In dit onderzoek is niet beoordeeld of ‘hardere’ interventies of een sanctiestijl mogelijk meer op zijn plaats waren. Wel werd duidelijk wat het voor inspecteurs lastiger maakt om harde interventies in te zetten en waarom zij niet altijd geneigd zijn om op te schalen naar hardere interventies. Bij de case luchtvaart operationele bedrijven was dit voor inspecteurs een zeer relevant thema. Bij de case toezicht op reders speelde dit het minst.

Inspecteurs zijn minder geneigd om op te schalen naar hardere interventies vanwege de eerdergenoemde ervaren keerzijden van harde interventies: De bereidheid om openheid van zaken te geven en incidenten te melden kan afnemen en dit kan ten koste gaan van het lerend vermogen van de sector. Inspecteurs uitten hun zorgen over de tendens naar harder optreden en zijn ook hier terughoudend. Een andere reden voor terughoudendheid is dat de interventies bovenin de handavingspiramide -zoals het intrekken van een vergunning-vergaande economische of politieke gevolgen hebben, zeker bij systeemtoezicht. Een bedrijf moet in dat geval alle activiteiten met al haar luchtvaartuigen of schepen staken. Daarnaast verloopt het uitvoeren van dergelijke interventies veelal buiten of boven de inspecteurs om en zal via het niveau van Inspecteur-Generaal of minister lopen. Bovendien lijkt een rustig opbouwende schaal bij de overgang van de zachte naar de harde interventies te ontbreken en de overgang wordt dan als een drempel ervaren. Het is daarnaast de vraag wat ‘hard’ en ‘zacht’ precies is. Een interventie kan daarbij harder of zachter overkomen dan bedoeld. De inspecteurs in de cases lijken dit niet als problematisch te ervaren.

9.5 Kenmerken van individu, organisatie en omgeving

In het theoretisch kader is een groot aantal variabelen dat mogelijk het verloop van het operationele inspectieproces beïnvloedt, ingedeeld in drie clusters;

- Kenmerken van het individu inspecteur
- Kenmerken van de organisatie (de inspectiedienst)
- Kenmerken van de omgeving (van de inspecteur en de inspectiedienst)

In de beschrijving van de stappen van inspectieprocessen zijn deze kenmerken al aan bod gekomen. In deze paragraaf worden de relevante kenmerken expliciet benoemd in deze drie clusters.

9.5.1 Kenmerken individu

Bij alle cases zijn kenmerken van inspecteurs als achtergrond, kennis en ervaring van invloed op het verloop van operationele inspectieprocessen.

ACHTERGROND Kenmerkend voor de inspecteurs in deze cases is dat bijna alle inspecteurs afkomstig zijn uit de sector waarop zij toezicht houden. Tijdens audits en inspecties wordt deze overeenkomstige achtergrond -bewust of onbewust- vaak even terloops benadrukt door inspecteurs. Benoemen van overeenkomsten tussen inspecteurs en inspectees draagt volgens inspecteurs bij aan een positieve sfeer en open houding van inspectees. Een ander doel is versterken van de autoriteit. Het is dan in een keer duidelijk dat een inspecteur weet waar hij over praat.

KENNIS Inspecteurs zijn veelal inhoudelijke en technisch onderlegde mensen en hebben veel kennis van de sector, actoren, objecten en wet- en regelgeving. Het belang dat wordt gehecht aan kennis en expertise van inspecteurs komt in alle cases bij alle inspecties en audits, prominent naar voren. Voor een deel van de inspecteurs in dit onderzoek is deze kennis een bron van autoriteit. Er is een onderscheid tussen technische vakinhoudelijke kennis en kennis over het proces van inspecteren. Er zijn zorgen om behoud van inhoudelijke kennis, met name bij de cases zeevaart. Voor kennis van het inspectievak blijkt veel minder expliciet aandacht bij inspecteurs. Ten tijde van het onderzoek is hier wel een toenemende aandacht, omdat het onderdeel is van de opleiding voor nieuwe inspecteurs. Een aantal inspecteurs sprak ook over de opleidingen die de inspectiedienst recent aanbiedt op dit vlak. Desondanks blijkt in de praktijk nog steeds een veel prominenter rol voor de technische vakinhoudelijke kennis.

ERVARING De ervaring van inspecteurs verschilt sterk per persoon. Bovendien is er een verschil tussen ervaring als inspecteur en ervaring in de sector, tussen ervaring met producttoezicht of ervaring met systeemtoezicht. Desondanks viel op dat inspecteurs met meer ervaring over het algemeen sterker op hun algemene indruk varen bij beoordeling en interveniëren. Inspecteurs durven meer los te komen van de regels en pragmatischer te handelen. Bij het toezicht op de klassenbureaus kwam het verschil naar voren met de meer legalistische stijl van surveyors die sterker gebonden zijn aan de regels. Inspectees benadrukten de positieve kant van de pragmatische werkwijze.

ALGEMEEN INDIVIDU Bij de eerste stap, selectie van objecten en bedrijven, bleek de invloed van individuele kenmerken bij het hanteren van ‘ervaringscriteria’ naast de ‘modelcriteria’. Dit kan een selectiesysteem negatief of positief beïnvloeden. De kennis van en ervaring met de sector is voor inspecteurs behulpzaam bij het komen tot een realistischer planning en het beperken van toezichtlast door aan te sluiten bij werkzaamheden van inspectees. Bij de tweede stap, het verzamelen van informatie, blijkt dat de inhoudelijke kennis van inspecteurs ertoe doet, doordat inspecteurs geneigd zijn om meer informatie te verzamelen over onderwerpen waar zij veel kennis van hebben. Bijvoorbeeld doordat inspecteurs zelf op een bepaald type schip hebben gevaren of bij een bepaalde afdeling van een luchtvaartmaatschappij hebben gewerkt. Bij de derde stap, beoordelen en interveniëren, helpt kennis en ervaring inspecteurs bij het vergroten van hun autoriteit en versterkt het de strategische positie van inspecteurs ten opzichte van inspectees.

9.5.2 Kenmerken organisatie

Bij alle cases spelen kenmerken van de organisatie een rol bij het verloop van operationele inspectieprocessen. Voor een deel zijn de organisatiekenmerken gelijk voor alle cases. De inspecteurs in dit onderzoek werken immers allemaal bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Toch zijn er grote verschillen tussen de organisatiekenmerken van de cases. Inspecteurs werken bij verschillende afdelingen, hebben andere managers of collega's of het toezicht is op een andere manier georganiseerd.

INRICHTING VAN HET TOEZICHT Het toezicht op bedrijven is verdeeld over verschillende afdelingen van de inspectie. Ook binnen afdelingen heeft de organisatie keuzen gemaakt voor de inrichting van het toezicht, zoals een inhoudelijke verdeling van taken over (sub)afdelingen, systeembenadering versus productbenadering en ook ex-ante en ex-post toezicht (vraaggestuurde certificering naast handhavende inspecties). Deze opdeling van taken heeft voordelen, maar kent ook een keerzijde: door de verschillende doorsnedes ontstaat vergaande fragmentatie van het toezicht en is het voor de inspecteurs en de organisatie bijna onmogelijk om een totaalbeeld te creëren van onder toezicht staande bedrijven. Bij de uitkomsten van de vragenlijst valt een relatief lage score op bij de stelling of de inspecteur begrijpt hoe het bedrijf werkt. Een inspectee geeft hier de score één en legt uit dat hoewel inspecteurs op specifieke en relevante onderdelen heel goed begrijpen hoe het bedrijf werkt, het totaaloverzicht ontbreekt.

PLAATS VAN HET TOEZICHT IN DE ORGANISATIE De inspectie heeft haar toezicht georganiseerd in decentrale afdelingen op verschillende locaties in het land: De Toezichteenheid Luchtvaart in Hoofddorp en de Toezichteenheid Zeevaart in Rotterdam. De decentralisatie draagt bij aan een afstand tussen hoger management en de inspecteurs op de werkvloer. Een verbinding hiertussen is beperkt aanwezig.

STANDAARDISERING VAN WERKPROCEDURES Wat betreft standaardisering van werkprocedures zijn grote verschillen geobserveerd tussen en zelfs binnen cases. Er is variatie in standaardisering per stap; bijvoorbeeld een sterke standaardisatie van selectie, maar nauwelijks standaardisatie bij informatie verzamelen en andersom. Ook is er variatie in wie de standaard vaststelt; een deel van de inspecteurs geeft zelf de standaarden vorm, maar het kan ook een autoriteit buiten de organisatie zijn, zoals een internationaal samenwerkingsverband. De mate waarin kaders sturend zijn verschilt daarmee tussen cases en tussen activiteiten van inspecteurs.

AUTORITEIT EN STATUS VAN DE ORGANISATIE Het imago van toezicht is over het algemeen niet goed. Inspecteurs hebben te maken met zeer kritische inspectees en moeten zich veelvuldig verantwoorden. Dit beeld wordt ondersteund door de antwoorden op en interviews bij de vragenlijsten die zijn afgenomen bij inspectees. Hoewel inspectees over het algemeen zeer positief zijn over de manier waarop zij benaderd zijn door inspecteurs en de samenwerking, uiten zij zich veel kritischer over de inspectieorganisatie. Zo benoemen zij de beperkte afstemming tussen instanties als er kort na elkaar drie inspecties plaatsvinden en spreken zich kritisch uit over de vergunningverlening in Den Haag. Een uitzondering in positieve zin zijn de Port State Control inspecties. Bij deze vorm van toezicht gaat juist veel autoriteit uit van het systeem en het optreden van inspecteurs. Kenmerken zijn het internationale karakter van het systeem, de voorspelbaarheid en de uniformiteit van het regime en het relatief hoge aantal aanhoudingen van schepen. De inspectees kenmerken zich door een grote diversiteit aan nationaliteiten.

LEIDERSCHAPSSTIJL MANAGER Managers sturen over het algemeen op afstand. Werkzaamheden vinden deels plaats buiten de organisatie. De directe invloed van de unitmanagers varieert met de fysieke afstand tot inspecteurs en de mate van inhoudelijke kennis van de managers. Bij cases waar inspecteurs vanuit huis werken is de afstand enerzijds groter. Tegelijkertijd is bij een van deze cases de afstand juist klein, gevoed door een oud-inspecteur manager die veel inhoudelijk contact met de inspecteurs heeft. Bij het Port State Control toezicht is een 'coördinator' werkzaam, die dicht bij de inspecteurs staat. De invloed van management neemt over het algemeen toe in de fase van interveniëren, wanneer inspecteurs afstemmen met hun manager voordat zij zware interventies inzetten met (maatschappelijke of economische) gevolgen. Voor inspecteurs is er een verschil tussen informeren van management over een voorgenomen interventie of toestemming vragen voor de interventie. Door een ontwikkeling richting het laatste voelen inspecteurs zich zeer in hun autoriteit aangetast.

COLLEGA'S De invloed van collega's is groter in de cases waar inspecteurs op kantoor werken en gezamenlijk het toezicht vormgeven. Bijna alle inspecteurs vertellen over de voordelen van het werken in tweetallen of teams. Inspecteurs zien persoonlijke voordelen, doordat zij kunnen leren van collega's en meer kunnen reflecteren op hun eigen werk. Daarnaast zien zij voordelen om hun positie ten aanzien van inspectees te versterken en een kwalitatief betere inspectie uit te voeren. Dit weegt volgens inspecteurs op tegen het efficiency verlies, omdat een audit of inspectie door werken in tweetallen ook sneller verloopt en zij inschatten dat de kwaliteit van het toezicht toeneemt. Bij de case toezicht op Luchtvaart Operationele bedrijven worden afhankelijk van de onderwerpen op de agenda bewust auditteams samengesteld met inspecteurs die kennis op die specifieke gebieden hebben.

DOELEN VAN DE ORGANISATIE De meeste inspecteurs ervaren geen eenduidige, maar diffuse organisatiedoelen. In ieder geval is er dynamiek in doelen, waardoor minder duidelijk wordt voor inspecteurs en inspectees waar de organisatie voor staat. Vooral bij toezicht op klassenbureaus wordt dit ervaren, waar dit toezicht minder een vaste plaats in de organisatie heeft. De meeste inspecteurs ervaren een gebrek aan visie en sturing en zouden willen dat het management en/of de organisatie meer keuzen maakt.

ALGEMEEN ORGANISATIE De invloed van de organisatie is over het algemeen aanwezig in de vorm van invulling van het jaarplan. Daarnaast zijn keuzen die in de organisatie zijn gemaakt voor een bepaalde inrichting van het toezicht en de inbedding in de rest van de organisatie uiteraard van invloed op de manier waarop het inspectieproces zich afspeelt. Daarmee is de organisatie vooral "randvoorwaarden scheppend" bij alle stappen van het inspectieproces.

9.5.3 Kenmerken omgeving

Bij alle cases zijn kenmerken van de omgeving, zoals het type object, wetgeving, inspectees en kenmerken van de sector van invloed op het verloop van operationele inspectieprocessen.

OBJECT De mate van complexiteit van producten en bedrijven varieert sterk. Voor een groot deel zijn deze dermate complex dat inspecteurs voor informatievoorziening afhankelijk zijn van inspectees en er vindt om die reden veelvuldig interactie plaats. Door de complexiteit en omvang is het onmogelijk om alles te inspecteren en het werk van inspecteurs draait om het maken van keuzen.

DYNAMIEK OBJECT: Schepen varen, luchtvaartuigen vliegen en bedrijven bevinden zich geografisch verspreid over locaties op de wereld. Dynamiek in combinatie met allerlei

praktische omstandigheden ter plekke compliceert de planning en verzamelen van informatie. De invloed van een beperkt tijdsframe bijvoorbeeld, wordt sterk zichtbaar bij inspecties waar een concreet product mee is gemoeid, maar ook bij systeemaudits bemoeilijkt dit de planning.

INSPECTEES: De inspectees in het onderzoek worden gekenmerkt door een grote variëteit. Inspecteurs stemmen hun werkwijze en houding af op het type inspectee waar zij mee te maken hebben. Veel inspectees zijn kundige, goed georganiseerde en kritische inspectees. De invloed van inspectees komt het sterkst tot uiting bij de fasen informatie verzamelen en beoordelen en interveniëren. In deze fasen vindt ook de meeste interactie plaats met inspectees. Overigens verloopt invloed van inspectees niet uitsluitend via het operationele niveau. Ook op het niveau van management, brancheorganisaties en andere samenwerkingsverbanden oefenen inspectees invloed uit op de werkwijzen van de inspectie. Dan wordt ook wel degelijk invloed uitgeoefend op de fase van selectie, bijvoorbeeld als de intensiteit van inspectie op de agenda van een overleg met de sector staat. Deels zijn inspecteurs betrokken bij dergelijke contacten op andere niveaus, bijvoorbeeld door aanwezigheid bij bepaalde overleggen met brancheverenigingen. Deels verloopt deze invloed van inspectees buiten inspecteurs om. Voor inspecteurs doen afspraken die op andere niveaus gemaakt worden afbreuk aan hun autoriteit en mogelijkheden om op te treden.

INTERACTIE Soms is de interactie tussen inspecteurs en inspectees heel constructief, waarbij gezamenlijk invulling wordt gegeven aan interpretatie van wet- en regelgeving. Soms vindt deze interactie plaatst in de vorm van spel en strijd. Tijdens de geobserveerde inspectiebezoeken laten inspectees frequent strategisch gedrag zien, wat informatie verzamelen en beoordelen bemoeilijkt. Interactie kent dus zowel een positieve interpretatie als een negatieve. Het kan gezien worden als een onderlinge professionele controle die bijdraagt aan kwaliteit. Tegelijkertijd kan het geïnterpreteerd worden als frustratie van het inspectieproces. In alle gevallen is de basishouding van inspecteurs gericht op het openhouden van de relatie. In bijna alle geobserveerde inspectieprocessen wordt duidelijk dat bij inspecteren ook heel triviale dingen komen kijken, en zijn inspecteurs zich bewust van zaken als; wat trek ik aan, waar gaan we zitten, waarop maak ik aantekeningen en op welk moment vindt een overlegmoment plaats tussen inspecteurs.

ANDERE TOEZICHTHOUDERS De sectoren luchtvaart en zeevaart zijn sterk gereguleerd. Er is uitgebreide wet- en regelgeving en inspecties en audits vinden veelvuldig plaats, door verschillende toezichthouders. Bij onaangekondigde inspecties aan boord van schepen wordt dit heel tastbaar als letterlijk meerdere toezichthouders aan boord van het schip zijn. De aanwezigheid van andere toezichthouders biedt kansen en beperkingen voor

inspecteurs. Als bepaalde onderdelen net geïnspecteerd zijn kunnen deze wellicht overgeslagen worden en scheelt dit tijd. Het kan ook een belemmering vormen voor inspecteurs als zij soms letterlijk moeten wachten op beschikbaarheid van inspectees of documentatie. Inspecteurs houden in hun beoordeling rekening met de werkwijzen van andere toezichthouders. Wanneer bekend is dat de autoriteit in de VS zeer streng controleert op bepaalde aspecten, wijzen zij inspectees hierop, ook al constateren inspecteurs dat het volgens de Nederlandse standaarden akkoord is. Bij alle typen inspecties en audits kan de aanwezigheid van een andere toezichthouder een aangrijpingspunt zijn om de discussie met inspecteurs aan te gaan. Tijdens inspecties en audits wordt volop verwezen naar andere toezichthouders. Inspecteurs zijn overigens terughoudend om af te gaan op het oordeel van andere toezichthouders.

WETGEVING Bij doelregelgeving en wijzigingen in wetgeving zijn veelal meerdere interpretaties mogelijk. Daaruit volgt bijna automatisch een interactie tussen inspecteurs en inspectees. Deze interactie kent zoals gezegd een positieve en een negatieve interpretatie: Inspecteurs zijn veel tijd kwijt met discussiëren, onderzoekwerk en overtuigen. Anderzijds geven inspecteurs en inspectees gezamenlijk invulling aan de normen, wat bijdraagt aan werkbaarheid van de normen en de acceptatie door inspectees verhoogt.

POLITIEK KLIMAAT Toezicht wordt in media vaak neergezet als een ‘last’. In de politieke arena wordt veelvuldig gesproken over lastenreductie voor de sector. De nadruk op lastenreductie in combinatie met bezuinigingen heeft een negatieve impact op inspecteurs: Ten eerste is er een impact op het dagelijks werk, doordat zij zich veelvuldig moeten verantwoorden richting kritische inspectees. Ten tweede interpreteren inspecteurs deze ontwikkelingen als een signaal over gebrek aan toegevoegde waarde en erkenning van hun werk.

OVERIGE ACTOREN In alle cases zijn andere actoren aanwezig die op een of andere manier het verloop van operationele inspectieprocessen beïnvloeden. Een prominente rol is weggelegd voor de Europese Agentschappen EMSA en EASA. Deze actoren stellen eisen aan het handelen van inspecteurs. In het uiterste geval concurreert de invloed van een agentschap met de invloed van de organisatie.

9.6 Drie theoretische benaderingen: Verklaren van operationele inspectieprocessen

In deze paragraaf wordt gebruikt gemaakt van een theoretisch raamwerk om de beschrijvingen van operationele inspectieprocessen te aggregeren en te verklaren. Hierbij worden overeenkomsten en verschillen tussen cases benoemd. Het raamwerk is

opgebouwd uit drie benaderingen, in oplopende systeemafbakening, respectievelijk de street-level benadering, de principaal-agent benadering en de netwerkbenadering.

9.6.1 Street-level benadering

Inspecteurs in de cases zijn tot op zeker hoogte te benoemen als street-level ambtenaren. Inspecteurs passen regels toe op de situatie van cliënten (inspectees).

Positie van inspecteurs en de bijbehorende spanningen

In alle cases werken inspecteurs inderdaad, zoals in de theorie, als het ware tussen hun eigen organisatie en de omgeving in. Zij hebben op 'straatniveau' direct contact met inspectees en passen algemene regels toe op specifieke gevallen. De inspecteurs in dit onderzoek werken zelfs geografisch buiten de organisatie, als zij hun kantoor verlaten en inspecties en audits uitvoeren op locatie. Met behulp van de street-level benadering zijn de volgende geobserveerde spanningen te identificeren en te verklaren:

Spanningen door positie op straatniveau, tussen organisatie en omgeving: Het gaat in essentie over een spanning tussen de bureaucratische status (loyaliteit aan de organisatie) en de professionele status (loyaliteit aan cliënt). In vergelijking met de cliënten uit het onderzoek van Lipsky valt in de cases in dit onderzoek een sterke identificatie van inspecteurs met de sector op, in tegenstelling tot een identificatie met het toezicht. Inspecteurs staan in dit opzicht als het ware dicht bij de omgeving en verder af van de organisatie. Deze situatie is te typeren als het 'citizen-agent' narratief van street-level ambtenaren, waarbij zij hun gedrag afstemmen op de behoefte van cliënten.

Spanning gerelateerd aan street-level omstandigheden: In alle cases is tot op zekere hoogte sprake van zogenaamde 'street-level-omstandigheden' waar spanningen uit voort vloeien voor inspecteurs. Ten eerste wordt het werk van inspecteurs getypeerd door beperkte tijd en tijdsdruk. Dit komt op meer manieren tot uiting dan verwacht op basis van de theoretische benadering. Het tijdsaspect speelt in deze case een prominente rol doordat een luchtvaartuig of schip slechts beperkte tijd beschikbaar is in haven of hangar. Ook blijkt de 'timing' van beoordelen en interveniëren een zeer relevant aspect in de onderzochte subcases. Bij toezicht op klassenbureaus blijkt een goede timing van de audit zelfs een essentiële voorwaarde voor een effectief optreden van inspecteurs, omdat met de timing de verantwoordelijkheden van inspectees varieerden, zoals bij de verkoop of het omlaggen van een schip.

Voor wat betreft beperkte middelen, ten tweede, gaat het bij inspecteurs vooral om beperkte uren in verhouding tot het grote aantal wettelijke bepalingen en taken om hun werkzaamheden uit te voeren. Spanningen gerelateerd aan beperkte middelen zijn volop

zichtbaar in de cases in de vorm van bezuinigingen, reorganisaties en een stop op vacatures, waardoor een beperkt aantal Fte beschikbaar is.

De derde theoretische veronderstelling over street-level omstandigheden is dat street-level ambtenaren een hoge caseload hebben en dat de vraag naar diensten almaar toeneemt, naar gelang het aanbod toeneemt. In de cases is dit niet het geval. Bovendien is er bij handhavingstoezicht helemaal geen sprake van een 'vraag' naar toezicht, het tegengestelde is waar. Daarmee is deze situatie een afwijking van de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de benadering. Bij een bredere interpretatie van caseload, bijvoorbeeld meer algemeen als 'werkdruk', past hier ook het toenemende aantal thema's waarop inspecteurs bij het toezicht op reders dienen te inspecteren of druk die inspecteurs ervaren als gevolg van minimale inspectie- en audit aantallen die zijn geformuleerd. Bij toezicht in de vorm van vergunningverlening is wel sprake van een 'vraag' naar toezicht. Het werk van inspecteurs vertoont in deze gevallen dan ook kenmerken van een hoge street-level caseload. Inspecteurs ervaren (werk)druk van de sector om zo snel mogelijk de aanvragen voor vergunningen af te handelen.

Ten vierde werken street-level ambtenaren met vage, ambigue en conflicterende doelen. Met name bij de subcases zeevaart kwam naar voren dat inspecteurs last hadden van onduidelijke sturing door het management. Ook de reorganisaties werden benoemd, waarbij inspecteurs en organisatie dan wel een andere naam, dan wel een andere rol of taak kregen of juist niet. Inspecteurs prefereren een duidelijk koers –ook al staan inspecteurs daar niet volledig achter- boven een gebrek aan sturing.

Het kenmerk van lastig te meten prestaties tot slot, bleek in de cases relevant doordat het voor inspecteurs van belang is om bij te kunnen dragen aan de veiligheid. De bijdrage is echter lastig te meten, te meer omdat inspecteurs vaak onderdeel zijn van een groter systeem van toezicht. Het Port State regime bij de havenstaatinspecties is hier een goed voorbeeld van. Een voordeel van een dergelijk systeem is dat inspecteurs kunnen vertrouwen op de redundantie in het toezicht. Als het bijvoorbeeld niet lukt om een geselecteerd schip te inspecteren, is de kans groot dat het schip in de volgende haven aan bod komt voor inspectie.

Spanning gerelateerd aan interactie met cliënten: Inspectees zijn -net als de cliënten in het werk van Lipsky- over het algemeen noodgedwongen aangewezen op de diensten van de inspecteurs. De mate waarin inspectees afhankelijk zijn van de inspectie verschilt per case, per type toezicht en zelfs per bedrijf. In het geval van certificering zijn inspectees aangewezen op de certificaten van de inspectie en is de afhankelijkheid in dat opzicht groot. Inspectees kunnen er in het uiterste geval voor kiezen om hun activiteiten in Nederland te

staken, bijvoorbeeld door onder een andere vlag dan de Nederlandse te varen, maar deze wisseling kent uiteraard ook nadelen. In de sectoren lucht- en zeevaart is een deel van de inspectees goed georganiseerd in brancheverenigingen en hebben inspecteurs te maken met grote goed georganiseerde bedrijven als 'cliënt'. In dit opzicht is de positie van inspectees ten opzichte van inspecteurs juist minder afhankelijk. Spanningen gerelateerd aan de interactie met cliënten gaan ook over weerstand. Inspecties en audits zijn over het algemeen ongewenst, hoewel verschillende inspectees in het onderzoek zeker ook positief spreken over het toezicht. Het toezicht brengt kosten mee voor inspectees en ten tijde van het onderzoek is er dan ook veel aandacht voor lastenreductie. Inspecteurs moeten in hun werk vaak eerst weerstand overwinnen.

Gedrag van inspecteurs

Door vanuit een street-level perspectief naar het gedrag van inspecteurs te kijken kan bepaald gedrag van inspecteurs herkend en begrepen worden als coping gedrag.

Coping gedrag wordt bijvoorbeeld ingezet in de vorm van selectie bij hoge caseload. Het gaat hier om selectie van object of bedrijf. De organisatie voorziet hier een oplossing door risicomodellen aan te dragen. Tegelijkertijd zorgt een model voor extra spanning wanneer dit niet aansluit bij de praktijk en opvattingen van inspecteurs. Dan zetten inspecteurs alsnog coping strategieën in. Een voorbeeld is het beïnvloeden van de targetfactor van schepen. Voor vormen van 'creaming' waarbij alleen de gemakkelijke objecten worden geselecteerd is in de cases geen bewijs gevonden. Wel waren er indicaties op basis van uitspraken van inspecteurs en inspectees dat het bestaat, bijvoorbeeld bij het halen van prestatienormen. De spanning die ontstaat door beperkte tijd, verkleinen inspecteurs door een selectieve werkwijze bij het verzamelen van informatie. Zij maken keuzen en maken gebruik van coping in de vorm van vuistregels, stereotypen en mechanismen zoals random variëren, intuïtie en ervaringen uit het verleden. Inspecteurs werken met routines, maar kiezen er soms ook voor om routines juist bewust te doorbreken. Het werken met risicothema's wordt bij het toezicht soms gezien als druk verhogend, wanneer het aantal thema's waarop inspecteurs dienen te controleren toeneemt. Vergelijkbaar met street-level ambtenaren worden inspecteurs geacht binnen een klein tijdsframe beslissingen te nemen. In drie van de vier subcases wordt dit lastige kenmerk van street-level werk ondervangen door het definitieve beslismoment uit te stellen. Inspecteurs geven een voorlopige terugkoppeling, maar sturen het definitieve rapport op een later moment, eventueel na afstemming met collega's en manager, naar inspectees.

Hoewel de inspecteurs in dit onderzoek op het eerste gezicht beschikken over een groot aantal kaders voor hun werk, zoals toezichtarrangementen, inspectieformulieren, checklists en prestatie indicatoren, beschikken zij in alle cases wel degelijk over discretionaire ruimte.

Deze is aanwezig bij alle fases van operationele inspectieprocessen. Er is wel een verschil als het gaat om toegewezen beleidsvrijheid en genomen beleidsvrijheid en er zijn grote verschillen per stap van het toezicht en tussen subcases. Bij sommige processen hebben inspecteurs bijvoorbeeld veel beleidsvrijheid bij selectie, terwijl bij andere processen de beleidsvrijheid juist erg groot is bij het verzamelen van informatie.

Bij de toepassing van regels kiezen inspecteurs er over het algemeen voor om rekening te houden met specifieke omstandigheden. Bij het grootste deel van de geobserveerde audits en inspecties werd er bijvoorbeeld uitvoerig overlegd en gediscussieerd door inspecteurs onderling en door inspecteurs en inspectees, welke wetgeving van toepassing was in een situatie, hoe deze te interpreteren, en wat volgens partijen een wenselijke situatie is. Als inspecteurs spanningen ervaren door deze positie, neigen inspecteurs naar het perspectief van de inspectees als dit in hun ogen bijdraagt aan het verhogen van de veiligheid.

Bevorderende en belemmerende factoren voor kwaliteit

Coping gedrag kan negatieve en positieve gevolgen hebben. In de cases is een aantal mechanismen geobserveerd dat de negatieve gevolgen beperkt.

In theorie zorgt coping gedrag ervoor dat beleidsdoelen mogelijk niet gehaald worden, omdat street-level ambtenaren zelf beleid vormgeven. Lipsky sprak later genuanceerder over fine-tuning van bestaand beleid. De manier waarop inspecteurs het selectiesysteem van schepen toepassen, kan bijvoorbeeld gezien worden als een aanpassing van beleid. Coping gedrag kan in theorie ook zorgen voor afname van dienstverlening en rechtsongelijkheid, bijvoorbeeld door ‘creaming’ waarbij inspecteurs makkelijke cases selecteren om goede resultaten te behalen. In het onderzoek zijn hooguit indirect signalen ontvangen voor selectie van ‘makkelijke’ objecten en bedrijven om targets te halen. Ook wordt door inspecteurs en inspectees verwezen naar coping door selectie van bedrijven die geografisch dicht bij de inspectie gevestigd zijn en daarom makkelijker bereikbaar zijn. Volgens inspecteurs is een afwijking van het selectiesysteem voor zeeschepen overigens niet problematisch. Door de opbouw van de targetfactor komt ieder schip uiteindelijk aan bod voor inspectie. Dit kan gezien worden als een borging van een gelijke behandeling. In de vragenlijsten geven inspectees bovendien aan dat zij van mening zijn dat inspecties en audits eerlijk zijn verlopen. Eventuele ongelijke behandeling van inspectees komt overigens al snel aan het licht volgens inspecteurs, doordat de sector over het algemeen goed georganiseerd is met brancheverenigingen en inspectees die onderling veelvuldig contact hebben. Het begrip ‘dienstverlening’ is ten tijde van het onderzoek onderwerp van discussie. De organisatie bepleit een beweging naar de kerntaken, en daar hoort de adviesfunctie volgens de organisatie niet bij. Veel inspecteurs in dit onderzoek vinden het juist belangrijk om advies te geven aan inspectees. Gedurende de geobserveerde inspecties

wordt flink kritiek geuit op de dienstverlening van certificering door een centrale afdeling in Den Haag. Als dienstverlening wordt opgevat als de contacten tussen de inspecteurs en inspectees in dit onderzoek zijn er geen bevindingen die wijzen op een afname van dienstverlening. In de vragenlijsten geven inspectees aan dat zij over het algemeen tevreden zijn over de manier waarop inspecties verlopen en ook zijn zij tevreden over de houding en het gedrag van inspecteurs.

De veronderstelling is dat coping gedrag bijdraagt aan responsiviteit in de vorm van maatwerk en de werkbaarheid van beleid vergroot. Dit is zichtbaar bij de toepassing van wet- en regelgeving als inspecteurs ruimte gebruiken en nemen voor interpretatie. De werkwijzen van inspecteurs vergroten de werkbaarheid en realistisch gehalte van modellen. De manier waarop inspecteurs modellen toepassen draagt ook bij aan het rechtvaardigheidsgevoel van inspectees bij selectie. Voor wat betreft beoordeling zijn inspecteurs in staat om een totaaloordeel te vellen op basis van hun algemene indruk van object, bedrijf en inspectee. Het is onmogelijk om dit totaal oordeel te vatten op het niveau van een wet of in een checklist. Voor inspecteurs is het oordeel op basis van hun algemene indruk juist heel belangrijk bij de beoordeling van specifieke situaties.

Sturingsmogelijkheden en handelingsperspectieven

Het eerste punt dat geleerd kan worden door hanteren van deze benadering is om te erkennen dat het werk van inspecteurs in de uitvoering, best een lastige opgave kan zijn en dat coping gedrag een feit is. Daarmee samenhangend gaat het om erkennen dat een verschil tussen beleid en uitvoering niet te voorkomen is. Zo zullen inspecteurs altijd algemene regels moeten toepassen op specifieke gevallen en altijd te maken hebben met zogenaamde street-level omstandigheden, waardoor zij genoodzaakt zijn zelf beslissingen te nemen die af kunnen wijken van het algemene beleid.

Het perspectief is minder duidelijk over de vraag of autonomie en discretionaire ruimte benut of juist beperkt moet worden. Te rigide toezichtsmodellen, strategieën of checklists zullen in ieder geval de kans op coping vergroten en daarmee de kans op onvoorspelbare uitkomsten van beleid. Beter kan de kennis van inspecteurs bij de totstandkoming en evaluatie van modellen benut worden. Het street-level perspectief benadrukt het belang van 'bottom-up' oplossen van problemen. Een top-down benadering kan de spanning tussen organisatie en omgeving alleen maar vergroten. Benutten van kennis van de inspecteurs in de uitvoering is van belang.

Volgens de theorie is het door vage, ambigue en conflicterende doelen lastiger voor het management om controle uit te oefenen over beleid en bevordert dit een geïsoleerd optreden van de verschillende individuen in de organisatie. Van isolatie van individuen is

echter nauwelijks sprake. De groepen inspecteurs in drie van de vier cases werken juist nauw samen. De afstand tussen deze groepen en de organisatie is wel aanwezig. In twee van de vier cases geven inspecteurs in onderling overleg vorm aan kaders. De inspecteurs van de case Toezicht op Reders opereren het meest geïsoleerd als individu; zij werken veelal vanuit huis en bij het havenstaat toezicht voeren zij bovendien meestal alleen inspecties uit, in tegenstelling tot werken in tweetallen of teams.

Lipsky bepleit vanuit dit perspectief om de vraag te stellen hoe inspecteurs geholpen kunnen worden bij de uitvoering van hun werk. Bij de training van inspecteurs is wellicht winst te behalen door meer aandacht voor het inspectievak. Daarnaast is het voor inspecteurs essentieel voor hun autoriteit ten opzichte van inspectees dat hun beslissingen niet op andere niveaus door management worden ondermijnd. Inspecteurs in dit onderzoek voelen zich niet altijd gesteund door het management van hun organisatie.

Beschouwing theoretisch perspectief

Toepassing van het street-level perspectief op operationele inspectieprocessen in de bestudeerde cases is vruchtbaar. Het draagt bij aan inzicht en verklaringen voor geobserveerde gedrag van inspecteurs. Tegelijkertijd heeft de benadering beperkingen in de toepassing op de cases in dit onderzoek en biedt de toepassing aanwijzingen tot aanpassingen in de theorie. In deze paragraaf worden kenmerken van de cases benoemd die niet overeenstemmen met de uitgangspunten van de theorie en bevindingen die onverklaard blijven door de theorie.

De street-level benadering biedt geen verklaring voor het feit dat inspecteurs en managers soms meer hechten aan doelen van actoren buiten de organisatie; Europese Agentschappen of een memorandum in het geval van Port State Control inspecties. Het netwerk van toezicht blijft buiten beschouwing, waardoor een deel van de verklaringen voor het gedrag van inspecteurs ontbreekt. Oorspronkelijke bevindingen over implementatie gaan over hiërarchische bureaucratieën. Sinds het werk van Lipsky in 1980 verscheen is dit uitgangspunt veranderd, onder meer door een verschuiving richting governance en hervormingen in het openbaar bestuur (Durose, 2007, 2011). Daarmee samenhangend zijn de werkomstandigheden van street-level ambtenaren veranderd. In de literatuur is de opkomst van de New Public Management beweging benoemd, waardoor de nadruk in overheidsoptreden komt te liggen op efficiëntie en effectiviteit, met nieuwe dilemma's voor street-level ambtenaren tot gevolg (Kolthoff et al., 2016).

Overeenkomstig de bevindingen van Nielsen (2006a) zijn inspecteurs niet alleen genooddaakt om te copen, maar gebruiken zij hun discretionaire ruimte ook om hun

werkplezier te vergroten, bijvoorbeeld door interessante schepen te selecteren of extra informatie te verzamelen over een interessant luchtvaartuig.

Het street-level perspectief sluit beter aan bij productinspecties met grote aantallen inspectees, met eenmalige contacten, dan bij systeeminspecties en audits waar inspecteurs een continue relatie onderhouden met de enkele grote bedrijven waar zij op toezien. Een deel van de coping mechanismen gaat over omgaan met een grote caseload. Bij een deel van het toezicht, zoals vaak bij handhavingstoezicht, zijn deze street-level omstandigheden niet aanwezig en daarmee ontbreken de bijbehorende spanningen en coping mechanismen. De veronderstelde toenemende vraag naar diensten ontbreekt meestal ook bij handhavingstoezicht, omdat er over het algemeen geen vraag bestaat naar dit type toezicht.

In dit onderzoek is een heel genuanceerd beeld van afhankelijkheidsrelaties geobserveerd. In sommige gevallen blijken inspectees veel minder afhankelijk van inspecteurs dan Lipsky (1980) veronderstelde, in andere gevallen is deze afhankelijkheid juist groter. De afhankelijkheid varieert ten eerste met het type onder toezicht staande. Bij inspecteurs vindt de interactie over het algemeen plaats met medewerkers van bedrijven, niet met individuele burgers. In de toezichtsliteratuur wordt een onderscheid gemaakt tussen onderzoek naar regelnaleving door individuen en regelnaleving door bedrijven. Door die lijn te volgen kan het in de street-level literatuur ook relevant zijn om dit onderscheid te maken, aangezien dit zorgt voor een andere verhouding met inspectees en andere dilemma's voor street-level ambtenaren. Lipsky stelt dat naarmate een cliënt armer is, de street-level ambtenaar meer invloed heeft op de cliënt. Toegepast op het toezicht zijn twee variabelen van belang: De omvang en de mate van georganiseerdheid van bedrijf en sector: Grote goed georganiseerde bedrijven zijn veel minder afhankelijk van inspecteurs en hebben een veel sterkere positie dan individuele cliënten die Lipsky beschrijft. Dit heeft gevolgen voor de mogelijkheden tot coping; controlling van cliënten wordt bijvoorbeeld lastiger. Tijd is relatief goedkoop voor cliënten, stelt Lipsky. Dit is zeker niet het geval bij toezicht en daarmee valt deze mogelijkheid om street-level ambtenaren te frustreren door een vertraging van het proces in een deel van het toezicht weg. De afhankelijkheid varieert ten tweede met het type toezichtsrelatie. Bij een repeat player relatie, wanneer inspecteurs en inspectees elkaar in de loop van een jaar meerdere malen treffen, neemt de afhankelijkheid ten aanzien van elkaar toe. Ten derde varieert de afhankelijkheid met het type toezicht. Voor het verkrijgen van een vergunning (certificering) zijn bedrijven aangewezen op de inspectie. Er zijn alternatieven om met de activiteiten uit te wijken naar een ander land, maar dit is geen eenvoudige stap en vanwege bijkomende nadelen blijft de afhankelijkheid groot. De verhoudingen veranderen ook bij privatisering van taken, zoals zichtbaar werd bij het toezicht op de klassenbureaus. Inspectees kunnen voor vergunningen nu terecht bij één

van de aangewezen klassenbureaus, maar de inspectie houdt toezicht op de klassenbureaus. Het schip, de bemanning en de rederij zijn nog steeds onderdeel van het netwerk. Inspecteurs benoemen dat op dat moment dat zij met deze actoren te maken hebben, zij sterker afhankelijk zijn van hun medewerking dan bij de oorspronkelijke toezichtsrelatie. Twee belangrijke 'stukken' ontbreken nu: de inspectie verstrekt niet langer het certificaat en is er in die gevallen ook niet om in het uiterste geval een schip aan te houden.

Er is duidelijk geworden dat inspecteurs, zoals verwacht op basis van de theorie, spanning ervaren tussen 'de organisatie trouw blijven' en het 'clientbelang'. In dit onderzoek komt naar voren dat inspecteurs echter veel meer belangen willen borgen, zo ook het maatschappelijke belang. Denk hierbij aan de gevolgen van keuzen en het inspectieregime voor de concurrentiepositie van de Nederlandse vloot ten opzichte van andere landen en het economische belang van de sector als geheel door het stilleggen van deel van de activiteiten.

In twee subcases geven inspecteurs relatief zelfstandig vorm aan het toezicht. De veronderstelde spanning tussen kaders van de organisatie en professionele opvattingen van inspecteurs neemt daarmee af, omdat de kaders gebaseerd zijn op hun opvattingen.

Bij de toepassing in de toezichtscontext zijn praktische omstandigheden vastgesteld die als een aanvulling op street-level omstandigheden kunnen worden gezien. In tegenstelling tot cliënten die bij een klassieke street-level ambtenaar aankloppen, verlaten inspecteurs fysiek hun kantoor en bezoeken onder toezicht staanden. De praktische beslommingen die met dit deel van het werk gepaard gaan en waar zij in hun dagelijks werk mee te maken krijgen compliceren het toezicht en kunnen getypeerd worden als street-level omstandigheden. Deze zijn in sterkere mate aanwezig bij inspecties en audits waar een product bij betrokken is. Een object dat er niet is (vliegtuigen en schepen vliegen en varen nu eenmaal), deels ontoegankelijk is (er vindt onderhoud plaats) of locaties die lastig vindbaar of toegankelijk zijn. Andere praktische omstandigheden, zoals files, routeproblemen en veiligheidspasjes die niet werken zijn andere voorbeelden waar inspecteurs die op pad gaan nu eenmaal mee te maken krijgen en gelden voor alle typen inspecties en audits.

Legt hanteren van het street-level perspectief nu uniformiteit of pluriformiteit in het werk van inspecteurs bloot? Lipsky benoemt in een interview in een themanummer van het Tijdschrift voor Criminologie (2016), dat waar eerder gedacht werd dat bepaalde ambtenaren totaal verschillend werk deden, dit best veel overeenkomsten bleek te hebben door het concept van street-level ambtenaren te gebruiken. In de wereld van toezicht

bestaat terughoudendheid en zelfs een mate van argwaan bij inspecteurs wanneer politiek of beleid spreekt over een 'pool' van inspecteurs of één inspectieloket. Uit het onderzoek blijkt dat de inhoudelijke expertise sterk verschilt, maar het werk van rijksinspecteurs lijkt misschien toch veel op elkaar wanneer een street-level perspectief wordt gehanteerd. Op basis van dit onderzoek kan in ieder geval geconcludeerd worden dat verschillende typen inspectieprocessen goed te beschrijven zijn door het hanteren van eenzelfde stramien van stappen van een inspectieproces. Tegelijkertijd blijken verschillen, want alleen al bij toepassing op vier subcases binnen dezelfde organisatie bleken verschillen in de mate waarin het perspectief toepasbaar was, zoals door variatie in type inspectees en de inrichting van het toezicht.

9.6.2 Principaal-agent benadering

Inspecteurs zijn tot op zekere hoogte te benoemen als agenten en managers als principalen. Inspecteurs worden dan geacht om te handelen in het belang van de principaal.

Positie van inspecteurs en bijbehorende spanningen

De positie van een inspecteur is vanuit deze benadering hiërarchisch ondergeschikt aan zijn manager. Zij hebben tegengestelde belangen en er is sprake van informatie-asymmetrie.

Spanning door tegengestelde belangen: Een van de uitgangspunten van de benadering is dat er een tegengesteld belang is tussen principaal en agent. In de subcases in dit onderzoek is er echter vooral sprake van een gedeeld doel: zowel managers als inspecteurs streven publieke waarden na, zoals een veilig transport.

Spanningen door informatie-asymmetrie: Het feit dat audits en inspecties fysiek op een andere locatie plaatsvinden, draagt bij aan informatie asymmetrie. De informatievoorsprong van inspecteurs ten opzichte van managers werd tijdens het onderzoek vergroot door een wisseling van management. De nieuwe managers beschikken over het algemeen over minder inhoudelijke kennis van de sector. Voor inspecteurs levert deze informatie-asymmetrie opvallend genoeg geen spanningen in positieve zin op. Dat wil zeggen, op basis van de principaal-agent benadering zouden inspecteurs deze asymmetrie in stand willen houden, vergroten of gebruiken. De inspecteurs in dit onderzoek geven over het algemeen de voorkeur aan een manager met meer inhoudelijke kennis en dus met een betere informatiepositie.

Spanningen door meerdere principalen: Inspecteurs in het onderzoek ervaren spanningen door sturing van meerdere principalen. Er zijn principalen buiten de organisatie, zoals Europese agentschappen. De prikkels van verschillende principalen liggen vaak in lijn met

elkaar, maar conflicteren ook op verschillende punten. Dit zorgt voor onduidelijkheden over bevoegdheden en hiërarchische relaties.

Spanningen doordat niet duidelijk is wie de principaal is binnen de organisatie: In de keten van beleid en uitvoering zijn meerdere organisatieonderdelen potentieel als principaal te bestempelen: Er is een directe unitmanager, een afdeling Kennis, Advies en Berichtgeving bij de decentrale toezichteenheid, een directie van de toezichteenheid, de afdeling toezichtontwikkeling in Den Haag, de centrale directie in Den Haag en de beleidsafdeling van het ministerie. Door al deze lagen en versnippering in de organisatie en beleid is het voor inspecteurs niet altijd duidelijk wie de principaal is en wat de doelen zijn. Wellicht ervaren de inspecteurs gezien deze situatie de manager niet als principaal en zijn daarom beperkt spanningen waargenomen. Een aanwijzing die dit ondersteunt is dat inspecteurs de voorkeur geven aan een manager met meer inhoudelijke kennis.

Spanningen door ingrijpen van de principaal: In dit onderzoek wordt de principaal-agent relatie bestudeerd vanuit het perspectief van de agent. Voor inspecteurs kunnen de prikkels van de principaal als een bedreiging en aantasting van hun professionele waarden en autonomie worden ervaren. Dit verklaart het beperkte enthousiasme voor het gebruik van risicomodellen. Zowel bij luchtvaart als zeevaart plaatsen inspecteurs vraagtekens bij de meerwaarde van modellen en zijn zij kritisch of de uitkomsten van modellen inhoudelijk juist zijn.

Gedrag van inspecteurs

Op basis van de principaal-agent benadering valt opportunistisch gedrag (shirking gedrag) van inspecteurs te verwachten. Ten gevolge van het gedeelde doel (veilig transport) is opportunistisch gedrag beperkt waargenomen.

Voorbeelden van gedrag dat bestempeld kan worden als opportunistisch gedrag zijn situaties waarin inspecteurs hun werkplezier vergroten. Bijvoorbeeld door het selecteren van interessante en leuke objecten of het verzamelen van interessante informatie die niet direct relevant is voor de audit of inspectie. Ook voorbeelden die hun werk makkelijk maken zijn relevant als opportunistisch gedrag, zoals een ‘gemakkelijk object’ of een object op de route naar kantoor of huis te selecteren.

Een ander voorbeeld van gedrag dat opportunistisch kan zijn, is de inzet van argumenten van een tweede principaal tegenover de principaal organisatie. Er wordt gesteld dat de agentschappen EMSA en EASA eisen stellen aan de minimale inspectie-intensiteit. Dit wordt als argument gebruikt om organisatie-invloed in de vorm van bezuinigingen en reductie van

het toezicht te beperken. In het licht van een *multiple-principals* benadering kunnen deze uitspraken gezien worden als een strategie van 'principalen tegen elkaar uitspelen'.

De afstand en weerstand van inspecteurs en hun afdeling ten opzichte van centrale toezichtontwikkeling kan ook worden gezien als een vorm van opportunistisch gedrag. Inspecteurs en hun managers zijn het over het algemeen wel eens met de doelen van de organisatie, maar zijn het niet altijd eens met de manier waarop de organisatie ervoor kiest om haar doelstellingen na te streven. Voorbeelden zijn weerstand tegen convenanten of een hardere handhaving.

In algemene zin is er in de cases geen bewijs voor opportunistisch gedrag in termen van handelen in eigen belang. Inspecteurs handelen juist sterk vanuit een besef van algemeen belang en borging van publieke waarden. Opportunistisch gedrag is vaak ingegeven door andere waarden dan het eigen belang van inspecteurs. Bijvoorbeeld efficiëntie (om op tijd bij een vergadering op kantoor te zijn of een target te halen) of professie (om kennis te verhogen). Ook kunnen inspecteurs zich genoodzaakt voelen om opportunistisch gedrag te vertonen, zoals theoretisch verondersteld bij een situatie met meerdere principals.

Bevorderende en belemmerende factoren voor kwaliteit

Opportunistisch gedrag vormt op twee manieren een belemmering voor kwaliteit. Een eerste aspect is volgens de theorie gedrag dat niet in lijn is met de belangen of doelen van de principaal. Vanuit dit perspectief zijn alle afwijkingen die wijzen op het vergroten van werkplezier of verkorten van de werktijd onwenselijk.

Een tweede aspect van kwaliteitsvermindering heeft te maken met kosten die gemaakt moeten worden om opportunistisch gedrag te voorkomen, door principaal en/of agent. In dit onderzoek komen kosten voor prestatiemeting beperkt naar voren. Inspecteurs bij zeevaart spreken hooguit met frustratie over het bijhouden van kilometerstanden van auto's van de inspectie die zij gebruiken. Veel verantwoording is bovendien heel logisch ten aanzien van de inspectees, zoals aantallen inspecties en inspectierapporten opstellen en invoeren. Managers geven aan dat zij op afstand sturen. Zij gebruiken bijvoorbeeld een mechanisme als 'klachten uit de sector', om inzicht te krijgen in het functioneren van inspecteurs.

Er is in het onderzoek opportunistisch gedrag geobserveerd in de vorm van terughoudendheid ten opzichte van prikkels van de organisatie om toezicht volgens bepaalde methodieken te veranderen. Inspecteurs zijn lang niet altijd ontvankelijk voor dergelijke prikkels voor verandering van het toezicht en gaan ervan uit dat zij met hun informatievoorsprong vaak beter weten wat geschikte werkwijzen zijn. Er is een aantal

mechanismen aanwezig dat opportunistisch gedrag beperkt. De discrepantie en spanning blijkt bijvoorbeeld kleiner in die gevallen waarin de inspecteurs de kaders mede vorm hebben gegeven.

Ook was sprake van gedrag dat niet letterlijk in lijn is met de opdracht van principaal, al ontbreekt de kenmerkende drijfveer van eigenbelang. Inspecteurs en hun managers verkleinen de invloed van hun principaal, maar over het algemeen is hun handelen wel met het doel om de kwaliteit van het toezicht en de veiligheid in de sector te vergroten. De ontwikkeling om de beslissingsbevoegdheid meer bij het management te leggen wordt gezien als een vorm van wantrouwen en daarmee een belemmering. Informeren vinden de inspecteurs logisch, toestemming vragen zien zij als een ondermijning van autoriteit.

Opportunistisch gedrag kan in theorie ook nuttig zijn, want het kan disfunctionele interventies voorkomen van principalen die minder competent zijn en minder kennis hebben dan agenten. Vanuit dit perspectief is het dan ook bevorderend voor kwaliteit dat inspecteurs modellen niet zwart wit toepassen. De manier waarop zij hun eigen oordeel gebruiken draagt op deze manier bij aan kwaliteit van het toezicht.

Sturingsmogelijkheden en handelingsperspectieven

Vanuit de principaal-agent benadering wordt de nadruk gelegd op een hiërarchische top-down manier van problemen oplossen. Oplossingen worden gezocht in de vormgeving van het contract, sterkere prikkels, een andere beloningsstructuur of prestatiemeting. Het is dan van belang dat inspecteurs meer verantwoording afleggen aan management. Managers moeten meer zicht krijgen op het werk van inspecteurs en harder sturen indien nodig. In de context van toezicht is verantwoording op een aantal manieren een logisch gevolg van de context. Het is gebruikelijk om inspectierapporten op te stellen voor de onder toezicht staanden en een bepaalde mate van transparantie over bijvoorbeeld aantallen inspecties wordt verwacht ter verantwoording van besteding van publieke gelden. Het gaat hier om verantwoording in grote lijnen. Ook prestatiemeting door inspectie- of audit-targets vindt plaats in de cases. Bij Nederlandse schepen wordt het target in samenwerking tussen managers en inspecteurs vastgesteld. Bij buitenlandse schepen wordt dit target vastgesteld bij het Paris Memorandum of Understanding. In deze gevallen wordt het target dus door een principaal buiten de inspectieorganisatie vastgesteld.

De spanningen die ontstaan als gevolg van de aanwezigheid van meerdere principalen worden op verschillende manieren verkleind. De inspectie organisatie heeft zelfs het principe 'actief in Europa' benoemd, om afstemming met Europese ontwikkelingen aan te moedigen. Dit heeft blijkbaar niet het gewenste effect, in het meest extreme geval

ontkennen inspecteurs en afdelingsmanager de hiërarchische relatie met de inspectieorganisatie en erkennen zij die relatie met het Europese Agentschap.

Toegepast op de relatie tussen inspecteurs en inspectees, betekent dit dat inspecteurs ook sterker vanuit een contract moeten redeneren en ingrijpen als inspectees - als agenten - daarvan af wijken. Vertaald naar het toezicht kan dit geïnterpreteerd worden als een pleidooi voor een sanctiestijl. Vanuit een perspectief met meerdere principalen wordt dit weer genuanceerd, omdat dit juist ook weer opportunistisch gedrag in de hand kan werken.

Beschouwingen theoretisch perspectief

In de principaal-agent literatuur worden de tekortkomingen van de klassieke benadering erkend. Twee recentere varianten bieden bij toepassing in dit onderzoek meer inzichten: 1. Het multiple principals problem, waarbij inspecteurs te maken hebben met meerdere principalen. 2. Behavioural agency theory, waarbij niet de principaal, maar de agent als probleem eigenaar centraal staat.

De keuzen van inspecteurs zijn begrensd: Daarnaast gaat de principaal-agent benadering uit van agenten die zelfstandig keuzen kunnen maken. In het onderzoek blijkt dat meerdere mensen op verschillende momenten in tijd keuzen maken. De keuzen van inspecteurs als agenten zijn bovendien begrensd door beperkingen die zij ervaren in de operatie. Dit draagt bij aan het grillige patroon van keuzen dat is vastgesteld in het onderzoek.

Veel redenen voor opportunistisch gedrag: In de klassieke benadering wordt dit gedrag veelal neergezet als opportunistisch gedrag om het belang van de agent te dienen, ten koste van het belang van de principaal. Het perspectief met meerdere principalen biedt een alternatieve verklaring door te erkennen dat de aanwezigheid van meerdere principalen een verklaring kan bieden voor de noodzaak tot opportunistisch gedrag. Dit onderzoek, waarbij het perspectief van de agent wordt gehanteerd, geeft een nog bredere kijk op overwegingen om af te wijken van de opdracht van de principaal. Inspecteurs handelen bijvoorbeeld in het belang van inspectees, vanuit efficiency of hanteren professionele overwegingen.

Vertrouwen als uitgangspunt bij inspecteurs als principalen: Inspecteurs als principaal gaan juist sterk uit van vertrouwen in kennis, kunde en intenties van inspectees. Zij veronderstellen over het algemeen een gedeeld belang in plaats van (zoals de theorie veronderstelt) een tegengesteld belang.

9.6.3 Netwerkbenadering

Er zijn in dit onderzoek twee soorten netwerken geïdentificeerd: Het inter-organisationale netwerk van toezicht en het intra-organisationale netwerk. Met het inter-organisationale netwerk wordt bedoeld op het netwerk van organisaties die betrokken zijn bij het toezicht. In alle subcases zijn situaties geobserveerd waarin (delen van) dit netwerk zichtbaar werden. Met het intra-organisationale netwerk wordt bedoeld op de typering van een organisatie als netwerk. In het onderzoek bleek dat ook de inspectieorganisatie de kenmerken van een netwerk heeft en daarmee relevante verklaringen bood voor het verloop van operationele inspectieprocessen. Een deel van deze paragraaf gaat dan ook over actoren binnen de inspectieorganisatie, zoals afdelingen of management. Dit verklaart dat in deze paragraaf ook is geschreven over individu en organisatie en niet alleen aandacht is voor de omgeving, zoals wellicht wordt verwacht bij hanteren van een netwerkbenadering.

Er is nog een verklaring voor het feit dat er in deze paragraaf veel uitspraken gedaan worden op microniveau. Een actor in een netwerk kan een *corporate actor* (een bedrijf of organisatie) of een individu zijn (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007:10). In dit onderzoek zijn inspecteur en inspectee twee individuele actoren in het netwerk. De toepassing van de netwerkbenadering heeft in veel gevallen dan ook op het uiterste microniveau plaatsgevonden, met opnieuw als gevolg dat er relatief veel uitspraken worden gedaan over het gedrag van individuen, weliswaar gegeven de netwerkcontext waar zij onderdeel van zijn.

Positie van inspecteurs en bijbehorende spanningen

De inspecteur is vanuit dit perspectief gepositioneerd in een netwerk van onderling afhankelijke actoren. Alvorens in te gaan op de spanningen die voortvloeien uit de positionering in een netwerk, wordt het netwerk van het toezicht geschetst, zoals dit in de cases is geobserveerd:

Meerdere inspecteurs en meerdere inspectees: Er werken meerdere inspecteurs bij een afdeling en een bedrijf heeft veelal met meerdere van deze inspecteurs contact. Inspecteurs werken in tweetallen of teams en rouleren op dossiers. 'Meerdere inspecteurs' gaat in het onderzoek ook over inspecteurs van andere afdelingen die contact hebben met dezelfde inspectee. Daarnaast gaat het bij 'meerdere inspecteurs' ook over inspecteurs van andere toezichthouders die een rol spelen in het netwerk, deze worden beschreven bij 'derde partijen'.

In alle subcases maakten meerdere inspectees deel uit van het netwerk, de aantallen verschilden: Het toezicht op de klassenbureaus is bijvoorbeeld georganiseerd rondom

zeven erkende klassenbureaus, terwijl het bij het toezicht op de buitenlandse reders gaat om vele malen meer buitenlandse schepen die de Nederlandse havens aandoen. Een groot deel van de inspectees in de sectoren was goed georganiseerd, bijvoorbeeld in brancheverenigingen of in andere samenwerkingsverbanden.

Managerial echelon: In de cases zijn meerdere lagen van management en beleid vastgesteld. De geobserveerde inspecteurs hebben bijvoorbeeld een directe leidinggevende, de unitmanager van de afdeling. Daarnaast is er de directie van de decentrale toezichtseenheden, en daarbinnen de afdeling Kennis Advies en Berichtgeving. De centrale dienst in Den Haag omvat onder andere een afdeling Toezichtsontwikkeling en aan het hoofd van de organisatie staat de Inspecteur-Generaal. Bij de beleidsafdelingen van het Ministerie wordt bijvoorbeeld bij het Directoraat-Generaal luchtvaart en Maritieme zaken het beleid ontwikkeld op deze gebieden.

Politiek echelon: Er is veel politieke aandacht voor toezicht. Bijvoorbeeld naar aanleiding van incidenten. Een ander actueel onderwerp ten tijde van het onderzoek is bijvoorbeeld de taakstelling voor inspectiediensten. De potentieel grote gevolgen van bepaalde interventies vormen een ander politiek aspect van toezicht in een netwerk.

Derde partijen: De sectoren zeevaart en luchtvaart zijn sterk gereguleerd, waardoor bijvoorbeeld vele andere toezichthouders zoals andere rijksinspecties, klassenbureaus en andere toezichthouders zoals politie, douane en verzekeraars deel uitmaakten van het netwerk. Door de technische kant van de sectoren zijn er tal van onderhoudsbedrijven, onderhoudsmanagement bedrijven, leveranciers, aannemers en onderaannemers die een rol speelden bij operationele inspectieprocessen in dit onderzoek. Door het internationale karakter van de sectoren bleken bijvoorbeeld ook inspecteurs van andere landen, Europese Agentschappen, internationale organisaties als ICAO (International Civil Aviation Organization) van de Verenigde Naties en IATA (International Air Transport Association) relevante partijen in het netwerk van toezicht.

In het theoretisch kader is gesteld dat toezicht in een netwerkcontext gevolgen heeft voor de interactiepatronen en het toezicht compliceert. De positie van een inspecteur in een netwerk, brengt in dit onderzoek de volgende spanningen met zich mee:

Spanningen door pluriformiteit: Spanningen gerelateerd aan pluriformiteit of variëteit zijn op meerdere manieren herkenbaar in de subcases. Het grote aantal criteria voor goed toezicht duidt al op grote variëteit in waarden, belangen en doelen van de actoren in het netwerk. Er is geen overeenstemming over wat goed toezicht is. Voor inspecteurs levert dit situaties op met conflicterende eisen en veranderingen in het toezicht. Een ander aspect is

variëteit in referentiekaders. De veelvuldige discussies over interpretatie van wet- en regelgeving tussen inspecteurs en inspectees zijn hieraan gerelateerd. Verschillende nationale autoriteiten blijken een ander referentiekader te hanteren. Inspecteurs nemen bijvoorbeeld deel aan Europese werkgroepen met het doel om verschillen in implementatie van Europese wetgeving te verkleinen.

Variëteit gaat ook over typen inspectees, waardoor interventies een beperkt bereik hebben. Inspecteurs in de cases zoeken in verschillende gevallen naar passende interventies voor specifieke gevallen. Variëteit van de inspectee gaat ook over variëteit 'binnen' inspectees. Dit blijkt in het onderzoek bij bedrijven die in sterke mate gefragmenteerd zijn. Niet alleen omdat deze grote bedrijven zijn opgebouwd uit verschillende afdelingen, maar ook omdat zij bijvoorbeeld werken met aannemers, onderaannemers, leveranciers of lokale afdelingen in verschillende landen. Het gevolg van deze variëteit is dat het voor inspecteurs niet eenvoudig is om een totaaloverzicht te krijgen van de organisatie inclusief de verantwoordelijkheden en taken. In het onderzoek is strategische gedrag van inspectees waargenomen dat gerelateerd is aan deze variëteit. Inspectees verwijzen bijvoorbeeld naar een leverancier waar zij van afhankelijk zijn als verklaring van een geconstateerde overtreding of verwijzen inspecteurs door naar andere organisatieonderdelen.

Inspecteurs ervaren spanningen als gevolg van variëteit binnen de inspectieorganisatie. In paragraaf 9.4 werd benoemd dat inrichting van het toezicht en de decentrale plaats van het toezicht in de organisatie, leidt tot fragmentatie van de organisatie en het toezicht. De kennis over de bedrijven bevindt zich versnipperd over relatief autonome eenheden en afdelingen. Het is voor inspecteurs lastig om een totaalbeeld te creëren van onder toezicht staande bedrijven. Voor inspecteurs blijkt deze horizontale fragmentatie overigens minder spanningen met zich mee te brengen dan de zogenaamde verticale fragmentatie van de organisatie. Vanuit een netwerkperspectief valt deze spanning te verklaren doordat de verschillende actoren op niveau van management en beleid ook variëteit kennen aan waarden, belangen en doelen.

Spanningen door interdependentie: Een overheid is vanuit een netwerkperspectief niet hiërarchisch bovengeschiedt aan andere partijen in een samenleving, maar onderdeel van de samenleving (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007:5). In de subcases zijn inspecteurs en de inspectieorganisatie afhankelijk van andere actoren bij het ontwikkelen en uitvoeren van toezicht. In de luchtvaart en zeevaart zijn bijvoorbeeld overleggen met partners en onder toezicht staanden waarbij inspectieprogramma's worden gepresenteerd. In alle vier de subcases hebben inspecteurs te maken met interdependenties. Het gevolg is dat het voor hen lastig is om geïsoleerd keuzen te maken. De bewegingsruimte van inspecteurs wordt

beperkt omdat zij zich genoodzaakt voelen om rekening te houden met andere actoren. Spanningen doen zich ten eerste voor als gevolg van de interdependentie van andere inspecteurs. Inspecteurs voelen deze spanning wanneer hun beoordeling botst met het oordeel dat een collega inspecteur gaf bij een inspectie in een eerder stadium. Deze spanning uit zich ook wanneer inspecteurs worden geconfronteerd met inspectierapporten van inspecteurs uit andere landen waar inspecteurs het niet volledig mee eens zijn. Eenzelfde spanning doet zich voor wanneer inspectees kritiek uiten op de inspectieorganisatie. Terwijl inspecteurs best begrip hebben voor een aantal kritiekpunten, willen zij de organisatie niet afvallen. Ten tweede zijn spanningen geobserveerd als gevolg van interdependentie van inspectees. De mate van afhankelijkheid varieerde met de mate waarin sprake was van herhaaldelijke interacties. Bij de zogenaamde one-shotter relaties bij de havenstaatsinspecties is een lagere interdependentie waargenomen dan bij de dossierhouders die een repeat-player relatie onderhielden met maatschappijen in de subcase Luchtvaart Operationele Bedrijven. Ten derde ervaren inspecteurs spanningen doordat er op hogere niveaus relaties tussen de inspectiedienst en de inspectees bestaan. Het management maakt bijvoorbeeld op het niveau van maatschappijen, rederijen of brancheverenigingen afspraken met de sector waar inspecteurs rekening mee moeten houden. Een vierde voorbeeld van spanningen door interdependentie blijkt bij het verkrijgen van toegang tot fysieke locaties om inspecties uit te voeren, zoals de werf bij bouw van een schip en security bij havens en luchthavens. Interdependentie zorgt tot slot voor spanningen wanneer actoren zoals de Europese Agentschappen EASA en EMSA beleid vormgeven dat op gespannen voet staat met een ontwikkeling van de organisatie richting systeemtoezicht.

Spanningen door geslotenheid van actoren: Dit geldt in eerste plaats voor geslotenheid tussen inspecteurs en inspectees ten opzichte van elkaar. De verschillen tussen cases zijn groot en de mate van openheid lijkt te variëren naar niveau. Op het meest operationele niveau is sprake van relatief veel openheid tussen individuen, al varieert ook dit sterk per inspectee. Bij het contact met grotere bedrijven is sprake van meer strategische geslotenheid. Bij geslotenheid beschrijft de theorie van de netwerkbenadering meerdere manieren waarop partijen op wie de interventie gericht is kunnen reageren. Bijvoorbeeld het niet waarnemen van de interventie, het negeren van de interventie of wel conformeren, maar zich vervolgens aan de interventie onttrekken als de kans zich voordoet. Deze vormen van strategisch gedrag zijn in het onderzoek waargenomen. Het lastige met strategisch gedrag is het vaststellen wat de 'echte' intentie is. Ook op het microniveau vindt strategisch gedrag plaats dat gerelateerd is aan geslotenheid. Voorbeelden zijn inspectees die inspecteurs bij aankomst even laten wachten of een uitgebreide lunch op een externe locatie aanbieden.

De inspecteurs in dit onderzoek hebben in bepaalde mate een gesloten houding ten aanzien van andere toezichthouders in het netwerk. Inspecteurs hechten niet altijd waarde aan de informatie of het oordeel van andere toezichthouders als werkwijzen niet stroken met hun eigen opvattingen over kwaliteit. Dit is een verklaring die helpt begrijpen waarom samenwerking en het delen van informatie tussen inspectiediensten lastig is. Inspecteurs benoemen hierbij zelf het punt van variëteit in referentiekaders dat bestaat, bijvoorbeeld als zij spreken over het werk van andere toezichthouders.

Geslotenheid bestaat ook binnen de inspectieorganisatie als de decentrale toezichtseenheden zich in bepaalde mate gesloten opstellen ten aanzien van de centrale stafafdeling en het management in Den Haag.

Spanningen door dynamiek: Dynamiek vindt in verschillende vormen plaats in de cases. Bij dynamiek gaat het bijvoorbeeld om wisseling van positie van actoren in het netwerk. Dynamiek in de inrichting van het toezicht heeft in de case toezicht op de klassenbureaus voor een andere positie van inspecteurs gezorgd. Door de overdracht van taken aan klassenbureaus, komen inspecteurs niet langer aan boord van een schip om het schip en de rederij te beoordelen – dat is in de nieuwe situatie de taak van een klassenbureau- maar om het werk van een klassenbureau te beoordelen. De verhoudingen zijn compleet veranderd. Een andere vorm van dynamiek die in de cases plaatsvindt is dynamiek door nieuwe toetreders tot de markt. Voor inspecteurs levert dit niet meteen spanningen op, maar zorgt wel voor werk in de vorm van toelating en continuering. Een andere vorm van dynamiek die aan bod komt in de cases is dynamiek door reorganisaties van de eigen inspectieorganisatie. Ook de politieke opvattingen over toezicht zijn aan dynamiek onderhevig. Een voorbeeld is de nadruk op lastenreductie van het toezicht. Dynamiek in wet- en regelgeving heeft een grote impact voor inspecteurs in het onderzoek. Zij nemen bijna automatisch een meer pedagogische stijl aan geven meer voorlichting geven aan de sector. Ook dynamiek in wetgeving verhoogt de werkdruk van inspecteurs in de vorm van goedkeuringen van handboeken die door inspecteurs zijn aangepast. Bovendien kost het tijd om tijdens inspecties en audits inspecteurs voor te lichten of de discussie aan te gaan over interpretaties van de gewijzigde wetgeving. Tot slot is dynamiek in beleid geobserveerd in de cases, bijvoorbeeld door de inzet op convenanten of een beweging naar een hardere handhaving.

Gedrag van inspecteurs

Gedrag van actoren in een netwerk is volgens de theorie vaak strategisch. Het opbouwen en behouden van relaties is een van de belangrijkste drijfveren van actoren in een netwerk. Bij de manier waarop inspecteurs in hun netwerk opereren vallen daarbij grofweg twee manieren op:

- Enerzijds zijn er inspecteurs die als professional werken in het operationele netwerk, waarbij zij autoriteit halen uit hun technische expertise en ervaring.
- Anderzijds zijn er inspecteurs die in een breder beleidsnetwerk opereren, bijvoorbeeld door deelname aan Europese werkgroepen, door overleg met een branchevereniging of doordat zij kaders mede vormgeven en directe relaties aangaan met hoger management.

Bij deze twee varianten verloopt het spel op een ander niveau en met andere actoren, maar in beide typen netwerken is er een grote rol voor strategisch gedrag.

Satisficing: Geredeneerd vanuit een netwerkgedachte dwingt de wens tot behoud van relaties tot 'satisficing'. Door vanuit dit perspectief naar de operationele inspectieprocessen te kijken is de sterke voorkeur voor een pedagogische stijl te verklaren, waarbij de nadruk ligt op interactie met inspectees en behoud van relaties.

Meebewegen: Door de positie van inspecteurs te bezien vanuit een netwerkperspectief wordt een deel van de verklaringen geboden voor het grillige keuzepatroon dat in de cases is geobserveerd. Een flexibele werkwijze is een oplossing om met spanningen door pluriformiteit en interdependentie om te gaan. Pluriformiteit draagt bij aan een beperkt bereik van interventies en interdependenties maakt het voor inspecteurs lastiger om geïsoleerd keuzen te maken zonder rekening te houden met andere actoren. De strategie van meebewegen is ook zichtbaar in vormen van onderhandelen met inspectees.

Eigen positie versterken: De inspecteurs in dit onderzoek, zeker bij zeevaart, hechten veel waarde aan technische en vakinhoudelijke kennis. Kennis speelt in alle cases een grote rol. Dit is een manier om de eigen positie te versterken en om te gaan met de spanning door informatie-asymmetrie.

Bevorderende en belemmerende factoren voor kwaliteit

In de netwerkbenadering wordt 'verrijking van beleid' als potentiële kans voor kwaliteit benoemd. Verrijking vindt bijvoorbeeld plaats door overleggen met de sector of een publicatie over toezicht van de WRR met adviezen die weerslag vinden in beleid. In de cases blijkt dat ook door interactie met inspectees inhoudelijke verrijking van beleid plaats kan vinden. Inspecteurs leren van praktijksituaties en ervaringen van inspectees bij het toepassen van wet- en regelgeving. De netwerkbenadering biedt een verklaring voor het grote aantal criteria aan goed toezicht dat in de inleiding van dit onderzoek al genoemd werd. Vanuit een netwerkperspectief hoeft dit grote aantal niet erg te zijn, maar kan ook juist bijdragen aan een verrijking van beleid. De terugkoppeling naar beleidsafdelingen moet dan wel verbeterd worden om hetgeen inspecteurs leren te benutten.

‘Functionele herinterpretatie door pluriformiteit’ ontstaat in het onderzoek doordat inspecteurs en inspectees met elkaar in discussie gaan over toepassing en nut en noodzaak van de wetgeving. Partijen tasten gezamenlijk af wat mogelijke oplossingen zijn waar partijen tevreden mee zijn.

Verhogen van kwaliteit ontstaat daarnaast doordat interacties functioneren als onderlinge professionele controle: Inspecteurs worden gedwongen om kritisch naar hun beoordeling en interventie te kijken en hun keuzen grondig te motiveren. Voor inspecteurs en de inspectieorganisatie zijn er dankzij de relaties in het netwerk bovendien meer mogelijkheden voor het verkrijgen van informatie en uitvoeren van interventies.

In de literatuur is ook aandacht voor belemmerende factoren voor kwaliteit. Onoverzichtelijkheid ontstaat in de cases doordat de inspectieorganisatie sterk gefragmenteerd is en zelf als een netwerk getypeerd kan worden. Eén inspectie staat onder toezicht van meerdere afdelingen van de inspectie. Bij de inspectieorganisatie ontbreekt een totaalbeeld van de inspectie. Ook de eerdergenoemde fragmentatie in de sector zorgt voor onoverzichtelijkheid voor inspecteurs. Samenwerking in het toezicht is niet voor niets een van de principes van goed toezicht, het gehele toezichtstelsel (netwerk) is onoverzichtelijk en kent een keerzijde van toezichtslast wanneer afstemming en samenwerking tussen toezichthouders beperkt is.

Stroperigheid is zichtbaar wanneer in de vier cases blijkt dat implementatie van plannen op centraal niveau lastig van de grond komt. Dit heeft bijvoorbeeld te maken met de eigen werkwijzen van decentrale eenheden en de andere belangen van de sector. Bovendien blijkt dat de veranderingen die de organisatie in gang zet op gespannen voet kunnen staan met veranderingen op nationaal, Europees en internationaal verband. Er ontstaan spanningen tussen de decentrale toezichteenheden en de centrale stafafdeling, als veranderingen in het toezicht niet, of niet in voldoende tempo plaatsvinden. De centrale interventies van de organisatie voor het aansturen van de toezichteenheden, hebben bovendien een beperkt bereik, doordat bepaalde voorgestelde methodieken niet bij alle afdelingen even goed aansluiten. Stroperigheid komt daarnaast tot uiting bij afstemming met ander toezicht. Dit gebeurt, maar slechts incidenteel en vooral op operationeel niveau. Vanuit een netwerkperspectief is dit niet per definitie slecht, omdat er voordelen zijn van deze zogenaamde redundantie. Het toezicht wordt ook stroperiger doordat planning lastig is. Inspecteurs zijn afhankelijk van andere partijen, zoals bij het toezicht op klassenbureaus waar de toegang tot een werf onzeker of onmogelijk is en waar slechts een klein window of opportunity is voor de beoordeling.

In het toezicht vindt veelvuldig herinterpretatie of vervorming van de interventies plaats, waardoor deze verzanden. Deze bedreiging voor kwaliteit is herkenbaar in de cases, doordat wetgeving moet worden toegepast op verschillende typen inspectees. Soms differentieert de wetgeving hier zelf in, maar vaak ook niet. De vraag is of de herinterpretatie dermate afwijkt van het organisatiebeleid dat er daadwerkelijk een verandering plaatsvindt of dat inspecteurs door herinterpretatie alsnog dezelfde doelen halen.

Sturingsmogelijkheden en handelingsperspectieven

De sturingsvraag kan op twee manieren worden geïnterpreteerd. Ten eerste kan het gaan om het aansturen van inspecteurs ten einde het toezicht te veranderen. Netwerkorganisaties zijn lastig vanaf de top aan te sturen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007:2). Als de organisatie haar toezicht wil veranderen, zal een centrale aansturing van inspecteurs beperkingen kennen. Sturing is op een zeker moment wel nodig, maar de geslotenheid van de afdelingen ten aanzien van centrale sturing hoeft niet erg te zijn. De paradox is dat geslotenheid van afdelingen nodig kan zijn om zich flexibel op te stellen ten aanzien van de snel veranderende omgeving en zo de doelstellingen van de organisatie beter kunnen realiseren dan door zich afhankelijk van de top op te stellen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007:20). In dit onderzoek komt de geslotenheid voor signalen van de top wellicht ook voort uit het historisch ontstaan van de inspectieorganisatie uit voorheen zelfstandige organisaties⁴⁵.

Ten tweede kan het gaan om de vraag hoe inspecteurs en inspectieorganisatie als actor iets kunnen bereiken in het netwerk van toezicht. Door hanteren van een netwerkperspectief wordt de aansturingsvraag dus breder. De veronderstelling is dat de inspecteur en inspectie hun doelen niet zonder medewerking van andere actoren kunnen realiseren en er volgens het netwerkperspectief is het dan ook van belang dat ook andere actoren betrokken moeten worden.

Een andere les over sturing gaat over kwaliteit van het toezicht. Vanuit een netwerkperspectief is te verklaren dat er lang niet altijd overeenstemming is over wat kwaliteit is. Vanuit een netwerkperspectief is het organiseren van interactie tussen actoren van belang. Pluriformiteit en interdependentie maken interactie noodzakelijk (Weening, 2006:34). De interactie bevordert een gedeeld beeld, dat ontbreekt door pluriformiteit, bijvoorbeeld een gedeeld beeld over kwaliteit. De interactie is volgens een

⁴⁵ Voor een overzicht van de totstandkoming van de Inspectie Verkeer en Waterstaat tot 2012 kan het achttiende deel van de serie Handboeken Veiligheid geraadpleegd worden: (Mertens, Muller, Winter: 2015:19) alsook hoofdstuk 17 van datzelfde deel (Van Dorp en Velders, 2015:443).

netwerkperspectief ook nodig omdat actoren elkaar simpelweg nodig hebben voor het realiseren van doelen. Zij kunnen door interactie bijvoorbeeld informatie uitwisselen.

Beschouwingen theoretisch perspectief

De netwerkbenadering gaat in essentie over besluitvormingsprocessen. In dit onderzoek gaat het om toepassing in het toezicht, op het meest operationele niveau. Door de benadering toe te passen op deze context wordt een aantal zaken wel, maar een aantal zaken ook niet verklaard.

Denken in termen van strategisch gedrag in netwerken verklaart het grote belang van interactie tussen inspecteurs en inspectees. De voorkeur voor pedagogische stijl is een helder voorbeeld waarbij inspecteurs zijn gericht op samenwerken en een open houding van inspectees willen bewerkstelligen. In het onderzoek is het voor inspecteurs en inspectees lang niet altijd duidelijk wat compliant gedrag nu precies inhoudt, inspecteurs en inspectees overleggen, discussiëren, geven hun perspectief en passen daarbij legio strategieën toe. Kennis neemt logischerwijs een belangrijke plaats in, in het werk van inspecteurs, omdat dit een manier is om een strategische positie ten opzichte van inspectees te versterken. Strategisch gedrag in netwerken is een verklaring voor het grillig verloop van inspectieprocessen en draagt bij aan de afstand tussen beleid en uitvoering. Het verloop van processen is soms wat onvoorspelbaarder en er wordt afgeweken van de standaarden.

De netwerkbenadering biedt een verklaring voor de ‘stroperige’ verandering van het toezicht die wordt geïnitieerd door de afdeling toezichtontwikkeling. Deze afdeling is slechts een van de actoren in het netwerk waar de inspecteurs en hun afdelingen mee te maken hebben. Door de inspectieorganisatie te typeren als een intra-organisationeel netwerk, is de weerstand te verklaren die de centrale stafafdeling toezichtontwikkeling ondervindt bij initiatieven om het toezicht te veranderen. Er is veel pluriformiteit binnen de organisatie, zie alleen al de verschillende operationele toezichteenheden, zoals luchtvaart en zeevaart. Er zijn wederzijdse afhankelijkheden, er is geslotenheid voor hiërarchische signalen (zij merken de interventie niet of verzetten zich ertegen) en er is dynamiek.

Door hanteren van een netwerkbenadering kan verklaard worden dat interveniëren in bepaalde situaties in de cases geen gemakkelijke opgave is en dat niet simpelweg over kan worden gegaan tot handhaven. Zo blijkt het niet altijd mogelijk om een zwart-wit onderscheid te maken tussen goed- en kwaadwillende inspectees. Zo is een organisatie vaak gefragmenteerd en wordt er door de ene afdeling goed nageleefd en bij de andere niet. In alle cases blijken bovendien de grijze gebieden in wetgeving en beperkte informatie waardoor er niet altijd eenduidig is vast te stellen of er sprake is van naleving of overtreding.

Interveniëren is soms ook gewoon eenvoudig. De netwerkbenadering biedt hier beperkt een verklaring voor. Op het eerste gezicht valt te verwachten dat als er een sector is waar de kenmerken van een hiërarchie prominent aanwezig zijn, het wel het toezicht is. Toezicht en zeker de handhaving is van oudsher gestoeld op interventies van een centrale actor. In het onderzoek blijkt het plegen van een interventie soms ook gewoon eenvoudig. Het netwerk heeft hiërarchische kenmerken van inspecteurs ten opzichte van inspectees vanwege de sterke 'stok' waar de inspectie over beschikt: Een inspectee wil een vergunning en/of een inspecteur kan de bedrijfsvoering stilleggen. De netwerkbenadering sluit hiërarchie zeker niet uit, maar stelt wel dat het is dynamisch is. Desondanks lijkt een dynamiek in hiërarchie zoals beschreven met het hiërarchie rad (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007:15) niet aanwezig. Hoewel er ontwikkelingen zijn als horizontaal toezicht, die impliceren dat er geen sprake is van een hiërarchische relatie, blijft de inspectie veelal de bovengeschatte partij.

9.7 Concluderend

In dit hoofdstuk zijn de vier subcases op een aantal beschrijvende en verklarende aspecten vergeleken. In tabel 9.2 is de vergelijking in de paragrafen 9.1 tot en met 9.4 samengevat. De mate waarin en de manier waarop strategische selectie plaatsvindt, kan genuanceerd worden. In de praktijk van informatie verzamelen staat flexibiliteit in een continu keuzeproses centraal en is een bepaalde mate van onvoorspelbaarheid geobserveerd. Interventie en beoordeling verloopt in de cases overwegend 'zacht'. In alle cases is een sterk overheersende pedagogische stijl geobserveerd.

In dit onderzoek zijn kenmerken van het individu inspecteur, van de inspectieorganisatie en van de omgeving in kaart gebracht om een zo compleet mogelijke indruk te krijgen van verloop van operationele inspectieprocessen en de invloeden daarop. Daarnaast was identificeren van een deel van de variabelen relevant bij de toepassing van de theoretische benaderingen. Het heeft informatie verschaft over de aan- of afwezigheid van kenmerken zoals die door de theoretische benaderingen worden verondersteld.

Verklaringen voor het verloop van operationele inspectieprocessen zijn gevonden in de spanningen die voortvloeien uit de positie van inspecteurs en de manier waarop zij vervolgens met deze spanningen omgaan. Samengevat bieden alle drie de benaderingen een verklaring voor het verloop van operationele inspectieprocessen. In het volgende hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord en conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

Zeevaart Reders	Zeevaart Klassen	Luchtvaart Onderhoud	Luchtvaart Maatschappij	Vergelijking
- Buitenlandse schepen worden door kantoormedewerkers geselecteerd met behulp een risicogetal dat aan elk schip wordt toegekend door Paris MoU. Er geldt een concreet target dat 25% van de schepen geïnspecteerd moet worden. - Bij selecteren van NL schepen geldt een aantal randvoorwaarden waarbinnen inspecteurs zelf vrij zijn om te selecteren. - Zowel bij het relatief uitgekristalliseerde systeem van Paris MoU als bij vlaggenstaat spelen andere overwegingen dan risico: - Professionele overwegingen van inspecteurs, zoals efficiëntie, beïnvloeding van de targetfactor en leren en werkplezier - Praktische omstandigheden, zoals bereikbaarheid en beschikbaarheid. - Relationale overwegingen, zoals het rekening houden met inspectees.	- Bij kantoor audits vindt geen selectie plaats, ieder klassenbureau krijgt elk jaar een audit in Nederland - Bij productaudits wordt van het kleine aantal schepen dat in aanmerking komt, een selectie gemaakt met een risicomatrix. - Inspecteurs zijn betrokken bij de totstandkoming van de matrix en gaan er pragmatisch mee om. - Goede planning en timing is essentieel en kan vooral bij product audits problematisch zijn.	- Bij supervisie en acceptatie vindt geen selectie plaats, inspectie vindt plaats wanneer inspectees vergunning aanvragen. - Bij ACAM productinspecties gaat het om inzicht in de NL vloot. Inspecteurs streven bij selectie naar spreiding over bedrijven en typen luchtvaartuigen. - Andere afwegingen zijn: - Professionele overwegingen, zoals eigen risicoafweging op basis van eerdere resultaten van type of bedrijf. - Praktische (on) mogelijkheden: De beschikbaarheid van het luchtvaartuig is een randvoorwaarde. - Relationale overwegingen - Inspecteurs voeren in 2009 nauwelijks ACAM productinspecties uit vanwege capaciteitsgebrek en andere prioriteiten.	- Geen selectie: iedere maatschappij wordt één keer per jaar geaudit tijdens een bezoek aan het kantoor voor continueren van de vergunning. - Op basis van risicomodel kan intensiteit van audits worden opgevoerd. - Inspecteurs zijn niet overtuigd van de meerwaarde model.	- De mate waarin strategische selectie mogelijk is, kan genuanceerd worden. - Bij vraaggestuurd toezicht is selectie niet aan de orde. - Bij gebruik van een risicomodel kunnen uitkomsten botsen met de professionele opvattingen van inspecteurs. - Bij toepassing van een model is er altijd tussenkomst van mensen. Er zijn veel andere overwegingen dan risico overwegingen om een object of bedrijf te selecteren.

Tabel 9.2 Samenvatting Selecteren in vier cases

Zeevaart Reders	Zeevaart Klassen
■ Bijna alle informatie wordt ter plekke aan boord verzameld en veel keuzen worden ter plekke gemaakt. ■ Noodzaak tot keuzen wordt versterkt door beperkte tijd aan boord van een schip. ■ Bij buitenlandse schepen is het Paris MoU manual de basis, maar er wordt veel ruimte gelaten voor professionele overwegingen van inspecteurs. ■ Bij NL schepen is verzamelen van informatie juist sterker gebonden aan kaders in de vorm van inspectiethema's en inspectieformulieren die door manager/inspecteurs worden opgesteld. ■ Bij beide typen inspecties zijn er veel overwegingen bij maken van keuzen: - Professionele overwegingen zoals flexibiliteit en ervaringen, leren en werkplezier. Bij havenstaat routines doorbreken. - Praktische (on)mogelijkheden - Relationale overwegingen en strategieën van inspectees vragen om een flexibele houding van inspecteurs. Toezicht mag inspectees zo min mogelijk belasten vinden inspecteurs.	■ Prestatie Indicatoren zijn leidend en worden per jaar door inspecteurs vastgesteld. ■ Dossier wordt opgebouwd voorafgaand aan audit. ■ Monitoring van informatie bronnen hele jaar door is in ontwikkeling. ■ Ter plekke veel keuzen: - Professionele overwegingen; Inspecteurs willen flexibiliteit behouden, agenda deels openhouden. - Praktische (on)mogelijkheden: Bij audit op productlocatie sterke afhankelijkheid van werf, eigenaar en klassenbureau bij toegang tot de werf en het schip - Relationale overwegingen: inspecteurs willen toezichtslast beperken.

Tabel 9.3 Samenvatting Informatie verzamelen in vier cases (1/2)

Luchtvaart Onderhoud	Luchtvaart Maatschappijen	Vergelijking
▪ Basis is de wet- en regelgeving. Voor ACAM benoemd in Key Risk elements (KRE's). Over deze onderwerpen informatieverzamelen. ▪ Inspecteurs maken deel van de keuzen welke info verzamelen per periode voor alle bedrijven: meer nadruk op bepaalde KRE's. ▪ Deel van de keuzen voorafgaand aan een inspectie: afhankelijk van eerdere resultaten en ervaringen met het bedrijf prioriteiten: agenda opstellen. ▪ Deel van de keuzen ter plekke laten afhangen van omstandigheden en wat boven water komt, zeker bij bekijken product. ▪ Relatie met andere afdelingen van IVW zorgt voor onduidelijkheid en vragen van inspecteurs over werkwijze. ▪ Rol van producttoezicht bij systeemtoezicht niet geheel duidelijk: inspecteurs willen strak scheiden, maar in de praktijk glijdende schaal. ▪ Door T&C rol grote vraag naar diensten van inspecteurs. In combinatie met veranderende wet- en regelgeving en constant aantal FTE: werkdruk.	▪ Dossierhouders hebben hele jaar door contact met maatschappijen: ▪ Basis voor info verzamelen is de audit inspection checklist, deze is gebaseerd op wet- en regelgeving. ▪ Soms accenten leggen per periode voor alle maatschappijen. Nalv ervaringen van inspecteurs. ▪ -Voorafgaand aan een audit ervaringen en signalen inventariseren en op basis daarvan agenda opstellen met onderwerpen. ▪ Deel van de keuze welke informatie verzamelen ter plekke tijdens audits: Agenda is flexibel. ▪ Volop spel en strategisch gedrag tussen inspecteurs en inspectee waardoor informatie verzamelen lastiger maar ook gemakkelijker wordt.	▪ Informatie verzamelen blijkt een continu keuzeproces met gelaagdheid in maken van keuzen: ▪ Het verschilt per case op welke momenten keuzen worden gemaakt en wie per stap de keuzen maakt. (op basis van wetgeving, model of keuzen management of inspecteurs) ▪ Afwegingen bij keuzen: professionele, praktische (on)mogelijkheden en relationele overwegingen en strategieën van inspecteurs. Opgeteld zorgt dit voor onvoorspelbaarheid en flexibiliteit.

Tabel 9.4 Samenvatting Informatie verzamelen in vier cases (2/2)

Zeevaart Reders	Zeevaart Klassen	Luchtvaart Onderhoud	Luchtvaart Maatschappijen	Vergelijking
▪ Aan het einde van de inspectie stellen inspecteurs een inspectierapport op en overhandigen dit ▪ Ernstige overtredingen krijgen follow up. Bij overige overtredingen vindt dit niet structureel plaats. Inspecteurs vertrouwen op systeem van terugkerende inspecties door Europa. ▪ Inspecteurs willen niet bedreigend overkomen, kapitein en bemanning uitleg geven en helpen. ▪ Hoe inspectees omgaan met beoordeling en interventies verschilt sterk per inspectee. Over algemeen, zeker bij havenstaat, accepteren inspectees het oordeel van inspecteurs.	▪ Aan het einde van de audit stellen inspecteurs het rapport op en overhandigen dit ter plekke aan de inspectee. ▪ Inspecteurs eisen afmelding van bevindingen en monitoren openstaande bevindingen. ▪ Tijdens audits vindt veel discussie plaats tussen inspectees en inspecteurs waarbij wordt teruggegrepen op wet.	▪ Aan het einde van de inspectie vindt een terugkoppeling plaats met de belangrijkste bevindingen. Later volgt het rapport. ▪ Inspecteurs monitoren openstaande bevindingen en eisen afmelding. ▪ Beoordelen en interveniëren wordt gekenmerkt door veel onduidelijkheid en discussie over toepasselijkheid en invulling van weten regelgeving. ▪ Inspecteurs denken na over alternatieve interventies die vallen onder afspraken met branche of organisatie zoals het geven van een workshop over nieuwe wetgeving.	▪ Aan het einde van de audit vindt een terugkoppeling met belangrijkste bevindingen plaats. Later volgt het rapport ▪ Inspecteurs monitoren openstaande bevindingen en afmelding is vereist. ▪ Controle door inspectees op de keuzen en argumenten van inspecteurs: Veel discussie en debat. ▪ Beoordelen en interveniëren is niet beperkt tot audit; door het jaar heen contacten en beïnvloeding. ▪ Lijkt lastig om echt op harde interventie over te stappen wanneer de prestaties niet verbeteren naar aanleiding van een rapport en na opvoeren auditintensiteit.	▪ In alle cases overheerst de pedagogische stijl ▪ De voorkeur voor de pedagogische stijl vloeit voort uit kenmerken van wetgeving, object, relatie met inspectees en type sectoren. ▪ Dichotomie hard-zacht is aanwezig en lastig te overwinnen voor inspecteurs ▪ Bij grote en/of goed georganiseerde bedrijven staan inspectees kritisch tegenover de beoordeling van inspecteurs, er is veel discussie en debat. ▪ Structurele follow up van bevindingen niet altijd aanwezig. ▪ Inspecteurs producttoezicht ontlenen autoriteit en professionaliteit aan hun technische kennis en ervaring.

Tabel 9.5 Samenvatting Beoordelen + interveniëren in vier cases

10 Conclusies

10.1 Inleiding

De aanleiding van dit onderzoek was dat er in toenemende mate wordt nagedacht over de manier waarop het toezicht eruit zou moeten zien. Inspectiediensten willen hun toezicht verbeteren en er worden modellen en strategieën ontwikkeld om deze ambitie vorm te geven. Het belang van keuzen op de werkvloer wordt erkend, maar er is bij de vormgeving van toezichtontwikkeling relatief weinig aandacht voor de interactie tussen inspecteurs en inspectees en er worden vraagtekens geplaatst bij de empirische toepasbaarheid van modellen (Mascini & Van Wijk, 2009; Van de Bunt, Van Erp & Van Wingerde, 2007:397, Fairman & Yapp, 2005; Nielsen, 2006b; Van Stokkum, 2004). In dit onderzoek wordt daarom de ‘black box’ van de uitvoering geopend. Dit is in het bijzonder interessant omdat de rol van inspecteurs verandert (Van de Walle & Raaphorst, 2018). Het toezicht in Nederland staat onder druk en inspectiediensten voeren veranderingen in hun toezicht door die waarschijnlijk invloed hebben op het werk van inspecteurs. Enerzijds zijn er ontwikkelingen die de rol van inspecteurs lijken te beperken. Zo worden modelmatige benaderingen en checklists gehanteerd en neemt de afstand tot te inspecteren objecten toe, door bijvoorbeeld systeembenaderingen. Anderzijds lijkt het beroep op inspecteurs juist toe te nemen. Hierbij valt te denken aan de criteria voor goed toezicht waar inspecteurs mee te maken krijgen en het werken in een netwerkcontext. In dit onderzoek wordt de ‘black box’ van operationele inspectieprocessen geopend, met als doel om inzichten te bieden die inspectiediensten kunnen gebruiken voor de vernieuwing en verbetering van hun toezicht. In dit hoofdstuk worden de antwoorden op de onderzoeksvragen geformuleerd.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

Hoofdvraag:

Hoe verlopen operationele inspectieprocessen op het niveau van inspecteurs en inspectees en welke inzichten levert dit op die kunnen bijdragen aan de verbetering van toezicht?

Deze hoofdvraag is uiteengelegd in een aantal deelvragen. De antwoorden op deze deelvragen worden in de paragrafen 10.2 tot en met 10.5 gepresenteerd. In paragraaf 10.6 wordt een antwoord op de hoofdvraag geformuleerd en het hoofdstuk wordt afgesloten met aanbevelingen en reflectie.

10.2 Theoretische inzichten over operationele inspectieprocessen

Deelvraag 1: Wat is bekend in de literatuur over het verloop van operationele inspectieprocessen en de overwegingen van inspecteurs daarbij?

Bij de beantwoording van deze onderzoeksvraag is een onderscheid gemaakt tussen het operationele inspectieproces (de afhankelijke variabele) en variabelen die het operationele inspectieproces mogelijk beïnvloeden (de onafhankelijke variabelen).

Afhankelijke variabele: Operationele inspectieprocessen

In dit onderzoek worden operationele inspectieprocessen beschreven aan de hand van drie stappen:

- Selecteren van object of bedrijf
- Informatie verzamelen
- Informatie beoordelen en interveniëren

Deze keuze is gebaseerd op een veelgebruikte definitie van toezicht. In aanvulling op de definitie in de toezichtsliteratuur is in dit onderzoek de stap 'selecteren van object of bedrijf' toegevoegd. Deze selectie bleek bij observatie van inspectieprocessen in het vooronderzoek zo'n wezenlijk onderdeel van de inspectieprocessen, dat deze als zelfstandige stap is toegevoegd. Daarnaast zijn de stappen beoordelen en interveniëren samengevoegd. In de praktijk bleken deze stappen zeer met elkaar vervlochten en de samenvoeging leende zich beter voor een empirische beschrijving.

Onafhankelijke variabelen: kenmerken van individu, organisatie en omgeving

Er zijn veel normatieve modellen die voorschrijven op welke manier het toezicht eruit zou moeten zien. Er is daarnaast ook empirisch onderzoek geïnventariseerd, waarbij variabelen zijn benoemd die mogelijk van invloed zijn op het verloop van operationele inspectieprocessen. Het gaat om variabelen die het gedrag van inspecteurs (veelal stijl) of het gedrag van inspectees (nalevings- of overtredingsgedrag) beïnvloeden. Er zijn drie clusters van onafhankelijke variabelen benoemd:

- **Individu:** In deze categorie vallen kenmerken van inspecteurs die verondersteld worden van invloed te zijn op stijl van inspecteurs, het (naleef)gedrag van inspectees of het verloop van operationele inspectieprocessen. Voorbeelden zijn de mate van ervaring en de achtergrond van inspecteurs.
- **Organisatie:** Het gaat in deze categorie om kenmerken van de organisatie van de inspecteur die het verloop van operationele inspectieprocessen kunnen beïnvloeden. Voorbeelden zijn de mate van autoriteit van de organisatie of de positionering van het toezicht in de organisatie (centraal of decentraal).

- Omgeving: Kenmerken van de omgeving waarin de inspectieorganisatie zich bevindt kunnen ook een verklaring zijn voor het verloop van operationele inspectieprocessen. Het kan bijvoorbeeld gaan om de aan- of afwezigheid van bepaalde actoren en kenmerken van die actoren in de omgeving.

Literatuur over de rol van operationele inspectieprocessen bij de uitkomsten van beleid

In de toezichtsliteratuur wordt erkend dat interactieprocessen op het operationele niveau ertoe doen. Ten eerste wordt benoemd dat operationele inspectieprocessen medebepalend zijn voor de interpretatie van regels en compliance. Ten tweede wordt verondersteld dat het verloop van operationele inspectieprocessen op het niveau van inspecteurs en inspectees van invloed is op de beoordeling van de onder toezicht staande door de inspecteur. Ten derde is de interactie op het operationele niveau onvoorspelbaar en dit draagt potentieel bij aan onverwachte uitkomsten van het beleid. Ten vierde wordt gesteld dat de interactie op het operationele niveau van belang is bij het verminderen van de inspectiedruk en de beoordeling van kwaliteit door inspectees.

Op basis van inzichten over de afhankelijke- en onafhankelijke variabelen, is een conceptueel model vormgegeven. Dit model is de basis geweest voor de empirische beschrijving van operationele inspectieprocessen in de luchtvaart en zeevaart.

Theoretisch raamwerk

Voor het interpreteren van de uitkomsten van het empirisch onderzoek is een theoretisch raamwerk opgesteld. In de toezichtsliteratuur wordt vaak ingezoomd op één van de actoren of relaties in het netwerk van toezicht, ter verklaring van operationele inspectieprocessen. In dit onderzoek is gesteld dat er veel relaties zijn in dit netwerk. Door drie theorieën te combineren tot een theoretisch raamwerk wordt een breder beeld geboden van operationele inspectieprocessen. Het raamwerk bestaat uit inzichten uit de street-level benadering, de principaal-agent benadering en de netwerkbenadering.

Bij de street-level benadering staat de relatie tussen inspecteur en inspectee centraal, als ook de inspecteur zelf als specifiek type professional; de *street-level ambtenaar*. Met behulp van de principaal-agent benadering wordt de hiërarchische relatie tussen inspecteur (de agent) en manager (de principaal) onderzocht. Hanteren van de netwerkbenadering maakt het mogelijk om het geheel van relaties in het netwerk in ogenschouw te nemen.

10.3 Beleidskaders voor operationele inspectieprocessen

Deelvraag 2

Welke beleidskaders zijn er voor operationele inspectieprocessen?

Voor de beantwoording van deze vraag is onderzocht welke beleidskaders er voor inspecteurs beschikbaar zijn bij hun werk. Het antwoord op deze vraag is verkregen met behulp van documentenanalyse en interviews en is gebruikt om een beeld te verkrijgen van de manier waarop het toezicht er in grote lijnen idealiter uit zou moeten zien. De manier waarop inspecteurs vervolgens in de praktijk omgaan met de kaders komt aan bod bij de beschrijving van operationele inspectieprocessen.

Veel kaders en een grote variëteit aan kaders

Een eerste constatering over beleidskaders is dat er vooral veel kaders zijn. Bij beleid kan in eerste instantie worden gedacht aan het beleidsdepartement van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, of kaders die worden vormgegeven door de stafafdeling voor toezichtontwikkeling van de inspectie. Maar er blijken nog veel meer kaders door een variëteit aan partijen te zijn vormgegeven. De lijst is lang, om een beeld te geven van de variëteit zijn een aantal categorieën kaders benoemd.

Er zijn principes van goed toezicht uit rijksbrede kaders, zoals de Kaderstellende visies op toezicht. Voorbeelden van principes zijn: professioneel, transparant en selectief. Een andere categorie bestaat uit wet- en regelgeving, waar naast regels gericht op inspectees, ook sprake is van regels voor de autoriteiten. Een volgende categorie omvat criteria uit documenten die op strategisch en tactisch niveau worden vormgegeven door de inspectieorganisatie, zoals visiedocumenten en jaarplannen. Een andere categorie wordt gevormd door meer operationele documenten, zoals inspectieformulieren die een leidraad vormen voor inspecteurs tijdens hun werk. Een volgende categorie beslaat documenten door onderzoeks- en advies instanties worden vormgegeven, bijvoorbeeld handreikingen voor toezichtontwikkeling zoals de Tafel van 11, risicogebaseerd toezicht en effectmeting. Tot slot zijn er nog de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Vaak overlappen deze kaders elkaar.

Variëteit komt ook tot uiting in mate van abstractie. Zo kunnen kaders erg abstract zijn, zoals de algemeen geformuleerde principes van goed toezicht. Sommige kaders zijn juist veel praktischer, zoals een handboek van Paris MoU. Daarmee samenhangend valt een enorme 'gelaagdheid' op in de kaders. Daarmee wordt gedoeld op de verschillende niveaus van beleid tot uitvoering. Door deze hoeveelheid aan leidraden, principes, criteria,

beginselen, visies en handleidingen is helemaal niet zo eenduidig te verwoorden wat nu precies ‘het beleidskader’ is voor het toezicht. Bij de beschrijving van operationele inspectieprocessen is dan ook onderzocht hoe inspecteurs dit ervaren.

Potentieel conflicterende kaders

Een tweede constatering is dat een aantal kaders voor het toezicht in theorie conflicteren en dit in de praktijk potentieel ook kunnen doen. Een voorbeeld is dat inspecteurs geacht worden om consistent op te treden en tegelijkertijd een responsieve werkwijze zouden moeten hanteren (Rutz et al., 2017).

Vervlechting beleidskaders en operationele kaders

Een deel van de kaders blijkt zeer vervlochten met de operatie. In drie van de vier cases stelden inspecteurs een deel van de kaders voor het toezicht zelf op. Deze kaders weerspiegelen dan - in ieder geval gedeeltelijk - de operationele visie of werkelijkheid, en niet alleen de beleidsnorm. Uiteraard kunnen beide ook samenvallen. De veelgebruikte grens tussen beleid en uitvoering is in de praktijk niet zo zwart-wit. Opnieuw wordt geconstateerd dat duiden van ‘het beleidskader’ voor inspecteurs niet eenvoudig is.

Impliciete kaders

Ondanks de hoeveelheid kaders die beschikbaar zijn voor het toezicht, bleek dat inspecteurs beperkt kaders paraat hadden. Kaders bleken in de beleving van inspecteurs soms afwezig of in ieder geval niet expliciet aanwezig. Inspecteurs moesten echt zoeken of navragen of er iets dergelijks als een ‘manual’ was voor de manier waarop inspecteurs het toezicht uit zouden moeten voeren. Hoewel kaders weliswaar lang niet altijd expliciet teruggevonden zijn in de praktijk, waren zij impliciet zeker wel aanwezig. Een voorbeeld is het werken met risicomodellen of het principe van digitalisering. Bij alle inspecteurs zijn deze kaders op een of andere manier geland, de mate waarin en de manier waarop dit in de praktijk tot uiting komt verschilt weer per inspecteur en per inspectieproces.

10.4 Operationele inspectieprocessen in de praktijk

Deelvraag 3

Hoe verlopen operationele inspectieprocessen in de praktijk?

In vier cases zijn operationele inspectieprocessen bestudeerd in de praktijk. In hoofdstuk 9 zijn de cases vergeleken en samengevoegd tot een totaalbeeld dat inzicht gaf in het verloop van operationele inspectieprocessen op het niveau van inspecteurs en inspectees. Hierbij werd inzicht gegeven in relevante onafhankelijke variabelen en een groot aantal

overwegingen van inspecteurs die de complexiteit van het toezicht weergeven en het verloop van operationele inspectieprocessen beïnvloeden. Opgeteld zorgen deze ervoor dat operationele inspectieprocessen in de praktijk niet altijd verlopen zoals verwacht op basis van de algemene beleidsopvattingen. De bevindingen zijn per stap weergegeven.

Selecteren: strategische selectie genuanceerd

Er wordt door inspecteurs geselecteerd en daarbij speelt een aantal overwegingen een rol. Als eerste moet worden geconstateerd dat selectie niet altijd kan worden gebaseerd op een risicoafweging. Een deel van het toezicht is namelijk vraaggestuurd, bijvoorbeeld als bedrijven een vergunning aanvragen bij de inspectie. Deze vorm van toezicht biedt logischerwijs minder mogelijkheden voor selectie. Bovendien bestaat een deel van het toezicht uit verplichte periodieke -veelal jaarlijkse- controles ongeacht de risicokenmerken van objecten of bedrijven. Tot slot wordt er in de praktijk rekening gehouden met werkzaamheden van andere organisaties in het toezicht en dit kan aanleiding zijn om af te wijken van de geplande selectie. Een audit wordt bijvoorbeeld op een ander moment gepland of er wordt afgezien van inspectie.

Ten tweede wegen professionele overwegingen van inspecteurs mee bij de toepassing van risicomodellen. Een deel van de bedrijven en objecten wordt geselecteerd met risicomodellen. Bij de toepassing van de modellen in de praktijk bleek dat er verschillende typen modellen worden gebruikt. Deze modellen variëren in mate van verfijndheid, waarbij de meeste modellen redelijk basaal zijn. Er is altijd invloed van professionele oordelen van inspecteurs. Een risicogebaseerde selectie, kan bovendien op gespannen voet staan met efficiëntie. Professionele overwegingen worden ook zichtbaar wanneer inspecteurs interessante objecten selecteren om hun werkplezier te vergroten en te leren. Inspecteurs genieten en leren van inspecties van interessante objecten, zoals bijzondere typen (lucht)vaartuigen en interesseren zich voor nieuwe ontwikkelingen. Een strikte werkwijze volgens risicomodellen staat het leren van inspecteurs in de weg. Van alleen maar 'slechte' objecten inspecteren, leren inspecteurs niet menen zij, ditzelfde geldt voor het inspecteren van alleen maar 'goede' objecten.

Ten derde spelen praktische overwegingen een rol bij de selectie van objecten en bedrijven. Met praktische omstandigheden wordt gedoeld op zaken als de afwezigheid van het object of de mate waarin gemakkelijk toegang wordt verkregen tot de locatie. Selectiemogelijkheden worden bepaald door het variërende aantal aanwezige objecten. Op een dag met een beperkt aantal risicovolle objecten en bij gegeven capaciteit, worden dan ook de objecten met relatief lage risico's geïnspecteerd. Daarnaast bleek het voor inspecteurs soms noodzakelijk om vanwege praktische omstandigheden af te wijken van de selectie op basis van risicoanalyse. Bij onaangekondigde inspecties bijvoorbeeld, omdat een

haven niet vindbaar is of toegang tot een object beperkt of niet veilig is. Bij aangekondigde inspecties en audits blijken praktische knelpunten een fase eerder, bij de planning die bijvoorbeeld bemoeilijkt wordt door het afstemmen van agenda's van het auditteam en inspectees. Tot slot gaan bij alle vormen van toezicht inspecteurs op pad en hebben zij te maken met omstandigheden als fouten in navigatie en files of missen zij een enkele keer een afslag. Dergelijke omstandigheden dragen bij aan een afname van de beschikbare tijd, waarmee de kans op afwijkingen van selectie toeneemt.

Ten vierde spelen relationele en politieke overwegingen een rol bij selectie van objecten en bedrijven. Inspecteurs zijn van mening dat inspecties geen last mogen veroorzaken voor onder toezicht staanden. Ook maatschappelijk en politiek ligt de nadruk op vermindering van 'toezichtlast'. Dit betekent niet alleen dat de duur van de inspecties volgens inspecteurs zo veel mogelijk beperkt moet worden, maar ook dat inspecties zo veel mogelijk moeten plaatsvinden binnen een beperkt tijdsframe dat objecten beschikbaar zijn. Bijvoorbeeld gedurende de tijd dat een schip in de haven is om te laden of te lossen, of de tijd dat een luchtvaartuig in de hangar staat voor onderhoud. Ook bij audits waar geen concreet object beschikbaar hoeft te zijn, wegen dergelijke relationele overwegingen mee. De inspecteurs houden bij de planning rekening met inspectees wanneer de agenda's van meerdere inspecteurs en inspectees binnen een kort tijdsframe op elkaar afgestemd moeten worden en forceren geen afspraak op een bepaald moment. Een afwijking van de planning is volgens inspecteurs dan geen probleem.

Informatie verzamelen: onvoorspelbaarheid en flexibiliteit in een continu keuzeproces

Het verzamelen van informatie bleek een bijna continu keuzeproces op verschillende momenten van operationele processen en door verschillende mensen. Door een variëteit aan overwegingen op individueel niveau ontstaat een minder eenduidig proces dan wellicht te verwachten zou zijn op basis van de algemene beleidsopvattingen. Een planmatige werkwijze staat onder druk. De volgende overwegingen speelden daarbij een rol.

Ten eerste professionele en expert-overwegingen ter plekke. Voor inspecteurs is het belangrijk om een bepaalde mate van flexibiliteit in hun optreden en in planningen te behouden. Zij spreken in termen als 'er open ingaan', 'je weet nooit wat je tegenkomt' en 'ergens dieper induiken'. Dit betekent dat er niet alleen ter plekke ruimte wordt genomen om af te wijken van de agenda, maar dat inspecteurs dit ook vooraf incalculeren, bijvoorbeeld door ruimte in te bouwen in de agenda of een aantal algemene uitgangspunten te formuleren, waar zij dan afhankelijk van de situatie ter plekke op kunnen inspelen. Een deel van de informatie werd intuïtief en op basis van *tacit knowledge* verzameld. Daarnaast maken inspecteurs keuzen die het mogelijk maken om te leren en werkplezier te vergroten. Denk hierbij aan extra informatie opvragen over interessante,

unieke of nieuwe objecten. Dit maakt leren voor inspecteurs mogelijk, wat indirect weer kan bijdragen aan de autoriteit van inspecteurs. De opgedane kennis versterkt hun positie ten aanzien van inspectees en stelt hen in staat oplossingen aan te dragen die zij bij andere inspecties en audits hebben gezien. Een ander voorbeeld van een professionele overweging is dat inspecteurs proberen een routinematig optreden te voorkomen door random te variëren. Aan boord van schepen benoemen Port State inspecteurs dat zij een bepaalde werkwijze hebben, maar daar juist af en toe bewust van af willen wijken. Bijvoorbeeld door in een bepaalde week onderwerp A te inspecteren en in de week erna onderdeel B. Bij het toezicht op klassenbureaus benoemt een inspecteur dat hij zich bijna bezwaard voelt om 'dit jaar weer dezelfde riedel af te draaien'. Afwijken van voorspelbaarheid heeft in het laatste geval te maken met beperken van toezichtlast. In het eerste geval gaat het om een meer strategische positie ten opzichte van inspectees.

Ten tweede spelen praktische (on)mogelijkheden een rol bij de keuzen welke informatie te verzamelen. Tijdens het onderzoek doet zich een overvloed van omstandigheden ter plekke voor die van invloed zijn op de informatie die door inspecteurs verzameld wordt. Dit komt bijvoorbeeld door beperkte toegankelijkheid van ruimten, onderdelen of informatie. Doordat een luchtvaartuig in onderhoud is, kan bijvoorbeeld de motor niet draaien, maar zijn andere onderdelen van het luchtvaartuig die normaal gesproken niet toegankelijk zijn nu juist wel toegankelijk, omdat een deel van het luchtvaartuig 'openligt'.

Ten derde bleken relationele overwegingen en strategieën van inspectees relevant. Een planmatige werkwijze volgens beleid kan volgens inspecteurs de relatie met inspectees onder druk zetten. Inspecteurs hebben oog voor de situatie ter plekke en de belangen van inspectees en stemmen hun handelen daar op af. Strategisch gedrag van inspectees draagt daarnaast bij aan aanpassing van de keuzen van inspecteurs.

Beoordelen en interveniëren: het optreden van inspecteurs is voornamelijk zacht

Een eerste constatering is dat inspecteurs overwegend een pedagogische stijl hanteren. Er zijn accentverschillen per inspecteur, per inspectee en situatie, maar de overheersende stijl is onmiskenbaar pedagogisch. In alle cases werden kenmerken van deze stijl zichtbaar (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2005:32), zoals de nadruk op overleg en samenwerking, de ambigue context en het behoud van relaties.

Een tweede constatering is dat inspecteurs contextueel en oplossingsgericht redeneren. De inspecteurs in dit onderzoek starten hun beoordeling en interventie over het algemeen met de praktijksituatie in gedachten. Zij kijken bovendien naar de bredere context van de situatie en betrekken deze in hun beoordeling. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar bij inspecteurs die zich in de denkbeeldige situatie plaatsen op een varend schip en een bepaald scenario

schetsen met bijvoorbeeld brand. Vervolgens redeneren zij terug, samen met de inspectees, waar je dan een nooduitgang, brandblusmiddelen of de 'bestickering' voor de nooduitgangen zou verwachten. Vervolgens gaan inspecteurs na wat de wetgeving hierover zegt, of zij een aanpassing kunnen eisen en of er alternatieve oplossingen zijn. De inspectees waarderen deze aanpak. Ze benoemen dat de inspecteurs van private klassenbureaus over het algemeen veel minder op deze pragmatische wijze redeneren en een meer legalistische werkwijze hanteren.

Een derde constatering is dat de pedagogische stijl begrijpelijk is. De voorkeur voor de pedagogische stijl is uit een groot aantal contextkenmerken te verklaren, zoals de open normen in wet- en regelgeving. Voor inspecteurs is het ook erg belangrijk om een open houding niet af te straffen met sancties. Het lerend vermogen is volgens hen essentieel voor de veiligheid in de sector, en dat zou door hard handhaven teniet gedaan kunnen worden. Een sanctie wordt dan ervaren als het afstraffen van de openheid en draagt bij aan een gesloten houding van inspectees. De sectoren luchtvaart en zeevaart staan bovendien bekend als sectoren met een hoog veiligheidsbesef en de pedagogische stijl wordt dan in veel gevallen ook de meest passende stijl bevonden.

Een vierde constatering is dat de handhavingspiramide (Ayres en Braithwaite, 1992) in de praktijk nog een dichotomie tussen 'hard' en 'zacht' blijkt. De ervaren dichotomie is lastig te overwinnen voor inspecteurs. Er zijn overigens wel verschillen per case. Inspecteurs op schepen lijken minder moeite te hebben met het inzetten van de 'hardere' interventies dan bijvoorbeeld inspecteurs van luchtvaartmaatschappijen. Logische verklaringen liggen in de aard van de relatie en de gevolgen van de interventie. Bij de zeevaart inspecties gaat het veelal om eenmalige contacten, terwijl de luchtvaartinspecteurs gedurende een jaar repeterend contact hebben met dezelfde inspectees en een relatie opbouwen. De gevolgen bij een aanhouding van een schip zijn weliswaar groot, maar de interventie geldt voor een specifiek schip. De reikwijdte van een dergelijke interventie bij een luchtvaartmaatschappij is nog vele malen groter, omdat dit het stilleggen van de volledige operatie van de gehele vloot zou kunnen betekenen.

Onafhankelijke variabelen in de categorieën individu, organisatie en omgeving

In dit onderzoek zijn zowel kenmerken van inspecteurs, kenmerken van de inspectieorganisatie als kenmerken van de bredere context geïdentificeerd die een rol spelen bij het verloop van operationele inspectieprocessen.

Voor wat betreft de kenmerken van inspecteurs blijkt kennis een heel dominant aanwezig kenmerk. Vooral aan de inhoudelijke kennis wordt veel belang gehecht, door inspecteurs, maar ook door inspectees. Tegelijkertijd staat die kennis volgens inspecteurs juist onder

druk, bijvoorbeeld doordat inspecteurs minder fysieke inspecties uitvoeren door overdracht van taken aan private partijen. Eén van de relevante kenmerken van inspecteurs in dit onderzoek is dat zij bijna allemaal afkomstig zijn uit de sector waar zij op toezien. Inspecteurs identificeerden zich sterk met de sector en profileren zich veel minder als handhaver. De meeste inspecteurs hebben bijvoorbeeld een aversie tegen politie-achtig optreden en zien geen heil in 'FBI-achtige' jassen waardoor zij van afstand herkenbaar zouden moeten zijn als handhaver. Inspecteurs hebben dan ook moeite met de beweging van de organisatie richting 'harder optreden' en afzien van geven van advies. Inspecteurs met meer ervaring blijken meer geneigd om op grotere lijnen te inspecteren, terwijl startende inspecteurs geneigd zijn gedetailleerder te inspecteren. Een uitzondering hierop ontstaat wanneer inspecteurs specialistische kennis en ervaring hebben over een bepaald onderwerp: in dat geval zijn zij juist geneigd om meer en diepgaander informatie te verzamelen over dat onderwerp.

Bij de organisatiekenmerken bleek de afstand tussen de inspecteurs en de centrale stafafdeling in Den Haag een terugkerend punt. De inspectie is decentraal georganiseerd, samengesteld uit van oudsher zelfstandige organisaties. Bovendien zijn er inhoudelijke verschillen waar inspecteurs sterk aan hechten en zich daarmee willen onderscheiden van de rest van de organisatie. Inspecteurs en decentrale afdelingen zien niet altijd meerwaarde in de organisatiebrede ideeën over het toezicht. In een specifieke situatie plaatsten manager en inspecteurs zichzelf eerder als hiërarchisch ondergeschikt van het Europese agentschap dan van de centrale stafafdeling in Den Haag.

Van de omgevingskenmerken gold de invloed van Europese Agentschappen dan ook als één van de invloedrijke kenmerken. Hoewel sommige inspecteurs al een afstand ervoeren tot bijvoorbeeld de centrale stafafdeling in Den Haag en de eigen lokale analyse-afdeling als 'beleid van daarboven', waren er tegelijkertijd erg directe en nauwe relaties met Europese Agentschappen, bijvoorbeeld in de vorm van deelname van inspecteurs aan Europese werkgroepen. Daarnaast bleek de impact van een breed scala aan praktische omstandigheden die de uitvoering van het toezicht bemoeilijkten. Dit kon gaan om praktische zaken als het zoeken naar een parkeerplaats in de haven, een toegangspasje dat niet werkt, of een bepaalde ruimte die niet toegankelijk was. In alle geobserveerde inspectieprocessen bleek de rol van de interactie met inspectees. De opbouw dan wel het behoud van de relatie met inspectees is voor inspecteurs een belangrijke voorwaarde voor de uitvoering van hun werk. Het verloop van inspecties en audits wordt door de houding en kennis van inspectees bepaald. Afhankelijk van hun kennis en meegaande opstelling verloopt een proces soepel of juist moeizaam vol strategische 'spellen'.

Samenhang variabelen

In het onderzoek is een groot aantal kenmerken van individu, organisatie en omgeving in specifieke constellaties geobserveerd. Dit blijkt een complex geheel van variabelen en actoren. Bovendien gaat dit ook nog eens om een dynamisch geheel, doordat bijvoorbeeld type inspectie of type object en bedrijf varieert, wet- en regelgeving verandert of bepaalde onderwerpen meer of minder actueel worden. Daarmee werkt dit geheel van kenmerken anders in op het verloop van operationele inspectieprocessen met als gevolg dat operationele inspectieprocessen anders kunnen verlopen. Het gebruik van de indeling in individu, organisatie en omgeving leert over de beperking van hiërarchische stuurbaarheid en maakbaarheid van operationele inspectieprocessen. Operationele inspectieprocessen staan onder invloed van zeer veel variabelen in alle drie de categorieën. De organisatie is slechts één van deze invloeden en zij kan op een deel van de variabelen niet of nauwelijks invloed uitoefenen. Invloeden van variabelen kunnen elkaar afzwakken of zelfs ondermijnen. Door een benadering waarin het geheel van variabelen vanuit het perspectief van inspecteurs is bestudeerd, werd inzicht verkregen in spanningsvelden tussen de verschillende invloeden. Invloeden van variabelen kunnen elkaar ook versterken. Het hanteren van de drie clusters heeft inzicht gegeven in de mate waarin te verwachten is dat bepaalde patronen hardnekkig zijn en daarmee lastiger om te veranderen. Een voorbeeld is de veelvuldig gehanteerde pedagogische stijl die vanuit alle drie de clusters is te verklaren. Het komt door individuele kenmerken van inspecteurs (afkomstig uit de sector, veelal een technisch inhoudelijke achtergrond), door kenmerken van de organisatie (historisch zo gegroeid) en door kenmerken van de omgeving (bijvoorbeeld complexe wet- en regelgeving die de afhankelijkheid van de informatiestroom van inspecties vergroot).

10.5 Verklaringen voor operationele inspectieprocessen

Deelvraag 4:

Welke verklaringen zijn er voor het verloop van operationele inspectieprocessen?

In dit onderzoek zijn de inzichten uit drie theoretische perspectieven gecombineerd om het verloop van operationele inspectieprocessen in de praktijk te begrijpen en te verklaren: De street-level benadering, de principaal-agent benadering en de netwerkbenadering. Op basis van de interpretatie van de empirische bevindingen, kan ik een genuanceerder beeld geven van de verklaringen die in de theorie worden aangereikt. Operationele inspectieprocessen verlopen wellicht niet altijd zoals verwacht kan worden op basis van de algemene beleidsopvattingen. Een verschil tussen beleid en uitvoering viel ook te verwachten; het is een bekend fenomeen en is veelal onvermijdelijk. Desondanks is het, zeker met het oog op aanbevelingen voor verbetering van toezicht, relevant om na te gaan hoe operationele

inspectieprocessen verlopen en op basis van een interpretatieve analyse een rijker begrip te krijgen van de verklaringen hiervoor en de rationaliteiten die hieraan ten grondslag liggen.

Street-level benadering

Inspecteurs hebben te maken met allerlei typische street-level omstandigheden. Zij nemen beslissingen onder tijdsdruk en worden daarbij beperkt door de praktische omstandigheden op de locaties waar naartoe gereisd moet worden. De manier waarop inspecteurs omgaan met deze omstandigheden draagt bij aan het 'uitwaaieren' van keuzen die op beleidsniveau zijn gemaakt. Bij alle bestudeerde operationele inspectieprocessen zijn er veel vrijheden op het niveau van de inspecteurs. Niet alleen ter plekke tijdens inspecties en audits, maar ook als het gaat om vormgeving van het toezicht. Inspecteurs gebruiken deze ruimte voor eigen inschattingen en keuzen.

Daarnaast viel op dat de inspecteurs vergelijkbaar met het onderzoek van Nielsen (2006) ook coping mechanismen inzetten om hun werkplezier te vergroten - en dat ze deze mechanismen dus niet alleen uit noodzaak hanteren. Denk bij werkplezier aan het selecteren van interessante objecten en bedrijven. Inspecteurs leren van deze ervaringen en gebruiken de opgedane kennis bij toekomstige inspecties en audits. De inspecteurs in dit onderzoek benutten de ruimte ook om hun eigen professionele opvattingen toe te voegen aan bestaande keuzen in beleid. Zij maken bijvoorbeeld een soort eigen risicoanalyse, met afwegingen die niet altijd overeenkomen met de beleidsafwegingen.

Naast spanningen die voortvloeien uit de zogenaamde street-level omstandigheden, zijn ook spanningen geobserveerd die voortvloeien uit de positie van inspecteurs tussen organisatie en omgeving waarbij zij direct contact hebben met inspectees. Inspecteurs werken zelf fysiek op de rand van hun organisatie, aangezien zij objecten en kantoren van inspectees bezoeken. In vergelijking met de cliënten uit het onderzoek van Lipsky valt in dit onderzoek een sterke identificatie van inspecteurs met de sector op. Inspecteurs staan in dit opzicht dicht bij de omgeving en verder af van de organisatie. Deze situatie is te typeren als het 'citizen-agent' narratief van street-level ambtenaren, waarbij zij hun gedrag afstemmen op de behoefte van cliënten. Inspecteurs houden bij toepassing van algemene regels op specifieke gevallen rekening met de context bij beoordeling en interventie.

Principaal-agent benadering

Het verloop van operationele inspectieprocessen lijkt beperkt te verklaren door de inspecteur als agent van management en organisatie te zien. In de eerste plaats: door de gelaagdheid van de organisatie is het voor inspecteurs niet altijd duidelijk wie de principaal is en wat de doelen zijn. In de tweede plaats, wanneer de direct bovengeschikten als

principaal worden geduid, blijkt de veronderstelde belangentegenstelling tussen principaal en agent in beperkte mate aanwezig. Inspecteurs en management streven in grote lijnen dezelfde waarden na. De invulling van de waarden en de manier waarop zij deze nastreven verschilt overigens wel. Ten derde, de informatie asymmetrie, kenmerkend voor de principaal-agent benadering, is aanwezig, maar de inspecteurs in dit onderzoek streven niet naar het in stand houden of vergroten van hun informatievoorsprong. Veel managers beschikken ook over inhoudelijke expertise en dat wordt door inspecteurs gewaardeerd. Tenslotte, inspecteurs ervaren niet alleen sturing door de inspectie-organisatie, maar ook door Europese agentschappen. Per sector en per case wordt dit in verschillende mate als probleem door inspecteurs ervaren en worden verschillende oplossingen gehanteerd om met de sturing door meerdere principalen om te gaan. De aanwezigheid van meerdere principalen draagt bij aan de afstand tussen beleid en uitvoering.

Netwerkbenadering

Toezicht vindt plaats in een netwerk en inspecteurs hebben te maken met spanningen die voortvloeien uit de kenmerken van dit netwerk. Het netwerkperspectief levert een aantal inzichten op. In de eerste plaats is gedrag in netwerken veelal strategisch, inspectees vertonen dit gedrag veelvuldig en inspecteurs zijn genooddaakt zich flexibeler op te stellen. In de tweede plaats wordt het repetitieve karakter van de relatie tussen inspecteur en inspectie duidelijk - een typerend kenmerk van netwerken. Repetitieve relaties zijn een belangrijke verklaring voor het belang dat inspecteurs hechten aan een open relatie met inspectees. In de derde plaats kan de sterk gefragmenteerde inspectieorganisatie worden gezien als een intra-organisatoneel netwerk. Inspectietaken zijn gefragmenteerd belegd, verspreid over geografische gebieden, opgedeeld in verschillende vormen van toezicht en verschillende delen met een andere inhoudelijke focus. Dit draagt bij aan een afstand van inspecteurs tot de eigen organisatie. 'Beleid' is daarnaast ook min of meer gefragmenteerd voor inspecteurs. Er zijn veel lagen in beleid en voor inspecteurs is het niet altijd duidelijk wat 'het beleid' nu precies is. Ten vierde zijn relaties geobserveerd tussen inspecteurs en andere actoren in het netwerk, zoals met inspectees of met internationale actoren, en dit draagt opnieuw bij aan een afstand tot het beleid van de eigen organisatie.

Inzicht in operationele inspectieprocessen

Samengevat bieden alle drie de benaderingen een verklaring voor het verloop van operationele inspectieprocessen. Zij verklaren waarom de geobserveerde praktijk niet altijd in overeenstemming is met de algemene beleidsopvattingen.

De street-level benadering maakt duidelijk dat inspecteurs als street-level ambtenaar werken onder bepaalde omstandigheden, waarin zij af moeten (of soms willen) wijken van het standaard beleid. De principaal-agent benadering biedt zicht op meerdere principalen

van de inspecteur. Tegelijk bleek overigens ook dat de benadering minder vruchtbare verklaringen biedt voor de relatie tussen inspecteurs en managers. De belangentegenstelling werd in die relatie minder aangetroffen dan verondersteld in de theorie. Dit geldt tot op zekere hoogte ook voor de informatie-asymmetrie, aangezien er ook managers met inhoudelijke kennis zijn. De netwerkbenadering biedt zicht op inspecteurs die een flexibele werkwijze hanteren om in een netwerk te opereren en netwerkkenmerken die sturingsmogelijkheden van de organisatie beperken.

10.6 Terug naar de hoofdvraag

Dit onderzoek heeft tot doel om het verloop van operationele inspectieprocessen te beschrijven. Met de bovenstaande antwoorden op de deelvragen is inzicht geboden in die operationele processen. Inzicht in deze processen is waardevol - voor bestuurders, beleidsmakers en inspecteurs. De inzichten kunnen ook worden gebruikt voor een reflectie op de vraag hoe deze kunnen bijdragen aan de verbetering van toezicht. Hoewel het accent in dit onderzoek ligt op inzicht in de operationele processen, is onderdeel van de hoofdvraag ook welke inzichten dit kan opleveren voor de verbetering van toezicht. Die worden eerst behandeld, gevolgd door een reflectie op de kwaliteit van toezicht en een reflectie op het onderzoek.

10.6.1 Inzichten voor de verbetering van toezicht

Op hoofdlijnen zie ik de volgende bijdragen van dit onderzoek aan de verbetering van toezicht.

Ten eerste, in dit onderzoek heb ik een gedetailleerde beschrijving gegeven van het gedrag van inspecteurs en inspectees. Uit die beschrijving komt een rijk en veelkleurig beeld naar voren van inspectieprocessen, inclusief de vele details en praktische overwegingen, die de loop van een inspectieproces beïnvloeden. De eerste aanbeveling is dat overheden de narratieve benadering vaker gebruiken om inzicht te krijgen in de werking en uitvoering van beleid. Bij allerlei beslissingen over beleid en de impact van beleid, doet de praktijk van inspecties en audits ertoe. Een narratieve beschrijving van inspectieprocessen biedt een diep inzicht in de dagelijkse praktijk, die niet kan worden gevat in statistieken en tabellen over inspecties of in de vaak wat droge beleidsanalytische taal van doelen, interventies en effecten. Een rijk en veelkleurig beeld van de inspecties kan ook behulpzaam zijn bij een betere afstemming tussen beleid en uitvoering.

Ten tweede, gebleken is dat de uitvoering van het toezicht vaak een complexe afweging vergt tussen een veelheid aan factoren, die bovendien in iedere context anders kunnen zijn. Die complexiteit dringt zich op aan inspecteurs, bijna ongeacht het beleid van de Inspectie.

Dat gegeven nodigt uit tot een losse koppeling tussen beleid en uitvoering: enige ruimte tussen beleid en de uitvoering ervan. Die losse koppeling ben ik in het empirisch deel van dit onderzoek regelmatig tegenkomen. Bij alle bestudeerde operationele inspectieprocessen zijn er veel vrijheden op het niveau van de inspecteurs. Praktische omstandigheden zorgen voor heel verschillende ‘vertalingen’ van keuzes die op beleidsniveau zijn gemaakt. Deze empirische bevinding kan ook een aanbeveling zijn: een losse koppeling tussen beleid en uitvoering kan bevorderlijk zijn voor de kwaliteit van inspecties en audits.

Ten derde, er zijn ook praktijken geïdentificeerd, waarbij de vraag kan worden gesteld of die bevorderlijk zijn voor de kwaliteit van toezicht. Hoewel ik geen uitspraken kan doen over kwaliteit (het onderzoek opent ‘slechts’ de black box van de inspectieprocessen), is een redelijke veronderstelling dat niet alle praktijken maximaal bijdragen aan kwaliteit - denk alleen maar aan de bekende discussie over hard of zacht handhaven. Dat roept de vraag op hoe de reflectie op de kwaliteit van toezicht is georganiseerd. Anders geformuleerd, de vraag kan worden gesteld of er voldoende *checks and balances* binnen de Inspectie zijn om bestaande praktijken ‘uit te dagen’ - zowel de praktijken als de onderliggende veronderstellingen over kwaliteit van toezicht. Uit dit onderzoek kan worden gedestilleerd dat de wereld van beleid een onvoldoende *countervailing power* is - en dus is de aanbeveling dat de Inspectie meer investeert in dergelijke *checks and balances*, anders dan via beleid. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het organiseren van meer tegenspraak op het operationele niveau van de Inspectie.

Ten vierde, een losse koppeling is noodzakelijk, maar heeft als risico dat uitvoeringsinformatie de wereld van beleid moeilijk bereikt en dat beleidsinterventies te weinig impact hebben op de uitvoering. Daarom is het belangrijk om de interface tussen beleid en uitvoering goed vorm te geven. Beleid wordt zo geformuleerd, dat er ruimte is voor de uitvoering (losse koppeling) - maar tegelijk moet een goede interface tussen beleid en uitvoering er zorg voor dragen dat beleidsmakers goed zijn geïnformeerd over praktijken in de uitvoering. Dit betekent dat inspecteurs in staat moeten zijn om hun praktijken te analyseren en om te rapporteren over dominante patronen die zij zien bij de uitvoering van inspecties en audits. De aanbeveling is dat daar meer in wordt geïnvesteerd - omdat dat ook tot een betere relatie tussen beleid en uitvoering kan leiden.

Ten vijfde, zoals ik eerder benoemde is kwaliteit een meerduidelijk concept. Het is waardevol om vanuit meerdere perspectieven te kijken naar het toezicht. Voor organisaties is het bij de reflectie op kwaliteit van belang te erkennen dat er niet één definitie van kwaliteit is en dat opvattingen over kwaliteit ook kunnen veranderen. Een regelmatige en gestructureerde discussie over wat kwaliteit is en op welke manier beleidsmakers en inspecteurs daaraan

kunnen bijdragen is bevorderlijk voor de kwaliteit van het toezicht. Hoe vanzelfsprekend dit ook klinkt - het is niet vanzelfsprekend. Juist omdat kwaliteit zo'n *contested* begrip is, kan er een sterke behoefte bestaan om het eenduidig te definiëren of de discussie hierover uit de weg te gaan.

10.6.2 Reflectie op kwaliteit van het toezicht

De inzichten in operationele processen kunnen ook worden gebruikt voor een reflectie op het concept 'kwaliteit van toezicht'.

Kwaliteit als het oplossen van problemen

Inhoudelijk gezien is een belangrijk kwaliteitscriterium dat de doelstellingen of bepalingen in de wet, die een Inspectie handhaaft, worden gerealiseerd respectievelijk nageleefd. In mijn onderzoek viel mij op dat inspecteurs dat vaak proberen te realiseren door concrete problemen op te lossen. Bij inspecties aan boord van schepen willen inspecteurs bijvoorbeeld de bemanning helpen. Dit helpen hoeft niet te betekenen dat de inspecteurs toegeeflijk optreden, integendeel. Een inspecteur kan door de beoordeling op het inspectierapport een investering van de rederij eisen in betere en veiligere omstandigheden voor de bemanning aan boord van het schip. Ook voorbeelden van inspecteurs die contact opnemen met de inspectieorganisatie over de status van certificaten getuigt naar mijn idee van de drijfveer van inspecteurs om te helpen en problemen op te lossen. De bredere taakopvatting zie ik ook bij andere Inspecties. Bij de Inspectie SZW werd onderzoek gedaan naar de taakuitvoering van SZW-inspecteurs bij de handhaving van arbeidsomstandigheden (Van Wingerde, Mascini en Barth, 2018). Eén van de resultaten was dat inspecteurs naast rapportage over geconstateerde overtredingen, nog steeds bedrijven stimuleerden tot naleving door advies, uitleg en complimenten. "Dit doen inspecteurs omdat zij denken hiermee betere resultaten te bereiken dan met een louter sanctionerende aanpak" (Van Wingerde, Mascini & Barth, 2018:90). Ik zie in mijn onderzoek indicaties voor eenzelfde mechanisme. Deze nadruk op advies en uitleg was niet vanzelfsprekend: inspecteurs benoemden dat zij vanuit de organisatie wel eens te horen kregen dat ze geen gratis adviesbureau meer mochten zijn.

Het belang van procedurele criteria voor kwaliteit

In netwerktheorieën wordt een sterk accent gelegd op procedurele criteria voor kwaliteit. Die zijn belangrijk omdat de wederzijdse afhankelijkheden in netwerken vaak repetitief zijn: partijen komen elkaar weer tegen. Veelal worden netwerktheorieën gebruikt om complexe besluitvorming te analyseren, maar procedurele criteria zijn ook van belang in de discussie over de kwaliteit van toezicht. Ik noem een aantal voorbeelden:

- *Zijn partijen tevreden?* Dit is een criterium dat belangrijk is bij het vaststellen van de inspectierapporten. Over het algemeen accepteerden inspectees de beoordeling van inspecteurs en werd er overeenstemming gevonden over het inspectierapport. Dat is belangrijk voor het gezag van het rapport. Tevredenheid is niet alleen belangrijk bij de inhoud van de inspectie, maar ook bij de houding van de inspecteur. Vinden inspectees dat inspecteurs hen met respect behandeld hebben en dat het prettig samenwerken was met de inspecteurs?
- *Is het proces fair verlopen?* Dit criterium is nauw verbonden met het bovenstaande en betreft procedurele rechtvaardigheid (Tyler, 1990; Murphy, 2016). 'Bij procedurele rechtvaardigheid draait het in de kern om de gedachte dat mensen die zich rechtvaardig en met respect behandeld voelen, beslissingen beter zullen accepteren, de beslissende autoriteit eerder als legitiem zullen ervaren en meer vertrouwen zullen hebben in instituties (Doornbos, 2017 in de oratie van Hartendorp, 2020:8).'
- *Zijn duurzame relaties ontstaan?* Vanuit een netwerkperspectief is het uitgangspunt dat duurzame relaties nodig zijn vanwege de repetitieve afhankelijkheden (De Bruijn & ten Heuvelhof, 2007:105). Bij de meeste operationele inspectieprocessen die ik bestudeerde vond ook toezicht plaats in de vorm van repeterende contacten. In de toezichtsliteratuur wordt dit bestempeld als een *repeat player* relatie. Het grote belang dat inspecteurs hechten aan het opbouwen dan wel behouden van een relatie is dan ook op deze manier te verklaren. Inspecteurs en inspectees komen elkaar in de 'volgende ronde' immers weer tegen.

Dominante pedagogische stijl

Wat mij verraste is dat de pedagogische stijl zo dominant is, ook in een tijdvak waarin hardere handhaving op de politieke agenda staat. Een van de verklaringen is dat de zachte stijl past bij de professionaliteit van de inspecteur. De inspecteur is een technische professional, wil goede adviezen geven en problemen oplossen (zie de observatie hierboven over praktische problemen oplossen). Daarnaast geldt een relationele reden, waarbij de redenering van inspecteurs is dat een hardere handhaving leidt tot meer geslotenheid van inspectees. Dit kan problematisch zijn omdat zo de informatiestroom opdroogt die inspecteurs nodig hebben voor de uitvoering van hun werk.

Ik heb niet onderzocht of de inzet van de pedagogische stijl in geobserveerde gevallen terecht is of niet. Dit was geen onderdeel van mijn onderzoeksontwerp. Een goede samenwerking tussen inspecteur en inspectee met de bijbehorende open houding lijkt van meerwaarde. Pautz en Wamsley (2012) benoemen het debat over de rol van samenwerking tussen inspecteurs en inspectees bij de uitkomsten van toezicht. Zij concluderen dat het debat nog geen uitkomst heeft, maar dat samenwerking - samen met bijvoorbeeld vertrouwen en wederzijdse verwachtingen- de interacties verbeteren, wat weer kan leiden tot verbeterde uitkomsten (Pautz & Wamsley, 2012:859). Het is uiteraard maar de vraag of dit werkt bij kwaadwillende inspectees, zoals ik in hoofdstuk 2 illustreerde met de matrix van over- en nderenforcement (De Bruijn & Koopmans, 2005).

Balans onafhankelijkheid - betrokkenheid organiseren

Bovenstaande procedurele criteria kunnen op gespannen voet staan met één van de principes van goed toezicht uit de Tweede Kaderstellende Visie op Toezicht (2005): onafhankelijkheid. Toezicht komt volgens dit principe tot stand zonder ongeoorloofde beïnvloeding van de onder toezicht staande partij, beleidsmakers of andere belanghebbenden. Dat dit principe in 2021 nog steeds actueel is, blijkt bijvoorbeeld uit een interview met de voorzitter van de Inspectieraad over de onafhankelijkheid van rijksinspecties.⁴⁶ Inspecteurs in dit onderzoek benoemen in geplande discussiegroepen dat zij vooral voordelen van een hechte relatie met inspectees zien, maar dat zij zich bewust zijn van de potentiële nadelen van de pedagogische stijl, zoals *regulatory capture*. Op verschillende manieren organiseren zij een balans tussen onafhankelijkheid en betrokkenheid om *capture* te voorkomen. Een manier waarop inspecteurs op het meest operationele niveau rekening houden met het principe van onafhankelijkheid is dat zij een te hechte relatie met bedrijven willen voorkomen door niet langer dan twee jaar dossierhouder van een bedrijf te zijn.

Leren – zowel door inspecteurs als inspectees

Leren is een belangrijk inhoudelijk criterium, dat een rol speelt in discussies over kwaliteit. Uiteraard is het belangrijk dat de inspectee leert, hoewel uit de vragenlijsten en gesprekken met inspectees blijkt dat deze vorm van leren volgens inspectees zelf beperkt plaatsvindt. Ze zijn ervan overtuigd dat zij als geen ander de meeste kennis hebben van hun schip, bedrijf of de geldende wetgeving. Minstens zo belangrijk is dat ook inspecteurs leren, langs twee lijnen:

- Ten eerste, bleek in dit onderzoek dat inspecteurs, zeker bij het toezicht op producten, zelf leren en hun vakinhoudelijke kennis vergroten. Met name bij het selecteren wordt dit zichtbaar wanneer inspecteurs ook bijzondere, oude of juist nieuwe objecten willen

⁴⁶ Trouw, vrijdag 21 mei 2021, pagina 6-7

selecteren. Inspecteurs in de zeevaart, die toezicht houden op de klassenbureaus uitten hun zorg over de afname van praktijkervaringen onder inspecteurs, nu een deel van de toezichtstaken is overgedragen aan klassenbureaus.

- Ten tweede leren inspecteurs over het inspectievak. Zo gaven inspecteurs aan een duidelijke voorkeur te hebben voor het werken in tweetallen, onder andere omdat het samenwerken in tweetallen bevorderlijk is voor de mogelijkheden tot leren over wat inspecteren als vak inhoudt. Inspecteurs in de zeevaart die Port State Control inspecties uitvoeren werken vaak alleen en zij noemden het een gemis dat zij niet kunnen leren door te ervaren hoe een collega een situatie aanpakt, of zelf feedback te ontvangen van een collega. Bij inspecteurs in de luchtvaart bij het toezicht op luchtvaartmaatschappijen zijn er meer mogelijkheden om via en met collega's over het inspectievak te leren. Zij opereren in audit-teams van twee of meer personen en organiseren intercollegiale toetsing. Dit is vooral gericht op het onderling afstemmen van interventies om zo een consistente werkwijze te bevorderen, maar schept ook mogelijkheden tot leren. Dat het belang van het leren over het inspectievak ook door de organisatie wordt onderkend blijkt uit het gegeven dat tijdens de uitvoering van dit onderzoek de Inspectie opleidingen voor inspecteurs over het inspectievak heeft opgezet.

Een belangrijke rol voor tacit knowledge

Tacit knowledge is intuïtieve kennis, die niet altijd goed objectiveerbaar is. Mij viel op dat inspecteurs zich in de organisatie niet altijd gewaardeerd voelen en dat de steeds verdergaande systematisering van het toezicht wellicht wordt gezien als een aantasting van de waarden van hun professionaliteit en *tacit knowledge*. Selectie moet bijvoorbeeld in toenemende mate strategisch onderbouwd worden, het liefst cijfermatig en niet op basis van kwalitatieve inschattingen van inspecteurs. Dergelijke ontwikkelingen kunnen door inspecteurs worden geïnterpreteerd als een signaal dat de intuïtieve kennis van inspecteurs niet gewaardeerd wordt en dat het belang van deze kennis mogelijk onvoldoende aandacht krijgt in het beleidsproces. Een sterkere erkenning van de impliciete kennis van inspecteurs zou direct en indirect kunnen bijdragen aan de kwaliteit van het toezicht.

Een goede balans tussen de impliciete kennis en meer systematische of analytische kennis kan direct bijdragen aan kwaliteitsvolle inspecties en audits. Dit is ook een beeld dat naar voren komt in onderzoek van E. de Bruijn en Teisman (2020) naar risicogestuurd toezicht bij vier toezichthouders. De rol van impliciete kennis blijkt groot en de onderzoekers benoemen het belang van een balans tussen het gebruik van deze professionele expertise en slimme technieken voor risicogestuurd toezicht (E. de Bruijn en Teisman, 2020:10).

Een indirecte bijdrage van de erkenning is de waardering voor de inspecteur en zijn of haar kennis. Dat kan motiverend werken voor inspecteurs. Het lijkt mij daarom waardevol om

de tacit knowledge niet te zien als een beperking, maar als een verbindend element dat inspecteurs helpt invulling te geven aan de verschillende en soms tegenstrijdige kwaliteitseisen.

De grote rol van praktische omstandigheden

Inzichten uit dit onderzoek geven duidelijk aan waar grenzen van maakbaarheid van kwaliteit liggen. Dit komt naar voren bij het toepassen van risicogebaseerde benaderingen. In alle fasen van het inspectieproces zijn mechanismen en situaties waargenomen die de toepassing van een risicogebaseerde benadering beperkt. Een deel van deze beperkingen komt voort uit de invloed van de praktische omstandigheden ter plekke, zoals een schip dat niet aan de kade ligt, een bepaalde ruimte die niet toegankelijk is of een toegangspas die niet werkt. Dat gold bijvoorbeeld ook voor de toepassing van ICT. Voorbeelden zijn een beveiligde USB-stick die inspecteurs niet handig vinden of een database van wetgeving die IVW aanbiedt ter facilitatie van het inspectieproces, maar die niet door inspectees en inspecteurs wordt gebruikt. Dat zijn hele praktische issues, zo praktisch, dat ze in de beleidsoverwegingen niet worden meegenomen, maar wel heel relevant zijn in de uitvoering van beleid. Bij het doordenken van kwaliteit moet rekening worden gehouden met de impact van deze uiterst praktische barrières en kan het wegnemen van deze barrières tot een kwaliteitsverbetering leiden.

Opnieuw: een losse koppeling

Bij de aanbevelingen is al gewezen op het belang van een losse koppeling tussen beleid en uitvoering. Dat is ook voor een reflectie op kwaliteit van belang. Inspectiediensten gebruiken standaardisering als manier om een consistente werkwijze van inspecteurs te bewerkstelligen - vanuit de idee dat consistentie bevorderlijk is voor kwaliteit. Het is een manier om het potentiële nadeel van een al te responsieve werkwijze te beperken. Als standaardisering te ver doorslaat, bestaat de kans dat de uitvoering het karakter krijgt van *'ticking boxes'* (Rutz e.a, 2017). Voor de ontwikkeling van kwaliteit is het van belang dat inspecteurs kunnen afwijken van de standaard. Zoals in een van de cases bijvoorbeeld met de code 00 (geen actie) wanneer een overtreding wordt geconstateerd, maar naleving ook een gevaarlijke situatie oplevert.

10.6.3 Reflectie op het onderzoek

In dit onderzoek zijn operationele inspectieprocessen bestudeerd in de bredere context van het netwerk van toezicht. Daarbij is ingezoomd op de relatie tussen inspecteurs en inspectees en de relatie tussen inspecteurs en hun management. Bovendien is de praktijk van operationele inspectieprocessen als uitgangspunt genomen, in tegenstelling tot een vaker gekozen 'top-down' benadering bij implementatieonderzoek. Deze brede blik en 'bottom-up' werkwijze heeft inzicht gegeven in een dynamisch geheel van continue

afwegingen die inspecteurs maken in een tijd waarin het toezicht steeds vaker in een negatief daglicht staat en er veel en soms zelfs tegengestelde verwachtingen zijn aan het toezicht. Inspecteurs maken altijd veel meer afwegingen dan alleen de beleidsoverweging.

De meerwaarde van de drie theoretische perspectieven

In dit onderzoek zijn meerdere theoretische benaderingen gehanteerd, omdat zij verschillende perspectieven op eenzelfde vraagstuk, hoe verlopen operationele inspectieprocessen, bieden.

De street-level benadering gaat in essentie over de uitvoerende ambtenaar die spanningen ervaart bij de toepassing van de regels van de organisatie op specifieke situaties in de praktijk. De focus van het street-level perspectief ligt op het straatniveau, op het meest operationele niveau met interacties tussen ambtenaar en cliënt. Een netwerkperspectief kan op twee manieren een verrijking van de street-level benadering vormen. Ten eerste verschuift bij een netwerkperspectief de aandacht naar hogere niveaus, zoals de bestuurlijke netwerken boven het straatniveau. Het street-level perspectief laat deze hogere niveaus buiten beschouwing. Ten tweede kan ook de organisatie zelf als een netwerk worden gezien, waarbij er ook op het niveau van de operatie allerlei relaties tussen actoren ontstaan. De klassieke street-level benadering gaat uit van uitvoerende ambtenaren die in een hiërarchische organisatiestructuur werken. Bij meer recente street-level literatuur is ook aandacht voor street-level ambtenaren die in toenemende mate werken in netwerk-achtige structuren (Durose, 2007; Brodtkin, 2012). Wanneer street-level ambtenaren opereren in een netwerkcontext en te maken hebben met meerdere principalen heeft dit gevolgen voor hun werk. De aanwezigheid van meerdere principalen en het netwerkachtige karakter versterken de street-level omstandigheden. Er ontstaat bijvoorbeeld meer onduidelijkheid over doelen, er zijn potentieel meer spanningen en keuzen om te maken en er zijn meer afhankelijkheden waar inspecteurs rekening mee moeten houden. De sturingsmogelijkheden van de organisatie nemen af, want de hiërarchische lijnen zijn minder eenduidig.

De empirische bevindingen laten zien dat de drie benaderingen inderdaad tot meer inzichten hebben geleid. Deze inzichten zijn vooral aanvullend op elkaar, en nauwelijks onderling conflicterend. Zij verschillen wel sterk in de oplossingsrichtingen die ze aandragen. Terwijl het klassieke principaal-agent perspectief sterkere incentives bepleit, is een centrale aansturing vanuit een netwerkbenadering juist niet aan te bevelen. De informatie-asymmetrie is in de principaal-agent benadering vaak problematisch, in de street-level benadering is dat veel minder het geval. Het geheel aan inzichten in het operationeel inspectieprocessen levert dus een genuanceerd beeld op, dat vraagt om beleid dat zich bewust is van deze variëteit.

Generalisatie

Dit onderzoek vond plaats in de specifieke context van het toezicht op de sectoren luchtvaart en zeevaart door de Inspectie Verkeer en Waterstaat en ook in een bepaalde periode. Als ik het heb over generaliseerbaarheid gaat het dan ook niet over de generaliseerbaarheid van specifieke aanbevelingen aan concrete inspectiediensten. Ik veronderstel dat de meer algemene vraag over de inhoud van de black box wel degelijk interessant en relevant is voor een breder scala aan toezichthouders in Europa en daarbuiten. De processen die zich afspelen op het niveau van inspecteurs en inspectees, zijn processen die in allerlei toezichtorganisaties spelen. Hoewel er uiteraard verschillen zijn tussen landen en inspectiediensten wordt het belang van de interactie ook in internationale literatuur onderschreven. De dynamiek tussen geïnspecteerde en inspecteur is van meer generiekere aard (Zie bijvoorbeeld Van de Walle en Raaphorst, 2018; Nielsen, 2007; Hutter, 1997). Afhankelijk van bijvoorbeeld de institutionele- of culturele context zal die dynamiek wellicht op bepaalde punten anders zijn. Zoals gezegd kan het hanteren van een breder perspectief en narratief ook in andere contexten meerwaarde bieden en inzichten opleveren over het verloop van operationele inspectieprocessen.

Geen pasklare antwoorden

Er zijn tot nu toe nog maar weinig studies die een inkijk bieden in de complexe werkelijkheid van inspecties. Kluin (2014) deed dit in haar promotieonderzoek, waarop zij kritiek ontving dat dit inzicht slechts een beperkte bijdrage levert aan actuele beleidsvragen en ontwerp vragen. Deze kritiek gaat in zekere zin ook op voor dit onderzoek: een empirische studie als deze, waarin ‘wel heel erg het micro niveau’ wordt beschreven (Mertens, 2015), biedt geen inzichten voor de inhoudelijke beleidsontwikkeling. Mertens, de auteur van de boekbespreking (ibid.), geeft aan vanuit zijn inhoudelijke expertise juist daarin geïnteresseerd te zijn. Wat empirische ‘micro’ studies als deze juist laten zien is dat de complexe werkelijkheid zich lastig laat vangen in eenduidige structuren, regels en arrangementen. Dat levert geen kant-en-klare antwoorden op die direct toepasbaar zijn in beleid, maar wel inzichten die beleidsmakers en toezichthouders helpen om die complexe werkelijkheid tot op zekere hoogte te erkennen in het ontwerp en uitvoering van beleid.

Een brede en open benadering

Ik wilde in dit onderzoek een brede en open benadering gebruiken om operationele inspectieprocessen te bestuderen. Ik heb daartoe meerdere invalshoeken en perspectieven gecombineerd. Het combineren van meerdere perspectieven heeft bijgedragen aan een rijk inzicht in het verloop van operationele inspectieprocessen maar kent ook een keerzijde. De hoeveelheid variabelen, perspectieven en benaderingen geeft een onderzoeker minder houvast en richting, maar levert wel rijkere beelden op.

Interactie tussen inspecteurs en inspectees

Ik ben er van overtuigd dat het waardevol is om bij de bestudering van de implementatiefase van het toezicht niet alleen naar het gedrag van inspecteurs of alleen naar het gedrag van inspectees afzonderlijk te kijken, maar om de onderlinge interactie onderwerp van onderzoek te maken. Dit wordt ondersteund door constatering in het onderzoek van Kluin (2014) en Pautz & Wamsley (2012). Dit onderzoek was het resultaat van een samenwerking tussen de TU Delft en de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Vanwege de bijzondere positie van de onderzoeker en de toegankelijkheid van de inspectieorganisatie is logischerwijs het overheidsperspectief op operationele inspectieprocessen en de interactie tussen inspecteurs en inspectees gehanteerd. Dat is ook het geval in veel andere studies naar toezicht en inspectieprocessen, omdat deze toch vaak zijn ingegeven vanuit een interesse van beleidsmakers in de effectiviteit of impact van beleid. Logischerwijs is er minder onderzoek naar toezicht vanuit het perspectief van de inspectee. Ook in dit onderzoek ligt het zwaartepunt bij de Inspectie, met de participatieve observatie die plaatsvond vanuit de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Inspectees zijn weliswaar geobserveerd tijdens interacties en bevraagd middels een vragenlijst, maar voor vervolgonderzoek is een benadering met een sterkere nadruk op het perspectief van inspectees aan te bevelen om een ander of completer licht te werpen op operationele inspectieprocessen.

Bijlagen

Bijlage A - Inventarisatie potentieel relevante onafhankelijke variabelen

Variabelen Individu	Referentie
Handhavingstijl	Peter May, 2003/2011
Rechtvaardigheid	Tyler, 1990
Persoonlijke achtergrond inspecteur	Coolsma en Wiering 1999 p28 (Inspecteurs algemeen: Hawkins & Hutter 1993 p201)
Opleiding inspecteur	Coolsma en Wiering 1999 p28
Ervaring van de inspecteur	Coolsma en Wiering, 1999, p28
Gerichtheid op professie	Coolsma en Wiering, 1999, p28
Specialisatie en professionalisering van individuele groepsleden	Aalders 1987, p18
Variabelen Organisatie	Referentie
Omvang van de groep	Aalders 1987 p18 (Inspectieorganisatie algemeen: Hawkins & Hutter 1993 p201)
Taakverdeling	Aalders 1987, p18
Hiërarchische verhoudingen	Aalders 1987 p18
Complexiteit van het uit te voeren programma	Aalders 1987 p18
Formalisering van de taakopdracht en het uit te voeren werk	Aalders 1987 p18
Standaardisering van werkprocedures	Aalders 1987 p18
Mate van centralisatie of decentralisatie van de uitvoering	Aalders 1987 p18 (en Coolsma 1999 p27)
Aantal organisaties dat bij de handhaving betrokken is en de samenhang tussen de handhavingsactiviteiten van die organisaties	Coolsma 1999, p27
Plaats van de handhaving in de organisatie als geheel	Coolsma 1999, p27 en Aalders 1987 p18 (Aalders noemt het taakverdeling)
Cultuur: Beleidsovertuigingen van leiders	Kagan 1994 en Koolhaas 1990 en Coolsma 1999, p27

Cultuur: Overtuigingen van leiders over handhavingsstijl	Kagan 1994 en Koolhaas 1990 en Coolsma 1999, p27
Cultuur van regeltoepassing	Kagan (1978), Aalders 1987, p15
Prioritering van items en aandachtsgebieden	May en Winter 2011, 224-226
Keuze voor handhavingsinstrumenten	May en Winter 2011, 224-226
Intensiteit van het toezicht	May en Winter 2011, 224-226
Intensiteit van het toezicht via detectiekans	May en Winter 2011, 226

Variabelen Omgeving	Referentie
Interactie inspecteur/inspectee	Nielsen, 2006b
Type relatie met inspectee	Galanter in Hawkins&Hutter 1993 p203
Organisatiegraad van de onder toezicht staande	Huisman en Beukelman, 2007, 14-15
Organisatiestructuur van de onder toezicht staande	Huisman en Beukelman, 2007, 14-15
Organisatiecultuur van de onder toezicht staande	Huisman en Beukelman, 2007, 14-15
Omvang van het bedrijf	Hawkins & Hutter 1993 p201, Grabosky & Braithwaite, 1986.
Financiële positie van het bedrijf	Hawkins & Hutter 1993 p201
Zichtbaarheid van activiteiten	Hawkins & Hutter 1993 p201 en Kagan 1989
Herleidbaarheid van activiteiten	Kagan, 1989
Skill en training van de werknemers van het bedrijf	Hawkins & Hutter 1993 p202
Range of problems/overtredingen	Hawkins & Hutter 1993 p207
Mate van problematiek in regeltoepassing	Galanter, 1981 p 18 in Aalders, 1987, p22)
Omvang van het gereguleerde veld: Aantal bedrijven in verhouding tot omvang van de inspectiedienst	Coolsma en Wiering, 1999, p29
Actoren in de directe omgeving van het bedrijf	Huisman en Beukelman, 2007, 21
Kernmerken van branches en markten	Huisman en Beukelman, 2007, 22 zie ook Denkers, 2013 p 68-70 specifiek over cultuur van bedrijven en branches.
Ambitieniveau van rechtsregels	Coolsma 1999, p16

Mate van transparantie van rechtsregels	Coolsma 1999, p16
Lancunes in regulerende programma	Coolsma 1999, p17
Type wetgeving (volgens Coolsma overkoepelend over de bovenstaande drie kenmerken van regels)	Coolsma 1999, p17 en Huisman en Beukelman, 2007, p23
Aard van het programma	Coolsma 1999, p18
Dynamiek in rechtsregels	Kagan, 1989, p113
Recent catastrophes or scandals	Kagan, 1989, p113
Economically urgent projects subject to regulation	Kagan, 1989, p113
Politieke omgeving algemeen	Aalders 1987, 17
Politieke controverse over handhaving	Kagan, 1989, p113
Electorale veranderingen/ changes in agency leadership	Kagan, 1989, p113
Bezuinigingen	Kagan, 1989, p113

Bijlage B - Overzicht participerende observatie inspecties en audits

1.Producttoezicht op reders

Kwartaal	Inspecteur ID	Kenmerk inspectie	Kenmerk schip
Q1 2007	8	toelating & continuering	General Cargo met container capacity
Q1 2007	9	havenstaat	Olietanker
Q1 2007	10	vlaggenstaat	Heavyloader (General Cargo in DS)
Q1 2007	8	havenstaat	Refrigerated Cargo Carrier
Q2 2007	4	vlaggenstaat	N.v.t.
Q4 2007	3	vlaggenstaat	General Cargo
Q4 2007	1	havenstaat	Chemical tanker
Q4 2007	1	havenstaat	Olietanker
Q4 2007	1	havenstaat	Olietanker
Q4 2007	1	havenstaat	General Cargo
Q4 2007	1	havenstaat	Roro-cargo (roll-on/roll-off)
Q4 2007	2	havenstaat	Olietanker
Q4 2007	2	havenstaat	Olietanker
Q4 2007	2	havenstaat	Roro-cargo (roll-on/roll-off)
Q4 2007	2	havenstaat	Chemical tanker
Q4 2007	3	vlaggenstaat	General Cargo
Q4 2007	4	vlaggenstaat	General Cargo
Q4 2007	3	vlaggenstaat	General Cargo
Q4 2007	3+4	vlaggenstaat	General Cargo
Q4 2007	5	vlaggenstaat	Hopper
Q4 2007	6+7	vlaggenstaat	General Cargo

Inspecteurs:

Arjo Kraak

Danny Brinkman

Frans Hachmang

Henk Haverkate

Jack van Waesberghe

Kees Rotteveel

Marcel van der Borden

Menno Krijvenaar

Willem van der Laan

Zeljko Tomljenovic

Managers:

Robert Simons, Vlaggenstaat, 15 februari 2007

Jaap van der Meer, 31 januari 2007 PSC/Havenstaat

Hans Bogaerts, 26 februari 2007

2.Systeemtoezicht op klassenbureaus

De beschrijving van het toezicht op de klassenbureaus is tot stand gekomen door het bijwonen van twee typen audits. De ene audit vond plaats op het Nederlandse hoofdkantoor van een klassenbureau, de tweede audit vond plaats op drie locaties in Turkije (Q3 2009); een lokaal kantoor van het klassenbureau, het hoofdkantoor van het klassenbureau en aan boord van een geselecteerd nieuwbouwschip. Daarbij zijn ook de voorbereiding en de nabespreking van deze audits bijgewoond. Het was in de looptijd van het veldonderzoek niet mogelijk om een groter aantal audits te observeren. Een aanvullende manier van dataverzameling in dit onderzoek, is de uitbreiding van de participerende observatie door aanwezigheid bij de inspecteurs op hun kantoor. Daarbij zijn data verkregen door het observeren van inspecteurs die samen audits bespreken en telefonisch contact hebben met klassenbureaus en door het interviewen van inspecteurs. Op deze manier zijn ook de voorbereiding en nabespreking van andere audits bronnen van informatie geweest voor het onderzoek. Vervolgens is een vier uur durend overleg van de inspecteurs bijgewoond waarbij onder andere de evaluatie van het voorgaande jaar en de planning van het komende jaar werd besproken (3 februari 2010). Daarnaast is een tripartite overleg (1 april 2010) bijgewoond tussen de inspectie, de klassenbureaus en reders. Ook zijn aanvullend vragenlijsten afgenomen bij klassenbureaus waar geen audit was bijgewoond.

Inspecteurs:

Henk-Jan Spierenburg

Jan Beekelaar

Leon Pronk⁴⁷

René van Vugt

Managers:

Ger de Boer, 30 maart 2010

Hans Bogaerts, 8 april 2010

KAB adviseur: Jeroen Witter, 2010

⁴⁷ Leon Pronk is niet geobserveerd tijdens het uitvoeren van audits, maar hij maakte deel uit van het team dat toezicht hield op de klassenbureaus en heeft bijgedragen aan het onderzoek. Zo nam hij deel aan de Geplande Discussie Groep.

3.Producttoezicht op onderhoudsbedrijven

Kwartaal	Inspecteur ID	Kenmerk inspectie
Q4 2008	24 + 26	Supervisie
Q1 2009	26	Supervisie
Q1 2009	26	Supervisie
Q1 2009	27 + 26	ACAM-Product
Q2 2009	24 + 23	Acceptatie
Q3 2009	25 + 23	ACAM-Product

De beschrijving in dit hoofdstuk is tot stand gekomen na het bijwonen van zes inspectiebezoeken waarbij in totaal vijf verschillende inspecteurs zijn geobserveerd tijdens hun werk. Van de inspectiebezoeken waren er twee productinspecties, één acceptatie en drie supervisies. Daarnaast is de voorbereiding en nabespreking van de inspecties bijgewoond als die van toepassing waren. Omdat inspecties ook plaatsvonden op locaties met aanzienlijke reisafstand, was er tijdens reistijd volop gelegenheid om de inspecteurs te vragen naar verwachtingen, keuzen en ervaringen. Daarnaast is informatie verzameld door participerende observatie op kantoor van de inspecteurs. Op deze manier zijn niet alleen data verzameld door het interviewen van inspecteurs, maar ook door het observeren van voor- en nabesprekingen van andere inspecties en telefonische contacten tussen inspecteurs en bedrijven.

Inspecteurs:

Hans Eg

Michiel Dek⁴⁸

René van der Linden

Richard Hermans⁴⁹

Ronald Prins

Stef Loup

Managers:

Marnix van der Heijde, 24 juli 2008

Ties van Zanten, 15 april 2010

⁴⁸ Michiel Dek is niet geobserveerd tijdens het uitvoeren van inspecties, maar hij maakte deel uit van het MAR-team en heeft bijgedragen aan het onderzoek, zo nam hij deel aan de Geplande Discussie Groep.

⁴⁹ Richard Hermans was werkzaam bij een andere afdeling en sloot aan bij één van de inspecties.

4.Systeemtoezicht op luchtvaartmaatschappijen

Kwartaal	Inspecteur ID	Kenmerk bedrijf
Q2 2008	16 + 17 + 20	Groot
Q2 2008	16 + 18 + 19	Middel
Q3 2008	15	Klein
Q4 2008	15 + 22	Faillet
Q4 2008	15 + 21	School
Q4 2008	18 + 21	Klein

Er zijn vijf audits bijgewoond. In de tabel is ook een zesde audit opgenomen, deze audit is uiteindelijk niet bijgewoond. De voorbereidingen en de planning van de audit hebben wel data opgeleverd voor het onderzoek en daarom is deze ook in de tabel opgenomen. Bij de selectie van bij te wonen audits is rekening gehouden met de omvang van bedrijven. Er is zowel een audit bij grote als kleine bedrijven bijgewoond. Daarnaast is ook een audit bij een helikopterbedrijf en een school meegemaakt omwille van de diversiteit. Ook de voorbereiding en de nabespreking van de audits zijn bijgewoond. De participatieve observatie heeft zich overigens niet beperkt tot de audit zelf en de voor- en nabespreking, maar ook gesprekken met inspecteurs voorafgaand en na afloop van de audit hebben bijgedragen aan het inzicht in de praktijk van het toezicht. Bijvoorbeeld in de vorm van gesprekken gedurende de reistijd naar een auditlocatie. Ook door een fysieke werkplek op het kantoor bij de inspecteurs in Hoofddorp is informatie verzameld voor het onderzoek. Op deze manier is inzicht verkregen in de voorbereiding en nabespreking van andere audits en de telefonische contacten tussen inspecteurs en inspectees. In totaal zijn acht verschillende inspecteurs geobserveerd tijdens hun werk. Op deze manier zijn verschillende typen inspecteurs geobserveerd en was het mogelijk om een inspecteur te observeren bij verschillende bedrijven.

Inspecteurs:

Etienne Monas
Jolanda Keer
Leonard Boer
Marco Schoo

Ronald van Put
Willem Steinhoff
Willem Hoogerhout

Managers:

Carel Wassink
Rene Putters

Bijlage C - Vragenlijst inspectees

This is a survey of Delft University of Technology. You can cooperate by indicating your experience in below mentioned prepositions. Your completed form can be posted (no stamp required) and the responses will be dealt with confidentially.

Your opinion is important, there are no right or wrong answers!

Thank you for your cooperation.

		Disagree		Agree		No opinion	Not applicable
		--	-	0	+		
1	The inspection report was clear	☐	☐	☐	☐	☐	☐
2	The inspection process was fair.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
3	The duration of the inspection was acceptable.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
4	The surveyor treated me with an appropriate amount of respect.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
5	The surveyor understands the way my company operates.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
6	My ship is safer because of the advice the surveyor gave.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
7	The surveyor knows how to separate main-issues from side-issues.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
8	Working with the surveyor was pleasant.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
9	It was a useful inspection.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
10	I'm willing to share information with the surveyor.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
11	I can influence the outcome of the inspection report if I want to.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
12	I've learned form the inspection.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
13	I'm satisfied with the way the inspection was carried out.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
14	The standard of the advice provided by the surveyor was acceptable.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
15	As a result of this inspection I'm more likely to comply with regulation.	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Suggestions or remarks:

		Zeevaart reders	Zeevaart klassenbureaus	Luchtvaart technisch	Luchtvaart operationeel
	Aantal ingevulde vragenlijsten	15	6	3	6
1	The inspection/audit report was clear.	4.4	4.4	4.0	4.2
2	The inspection/audit process was fair.	4.6	4.5	4.3	4.2
3	The duration of the inspection/audit was acceptable.	4.1	4.2	4.3	3.6
4	The surveyor treated me with an appropriate amount of respect.	4.7	4.7	4.7	4.0
5	The surveyor understands the way my company operates.	4.3	4.0	2.7	3.8
6	My ship/aircraft/company is safer because of the advice the surveyor gave.	3.3	2.8	3.0	2.5
7	The surveyor knows how to separate main-issues from side-issues.	4.3	4.2	4.3	3.5
8	Working with the surveyor was pleasant.	4.5	4.8	4.7	4.2
9	It was a useful inspection/audit.	4.0	4.3	4.0	3.7
10	I'm willing to share information with the surveyor.	4.0	4.5	5.0	4.8
11	I can influence the outcome of the inspection/audit report if I want to.	3.2	1.8	3.0	3.7
12	I've learned form the inspection/audit.	3.5	4.0	2.7	3.7
13	I'm satisfied with the way the inspection/audit was carried out.	4.5	4.3	4.3	4.2
14	The standard of the advice provided by the surveyor was acceptable.	4.3	4.0	3.7	3.8
15	As a result of this inspection I'm more likely to comply with regulation.	3.2	2.5	1.5	2.8

Bijlage D - Verslaglegging en stellingen Geplande Discussie Groepen

Na afloop van een periode van participerende observatie zijn bevindingen -over kaders, verloop van inspectieproces en variabelen van invloed- getoetst bij inspecteurs. Er heeft per subcase een geplande discussie groep plaatsgevonden. Hierbij waren de geobserveerde inspecteurs en hun direct-leidinggevende aanwezig⁵⁰ en de bijeenkomsten vonden alle vier plaats in 2010. Voor de klassenbureaus op 21 april, luchtvaarttechnische bedrijven op 26 april, luchtvaartoperationele bedrijven op 11 mei en voor het toezicht op de reders op 17 juni. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn aan de deelnemers gepresenteerd en er was ruimte voor reacties en discussie, ondersteund door stellingen over spanningen in het werk van inspecteurs. De spanningen zijn benoemd rond een paar centrale thema's. In deze paragraaf komt de verslaglegging per thema aan bod.

Fragmentatie

In alle cases zijn spanningen waargenomen die voortkomen uit inhoudelijke en organisatorische fragmentatie.

In de geplande discussiegroepen wordt de geconstateerde organisatorische fragmentatie onderschreven door de deelnemers. De inspectie heeft het toezicht op de sectoren luchtvaart en zeevaart zo ingericht dat één bedrijf onder toezicht staat van meerdere afdelingen van de inspectie. De fragmentatie heeft ook voordelen, want het is onmogelijk om alle vormen van toezicht en inhoudelijke kennisgebieden te verenigen in één persoon. Er is systeemtoezicht en producttoezicht, er zijn taken van toelating en continuering en handhaving. Veel uiteenlopende inhoudelijke onderwerpen vragen elk hun eigen specialisaties en bovendien is het een normatieve keuze om de continueringstaken, die meer een vertrouwensrelatie vereisen, te scheiden van de handhavingstaken. Daarnaast blijkt uit observaties en in de discussie dat er een aantal organisatiefactoren is dat integratie moeilijker maakt.

- Een continue verandering, zichtbaar in de vorm van diverse reorganisaties, draagt er aan bij dat medewerkers vasthouden aan de eigen vertrouwde omgeving en afdeling.
- Efficiency; het managen van verschillende disciplines kost per saldo meer tijd dan een focus op één discipline. Het overzicht proberen te krijgen wringt dan met efficiency en door werkdruk ervaren inspecteurs te weinig tijd om te communiceren met andere afdelingen.
- Cultuur; inspecteurs geven aan dat ze de organisatie niet willen afvallen en niet het gevoel willen geven dat ze het werk van collega's controleren.

Door deze fragmentatie van toezichtstaken is de inspectie echter niet in staat om als één autoriteit op te treden. Het overzicht ontbreekt en er is geen sprake van een gebalanceerd

⁵⁰ Bij de geplande discussiegroep over Luchtvaart Operationele Bedrijven was de manager niet aanwezig.

systeem dat product en systeemtoezicht combineert of anderzijds barrières tussen afdelingen overbrugt. Inspecteurs ervaren dit doordat zij hier door de sector op worden aangesproken. In de geplande discussie groepen nuanceren inspecteurs de mate waarin zij hier zelf last van hebben in hun dagelijks werk. Zij benadrukken de positieve kant. Zij zien de kritische reacties van inspectees op een inconsistente werkwijze van de inspectie ook als een mechanisme dat hen helpt om scherp te blijven. In de ogen van inspecteurs hebben zij meer last van verticale fragmentatie.

Professionals en professionele organisatie: ondermijnde autoriteit

In het onderzoek zijn spanningen geobserveerd die te maken hebben met professionaliteit van de individuele inspecteurs in verhouding tot de professionaliteit van de inspectieorganisatie.

In geplande discussiegroepen wordt het beeld bevestigd dat inspecteurs in dit onderzoek hun werk over het algemeen goed willen doen, ze hechten aan hun eigen professie, hebben veel autonomie en maken zelfstandig keuzes tijdens inspecties en audits. In drie van de vier cases geven inspecteurs bovendien ook in meer of mindere mate zelfstandig invulling aan het toezicht door bijvoorbeeld het schrijven van inspectieprogramma's en maken van inspectieformulieren. Ondanks de autonomie, maken inspecteurs tegelijkertijd ook deel uit van de inspectieorganisatie. De inspectieorganisatie streeft ook naar goed toezicht en/of een verbetering van toezicht.

In de geplande discussiegroepen wordt besproken hoe de professie van inspecteurs en de professie van de organisatie zicht tot elkaar verhouden. Idealiter versterken deze elkaar. In het onderzoek bleek echter een aantal situaties dat bijdraagt aan beperking van autoriteit van inspecteurs. Samen met de punten uit de geplande discussiegroepen kwamen volgende punten aan bod:

Practice what you preach

Bij klachten over het functioneren van de organisatie vinden inspecteurs het bezwaarlijk dat de organisatie niet voldoet aan de eisen die zij zelf stelt aan inspectees. De inspectieorganisatie beschikt bijvoorbeeld niet over een kwaliteitsmanagement systeem, terwijl inspecteurs dat wel moeten eisen van inspectees. Hoewel inspecteurs tijdens inspecties in staat zijn om de discussie te sturen richting het functioneren van de onder toezicht staande organisaties, hebben inspecteurs het gevoel dat hun autoriteit wordt ondermijnd.

Klachten over het functioneren van andere organisatieonderdelen

De inspectie heeft in de periode van het onderzoek wijzigingen doorgevoerd in de manier waarop inspectees contact kunnen opnemen met de organisatie om bijvoorbeeld vergunningen aan te vragen. In het onderzoek blijkt dat inspectees niet tevreden zijn over de manier waarop de centrale afdeling in Den Haag de vergunningen afhandelt. In het verleden waren deze taken decentraal belegd. Inspecteurs krijgen tijdens inspecties veelvuldig feedback over lange wachttijden en tijdelijke certificaten waar verwarring over is.

Verticale ontkoppeling

Autoriteit van inspecteurs wordt volgens hen ondermijnd door een verticale ontkoppeling van de operatie met beslissingen op 'hogere' niveaus. Als beslissingen op managementniveau worden genomen, zonder betrokkenheid van de operatie, levert dit veel frustratie op bij inspecteurs, zij voelen zich niet serieus genomen door de eigen organisatie.

Mandaat

Tot slot wordt de autoriteit van inspecteurs in sommige gevallen ondermijnd door een beperkt mandaat. Inspecteurs voelen zich in hun autoriteit aangetast als zij voor het inzetten van bepaalde interventies toestemming nodig hebben van hun management. Voor inspecteurs is er een groot verschil tussen informeren en toestemming vragen.

Handhavingsstijlen

In het onderzoek zijn spanningen geobserveerd die te maken hebben met de gehanteerde pedagogische stijl door inspecteurs en de relatie met inspectees.

Inspecteurs herkennen zich in de beschrijving van de pedagogische stijl. Zonder uitzondering hanteren alle geobserveerde inspecteurs primair een pedagogische stijl. De relatie tussen inspectees en inspecteurs is gericht op samenwerken, het open houden van de relatie en gebaseerd op nabijheid, gelijkheid en interactie. In de theorie zijn voordelen benoemd van deze stijl, zoals de mogelijkheden tot leren, maar ook nadelen, zoals 'regulatory capture'. In de geplande discussiegroepen zijn twee verschillende interpretaties in de vorm van stellingen aan inspecteurs voorgelegd om de ervaringen van inspecteurs bespreekbaar te maken.

De benoemde keerzijde van de pedagogische stijl, de regulatory capture, hoeft volgens inspecteurs niet per definitie negatief te zijn. Systeemtoezicht is immers 'inherent' gebaseerd op vertrouwen. Een pedagogische stijl is volgens inspecteurs vaak ook gerechtvaardigd in de sectoren luchtvaart en zeevaart met een relatief hoog

veiligheidsbesef. Desalniettemin geven inspecteurs wel aan spanning te voelen tussen het economisch belang van de onder toezicht staande en hun eigen inspectierol en zouden in sommige gevallen meer of duidelijker handhavend willen optreden. Deze spanning is het minst aanwezig bij toezicht op reders, waarbij inspecteurs over het algemeen geen sanctie opleggen aan een bedrijf in het geheel, maar waar een sanctie van toepassing is op een enkel schip. De (economische) gevolgen van een sanctie zijn daardoor minder verstrekkend.

In de discussies komt aan bod dat de ‘tussenweg’ tussen de pedagogische stijl en het intrekken van een vergunning voor inspecteurs niet altijd helder is. De inspecteurs hebben onvoldoende zicht op middelen die het gat tussen de pedagogische stijl en het intrekken van een vergunning dichten. Een centraal punt dat in alle cases, niet alleen in de geplande discussiegroepen, maar ook in de observaties en interviews, naar voren komt, is het belang dat wordt gehecht aan de ‘open cultuur’, zeker in de luchtvaart. Om te voorkomen dat de ‘open pedagogische cultuur’, die essentieel wordt geacht voor het veiligheidsniveau in de luchtvaart, verloren gaat zijn inspecteurs terughoudend met sancties. Inspecteurs vragen zich af hoe ze kunnen sanctioneren zonder de open houding en de potentie tot leren schade toe te brengen.

Kosten en kwaliteit

In het onderzoek zijn spanningen geobserveerd die betrekking hebben op kosten en kwaliteit.

In de geplande discussiegroepen wordt bevestigd dat het spanningsveld tussen kwaliteit en bezuinigingen in de vorm van minder Fte voor inspecteurs zeer relevant is. In dit onderzoek blijkt, zoals verwacht, dat vanuit verschillende actoren, zowel nationaal als internationaal normen worden vastgesteld waar goed toezicht aan moet voldoen. Tegelijkertijd wordt aandacht gevraagd voor beperking van de kosten van toezicht. In de geplande discussiegroep zijn twee stellingen aan de deelnemers voorgelegd over de bezuinigingen in de vorm van Fte's en/of overdracht van taken en de gevolgen voor de autoriteit van de inspectie.

Inspecteurs geven aan dat bezuinigingen niet per definitie een beperking van kwaliteit hoeven te betekenen, maar uiten hier wel zorgen over, zeker als er geen keuzen worden gemaakt door de organisatie. Inspecteurs geven aan zich zorgen te maken dat het kennisniveau kan dalen wanneer steeds minder inspecties worden uitgevoerd door inspecteurs. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij het uitbesteden van taken aan klassenbureaus, waardoor inspecteurs minder aan boord van schepen komen. Ook de hogere werkdruk wordt door inspecteurs als een bedreiging gezien van kwaliteit, omdat er in hun ogen dan minder tijd is voor opleiding. Inspecteurs vinden het wenselijk dat de inspectie voorop

loopt. Zij willen geen genoegen nemen met minder, om serieus genomen te worden door de sector. Door bezuinigingen staat dit onder druk. De beleving van de inspecteurs tot nu toe is dat zowel politiek als management hierin achterblijven, zodat de gevolgen bij de uitvoering komen te liggen. Dit zou volgens inspecteurs kunnen verbeteren door beleid minder te laten afhangen van beschikbare capaciteit maar van een gewenst niveau van toezicht.

Stellingen behorende bij Geplande Discussiegroepen

Stellingen over fragmentatie

A: Systeemtoezicht en producttoezicht (reality checks) van verschillende afdelingen vullen elkaar aan en vormen een gebalanceerd systeem van toezicht.

B: Door ontkoppeling van taken is de inspectie niet in staat om als één autoriteit op te treden, dit ondermijnt haar autoriteit en het totaaloverzicht ontbreekt.

Stellingen over professionaliteit

Bij dit thema zijn twee stellingen geformuleerd die gaan over spanningen die ontstaan door het samenspel (of juist het ontbreken daarvan), van individu en organisatie. Bij de case toezicht op klassenbureaus en de twee luchtvaart cases werden inspecteurs bij de eerste stelling neergezet als een groep professionals die toezicht niet alleen uitvoeren, maar ook nog eens zelfstandig invulling geven aan toezicht. Bij de tweede stelling werden inspecteurs getypeerd als een groep mensen die binnen hun eigen mogelijkheden hun best doen, maar eigenlijk maar amateuristisch bezig zijn (klassenbureaus), ad hoc werken en achter de feiten aanlopen (Luchtvaart Operationele Bedrijven) of door de hoge werkdruk niet in staat zijn hun capaciteit goed in te zetten en achter de feiten aanlopen (Luchtvaart Technische Bedrijven). Bij de cases vlaggenstaat toezicht gingen de stellingen over de vraag of professionele inschattingen van inspecteurs de werking van het (selectie)systeem verbeteren of dat eigen keuzes van inspecteurs het (selectie)systeem juist ondermijnen.

Stellingen over handavingsstijl

De relatie met inspectees...

A kan gezien worden als een mooie samenwerkingsrelatie waarbij inspectie en onder toezicht staande gezamenlijk invulling geven aan kwaliteit van het toezicht of

B betekent dat er niet genoeg wordt gehandhaafd en dat de inspectie te veel op schoot zit bij inspectees.

Stellingen over kosten en kwaliteit

A: Als de inspectie alleen maar stuurt op minder fte verliest zij kennis en daarmee haar autoriteit.

B: We moeten bezuinigen; de inspectie kan best meer overlaten aan de sector en hoeft als toezichthouder niet het beste jongetje van de klas te zijn.

Samenvatting

De aanleiding: toezicht onder druk

‘Falend toezicht’, ‘handhaving als probleem’, ‘toezicht onder vuur’ en ‘toezicht in crisis’. Uitspraken als deze laten zien dat het toezicht in Nederland vaak onder druk staat. Dat leidt tot veel aandacht van bestuurders en beleidsmakers - en tot een veelheid aan initiatieven om het toezicht te verbeteren. Inspectiediensten hebben oplossingen gezocht in innovatie en professionalisering van het toezicht, zoals risicogebaseerd en responsief toezicht. De innovaties in toezicht hebben over het algemeen een sterk normatief karakter. In de toezichtsliteratuur wordt een beperkte empirische onderbouwing van dergelijke innovaties geconstateerd. Vanuit efficiency- en effectiviteitsoverwegingen hebben de innovaties vaak betrekking op de in- en output van toezicht, terwijl er weinig zicht is op de ‘throughput’: het operationele inspectieproces waarin inspecteurs het beleid uitvoeren. In dit onderzoek staat de veronderstelling centraal dat inzicht in de operationele processen noodzakelijk is om goed beleid te kunnen maken. Inzicht in de operatie vermindert de kans op onverwachte en ongewenste uitwerkingen van beleid.

Dit onderzoek: inzicht in het operationele inspectieproces

In dit onderzoek wordt toezicht niet gezien als input-output model met daar tussenin een black box, maar wordt de black box geopend en wordt onderzocht hoe operationele inspectieprocessen plaatsvinden. Dit onderzoek kijkt naar hoe inspecteurs in de praktijk invulling geven aan toezicht. De interactie met inspectees, onder toezicht staanden, neemt daarin een belangrijke plaats in. Daarbij wordt ook erkend dat inspecteurs en inspectees niet geïsoleerd van hun omgeving opereren; zij maken deel uit van een netwerk van allerlei andere actoren betrokken bij het toezicht. Deze actoren hebben ieder een eigen beeld van wat het toezicht zou moeten behelzen. Deze beelden kunnen van elkaar afwijken en zelfs met elkaar conflicteren. Ze zijn bovendien dynamisch: zij veranderen in de loop der tijd. Vanuit de literatuur over beleid en uitvoering is bovendien bekend dat ook beslissingen op de werkvloer van invloed kunnen zijn op de uitkomsten van beleid. Inspectiediensten voeren veranderingen in het toezicht door die het werk van inspecteurs beïnvloeden. Enerzijds zijn er ontwikkelingen die de rol van inspecteurs lijken te beperken, zoals het risicogebaseerde toezicht. Tegelijkertijd verruimt het beleid soms de rol van de inspecteur, bijvoorbeeld door een toename van open normen die invulling vereisen. Ook daarom is het interessant om toezicht vanuit het operationele perspectief te bestuderen.

Doelstelling en vraagstelling

Dit proefschrift heeft tot doel om het verloop van operationele inspectieprocessen te beschrijven en hierdoor inzichten te verkrijgen die inspectiediensten kunnen gebruiken bij de vernieuwing en verbetering van hun toezicht. De hoofdvraag en deelvragen zijn:

Hoe verlopen operationele inspectieprocessen op het niveau van inspecteurs en inspectees en welke inzichten levert dit op die kunnen bijdragen aan de verbetering van toezicht?

- 1 Wat is bekend in de literatuur over het verloop van operationele inspectieprocessen en de overwegingen van inspecteurs daarbij?
- 2 Welke beleidskaders zijn er voor operationele inspectieprocessen?
- 3 Hoe verlopen operationele inspectieprocessen in de praktijk?
- 4 Welke verklaringen zijn er voor het verloop van operationele inspectieprocessen?

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is voor een interpretatieve aanpak gekozen: een casestudy onderzoekstrategie in combinatie met een etnografische aanpak. Het doel is om diepgaand inzicht te krijgen in hoe en waarom processen zich in de praktijk voltrekken als waargenomen. De etnografische werkwijze maakt het mogelijk om het dagelijks werk van inspecteurs en hun opvattingen hierover te verkennen. In dit onderzoek wordt een interpretatieve onderzoeksbenadering gebruikt. Dit betekent dat het gaat om de 'waarom-vraag' en het inzicht in de onderliggende processen. De volgende methoden van dataverzameling zijn gebruikt: de participerende observatie, documentenanalyse, interviews, geplande discussiegroepen en vragenlijsten. De onderzoeker was gedurende vier jaar en drie maanden in deeltijd gedetacheerd bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Dit heeft geleid tot een unieke mogelijkheid om operationele inspectieprocessen te bestuderen. Binnen de case Inspectie Verkeer en Waterstaat, zijn vier subcases bestudeerd, twee in de sector Luchtvaart en twee in de sector Zeevaart. Deze internationale transportsectoren zijn geselecteerd op de aanwezigheid van netwerkkenmerken en de aanwezigheid van interactie tussen inspecteurs en inspectees.

Theoretische inzichten over operationele inspectieprocessen (deelvraag 1)

In de literatuur wordt erkend dat interactieprocessen tussen inspecteurs en inspectees en de keuzen van inspecteurs een rol spelen bij de uitkomsten van beleid. Ten eerste blijkt dat het operationele inspectieproces medebepalend is voor de interpretatie van regels en de mate van naleving. Ten tweede beschrijft de literatuur dat het verloop van operationele inspectieprocessen van invloed is op de beoordeling van de onder toezicht staande door de inspecteur. Ten derde, de interactie op het operationele niveau is onvoorspelbaar en draagt bij aan onverwachte uitkomsten van het beleid. Tot slot wordt gesteld dat de interactie op het operationele niveau essentieel is voor de manier waarop inspectees inspectiedruk en

kwaliteit van het toezicht in het algemeen ervaren. Deze inzichten zijn in dit onderzoek verrijkt met inzichten uit de operationele praktijk.

Het verloop van operationele inspectieprocessen wordt in dit onderzoek gedefinieerd als een proces van drie stappen: 1) Selecteren van object of bedrijf. 2) Informatie verzamelen. 3) Informatie beoordelen en interveniëren. De basis voor dit procesmodel is een veelgebruikte definitie van toezicht: informatie verzamelen over een object of bedrijf, informatie beoordelen en interveniëren in de geconstateerde situatie, indien nodig. Uit eerste observaties bij inspectieprocessen bleek dat selecteren van objecten en bedrijven voor inspectie zo'n wezenlijk onderdeel van het inspectieproces is, dat deze als zelfstandige stap is toegevoegd aan het procesmodel. Daarnaast bleken de stappen 'beoordelen' en 'interveniëren' in de praktijk zo met elkaar vervlochten dat deze zijn samengevoegd. Dit procesmodel is gebruikt om de observaties te ordenen.

Om de observaties te begrijpen is voortgebouwd op bestaande inzichten uit de literatuur, vanuit meerdere perspectieven en vanuit meerdere theorieën. In de literatuur zijn veel onafhankelijke variabelen benoemd die mogelijk van invloed zijn op het verloop van operationele inspectieprocessen. Het gaat om: 1) Kenmerken van het individu inspecteur, denk aan de achtergrond van inspecteurs, bijvoorbeeld of zij uit de sector afkomstig zijn of niet. 2) Kenmerken van de inspectieorganisatie, bijvoorbeeld de mate waarin het toezicht centraal of decentraal georganiseerd is. 3) Kenmerken van de omgeving waarin de inspectieorganisatie zich bevindt. Voorbeelden die in deze brede categorie vallen zijn het aantal inspectees ten opzichte van het aantal inspecteurs, maar ook de aan- of afwezigheid van bepaalde actoren in de omgeving. Deze categorieën worden, tezamen met het operationele procesmodel, eveneens gebruikt om de observaties te ordenen, maar ook om ze te begrijpen.

Dit begrip wordt aangevuld met drie theorieën die tezamen een breed beeld bieden op operationele inspectieprocessen. De theorieën verklaren het verloop van inspectieprocessen elk vanuit een ander perspectief in het netwerk. Bij de street-level benadering staat de inspecteur centraal, in relatie tot de inspectee. De inspecteur is in deze benadering een specifiek type professional; de *street-level bureaucrat* die direct contact heeft met de onder toezicht staande. Bij de principaal-agent benadering gaat het om de hiërarchische relatie tussen inspecteur (de agent) en manager (de principaal). De netwerkbenadering tot slot, biedt handvatten om het geheel van relaties in het netwerk van toezicht te beschouwen. Vanuit deze benaderingen zijn de volgende vragen beantwoord, die helpen het operationele proces te verklaren en beter te begrijpen:

1. Wat is de positie van de inspecteur en welke spanningen vloeien daaruit voort?
2. Welk gedrag vertonen inspecteurs om met spanningen om te gaan?

3. Wat zijn bevorderende en belemmerende factoren voor kwaliteit?
4. Welke sturingsmogelijkheden en handelingsperspectieven biedt de benadering?

Beleidskaders over operationele inspectieprocessen (deelvraag 2)

Er is onderzocht welke beleidskaders voor inspecteurs beschikbaar zijn bij hun werk.

Een eerste constatering is dat er veel kaders zijn voor het toezicht en dat deze bovendien een sterke variëteit kennen. Zo zijn de kaders opgesteld door verschillende actoren. Kaders zijn daarnaast soms heel algemeen, zoals een breed geformuleerd principe van goed toezicht, of veel praktischer van aard, zoals kaders van het 'Paris MoU' over werkwijzen van inspecteurs. Variëteit komt ook tot uiting in de geconstateerde gelaagdheid in kaders, van beleidsniveau tot meer operationele kaders. Een tweede constatering is dat de kaders potentieel conflicteren, zoals een responsieve en tegelijkertijd consistente werkwijze. Een derde constatering is een vervlechting van beleidskaders met meer operationele kaders. Dit is bijvoorbeeld het geval als inspecteurs kaders zelf vormgeven. Een vierde constatering is dat ondanks de grote hoeveelheid aan kaders, deze voor inspecteurs opvallend genoeg veelal slechts impliciet aanwezig zijn. Uit het onderzoek blijkt dat de veelgebruikte grens tussen beleid en uitvoering in de praktijk niet zo zwart wit blijkt en dat 'het beleidskader' niet eenduidig te definiëren is.

Operationele inspectieprocessen in de praktijk (deelvraag 3)

In vier cases in de zeevaart en de luchtvaart is onderzocht hoe de operationele inspectieprocessen verlopen. Dit heeft inzicht gegeven in de rol van de uit de theorie bekende variabelen die van invloed zijn op het verloop van dit soort processen. Ook kwam daarin een groot aantal overwegingen van inspecteurs naar voren die de complexiteit van het toezicht weergeven. De voornaamste bevindingen per stap van het inspectieproces zijn:

Stap 1: Selectie van bedrijven en objecten vindt volgens een breed geaccepteerd beleidsopvatting plaats door middel van een analytische benadering. In dit onderzoek wordt dit strategische selectie genoemd. In dit onderzoek blijken er voor inspecteurs nadrukkelijk meer overwegingen mee te spelen dan de beleidsoverweging om objecten of bedrijven te selecteren. Factoren die op gespannen voet staan met analyse en daarmee de reikwijdte van strategische selectie beperken zijn: De (internationale) organisatorische context, professional judgement van inspecteurs, praktische overwegingen en relationele en politieke overwegingen. Door de opeenstapeling van deze overwegingen kan de mate waarin en de manier waarop strategische selectie plaatsvindt, genuanceerd worden. Zo is bij een deel van het toezicht in het geheel geen sprake van selectie, maar is het toezicht vraaggestuurd of is afwijken van een selectie noodzakelijk omdat een alternatieve selectie de voorkeur heeft vanuit het perspectief van efficiëntie.

Stap 2: Informatie verzamelen is in de praktijk een continu keuzeproces met een bepaalde mate van onvoorspelbaarheid. De keuzen worden gemaakt door verschillende actoren op verschillende momenten. Operationele keuzen worden gemaakt op basis van andere afwegingen dan beleidsmakers wellicht voor ogen hadden. Deze keuzen zijn deels verklaarbaar door kenmerken van inspecteurs (inspecteurs maken bijvoorbeeld keuzen op basis van impliciete kennis) en van de omgeving (praktische omstandigheden bepalen bijvoorbeeld de mogelijkheden welke informatie te verzamelen is), en daarmee minder planmatig dan verondersteld in beleid.

Stap 3: Beoordeling en interventie zou volgens het beleidsprincipe ‘zacht waar het kan, hard waar het moet’ moeten verlopen. In de praktijk blijkt het optreden van inspecteurs voornamelijk zacht. Afhankelijk van de context zijn accenten waargenomen waarbij meer nadruk lag op helpen of leren, maar in alle cases is een sterk overheersende pedagogische stijl geobserveerd. De voorkeur voor de pedagogische stijl valt logischerwijze te verklaren vanuit kenmerken van organisatie en omgeving. De invloed van die kenmerken wordt versterkt door opvattingen van inspecteurs: zij vinden het belangrijk om rekening te houden met specifieke context en willen inspectees ook helpen en problemen oplossen. Tot slot blijkt de ervaren dichotomie tussen ‘hard’ en ‘zacht’ soms lastig te overwinnen voor inspecteurs.

De invloed van kenmerken van individu, organisatie en omgeving op het inspectieproces

De kenmerken van het individu, de organisatie en de omgeving zijn als volgt van invloed geweest op het verloop van de inspectieprocessen:

Individu: Voor inspecteurs en inspectees neemt kennis en expertise een centrale plaats in bij de uitvoering van het toezicht. Dit is voor hen essentieel voor juiste en effectieve regeltoepassing. Vooral kennis van de inhoud door praktijkervaring en expertise van inspecteurs, vonden inspecteurs van belang. Juist deze kennis staat door ontwikkelingen als uitbesteding van taken onder druk. De invloed van individuele kenmerken van inspecteurs werd vooral zichtbaar, daar waar zij keuze hadden welke selectie of welke informatie te verzamelen. Een ander kenmerk van inspecteurs in de onderzochte cases is dat zij, op een uitzondering na, allemaal afkomstig zijn uit de sector waar zij op toezien. Inspecteurs identificeren zich sterk met de sector en profileren zich veel minder als handhaver.

Organisatie: Bij de organisatiekenmerken valt de afstand tussen de centrale stafafdeling in Den Haag en de decentrale toezichteenheden op. Alle inspecteurs werken voor dezelfde organisatie, maar er is ook variatie in organisatiekenmerken tussen cases, met name door het verschil in decentrale afdelingen. Inspecteurs en managers ervaren centraal

geïnitieerde ideeën voor toezichtontwikkeling niet altijd als meerwaarde. De afstand tot de eigen organisatie is in het uiterste geval zo groot, dat zij niet de centrale afdeling in Den Haag, maar het Europese Agentschap leidend zien voor hun handelen.

Omgeving: Bij de omgevingskenmerken valt de invloed van Europese en internationale actoren dan ook op. Andere actoren in de context die een rol speelden bij het verloop van operationele inspectieprocessen waren bijvoorbeeld werven, onderhoudsbedrijven, andere toezichthouders en media. De manier waarop deze actoren het operationele inspectieproces beïnvloeden is zeer divers. Omgevingsinvloeden vergroten de onvoorspelbaarheid van de duur en het verloop van operationele inspectieprocessen. Het gaat bijvoorbeeld om de praktische omstandigheden die de uitvoering van het toezicht bemoeilijkten, zoals een toegangspasje dat niet functioneert of het zoeken naar een parkeerplaats. Ook de kenmerken van inspectees en de interactie met inspectees waren bepalend. De opbouw dan wel het behoud van de relatie met inspectees is voor inspecteurs bijvoorbeeld een belangrijke voorwaarde voor de uitvoering van hun werk.

Door de indeling in individu, organisatie en omgeving te hanteren, wordt de beperking van hiërarchische stuurbaarheid en beperkte maakbaarheid van operationele inspectieprocessen inzichtelijk. Door het geheel van variabelen vanuit het perspectief van inspecteurs te bestuderen, is daarnaast inzicht verkregen in spanningsvelden tussen de verschillende invloeden. Invloeden van variabelen kunnen elkaar afzwakken of ondermijnen, maar ook versterken. Hanteren van de drie categorieën heeft inzicht gegeven in de mate waarin bepaalde patronen hardnekkig zijn en daarmee lastiger zijn om te veranderen. Een voorbeeld is de veelvuldig gehanteerde pedagogische stijl. Vanuit alle drie de categorieën is de voorkeur voor de pedagogische stijl te verklaren. Dit komt door individuele kenmerken van inspecteurs (afkomstig uit de sector), door kenmerken van de organisatie (historisch zo gegroeid) en door kenmerken van de omgeving (complexe wet- en regelgeving en afhankelijkheid van inspectees).

Verklaringen voor het verloop van operationele inspectieprocessen (Vraag 4)

De gehanteerde theoretische benaderingen bieden elk verklaringen voor het verloop van operationele inspectieprocessen. Veel van deze verklaringen gaan in op de positie van inspecteurs, de spanningen die daaruit voortvloeien, bijvoorbeeld in de interactie met de inspectee, en de manier waarop zij vervolgens met deze spanningen omgaan. Deze benaderingen laten zien waarom de uitvoering van beleid niet altijd overeenkomt met de algemene beleidsopvattingen over hoe toezicht zou moeten verlopen. Per benadering zijn de volgende, elkaar deels aanvullende, verklaringen voor het verloop van het inspectieproces gevonden.

Street-level benadering: Bij de street-level benadering ligt een verklaring voor het verloop van operationele inspectieprocessen in zogenaamde street-level omstandigheden. Inspecteurs nemen beslissingen onder tijdsdruk en zijn daarbij gebonden aan de praktische omstandigheden ter plekke. Dit draagt bij aan het 'uitwaaiëren' van keuzen die op beleidsniveau zijn gemaakt. Ook maken inspecteurs keuzen die bijdragen aan hun werkplezier. Een andere verklaring ligt in risicoanalyses. Die worden veelal uitgevoerd op basis van overwegingen die passen bij het beleid, maar die niet altijd volledig overeenkomen met de professionele waarden van de inspecteur. Daarnaast zijn spanningen tussen de organisatie waar inspecteurs onderdeel van uitmaken en de omgeving geobserveerd. Tijdens inspecties hebben inspecteurs direct contact met inspectees. Zij bezoeken objecten en zelfs kantoren van inspectees. In vergelijking met de cliënten uit het klassieke onderzoek van Lipsky naar street-level bureaucrats valt in dit onderzoek een sterke identificatie van inspecteurs met de sector op.

Principaal-agent benadering: De in de principaal-agent benadering veronderstelde belangentegenstelling tussen inspecteur en manager is in de cases in beperkte mate aanwezig. Zij streven in grote lijnen dezelfde waarden na. Een verklaring waarom deze principaal-agent benadering in de operationele processen minder van invloed is dan op basis van de theorie kan worden verwacht, ligt in de fragmentatie van de inspectieorganisatie, waarbij het niet altijd duidelijk is wie 'de principaal' is in de keten van beleid tot uitvoering. De aanwezigheid van principalen buiten de inspectie organisatie, bijvoorbeeld in de vorm van Europese Agentschappen, biedt een alternatieve verklaring voor het verloop van operationele inspectieprocessen. De invloed van de organisatie op de inspecteur neemt hierdoor af, het vergroot de afstand tussen beide.

Netwerkbepandering: Geredeneerd vanuit een netwerkperspectief zijn spanningen geïdentificeerd die te maken hebben met de kenmerken van een netwerk: pluriformiteit, interdependentie, geslotenheid en dynamiek. Inspecteurs hebben bijvoorbeeld te maken met strategisch gedrag van inspectees en zijn daardoor genoodzaakt zich flexibeler op te stellen. De netwerkbepandering biedt een verklaring voor de geobserveerde afstand tussen de inspecteurs en de organisatie door de inspectieorganisatie als een intra-organisatoneel netwerk te zien. Zo zijn er decentrale uitvoeringseenheden op verschillende locaties in het land. Bovendien zijn de taken op verschillende manieren gefragmenteerd. Ook 'beleid' is gefragmenteerd, er zijn bijvoorbeeld meerdere lagen in beleid en het is niet altijd duidelijk wat 'het beleid' precies is. Daarnaast zijn meerdere relaties geobserveerd met andere actoren in het netwerk van toezicht. Deze aspecten dragen ertoe bij dat de inspectieorganisatie zich steeds minder in de traditionele hiërarchische positie ten opzichte van inspecteurs bevindt.

De drie theoretische benaderingen gehanteerd dragen dus alle drie bij aan de verklaring voor het verloop van operationele inspectieprocessen. Inspecteurs als street-level ambtenaar werken onder omstandigheden, waarin zij af moeten wijken (of soms willen) van het standaard beleid. Daarnaast moet het organisatiebeleid concurreren met de prikkels van andere principalen. De netwerkbenadering biedt zicht op inspecteurs die een flexibele werkwijze hanteren om in een netwerk te opereren en netwerkkenmerken die de sturingsmogelijkheden van de organisatie beperken.

Hoofdvraag

Met de antwoorden op de deelvragen is inzicht geboden in het verloop van operationele inspectieprocessen, het eerste deel van de hoofdvraag. Het tweede deel van de hoofdvraag gaat over inzichten die kunnen bijdragen aan de verbetering van toezicht. De volgende inzichten zijn geformuleerd die de inspectieorganisatie kan gebruiken bij de vernieuwing en verbetering van het toezicht.

- Dit onderzoek heeft via een interpretatieve benadering inzicht geboden in de werking en uitvoering van beleid. Bij allerlei beslissingen die de Inspectie neemt, doet de praktijk van inspecties ertoe. Een narratieve beschrijving van inspectieprocessen biedt een diep inzicht in de dagelijkse praktijk, die niet kan worden gevat in statistieken en tabellen over inspecties of in de vaak wat droge beleidsanalytische taal van doelen, interventies en effecten. Zo'n narratief zou de inspectie vaker kunnen gebruiken bij het evalueren van beleid.
- Inspecties vergen vaak een complexe afweging tussen verschillende waarden, die zich lastig in algemene regels, richtlijnen of uitgangspunten laat vatten. Dat gegeven nodigt uit tot een 'losse koppeling' tussen beleid en uitvoering: enige ruimte tussen beleid en de uitvoering ervan. Een losse koppeling tussen beleid en uitvoering kan bevorderlijk zijn voor de kwaliteit van inspecties en audits.
- Niet alle toezichtspraktijken zijn bevorderlijk voor de kwaliteit van toezicht. Hoewel er in dit onderzoek geen uitspraken worden gedaan over kwaliteit (het onderzoek opent 'slechts' de black box van inspectieprocessen), is een redelijke veronderstelling dat niet alle praktijken maximaal bijdragen aan kwaliteit. Het is van belang dat er voldoende checks and balances binnen de Inspectie zijn om bestaande praktijken 'uit te dagen' - zowel de praktijken als de onderliggende veronderstellingen over kwaliteit van toezicht.
- Een losse koppeling is weliswaar noodzakelijk, maar heeft als risico dat uitvoeringsinformatie de wereld van beleid moeilijk bereikt en dat beleidsinterventies te weinig impact hebben op de uitvoering. Daarom is het belangrijk om de interface tussen beleid en uitvoering goed vorm te geven.

- Een regelmatige en gestructureerde discussie over wat kwaliteit is en op welke manier beleidsmakers en inspecteurs daar aan kunnen bijdragen is bevorderlijk voor de kwaliteit van het toezicht. Dit is niet vanzelfsprekend: juist omdat kwaliteit zo'n *contested* begrip is, kan er een sterke behoefte bestaan om het eenduidig te definiëren of de discussie hierover uit de weg te gaan.

Reflectie op kwaliteit van toezicht

De inzichten in operationele inspectieprocessen worden gebruikt om te reflecteren op het concept 'kwaliteit van het toezicht'.

Kwaliteit als het oplossen van problemen: Bij kwaliteit van het toezicht gaat het erom dat de doelstellingen in de wet worden gehaald en dat de bepalingen waar de Inspectie op toeziet worden nageleefd. In dit onderzoek viel op dat inspecteurs dit vaak proberen te realiseren door het oplossen van concrete problemen.

Het belang van procedurele criteria voor kwaliteit: Procedurele criteria, waar in netwerktheorieën vaak de nadruk op ligt, zijn ook van belang in de discussie over de kwaliteit van toezicht. Ze zijn van belang omdat de interactie tussen inspecteurs en inspectees veelal repeterend van aard is. Voorbeelden van dergelijke procescriteria zijn: de tevredenheid van betrokkenen, bijvoorbeeld met de inhoud van het inspectierapport, of met de houding van de inspecteurs tijdens de inspectie, of het proces eerlijk is verlopen, en of er duurzame relaties zijn ontstaan. Deze criteria zijn ook van belang voor het gezag van de inspecteurs, hun rapportages en besluiten.

Dominante pedagogische stijl: In alle cases overheerste de pedagogische stijl. Deze is logisch te verklaren uit kenmerken van individu, organisatie en omgeving. Een goede samenwerking tussen inspecteur en inspectee lijkt ook op basis van inzichten van dit onderzoek van meerwaarde. Het is overigens de vraag of dit werkt bij kwaadwillende inspectees.

Balans onafhankelijkheid - betrokkenheid organiseren: Onafhankelijkheid van inspecteurs ten opzichte van de inspectees is van belang voor het inspectieproces. In de geplande discussiegroepen in dit onderzoek gaven inspecteurs aan dat zij weliswaar de voordelen van een hechte relatie met inspectees zien, maar dat zij zich ook bewust zijn van de potentiële nadelen van een te hechte relatie of van een pedagogische handavingsstijl, die tot *regulatory capture* kan leiden. Het organiseren van de balans tussen onafhankelijkheid en betrokkenheid is van belang voor de kwaliteit van toezicht.

Leren – zowel door inspecteurs als inspectees: Leren is een belangrijk inhoudelijk criterium, dat een rol speelt in discussies over kwaliteit. Inspectees geven in de vragenlijst en in gesprekken met de onderzoeker aan dat deze vorm van leren beperkt plaatsvindt. Zij menen dat zij als geen ander kennis hebben van het object of hun bedrijf en goed op de hoogte zijn van geldende wetgeving. Ook het leren door inspecteurs is van belang. Zo vergroten zij tijdens inspecties hun vakinhoudelijke kennis en leren zij over het inspectievak.

Erkenning van tacit knowledge van de inspecteur: Tacit knowledge is intuïtieve kennis, die niet altijd goed objectiveerbaar is. Inspecteurs voelen zich in de organisatie niet altijd gewaardeerd en de steeds verdergaande systematisering van het toezicht kan wellicht worden gezien als een aantasting van de professionaliteit en hun tacit knowledge. Een sterkere erkenning van de impliciete kennis van inspecteurs kan bijdragen aan de kwaliteit van het toezicht, inhoudelijk maar ook doordat dit een erkenning is van hun kennis en op die manier inspecteurs kan motiveren.

De grote rol van praktische omstandigheden: Uiterst praktische zaken, zoals een toegangspas die niet werkt, kunnen het inspectieproces sterk beïnvloeden. Deze zaken zijn zo praktisch, dat ze in de beleidsoverwegingen niet worden meegenomen, maar wel heel relevant zijn. Bij het doordenken van kwaliteit moet rekening worden gehouden met de impact van deze uiterst praktische barrières en het wegnemen van deze barrières kan tot een kwaliteitsverbetering leiden.

Opnieuw een losse koppeling: Een losse koppeling tussen beleid en uitvoering vraagt ook om ruimte voor inspecteurs om af te wijken van de standaard. Inspectiediensten gebruiken standaardisering als manier om een consistente werkwijze van inspecteurs te bewerkstelligen - vanuit het idee dat een consistentie bevorderlijk is voor kwaliteit. Het is een manier om het potentiële nadeel van een al te responsieve werkwijze te beperken. Als standaardisering te ver doorslaat, bestaat de kans dat de uitvoering het karakter krijgt van 'ticking boxes'.

Reflectie op het onderzoek

Dit onderzoek vond plaats in de specifieke context van het toezicht op de sectoren luchtvaart en zeevaart door de Inspectie Verkeer en Waterstaat en ook in een bepaalde periode. De processen die zich afspelen op het niveau van de interactie tussen inspecteurs en inspectees, zijn processen die in allerlei toezichtorganisaties spelen. De generaliseerbaarheid van de inzichten in dit onderzoek betreft het belang van het openen van de black box van inspectieprocessen. Dit is interessant en relevant voor een breder scala aan toezichthouders in Europa en daarbuiten. Wat een empirische studie als deze laat zien is dat de complexe werkelijkheid zich lastig laat vangen in eenduidige structuren, regels

en arrangementen. Dat levert geen kant-en-klare antwoorden op die direct toepasbaar zijn in beleid, maar wel inzichten die beleidsmakers en toezichthouders helpen om die complexe werkelijkheid van operationele inspectieprocessen tot op zekere hoogte te erkennen in het ontwerp en uitvoering van beleid.

Summary

Oversight under pressure

‘Failing oversight’⁵¹, ‘enforcement as a problem’ and ‘oversight in crisis’. Phrases like these demonstrate that oversight in the Netherlands is often under pressure. This leads to the attention of directors and policy makers and many initiatives attempting to improve oversight. Inspection authorities seek solutions in innovation and professionalization such as risk-based- and responsive regulation. These innovations generally have a strongly normative character. In enforcement literature limited empirical support for such innovations is found. Because of efficiency- and efficacy reasons these innovations mostly relate to the in- and output of oversight, while there is less insight into the throughput: the operational inspection processes of policy implementation. In this research it is stated that insight in operational inspection processes is necessary for shaping good policy.

Operational inspection processes

In this research oversight is not depicted as an input-output model and a black box in between, but the black box is opened and insights will be gained in the course of operational inspection processes. This research focuses on the way inspectors give substance to oversight as they put policy into practice. The interaction between inspectors and inspectees (the subjects of oversight) is part of this focus and they, together with other actors, are part of a regulatory network. These actors have their own views on what good regulation is. Their views can be conflicting and may vary over time. From literature on policy implementation it is known that decisions at the operational level affect policy outcomes.

Inspectorates are continually implementing regulatory changes; thereby influencing inspectors’ work. On the one hand, there are developments that seem to limit the role of inspectors, such as risk based regulation. At the same time, the appeal on inspectors seems to be increasing when for example ‘open norms’ leave room for interpretation. In addition,

⁵¹ Due to an incongruity between the Dutch and English language the term ‘oversight’ is used instead of the more commonly used terms regulation and enforcement. In this research the Dutch term ‘toezicht’ refers to the activities an inspector conducts which include: gathering information, assessing this information and intervening if rules are violated. This suggests that ‘toezicht’ is broader than ‘enforcement’ but narrower than ‘regulation’, which also includes developing norms (Goosensen and Van der Voort, 2009). In this summary I will use oversight, but regulation and enforcement as well, when appropriate.

inspectors work in a networked society and they are facing an increasing number of criteria on regulation and enforcement. For that reason as well opening the black box is interesting.

Research aim and research questions

This dissertation aims to describe the course of operational inspection processes and gain insights that inspection authorities can use in renewing and improving their oversight.

The main question and four sub-questions are:

How do operational inspection processes run at inspectors and inspectees level and what insights can be gained there that can contribute to improve oversight policies and practices?

1. What can be learned from the literature on the course of operational inspection processes and the trade-offs inspectors make?
2. What policy frameworks are available for operational inspection processes?
3. How do operational inspection processes come into practice?
4. What explanations can be found for the encountered course of events of operational inspection processes?

To answer these questions an interpretative research approach was used: A case study research strategy combined with an ethnographic approach. The aim is to gain in-depth insight into why operational processes progress as observed. The ethnographic method enabled the exploration of the daily work of inspectors and their views on their work. Methods of data collection were: participant observation, interviews, planned discussion groups and questionnaires. Four subcases have been selected within the 'Transport and Watermanagement Inspectorate' case (currently known as Human Environment and Transport Inspectorate) in the domains of aviation and shipping. These international transport sectors are, among other things, selected because of the presence of network characteristics and the presence of interaction between inspectors and inspectees. The researcher was seconded to the Inspectorate on a part-time basis.

Theoretical insights about operational inspection processes (question 1)

Literature recognises that interaction processes between inspectors and inspectees and inspectors' choices affect policy outcomes. First, it appears that the operational inspection process plays a part in the interpretation of rules and the degree of compliance. Second, literature describes that the course of operational inspection processes influences the assessment of the inspectee by the inspector. Third, interaction at the operational level is unpredictable and contributes to unexpected policy outcomes. Finally, it is argued that the

interaction at the operational level is essential to the way in which inspectees perceive pressure from inspections and the quality of regulation and enforcement in general. These insights are enriched with insights from operational practices.

In this research operational inspection processes are defined as a three-step process: 1 Selecting objects or companies. 2 Collecting information. 3 Assessing information and intervening. This model is based on a commonly used definition of 'oversight'. This definition was adjusted after insights gained from a conducted preliminary research. The selection of objects and companies turned out to be such an essential part of inspection processes that it was rewarded an independent step. In addition, the steps 'assessing' and 'intervening' turned out to be so intertwined in practice that they were merged in the model.

To help interpret empirical observations multiple insights from literature and multiple theories were built on. Many independent variables that may influence the course of operational inspection processes are identified in literature. This study uses three categories to classify these variables: 1. Characteristics of the individual inspector; for example whether or not they have a background in aviation and shipping. 2. Characteristics of the inspection organisation. For example, the degree to which oversight is centralised or decentralised. 3. Characteristics of the context in which the inspection organisation is located. Examples that fit into this broad category are the number of inspectees in relation to the number of inspectors, but also the presence or absence of certain actors and characteristics of those actors in that environment. These categories together with the model of operational inspection processes, are used to organise observations and interpret them as well.

This is supplemented with a framework that enables a broad view on operational inspection processes by combining insights from three approaches: street-level approach, principal-agent's model and network approach. In the street-level approach, the main focus is on the inspector's interaction with inspectees. An inspector is a specific type of professional: a street-level bureaucrat. The principal-agent's model focuses on the hierarchical relationship between inspector (the agent) and manager (the principal). Finally, the network approach offers tools for taking into account the broader network of relationships. Each approach is used to answer the following questions:

1. What is the position of the inspector and what tensions arise from this situation?
2. What behaviour do inspectors display when confronted with tensions?
3. What are factors that promote or hinder quality of oversight?
4. What control options and action possibilities does the approach offer?

Policy frameworks on operational inspection processes (question 2)

The first observation is that there are many frameworks of oversight and that these also contain a great variety. For example, the frameworks have been drawn up by various actors. In addition, frameworks are sometimes drawn up very generally, such as a broadly formulated principle of good oversight, or, of a much more practical nature, such as frameworks on inspectors' working methods within the Paris MoU. Variety is also expressed in the many layers of frameworks; from policy- to more operational levels. A second observation is that all these frameworks potentially contradict each other, such as being responsive and consistent at the same time. A third observation is that policy frameworks are often intertwined with more operational frameworks. This is the case, for example, when inspectors develop frameworks themselves. A fourth observation is that despite the large number of frameworks, these are surprisingly often only implicitly accessible to inspectors. It is concluded that the lines commonly drawn between policy and implementation do not appear to be so stringent in practice and that "the policy framework" cannot be defined clearly.

Operational inspection processes in practice (Question 3)

The course of operational inspection processes was studied in four cases in the domains of aviation and shipping. Insight was gained into the role of the variables -that were identified in literature- and are known to influence the course of these kind of processes. It was found that inspectors use many considerations thereby illustrating the complexity of oversight. Findings are presented per step of the inspection process:

Step 1 The assumption is that selection of companies and objects takes place according to the widely accepted policy idea of an analytical approach. In this study this practice is called strategic selection. Many more deliberations than just the policy consideration for selecting objects or companies, appear to be observed. Factors that are at odds with analysis and thus limit the scope of strategic selection are: the (international) organisational context, professional judgment of inspectors, practical considerations and relational- and political considerations. The accumulation of these considerations makes it possible to nuance the degree in which strategic selection takes place. For example, part of oversight does not involve selection at all; at these instances, oversight is demand-driven. Or an alternative selection is preferred for efficiency reasons.

Step 2 Gathering information in practice is a continuous selection process and a certain degree of unpredictability is found. The choices are made by different actors at different moments in time. Operational choices take other considerations into account than policymakers may think appropriate. These are largely prompted by individual characteristics of inspectors (inspectors for example make decisions based on tacit

knowledge) and the situation (practical circumstances for example determine which information can be gathered) , resulting in a less linear and less unambiguous process

Step 3 Assessment and intervention should take place according to the policy principle "soft (lenient) when possible, hard (strict) when necessary" but in practice inspectors choices mainly entail decisions which would be considered lenient. In all cases the inspectors demonstrate a compliance oriented style. This preference can logically be explained by organisational and contextual characteristics. The influence of these characteristics is reinforced by the inspectors' viewpoint: they consider it important to take into account the specific context of the inspection and want to help inspectees to solve problems. Finally, the perceived dichotomy between stricter- and more lenient interventions sometimes proves difficult to bridge.

The influence of 'individual, organisation and regulatory environment' on the course of operational inspection processes

The characteristics of the individual, the organisation and the environment have influenced the course of inspection processes as follows:

Individual: According to inspectors and inspectees, knowledge and expertise play a central role in the implementation of oversight. To them, this is essential for correct and effective enforcement. Especially knowledge of the workfield through practical experience and expertise of inspectors was considered important by both inspectors and inspectees. It is precisely this knowledge that is under pressure due to developments such as the outsourcing of tasks. The influence of individual characteristics of inspectors became particularly visible where there was room for choice of which object to select or which information to collect. Another characteristic of inspectors in the cases under study is that, with one exception, they all had a background in aviation or shipping. Inspectors identify strongly with the sector and profile themselves much less as enforcers.

Organisation: Regarding the organisational characteristics; the distance between the central staff department in The Hague and the decentralised units is striking. All inspectors are part of the same organisation, yet there is also variation in organisational characteristics between them, mainly due to the difference in decentralised departments. Inspectors and their managers do not always experience centrally initiated ideas for oversight development as added value. In the extreme situation, the distance to their own organisation is so great that inspectors perceive the European Agency as the guiding actor for their actions instead of the central department in The Hague.

Regulatory environment: The influence of European- and other international actors is noticeable. Other actors that played a role in the course of operational inspection processes were, for example, shipyards, maintenance companies, other regulators and the media. The way in which these actors influence the operational inspection process is very diverse. The characteristics of the regulatory environment increase the unpredictability of the duration and course of operational inspection processes. This concerns, for example, the practical circumstances that make performing inspections and audits more difficult, such as an access pass that does not work or the search for a parking space. The characteristics of inspectees and the interaction with inspectees were also decisive. For example, building or maintaining relationships with inspectees is an important condition for inspectors to properly perform in their work.

By using the categories individual, organisation, and regulatory environment, the limitations of hierarchical controllability and social engineering of operational inspection processes becomes apparent. By studying all the variables from the perspective of inspectors, insight is also gained into tensions between the various influences. Influences of variables can weaken, undermine or also reinforce each other. Using the three categories has provided insight into the extent to which certain patterns are persistent and therefore more difficult to change. One example is the frequently used compliance based style. The preference for this style can be explained by all three categories. This is due to individual characteristics of inspectors (shipping- or aviation background), characteristics of the organisation (historically evolved this way) and characteristics of the regulatory environment (complex laws and regulations and dependency on inspectees).

Explaining the course of operational inspection processes (Question 4)

The theoretical approaches used each provide explanations for the course of operational inspection processes. Many of these explanations deal with the inspectors' position, the tensions arising from this position and the way in which they subsequently deal with these pressures. These approaches show why policy implementation does not always correspond to general policy views on how oversight should be conducted. The following, partly complementary, explanations for the course of the inspection process have been found for each approach.

Street-level perspective: The Street-level perspective provides explanations for the course of operational inspection processes under so-called street-level conditions. Inspectors make decisions under time pressure and are bound by practical conditions on site. This contributes to the widespread of choices made at policy level. For inspectors it is important to also make choices that contribute to their job satisfaction. Another explanation lies in risk assessments. These are usually carried out based on considerations that are

appropriate to policy but do not always fully correspond to the inspectors' professional values. In addition, tensions have been observed arising from the position of inspectors between organisation and regulatory environment, in direct contact with inspectees. Inspectors in this study even work beyond the boundaries of their organisation, as they visit objects and inspectees' offices. Compared to the clients in Lipsky's study, this study shows a strong identification of inspectors with the industry.

Principal agent approach: The supposed conflict of interest between inspector and manager is present to a limited extent in the cases. They broadly strive for the same objectives. The course of operational inspection processes seems to be explained in a limited way by seeing the inspector as an agent of management and organisation. An explanation lies in the fragmentation of the inspection organisation, whereby it is not always clear who is 'the principal' in the chain from policy to implementation. The presence of principals outside of the inspection organisation, such as European Agencies, provides another explanation for the course of operational inspection processes. The degree of control by the organisation decreases and the distance increases.

Network approach: Reasoning from a network perspective, tensions have been identified that are the result of the characteristics of a network: variety, interdependence, closedness and dynamics. Inspectors, for example, have to deal with strategic behaviour of inspectees and are therefore forced to adopt a more flexible attitude. The network approach provides an explanation for the observed distance between the inspectors and the organisation by labelling the inspection organisation as an intra-organisational network. There are, for example, decentralised implementation units at various locations in the country. In addition, tasks are fragmented in various ways. 'Policy' is also fragmented. It consists of many layers and it is not always clear what 'the policy' is. In addition, several relationships were observed with other actors in the enforcement network. These aspects contribute to the fact that the inspection organisation is less and less positioned in a traditional hierarchical position with regard to inspectors.

Three theoretical approaches are used in this study. All three appear to contribute to the explanation for the course of operational inspection processes. Inspectors as street-level bureaucrats work under certain circumstances in which they sometimes have to (or want to) deviate from standard policy. Furthermore, organisational policy has to compete with the incentives of other principals. Finally, from a network perspective, inspectors use a flexible method of operating in a network and control options of the organisation are limited by network characteristics.

Main question

By answering the sub-questions insight was gained into the course of operational inspection processes, the first part of the main question. The second part of the main question refers to insights that can contribute to improving oversight. The following insights are formulated for use of the Inspectorate in renewing and improving oversight.

- In this research an interpretative approach was used to gain insight into the daily practices of policy implementation. These practices are influenced by decisions that the Inspectorate takes. A narrative description of inspection processes offers a deep insight into daily practice, which cannot be captured in statistics and tables about oversight or in the often somewhat dry policy-analytical language of goals, interventions and effects. The Inspectorate could use this narrative approach more often in evaluation policy.
- Oversight often requires a complex trade-off between different values, that can be difficult to capture in general guidelines or arrangements. It invites 'loose coupling' between policy and implementation: some room between policy and its implementation. Loose coupling between policy and implementation can improve the quality of inspections and audits.
- Probably not all practices that have been identified contribute to an increased quality of oversight. Although no claims are made in this study about quality (the study 'only' opens the black box of the inspection processes), a reasonable assumption is that not all practices provide maximum contribution to quality. It is important that there are sufficient checks and balances within the Inspectorate to 'challenge' existing practices - both concerning the practices and the underlying assumptions about the quality of oversight.
- Loose coupling is admittedly a necessity, however there is a risk that implementation information will have difficulty reaching the policy level and that policy interventions have too little impact on implementation. That is why it is important to properly design the interface between policy and implementation.
- A regular and structured discussion about what quality is and how policymakers and inspectors can contribute to this is beneficial for the quality of oversight. This may sound obvious, but because quality is such a contested concept there may be a strong need to define it unambiguously or to avoid discussion about it.

Reflection on quality of oversight

The insights into operational inspection processes are used to reflect on the concept of 'quality of oversight'.

Quality as problem-solving: The quality of oversight is about achieving the objectives in the law and complying with the provisions regulated by the Inspectorate. In this study it was found that inspectors often try to achieve this by solving concrete problems.

The importance of procedural criteria for quality: Procedural criteria, which are often emphasised in network theories, are also important in the discussion about the quality of supervision. They are important because the interaction between inspectors and inspectees often has a repetitive nature. Examples of such process criteria are: the degree of satisfaction, for example concerning the inspection or audit report; the attitude of the inspectors; whether the process was fair; and whether lasting relationships were established. These criteria are also of importance to increase the inspectors authority, their reports and decisions.

Dominant pedagogical style: In all cases the pedagogical style predominated. A good cooperation between inspector and inspectee appears to be of added value on the basis of insights from this study. It is of course questionable whether this works with malicious inspectees.

Balance independency - organising involvement: 'Independency' is important to operational inspection processes, for example in the relation inspectors - inspectees. Inspectors in this study mention in the planned discussion groups that they mainly see the advantages of a close relationship with inspectees but are aware of the potential disadvantages of the pedagogical style, such as regulatory capture. Organising a balance between independence and involvement is of importance to the quality of oversight.

Learning – both by inspectors and inspectees: Learning is an important substantive criterion that plays a role in discussions about quality. Inspectees indicate in the questionnaire as well as in conversations with the researcher that this form of learning is limited. They believe that they know their object and their company best and believe they are well informed on legislation. Learning is also about inspectors learning. They increase their professional knowledge of the sectors they regulate while carrying out inspections and audits and they learn about the 'profession of regulators'.

Recognition of the inspectors' tacit knowledge: Tacit knowledge is intuitive knowledge, which is not always easy to objectify. I noticed that inspectors do not always feel valued in the organisation. The increasing systematization of oversight can perhaps be seen as a violation of professionalism and their tacit knowledge. Stronger recognition of the tacit knowledge of inspectors can contribute to the quality of supervision, in terms of content, but also because this is a recognition of their knowledge and can thus motivate inspectors in their work.

The great role of practical circumstances: Extremely practical matters, such as an access pass that does not work, can strongly influence the inspection process. These matters are so practical that they are not included in the policy considerations, but they are very relevant nonetheless. When thinking quality through, the impact of these extremely practical barriers must be taken into account and removing these barriers can lead to an improvement in quality.

Again a loose coupling: A loose coupling between policy and implementation also requires room for inspectors to deviate from standards. Inspection authorities use standardisation as a way to achieve a consistent way of working for inspectors - based on the idea that consistency is conducive to quality. It is a way of limiting the potential drawback of an overly responsive method. If standardisation goes too far, there is a chance that the implementation will take on the character of 'ticking boxes'.

Reflection on the research

This research took place in the specific context of regulation of the aviation and maritime sectors by the Transport and Watermanagement Inspectorate and also in a certain time frame. The processes that take place at the level of interaction between inspectors and inspectees are processes that take place in all kinds of supervisory organisations. The generalisability of the insights in this research concerns the importance of opening the black box of inspection processes. This is interesting and relevant to a wider range of regulators in Europe and beyond. What an empirical study like this shows is that complex reality is difficult to capture in unambiguous structures, rules and arrangements. This does not provide ready-made answers that are directly applicable in policy, but it does provide insights that help policymakers and regulators to recognise the complex reality of operational inspection processes to a certain extent in the design and implementation of policy.

Referenties

- Aalders, M.V.C. (1987). *Regeltoepassing in de Ambtelijke Praktijk van Hinderwet en Bouwtoezichtafdeling*. Groningen: Wolters Noordhoff.
- Alford, J. (2002). Why Do Public-Sector Clients Coproduce? Toward a Contingency Theory. *Administration & Society*, 34(1), 32-56.
- Algemene Rekenkamer. (1998). *Toezicht op uitvoering publieke taken*. Den Haag.
- Ayres, I., & Braithwaite, J. (1992). *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Oxford: Oxford University Press.
- Baarda, D.B., & Goede de, M.P.M. (1995). *Basisboek methoden en technieken: praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Babbie, E.R. (1998). *The practice of social research*. Belmont: Whadsworth.
- Baldwin, R. (1995). *Rules and Government*. Oxford: Clarendon.
- 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.
- Baldwin, R., & Cave, M. (1999). *Understanding Regulation: theory, strategy and practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Baldwin, R., october 2000). *Is Regulation Right?* London: London School of Economics and Political Science.
- Bardach, E., & Kagan, R.A. (1982). *Going by the Book: the Problem of Regulatory Unreasonableness*. Philadelphia: Temple University Press.
- Becker, G. (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, 76(3), 169.
- Bekkers, V.J.J.M., Fenger, M., Homburg, V., & Ringeling, A. (2003). De Praktijk van Integrale Handhaving op Lokaal Niveau. *Bestuurswetenschappen*, 57(6), 449-473.
- Bekkers, V.J.J.M., Homburg, V.M.F., & Ringeling, A. (2002). Informatierelaties in Toezichtarrangementen. *Bestuurswetenschappen*, 56(6).
- Bex, P.M.H.H., & Sterrenburg, J.P. (2007). *Belevingsonderzoek VROM-Inspectie, Onderzoek onder 50 bedrijven naar de beleving van de VROM-Inspectie*. Nieuwegein: SIRA Consulting.
- Black, D. (1980). *The manners and customs of the police*. New York: Acedamic press.
- Black, J. (2002). Regulatory Conversations. *Journal of Law and Society*, 29(1), 163-196.
- Boek, J.L.M., & Visser, R.A. (2005). *Spanningsvelden in de handhaving*. In E. Rechtshandhaving (Red.), *Handhaven: eerst kiezen, dan doen*. Den Haag.
- Borghouts, H.C.J.L. (2002). Perspectieven voor Effectiviteit en Geloofwaardigheid. *Bestuurskunde*, 11(3), 140-148.

- Breukers, S., & Gestel van, R.A.J. (2004). Grote Klasse: Kansen en risico's bij het toezicht op de zeescheepvaart. *Bestuurskunde*, 13(5).
- Brodin, E. Z. (2012). "Reflections on Street-Level Bureaucracy: Past, Present, and Future." *Public Administration Review* 72(6): 940-949.
- Burke, R.H. (1998). The socio-political context of zero tolerance policing strategies. *Policing: International Journal of Police Strategies and Management*, 21(4), 666-682.
- Coolsma, C., & Wiering, M. (Reds.). (2001). *Handhaving in Stukken. Beschouwingen over theorie en praktijk van de handhaving van recht*. Amsterdam: Siswo / Instituut voor Maatschappijwetenschappen.
- Coolsma, C., van Reenen, P., & Wiering, M. (2001). Handhaving in drie stukken. In C. Coolsma & M. Wiering (Reds.), *Handhaving in stukken Beschouwingen over theorie en praktijk van de handhaving van recht*. Amsterdam: Siswo/Instituut voor maatschappijwetenschappen.
- Darby, J. L., Fugate, B.S., Murray, J.B. (2019). "Interpretive research." *The International Journal of Logistics Management* 30(2): 395-413.
- De Bruijn, E., & Teisman, G. (2020) *Prioritering bij toezichthouders: Een onderzoek naar risicogestuurd toezicht*. Den Haag: Boom criminologie.
- De Bruijn, H., & Koopmans, M. (2005). *Enforcing the law: Strategies used by regulatees and enforcement officials*. Poster gepresenteerd tijdens European Conference on Political Research.
- De Bruijn, H., & Ten Heuvelhof, E. (2005). *Handhaving: het spel tussen inspecteurs en inspectees*. Utrecht: Lemma B.V.
- De Bruijn, H., & Ten Heuvelhof, E. (2007). *Management in netwerken, Over veranderen in een multi-actorcontext*. Den Haag: Lemma.
- De Jong, J. (2016). Interview: 'Frontlijnwerk is duidelijker geworden – niet eenvoudiger': In gesprek met Michael Lipsky. *Tijdschrift voor Criminologie*, 58(4).
- De Ridder, J. (1990). *Toezicht in de Ruimtelijke Ordening*. Deventer: Kluwer.
- De Wolf, I.F., & Janssens, F.J.G. (2007). Effects and side effects of inspections and accountability in education: an overview of empirical studies. *Oxford Review of Education*, 33(3), 379-396.
- Denkers, A.J.M., Peeters, M.P., & Huisman, W. (2013). *Waarom organisaties de regels naleven; Over individuele motieven, de ethische bedrijfscultuur en de mores in de branche*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Dijkstra, W., & Smit, J. (1999). *Onderzoek met vragenlijsten, een praktische handleiding*. Amsterdam: VU Uitgeverij.
- Durose, C. (2007). Beyond 'street level bureaucrats': Re-interpreting the role of front line public sector workers. *Critical Policy Studies*, 1(2), 217-234.
- Durose, C. (2011). Revisiting Lipsky: Front-Line Work in UK Local Governance. *Political Studies*, 59(4), 978-995.

- Eenduidig toezicht. (2007). *Handleiding Meetmethodiek Toezichtlasten (MTL)*. ? : SIRA Consulting.
- Eggertsson, T. (1990). *Economic behaviour and institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ehren, M.C.M. (2006). *Toezicht en schoolverbetering*. Delft: Eburon Academic Publishers.
- Ehren, M.C.M., & Visscher, A.J. (2006). Towards a theory on the impact of school inspections. *British Journal of Educational Studies*, 54(1), 51-72.
- Eijlander, P., Evers, G.J.M., & Gestel van, R.A.J. (2003). Certificatie binnen kaders: Naar een verantwoorde en consistente toepassing van certificatie en accreditatie in het overheidsbeleid. *Beleidswetenschap*, 4, 358-380.
- Eijlander, P., van Gestel, R., Ligthart, W., & Waslander, S. (2002). *Dilemma's rond toezicht. Opstellen over de werking van toezichtsarrangementen*. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers BV.
- Etienne, J. (2013). Ambiguity and relational signals in regulator–regulatee relationships. *Regulation & Governance*, 7(1), 30-47.
- Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving. (2006). *Tafel van Elf, een veelzijdig instrument*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Fairman, R., & Yapp, C. (2005). Enforced Self-Regulation, Prescription, and Conceptions of Compliance within Small Businesses: The Impact of Enforcement. *Law & Policy*, 27(4), 491-519.
- Fischer. (1995). *Evaluating Public Policy*. Wadsworth: Wadsworth Publishing.
- Frank, N., & Lombness, M. (1988). Gaining Regulatory Compliance: Law Enforcement and Power in an Interactionist Perspective. *Administration & Society*, 20(1), 71-91.
- Grabosky, P., & Braithwaite, J. (1986). *Of Manner Gentle, Enforcement Strategies of Australian Business Regulatory Agencies*. Melbourne: Oxford University Press.
- Goosensen, H.R., & Van der Voort, H.G. (2009) *Risk based oversight: the story of street-level inspectors*. Paper presented at the LSA Annual Meeting, Denver.
- Groeneveld, S.M. (2016). *Het belang van bureaucratie. Omgaan met ambivalentie in publiek management [oratie]*. Universiteit Leiden.
- Guest, G., Bunce, A., & Johnson, L. (2006). *How Many Interviews Are Enough?: An Experiment with Data Saturation and Variability* (Vol. 18, pp. 59-82).
- Gunningham, N. (2011). Strategizing Compliance and Enforcement: Responsive Regulation and Beyond. In C. Parker & V. L. Nielsen (Reds.), *Explaining Compliance, business responses to regulation*. Chaltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Gunningham, N., & Sinclair, D. (2017). Smart Regulation. In P. Drahos (Red.), *Regulatory Theory: Foundations and applications*. Canberra, Australia: ANU Press, The Australian National University.
- Gunningham, N., Grabosky, P., & Sinclair, D. (1998). *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*. Oxford: Clarendon Press.

- Hammersley, M., & Atkinson, P. (1995). *Ethnography: Principles in Practice*. London: Routledge.
- Hasenfeld, Y. (1983). *Human Service Organizations*. New Jersey: Prentice Hall.
- Hartendorp, R.C. (2020). *Naar m(e)er rechtspraak? [oratie]*. Universiteit Leiden.
- Hawkins, K. (1984). *Environment and Enforcement. Regulation and the Social Definition of Pollution*. Oxford: Clarendon Press (Oxford University Press).
- Hawkins, K. (Red.). (1992). *The Uses of Discretion*. Oxford: Clarendon Press.
- Hawkins, K., & Hutter, B.M. (1993). The Response of Business to Social Regulation in England and Wales: An Enforcement Perspective. *Law & Policy*, 15(3), 199-218.
- Hawkins, K.O., & Thomas, J.M. (Reds.). (1984). *Enforcing Regulation; Policy and Practice* (Vol. 1). Boston, the Hague and London: Kluwer Nijhoff.
- Hawkins. (1983). Bargain and Bluff; Compliance Strategy and Deterrence in the Enforcement of Regulation. *Law and Policy Quarterly*, 5(1), 35-73.
- Hazeu, C.A. (2000). *Institutionele economie. Een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Heritier, A. (2001). *Regulator-Regulatee Interaction in the Liberalized Utilities: Access and Contract Compliance in the Rail Sector*. Max Planck Institute for Research on Collective Goods.
- Hill, M., & Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy*. London: Sage publications.
- Hood, C., James, O., Scott, W.R., Jones, G.W., & Travers, T. (1999). *Regulation inside Government / Waste-Watchers, Quality Police and Sleaze-Busters*. Oxford: Oxford University Press.
- Huisman, W., & Beukelman, A. (2007). *Invloeden op regelnaleving door bedrijven, inzichten uit wetenschappelijk onderzoek*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Hupe, P. (2013). Dimensions of Discretion: Specifying the Object of Street-Level Bureaucracy Research. *DMS-Der Moderne Staat Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, (2).
- Hutter, B.M. (1988). *The Reasonable Arm of the Law? The Law Enforcement Procedures of Environmental Health Officers*. Oxford: Clarendon Press.
- Hutter, B.M. (1989). Variations in Regulatory Enforcement Styles. *Law & Policy*, 11(2), 153-174.
- Hutter, B.M. (1997). *Compliance: Regulation and Environment*. Oxford: Clarendon Press.
- In 't Veld, R., van Twist, M., & Boogmans. (1998). *Toezicht een kwestie van vertrouwen*. Den Haag: Bestad.
- Inspectie Verkeer en Waterstaat. (2004). *Toezicht in beweging, Ontwikkelingen in het toezicht van Verkeer en Waterstaat*. Den Haag.
- Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement. (2004). *Goed toezicht is van iedereen. Een onderzoek naar het toezichtstelsel binnen het domein openbare orde en*

- veiligheid, uitgevoerd door het COT instituut voor veiligheids- en crisismanagement.
- Jensen, M.C., & Meckling, W.H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360.
- Kagan, R.A. (1978). *Regulatory Justice: Implementing a Wage-Price Freeze*. New York: Russell Sage Foundation.
- Kagan, R.A. (1989). Editor's Introduction: Understanding Regulatory Enforcement. *Law & Policy*, 11(2), 89-117.
- Kagan, R.A. (1994). Regulatory Enforcement. In D. H. Rosenbloom & R. D. Schwartz (Eds.), *Handbook of Regulation and Administrative Law* (pp. 383-421). New York: Mark Dekker Inc.
- Kagan, R.A., & Scholz, J.T. (1984). The "Criminology of the Corporation" and Regulatory Enforcement Strategies. In K. O. Hawkins & J. M. Thomas (Eds.), *Enforcing Regulation; Policy and Practice* (pp. 67-95). Boston, the Hague and London: Kluwer Nijhoff.
- Kagan, R.A., Gunningham, N., & Thornton, D. (2003). Explaining corporate environmental performance: How does regulation matter? *Law & Society Review*, 37(1), 51-90.
- Kirchler, E. (2006). *Cops against robbers or service for clients? Tax climate and interaction styles between tax authorities and taxpayers*.
- Klijn, E.H., & Koppenjan, J.F.M. (2000). Public Management and Policy Networks. *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 2(2), 135-158.
- Kluin, M.H.A., (2014). *Optic Compliance: Enforcement and compliance in the Dutch Chemical Industry*. Ridderkerk: Ridderprint B.V.
- Kolthoff, E., Loyens, K., & Verhage, A. (2016). Street-level bureaucracy en actoren in de veiligheidszorg. [Editors introduction]. *Tijdschrift voor criminologie*, (4).
- Koolhaas, E. (1990). Milieu, handhavingsstrategieën en beleid. De noodzaak tot het maken van keuzes. *Justitiële verkenningen*, 9, 92-109.
- Koppell, J.G.S. (2005). Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of "Multiple Accountabilities Disorder". *Public Administration Review*, 65(1), 94-108.
- Leeuw, F.L., & Willemsen, F. (2006). Toezicht en inspectie: trends, kosten en baten. *Nederlands juristenblad*, 37.
- Lindblom, C.E. (1959). The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy; dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Loyens, K. (2015). Law enforcement and policy alienation: Coping by labour inspectors and federal police officers. In P. Hupe, M. Hill & A. Buffat (Eds.), *Understanding Street-Level Bureaucracy*: Policy Press.

- Mascini, P., & van Wijk, E. (2009). *Responsive regulation bij de Voedsel en Waren Autoriteit. Een empirisch onderzoek naar de theoretische veronderstellingen*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- May, P.J., & Winter, S. (2000). Reconsidering styles of regulatory enforcement: patterns in Danish agro-environmental inspection. *Law & Policy*, 22, 143-161.
- May, P.J., & Winter, S.C. (2011). Regulatory enforcement styles and compliance. In C. Parker & V. L. Nielsen (Reds.), *Explaining Regulatory Compliance Business responses to Regulation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- May, P.J., & Wood, R.C. (2003). At the Regulatory Frontlines: Inspectors' Enforcement Styles and Regulatory Compliance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(2), 117-139.
- Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2000). State Agent or Citizen Agent: Two Narratives of Discretion. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 10(2), 329-358.
- Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2012). Social Equities and Inequities in Practice: Street-Level Workers as Agents and Pragmatists. *Public Administration Review*, 72(s1), S16-S23.
- McBarnet, D., & Whelan, C. (1999). Challenging the Regulators: Strategies for Resisting Control. In C. McCrudden (Red.), *Regulation and Deregulation - Policy and Practice in the Utilities and Financial Services Industries* (pp. 450). Oxford: Clarendon Press.
- Mertens, F., Scherpenisse, Jorren., Van der Steen, Jorren. (Red.). (2014). *Refelecties op de ontwikkeling en professionalisering van het toezicht*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Mertens, F.J.H. (2006). *Toezicht in een polycentrische samenleving [Oratie]*. Technische Universiteit Delft.
- Mertens, F.J.H. (2011). *Inspecteren, Toezicht door inspecties*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.
- Mertens, F. J. H., Muller, E.R., Winter, H.B. Eds. (2015). *Toezicht, inspecties en autoriteiten in Nederland*, Wolters Kluwer Nederland B.V.
- Mertens, F.J.H. (2015). Marieke Kluin- Optic Compliance: Enforcement and compliance in the Dutch Chemical Industry. Proefschrift TU Delft 2014 (boekbespreking). (1)
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2005). *Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht. De kaderstellende visie op toezicht 2005 Tweede Kamer vergaderjaar 2005-2006, 27831, nr 15*. Den Haag.
- Mitnick, B.M. (1982). Regulation and the theory of agency. *Review of Policy Research*, 1(3), 442-453.
- Murphy, K. (2016). Turning defiance into compliance with procedural justice: Understanding reactions to regulatory encounters through motivational posturing. *Regulation & Governance* 10(1): 93-109.

- Nielsen, V.L. (2006a). Are street-level bureaucrats compelled or enticed to cope? *Public Administration*, 84(4), 861-889.
- Nielsen, V.L. (2006b). Are Regulators Responsive? *Law & Policy*, 28(3), 395-416.
- Nielsen, V.L. (2007). Differential Treatment and Communicative Interactions: Why the Character of Social Interaction is Important. *Law & Policy*, 29(2), 257-283.
- O'Reilly, K. (2005). *Ethnographic methods*. Abingdon: Routledge.
- Ottow, A.T. (2015a). Toezicht onder vuur. *Tijdschrift voor Toezicht*, 6(3), 24-30.
- Ottow, A.T. (2015b). *Market and Competition Authorities: Good Agency Principles*: Oxford University Press.
- Ottow, A.T., & Robben, P.B.M. (2012). De toezichthouder als koorddanser. *Tijdschrift voor toezicht*, 3(3), 32-35.
- Parker, C., & Nielsen, V.L. (Eds.). (2011). *Explaining Compliance, Business Responses to Regulation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Pautz, M.C., & Wamsley, C.S. (2012) Pursuing Trust in Environmental Regulatory Interactions: The significance of Inspectors' Interactions with the Regulated Community. *Administration & Society*, 44(7), 853-884.
- Pepper, A., & Gore, J. (2015). Behavioral Agency Theory: New Foundations for Theorizing About Executive Compensation. *Journal of Management*, 41(4), 1045-1068.
- Peters, V. (1995). De case-study. In H. Hüttner, K. Renckstorf & F. Wester (Eds.), *Onderzoekstypen in de communicatiewetenschap*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Picciotto, S.O.L. (2007). Constructing Compliance: Game Playing, Tax Law, and the Regulatory State. *Law & Policy*, 29(1), 11-30.
- Reiss, A.J. (1984). Selecting Strategies of Social Control over Organisational Life. In K. Hawkins & J. M. Thomas (Eds.), *Enforcing Regulation*. Boston.
- Rice, D. (2013). Street-Level Bureaucrats and the Welfare State. *Administration & Society*, 45(9), 1038-1062.
- Robinson, A.L. (2003). The impact of police social capital on officer performance of community policing. *Policing: International Journal of Police Strategies and Management*, 26(4).
- Romzek, B.S., & Johnston, J.M. (2005). State Social Services Contracting: Exploring the Determinants of Effective Contract Accountability. *Public Administration Review*, 65(4), 436-449.
- Rutz, S., Mathew, D., Robben, P., & de Bont, A. (2017). Enhancing responsiveness and consistency: Comparing the collective use of discretion and discretionary room at inspectorates in England and the Netherlands. *Regulation & Governance*, 11(1), 81-94.
- Sinclair, D. (1997). Self-Regulation versus Command and Control? Beyond False Dichotomies. *Law & Policy*, 19, 529?

- Six, F. (2010). Vertrouwen in toezicht. *Tijdschrift voor Toezicht*, 1(4), 6-26.
- Sparrow, M.K. (2000). *The Regulatory Craft, Controlling Risks, Solving Problems, and Managing Compliance*: Brookings Institution Press.
- Steenhuisen, B., & Van der Voort, H. (2015). Toezicht en waarden. In F. J. H. Mertens, E. R. Muller & H. B. Winter (Reds.), *Toezicht, inspecties en autoriteiten in Nederland* (pp. 109/128): Wolters Kluwer Nederland B.V.
- Steenhuisen, B.M. (2009). *Competing Public Values. Coping strategies in heavily regulated utility industries*. Delft: TU Delft.
- Ten Heuvelhof, E.F. (2016). *Strategisch gedrag in netwerken*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- Transport and Watermanagement Inspectorate, S.I. (2009). *Inspection programme 2009, Supervision of the Recognised Organisations*.
- Tummers, L., Vermeeren, B., Steijn, B., & Bekkers, V. (2012). Public Professionals and Policy implementation. *Public Management Review*, 14(8), 1041-1059.
- Van de Bunt, H.G., Van Erp, J.G., & Van Wingerde, K., (2007). Hoe stevig is de piramide van Braithwaite? *Tijdschrift voor criminologie*, 49(4), 386-399.
- Van de Peppel, R.A. (1995). *Naleving van milieurecht; toepassing van beleidsinstrumenten op de Nederlandse verfindustrie*. Deventer: Kluwer.
- Van den Broek, P. (2015). Samenwerkende rijksinspecties. In F. J. H. Mertens, E. R. Muller & H. B. Winter (Reds.), *Toezicht, inspecties en autoriteiten in Nederland* (pp. 541-564): Wolters Kluwer Nederland B.V.
- Van der Heijden, J. (2009). *Building regulatory enforcement regimes. Comparative analysis of private sector involvement in the enforcement of public building regulations*. Amsterdam: IOS Press BV.
- Van der Pligt, J., Koomen, W., & van Harreveld, F. (2007). *Bestrafen, belonen en beïnvloeden. Een gedragswetenschappelijk perspectief op handhaving*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Van der Vijver, C.D., & Kouwenhoven, R.M. (2004). *Handhaven: eerst kiezen, dan doen. Bestuurlijke mogelijkheden en beperkingen*. Den Haag: Expertisecentrum Rechtshandhaving.
- Van der Voort, H.G. (2013). *Naar een drie-eenheid van co-regulering. Over spanningen tussen drie toezichtregimes*. Nootdorp: Sandedruk.
- Van de Walle, S. and N. Raaphorst (2018). *Inspectors and Enforcement at the Front Line of Government*, Springer International Publishing.
- Van Doorn, J.A.A., & Lammers, C.J. (1976). *Moderne sociologie, een systematische inleiding*. Utrecht: Uitgeverij Het Spectrum.
- Van Erp, J. (2007). *Informatie en communicatie in het handhavingsbeleid. Inzichten uit wetenschappelijk onderzoek*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

- Van Snellenberg, T., & Van de Peppel, R. (1999). Zicht op naleving. In C. Coolsma & M. Wiering (Reds.), *Handhaving in stukken Beschouwingen over theorie en praktijk van de handhaving van recht*. Amsterdam: Siswo/Instituut voor maatschappijwetenschappen.
- Van Stokkum, B. (2004). *Handhaven: eerst kiezen, dan doen. Sociaal wetenschappelijke mogelijkheden en beperkingen*. Den Haag: Ministerie van Justitie, Expertisecentrum Rechtshandhaving.
- Van Wingerde, C.G. (2012). *De afschrikking voorbij*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Van Wingerde, C.G., Mascini, P., & Barth, J.W. (2018). *De praktijk van toezicht in een neoliberal tijdperk*. Den Haag: Boom Uitgevers.
- Velders, R., & Brunia, M. (2013). *Begrippenkader rijksinspecties*. Den Haag, Inspectieraad.
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2003). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Utrecht: Lemma.
- Vranken, J., & Henderickx, E. (1996). *Het speelveld en de spelregels, een inleiding tot de sociologie*. Leuven: Acco
- Waterman, R.W., & Meier, K.J. (1998). Principal-Agent Models: An Expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 173-202.
- Weening, H.M., (2006) *Smart Cities: Omgaan met onzekerheid*. Delft: Eburon.
- Welp, P., Bokhorst, M., & De Goede, P. (2015). Effecten en evaluatie van toezicht. In F. J. H. Mertens, E. R. Muller & H. B. Winter (Reds.), *Toezicht, inspecties en autoriteiten in Nederland*: Wolters Kluwer.
- Wiering, M. (2000). Contexten van handhaving bij de mestregelgeving in Nederland en Vlaanderen. In W. Bakker & F. van Waarden (Reds.), *Ruimte rond Regels, Stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*. Amsterdam: Boom.
- Wiering, M.A. (1999). *Controleurs in Context: Handhaving van mestwetgeving in Nederland en Vlaanderen*. Lelystad: Koninklijke Vermande.
- Winter, S.C. (2002). *Explaining Street-Level Bureaucratic behaviour in social and regulatory policies*. Poster gepresenteerd tijdens Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston.
- WRR (2013). *Toeziën op publieke belangen, naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Yin, R.K. (2003). *Case Study Research, Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Figuren index

Figuur 1.1 Criteria voor de kwaliteit van het toezicht	11
Figuur 1.2 Organogram van de IVW ten tijde van de dataverzameling (2006-2010)	19
Figuur 1.3 Samenhang tussen verschillende invalshoeken	21
Figuur 2.1 Schematische weergave van het netwerk van toezicht.....	24
Figuur 2.2 Conceptueel model voor de stappen van het operationele inspectieproces.....	32
Figuur 2.3 Conceptueel model inclusief drie clusters onafhankelijke variabelen	38
Figuur 2.4 Schematische weergave van twee mogelijke taakopvattingen van het toezicht	49
Figuur 2.5 Conceptueel model voor operationele inspectieprocessen	54
Figuur 3.1 Schematische weergave van relaties in een netwerk van toezicht	58
Figuur 4.1 Conceptueel model voor de stappen van het operationele inspectieproces.....	80
Figuur 4.2 Conceptueel model voor operationele inspectieprocessen	81
Figuur 4.3 Vier basisvormen van het design van een case-studie	87
Figuur 5.1 Weergave shipmovements.....	108
Figuur 7.1 Deel van de MAR-team inspections planning sheet	196
Figuur 8.1 Factorenmodel AOC-houders genaamd risicomodel Terpstra	242
Figuur 8.2 Een deel van de AUDIT inspection checklist	243

Tabel index

Tabel 2.1 Twee stijlen van handhaving.....	25
Tabel 2.2 Matrix over- en under-enforcement.....	28
Tabel 3.1 Theoretisch raamwerk	77
Tabel 4.1 Theoretisch raamwerk	82
Tabel 4.2 Selectiecriteria	90
Tabel 4.3 Subcases.....	91
Tabel 5.1 De belangrijkste verschillen tussen vlaggenstaat- en havenstaat toezicht.....	107
Tabel 5.2 Het operationele inspectieproces per stap samengevat	137
Tabel 5.3 Kenmerken Zeevaart Reders in de categorie 'organisatie'	140
Tabel 5.4 Kenmerken Zeevaart Reders in de categorie 'individue'	141
Tabel 5.5 Kenmerken Zeevaart Reders in de categorie 'omgeving'	142
Tabel 6.1 Door Nederland aangewezen klassenbureaus.....	146
Tabel 6.2 Verschillen en overeenkomsten tussen twee typen audits	152
Tabel 6.3 Het operationele inspectieproces per stap samengevat	179
Tabel 6.4 Kenmerken Zeevaart Klassen in de categorie 'organisatie'	181
Tabel 6.5 Kenmerken Zeevaart Klassen in de categorie 'individue'	182
Tabel 6.6 Kenmerken Zeevaart Klassen in de categorie 'omgeving'	183
Tabel 7.1 Overeenkomsten en verschillen tussen typen inspecties.....	194
Tabel 7.2 Het operationele inspectieproces per stap samengevat	230
Tabel 7.3 Kenmerken Luchtvaart onderhoudsbedrijven in de categorie 'organisatie'	232
Tabel 7.4 Kenmerken Luchtvaart onderhoudsbedrijven in de categorie 'individue'	233
Tabel 7.5 Kenmerken Luchtvaart onderhoudsbedrijven in de categorie 'omgeving'	234
Tabel 8.1 Het operationele inspectieproces per stap samengevat	264
Tabel 8.2 Kenmerken Luchtvaart maatschappijen in de categorie 'organisatie'	266
Tabel 8.3 Kenmerken Luchtvaart maatschappijen in de categorie 'individue'	266
Tabel 8.4 Kenmerken Luchtvaart maatschappijen in de categorie 'omgeving'	267
Tabel 9.1 Overzicht cases op hoofdlijnen	272
Tabel 9.2 Samenvatting Selecteren in vier cases.....	315
Tabel 9.3 Samenvatting Informatie verzamelen in vier cases (1/2)	316
Tabel 9.4 Samenvatting Informatie verzamelen in vier cases (2/2)	317
Tabel 9.5 Samenvatting Beoordelen + interveniëren in vier cases	318

Curriculum Vitae

Hester Goosensen (1982) begon na haar VWO aan een studie Bestuurskunde aan de Universiteit Twente. Daar gaf zij invulling aan haar studie met een minor psychologie en een profiel veiligheid. Haar master sloot zij af met een onderzoek bij de Politie Twente waarbij zij wijkagenten in de praktijk observeerde. Zij werkte als promovenda in een functie die het resultaat was van een samenwerking tussen de TU Delft en de Inspectie Verkeer en Waterstaat, waar zij gedurende vier jaar in deeltijd gedetacheerd was. Zij werkte vervolgens als adviseur nalevingsexpertise bij het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid in Utrecht. Hier verdiepte zij zich verder in de thema's toezicht, handhaving en veiligheid. De afgelopen periode heeft Hester zich vanuit Brabant gericht op het afschrijven van dit proefschrift.



‘Falend toezicht’, ‘handhaving als probleem’, ‘toezicht onder vuur’ en ‘toezicht in crisis’. Uitspraken als deze laten zien dat het toezicht in Nederland vaak onder druk staat. Dat leidt tot veel aandacht van bestuurders en beleidsmakers - en tot een veelheid aan initiatieven om het toezicht te verbeteren.

Dit boek gaat over toezicht - en richt zich op het meest operationele niveau van toezicht: de interacties tussen inspecteurs en inspectees. De onderzoeker volgde inspecteurs van de Inspectie Verkeer en Waterstaat bij inspecties en audits in de sectoren luchtvaart en zeevaart. Ze opent de ‘black box’ van de uitvoering.

De veronderstelling was dat inzicht in deze operationele processen noodzakelijk is om goed beleid te kunnen maken. Inzicht in de operatie, vermindert de kans op onverwachte en ongewenste uitwerkingen van beleid.

Dit boek geeft een diepgaand inzicht in het toezicht op het meest operationele niveau. Het staat vol met observaties die een rijk beeld opleveren van de interactie tussen inspecteurs en inspectees. Het laat zien dat inspecteurs een veelheid van overwegingen hanteren wanneer zij inspecties en audits uitvoeren en biedt waardevolle inzichten voor beleidsmakers en toezichthouders.

