

Werk in een wantrouwende wereld

*Omvang en oorzaken van een uitdijende
controle-industrie*

Samenvatting

Fraude lijkt vaker voor te komen. Dat voedt een vraag naar controles. Dit paper schetst de diversiteit van aanbod waarmee aan die vraag voldaan wordt: publieke toezichhouders natuurlijk, maar ook commerciële informatieverstellers en benchmarkers, zelfregulerende verenigingen, keurmerkleveranciers, certificeerders en accreditatieorganisaties, bedrijfsinterne controle- en managementsystemen, en controles op controles. Meer dan een miljoen Nederlanders verdienen hun boterham in deze uitdijende controle-industrie, dat is 14% van de beroepsbevolking. Het paper bespreekt naast fraude andere oorzaken van deze groei, waaronder, paradoxaal genoeg, het liberaliserings- en dereguleringsbeleid. Allen dragen bij aan een gevoel van risico en onzekerheid. Tegenover enkele nadelige gevolgen van deze trend staat echter een belangrijk voordeel: werk! Economen hebben lang gedacht dat transactiekosten er zijn voor de transacties. Maar het lijkt wel alsof transacties er zijn voor de transactiekosten.

Frans van Waarden

Frans van Waarden is hoogleraar Organisatie en Beleid aan de Universiteit Utrecht en fellow van het University College Utrecht. Hij studeerde sociologie in Toronto en Leiden, was voorheen werkzaam aan de Universiteiten van Leiden en Konstanz en visiting scholar in Wenen, Leipzig, Stanford, Berkeley, het European University Institute in Florence en het NIAS in Wassenaar. Hij publiceerde over arbeidsverhoudingen, techniekgeschiedenis, innovatie, katoenindustrie, belangengroepen en corporatisme, verzorgingsstaat, ondernemersorganisaties, de relatie overheid – bedrijfsleven, openbaar bestuur, stijlen van regelgeving en -handhaving en marktwerking en deregulering.

Correspondentiegegevens:

Prof. dr. Frans van Waarden, University College,
Utrecht University, Postbus 80145, 3508 TC Utrecht
Telefoon: +31-30-253-4820
e-mail: F.vanwaarden@fss.uu.nl

1. Fraudes

Postbankpinpasfraude, teakhoutfondsfraude, DNA-afslankpilfraude, de kranten staan er vol mee. We lichten elkaar op, van hoog tot laag in de samenleving (steunfraude, misbruik van voorkennis), in vele sectoren (HBO-fraude, zorgfraude, bouwfraude); we lichten de overheid op (huursubsidiefraude, identiteitsfraude), we lichten bedrijven op (verzekeringsfraude, software piraterij), bedrijven lichten ons burgers op (voedselversnijding, accountancyfraude, taxifraude (Van Waarden 1998a)).

Soms gaat het om gigantische bedragen. Beleggers in grootgrutter Ahold verloren op 24 februari 2003, toen het nieuws van de boekhoudfraude bekend werd, 5,5 miljard Euro oftewel 62% van hun bezit, en over heel 2003 89%. Vaker betreft het kleinere sommen: Minister Veerman die in zijn dienst-BMW naar zijn boerderij in Frankrijk rijdt. En soms gaat het alleen maar om de eer, zoals met de prestatiefraude van de bergbeklimmer Ronald Naar die ten onrechte beweerde dat hij de Nanga Parbat beklommen had (*Volkskrant* 23-4-03). Maar eer kan ook geld zijn: voor Floyd Landis, dankzij doping, bij de Tour de France.

Fraude lijkt vaker voor te komen. De spectaculaire boekhoudfraudes van Enron en Ahold zijn alleen al zonder weerga in de geschiedenis (vgl. Lakeman 2005). PriceWaterhouseCoopers (2005) meldt in haar 'Economic Crime Survey 2005' dat 45% van 3634 ondervraagde ondernemers in 34 landen fraude rapporteerden, een toename met 22% ten opzichte van 2003. Molenaar (2006, 59) rapporteerde een schade voor de overheid in 2002 door belasting- en economische fraude van 689 mln en door sociale verzekeringsfraude van 150 mln. Bedrijven leden in 2004 een verlies van 5,7 miljard door interne fraude. Het Nederlandse Fraudeloket Verzekeringsbedrijf meldde in 2005 een stijging van het aantal fraudemeldingen met 230% ten opzichte van 2003. In totaal werd voor 1 miljard gefraudeerd, oftewel 11% van de ingediende schadeclaims en 21% van de geclaimde bedragen (Verbond van Verzekeraars, vakblad 'Verzekerd' 26-01-2006; verder ook Stellingma 2001).

Bedrog trekt veel belangstelling. Google registreert 19 miljoen hits bij de Nederlandse term 'fraude' en 170 miljoen bij het engelse 'fraud'. 'Deception' is goed voor 24,8 mln hits, 'scam' voor 31,8 mln en 'corruption' voor 75,4 mln. De pers is er tuk op. Het Volkskrant archief van de afgelopen 20 jaar bevat 9.420 artikelen over fraude. De TROS vermaakt het kijkerspubliek met een programma 'Opgelicht'.

Bedrog is natuurlijk niet nieuw. Ietsje terug in het vaderlands verleden komen we de Lockheed, ABP, en Slavenburg affaires tegen. En verder terug in de tijd: het gokken met verzwaarde dobbelstenen, het versnijden van munten, of de kwakzalver-chirurgijn uit de schilderijen van Jeroen Bosch. Veel fraudes zijn van alle tijden: smokkelen, valsemunterij, merkenzwendel, belastingontduiking, flessentrekkerij, voedselvervalsing, bankbreuk, verduistering, valsheid in geschrifte.

In de Middeleeuwen bestond een levendige 'relikwieën zwendel'. Botjes van heiligen zouden bescherming bieden, zowel in de politieke strijd als de economische concurrentie. Zolang anderen geloofden in die kracht was dat ook zo – volgens het Thomas theorema ('If men believe something to be real, it is real in its consequences'). Volgens het geloof hadden ook objecten, die op een relikwie gelegen hadden, zoals kleedjes ('brandea'), de heilige kracht ervan overgenomen. Dat leidde tot omvangrijke relikwieënzwendel en -inflatie (info: schatkamer van Sint Servaas in Maastricht).

Wel worden er steeds nieuwe fraudevarianten toegevoegd. Naast zwartwerkers hebben we nu ook zwartrijders en zwartkijkers; in plaats van heiligenbotjes worden nu software en CD's gekopieerd; en in plaats van munten wordt cocaïne versneden.

Gemeen hebben al deze vormen van fraude dat financieel voordeel verkregen wordt door misbruik te maken van een informatieasymmetrie, en door die in stand te houden door onjuiste of onvolledige informatieverschaffing, inclusief over de echtheid van documenten of andere waardevolle materialen. De informatie-asymmetrie vormt de basis van machtsongelijkheid, in maatschappij, economie, politiek, en bestuur. Een informatievoordeel verleidt tot misbruik van dat voordeel. De gelegenheid maakt de dief (maar de dief ook wel de gelegenheid). De gevolgen kunnen betrekkelijk onbeduidend zijn: ietsje minder geld voor een toch al rijke onderneming of rijke staat. Maar als het op grote schaal gebeurt, worden de gevolgen serieuzer. Het grootste probleem is echter dat vertrouwen ondergraven wordt: vertrouwen tussen leverancier en klant, belegger en bedrijf, en overheid en burger. Fraudes voeden wantrouwen in de samenleving. Ze zijn één belangrijke oorzaak van gevoelens van risico en onzekerheid.

Er zijn er echter meer. Ook als er geen intentie tot bedrog is kunnen schandalen rond de kwaliteit en betrouwbaarheid van producten, diensten, en leveranciers gevoelens van risico, onzekerheid en wantrouwen vergroten. Kan men rundvlees nog wel vertrouwen na het BSE-schandaal? Maken duurzame beleggingsfondsen hun beloftes van mens- en milieuvriendelijkheid waar? Ook nieuw opduikende risico's vergroten het wantrouwen. Is vliegen nog wel veilig na 9-11?

Teveel informatieasymmetrie, risico, onzekerheid en wantrouwen zijn een probleem. Wantrouwen is zand in het raderwerk van samenleving, economie, politiek en bestuur. Velen hebben al gewezen op de gevaren van afname van onderling vertrouwen voor de sociale structuur van een samenleving (Fukuyama 1995; Putnam 1993). In de economie kan wantrouwen potentiële transactiepartners ervan weerhouden transacties aan te gaan, wat niet alleen minder economische groei betekent, maar in het extreme geval economische stilstand. Denk aan de kopersstaking van rundvlees

(na het BSE schandaal), het kelderen van de aandelenkoersen, faillissementen van bedrijven. Wie wil er nog wat verkopen als het vertrouwen in de stabiliteit van de munt tot nul gezakt is? Tenslotte is teveel wantrouwen ook funest voor de legitimiteit van politiek en openbaar bestuur van de staat. In een moderne samenleving vinden zoveel transacties tussen burger en burger en tussen staat en burger plaats, transacties die veelal gekenmerkt worden door een informatie-asymmetrie, dat er grote behoefte is aan een zeker vertrouwen in de juistheid van gevraagde informatie. Fraude is dus niet alleen unfair of immoreel, het is ook disfunctioneel.

2. Controles

‘Vertrouwen is goed, controle is beter’ luidt een oud-Hollands gezegde, indicatief wellicht voor het ingeboren wantrouwen van een – bij tijd en wijle zeer opportunistische – handelsnatie. Is het bij ‘vertrouwen’ al zaak te controleren; hoeveel te meer dan niet als dat vertrouwen verdwijnt. Risico’s en onzekerheden, fraudes, schandalen en crises leiden tot een roep om controles, en zo die er al zijn, om meer en strengere controles, en controles van de controleurs. Die komen er in grote getale. In eerste instantie als alternatief voor het gebrek aan vertrouwen; en vervolgens als basis om vertrouwen weer mogelijk te maken.

Over die groeiende ‘controle-industrie’ gaat dit artikel. Ik wil allereerst, in paragraaf 2, proberen de omvang, differentiatie en groei van die sector enigszins in kaart te brengen. Welke typen controles en controleurs zijn er? In paragraaf 3 probeer ik in te schatten hoeveel werkgelegenheid dat oplevert. Daarna komt in paragraaf 4 de ‘waarom’ vraag aan de orde. Wat zijn de oorzaken van die ontwikkeling? Fraudegevallen zijn één oorzaak, maar er zijn er meer. In de conclusie sta ik stil bij de vraag ‘so what?’ Wat zijn enkele baten, maar ook kosten van die ontwikkeling? Helpt controle eigenlijk wel? Leidt het tot minder risico, minder fraude, en een groter gevoel van zekerheid en veiligheid?

Ik gebruik de term controle in brede zin, als toezicht op wat andere mensen doen en maken, in het bijzonder wanneer hun handelen en producten risico’s, onzekerheden en mogelijke nadelen voor anderen opleveren. Het gaat erom te ‘controleren’ of dat doen en maken voor anderen niet slecht of

nadelig is, of producent en product degelijk en ‘betrouwbaar’ zijn. De term controle wordt veelvuldig en in diverse combinaties gebruikt. Om aan te geven welk gedrag gecontroleerd wordt (dopingcontrole), waar dat gebeurt (grenscontrole, controlekamer) en door wie (politiecontrole, controller, sociale controle). Controle impliceert ook macht en (be)heersen – als voorwaarde en als gevolg. Anderen controleren betekent ze ‘in bedwang houden’ of ‘orde kunnen houden’ opdat ze geen risico voor anderen opleveren. Iets onder controle hebben wil zeggen ‘de situatie meester zijn’.

Net als fraude is ook controle van alle tijden en plaatsen. Toen de interregionale handel toenam met de ontwikkeling van handelssteden, ontstond behoefte aan kwaliteits- en kwantiteitscontroles. Goldenmeesters stelden keuren in en stelden staalmeesters aan; burgemeesters creëerden een waag, benoemden ijkmeesters en lieten ‘de maat nemen’.

Maar er lijkt sprake van een trendbreuk. In onze contemporaine ‘audit society’ (Power 1997) neemt de behoefte aan controles sterk toe. En waar vraag is komt aanbod, dat op zich de vraag weer stimuleert. Uitingen van die vraag komen we dagelijks tegen. Een willekeurige greep in de krant is tekenend. De NRC van 18 oktober 2006:

- 1) ANWB-onderzoek: 46% van de speeltuinen onveilig. Gevaar knellingen of verstikkingen, valzone te klein, ondergrond dempt onvoldoende. Strengere controle nodig.
- 2) Alle 700 gebouwen van Justitie worden op brandveiligheid gecontroleerd, nadat Minister Donner het veld moest ruimen ivm de Schipholbrand. Er komt een nieuwe afdeling voor ‘brandveiligheid in het gevangeniswezen’.
- 3) Voedsel- en Waren Autoriteit vindt verboden conserveermiddelen in vingerverf voor kinderen
- 4) Strengere controle nodig op alternatieve genezers door Inspectie Volksgezondheidszorg. Wetswijziging is nodig om inspectie meer bevoegdheden te geven.
- 5) Alle bestekken van gebouwen van de laatste tijd moeten gecontroleerd worden op de kwaliteit van de betonbepaling na instortingsdreiging in Amsterdam.
- 6) Brand in anesthesiezuil in Twents ziekenhuis leidt tot dode op operatietafel. Nederlandse Vereniging van Anesthesiologen roept leden op kwaliteit apparatuur te controleren.

7) Openbaar Ministerie maakt van fraudebestrijding top-prioriteit. Daartoe nodig: meer capaciteit en expertise bij OM.

Dit is nog maar een kleine greep. Het *Volkskrant* archief van de afgelopen 20 jaar bevat 21.445 artikelen met de term controle. Indicatief voor het belang van controle is opnieuw het aantal hits bij Google: 102 mln voor het Nederlandse 'controle' en 1,6 mld voor het Engelse 'control'. Dat is zelfs meer dan de 713 miljoen hits voor 'sex'.

We willen tegen allerlei denkbare risico's beschermd worden, van onveilige speeltuinen en vingerverf tot kwakzalvers en frauderende artsen. Dat leidt tot een roep om meer geld, meer organisaties, meer afdelingen, meer mensen, meer bevoegdheden; die opnieuw onveilige situaties opsporen en zo nog meer argumenten aandragen voor nog meer afdelingen, mensen, geld en bevoegdheden. De een zijn nood is de ander zijn brood. Hoeveel werk is in onze samenleving eigenlijk wel direct of indirect gemoeid met controles? Ik zal eens proberen dat te schatten.

2.1. Publieke Controle en Inspectie

Bij controle en inspectie zijn we geneigd allereerst aan de overheid te denken. De roep om meer controle is althans vaak aan haar gericht. Het wordt een 'publieke taak' geacht om regels te stellen en naleving te controleren. Het was traditioneel een overheidstaak de burgers ervan te weerhouden elkaar te bedriegen en de kop in te slaan. Verminderen van risico en onzekerheid, ook in economische transacties, was een belangrijk motief voor staatsvorming. Zo kwam het monopolie op regulering en legitieme geweldsuitoefening – de ultieme sanctie achter controles – bij de Leviathan te liggen.

Inmiddels zijn er hele legers van instanties die controleren, inspecteren, visiteren, surveilleren, patrouilleren, verifiëren, onderzoeken, examineren, overhoren, ondervragen, nazien, nalopen en nakijken. Het onderzoeksbureau Andersson Elffers Felix (2005) maakte een 'Inventarisatie bevoegdheden handhavingsorganisaties.' En passant probeerden ze ook te tellen. Ze vonden 38 publieke rijkshandhavingsorganisaties die werk verschaften aan 70.000 fte werknemers en 5,7 miljard Euro kostten (zie Tabel 2).

De lijst is echter lang niet volledig (vgl. ook Nederpelt 2006, Baarsma 2005). Talloze minder bekende en kleinere inspectiediensten ontbreken (bv. Adviescollege toetsing administratieve lasten, Centraal Instituut Dierziektecontrole); evenals grotere diensten die maar ten dele of indirect een controletaak hebben (de Immigratie- en Naturalisatie Dienst, Dienst Uitvoering en Toezicht Energie, RDW en CBR, IBG-Groep); als ook toezichthouders van toezichthouders (Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, Commissie integriteit overheid, Commissie gelijke behandeling, Directie Coördinatie Auditbeleid Departementen).

Verder ontbreken de toezichthouders van lagere overheden, de provincies, gemeenten en waterschappen. Ook die hebben vele controleurs in dienst: milieu-inspecteurs, monumenteninspecteurs, tramconducteurs, bouw- en woningtoezichthouders en parkeerwachters. Ze controleren voor illegale lozingen, geluidsoverlast en leerplichtovertredingen en geven na controle vergunningen voor bouwen, horeca, terrassen, gevelreclame, marktstandplaatsen, braderieën, kermissen, casino's, coffeshops, bordelen, vuurwerkopslag en vervoer gevaarlijke stoffen. Alleen al de Gemeente Amsterdam heeft 1600 toezichthouders en handhavers in dienst (De Lezenne 2006, geciteerd in Leeuw en Willemsen 2006).

Tenslotte hebben ook de politieke organen een controlerende functie: de Algemene Rekenkamer (en de gemeentelijke Rekenkamers), de Nationale Ombudsman, de Raad van State, de Ministeriële hiërarchie, de Departementale Audit- en controlendiensten en zelfs het Parlement. Die hebben althans tot taak de controleurs te controleren. Ook worden regelmatig parlementaire enquêtecommissies voor onderzoek naar sociale zekerheids-, politie-, zorg-, of bouwfraude ingesteld. Hun aanbevelingen leiden vaak weer tot de instelling van nieuwe, meer permanente, controle-organen.

Behalve deze 'echte' overheidsdiensten zijn er vele semipublieke, met publiek gezag beklede en met publieke middelen gefinancierde instanties, die normen stellen en eventueel op basis daarvan vergunningen afgeven, zoals het Nederlands Meetinstituut, het Waarborg Platina, Goud en Zilver; het College ter Beoordeling van Geneesmiddelen en dat voor Toelating Bestrijdingsmiddelen. Verder zijn

er onderzoeksinstanties die ook keuren en controleren, zoals de RIVM (milieu), RIKILT (landbouw), RIVO (vis), KEMA (electriciteit) en KIWA (water), en instanties die onderzoeksinstanties, zoals universiteiten, controleren (de NVAO (Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie en haar vele visitatiecommissies)

Het is moeilijk om harde cijfers te krijgen over de totale personeelsbezetting van alle controlediensten en de groei daarvan. De overheid lijkt zelf niet te weten wie waar en hoeveel mensen aan bepaalde publieke taken werken. Het lijkt echter aannemelijk dat de aantal banen hier behoorlijk gegroeid is de laatste tijd. Er zijn nieuwe diensten bijgekomen die nog sterk groeien (IWI, OPTA, NMa, AFM), er komen er nog steeds bij (Zorgautoriteit, Consumentenautoriteit, afdeling brandbeveiliging justitie), en zijn nieuwe uit oudere ontstaan (VWA, FIOD/ECD, SIOD, UWV). Diverse insider-auteurs stellen dat toezicht en controlewerk het afgelopen decennium belangrijker is geworden (Algemene Rekenkamer 2005 en 2006; Leeuw en Willemsen 2006). Onderzoek van het Britse Prime Minister's Office for Public Sector Reforms (2003) vond in het Verenigd Koninkrijk meer dan een verdubbeling van de kosten van toezicht tussen 1997 en 2003.

2.2. Private Keurders en Controleurs

2.2.1. Commerciële dienstverleners

Het monopolie op regulering en controle heeft de staat echter al lang niet meer en eigenlijk ook nooit gehad. Wantrouwen en controle zijn een goede business geworden. Knokploegen, detectivebureaus, accountants, advocaten en verzekeringsmaatschappijen waren er natuurlijk allang. Potentiele partners in economische transacties hebben altijd al behoefte gehad aan informatie over de kwaliteit en betrouwbaarheid van hun partners, het product of de dienst, en aan vermindering van de mogelijke risico's door contracteren en verzekeren. Waar nodig zelfs met minder legale middelen, zoals het kopen van bescherming bij de maffia (Gambetta 1993).

Maar de markt voor zulke commerciële informatie en controlediensten is sterk gegroeid. Die trend wordt bevorderd door verklaringen van het openbaar ministerie dat ze 'petty crimes' niet meer kan of wil registreren, onderzoeken of vervolgen. Dan

verliest de overheid snel aan legitimiteit en gaan burgers het heft in eigen handen nemen. AH-medewerkers sanctioneren winkeldieven. Het particulier initiatief springt in het gat in de markt en professionaliseert. Detectives worden 'particuliere recherchebureaus', knokploegen particuliere bewakingsdiensten. Inmiddels zijn er meer particuliere beveiligers en bewakers (90.200 in 2004 (CBS-Beroepenstatistiek 2006, totaal aantal beveiligers na aftrek politie) dan politiepersoneel (57.811 in 2004; Ministerie van Binnenlandse Zaken 2005)

Controlediensten worden ook geleverd door het snel groeiende leger van accountants en advocaten. Accountants checken de betrouwbaarheid van de boeken van potentiële transactiepartners. Advocaten leggen afspraken in contracten vast en monitoren naleving. Bovendien stellen ze fraudeurs en schadeberokkenars in gebreke. Het aantal op letselschade gespecialiseerde kantoren neemt toe, en heeft zich inmiddels in een eigen beroepsvereniging georganiseerd. Verzekeringsmaatschappijen dragen ook hun steentje bij. Ze verzekeren de risico's maar stellen ook regels (voorwaarden) aan hun klanten om hun eigen risico te beperken: eisen voor brandveiligheid of gebruik van een 'keurmerk inbraakbeveiliging auto's'. En ze controleren op de rechtmatigheid van claims.

2.2.2. Zelfregulerende verenigingen

Naast commerciële instellingen doen ook vrijwillige verenigingen aan regulering en controle. Veel bedrijfstakken hebben complexe sectorspecifieke controlebouwwerken. Bekende en minder bekende. Bekend zijn bv. de Franse systemen van Appellation d'Origine Controlé, niet alleen bij de wijn, champagne, cognac en kaas, maar ook voor de olijfolie, honing, pastis, cremerie, biobier, en lavendel. Zij certificeren niet alleen de kwaliteit maar ook de herkomst van de producten ('produits du terroir'). Maar wie kent precies de wereld die achter de labels op de artikelen schuilgaat? De vele zeer gedetailleerde regels en handhavinginstrumenten: welke dag precies de druif of de olijf geplukt mag worden en hoe exact, na hoeveel dagen er geperst mag worden, hoe, onder welke omstandigheden het rijpingsproces plaats moet vinden, in welke vaten, bij welke temperatuur, enz. (Colman 2003). In Nederland hebben de controlesystemen een rijke geschiedenis (Geluk 1967, Van Waarden 1985), maar er is ook een

bloembollenkeuringsdienst, een vereniging 'Keurende Artsen Scheepvaart' en een Stichting Eisen Vakbekwaamheid Honden- en Kattenbesluit. Zelfs verenigingen van relaxhuizen en coffeeshops doen aan zelfregulering. De onder 2.2.1. genoemde commerciële dienstverleners laten hun controlewerkzaamheden nog eens door eigen verenigingen controleren: de verenigingen van particuliere bewakingsdiensten, accountants, en advocaten.

Behalve producenten controleren ook consumenten. Algemene en gespecialiseerde consumentenverenigingen (voor computergebruikers, huiseigenaren of chronisch zieken) testen en vergelijken producten en diensten op kwaliteit, binden hun leden met die dienstverlening en reguleren de facto het gedrag van producenten.

Op dit terrein bestaat overigens een rijke traditie aan publiek-private samenwerking. Vele verenigingen hebben exclusieve erkenning, subsidiesteun of publiekrechtelijke bevoegdheden van de overheid verkregen. Denk aan de productschappen, de Loodsencoöperatie of de organisaties van de 'vrije' beroepen met hun verplicht lidmaatschap en tuchtrecht-spraak. In ruil helpen zij overheidsregelingen uitvoeren.

2.2.3. Keurmerken en certificaten

Als controlemiddel produceren regulerende bedrijven en verenigingen keurmerken en certificaten. Op zich al een oud verschijnsel. De genoemde fraude en inflatie met relikwieën schiep een behoefte aan echtheidscertificaten. De relikwieën die namens God het gezag van de Karolingers certificeerden, behoefden zelf een certificaat, van de relikwiebewaarder. Die kwamen er, stukjes perkament, 'cedula' genaamd, met twee lakzegels van een gezaghebbende autoriteit op een botje of lapje stof bevestigd en met een tekst dat ze 'pars' waren van de één of andere sint. Ook de pelgrims die naar de relikwieënbevoorplaatsen trokken hadden behoefte aan pelgrimmedailles om aan te kunnen tonen dat ze er echt geweest waren. De heksenwaag in Oudewater certificeerde op verzoek dat men te zwaar was om heks te kunnen zijn (omdat men niet op een bezemsteel kon vliegen), een certificaat dat in het hele Habsburgse rijk geldig was.

Recentelijk zijn keurmerken echter populairder geworden (zie voor een – zij het verre van volledig – overzicht Keurmerkinstituut 2006). Oude beken-

den als Kemakeur en het Keurmerk van de Nederlandse Vereniging van Huisvrouwen hebben gezelschap gekregen van nieuwe en (nog?) minder bekenden: KOMO, NIBE (alternatieve bouwmaterialen), het Goudkeur rookworst certificaat van de Vereniging van Keurslagers; en heeft u wel eens van het keurmerk 'Visit' voor duurzaam en milieuvriendelijk toerisme gehoord? Inmiddels is er zelfs een keurmerk voor afpersers, de facto en ongewild dan: de 'Kidnap and Ransom' (lees: losgeld) polis van verzekeraar PIA Nassau: informatie daarover vertelt de potentiële afperser waar hij zijn moet om snel en moeiteloos een losgeld los te peuten (*Volkskrant* 4-9-03). Nieuw en curieus is dat niet alleen klanten een certificaat van echtheid van de producent willen, maar producenten ook van consumenten. Zo controleert Microsoft of gebruikers wel een 'echte', legale kopie van Windows op hun computer hebben, wanneer die zich voor updates melden. Naast keurmerken zijn er ook steeds meer certificaten en certificerings- en accrediteringsinstellingen, waaronder certificeerders en accrediteerders van certificeerders (zie voor een – eveneens verre van volledig – overzicht ISO 2006).

Marktliberalisering bevordert de wildgroei aan keurmerken. Neem de makelaars. Vroeger moest een makelaar beëdigd worden door de rechter. Sinds 1 januari 2001 kan iedereen de boer op. En net als in het taxi-bedrijf rukken de 'beunhazen' op, want met een huis verkopen is snel en goed geld verdiend, nu de huizenprijzen zo sterk gestegen zijn. Om het 'kaf' van het 'koren' te scheiden ontstaan nu private in plaats van publieke keurmerken: het lidmaatschap van de NVM, de Stichting Keurmerk Hypotheekbemiddeling, of de Stichting Erkenningsregeling Hypotheekadviseurs. Hun leden moeten zogenaamd een vaktest doen, hun kennis (waarvan?) op peil houden, en ze zijn beëdigd (door wie?).

Ook voor mensen zijn er nieuwe keuren. De terrorismedreiging heeft tot meer controles van mensen geleid. Identiteiten worden strenger gecontroleerd, bij de toegang tot luchthavens, maar ook tot sportwedstrijden, de bijstand en gevangenis (Volkskrant 2-11-06: 'Criminelen laten ander straf uitzitten') en zelfs gewoon op straat. Navent worden de keurmerken voor mensen geperfectioneerd. Nieuwe identiteitsbewijzen bevatten lichaamskenmerken (irisscan, vingerafdruk) en er komen con-

troles op certificaten. Werkgevers wensen controles op het waarheidsgehalte van cv's en de echtheid van diploma's. Universiteiten vertrouwen aanvragen en cijfers van potentiële studenten minder, en verlangen gestandaardiseerde testresultaten (GAT, GRE, TOEFL) - opnieuw een markt voor dienstverleners - en aanbevelingsbrieven van vorige docenten.

Indirecte keuren zijn er in de vorm van 'benchmarking', het onderling controleren en vergelijken van de prestaties van bedrijven, scholen, gemeenten en nationale regeringen. Consultants, brancheorganisaties, vaktijdschriften en organisatiewetenschappers doen aan bedrijfsvergelijkingen. Consumentenorganisaties doen hetzelfde met de producten en diensten die bedrijven verschaffen. Ministeries, media en onderzoekers hebben een gat in de markt gevonden - of gemaakt - met het vergelijken van de prestaties van lagere scholen (CITO-toetsen; PISA internationaal onderzoek), universiteiten (Elsevier, Der Spiegel), business schools (Business Week). Andere onderzoekers hebben gemeenten en regio's in hun prestaties vergeleken (Derksen e.a. 1987; Putnam 1993) en Europese instellingen gaan meer en meer beleidsprestaties van verschillende lidstaten aan elkaar benchmarken.

2.2.4. Bedrijfsinterne managementcontrolesystemen

Dan hebben bedrijven nog hun eigen interne managementcontrolesystemen en risico inschattingssystemen. Controle is - naast conflictbeslechting - een hoofdtaak van lijnmanagers en diverse stafdiensten. In feite is hun belangrijkste taak om de grote lijnen die in de directieburelen uitgezet zijn te vertalen naar instructies voor de werkvloer en te monitoren of die uitgevoerd worden. Ze worden daarbij ondersteund door diverse stafafdelingen en professies: kwaliteitscontrole, personeelsadministratie, 'controllers', accountants.

Verder moeten lijn en staf extern opgelegde controlenormen intern vertalen. De ene controledienst eist vaak de aanstelling van meer controlepersoneel op het lagere niveau. De Autoriteit Financiële Markten wil beursgenoteerde ondernemingen verplichten een interne accountant in dienst te hebben. Deze moet bovendien de bevoegdheid hebben om alle elektronische post in het bedrijf te lezen (*Volkscrant* 23/5/03). De overheid houdt werkgevers aansprakelijk voor het in dienst hebben van illegalen en controleert daarop. Gevolg: werkgevers

nemen een particulier recherchebureau in de arm dat moet controleren of het door de werknemer getoonde paspoort wel echt is.

Investment bankers op Wall Street controleren hun analisten en commissarissen nauwkeurig. Hun adviezen kunnen koersen maken of breken en dus staan ze onder druk van bedrijven en investeringsbanken om bepaalde adviezen de wereld in te sturen. De verdenking van te knusse relaties en vriendjespolitiek is dan ook gauw gevallen. En het probleem van handel met voorkennis speelt er in het bijzonder. Daartoe aangezet door de overheid hebben de bedrijven talloze nieuwe interne controles gecreëerd. Interne SWAT-teams kammen de email van analisten en handelaren uit, 'chaperons' luisteren hun telefoongesprekken af; ze worden geacht bij dinners en cocktail parties investment bankers te mijden. Veranderingen in de ratings, besloten door de analisten, worden driedubbel gecontroleerd door vele nieuwe lagen van bureaucratie. En er is nog meer aandacht voor 'business ethics'.

2.3. Stapelen

De aanwezigheid van controles op verschillende niveaus leidt tot een stapelen van controles op controles, eerst binnen de publieke sector, daarna ook van publieke op private. Soms lijkt het wel van de gekke. De Gemeente Amsterdam krijgt een 'Bureau Integriteit' om toezicht te houden op de Dienst 'Stadstoezicht', die o.a. de parkeervergunningen verstrekt waarbij fraudes zijn voorgekomen (NRC 23/5/03).

Een radicaal voorbeeld is het Amerikaanse accountantsschandaal, dat in 2002 tot de Sarbanes-Oxley (SarbOx) wet leidde, 'the most sweeping overhaul of corporate securities law in 70 years' (Byrnes in *Business Week* 2003). Deze stelt nieuwe regels voor accountants. De wet creëerde een nieuw toezichthoudend orgaan, de Public Company Accounting Oversight Board. Geheel in lijn met de rigide en conflictueuze beleidsstijl die al decennia lang Amerikaanse toezichthouders typeert (Bardach en Kagan 1982; Vogel 1986; Van Waarden 1999a; 199b), voert deze de nieuwe strengere regelgeving stipt naar de letter uit. De externe controles hebben inmiddels tot extra lagen interne controle geleid. 'At KPMG, the auditors are now reviewed not only by their boss, who focuses on

business growth, but also by risk experts, who rate how well the accountant complied with the firm's rules' (Byrnes 2003, 68). Ook in de door de accountants te controleren ondernemingen zijn nieuwe controleniveaus ingebouwd. 'Companies have spent at least 1 billion dollars adopting new Sarbanes-Oxley rules. Corporate audit committees are gathering more often for longer meetings and asking tougher questions'. Dus we hebben inmiddels tenminste 7 controleniveaus: PCAOB – Top management van accountantsbedrijven – hun risico experts – de accountants – het management van de te controleren bedrijven – bedrijfsaccountants-commissies – bedrijfsaccountants - de uiteindelijke boekhouders. Bij grotere concerns die uit vele divisies en werkmaatschappijen bestaan komen daar intern nog de nodige lagen bij. Buiten deze hiërarchie zijn er nog aparte regels en controles van de Securities and Exchange Commission, het ministerie van Justitie, andere federale, deelstaat en plaatselijke inspecties en attorneys-general, zelfregulerende accountantsverenigingen en verzekeringsmaatschappijen.

Curieus is ook het controle-stelsel dat in de Europese diervoeder industrie ontstaan is. De Europese Raad van Accreditatie certificeert in Nederland het Productschap Diervoeders, dat door de Nederlandse ministeries van landbouw en economische zaken de taak gekregen heeft om toezicht te houden op particuliere certificeringsinstellingen (CI's), die toezicht houden op accountants die op hun beurt toezicht houden op de interne controlediensten, kwaliteitscontrolelaboratoria en accountants die uiteindelijk direct de input, throughput en output van diervoederproducenten controleren. Het lijkt aannemelijk dat het aantal controleurs in de veevoederketen een veelvoud is van het aantal mensen dat daadwerkelijk veevoeder produceert.

3. Werk

De techniek maakt automatisering van veel controles mogelijk. Camera's bij stoplichten en op snelwegen flitsen doorroodlichtrijders en snelheidsmaniakken en daaraan gekoppelde computers sturen hen automatisch een bon. Winkels en banken, maar inmiddels ook meer en meer pleinen, straten, stations en andere openbare ruimtes, worden uit-

gerust met camera's die mensen in de gaten houden om onacceptabel gedrag te registreren. Barcodes, leesapparatuur en computers vormen volgsystemen voor koeien, containers en cadeautjes. Private – en soms ook publieke – bestanden met persoonsgegevens worden via computernetwerken aan elkaar gekoppeld.

Toch is er nog veel werk aan de winkel in deze controlemaatschappij. De bedrijfstak is een grote werkverschaffer geworden. Want ook de controletechniek moet gecontroleerd worden. Uiteindelijk moeten mensen 'waarnemen' wat camera's registreren.

Het is niet eenvoudig om uit te rekenen hoeveel werktijd direct en indirect met controleren gemoeid is. Ik zal echter een poging wagen.

a De publieke sector. Onderzoeksbureau AEF vond 70.000 fte bij 38 grotere handhavingsorganisaties. Zoals aangegeven is dit overzicht verre van volledig. Niet alle controlediensten zijn opgenomen; lagere overheden ontbreken; alsook controlewerk door meer dienstverlenende organisaties zoals de IBG-Groep de belastingdienst en sociale diensten; het controlewerk van de landelijke en gemeentelijke politieke top en van adviesorganen, onderzoekscommissies en hun staven. Indirect leveren controle instanties ook werk op voor managers, bestuurders, politici, planopstellers en evaluatoren: planning, besluitvorming, administratie, registratie, evaluatie, klachtenafhandeling is nodig ten behoeve van de controle. De sector 'openbaar bestuur en sociale zekerheid' was in 2004 goed voor 547.000 banen (Deze en volgende cijfers: CBS-Statline statistiek werkzame beroepsbevolking). Stel dat 1/3 daarvan zich direct of indirect met controle-werkzaamheden bezig houdt. Dat levert 182.000 banen voor deze sector op. Dat lijkt een redelijke schatting gezien alleen al het aantal banen bij 38 inspectiediensten.

b Private controleactiviteiten vallen vooral in de statistische categorie 'overige zakelijke dienstverlening'. Hiertoe behoren accountants, advocaten en andere rechtskundige diensten, deурwaarders, administratiekantoren, economische en organisatieconsulenten, private keurders en controleurs, kredietinformatie- en incassobu-

reus, marketingmensen, onderzoekers naar consumentensatisfactie en particuliere beveiliging en opsporing. De sector was in 2004 goed voor 544.000 banen. Het grootste deel van deze sector behoort tot de kern van de particuliere control-industrie. Tweederde lijkt niet onredelijk. Dat betekent 363.000 banen.

c Ook in de sector 'verzekeringswezen', goed voor 67.000 banen, werken veel controleurs. Zij moeten claims controleren. Stel dat daar 20.000 banen mee gemeoid zijn.

d Dan zijn er nog controlewerkzaamheden in andere CBS-sectoren verstopt, zoals de sector 'weging en meting' in vervoer, de waarborgfondsen in 'dienstverlening tbv financiële instellingen' en software consultancy in de categorie 'computerservice'. Laat dat nog eens 10.000 banen opleveren.

e Onderwijzers en leraren besteden een deel van hun tijd aan het overhoren en examineren van hun leerlingen, alvorens ze deze een diploma geven. In wezen is dat het afgeven van kwaliteitscertificaten, van werknemers voor de arbeidsmarkt. Er werkten in 2004 487.000 mensen in het onderwijs. Stel dat $\frac{2}{3}$ daarvan voor de klas staat en dat die 10% van hun tijd spenderen aan het controleren van de kennisverwerving door leerlingen en het uitreiken van certificaten. Dan komt dat op 32.466 banen uit.

f In het overige bedrijfsleven vinden we de bedrijfsinterne controleurs: interne kwaliteitscontrolediensten, laboranten, en niet te vergeten het hogere en midden-management. Nederland telt 88.000 managers (CBS-statline statistiek werkzame beroepsbevolking 2004). Volgens een tijdsbestedingssurvey van Breukels en Van Tulder (2004) onder managers waren die $\frac{1}{3}$ van hun tijd kwijt aan 'traditioneel management', zoals controle werkzaamheden. Dat levert 29.300 banen op.

g Die managers en controleurs hebben administratieve automatiseringsondersteuning. De beroepsgroep 'administratief commercieel automatisering' omvatte in 2004 2,4 mln. banen.

Een deel daarvan zit natuurlijk al in de voorgaande categorieën, een ander deel administreert andere werkzaamheden. Stel dat 10% direct of indirect voor controlerende functionarissen werkt. Dat is nog altijd goed voor 240.000 banen.

h Dan is er de werkgelegenheid bij de vele toeleveringsbedrijven voor deze publieke en private controleurs: instrumentmakers, producenten van paspoorten, röntgenapparaten, speciale software, computers, printers en papier, bibliotheekwezen en uitgevers, laboratorium instrumenten, en wat er nog verder aan controlemiddelen gebruikt wordt; niet te vergeten de bouwers en schoonmakers van de gebouwen waarin er gecontroleerd wordt, de auto's die daarbij nodig zijn, de telecommunicatiediensten waarvan gebruik gemaakt wordt, enz. Zou het overdreven zijn om daar nog 150.000 banen voor te rekenen?

i Tenslotte wordt dat hele controlecircus nog eens van de zijlijn gevolgd door mensen die hun brood verdienen met het observeren en kritisch volgen van deze controles. Advocaten zijn al genoemd. Denk ook aan de schrijvende en audiovisuele media die likkebaardend verslag doen van al deze publieke roddels en/of de autoriteiten hinderlijk kritisch volgen. Nog eens 5.000 banen?

In totaal komt daarmee de directe en indirecte werkgelegenheid in de 'controle-industrie' op 1.032.000 banen, oftewel 14% van de gehele Nederlandse beroepsbevolking. Dat is meer dan de hele Nederlandse industrie bij elkaar (997.000).

In ieder geval is de 'controle-industrie' een groeisector. Een indicatie is de groei van een aantal branches dat typisch is voor deze industrie. Uit tabel 1 blijkt dat het aantal accountants, advocaten, consultants, keurders, software- en beveiligingsbedrijven tussen 1993 en 2005 veel sneller gegroeid is dan de hele Nederlandse beroepsbevolking.

4. Oorzaken

Vanwaar al dat wantrouwen en die controles? Fraudes, waarmee dit artikel begon, zijn één aanlei-

Groei aantal bedrijven:	
Accountants en administratieconsulenten	139
Advocatenkantoren en rechtskundig adviesdiensten	117
Beveiliging en opsporing	479
Keurings- en controle-instellingen	255
Economische en organisatieadviesbureaus	520
Kredietinformatie en incasso	138
Gehele zakelijke dienstverlening	199
Gehele economie: aantal bedrijven	118
Groei aantal controlewerkers:	
aantal accountants	161
aantal advocaten	181
aantal werknemers rechtskundige dienstverlening	198
aantal werknemers economisch en organisatieadvies	506
aantal werknemers computerservice en infotechnologie bedrijven	306
aantal werknemers keuring en controlediensten	136
aantal werknemers particuliere beveiliging en opsporing	250
gehele beroepsbevolking	127
Bronnen: CBS-Statline 'Banen van werknemers naar economische activiteit (1993-2005)', opgaven Orde van Advocaten en NIVRA	

Tabel 1. Groeipercentages van een aantal branches uit de 'controle-industrie' in Nederland, Indexcijfer 2005 (1993=100)

ding, maar er zijn ook andere oorzaken. Velen daarvan liggen ook ten grondslag aan een fraudetoename. Sommige oorzaken zijn autonome trends in samenleving en economie. Daarnaast zijn controles ook gevolg van bepaalde beleidsmaatregelen.

4.1. Meer en grotere risico's door:

Informatieasymmetrieën

Historisch is een belangrijke reden voor controles het bestaan van informatieasymmetrieën in economische transacties. Doorgaans weet de verkoper meer van de kwaliteit van zijn producten of diensten dan de koper. Dat biedt mogelijkheden tot opportunistisch gedrag of zelfs bedrog. Een verstandige koper is dan ook wantrouwend en zal de kwaliteit willen onderzoeken. Nu kan hij een appel nog wel zelf bekijken op rotte plekken en bedorven vis is te ruiken. Moeilijker wordt het om de veiligheid van kippenvlees te beoordelen (zitten er niet teveel salmonellen in?), de werkzaamheid en veiligheid van geneesmiddelen, of de betrouwbaarheid van een tweedehands auto. Nu kan de markt onder

bepaalde omstandigheden dit probleem wel corrigeren. Verkopers kunnen er belang bij hebben om een reputatie van kwaliteit en betrouwbaarheid te vestigen om klanten te blijven trekken. Het reputatiemechanisme werkt echter alleen waar koper en verkoper elkaar kennen, en waar ze de transactie met enige regelmaat willen herhalen. Onder die omstandigheden kunnen kopers verkopers met een 'exit-optie' sanctioneren en omdat verkopers dat zullen willen voorkomen zullen ze zich netjes gedragen. Ook kan een samenleving culturele normen ontwikkeld hebben die verkopers van bedrog weerhouden. Het reputatiemechanisme en effectief geïnternaliseerde normen scheppen onderling vertrouwen. Dat is een goedkope en efficiënte manier om transacties te doen plaats vinden.

Waar de kwaliteit niet direct te beoordelen is en waar de voorwaarden voor het reputatiemechanisme dan wel normen en waarden afwezig zijn moet de koper kosten maken – transactiekosten (Williamson 1975; North 1990) – om de achterstand in informatie en dus de kans op bedrog te verminderen. Het kunnen eigen activiteiten zijn – een microscoop mee naar de poelier – maar al gauw is de weg gevonden

naar experts en diensten die voldoende kennis in huis hebben om de kwaliteit te controleren. Ziedaar het begin van de controle-economie. Apothekers, artsen en de geneesmiddeleninspectie keuren geneesmiddelen en verschaffen de koper informatie. Garages keuren tweedehands auto's en bieden BOVAG garantie, tegen betaling, wel te verstaan.

Internationalisering

Onderlinge bekendheid, het reputatiemechanisme, en normen en waarden kunnen vertrouwen genereren zolang het transacties betreft op kleine schaal, in plaatselijke gemeenschappen, waar partijen elkaar regelmatig treffen en waar ze een gemeenschappelijke set culturele waarden delen. Moeilijker wordt het als de onderlinge afstand groter wordt, als partijen anoniem voor elkaar zijn, en als ze van verschillende culturen afstammen. Dat gebeurt met internationalisering, groei van de wereldhandel, en dus groei van wereldwijde onderlinge afhankelijkheden van mensen. Transacties vinden steeds meer over grote afstanden plaats, tussen partners die elkaar niet kennen en die niet tot eenzelfde cultuur behoren. Kwam de kaas vroeger van de boer aan de overkant van de straat; tegenwoordig van de overkant van de oceaan. Dat vergroot de kans op bedrog, *ceteris paribus*. Langs die steeds langere toeleveringsketens is het een in- en output van een groot aantal organisaties: producenten, exportbedrijven, transportbedrijven, importbedrijven, groothandels, supermarkten. Die organisaties vertrouwen hun toeleveranciers minder en bouwen controles op de kwaliteit in.

Internationalisering betekent ook een grotere mobiliteit van mensen. Technologie, informatie en bestaande sociale contacten binnen etnische gemeenschappen bevorderen internationale (keten) migratie. 'Vreemde' mensen brengen 'vreemde' culturele normen en waarden, opvattingen en ideeën, smaken, producten, andere sociale onderscheidingen, ziektes, misdaad. De reactie van 'insiders' op deze 'invasies' kan niet langer de traditionele respons op externe 'bedreigingen' zijn: bouw muren, sluit grenzen, houdt ze buiten. Dus komen er strengere controles aan de poort: van mensen, besmettelijke ziektes, opvattingen, criminele intenties. Voor zover 'vreemden' toegelaten worden tot min of meer afgebakende gemeenschappen, ontstaan multiculturele samenlevingen, met een

potentieel voor een 'clash of cultures', waarbinnen het onderling wantrouwen groeit; en navenant de vraag om controles.

Productcomplexiteit

Producten komen niet alleen van verder weg, meer en meer zijn samengesteld uit een groot aantal componenten, waarvan de oorsprong niet altijd makkelijk te achterhalen is. Hemofiliepatiënten gebruiken een medicijn van Bayer, Factor VIII, waar bloedplasma van wel tienduizend donoren in zit (New York Times 19/5/03). Dat heeft dus een hoog HIV-risico. Krachtvoer voor runderen bestaat uit een groot aantal gerecyclede producten, van oud broodmeel, wei, tot groenteafval, afgekeurde snoepjes, en – vóór het BSE schandaal – beendermeel van geslachte soortgenoten. De risico's daarvan zijn inmiddels afdoende bekend. Omgekeerd kan een geslachte koe in wel 50.000 heel verschillende producten verwerkt zijn, niet alleen vlees en worst, maar ook lijm, papier, en dus ook soortgenoten. Evenzovele bestanddelen die op hun kwaliteit en betrouwbaarheid gecontroleerd moeten worden.

Crisis

Crisis en schandalen vergroten het besef van kwetsbaarheid. Recente gevallen, zoals het Enron-Andersen schandaal, BSE, varkenspest en dioxine in diervoeder in Duitsland; de legionella doden, 9-11, SARS, de bouwfraude, leidden allen tot een aanscherping van controles.

De rol van schandalen – als 'critical junctures' – is niet nieuw. Het softenon- of thalodamideschandaal van 1963 leidde wereldwijd tot strengere regelgeving betreffende de toelating van geneesmiddelen tot de markt (veelal werd particuliere zelfregulering vervangen door overheidsregulering). De Amerikaanse Food, Drug and Insecticide Administration (later verkort tot FDA) ontstond in 1927 als reactie op de dood van 107 mensen, voornamelijk kinderen, na het gebruik van het giftige Sulfanomide elixer. Met nieuwe regels, controles en organisaties willen politieke autoriteiten tonen dat ze een schandaal serieus nemen en daadkrachtig zijn. Naar oud recept dus riep de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid (2003) in haar eindverslag om meer en strengere controles.

Ook de in het begin genoemde alpinistenfraude prikkelde de creativiteit. Het klimmersblad Hoog-

telijn wilde een commissie die na elke publicitair belangrijke klim een proces-verbaal opmaakt, inclusief getuigenverklaringen. 'Daarmee komt de alpinistenwet dat elke klimmer op zijn woord geloofd moet worden onder druk te staan,' concludeerde de *Volkskrant*.

Concentratie en schaalvergroting

Internationalisering gaat gepaard met specialisatie, schaalvergroting, en territoriale concentratie. Daarmee is de schaal van risico's vergroot. Nederland heeft zich op de industriële landbouw gespecialiseerd. Het is één van 's werelds grootste exporteurs van eieren en kippenvlees geworden. Die productie is bovendien geconcentreerd in enkele regio's (Barneveld, N. Brabant). Daardoor kon de vogelpest door Nederland razen en meer dan 15 miljoen kippen doden. Om herhaling te voorkomen worden controles, bijvoorbeeld op het houden en transporteren van die beesten, ingevoerd.

Ook zijn grotere en anoniemere organisaties ontstaan met lange hiërarchieën en gedetailleerde lijn-stafdifferentiaties. Kortom, langere ketens waarlangs 'principals' 'agents' proberen te controleren: de aandeelhouders de holdingsdirectie, die weer de divisiedirectie, het vestigingsmanagement, de bedrijfsleider, afdelingsbaas, enz. Hoe meer lagen managers, hoe meer interne controles. Daar kan het nodige bij fout gaan. Want hoe kan een 'principal', zoals baas Van der Hoeven van Ahold, precies weten wat een lokale manager in Nowhere US uitspookt? Bij franchises zoals McDonald's kan de reputatie van het concern ondergraven worden door een enkele franchisenemer die het niet zo nauw met versheid of reinheid neemt. Dus stuurt het concern spionnen de restaurants langs om prestaties te controleren.

4.2. Hogere verwachtingen van burgers om tegen risico's beschermd te worden

Meer democratie

Ook in de publieke sector zijn de principaal-agentlijnen langer geworden. Nieuw zijn lange lijnen daar weliswaar niet. Met het staatsvormingsproces is de afstand tussen politieke leider – de koning – en burgers groter geworden en ging verschaffing van informatie, belastingen en dienstverlening

over meer schijven. Dat bood gelegenheid tot 'vorming' en reden tot wantrouwen en controle. Wel zijn die informatie- en controlelijnen met de democratie en de toename van taken en organisatie van de staat nog langer geworden en nopen ze tot meer controles: door inspecties, de Rekenkamer, Kamervragen, parlementaire enquêtes, verkiezingen, uitbouw van administratief recht, enz.

De burger eist meer verantwoording van de politiek (Bakker en Yesilkagit 2005). Dus wil het parlement meer controle op de uitvoerende macht. De ene parlementaire enquête volgt de andere op. Deze 'inquisitiedemocratie' ('t Hart 2001) versterkt de roep om controles op lagere niveaus. De IRT-enquête leidde tot verscherpt toezicht op de politiek; de Sociale Zekerheidsenquête beperkte de discretionaire ruimte voor de uitvoerders met nieuwe toezichthouders en controle-programma's. De Rekenkamer heeft de roep om meer verantwoording ook ter harte genomen en doet meer dan (na)rekenen. Ze evalueert ook beleid.

Dat noopt tot explicitering van doelstellingen, ontwikkeling van meetbare indicatoren om effectiviteit en efficiency te meten en tot nauwkeurig registreren van prestaties op die indicatoren.

Claimcultuur

Behalve van de politiek eist de burger ook vaker bescherming door de rechter, zoals in aansprakelijkheidskwesties. Er ontwikkeld zich een assertievere claimcultuur in Nederland. Gevolg is dat, net als in de VS, bedrijven voorzichtiger worden en zelfcontroles inbouwen.

Internationalisering van de informatievoorziening

Via de moderne communicatiemediën horen we niet alleen over risico's en schandalen in de buurt, maar ook aan de andere kant van de wereld. Kranten, TV, en internet informeren ons over rampen en risico's: BSE en varkenspest in Europa, Amtrax brieven in de VS, SARS in Zuid-Oost Azië en Canada, vliegtuigkapers in Rusland, een beurskrach in Japan, droogten in Afrika. De vliegtuigen die het World Trade Center binnen kwamen vliegen, vlogen tevens live de huiskamers over de hele wereld in - hetgeen zo'n aanslag extra aantrekkelijk maakt voor volgende terroristen.

De effectiviteit van deze informatieverschaffers heeft als onbedoeld neveneffect dat we ons meer

door gevaren omringt voelen. Vooral omdat we vrez- en de media herinneren ons daar aan – dat die gevaren van elders door de mobiliteit van goederen, kapitaal, mensen en ideeën onze kant op zouden kunnen komen. Dus klinkt meteen de roep om controles, ook als de gevaren nog ver weg lijken.

4.3. Afzwakking van alternatieve vormen van gedragsregulering

Afzwakking normen en waarden

Bedrog is van alle tijden en plaatsen. Het komt echter minder voor waar de cultuur een normatieve rem vormt op het ongebreideld najagen van instincten, driften en eigenbelang ('beschaving' in termen van Elias 1977). Culturen waar 'eer' een belangrijke rol speelt kunnen met minder controles toe. Eer en gedeelde normen structureren wederzijdse verwachtingen en maken vertrouwen mogelijk. Men weet van elkaar dat men het ophouden van de eer belangrijk vindt en dat het teleurstellen van vertrouwen van anderen tot gezichtsverlies en verlies van eer leidt. Waar eergevoel minder ontwikkeld is, bestaat meer behoefte aan controles, zoals het sluiten van contracten en het monitoren daarvan (vgl. d'Iribarne 1998).

Eer en normbesef hebben dus niet alleen morele waarde, maar zijn ook economisch efficiënt. 'Normen fungeren als substituuut voor complete contracten bij het internaliseren van externe effecten in incomplete contracten en bij het afdwingen van impliciete contracten. Ze besparen op de transactiekosten die gepaard gaan met het volledig beschermen van contracten tegen opportunistisch gedrag.' (Bovenberg en van de Klundert 1999, 848)

Er bestaat natuurlijk een wisselwerking tussen normgeleid en door het eigen belang geleid gedrag. Eer en normen besparen op wantrouwen en contracten; omgekeerd 'bespaart' eigen belang op normen, een grondprincipe van het liberalisme. Als we ervan uit kunnen gaan dat het nastreven van eigenbelang positieve externe effecten heeft, hoeven we minder op normen te vertrouwen. Denk aan het beroemde voorbeeld van Adam Smith (1993): de bakker bakt beter brood als hij daar een persoonlijk belang bij heeft en daar is de samenleving uiteindelijk beter mee uit. Veronderstelling is wel dat de bakker niet tot bedrog overgaat. Als er

geen normen zijn die dat effectief sanctioneren (en het reputatiemechanisme niet werkt) zal er gecontroleerd moeten worden.

'Verval van normen en waarden', vooral als het remmen op zelfzuchtigheid zijn, is dus niet alleen een moreel, maar ook een economisch probleem. Diverse trends hebben tot een dergelijk verval geleid, of in ieder geval van het vermogen van normen om opportunistisch gedrag te sanctioneren.

Allereerst individualisering. Hoewel enerzijds de wereldwijde wederzijdse afhankelijkheden toenemen, vindt daarbinnen een sterkere individualisering plaats. Dat is een paradox: inderdaad, een *schijnbare* tegenstelling. De groeiende internationale vervlechting biedt, analoog aan het internet met vele knopen, veel alternatieven. Mensen krijgen meer keuzemogelijkheden en exit-opties, worden minder afhankelijk van een specifieke gemeenschap en kunnen zich bevrijden van haar culturele normen.

Vervolgens kan de populariteit van het model van de homo economicus in zowel sociale wetenschap (micro-economie, rationele keuzebenadering) als beleidstheorieën het onderling wantrouwen in de samenleving vergroten (Sen 1977; Etzioni 1988; Mansbridge 1990; Bovenberg en Van de Klundert 1999). Op twee wijzen doen die theorieën dat: sociaal-empirisch en normatief. Als je theoretisch *verwacht* dat anderen zelfzuchtig zullen handelen, is de kans groot dat anderen aan die verwachting gaan voldoen. Bovendien ben je zelf een 'sucker' als je daarin niet meegaat. Het normatieve zit erin dat als mensen verondersteld worden egoïstisch te handelen, dat gedrag geleidelijk aan als 'normaler' beschouwd wordt en uiteindelijk een positieve norm kan worden. En waar egoïsme verwacht wordt heerst wantrouwen. Wat gechargeerd gesteld komt dit neer op een morele variant van de Wet van Gresham: "'slechte' motieven drijven 'goede' motieven uit' (Kroesveld 2000, 192).

Ten derde vergroot de 'Amerikanisering' van beloningssystemen in de top van het bedrijfsleven de legitimiteit van egoïsme. Bonussen en aandelenopties moeten een oplossing bieden voor het principal-agent probleem tussen aandeelhouders en managers door hun belangen gelijk te laten lopen; ze legitimeren ook een graaicultuur. Waar die bonussen gekoppeld worden aan inhalige tweecijferige groeिनormen voor omzet en winst is de verleiding tot boekhoudfraude groot, zo is gebleken.

4.4. Druk van de aanbodskant

Marketing door de controle-industrie

Ook het aanbod aan controles creëert vraag. Controleurs hebben een commercieel belang bij het benadrukken van onveiligheid en onzekerheid. Een politiemans over de concurrentie van particuliere veiligheids- en bewakingsdiensten: 'They're profit organizations. They do marketing. That means it's in their interest if people actually feel unsafe' (Oostveen 2002). Ook verzekeringsmaatschappijen, advocaten, accountants en consultants hebben belang bij het voeden van gevoelens van onveiligheid en onzekerheid. Hoe meer die sector groeit, hoe meer actoren er zijn die belang hebben bij verdere groei.

Nieuwe controletechnologieën

Nieuwe controletechnologieën aan de aanbodkant maken meer mogelijk. Daar wordt gebruik van gemaakt. Vissers worden op zee via satellieten geobserveerd om te controleren of ze zich aan de vangstquota houden; camera's observeren auto's en burgers; barcodes, computers en telecommunicatieapparatuur volgen goederen en mensen om de wereld; en de elektronische archieven bewaren en koppelen die informatie.

Professionalisering

De professionalisering van de controle-industrie vergroot informatieasymmetrieën: tussen professionals en non-professionals. Hoe kan de klant beoordelen of zijn accountant of advocaat goed werk gedaan heeft? Of een bepaald keurmerk wel iets voorstelt? Door collega's van de professionals te raadplegen. Die bouwen vroeg of laat controles op de controles in: peer review en tuchtrechtspraak voor advocaten; keurmerken van keurmerken.

Kennis over risico's

Wat niet weet wat niet deert. Maar een bericht dat de Keuringsdienst van Waren ontdekte dat 28% van de onderzochte voorverpakte kaas- en vleesproducten in supermarkten lichter waren dan op het etiket vermeld stond (Trouw 24/5/03) vergroot het gevoel onder klanten dat supermarkten niet te vertrouwen zijn en er dus meer controles nodig zijn.

Een vicieuze cirkel: Controles als legitimering van egoïsme en wantrouwen en dus nog meer controles
Meer extrinsieke motivatie (controle, straf) kan tot een afname van intrinsieke motivatie (eerlijkheid) leiden.

4.5. Onvoorziene gevolgen van overheidsbeleid

Regels en subsidies

Met de groei van overheidstaken, overheidsuitgaven, overheidsorganisatie en verzorgingsstaat zijn de mogelijkheden voor opportunistisch gedrag in de relatie burger-overheid toegenomen. Naarmate de overheid meer van de burger wil, en de burger van de overheid, neemt de wederzijdse behoefte aan informatie toe. En daarmee navenant de mogelijkheden om onjuiste of onvolledige informatie te verschaffen.

De talloze subsidieregelingen – huursubsidies, schadeloosstellingen diergezondheidsfonds, bijstandsuitkeringen, subsidies bodemsaneringen, financiering hogescholen, zorg- en sportsubsidies enz. – bieden evenzovele gelegenheden tot fraude en nopen dus tot controles. Uit onderzoek van het Regionaal Interdisciplinair Fraudeteam bleek dat een kwart van de Melkertbaners in Amsterdam onterecht een gesubsidieerde baan hadden. Ze voldeden niet aan de eisen, hadden er een reguliere baan naast, of kregen hun bijstandsuitkering doorbetaald (Trouw 24/5/03). Ook de HBO-fraude was een geval van misbruik van subsidievoorwaarden.

Daar komt bij dat we rechtvaardig willen zijn. In Nederland betekent dat flexibel zijn en rekening houden met verschillen tussen burgers en hun situaties. Dat heeft de complexiteit van de regelgeving aanzienlijk vergroot. De sociale zekerheid kende in de jaren zeventig 27 verschillende categorieën en gedetailleerde voorwaarden om in een categorie te vallen.

Kleine verschillen in de omschrijving van categorieën kunnen daardoor tot grote heffings- of subsidieverschillen leiden. Een kleine verschrijving op een douaneformulier levert veel op. De afvalverwerker die gebruik wil maken van milieuheffingen op auto's of witgoed en een deel van de recyclingsbijdrage wil incasseren kan eveneens met een kleine 'onjuistheid' een fors voordeel behalen.

Liberalisering en marktwerking

Regels en subsidies verleiden tot bedrog en geven aanleiding tot controles. Is daarom de weg terug: deregulering, afschaffing van subsidies, en meer marktwerking, niet een goede manier om op de noodzaak van controles te besparen? Ook die beleidsmaatregelen jagen echter de trend naar meer controles verder aan.

Juist in geliberaliseerde en geprivatiseerde sectoren ontstaat meer behoefte aan controle. Meer economische actoren en meer vrije markt betekent ook meer onzekerheid voor de partijen en meer mogelijkheden tot bedrog (zie over notarissen Van Waarden 1998b). Al snel klinkt dan de roep naar onzekerheidsverminderaars en marktordenende instituties. Die komen er in de vorm van gedetailleerde contracten (bijvoorbeeld tussen buslijnenaanbestedende overheden en busmaatschappijen), controle op de naleving van zulke contracten, nieuwe sectorautoriteiten (de OPTA voor de telecom), benchmarking-onderzoeken (van de consumentenbond naar de ondoorzichtige prijsvorming in de mobiele telefonie markt), en particuliere keurmerken (voor 'groene stroom'). 'Freer markets, more rules', concludeerde Steven Vogel (1996) uit zijn studie naar de privatisering van spoorwegen en telecommunicatie in Engeland en Japan. En meer regels vereisen meer mensen voor controle en handhaving.

Verder produceren vrijere markt en fellere concurrentie meer conflicten over de interpretatie en handhaving van regels en contracten. Een deel daarvan levert werk op voor de rechterlijke macht en produceert jurisprudentie, regels die daarna weer gecontroleerd moeten worden.

Minder – of andere – overheidsregulering vergroot dus de behoefte van marktpartijen aan normen en regels uit andere bronnen, van particuliere verenigingen en commerciële instellingen en van de overheid in haar conflictbeslechtingsrol, de rechterlijke macht. Eerder heb ik in dat verband wel van 'communicerende vaten' gesproken: gegeven de behoefte aan vermindering van risico en onzekerheid leidt minder van het één tot meer (mogelijk zelfs veel meer) van het ander (Van Waarden 2002a; 2002b).

New Public Management

Ook binnen de overheidsorganisatie heeft de neoliberale revolutie huisgehouden. Sinds de publica-

tie van de bijbel van het New Public Management, *Reinventing Government* door Osborne en Gaebler (1993) wordt allerwegen geprobeerd de effectiviteit en efficiency van de overheidsorganisatie te vergroten door invoering van elementen van marktwerking: concurrentie tussen diensten, ontwikkeling van prestatie-indicatoren, prestatiecontracten en vergelijkende prestatiemeting, resultaatafhankelijke beloningssystemen, 'outsourcing' door concurrerende aanbestedingen van publieke diensten aan private ondernemingen, enz. Deze gelijkstelling van modernisering aan marktwerking heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de groei van de controle-industrie. Immers, publieke dienstverlening wordt nu veel meer dan voorheen beoordeeld op prestaties, concreet: *meetbare* prestaties. Dus zijn er instanties nodig die zulke metingen verrichten.

4.6. Welvaart en economische groei

De belangrijkste oorzaak, waarin ook een aantal van de eerdergenoemde samenkomen, is waarschijnlijk economische welvaart en groei. Controles lijken daar een onvermijdelijk neveneffect van te zijn. Economische groei impliceert meer transacties – met meer verre landen, betreffende complexere producten – en dus meer behoefte aan informatie en controle. Maar die informatie kan onjuist of onvolledig zijn. Dus: kans op fraude; en vervolgens een roep om controle op de informatie.

Welvaart impliceert ook dat we ons steeds meer met goederen en diensten omringen. Dat we letterlijk in een 'gemaakte' wereld leven. En waar dat zo is, houden we de makers verantwoordelijk voor die wereld. Hebben ze wel geleverd wat ze zeggen geleverd te hebben?

Zijn de producten, diensten en leveranciers wel 'echt'? Zit erin wat erop staat? Zijn ze wel zo veilig als beweerd wordt? Zijn ze wel volgens de regels totstandgekomen?

Vroeger werden risico's beschouwd als bij het leven horend, als een soort noodlot. Toen kinderen nog tussen de bomen in het bos speelden haalde niemand het in zijn hoofd om te verlangen dat die bomen op veiligheid gecontroleerd zouden worden en dat er zachte rubber matten onder gelegd dienden te worden. Van onze kunstmatig gecreëerde kinderspeelplaatsen verlangen we dat wel. En we stellen degenen die die

kinderwereld gemaakt hebben, de politieke opdrachtgevers en commerciële bouwers, zo nodig aansprakelijk.

Naarmate we meer in een gemaakte wereld leven gaan we dat ook steeds vanzelfsprekender vinden, gaan we geloven dat alles maakbaar is. Onderdeel daarvan is dat we ook steeds meer verwachten dat alle risico's en onzekerheden van het leven in principe uitgebannen kunnen worden. Daarvoor houden we de potentiële makers verantwoordelijk: het bedrijfsleven, maar ook de overheid, die ons tegen risico's van bedrog en tegen allerlei gevaren (branden, terrorisme) dient te beschermen. Er heeft een revolutie van stijgende verwachtingen plaatsgevonden. Burgers stellen meer eisen aan producten, diensten en mensen en verwachten dat hun overheid dat ook doet. Dat die hun beschermt tegen gevaarlijke producten, diensten en mensen en tegen het risico iets anders te krijgen dan men verwacht. Om aan die verwachtingen te voldoen stelt de overheid steeds meer regels, zowel in de vorm van wetgeving als van rechterlijke uitspraken. Waar nog geen gedetailleerde regels zijn stellen consumenten, producenten aansprakelijk in de rechtszaal en de uitspraken worden onderdeel van het regelstelsel. In reactie op al die van buiten komende regels en verwachtingen gaat het bedrijfsleven ook haar eigen regels stellen. Vervolgens moet de handhaving van al die regels gecontroleerd worden. Voldoen al die producten, diensten en actoren wel aan de gestelde regels? Worden ze wel nageleefd?

De enige manier om die trend van meer regels en controle te keren is niet goedkoop te roepen: 'deregulering, minder bureaucratie!' (zoals alle partijen bij de recente verkiezingen), maar om te aanvaarden dat we niet tegen allerlei denkbare risico's beschermd kunnen en willen worden. Als we de kosten van regulering niet willen, moeten we aanvaarden dat we ook de baten daarvan niet hebben. Kortom, het metromodel in plaats van het vliegmodel: bij het vliegen willen we tegen alle risico's van ongelukken en terrorisme beschermd worden en controleren we passagiersantecedenten en bagage tot op de millimeter nauwkeurig; maar bij de metro beseffen we dat het gewoon niet haalbaar is om alle mensen en hun bagage te controleren. De vraag is of we dat metromodel breed zouden willen toepassen. Zo niet, dan is meer controle een onvermijdelijk gevolg.

5. Evaluatie en conclusie

Vreemde samenleving eigenlijk. Waarin een groot deel van de werkende mensen zijn brood verdient met het controleren van anderen in opdracht van weer anderen: politiemensen, douanebeambten, gevangenisbewaarders, belastinginspecteurs, milieu-inspecteurs, vleesinspecteurs, gezondheidsinspecteurs, beurs- en banktoezichthouders, softwarepolitie, kartelpolitie, accountants, advocaten, marketeers, consultants, kredietregistreerders, verzekeraars, 'controllers', 'benchmarkers', keurmerkcontroleurs en managers in vele soorten. De informatiemaatschappij is vooral ook een controlemaatschappij. Blijkbaar kan een welvarende economie in stand gehouden worden met als voornaamste product 'vermindering van wantrouwen en onzekerheid'.

Een aantal oorzaken van de groei van de controlemaatschappij zijn betrekkelijk autonome trends: internationalisering, grotere productdifferentiatie en productcomplexiteit, globalisering en directheid van de informatievoorziening, professionalisering daarvan. Anderen zijn een – onvoorzien – gevolg van bewuste beleidsmaatregelen: regulering en subsidieregelingen, deregulering en privatisering, meer marktwerking en new public management, nieuwe corporate governance instituties.

De vraag is of dat wenselijk is. Er zitten in ieder geval een aantal bedenkelijke kanten aan de controle-economie:

- Meer bureaucratie: meer prestatieregistraties, tragere besluitvorming, strenge controles, druk tot stiptheidsacties ('going by the books'). Denk aan een douane-inspecteur die niet slechts de papieren afstempelt, maar ook in elke vrachtwagen gaat kijken of er inzit wat op de papieren staat. Buurthuiswerkers moeten op last van de gemeente steeds meer tellen: deelnemerscontacturen, cliëntsystemen, openingsuren, begeleidingsuren.
- Dat gaat af van het eigenlijke werk. Veel tijd van de uitvoerenden gaat heen aan het opstellen van meetnormen, het meten en registreren, het rapporten schrijven, het verantwoorden. Politieagenten registreren achter hun bureau in plaats van dat ze op boeven kunnen jagen; wetenschappers moeten 'zelfonderzoeken' schrijven ten behoeve van visitatiecommissies en kunnen in die tijd geen echt onderzoek doen.

- Controles zijn op zichzelf een uiting van wantrouwen. Niet alleen dat die het wantrouwen verder kunnen versterken, zoals gesteld. Ze kunnen een bedrijf dat of overheid die te veel controleert een slechte reputatie bezorgen bij de klant of de burger.
- Verminderen controles gevoelens van onzekerheid, onveiligheid en genept worden? Dat is wel de bedoeling. Het omgekeerde is echter vaak het resultaat. De na de branden in Enschede en Volendam nieuw ingestelde VROM-inspectie berichtte in haar eerste jaarverslag dat veel bedrijven zich niet aan de milieu, bouw en ruimtelijke ordeningsregels houden. 'Van de onderzochte bouwvergunningen bleek niet meer dan 60% te kloppen, op milieugebied werden 6638 controles uitgevoerd, waarbij 1119 overtredingen werden geconstateerd.' (*Volkskrant* 22-5-03) Is de conclusie 'goed dat er inspectie is'? Of: nergens is het meer veilig?
- Voor al die controles en bureaucratie zijn veel organisaties en mensen nodig. Dat betekent meer kosten: voor het bedrijfsleven, voor de consument, voor de belastingbetaler.

Is dat echter een nadeel? Kosten zijn ook baten. De kosten van de één zijn het inkomen van de ander: Werkgelegenheid! Wantrouwen is 'booming business'. De leuze 'werk, werk, werk!' kan dan ook vertaald worden in 'wantrouwen, wantrouwen, wantrouwen!' Vanuit dat perspectief zijn het toenemend wantrouwen en het verval van normen en waarden eigenlijk geen vloek maar een zegen. Hoe anders de vele miljoenen werkwillige burgers werk te verschaffen? Economen hebben lang gedacht dat transactiekosten er zijn voor de echte transacties. Ze vergemakkelijken transacties. Maar de werkelijkheid lijkt anders: Transacties zijn er voor de transactiekosten. Ze zijn er voor mensen die een boterham willen verdienen aan het verminderen van risico en onzekerheid. Hoe meer fraude, hoe meer werk!

Is het nuttig werk? Over smaak valt niet te twisten. Die groei van de controle-industrie staat echter in merkwaardig contrast met het aantal mensen dat een tastbaar nuttig product of dienst levert. Nog maar weinigen voorzien in essentiële levensbehoeften: brood op de plank, kleding aan ons lijf, een dak boven ons hoofd, een dokter aan ons bed.

Nog maar 13% van de beroepsbevolking werkt in de industrie. En een groot deel daarvan controleert: producten, processen en mensen.

Van Vree (1994;1999) heeft uitgerekend dat de Nederlandse werknemer gemiddeld een kwart van zijn werktijd aan vergaderen kwijt is, en dat daar tussen de 14 en 30 miljard Euro (10% van het BBP) mee gemoeid is. Veel van dat vergaderen gaat waarschijnlijk over het direct of indirect controleren van elkaar. De Beer (2001) analyseerde het Nederlandse 'banenwonder' en vond dat veel nieuwe banen management en overlegbanen waren. McCloskey en Klamer (1995) stelden dat 'one quarter of GDP is persuasion' – waaronder overtuiging dat controle nodig is (zie ook Klamer e.a. 1999). Van Dalen en Van Vuuren (2003) berekenden dat 29% van de Nederlandse werkgelegenheid transactiekosten zijn, nodig om goederen en diensten van eigenaar te doen wisselen, niet om ze te produceren. Ook hier zit een flinke portie controlewerk in.

Toch komt het brood van de één altijd voort uit een reële nood van een ander. Als burgers behoefte hebben aan zekerheid, keuren en controles, doen zij, die in die behoefte voorzien, nuttig werk (vgl. ook Baker en Simon 2002). Naarmate er meer beveiligingen beschikbaar zijn, willen we ook meer tegen risico's beschermd worden, van de wieg tot het graf. Probleem is wel dat de behoefte aan controles principieel onbevredigbaar is. Elk hoger niveau van controle kan weer wantrouwen wekken en om nieuwe controleurs vragen. Want hoeveel controles we ook inbouwen: uiteindelijk kunnen we er niet omheen om het laatste en hoogste niveau te moeten vertrouwen. De opwaartse spiraal van controles op controles op controles, enz. is in principe oneindig. Gelukkig maar?

Daarmee zijn we onverwacht bij een nieuw soort Keynesianisme aangeland. Keynes had oog voor de deugden van verspilling. Hij stelde dat twee pyramiden beter waren dan één; en dat het zelfs heilzaam voor een economie was om gaten te graven en die meteen weer dicht te gooien (1936, 131). Hij verwachtte zulk heil van de staat. Maar in de moderne variant van verspilling doet ook de private sector driftig mee. Voorwaar een paradox: de liberalisering volgens de 'supply-side' economie levert ons via een omweg – meer concurrentie, risico en onzekerheid en daardoor meer vraag naar keuren en controleurs – een Keynesianisme zonder staat!

Nr.	Organisatie	Afkorting	Ministerie	Fte	Apparaatskosten
1	Arbeidsinspectie	AI	SZW	870	52.053.000
2	Inspectie voor Werk en Inkomen	IWI	SZW	235	35.893.000
3	Rijksarchiefinspectie	RAI	OCW	10	760.000
4	Inspectie van het Onderwijs	OI	OCW	80	48.501.000
5	Inspectie Cultuurbezit	ICB	OCW	12	667.000
6	Rijksinspectie voor de archeologie	RIA	OCW	5	300.0001
7	Inspectie voor de Gezondheidszorg	IGZ	VWS	360	30.672.000
8	Inspectie Jeugdzorg	IJZ	WVS/JUS	30	2.512.000
9	Inspectie voor de Sanctietoepassing	IST	JUS	6	start 1/1/05
10	VROM Inspectie	VROM-I	VROM	650	78.805.000
11	Inspectie Verkeer en Waterstaat	IVW	V&W	1000	60.000.0001
12	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid	IOOV	BZK	45	4.100.000
13	Algemene Inspectiedienst	AID	LNV	710	50.696.000
14	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst	SIOD	SZW	220	13.200.0001
15	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen	UWV	SZW	70	67.600.0001
16	Sociale Verzekeringsbank	SVB	SZW/JUS	60	1.576.0001
17	Commissariaat voor de Media	CM	OCW		3.749.000
18	College Toezicht Zorgverzekeringen	CTZ	VWS	100	7.192.000
19	Openbaar Ministerie	OM	JUS	3.750	489.000.000
20	College bescherming persoonsgegevens	CBP	JUS	60	4.576.000
21	College van Toezicht op Kansspelen	CTK	JUS	10	454.000
22	Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting	CFV	VROM	25	4.047.0001
23	Dienst Wegenverkeer	RDW	V&W	1.370	142.669.000
24	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst	AIVD	BZK	1.000	77.500.000
25	Politie	POL	BZK	40.340	3.220.000.000
26	Voedsel en Warenautoriteit	VWA	LNV	1.330	14.400.000
27	NAK	NAK	LNV	230	17.700.000
28	Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst/ Economische Controle Dienst	FIOD-ECD	FIN	1.300	91.776.000
29	Autoriteit Financiële Markten	AFM	FIN	300	33.000.000
30	Douane	DOU	FIN	5900	354.000.0001
31	De Nederlandse Bank	DNB	FIN	400	40.000.000
32	Staatstoezicht op de Mijnen	SM	EZ	45	4.133.000
33	Nederlandse Mededingings Autoriteit	NMa	EZ	300	33.000.000
34	Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit	Opta	EZ	135	16.515.000
35	Centraal Bureau voor de Statistiek	CBS	EZ	5	412.000
36	Agentschap Telecom	AT	EZ	340	25.000.000
37	Verispect BV	VBV	EZ	60	3.300.0001
38	Koninklijke Marechaussee	KMar	DEF	6500	390.000.0001
Totalen				70.000	5.698.848.000

Bron: Andersson Elffers Felix (2005)

Tabel 2. Belangrijkste nationale controle- en inspectiediensten met werkgelegenheid en apparaatskosten

Literatuur

- AEF: Andersson Elffers Felix, 2005, *Inventarisatie bevoegdheden handhavingsorganisaties*, Utrecht: AEF.
- Algemene Rekenkamer, 2005, *Achtergrondstudie Toezicht op Markten*, Den Haag: Algemene Rekenkamer (Tweede-Kamerstuk 29 960, nr. 2).
- Algemene Rekenkamer, 2006, *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak. Eindrapport en 11 deelrapporten*, Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Baarsma, Barbara, 2005, *Nederland Toezichtland - een Economisch Perspectief*, Amsterdam: Stichting Economisch Onderzoek.
- Baker, Tom en Jonathan Simon, 2002, *Embracing Risk. The Changing Culture of Insurance and Responsibility*, Chicago/Londen: University of Chicago Press.
- Bakker, Wieger en Kutsal Yesilkagit (red.), 2005, *Publieke verantwoording*, Amsterdam: Boom.
- Bardach, Eugene, en Robert A. Kagan, 1982, *Going by the Book. The Problem of Regulatory Unreasonableness.*, Philadelphia: Temple University Press.
- Beer, P.T. de, 2001, *Over werken in de postindustriële samenleving*, Den Haag: Sociaal-Cultureel Planbureau.
- Bovenberg, A.L. en Th. C.M.J. van de Klundert, 1999, 'Christelijke traditie en neo-klassieke economie in gesprek'. *Economisch-Statistische Berichten*, 84/4230: 848-852.
- Bowles, S., 1998, 'Endogenous preferences: the cultural consequences of markets and other economic institutions' *Journal of Economic Literature*, 1998: 75-111.
- Breukel, A., en R. van Tulder (2004) 'Tijd en effectiviteit. De dagindeling van Nederlandse managers', in *M&O* 3, mei/juni: 50-65
- Byrnes, Nanette, 2003, 'Governance Reform: Who's making the Grade'. *Business Week* 22-09-03: 64-68. CBS, 2006, *Beroepenstatistiek: 'Statistiek werkzame beroepsbevolking (15-64 jaar) naar beroepklassen, 2004'*, Den Haag: CBS (<http://statline.cbs.nl>).
- Colman, Tyler, 2003 *The Politics of Quality: Institutions and Market Stratification in the Wine Sector* (dissertation), Evanston: Northwestern University.
- Dalen, H.P. van, en A.P. van Vuuren, 2003, 'Hoe groot is de transactiesector?'. *Economisch-Statistische Berichten*, 88/4412: D9-D10.
- Derksen, W., J.A. van der Drift, R. Giebels en C. Terbrack, 1987, *De bestuurskracht van kleine gemeenten: Beleidsrapport*, Leiden: Universiteit Leiden Centrum Sturing van de Samenleving.
- Elias, Norbert, 1977, *Ueber den Prozess der Zivilisation*, Frankfurt/M: Suhrkamp.
- Etzioni, Amitai, 1988, *The Moral Dimension: Towards a New Economics*, New York: Free Press.
- Fukuyama, Francis, 1995, *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, London: Penguin.
- Gambetta, Diego, 1993, *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection*, Cambridge: Harvard University Press.
- Geluk, J.A., 1967, *Zuivelcoöperatie in Nederland. Ontstaan en ontwikkeling tot omstreeks 1930*, Den Haag: Royal Dutch Dairy Union FNZ.
- Hart, Paul 't, 2001, *Verbroken verbindingen: over de politisering van het verleden en de dreiging van een inquisitiedemocratie*, Amsterdam: De Balie.
- Iribarne, Philippe d', 1998 (vertaald uit het Frans) oorspr. 1989, *Eer, contract en consensus. Management en nationale tradities in Frankrijk, de Verenigde Staten en Nederland*, Amsterdam: Uitgeverij Nieuwezijds.
- ISO, 2006, *ISO Directory of ISO 9000 and ISO 14000 Accreditation and Certification Bodies. The Netherlands* (www.iso.org/iso/en/info/ISODirectory/Country/country_NL.html).
- Keurmerkinstituut, 2006, *Catalogus Keurmerken*, Den Haag: www.keurmerk.nl/Certificatie/Catalogus.html.
- Keynes, Maynard, 1936 (herdruk 1997), *The General Theory of Employment, Interest, and Money*, Amherst NY: Prometheus Books.
- Klamer, A., A. Mignosa en O. Velthuis, 1999, *The Economics of Attention*, EAEPE Conference paper, november 1999.
- Kroesveld, A.B.K., 2000, 'Grenzen aan het domein van de economie'. *ESB* 85: 4246.
- Lakeman, Pieter, 2005, *Accountants in de fout*, zonder plaatsaanduiding: Wind Publishers.
- Leeuw, Frans en Frank Willemsen, 2006, 'Toezicht en inspectie: trends, kosten en baten'. *Nederlands Juristen Blad*, 37.
- Lezenne, P. de, 2006, *De toezichtkaart van Nederland*, Openingstoespraak Jaarcongres Vereniging van toezichthouders, handhavers, inspecteurs en evaluatoren, Utrecht, 4 april.
- Mansbridge, Jane J., (red.), 1990, *Beyond Self-Interest*, Chicago/Londen: Chicago University Press.
- McCloskey, Donald en Arjo Klamer, 1995, 'One Quarter of GDP is Persuasion'. *American Economic Review*, 1995: 191-195.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2005, *Kerngegevens overheidsperoneel*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Moolenaar, Debora, 2006, *Expenditure on Crime in the Netherlands* (Memorandum 2006-1), Den Haag: WODC.
- Nederpelt, P.W.M. van, 2006, *De Toezichtgids. Gids van Landelijke Toezichthouders in de Publieke Sector in Nederland*, Alphen aan de Rijn: Microdata (www.toezichtgids.nl).

- North, Douglas, 1990, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge UP.
- Oostveen, Margriet, 2002, 'A Restauration of Norms and Values', *NRC-Handelsblad* Engelse editie, 6 juli (www.nrc.nl/inenglish/artikel/print/1025932899781.html)
- Osborne, David en Ted Gaebler, 1993, *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*, Harmondsworth: Penguin.
- Prime Minister's Office of Public Sector Reforms, 2003, *Inspecting for Improvement*, London.
- Parlementaire Enquetecommissie Bouwnijverheid, 2003, *De bouw uit de schaduw. Eindrapport*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Power, Michael, 1997, *The Audit Society. Rituals of Verification*, Oxford: Oxford University Press.
- PriceWaterhouseCoopers en Martin-Luther-University in Halle, 2005, *Economic Crime Survey 2005* (www.pwc.com/crimesurvey).
- Putnam, Robert, 1993, *Making Democracy Work*, Princeton: Princeton University Press.
- Sen, Amartya, 1977, 'Rational Fools: a Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory'. *Philosophy & Public Affairs*, 1977: 84-106.
- Smith, Adam, 1993 orig. 1776, *An Inquiry into the Causes of the Wealth of Nations* (Book V, Chapter II), Oxford: Oxford University Press.
- Stellinga, Marieke, 2001, 'Fraude Verzekerd. De Halfslachtige strijd tegen sjoemelen met verzekeringen'. *Elsevier* 9-6-2001.
- Vogel, David, 1986, *National Styles of Regulation. Environmental Policy in Great Britain and the United States*, Ithaca and London: Cornell University Press.
- Vogel, Steven K., 1996, *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in the Advanced Industrial Countries*, Ithaca: Cornell UP.
- Vree, Wilbert van, 1994, *Nederland als vergaderland. Opkomst en verbreiding van een vergaderregime*, Groningen: Wolters Noordhoff.
- Vree, Wilbert van, 1999, *Meetings, Manners, and Civilization. The Development of Modern Meeting Behaviour*, London/New York: Leicester University Press.
- Waarden, Frans van, 1985, 'Varieties of Collective Self-Regulation of Business: the Example of the Dutch Dairy Industry'. In Wolfgang Streeck en Philippe Schmitter (red.), *Private Interest Government. Beyond Market and State*, London: Sage.
- Waarden, Frans van, 1998a, 'Transacties over taxi's'. *Economisch-Statistische Berichten* 83/4135: 28-32.
- Waarden, Frans van, 1998b, 'Het Notariaat van Markt naar Staat'. *Economisch-Statistische Berichten*, 83/4163: 614-615.
- Waarden, Frans van, 1999a, 'European Harmonization of National Regulatory Styles?'. In: John A.E.Vervaele et al (red.), *Compliance and Enforcement of European Community Law*, Deventer: Kluwer Law, 95-124.
- Waarden, Frans van, 1999b, 'Elk land zijn eigen tran't'. In: Wieger Bakker en Frans van Waarden (red.), *Ruimte rond regels. Reguleringstijlen vergeleken*, Jaarboek 1999 Beleid en Maatschappij, Amsterdam: Boom.
- Waarden, Frans van, 2002a, 'Market Institutions as Communicating Vessels: Changes between Economic Coordination Principles as a Consequence of Deregulation Policies'. In: J. Rogers Hollingsworth, Karl H. Mueller, and Ellen Jane Hollingsworth (red.), *Advancing Socio-Economics: An Institutional Perspective*, Lanham/Boulder/New York/Oxford: Rowman and Littlefield, 171-212.
- Waarden, Frans van, 2002b, 'Deregulation: Trading in one Governance Mechanism for Less Efficient Others?'. *Wirtschaftspolitische Blätter*, 55/3: 1-20.
- Williamson, Oliver, 1975, *Markets and Hierarchies*, New York: Free Press.

**In januari 2007 verschijnt het Jaarboek
van Beleid en Maatschappij**

*Van sociale bescherming naar sociale investering
Zoektocht naar een andere verzorgingsstaat*

De verzorgingsstaat zal langzaam veranderen en minder gericht zijn op onderhoud en revisie. Een op de toekomst gerichte beleidsoriëntatie zal hiervoor in de plaats komen. Sociale bescherming zal zo haar positie als belangrijkste beleidsprioriteit verliezen, maar daar staat tegenover dat er meer geïnvesteerd zal worden in de weerbaarheid van burgers en samenleving. Deze 'sociale investeringsgedachte' wordt in dit jaarboek kritisch tegen het licht gehouden.

Onder redactie van Ewald Engelen, Anton Hemerijck en Willem Trommel

ISBN: 978 90 5931 489 4

www.lemma.nl