

# Boekbespreking

## In gesprek met Noortje de Boer

Proefschrift: *On the outside, looking in. Understanding transparency at the frontline*

Anna Merz en Pieter Welp\*

In de serie ‘in gesprek met een pas gepromoveerde onderzoeker’ geven we aandacht aan promotieonderzoeken die voor toezichthouders relevant zijn. Hiervoor interviewen we als redactie van het *Tijdschrift voor Toezicht* (recent) gepromoveerde onderzoekers over hun onderzoek en de betekenis ervan voor het toezicht.

In dit interview spraken Anna Merz en Pieter Welp, redacteuren van het *Tijdschrift voor Toezicht*, met Noortje de Boer die in 2020 promoveerde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam op haar onderzoek naar het effect van transparantie op uitvoerende toezichthouders. Zij werkt momenteel bij de vakgroep Public Governance and Management aan de Universiteit Utrecht.

**TvT:** *Je proefschrift heeft de titel ‘On the outside looking in: Understanding transparency at the frontline’. Hoe kwam je op dit onderwerp?*

**Noortje:** In de wetenschap is het de ultieme droom je eigen onderwerp te onderzoeken, maar zo werkt het bij bestuurskunde vaak niet (lacht). Bij de Inspectieraad is er destijds een oproep geweest voor wetenschappelijk onderzoek naar toezicht, gericht op onderzoek naar risicogestuurd toezicht. Daar heeft mijn promotor een beurs voor aangevraagd. Uiteindelijk hebben we dat met en bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) mogen onderzoeken. Die aanvraag richtte zich op het effect van openbaarmaking van toezichtbevindingen. Bij de NVWA waren ze toen druk bezig met het ontwikkelen van een openbaar ‘stoplichtmodel’, vooral

voor de horecasector. Het onderwerp toezicht fascineerde me vooral vanuit het perspectief van de relatie tussen inspecteur en de geïnspecteerde. Die geïnspecteerde zit immers vaak helemaal niet te wachten op die interactie! Dat is wezenlijk anders dan bijvoorbeeld de interactie met andere publieke dienstverleners zoals onderwijzers, verplegers of de brandweer, waar die interactie juist wel vaak gewenst is. Die interactie tussen *street-level bureaucrats* en burgers vind ik überhaupt interessant omdat juist daar beleid ‘gemaakt’ wordt en werkelijkheid wordt.

**TvT:** *Was de NVWA blij met het eindresultaat?*

**Noortje:** Volgens mij uiteindelijk wel. Toen ik begon, lag het onderwerp openbaarmaking best wel gevoelig. Aan de ene kant werd hier duidelijk om gevraagd en op ingezet, bijvoorbeeld met het openbaar maken van de inspectieresultaten in de horeca. Anderzijds was er veel weerstand op de werkvloer vanwege de veronderstelde negatieve effecten, vooral het verstoren van de relatie met de geïnspecteerde ondernemers. Uiteindelijk bleek uit mijn onderzoek dat die negatieve effecten van openbaarmaking juist erg meevallen en zelfs heel positief kunnen zijn voor de inspecteurs en de toezichthouder.

**TvT:** *Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht en bij de NVWA. Hoe is deze samenwerking ontstaan en op welke manier komt dit in je proefschrift terug?*

**Noortje:** Het is binnen de bestuurskunde best gebruikelijk om met een partner te werken. Dat biedt je unieke toegang tot data! Concreet betekent het dat je een wetenschapper bent die onafhankelijk onderzoek doet, maar tegelijkertijd heb je toegang tot inspecteurs en kon ik bij de NVWA een grootschalig kwantitatief onderzoek doen. De NVWA is een enorm grote inspectie, er werken

\* A. Merz MA is promovenda bij de sectie Criminologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam en redactielid van *Tijdschrift voor Toezicht*. Drs. P. Welp is senior wetenschappelijk medewerker van de Inspectieraad en redactielid van *Tijdschrift voor Toezicht*.

zoveel inspecteurs en dat is een hele unieke toegang. Binnen de NVWA was er een begeleidingscommissie bestaande uit medewerkers uit allerlei geledingen binnen de NVWA. De kwalitatieve kennisinbreng van de begeleidingscommissie was heel waardevol in aanvulling op mijn kwantitatieve onderzoek. De neiging bestaat dat je te ver afstaat van de praktijk: ‘leuk al die cijfers maar in de werkelijkheid werkt het nu eenmaal niet zo’. Zij hebben dus op meerdere momenten ook echt *feedback* gegeven. En andersom kon ik met mijn inzichten en kennis ook bijdragen aan het interne evaluatietraject over openbaarmaking binnen de NVWA.

**TvT:** *Wat was je leidende vraag in het begin?*

**Noortje:** De belangrijkste vraag was ‘Wat doet openbaarmaking van de uitkomsten van het toezicht met degenen die het toezicht uitvoeren “op straat” en de relatie met de geïnspecteerde?’. Dus de inspecteur en degene die tegenover hem of haar staat. We wilden weten wat het effect is van openbaarmaking en wat het doet met, aan de ene kant, de mensen die de restaurants binnenstappen om te inspecteren en, aan de andere kant, ook met degenen die het restaurant *runnen* en dus over wie de inspectiegegevens openbaar worden.

**TvT:** *Je zegt: wat doet dat met ze; in de gevoelsmatige zin?*

**Noortje:** Nee, juist eigenlijk in de uitvoering van toezicht. Onder andere letterlijk hoe zij de deur binnenstappen en hoe ze vervolgens de inspectie aanvliegen. In de toezichtliteratuur noemen we dit een ‘handhavingsstijl’ en worden verschillende handhavingsstijlen onderscheiden. We wilden kijken naar de invloed van openbaarmaking op de handhavingsstijl van inspecteurs en hun gepercipieerde effectiviteit van het toezicht. Ga je je als inspecteur juist veel meer richten op handhaving van de regels? Of ga je juist veel meer proberen te helpen en mee te denken met een restaurant-eigenaar hoe hij of zij aan de eisen kan voldoen? Maar ook: hoe verandert de relatie tussen die twee mensen? Zorgt openbaarmaking en een bepaald handhavingsstijl juist voor meer weerstand? Voel je als inspecteur een grotere afstand tot de ondernemer omdat je weet, ‘wat ik vandaag constateer gaat ook online’? Het ging dus over de relatie en gedrag en niet over bijbehorende gevoelens.

**TvT:** *Wat interessant is aan je proefschrift is dat een aantal voorafgaande hypotheses in de praktijk juist andersom blijken te liggen. Als we naar die vragen kijken, wat is dan in een paar zinnen je belangrijkste conclusie?*

**Noortje:** Mijn belangrijkste conclusie is dat openbaarmaking de inspecteur juist helpt bij de uitoefening van zijn of haar functie. Meestal wordt openbaarmaking van toezichtresultaten besproken vanuit het nalevingsperspectief: wat is het effect op de naleving van wet- en regelgeving door ondertoezichtstaanden? Dat is terecht, maar in aanvulling daarop zagen we in ons onderzoek dat volgens de inspecteurs openbaarmaking ook voor

betere uitvoering van het toezicht zorgt. Dat was wel contra-intuïtief, we verwachtten juist dat openbaarmaking de relatie tussen de inspecteur en geïnspecteerde onder druk zou zetten en de weerstand om te voldoen aan de regels zou verhogen. Maar dat was juist niet het geval!

**TvT:** *Hoe werkt dat dan precies?*

**Noortje:** Doordat de inspectieresultaten openbaar worden, verzakelijkt de relatie volgens inspecteurs met hun geïnspecteerden. Doordat die relationele afstand groter wordt, voelt de inspecteur meer ruimte om ‘zakelijk’ te inspecteren. En tegelijkertijd kan door die afstand de weerstand afnemen bij de geïnspecteerde; het is niet leuk, maar de regels zijn duidelijk en het is een zakelijke transactie. Wat we zien, is dat de inspecteurs die veel contact hebben met een bepaalde sector, ook een hechtere relatie onderling hebben juist omdat ze elkaar vaker zien. Sommige inspecteurs worstelen er misschien mee dat ze de bedrijfseigenaar supergoed kennen maar ze moeten er ook toezicht op houden. Door openbaarmaking kunnen ze wat meer afstand creëren. De regels zijn voor beide partijen nu eenmaal duidelijk. ‘Dit kan wel, dit kan niet, het komt online’.

**TvT:** *Een andere hypothese in je onderzoek was dat een meer faciliterende toezichtstijl positief zou worden beoordeeld door de geïnspecteerde en een regelgerichte toezichtstijl juist negatief. Wat bleek?*

**Noortje:** Inderdaad, wat we daadwerkelijk vonden, is het volgende. As je je behulpzaam opstelt, laten mensen zich inderdaad positief over je uit, ook online. De negatieve variant – negatieve online beoordeling van een regelgerichte benadering – vinden we juist niet. Een verklaring daarvoor zou kunnen zijn dat mensen het aan de ene kant waarderen wanneer je meedenkt en niet altijd en meteen beboet. Ook al omdat de meeste mensen de regels gewoon willen naleven, dat wordt wel eens vergeten omdat we vooral bezig zijn met de mensen die niet naleven. En aan de andere kant zijn mensen niet meteen negatief als ze (terecht) een boete krijgen bij niet-naleving, dat is immers een verwacht risico van het vak zeg maar. Mijn onderzoek laat zien dat we het mogelijk kunnen begrijpen dat je bij een overtreding wel een boete kan krijgen. ‘Je hebt ook gelijk, ook al vind ik het niet leuk.’

**TvT:** *In je proefschrift maak je een onderscheid tussen regulation-oriented en service-oriented inspecteurs. Faciliterend zou je dan meer met service-oriented associëren. Uit je onderzoek blijkt dat regulation-oriented inspecteurs als minder competent en minder warm gezien worden. Wat kun je daarvan leren als toezichthouder?*

**Noortje:** Om te beginnen is het volgens mij goed om je als inspecteur te realiseren dat je nu eenmaal – een beetje cru gezegd – een boeman bent. Dat betekent dat mensen je automatisch minder competent en warm vinden dan de meeste andere ‘contactambtenaren’, zoals

verpleegsters, onderwijzers, enzovoort. Dat is niet erg. Je wilt helemaal niet net zo warm als een hulpverlener gezien worden, want je werk is boemanwerk: je komt controleren en zo nodig straffen. Het is wel goed om je dit te realiseren als je ergens in functie de deur binnentapt. Ook al haal je als inspecteur vaak de motivatie uit het feit dat je een bijdrage levert aan ‘het goede’, zoals goede zorg, beter onderwijs of veilig voedsel. Het leuke is trouwens dat ik op dit moment op dit onderwerp verder onderzoek doe, namelijk naar stereotypering van verschillende overheidsmedewerkers.

**TvT:** *Uit je onderzoek blijkt ook dat vrouwelijke inspecteurs als ‘warmer’ worden gezien en daarmee als competent. Is dat een pleidooi voor meer vrouwelijke inspecteurs?*

**Noortje:** Het gaat hier om stereotypering, maar in sommige sectoren is het zeker een idee om hierover na te denken. In situaties die dreigen te escaleren kan het handig zijn om een inspecteur met een ‘warmer’ profiel in te zetten. Daar wordt zelden over nagedacht. Uiteindelijk wil je dat de regels worden nageleefd, dan is het goed om je te realiseren welke stereotypingen en vooroordelen er zijn. Als een vooroordeel in je voordeel kan werken dan zou ik niet inzien waarom je die niet zou overwegen.

**TvT:** *Nog een laatste vraag. De NVWA heeft zich tot doel gesteld om in 2022 alle toezichtinformatie openbaar te maken. Wat is het effect van jouw proefschrift geweest op dit streven?*

**Noortje:** Ik heb de indruk dat mijn inzichten goed zijn gebruikt. Ten eerste voor de interne discussie hoe inspectiegegevens openbaar te maken en voor welke doelgroep. Het stoplichtmodel bestaat bijvoorbeeld nu niet meer; dat was niet de juiste manier om de doelgroep – de horecaondernemers – te bereiken en te bewegen. Het idee dat burgers het stoplichtmodel zouden raadplegen voordat ze uit eten gingen, klopte gewoon niet. Daarnaast zijn mijn bevindingen meegenomen in trainingen en intervisiegesprekken: wat is het effect van openbaarmaking? Hoe ga je als inspecteur daarmee om? Moet je daar bang voor zijn of kan het je helpen? In die zin heeft het best veel praktische implicaties gehad. De bestuurskunde krijgt vaak vanuit de wetenschap de kritiek te veel een toegepaste wetenschap te zijn – dat is in mijn ogen geen beperking maar juist iets moois. Dat trekt me ook enorm aan. Zo sta je altijd ook met één been in de praktijk. Daarom werk ik ook nog steeds aan de bestuurskundefaculteit en dat zal ik over 50 jaar waarschijnlijk nog steeds wel doen.