

De professional versus de professionele organisatie: opvattingen over professioneel toezicht

Drs. Hester Goosensen, Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV)

Dr. Ellen van Bueren, TU Delft, Faculteit Techniek, Bestuur en Management

1. Inleiding

Er wordt, vanuit wetenschap en praktijk, veel nagedacht over de manier waarop goed toezicht eruit zou moeten zien. In de Tweede Kaderstellende Visie op Toezicht wordt bijvoorbeeld gesteld dat het perspectief van burgers, bedrijven en organisaties centraal staat bij de visie op toezicht. In dit rapport met de titel 'Minder last, meer effect' worden zes principes van goed toezicht geformuleerd die leidend zouden moeten zijn voor de inrichting van het toezicht. Goed toezicht is selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel.

Dit soort principes heeft een hoog 'feel good' gehalte; iedereen is er voorstander van en het is bijna onmogelijk om er tegen te zijn. De principes zijn daarnaast algemeen en abstract geformuleerd. Dat is de kracht van dergelijke principes, maar het is vervolgens de vraag wat ze betekenen voor toezichthouders. In dit paper verkennen we de betekenis van een van deze principes: professioneel toezicht.

Hoewel het begrip professioneel een populaire term is in de Nederlandse beleidsdocumenten over toezicht, is het niet geheel duidelijk wat er mee bedoeld wordt. De Tweede Kaderstellende Visie op toezicht onderkent dat professionaliteit een meerduidelig begrip is. Er wordt onderscheid gemaakt tussen professionalisering van het individu (de inspecteur) en professionalisering van de organisatie en de beroepsgroep. Op het niveau van de organisatie worden richtlijnen, leidraden, toezichtarrangementen en inspectieprogramma's opgesteld om invulling te geven aan de principes, waaronder professioneel toezicht. Inspecteurs geven aan in hun handelen sterk te leunen op hun professionaliteit. Voor beleidsmakers is het echter lang niet altijd duidelijk hoe er in de dagelijkse praktijk invulling gegeven wordt aan professionaliteit.

In paragraaf 2 verkennen we het begrip 'professioneel'. We komen tot een elementair kader, gebaseerd op de kenmerken van professionals, als vertrekpunt voor onze verkenning naar de invulling van professionaliteit. Deze verkenning is gebaseerd op empirisch onderzoek dat is uitgevoerd bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW). In paragraaf 3 beschrijven we de onderzoeksstrategie en dataverzamelmethode. Cases zijn geselecteerd binnen de domeinen luchtvaart en zeevaart. Er is een etnografische werkwijze gehanteerd, waarbij de interacties tussen inspecteurs en onder toezicht staanden op het operationele niveau centraal stonden. In paragraaf 4 geven we aan de hand van kenmerken van professionals weer hoe inspecteurs en hun organisatie invulling geven aan professionaliteit in de praktijk van het toezicht. In paragraaf 5 gaan we in op hoe de professionaliteit van de inspecteur en van de organisatie zich tot elkaar verhouden, en in hoeverre een verschillende en soms botsende invulling van professionaliteit problematisch is of ook functioneel kan zijn. In paragraaf 6, tot slot, trekken we enkele conclusies over professionalisering van individu en organisatie en hoe deze kunnen bijdragen aan beter toezicht.

2. Wat is professioneel toezicht?

In beleidsdocumenten over toezicht wordt regelmatig over professioneel toezicht gesproken. In Nederland is het een populair thema. In de Tweede Kaderstellende Visie wordt gesteld dat professionalisering van het toezicht betrekking heeft op drie niveaus: het individu, de organisatie en de beroepsgroep. De individuele toezichthouder is flexibel in zijn werkwijze en integer. De professionele toezichtorganisatie vervult een onafhankelijke maar samenhangende rol in het beleidsproces, en heeft een meerwaarde in de samenleving. De beroepsgroep blijft zich ontwikkelen door initiatieven zoals de samenwerkende inspectie academies, de beroepsvereniging VIDE en de activiteiten van de Inspectieraad (Tweede Kaderstellende Visie op Toezicht, Minder last, meer effect, 2005).

Binnen het Rijksbrede Programma Vernieuwing Toezicht is het Programma Professionalisering ingesteld. Vanuit het programma worden activiteiten opgezet en trainingen gegeven gericht op het vergroten van het professioneel denken en handelen van inspecteurs. Centraal uitgangspunt van het programma is dat inspecteren een vak is. Inspecteurs moeten deskundig zijn op hun vakgebied, waarbij de termen kennis en vaardigheden worden gebruikt.¹

In de beschrijving in de Tweede Kaderstellende Visie op Toezicht en het Programma Professionalisering is een aantal kenmerken van de professional zoals we die kennen uit de wetenschappelijke literatuur duidelijk herkenbaar. 'Flexibiliteit' duidt op een responsieve werkwijze en heeft te maken met het toepassen van algemene kennis in specifieke gevallen. 'Integer en onafhankelijk' gaat over de sterk ethische component van het werk van de professional. 'Meerwaarde' gaat over dienstverlening: de toezichthouder zorgt voor een veilige samenleving. De ontwikkeling van de beroepsgroep verwijst naar een ander veelgenoemd kenmerk van professionals; De aanwezigheid van professionele standaarden en onderlinge professionele controle. (Zie bijvoorbeeld Noordegraaf, 2007 en Kerr, Von Glinow en Schriesheim, 1977: 332).

In beleidsteksten over professioneel toezicht wordt al snel het individu, de professional, centraal gesteld. Professioneel toezicht op het niveau van de organisatie wordt minder concreet omschreven. Het lijkt veelal gestoeld op een extrapolatie van individuele kenmerken van een professional naar het niveau van de organisatie. Professionele organisaties worden gedefinieerd als organisaties waar professionals werkzaam zijn. In de literatuur over professionals worden professionele organisaties ook wel kennisintensieve organisaties genoemd (Weggemans, 1995; Maas, 1999; Smetsers, 2008).

Professioneel op het niveau van de organisatie wordt daarnaast vaak gebruikt als een synoniem voor kwaliteit of als overkoepelende term waar meerdere principes onder vallen. Het wordt gelijkgesteld aan werken met kwaliteitssystemen en risicogebaseerde, transparante en geprogrammeerde werkwijzen.

In de wetenschappelijke literatuur over toezicht en handhaving wordt weinig gebruik gemaakt van de terminologie professioneel en professionalisering. Wat er is, gaat over de individuele inspecteur als professional (Hawkins, 1984) al wordt ook dit concept weinig gebruikt. Theoretische beschouwingen gaan veel vaker in op de rol van de inspecteur als 'Street-level bureaucrat', waarbij de nadruk ligt op de verschillende en soms conflicterende belangen die de inspecteur moet dienen: zijn eigen

¹ http://www.inspectieloket.nl/vernieuwing_toezicht/programma_professionalisering/ geraadpleegd in juni 2011

belangen, die van de organisatie en die van de onder toezicht staande (Nielsen, 2006, 2007; May and Wood, 2003; Fineman, 1998; Fairman and Yapp, 2005; Goosensen and Van der Voort, 2009). Professionaliteit heeft dan betrekking op de wijze waarop de inspecteur met deze belangen omgaat.

Dit komt overeen met de oprekking van het begrip 'professional' zoals die door Noordegraaf (2007) is gesignaleerd. Zo wordt de klassieke professional steeds meer 'gehinderd' door managers met hun vereisten, terwijl diezelfde managers juist hun best doen om een professional te zijn. De zoektocht van velen -vooral kenniswerkers- naar professionaliteit wordt ingegeven door een behoefte aan houvast in een dynamische omgeving, binnen en buiten de eigen organisatie, waarin kennis niet langer onomstreden is. Professionalisering biedt daarmee ook de mogelijkheid tot legitimering van de dagelijkse tegenstrijdige keuzen waarvoor deze werkers zich zien gesteld. (ibid.)

In dit paper bekijken we hoe de toezichthouder, op het niveau van de individuele inspecteur en de organisatie, invulling geeft aan 'professioneel toezicht'. Voor deze verkenning gebruiken we een zeer elementair kader dat de basisingrediënten van professionaliteit bevat. Vanaf de jaren 1960 is er veel geschreven over de professional en zijn kenmerken. Er is een aantal centrale kenmerken dat telkens in de beschrijvingen terugkomt en ook in de handhavingsliteratuur te herkennen is. Veelgenoemde kenmerken van professionals zijn:

- Expertise: Werkzaamheden zijn kennis en kunde intensief (De Bruijn, 2008).
 - Het gaat om het toepassen van abstracte kennis op specifieke cases (Abbott, 1988: 318).
 - Professionals zijn zich niet altijd bewust van het proces van onderhouden en ontwikkelen van kennis en kunde. Het gebeurt gewoon. De kennis van professionals is vaak impliciete kennis, tacit knowledge, fingerspitzengefühl (Schön, 1983; De Bruijn, 2008)

In de handhavingsliteratuur wordt kennis ook wel in verband gebracht met handhavingstijlen, waarbij May en Wood (2003) bijvoorbeeld concluderen dat de inspecteurs in hun onderzoek zichzelf meer zien als 'educators' dan als 'enforcers'. Kennis verstrekken is dan een belangrijk onderdeel van de stijl om problemen op te lossen.

- Reflectie: De ontwikkeling van (impliciete) kennis vereist volgens Schön (1983) dat professionals achteraf reflecteren op hun werk. Ze zijn kritisch over de keuzen die ze gemaakt hebben en over de effecten van hun keuzen (Broekhans e.a. 2011:6).
- Autonomie: Professionals werken relatief autonoom en hebben de vrijheid om de inhoud en organisatie van hun werk zelf te bepalen (Larson, 1977). In de handhavingsliteratuur wordt autonomie veelal beschreven in termen van 'discretion' of 'discretionaire bevoegdheden' (Hawkins, 1992), die eveneens kenmerkend zijn voor de inspecteur als Street-level bureaucrat.
- Morele normen: Werkzaamheden van professionals hebben een sterk ethische component.
- Variëteit: Professionals zijn werkzaam op veel verschillende, gespecialiseerde vakgebieden. De vakgebieden verschillen inhoudelijk en hebben vaak een eigen cultuur (De Bruijn, 2008: 21).
- Beroepsgroep: Professionals identificeren zich over het algemeen sterk met de eigen beroepsgroep.
- Professionele standaarden: Er is sprake van professionele standaarden en onderlinge professionele controle.

(Maas, 1999: 17; De Bruijn, 2008; Smetsers, 2007; Noordegraaf, 2007)

Voor verschillende typen inspecties en audits bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat onderzochten wij in hoeverre en op welke manier deze elementen van professionaliteit terugkomen in het

handelen van de individuele inspecteurs en van de organisatie, en wat de betekenis hiervan is voor professioneel toezicht. In de volgende paragraaf beschrijven wij de daartoe gehanteerde methoden.

3. Methodologie

Onderzoeksstrategie

De vraag die wordt behandeld in dit paper maakt deel uit van een breder empirisch promotieonderzoek dat is uitgevoerd bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat². Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen in het promotieonderzoek is gekozen voor een onderzoeksstrategie waarbij in verschillende cases door middel van een etnografische benadering een rijk inzicht verkregen is in de praktijk van het toezicht. In het onderzoek wordt het operationele inspectieproces beschreven, waarbij het gedrag van inspecteurs in interactie met onder toezicht staanden centraal staat. Daarbij is aandacht voor motieven en overwegingen.

Case selectie

Op basis van methodologische en praktische criteria zijn cases geselecteerd in de luchtvaart en de zeevaart. Beide zijn sterk gereguleerde, internationale sectoren, met een uitgesproken netwerkkarakter. In beide sectoren vinden zowel vormen van producttoezicht als systeemtoezicht plaats. In dit paper wordt gebruik gemaakt van data uit vier cases: zeevaart producttoezicht, zeevaart systeemtoezicht, luchtvaart producttoezicht en luchtvaart systeem toezicht.³

	Product	Systeem
Zeevaart	Toeziht op buitenlandse koopvaardij schepen in Nederlandse havens en op Nederlandse koopvaardij schepen en reders, door middel van onaangekondigde productinspecties aan boord van schepen.	Toeziht op Nederlandse erkende Klassenbureaus ⁴ door middel van kantoor audits bij het klassenbureau en product audits op basis van een specifiek schip.
Luchtvaart	Toeziht op Nederlandse luchtvaartuigen door middel van productinspecties op luchtvaartuigen en toeziht op onderhouds(management)bedrijven door middel van productinspecties op luchtvaartuigen. Gericht op de techniek van de luchtvaartuigen.	Toeziht op Nederlandse luchtvaartmaatschappijen met een Air Operator Certificate door middel van systeem audits gericht op de operatie van luchtvaartuigen.

² Het onderzoek is mogelijk gemaakt op basis van gezamenlijke financiering door de Inspectie Verkeer en Waterstaat en de Faculteit Techniek Bestuur en Management van de TU Delft. Dataverzameling heeft plaatsgevonden in de periode 2007-2010.

³ Omwille van de leesbaarheid van dit paper hebben we gekozen voor een versimpelde weergave van de titels van de cases. In de praktijk is het onderscheid veel genuanceerder dan de twee genoemde dimensies en komt er meer bij de afbakening kijken. Ook de uitvoering van het toezicht is in de praktijk uitgebreider dan slechts de opbouw uit inspecties en audits.

⁴ Klassenbureaus zijn internationaal opererende, privaatrechtelijke ondernemingen die van oudsher technische inspecties uitvoeren om de zeewaardigheid van schepen vast te stellen ten behoeve van verzekeraars (Breukers, 2004).

Op de website van de Inspectie Verkeer en Waterstaat is haar missie als volgt geformuleerd: De Inspectie Verkeer en Waterstaat inspireert tot, stimuleert en bewaakt veilige en duurzame water- en transportsystemen.⁵ Inspecteurs in de domeinen luchtvaart en zeevaart controleren daartoe of het transport plaatsvindt volgens nationale, Europese en internationale wet- en regelgeving. Om een beeld te geven van de praktijk van het toezicht geven we per case een beknopte beschrijving van het verloop van een gemiddelde inspectie of audit:

- Zeevaart producttoezicht: Inspecteurs bezoeken schepen en controleren daar zowel administratie als fysieke conditie van het schip. Inspecteurs werken alleen of in tweetallen. Een inspectie duurt enkele uren tot een dag. Tijdens inspecties hebben inspecteurs voornamelijk contact met kapitein en bemanning. Een inspectie begint over het algemeen met het controleren van certificaten en documenten op de brug of op het kantoor van de kapitein. Na afloop maakt een inspecteur een inspectierapport op dat hij terugkoppelt aan de kapitein.
- Zeevaart systeemtoezicht: Bij een eerste type audit bezoeken inspecteurs in tweetallen (hoofd) kantoren van klassenbureaus die door Nederland zijn erkend. Zij controleren in de administratie of klassenbureaus Nederlandse schepen certificeren volgens de gewenste standaarden. Tijdens audits is voornamelijk contact met de manager en een of meerdere medewerkers van het klassenbureau. Een ander type audit is een productaudit. Dit type audit is gericht op een specifiek schip, waarbij niet alleen de administratie behorende bij het schip, maar ook het schip zelf wordt bezocht. Beide audits zijn aangekondigd. De audits beginnen over het algemeen met opening waarin de agenda wordt doorgenomen en na afloop van de audits koppelen de inspecteurs de belangrijkste bevindingen aan de onder toezicht staanden terug. Een rapport volgt naderhand.
- Luchtvaart producttoezicht: In deze case zijn meerdere typen inspecties geobserveerd. Bij alle typen inspecties controleren inspecteurs zowel documenten als het luchtvaartuig zelf. Inspecteurs werken alleen of in tweetallen. Het luchtvaartuig wordt gecontroleerd met het doel om de staat van de Nederlandse vloot in kaart te brengen of om na te gaan of de organisatie die verantwoordelijk is voor het managen van het onderhoud van het vliegtuig werkt volgens de geldende eisen. Het luchtvaartuig bevindt zich over het algemeen in de hangar en inspecties vinden plaats tijdens onderhoud. Na afloop van de inspectie vindt een terugkoppeling plaats en het uiteindelijke rapport volgt naderhand.
- Luchtvaart systeemtoezicht: Inspecteurs bezoeken het kantoor van Nederlandse luchtvaartmaatschappijen met het doel om na te gaan of zij (nog) voldoen aan de eisen van het Air Operator Certificate. Inspecteurs werken meestal in audit teams. Tijdens de audit is over het algemeen contact met de kwaliteitsmanager en managers en medewerkers van verschillende afdelingen. Een audit begint over het algemeen met een briefing waarbij de inspecteurs en onder toezicht staanden de audit-agenda doornemen. De audit, die een tot twee dagen kan duren, wordt afgesloten met een debriefing, waarbij de belangrijkste bevindingen worden teruggekoppeld. Het officiële rapport volgt naderhand.

⁵ <http://www.ivw.nl/organisatie/> geraadpleegd in juni 2011.

Methoden van dataverzameling

Er is gebruik gemaakt van verschillende methoden van dataverzameling: Documentenanalyse, participerende observatie, interviews, enquêtes en Planned Discussion Groups.

Documentenanalyse: Met behulp van documentenanalyse is karakterisering van de domeinen en de inrichting van het toezicht in de betreffende domeinen tot stand gekomen. Er zijn documenten van een algemeen karakter zoals leidraden en kaders voor het toezicht in het algemeen bestudeerd. Daarnaast waren documenten van de Inspectie Verkeer en Waterstaat onderdeel van de studie, zoals bijvoorbeeld het programma Toezicht in Beweging of de Vernieuwingsagenda van de inspectie Verkeer en Waterstaat. Jaarplannen. Ook documenten gericht op een specifiek domein en inspectie- of auditbezoeken zijn bestudeerd; visiedocumenten, inspectieprogramma's, inspectieformulieren, (kwaliteits)handboeken, websites, wetbundels, auditagenda's inspectierapporten en mailwisselingen met onder toezicht staanden.

Participerende observatie: Omdat het operationele niveau centraal staat in dit onderzoek, is gekozen voor participerende observatie. Door met inspecteurs mee te gaan naar audit- en inspectiebezoeken was het mogelijk om de praktijk van het toezicht, op moment van interactie tussen inspecteur en onder toezicht staande te observeren. De beschrijvingen in dit paper zijn gebaseerd op de observaties van 26 inspecteurs, gedurende 35 inspecties en audits, waarvan een deel bestond uit audits van meerdere dagen. De participerende observatie bleef niet beperkt tot de inspecties en audits. Wanneer van toepassing zijn ook de voorbereiding en nabespreking van de bezoeken geobserveerd. Daarnaast hebben inspecteurs en hun organisatie het voor de onderzoeker mogelijk gemaakt om bij de inspecteurs op kantoor te werken. Op deze manier zorgde het observeren van talrijke gesprekken en mogelijkheden om inspecteurs te bevragen voor een inzicht in de dagelijkse praktijk van het toezicht. Op basis van literatuuronderzoek zijn mogelijk relevante variabelen in kaart gebracht. Een aantal kenmerken van professionals, zoals expertise en autonomie zijn benoemd en kregen focus bij de dataverzameling. Data is vastgelegd in de vorm van *field notes*. Voor het analyseren van de data is gebruik gemaakt van verschillende vormen van *coding*. (Zie voor een beschrijving van het proces van coderen bijvoorbeeld Hammersley en Atkinson, 2006:212).

Interviews: In het onderzoek zijn oriënterende interviews gehouden met stafmedewerkers in Den Haag en interviews met de directe managers van de inspecteurs die in het onderzoek zijn geobserveerd. De managers zijn zowel voorafgaand aan een periode van observaties en na afloop van een periode van observaties bevestigd. Voor het interviewen van inspecteurs is voornamelijk gebruik gemaakt van een etnografische manier van interviewen door inspecteurs tijdens de reis van en naar een bezoek of gedurende het bezoek en tijdens werken op kantoor, vragen te stellen. Kenmerkend is de frequentie van het contact en de opbouw van een relatie (Heyl, 2001). Bij inspecteurs die vanuit huis werkten, waren om die reden minder mogelijkheden om hen te bevragen bij participerende observatie. Met deze inspecteurs is na afloop van een reeks observaties een semigestructureerd interview ingepland om hen onder andere te bevragen over hun afwegingen, motieven en kijk op het werk.

Enquête: Er zijn enquêtes afgenomen bij onder toezicht staanden om hun perspectief op het toezicht in het onderzoek te betrekken. Na iedere geobserveerde audit of inspectie is de enquête voorgelegd aan de onder toezicht staanden. De enquête kon terplekke worden ingevuld of via een retourenvelop opgestuurd worden. In de meeste gevallen was het mogelijk om de enquête te gebruiken als

aanleiding voor een kort interview; soms terplekke, soms telefonisch. In de enquête werd gevraagd of de respondent aan de hand van een vijfpuntsschaal zijn mening wilde geven. Een aantal stellingen, bijvoorbeeld over de deskundigheid en de houding van de inspecteurs, gaat over de kenmerken van professionals.

Planned Discussion Groups: Voor iedere case is een Planned Discussion Group georganiseerd waarvoor de geobserveerde inspecteurs en directe leidinggevendenden werden uitgenodigd. In de bijeenkomsten is een aantal terugkerende thema's en voorlopige conclusies aan de deelnemers voorgelegd. Een voordeel van deze methode is dat de etnografische werkwijze aansluit bij de natuurlijke groepsdynamiek. Standpunten komen veelal in groepsverband tot stand. Tijdens de bijeenkomsten was het mogelijk om inzicht te krijgen in de verschillende perspectieven van de deelnemers (O'Reilly, 2005:134).

4. Professionaliteit in de praktijk

In deze paragraaf wordt beschreven op welke manier er in de bestudeerde cases op het operationele niveau invulling wordt gegeven aan professionaliteit, door de inspecteurs en hun organisatie i.c. de afdeling waarbinnen zij opereren. Per kenmerk van professionaliteit wordt beschreven in welke mate dit herkenbaar is bij de inspecteurs die in het onderzoek zijn geobserveerd en in hoeverre en op welke manier dit kenmerk een rol speelt in de organisatie.

Expertise

Een centraal kenmerk van professionals is dat de werkzaamheden kennis en kunde intensief zijn. Bij het bestuderen van operationele inspectieprocessen in de lucht- en zeevaart bleek expertise op verschillende manieren een belangrijke rol te spelen in het werk van de inspecteurs.

De meeste inspecteurs in de bestudeerde cases hechten sterk aan kennis, in het bijzonder kennis van de praktijk en technische en inhoudelijke kennis. Deze kennis wordt ook gewaardeerd door onder toezicht staanden. Kennis wordt door inspecteurs gebruikt in interactie met onder toezicht staanden door hen bijvoorbeeld te vertellen hoe problemen in vergelijkbare situaties worden opgelost. Dit heeft twee voordelen. Inspecteurs kunnen op deze manier laten zien dat ze weten waar ze het over hebben en krijgen respect van de onder toezicht staanden. Daarnaast biedt deze kennis inspecteurs onderhandelingsruimte, wanneer ze het gebruiken voor het mechanisme van wederkerigheid. Het bieden van kennis geeft inspecteurs ook mogelijkheden om onder toezicht staande te helpen en problemen op te lossen. Dit staat bij inspecteurs overigens niet gelijk aan het door de vingers zien van overtredingen. Zij geven aan dat een onder toezicht staande immers niet geholpen is met een onveilige situatie.

Ook impliciete kennis speelt een rol in het werk van de geobserveerde inspecteurs. Deze wordt het meest duidelijk zichtbaar bij de technische kant van productinspecties, maar geldt ook bij het uitvoeren van audits. Het gaat bijvoorbeeld om de keuzen welke onderdelen te inspecteren en met welke diepgang. Inspecteurs doen dit op basis van een bepaald gevoel en kunnen niet altijd uitleggen waarom ze nu juist een bepaald onderdeel inspecteerden. Ook bij het beoordelen van situaties blijkt impliciete kennis een rol te spelen. Inspecteurs beoordelen situaties aan de hand van wet- en regelgeving, maar wegen daarbij de algemene indruk die zij hebben van de documentatie, de staat

van het product en de reacties en kennis van onder toezicht staanden mee. Inspecteurs gebruiken termen als 'gevoel hebben dat er meer aan de hand is', 'Ze hebben het wel in de vingers' en 'veiligheid zit hier tussen de oren'. Als inspecteurs meer ervaren zijn in het inspectie- of auditvak durven zij het stramien van checklisten en programma's meer los te laten en meer te varen op hun algemene indrukken.

Bij impliciete kennis gaat het om de zachte kant van het toezicht. Deze speelt niet of nauwelijks een rol op het niveau van de organisatie. De organisatie streeft meer naar een, liefst kwantitatieve, onderbouwing van keuzen, bijvoorbeeld door het gebruik van risicomodellen. Dit helpt om de inspecties en gemaakte beslissingen te legitimeren en kan worden gebruikt als input voor strategische keuzen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de planning en prioritering van inspecties, op basis van risico's en thema's. Deze gerichte inspecties kunnen weliswaar bijdragen aan efficiëntie en effectiviteit van toezicht, maar kunnen voor een inspecteur onbevredigend zijn. Een hoog risico, bijvoorbeeld, zegt namelijk niet altijd iets over de kwaliteit van een bedrijf of object. In het geval van productinspecties van de zeevaart bijvoorbeeld, is het systeem zo ontworpen dat olietankers eerder in aanmerking komen voor inspectie, vanwege de hoge impact bij een ongeval. Inspecteurs constateren dat olietankers die onder westerse vlag varen over het algemeen ruimschoots aan alle eisen voldoen. Bij het inspecteren van kwalitatief goede schepen is de bijdrage die zij aan de veiligheid leveren minder zichtbaar. Tegelijkertijd zijn zij zich ervan bewust dat er andere schepen rondvaren waar zij een grotere bijdrage aan de veiligheid hadden kunnen leveren

Inspecteurs passen algemene wet- en regelgeving toe op specifieke gevallen. Bij het beoordelen of situaties aan de wet- en regelgeving voldoen, redeneren inspecteurs altijd contextueel en situationeel. Zij houden rekening met de specifieke situatie en staan open voor alternatieve oplossingen. Op het niveau van de organisatie worden verschillen tussen typen onder toezicht staanden uiteraard onderkend, maar wordt een rechtlijniger beeld van regeltoepassing gehanteerd, dat minder ruimte biedt voor specifieke omstandigheden.

In de literatuur over professionaliteit wordt gesteld dat professionals 'leren door doen'. In de bestudeerde cases wordt in verschillende mate waarde gehecht aan deze vorm van leren. Hier wordt het meeste belang aan gehecht bij de cases in de zeevaart. In dit onderzoek zijn inspectieprocessen bestudeerd die waren georganiseerd onder regimes van producttoezicht en systeemtoezicht. Hoewel dit onderscheid in de praktijk niet zo zwart wit bleek -er was eerder sprake van een glijdende schaal met mengvormen- wordt bij systeemtoezicht minder beroep gedaan op de technisch inhoudelijke kennis. De inspecteurs die audits uitvoeren bij klassenbureaus, voeren daarnaast ook productinspecties uit op koopvaardij-schepen. Inspecteurs bij zeevaart producttoezicht geven aan dat het vanuit het oogpunt van leren voor hen interessant is om schepen te inspecteren waar de zaken goed op orde zijn. Inspecteurs verkrijgen kennis, die zij in andere situaties kunnen inzetten en de onder toezicht staande zelfs een stap voor te blijven. Bij het toezicht op deze klassenbureaus wordt de ervaring die inspecteurs hebben met het toepassen van wet- en regelgeving enorm gewaardeerd door *surveyors* van de klassenbureaus. Bij het producttoezicht in de luchtvaart gaven inspecteurs overigens aan dat het volgen van een specifieke cursus voor hen een effectievere manier is voor het op peil houden van hun kennis. De fysieke inspectie van het luchtvaartuig beslaat een kleiner aandeel van de totale productinspectie. Dit is in hun ogen niet voldoende om te leren over het grote aantal typen luchtvaartuigen met verschillende techniek die ook nog eens wordt doorontwikkeld.

De organisatie beweegt naar een inrichting van het toezicht met minder productinspecties en meer systeemtoezicht. Een andere beweging is die naar toezicht met behulp van convenanten met bedrijven die goed presteren. Deze ontwikkelingen zorgen in de praktijk voor minder fysieke contactmomenten tussen onder toezicht staanden en inspecteurs. Dit betekent dat er minder gelegenheden zijn voor inspecteurs om over de inhoud te leren 'by doing'. Inspecteurs komen minder aan boord van schepen en zien minder vliegtuigen. De organisatie benadrukt dat productinspecties van belang zijn bij het systeemtoezicht. Dit worden dan *reality checks* genoemd.

De organisatie streeft naar een risicogestuurde werkwijze, waarbij bijvoorbeeld met behulp van risicofactoren producten en bedrijven worden geselecteerd met de hoogste risico's. De uitkomsten van deze modellen kunnen botsen met de professionele opvattingen van inspecteurs. Zo zijn de uitkomsten vaak mede-gebaseerd op inspectieresultaten uit het verleden. De uitkomst is vaak mede gebaseerd op basis van inspectieresultaten uit het verleden. Als inspecteurs het idee hebben dat 'er iets niet in orde is', maar dit niet kunnen onderbouwen met bevindingen op een inspectierapport, weegt dit gevoel niet mee in de uitkomst van de analyse. Op basis van eigen opvattingen zouden inspecteurs het bedrijf vaker willen bezoeken.

Het blijkt voor inspecteurs soms lastig om te vertrouwen op risicomodellen. In sommige gevallen laat een model ruimte om af te wijken van de uitkomst en in sommige gevallen zijn inspecteurs in staat om door hun werkwijze de uitkomsten van modellen te beïnvloeden en de discrepantie tussen eigen opvattingen en uitkomsten van het model te verkleinen. Dit lijkt bij te dragen aan hun vertrouwen in dit soort modellen.

Reflectie

In de bestudeerde inspectieprocessen komt duidelijk naar voren dat inspecteurs, vergelijkbaar met professionals, over het algemeen behoefte hebben aan reflectie op hun handelen. Reflectie vindt plaats gedurende inspecties en audits als inspecteurs in teams werken, maar ook voorafgaand en na afloop van een inspectie of audit. Reflectie vindt daarnaast plaats bij inspecteurs die gezamenlijk op een kamer werken. Daar waar inspecteurs minder mogelijkheden hebben tot reflectie, spreken zij duidelijk de wens uit om dit meer te kunnen doen in samspraak met collega's. Inspecteurs die buitenlandse schepen inspecteren, werken over het algemeen vanuit huis en werken alleen. Soms werken zij in tweetallen, bijvoorbeeld bij een *expanded inspection* of wanneer zij samenwerken met inspecteurs in opleiding. Inspecteurs vinden vragen van inspecteurs in opleiding heel waardevol. Het is voor hen nuttig als iemand vraagt waarom hij op een bepaalde manier te werk gaat of om te zien hoe een collega inspecteur in een situatie te werk gaat. 'Je hoopt maar dat je het goed doet'. De mogelijkheden tot reflectie is een van de redenen voor inspecteurs voor een voorkeur voor het werken in tweetallen.

Op het niveau van de organisatie zijn verschillende bewegingen waarneembaar bij de zeevaart en luchtvaart. Bij de pleit de organisatie vanuit efficiencyoverwegingen voor het individueel opereren van inspecteurs bij inspecties. Bij het systeemtoezicht in de luchtvaart opereren inspecteurs in auditteams die worden samengesteld naar gelang de punten op de auditagenda. Er wordt gebruikt gemaakt van 'collegiale toetsing', waarbij auditrapporten worden voorgelegd aan collega-inspecteurs.

Autonomie

Inspecteurs beschikken als professionals over een aanzienlijke hoeveelheid autonomie. In de handhavingsliteratuur wordt dit beschreven in termen van 'discretion' (Hawkins, 1992). Bij het bestuderen van operationele inspectieprocessen komt duidelijk naar voren dat inspecteurs altijd de ruimte hebben om te kiezen hoe ze zich opstellen ten opzichte van onder toezicht staanden, welke informatie ze verzamelen en hoeveel informatie ze verzamelen. Een deel van het werk van de inspecteurs vindt plaats buiten het blikveld van de organisatie. Tegelijkertijd is de positie van inspecteurs niet autonoom in de zin van de klassieke professionals. Inspecteurs zijn onderdeel van hun organisatie en er is, steeds meer, sturing op het werk dat ze doen, bijvoorbeeld in de vorm van protocollen, checklisten, risicomodellen en targets.

In de periode van het veldwerk heeft bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat een verschuiving van het management plaatsgevonden. In alle vier de cases die in dit onderzoek zijn bestudeerd kregen de inspecteurs te maken met een andere directe leidinggevende. Het nieuwe management was afkomstig vanuit de Inspectie Verkeer en Waterstaat, maar minder bekend met de inhoud dan het voorgaande management. De leiding van de organisatie benadrukt het belang van managementkwaliteiten van leidinggevendens boven inhoudelijke kennis van het veld.

Inspecteurs ervaren dat het management bepaalde beslissingen niet kan of wil nemen— mede door gebrek aan inhoudelijke kennis - waardoor de beslissingen bij inspecteurs komen te liggen. Vanuit het kenmerk dat professionals autonomie nastreven zouden inspecteurs dit een prettige situatie vinden. In de praktijk blijkt dit niet het geval. Inspecteurs geven de voorkeur aan managers met inhoudelijke kennis, onder andere omdat zij bij belangrijke beslissingen graag willen kunnen overleggen met hun manager. Als onder toezicht staanden het niet eens zijn met de beslissing van de inspecteur, kunnen zij contact opnemen met zijn organisatie. Het besluit in de betreffende inspectie wordt dan onderwerp van gesprek op een ander, strategischer niveau, tussen de inspectieorganisatie en de (branche)organisatie van de onder toezicht staande.

Daarnaast vinden inspecteurs het niet gewenst als leidinggevendens zonder kennis van zaken alsnog (in hun ogen verkeerde) beslissingen nemen. Inspecteurs ervaren het bovendien als funest voor hun geloofwaardigheid en professionaliteit als de organisatie beslissingen van inspecteurs *overruled*. Autonomie is dan erg belangrijk.

Morele normen

De beslissingen van inspecteurs kunnen vergaande gevolgen hebben. Een schip 'aan de ketting leggen' of een vliegtuig 'aan de grond houden', heeft enorme financiële gevolgen voor bedrijven. Ditzelfde geldt voor het al dan niet verstrekken of continueren van een certificaat of erkenning. Een ander ethisch aspect is het onafhankelijk van de eigen belangen opereren. De inspecteurs die in het onderzoek zijn geobserveerd willen graag adviezen geven om effect te bereiken. Inspecteurs zijn in hun werk sterk gericht op het creëren en in stand houden van een relatie met de onder toezicht staanden. Zij zijn er van overtuigd dat dit in beginsel dé manier is om effectief te kunnen opereren. Over het algemeen zijn inspecteurs afhankelijk van de medewerking en de informatie van onder toezicht staanden. Inspecteurs zijn zich bewust van de keerzijde van een te sterke verplechting met de sector. Met name bij de cases zeevaart systeemtoezicht en luchtvaart systeemtoezicht is sprake van relaties die in de handhavingsliteratuur worden geduid als *repeat player* relaties. Er is gedurende

het jaar een terugkerend contact tussen inspecteurs en onder toezicht staanden, waardoor de afhankelijkheden tussen de partijen groter worden. Dit in tegenstelling tot *one-shotters* (Hawkins and Hutter, 1995), zoals het geval is bij inspecteurs die buitenlandse schepen inspecteren. Er vindt rolatie op dossiers plaats, waarbij inspecteurs niet langer dan een bepaalde periode met dezelfde bedrijven werken. Dit kan vervlechting met de sector tegengaan, maar kan weer ten koste gaan van de continuïteit. De branche hecht veel waarde aan dit laatste aspect. De inspectieorganisatie bepleit een werkwijze waarbij inspecteurs meer op afstand werken, vanwege het belang van institutionele onafhankelijkheid ten opzichte van onder toezicht staanden (Janssens, 2005:12).

Variëteit

In de literatuur over professionals wordt het bestaan van verschillende vakgebieden benoemd, waarbij professionals niet onderling uitwisselbaar zijn. Bij de geobserveerde inspecties op koopvaardij schepen waren zeer regelmatig meerdere toezichthoudende partijen aanwezig. Klassenbureaus komen aan boord voor de terugkerende certificering en bij olietankers willen oliemaatschappijen grondig controleren of hun olie in een veilig schip wordt getransporteerd. De politie controleert bijvoorbeeld de identiteit van opvarenden. Tijdens twee van de geobserveerde inspecties aan boord van koopvaardij schepen is het letterlijk dringen om plek en documentatie. Ook in de luchtvaart hebben bedrijven te maken met meerdere inspecties en audits. Het toezicht door IVW is zo georganiseerd dat een luchtvaartmaatschappij contact heeft met meerdere afdelingen van de Inspectie Verkeer en Waterstaat, welke een eigen specialisatie hebben. Tijdens geobserveerde audits en inspecties verwezen medewerkers van luchtvaartmaatschappijen regelmatig naar inspecteurs van andere afdelingen van IVW.

Initiatieven om de 'toezichtlast' te beperken, zoals inspectieloketten en het gezamenlijk uitvoeren van inspecties, zijn in dit licht interessant. Dit zegt iets over de manier waarop in de organisatie aangekeken wordt tegen variëteit. In beleidsstukken doorklinkt het idee dat gezamenlijke inspecties moeten plaatsvinden of dat inspecteurs in staat moeten zijn om meerdere typen inspecties uit te voeren. Inspecteurs en onder toezicht staanden geven aan dat het hebben van de juiste kennis essentieel is bij het uitvoeren van het toezicht. Bovendien zijn veel onder toezicht staande bedrijven eveneens opgebouwd uit verschillende afdelingen met specialistische kennis. Een gezamenlijke inspectie is dan praktisch niet te realiseren omdat verschillende personen en afdelingen zich soms fysiek op een andere locatie bevinden. Het gezamenlijk inspecteren is in lang niet alle gevallen mogelijk, omdat alsnog meerdere mensen met kennis nodig zijn en niet mogelijk is om de juiste mensen van de onder toezicht staande allemaal op hetzelfde moment beschikbaar te hebben. Soms gaat het fysiek om andere bedrijven. Onder toezicht staanden op het operationele niveau ervaren het toezicht bovendien niet altijd als last. Dit verschilt echter wel sterk per sector en hangt af van de kenmerken van het object.

Identificatie met beroepsgroep

Professionals identificeren zich over het algemeen sterk met de eigen beroepsgroep. In het geval van inspecteurs betekent dit dat zij zich identificeren met collega inspecteurs en het vak van toezichthouder en handhaver. Bij de geobserveerde audits en inspecties wordt zichtbaar dat inspecteurs over het algemeen juist niet herkenbaar willen zijn als handhaver. Inspecteurs zijn bijvoorbeeld geen voorstander van herkenbare kleding die wordt geassocieerd met handhaving zoals 'politiejassen'. Daar waar deze kleding functioneel is voor de veiligheid, maken inspecteurs gebruik

van deze kleding. Inspecteurs gebruiken termen als 'FBI-achtig' en 'afschrikken'. Hun ervaring is dat het dragen van dergelijke kleding onmiddellijk een effect heeft op de manier waarop zij worden ontvangen bij bedrijven. Er ontstaat een sfeer van argwaan en terughoudendheid.

De luchtvaart en zeevaart zijn sterk internationale sectoren. Ook het toezicht is gedeeltelijk internationaal georganiseerd. Inspecteurs nemen soms deel in internationale werkgroepen, waar verschillende autoriteiten bijvoorbeeld samenkomen om te bepalen op welke manier bepaalde standaarden geïnterpreteerd moeten worden. Schepen en vliegtuigen bewegen zich over de wereld en worden over het algemeen ook gecontroleerd door buitenlandse autoriteiten. Tijdens het onderzoek blijkt dat inspecteurs van mening zijn dat er sterke verschillen zijn in de werkwijze en kwaliteit van de verschillende autoriteiten. Zij hebben dan ook in verschillende mate respect voor collega-autoriteiten. Inspecteurs zijn over het algemeen ontzettend gedreven en betrokken bij hun vak en veiligheid, maar van een sterke identificatie met een afgebakende beroepsgroep is geen sprake.

Het blijkt voor inspecteurs belangrijker om zicht te identificeren met de sector. De meeste inspecteurs die in het onderzoek zijn geobserveerd, zijn afkomstig uit de sector waar zij toezicht op houden. Zij hebben kennis van de cultuur en werkwijze van de sector. Bijna zonder uitzondering maken die inspecteurs dit tijdens inspecties en audits kenbaar. Ze gebruiken uitspraken als; 'Toen ik nog kapitein was', 'Toen ik nog bij die luchtvaartmaatschappij werkte' 'Ik heb zelf ook nog gesleuteld aan dit type vliegtuig'.

De inspectieorganisaties lijken wel toenadering te zoeken tot hun collega's. Deels komt dit voort uit efficiency overwegingen, maar deels lijkt dit ook ingegeven door de overeenkomsten in hun werkzaamheden. Het afnemen van de inhoudelijke expertise van de managers lijkt ook bij te dragen aan een sterkere behoefte aan identificatie met de beroepsgroep, de collega-inspecties, waarmee zij gezamenlijk vraagstukken bestuderen en oppakken die voor alle inspecties relevant zijn.

Professionele standaarden

In de luchtvaart en zeevaart zijn de eisen aan professionele standaarden internationaal vastgelegd. Wetgeving in de luchtvaart bestaat bijvoorbeeld uit een deel met vereisten voor de bedrijven, maar ook uit een deel met vereisten aan de toezichthouders. Voor het toezicht op de koopvaardij zijn afspraken vastgelegd in het Paris Memorandum of Understanding (Paris MoU), welke zijn bekrachtigd in een EU-richtlijn. Onderdeel van de afspraken tussen lidstaten is dat zij werken volgens de standaarden in het Paris MoU Manual. In dit handboek is vrij gedetailleerd beschreven wat een gepaste werkwijze is. Tegelijkertijd wordt veelvuldig verwezen naar de 'professional judgment' van de inspecteurs. Het kader geeft dus ruimte. Professionalisering vindt in dit geval dus zelfs plaats op Europees en internationaal niveau. Wat professionaliteit is wordt niet alleen op het niveau van de organisatie van de inspecteurs ingevuld, maar ook op het internationale niveau.

Onderlinge controle is ook een kenmerk van professionaliteit. Dit vindt niet alleen plaats binnen de beroepsgroep van handhavers, maar ook binnen de sector tussen inspecteurs en onder toezicht staanden onderling. In de luchtvaart en zeevaart zijn onder toezicht staanden veelal grote, goed geïnformeerde bedrijven. Betrokkenen bij audits bij klassenbureaus en luchtvaartmaatschappijen zijn doorgaans hoog opgeleide mensen. Ook is er vaak een kwaliteitsmanager aanwezig. Tijdens de geobserveerde audits zijn onder toezicht staanden kritisch ten opzichte van de constatering van

inspecteurs. Zij accepteren opmerkingen van inspecteurs alleen als inspecteurs deze kunnen onderbouwen. Bovendien geven onder toezicht staanden hun eigen perspectief en interpretatie. De discussie wordt gevoerd op basis van kennis en ervaringen, waarbij sterk wordt teruggegrepen op de wettelijke bepalingen. In dergelijke settings kunnen inspecteurs het zich niet permitteren om hun professionele standaarden niet hoog te houden.

5. Professioneel toezicht: individu versus organisatie?

In de vorige paragraaf hebben we een beeld geschetst van hoe inspecteurs en hun organisatie invulling geven aan professionaliteit. In deze paragraaf gaan in op de vraag hoe professionaliteit op het niveau van de organisatie en op het niveau van het individu zich tot elkaar verhouden en wat dit betekent voor de invulling van professioneel toezicht.

Standaardiseren versus differentiëren en specialiseren

De organisatie streeft naar het standaardiseren van inspecties aan de hand van thema's, checklists en targets omwille van de efficiency en effectiviteit. Op het niveau van het individu blijkt professionaliteit meer te maken te hebben met de behoefte tot differentiëren en specialiseren: vanuit het 'totaalplaatje' en de context waarbinnen de inspectie plaatsvindt vormen inspecteurs hun oordeel – specialistische kennis van het te inspecteren object en de sector lijkt daarvoor onontbeerlijk. Inspecteurs vinden goede samenwerking met de sector van belang voor de kwaliteit van het toezicht. Een professionele werkwijze van de inspectie en van de onder toezicht staanden wordt over en weer gewaardeerd. Zo zijn onder toezicht staanden trots op hun ISO-certificering en schamen inspecteurs zich er een beetje voor dat zij zelf niet gecertificeerd zijn terwijl zij anderen er wel op afrekenen. Ook de inspectieorganisatie waardeert professionaliteit bij de onder toezicht staanden. Het schept vertrouwen en biedt de mogelijkheid om afspraken met de sector of branche te maken. Tegelijkertijd is er een roep – ingegeven door politieke en maatschappelijke ontwikkelingen - om hardere handhaving. Dat staat op gespannen voet met de hechte relatie tussen inspecteur en onder toezicht staande en kan het vertrouwen schaden. Terecht wijst de inspectieorganisatie er dan ook op dat de relatie te hecht kan worden, waardoor inspecteurs niet meer onafhankelijk kunnen opereren. De organisatie kan de inspecteurs scherp houden door de rol van handhaver te benadrukken en 'checks and balances' te organiseren. De gezamenlijke inspecties, de roulatie van inspecteurs en het aanstellen van managers van buiten de sector zouden in dit licht kunnen worden gezien.

Smalle versus brede context

De sectoren zee- en luchtvaart zijn complexe sectoren, met complexe objecten en uitgebreide wet- en regelgeving. Het toezicht is gespecialiseerd en gefragmenteerd; verschillende organisaties houden op verschillende onderwerpen toezicht en binnen de inspectieorganisaties is er een scheiding tussen product- en systeemtoezicht. De inspecteurs, die de context laten meewegen in hun beeldvorming en oordeel, hebben een beperkter, maar wel gedetailleerder beeld van de context dan de organisatie, die meer het overzicht heeft op de brede context waarin de toezichthouder en de onder toezicht staanden opereren. Zo kan het zijn dat inspecteurs niet weten hoe een onder toezicht staande wordt beoordeeld door andere toezichthouders, of dat inspecteurs weinig feeling hebben

met ontwikkelingen binnen de sector op strategisch en politiek niveau. Keerzijde van de specialistische, maar smalle context van waaruit inspecteurs opereren is dan dat er geen totaaloverzicht is van de sector of de te inspecteren objecten en organisaties en ontwikkelingen daarbinnen die mogelijk van invloed kunnen zijn op de naleving. De organisatie kan er zorg voor dragen dat zo'n totaalbeeld van de sector ontstaat. Een voorbeeld is het werken met systemen voor risicogebaseerd toezicht, op basis waarvan strategische keuzen kunnen worden gemaakt en de kaders worden geschepd waarbinnen de inspecteurs, met hun kennis van en aandacht voor de 'smalle' context van het te inspecteren object, hun werk kunnen doen. Ook informatiesystemen, waarin toezichthouders kennis kunnen delen, zouden hieraan een bijdrage kunnen leveren.

Systeem- versus producttoezicht

Inspecteurs halen een groot deel van hun autoriteit uit kennis. Specialistische kennis is voor inspecteurs en onder toezicht staanden belangrijk bij de uitvoering van het toezicht. Dit komt mogelijk onder druk te staan door bewegingen naar systeemtoezicht en een generalistischer manier van opereren. Op het niveau van de organisatie wordt het belang van reality checks onderkend, maar deze inrichting van het toezicht biedt minder kansen op 'leren door doen' zoals belangrijk is voor professionals. De kennis en ervaring van inspecteurs is een van de sterke kanten van het toezicht op de zeevaart en luchtvaart en het is in het belang van de professionaliteit van de organisatie om deze expertise te behouden. De professionele organisatie zou ruimte moeten bieden aan de professionals binnen de organisatie om hun kennis – dat de professionals zelf essentieel achten voor goed toezicht en het geloofwaardig kunnen opereren – op peil te houden, ook al staat dit op gespannen voet met andere principes van goed toezicht, zoals risicogebaseerd en efficiënt. In de praktijk lijkt dit belang al te worden onderkend door hybride vormen van product- en systeemtoezicht. De organisatie zou deze hybriditeit – nu min of meer spontaan ontstaan – bewuster kunnen vormgeven en zo de spanningen tussen de behoefte om kennis op peil te houden en andere principes verminderen.

Conclusie

Bovenstaande observaties en gesignaleerde spanningen laten zien dat inspecteurs en organisatie een eigen invulling geven aan professionaliteit. Dat deze verschillende invullingen soms op gespannen voet met elkaar staan is niet per definitie een probleem. In tegendeel, soms lijkt dit zelfs te zorgen voor noodzakelijke checks and balances. Zo kan het evenwicht brengen in de afstand tot de onder toezicht staande; professioneel toezicht vereist zowel toenadering als distantie. Op verschillende niveaus, dat van de organisatie en de inspecteur, kan dit verschillend worden ingevuld en daarmee kan worden tegemoet gekomen aan deze tegenstrijdige eisen. Door met de invulling van het begrip professionaliteit te bewuster om te gaan en te variëren kan professionalisering van het toezicht bijdragen aan de kwaliteit van het toezicht.

6. Conclusies

In dit paper hebben wij de invulling van het begrip professionalisering van het toezicht verkend. Op basis van case studies is een beter beeld ontstaan van hoe professionalisering vorm krijgt in het toezicht, op het niveau van de organisatie en dat van de inspecteur. In deze slotparagraaf reflecteren we kort op de belangrijkste bevindingen.

Professionaliteit op het niveau van de organisatie wordt gedefinieerd in termen van individuele kenmerken van professionals, of als overkoepelend begrip voor meerdere principes gehanteerd. Professionaliteit op het niveau van de organisatie gaat vaak over selectief, efficiënt en het onderbouwen van keuzen. Het begrip professionaliteit is dan de verzamelterm voor een aantal criteria zoals selectief, onafhankelijk en transparant en lijkt bijna synoniem met het begrip kwaliteit. De manier waarop inspecteurs invulling geven aan professionaliteit is afhankelijk van de context waarin zij werken, wat kan leiden tot andere accenten. De bestudeerde cases hebben naast een aantal overeenkomsten, ook wezenlijke verschillen als het gaat om de historie, de sector en de inrichting van het toezicht. Hierdoor komt in de cases nadruk te liggen op verschillende aspecten van professionaliteit. Er zijn bijvoorbeeld verschillen geconstateerd in de mate waarin waarde wordt gehecht aan technische inhoudelijke kennis, de mate waarin inspecteurs van mening zijn dat zij kunnen leren door ervaren en de mate waarin het vak is geïnstitutionaliseerd in termen van toetreding en (internationale) werkwijzen.

Professionaliteit op het niveau van het individu en op het niveau van de organisatie wordt op een andere manier ingevuld. In de praktijk kunnen de twee perspectieven knellen. Ontwikkelingen die op het niveau van de organisatie als professioneel worden gezien, zoals risicogebaseerd, geprogrammeerd, transparant toezicht, staan soms op gespannen voet met de professional die autonoom werkt. We zagen, met andere woorden, de klassieke professional onder druk: in huidige kennis- en netwerksamenleving is het lastig om de klassieke professionele autonomie in stand te houden. Professionaliteit op het niveau van de inspecteur staat dan op gespannen voet met vereisten van 'cost control' en 'performance management' (Noordegraaf, 2007).

De perspectieven kunnen elkaar ook ondersteunen en aanvullen. Professionaliteit op het niveau van de organisatie ondersteunt dan de professionaliteit op het niveau van inspecteurs en vice versa. Bijvoorbeeld, in twee van de vier bestudeerde cases werkt een groep van vijf tot zeven inspecteurs in hechte teams, waar zij niet alleen audits en inspecties uitvoeren, maar zelf de inrichting van het toezicht mede vormgeven. Zij maken bijvoorbeeld een jaarprogrammering, stellen inspectieformulieren op en stellen targets vast. Dit is een manier om verbinding te creëren tussen de niveaus van individu en organisatie. Zowel organisatie als inspecteurs zouden zich (meer) bewust kunnen worden van hun verschillende opvattingen en invullingen van professionaliteit en de mogelijkheden die dit biedt om het toezicht te verbeteren.

Tot slot plaatsen we nog een kleine kanttekening bij dit paper. In deze verkenning zijn we van een relatief eenvoudig beeld van een professional en zijn organisatie uitgegaan. In de praktijk zijn beide rollen complexer, mede omdat toezicht is ingebed in een netwerk van actoren. Zo is ook de omgang met onder toezicht staanden onlosmakelijk verbonden aan professionaliteit van inspecteurs en hun organisaties. Als we het toezicht (nog) beter en professioneler willen maken, is wellicht een breder begrip van professionaliteit waardevol.

Literatuurlijst

Abbott, A.D. (1988) *The systems of professions; An Essay on the Division of Expert Labour*, Chicago: The University of Chicago Press

Breukers, S. and R. A. J. Gestel van (2004). Grote Klasse: Kansen en risico's bij het toezicht op de zeescheepvaart. *Bestuurskunde* 13(5)

Broekhans, Van den Arend en Meijer (2011), *Consultants als professionals, de kwaliteit van advieswerk als opgave*, Delft: TU Delft.

Bruijn de, J.A. (2008) *Managers en Professionals, over management als probleem en als oplossing*. Den Haag, Sdu Uitgevers bv.

Fairman, R. and C. Yapp (2005). Enforced Self-Regulation, Prescription, and Conceptions of Compliance within Small Businesses: The Impact of Enforcement. *Law & Policy* 27 (4): 491-519.

Fineman, S (1998). Street-level Bureaucrats and the Social Construction of Environmental Control. *Organization Studies* 19(6): 953-974.

Goosensen, H and Van der Voort, H. (2009) Risk based oversight: the story of street-level inspectors. *Conference paper presented at the Annual meeting of the Law and Society Association*.

Hammersley, M and Atkinson, P. (2006). *Ethnography, Principles in practice*. London, Routledge

Hawkins, K, Ed (1992). *The Uses of Discretion*. Oxford Socio-Legal Studies. Oxford, Clarendon Press.

Hawkins, K. and B. M. Hutter (1993). "The Response of Business to Social Regulation in England and Wales: An Enforcement Perspective." *Law & Policy* 15(3): 199-218.

Hawkins, K and J. M. Thomas, Eds. (1984) *Enforcing Regulation; Policy and Practice*. Law in social context. Boston, Kluwer Nijhoff.

Heyl, B (2001). Ethnographic Interviewing. *Handbook of Ethnography*. P. Adkinson, A. Coffey, S. Delamont, J. Lofland and L. Lofland. London, Sage Publications Ltd.

Kerr, Von Glinow en Schiesheim (1977). "Issues in the study of "professionals" in organizations: The case of scientists and engineers." *Organizational Behavior and Human Performance* 18(2): 329-345.

Larson, M.S. (1977) *The rise of Professionalism*, Berkeley: The University of California Press

Maas, J.G.V. (1999). *Professionaliteit, Management van professie en professionele organisaties*. Deventer, Kluwer

May, P.J and R.C. Wood (2003) At the Regulatory Frontlines: Inspectors' Enforcement Styles and Regulatory Compliance. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 13(2): 117-139.

Nielsen, V.L. (2006) *Are street-level bureaucrats compelled or enticed to cope?* *Public Administration* 84 (4): 861-889.

Nielsen, V.L (2007) *Differential Treatment and Communicative Interactions: Why the Character of Social Interactions is Important*. *Law & Policy* 29(2): 257-283.

Noordegraaf, M. (2007). From "Pure" to "Hybrid" Professionalism: Present-Day Professionalism in Ambiguous Domains. *Administration & Society* 39(6): 761-785.

O'Reilly, K. (2005). *Ethnographic methods*. London, Routledge.

Schön, D (1983). *The reflective practitioner*. New York, Basic Books.

Smetsers, F. (2007), *Samenwerken in teams, een vanzelfsprekendheid? Een onderzoek naar condities die het samenwerken van professionals in teams beïnvloeden*, Nijmegen: