

Toezi chthouders tussen autonomie en interdependentie

Drs. Jan Rommel en dr. Koen Verhoest (Katholieke Universiteit Leuven)

Email: Jan.Rommel@soc.kuleuven.be, Koen.Verhoest@soc.kuleuven.be

1	Inleiding	2
2	Conceptueel kader: Effecten van netwerking.....	3
3	Case 1: de Vlaamse inspectie Werk en Sociale Economie (IWSE)	4
3.1	Autonomie tegenover de minister.....	4
3.2	Contact met de minister	4
3.3	Netwerken om de expertise te vergroten	5
3.3.1	Netwerken met inspecties in andere sectoren	5
3.3.2	Netwerken met opdrachtgevers: erkenningsinstanties	6
3.3.3	Netwerken met andere overheidsniveaus: federale sociale inspectiediensten	7
3.3.3.1	Elektronische databanken	8
3.3.3.2	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD).....	8
3.3.4	Besluit	10
4	Het belang van andere overheidsniveaus verder toegelicht. Case 2: Vlaamse reguleringsinstantie voor gas en elektriciteit (VREG).....	10
4.1	Specifieke expertise	11
4.2	Ruimere formele autonomie	11
4.3	Transformatie van toezichthouders.....	12
4.3.1	Conflicten met minister	12
	Conflicten met andere toezichthouders.....	13
4.3.2	13
5	Discussie.....	13
6	Referenties	15

1 Inleiding

Vraagstelling

Over toezichthouders wordt vaak gezegd dat ze in zekere mate zelfstandig beslissingen moeten kunnen nemen, onafhankelijk van andere actoren. Omwille van hun unieke expertise en technische kennis zijn ze best geplaatst om bepaalde uitvoerende of zelfs beleidsbeslissingen te nemen. De mate waarin een toezichthouder krachtig kan optreden hangt echter af van hoe die toezichthouder vormgegeven wordt, dit betekent de mate van autonomie die door een minister overgedragen wordt naar de toezichthouder en de wijze waarop die minister de organisatie aanstuurt.

De toezichthouders staan echter niet zomaar op zichzelf. Naarmate maatschappelijke problemen complexer worden (vb. klimaatverandering; fraude) krijgen organisaties meer te maken met toezichthouders uit oorspronkelijk gans andere sectoren (vb. energie en milieu; criminele, fiscale en sociale gegevens) met wie ze informatie moeten uitwisselen of samen acties ondernemen. Naarmate nationale staten ook bevoegdheden afstaan aan het supranationale, en in sommige gevallen het subnationale, niveau, raken overheidsniveaus steeds meer met elkaar vervlecht. Kortom, toezichthouders zitten steeds meer ingebed in een bredere constellatie van toezichthouders.

In ons onderzoek willen we verkennen hoe deze bredere constellatie, samen met sturing van de minister, de autonomie van toezichthouders beïnvloedt. Zo zou het kunnen zijn dat coördinatiemechanismen met andere toezichthouders de autonomie van een organisatie vermindert, bijvoorbeeld wanneer andere toezichthouders moeten akkoord gaan vooraleer actie kan ondernomen worden. Het kan echter ook zijn dat coördinatie de autonomie verhoogt. Sommige theorieën voorspellen dat met name netwerkmechanismen, waarbij toezichthouders netwerken vormen met collega's in andere sectoren of andere overheidsniveaus, de positie van een actor tegenover de minister zullen versterken. De toezichthouder krijgt toegang tot nieuwe kennis, dat hem een informatievoordeel verschaft tegenover de minister. Daarnaast kan het netwerk proberen om de toezichthouder als het ware los te weken van de eigen minister. De wetenschappelijke literatuur voorspelt dat netwerkmechanismen in zo'n geval tot conflicten kunnen leiden tussen toezichthouder en minister. Daarom verkennen we deze problematiek in deze paper. We stellen twee onderzoeksvragen: 1) wat is de autonomie van toezichthouders tegenover hun minister?; en 2) wat is het effect van netwerken met andere toezichthouders op de expertise van individuele organisaties? Indien de organisatie netwerken vormt met andere actoren, vaak op vraag van de minister, zien we dan dat ook de relatie met de minister evolueert?

Methoden en technieken

De paper gebruikt data uit twee casestudies van toezichthouders. De eerste case is de Inspectie Werk en Sociale Economie (IWSE) in Vlaanderen. De tweede case is het toezicht op de energiesector, waar we twee organisaties onderzochten: de Vlaamse Reguleringsinstantie voor Gas en Elektriciteit (VREG) en de federale Commissie voor de Regulering van Elektriciteit en Gas (CREG). In beide cases deden we interviews met respondenten uit de organisaties, het moederdepartement, andere toezichthouders in dezelfde sector en in andere sectoren, toezichthouders op andere

overheidsniveaus (regionaal – federaal – EU) en uit de persoonlijke staf van de voogdijminister (N= ca. 40). De interviews peilden naar de autonomie van toezichthouders, de mate en de mechanismen waarmee toezichthouders informatie met elkaar uitwisselen en hoe ze aangestuurd worden door de minister.

Hieronder bespreken we kort enkele theoretische inzichten rond effecten van netwerken op de relatie tussen toezichthouders en de minister. Nadien bespreken we onze bevindingen, waarbij we telkens aandacht hebben voor de autonomie tegenover de minister en de relaties met andere toezichthouders. We gaan na of de effecten die in het theoretisch kader beschreven werden, ook terug te vinden zijn in onze cases. We ronden af met enkele lessen die uit de cases voortkomen.

2 Conceptueel kader: Effecten van netwerking

Het vormen van netwerken kan in bepaalde gevallen tot spanningen leiden tussen toezichthouder en minister. Een eerste mogelijk effect van netwerking is dat toezichthouders meer technocratisch gaan werken. Wanneer ze netwerken vormen met andere, gelijkaardige toezichthouders, komen ze in contact met hun collega's in andere toezichthouders, die vaak gelijkaardige objectieven hebben, en waarvan de medewerkers vaak dezelfde professionele achtergrond maar ook dezelfde normen en waarden delen, en die ook vaak met gelijkaardige uitdagingen geconfronteerd worden. Via deze netwerken wordt in de eerste plaats kennis en expertise onderling uitgewisseld maar in sommige gevallen kunnen ze ook gemeenschappelijke visies en standpunten ontwikkelen over hoe bepaalde regulering moet aangepast worden en hoe problemen moeten aangepakt worden (Majone 1997; Radaelli 2000). Volgens sommige onderzoekers zijn dergelijke visies echter niet neutraal. Netwerken van toezichthouders zijn gebaseerd op het uitwisselen van expertise en rationele, wetenschappelijke feiten en analyse. Ze stellen technische richtlijnen op, op basis van 'goede praktijken' in het buitenland, die ook in eigen land zouden moeten gevolgd worden. Dergelijke netwerken hechten minder belang aan 'politieke' doelstellingen. Nochtans zijn zulke 'goede praktijken' niet neutraal, zeker wanneer ze bepaalde beleidskeuzes inhouden. De netwerken zullen sommige beleidskeuzes meer prefereren dan andere, en hoewel ze eerder technisch van aard lijken, toch bevatten ze ook een rangschikking van prioriteiten en doelstellingen. Volgens Eberlein (2008) hebben transnationale netwerken van toezichthouders bijvoorbeeld een voorkeur voor liberalisering en stellen ze dit voor als technisch superieur aan andere vormen van taakverdeling. Ze beoefenen de "politics of expertise", waarbij een afwijkende mening wordt afgeschilderd als een ongepaste politieke inmenging.

Een bijzondere vorm van zo'n technocratisch handelen ontstaat wanneer toezichthouders in contact komen met collega's in andere jurisdicties of op andere overheidsniveaus, specifiek op Europees niveau. Het centrale idee is dat toezichthouders als het ware een transformatie ondergaan door hun interacties met andere toezichthouders: ze maken kennis met de visies, standpunten en specifieke problemen die op dat andere overheidsniveau relevant zijn. Terwijl ze voordien enkel met hun eigen specifieke niveau bezig waren, leren ze door de contacten met andere niveaus hun blik 'verruimen'. Hoe meer ze interageren met die andere organisaties, hoe meer ze begrip kunnen opbrengen voor die soms afwijkende standpunten, en zelfs hoe groter de mate waarin ze die standpunten zullen

overnemen. In het geval van de Europese Unie betekent dit dat nationale toezichthouders, door de contacten met de Europese Commissie, steeds meer een 'Europese blik' zullen ontwikkelen, waarbij nationale gevoeligheden moeten wijken voor een hoger doel, met name het realiseren van de interne markt. Bepaalde nationale gebruiken of gewoontes moeten wijken voor een geharmoniseerde, pan-Europese aanpak. Dit kan leiden tot spanningen met de minister, zeker wanneer toezichthouders geconfronteerd worden met tegenstrijdige verlangens van de eigen minister en het hogere overheidsniveau (Egeberg 2006).

3 Case 1: de Vlaamse inspectie Werk en Sociale Economie (IWSE)

3.1 Autonomie tegenover de minister

Respondenten van de verschillende inspectiediensten benadrukten dat autonomie voor hen noodzakelijk is inzake *operationele* beslissingen: ze moeten zelf kunnen beslissen welke specifieke bedrijven ze zullen controleren (ex ante) en welk gevolg (vb. het al dan niet opstellen van een proces-verbaal, het geven van een waarschuwing) ze aan een controle zullen geven (ex post). Deze keuzes mogen niet beïnvloed worden door externe actoren zoals de minister. Ze hebben daartoe ruime wettelijke bevoegdheden, aangezien ze geen enkele toestemming moeten vragen vooraleer een onderzoek in te stellen. Wanneer ze tijdens dit onderzoek beslissen om een controle ter plaatse te doen, mogen ze zich toegang verschaffen tot alle organisaties die onder hun toezicht vallen, zonder voorafgaande verwittiging. De minister heeft geen negatief injunctierecht en kan dus geen onderzoeken tegenhouden. Deze operationele autonomie wordt door respondenten als zeer belangrijk beschouwd en lijkt relatief groot te zijn.

3.2 Contact met de minister

Het contact met de minister en/of het ministerieel kabinet (= persoonlijke medewerkers van de minister; politieke staf) lijkt eerder indirect te zijn. Uit de analyses blijkt dat kabinetten veel frequenter direct contact hebben met de beleidsafdeling van het departement en de uitvoerende agentschappen. De opvolging van operationele zaken verloopt vaak indirect, waarbij het kabinet aan de dossierhouders bij de uitvoerende agentschappen of de beleidscel van het departement vraagt om contact op te nemen met de inspectie en dan terug te koppelen naar de minister.

De inspectie IWSE heeft twee voogdijministers. Het *direct* contact tussen de inspectie en de kabinetten (i.e. kabinet Werk en kabinet Sociale Economie) lijkt eerder schaars. Operationele zaken worden maandelijks, en in de vorige legislatuur zelfs slechts om de drie à vier maanden, besproken. De inspectie brengt dan verslag uit over het aantal controles die ze gedaan hebben, en de belangrijkste vaststellingen.

Een keer per jaar is er een *strategische* vergadering, waarin op basis van het jaarverslag de resultaten van het afgelopen jaar besproken worden (vb. welke vaststellingen zijn gebeurd; welke regels blijken veel problemen te veroorzaken) alsmede de planning voor het volgende jaar (vb. totale aantal controles, problematische regels). Deze strategische vergaderingen zijn interactief, waarbij de inspectie haar planning voorlegt op basis van een risicoanalyse of obv de ervaringen van het afgelopen jaar (vb. nieuwe sectoren waar veel problemen lijken te zijn). Soms zal de minister vragen

om bepaalde thema's in het volgende jaar meer te controleren, vooral wanneer er net een grondige wijziging van de regelgeving geweest is.

Als verklaring voor de lage mate van direct contact tussen de inspectie en het kabinet/minister vermelden respondenten de nood aan objectiviteit en onafhankelijkheid tegenover de minister. De onpartijdigheid van de inspectie kan volgens respondenten pas gewaarborgd zijn als de inspectie zelf haar doelstellingen bepaalt. De frequentie van contact lijkt echter ook deels te verklaren door een gebrek aan interesse van het kabinet/minister. In vergelijking met vorige regeerperiodes zijn de ministeriële kabinetten in de huidige regering zeer klein (vb. voor sociale economie zijn er slechts 2 raadgevers), waardoor er nauwelijks tijd is om met alle entiteiten afzonderlijk af te stemmen. Daarbij lijkt de minister meer waarde te hechten aan frequenter contact met de uitvoerende agentschappen dan met de inspectie. Het lijkt erop dat inspecties gezien worden als een eerder technische, louter uitvoerende activiteit. Bovendien wordt hun expertise en capaciteit als laag ingeschat. Daarom zal de minister voor beleidsadvies, zowel voor de opvolging van bestaand beleid als voor de voorbereiding van nieuw beleid, meer belang hechten aan adviezen van de uitvoerende agentschappen en de beleidsafdeling van het departement. De inspectie wordt hierbij nauwelijks betrokken, wat deels verklaart waarom de coördinatie eerder indirect verloopt, via de uitvoerende agentschappen.

3.3 Netwerken om de expertise te vergroten

De inspectie heeft echter, samen met de minister, geprobeerd om de werking te professionaliseren, omdat de strijd tegen sociale fraude meer politieke belangstelling kreeg. Het was oorspronkelijk een zeer kleine en weinig mature organisatie, die in 2006 uit 21 personeelsleden bestond, waaronder 15 inspecteurs. De jaren nadien groeide de organisatie echter en in 2007 kwamen er 17 personeelsleden bij. De afdeling had in 2009 42 personeelsleden, waarvan 29 inspecteurs. Ze kreeg ook ruimere wettelijke bevoegdheden en probeert sinds enkele jaren meer actief informatie uit te wisselen door netwerken te vormen met andere organisaties, bijvoorbeeld om een database op te bouwen die moet helpen om een controles te selecteren op basis van een risico-analyse van fraudegevoelige sectoren. Voordien werden controles geselecteerd op basis van routines, of regelgeving die bepaalde dat sommige gereguleerden jaarlijks moesten gecontroleerd worden.

We beschrijven hierna kort enkele actoren waarmee IWSE netwerken probeert te vormen om de eigen expertise te verhogen en de werking te professionaliseren.

3.3.1 Netwerken met inspecties in andere sectoren

IWSE is slechts een van de verschillende Vlaamse inspecties. Er is weinig afstemming tussen Vlaamse inspecties uit verschillende sectoren. De perceptie van de respondenten is dat er teveel verschillen zijn tussen sectoren en dat afstemming weinig zin heeft. Er zijn inderdaad veel verschillen mbt de vormgeving (agentschap of afdeling van departement) en taken (vb. enkel de naleving van formele vereisten toetsen; of ook advies geven over erkenningen/vergunningen) van inspectiediensten.

Nochtans zijn er enkele (voorzichtige) pogingen om de krachten te bundelen. Zo kunnen inspecties elkaar verwittigen wanneer ze vaststellingen doen die voor andere inspecties relevant kunnen zijn. De sociale inspectie IWSE heeft een informele samenwerking met de wooninspectie. Wanneer IWSE een controle ter plaatse doet en merkt dat de gebouwen zeer bouwvallig zijn, dan kan ze dit aan de wooninspectie, zodat deze laatste een controle kan doen. Omgekeerd kan die wooninspectie ook IWSE verwittigen wanneer ze bij een controle veel buitenlandse werknemers aantreft. Een eerste

reden waarom informatie-uitwisseling op operationeel niveau nuttig is, is dat het inspecties dus kan helpen om bedrijven te detecteren die anders niet zouden gecontroleerd worden. Deze samenwerking staat echter nog in de kinderschoenen. IWSE stuurde in 2009 3 zogenaamde 'PV's van inlichting' naar de wooninspectie en 1 naar de eetwareninspectie.

Op initiatief van het afdelingshoofd van de inspectie IWSE is recent een informeel netwerk opgericht, dat op geregelde (ca. tweemaandelijks) tijdstippen bijeenkomt en waarop in principe de afdelingshoofden van alle Vlaamse inspecties uitgenodigd worden. De bedoeling is om op een zeer informele manier, de topics te bespreken die alle inspecties aanbelangen.

Ook al zijn de sectoren waarin ze controleren zeer verschillend, toch zijn er gemeenschappelijke uitdagingen rond methodes (tactisch) of eerder strategische zaken, zoals bijvoorbeeld de competenties die nodig zijn voor inspecteurs uit verschillende sectoren (vb. hoe ondervraag je iemand? Wanneer vraag je assistentie van de politie? Wanneer is een huiszoekingsbevel nodig?). Een ander voorbeeld is de relaties met de parketten. Inspecties kunnen enkel vaststellingen doen en pro justitia's opstellen, maar kunnen niet zelf sanctioneren. De effectiviteit van inspecties hangt dan ook een stuk af van de handhaving: indien er veel vaststellingen zijn mbt een bepaalde inbreuk maar deze vaststellingen niet vervolgd worden, dan is de kans groot dat de problemen zullen blijven vastgesteld worden omdat de gereguleerden weten dat ze niet gesanctioneerd worden. Inspectiediensten moeten dan ook afspraken maken met de parketten; die op hun beurt een zeer grote autonomie hebben.

Dit netwerk van Vlaamse inspecties kan ertoe bijdragen dat inspecties hun controles op een meer professionele manier kunnen uitvoeren, maar het is voorlopig nog een los, puur informeel en weinig ontwikkeld netwerk. De inspecties lijken het nog moeilijk te hebben om uit de eigen kokers te treden.

3.3.2 Netwerken met opdrachtgevers: erkenningsinstanties

In Vlaanderen wordt sinds enkele jaren in de meeste sectoren geopteerd om het verlenen van vergunningen en erkenningen te scheiden van de controle op de naleving. Het verlenen van erkenningen wordt gedaan door erkenningsinstanties (vb. uitvoerende agentschappen) terwijl de controles door aparte inspectiediensten gedaan worden. Inzake het Vlaamse werkgelegenheidsbeleid controleert de inspectie IWSE erkenningen die door 4 erkenningsinstanties worden uitgereikt. Het gaat o.a. ook om de toekenning van subsidies voor tewerkstellingsmaatregelen en sociale economie-initiatieven. De uitvoerende agentschappen begeleiden daartoe nauwgezet de aanvragers door hen te informeren en te helpen bij het opstellen van hun dossier. Omwille van dergelijke 'coaching' kunnen ze geen rol meer vervullen als onafhankelijke controle-instantie, zodat daarvoor een afzonderlijke organisatie nodig is.

Door deze scheiding worden inspecties en erkenningsinstanties wederzijds afhankelijk van elkaar. De inspectie is afhankelijk van de erkenningsinstantie, omdat deze laatste heel veel informatie heeft over de te controleren doelgroepen. De erkenningsinstantie is afhankelijk van de inspectie wanneer ze, voorafgaand aan de beslissing om een vergunning of subsidie al dan niet toe te kennen, bijkomende informatie wil of de verzoeker wel aan de voorwaarden voldoet. Enkel de inspectie heeft de formele bevoegdheid om onaangekondigd ter plaatse te gaan. Daardoor krijgt de inspectie heel wat aanvragen van erkenningsinstanties om controles te doen vooraleer vergunningen zijn toegekend (controles ex ante); waardoor de inspectie minder middelen beschikbaar heeft voor

andere thema's of spontane controles (i.e. controles die ze zelf initieert). Uit onze analyse bleek dat het aandeel spontane controles in de totale activiteiten van de inspectie door de jaren heen steeds verder daalt. In 2009 (laatst beschikbare gegevens) was bijna 70% gevraagde controles, terwijl dit in 2007 nog minder dan 50% was.

Dit creëert een behoefte aan afstemming op strategisch niveau, met betrekking tot de prioriteiten voor het volgende jaar. Indien een erkenningsinstantie zeer veel controles vraagt, dan is de inspectiedienst beperkt mbt het aantal spontane controles dat het dat volgende jaren kan doen. Daarom zullen de inspectie en de erkenningsinstantie soms met elkaar afspreken dat voor een bepaalde regel geen controles gevraagd worden, bijvoorbeeld omdat die regel niet fraudegevoelig is en er teveel dossiers zijn om te controleren.

Toch blijkt dat er eerder weinig afstemming is tussen de inspectie en de erkenningsinstanties. Dit hangt opnieuw samen met de lage gepercipieerde expertise van de inspectie, zoals we ook al merkten bij de relaties met de minister. De erkenningsinstanties verwachten soms een ander soort informatie van de inspecties. De rapporten bevatten soms te weinig relevante informatie. Terwijl inspecties zich in hun rapporten focussen op specifieke vaststellingen, namelijk de formele compliance van bedrijven op formele regels, lijken erkenningsinstanties meer algemene, bijna 'beleidsgerichte' informatie over de maatschappelijke effecten van bepaalde maatregelen te verwachten (vb. de mate waarin een maatregel helpt om discriminatie daadwerkelijk te verminderen). Een tweede moeilijkheid is dat erkenningsinstanties de rapporten soms interpreteren als een impliciete kritiek op de werking van de eigen organisatie, omdat er bijvoorbeeld instaat dat er nooit een vergunning aan de gereguleerde had mogen toegekend worden, waardoor de erkenningsinstantie soms defensief reageren en adviezen minder vaak overnemen.

Door het gebrek aan afstemming blijft het delen van informatie (en vooral de toegang tot de expertise van de erkenningsinstanties met betrekking tot informatie over doelgroepen) moeilijk, en is het voor de inspectie ook moeilijk om de eigen expertise op te bouwen.

3.3.3 Netwerken met andere overheidsniveaus: federale sociale inspectiediensten

In België worden bevoegdheden mbt het tewerkstellingsbeleid verspreid over het federale en het regionale niveau (Vlaanderen, Brussel, Wallonië). Elk niveau heeft exclusieve bevoegdheden, maar de controle op tewerkstelling van buitenlandse (niet-EU) werknemers is een gedeelde bevoegdheid van beide niveaus. Deze controles kaderen in een breder pakket van taken rond de bestrijding van sociale fraude die voor het overige (vb. ontduiken van sociale zekerheidsbijdragen door werkgevers, onveilige werkomstandigheden, fraude met werkloosheidsuitkeringen) allemaal exclusief federale bevoegdheden zijn, die gedeeld worden door 4 grote federale inspecties. We kunnen stellen dat het zwaartepunt van de bevoegdheden en de know how en expertise inzake sociale fraude bij deze 4 federale inspectiediensten ligt. Hoewel de regionale inspectie slechts een beperkte rol heeft, is het controleren van buitenlandse werknemers de belangrijkste activiteit van IWSE, in termen van aantal controles per jaar. Voor de regionale inspectiediensten, die nog weinig ervaring hebben met de materie, is het dan ook belangrijk om toegang te krijgen tot die federale expertise.

3.3.3.1 Elektronische databanken

Om risico's beter te kunnen inschatten en patronen van fraude beter te kunnen analyseren, maken inspectiediensten intensief gebruik van elektronische databanken. De meest gedetailleerde databanken werden ontwikkeld door de federale inspectiediensten, omdat zij bevoegd zijn voor alle aspecten van sociale fraude. Verschillende van die databanken worden gedeeld door de grote federale inspectiediensten. Het gaat bijvoorbeeld om lijsten van alle werknemers die per onderneming zijn aangegeven en lijsten van alle buitenlandse expats die in België aangegeven zijn. Deze databases worden tijdens een controlebezoek gebruikt door de aanwezige werknemers te vergelijken met de lijst van aangegeven werknemers. Zwartwerk is dan makkelijk op te sporen, indien deze twee lijsten niet overeenstemmen. De GENESIS databank centraliseert alle informatie die de federale inspectiediensten hebben over specifieke bedrijven (vb. met betrekking tot personeelsaangiften, werkloosheidsvergoedingen maar ook fiscale gegevens). Wanneer een inspectie een specifiek bedrijf controleert, wordt het resultaat van de controle (vb. lijst van vaststellingen) toegevoegd aan de algemene fiche van dat bedrijf. Dit laat toe om data te matchen en potentiële risico's te ontdekken. Wanneer een andere inspectie een klacht krijgt over een bedrijf, kunnen ze de database in eerste instantie raadplegen om in te schatten of een controle nuttig is (vb. zijn er in het verleden al overtredingen vastgesteld in het bedrijf?).

IWSE heeft gevraagd om de federale databanken te kunnen raadplegen. In het kader van hun eigen risico-analyse lijkt het relevant om verschillende gegevens te matchen. Aangezien de regionale inspectie echter geen bevoegdheden heeft met betrekking tot fiscale thema's of werkloosheid, blijft de toegang tot deze data zeer moeilijk. Dit belemmert de mogelijkheden om risico-analyses uit te voeren (Pacolet en Dewispelaere 2008: 49). De inspectie hangt af van de "goodwill" van federale fiscale en sociale administraties, om data te verkrijgen.

3.3.3.2 Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD)

De federale inspectiediensten wisselen niet alleen onderling veel informatie uit, ze voeren al sinds 1993 gezamenlijke controles ter plaatse uit. In elk van de 23 gerechtelijke arrondissementen in België hebben ze daartoe gemeenschappelijke cellen opgericht.

Naast deze operationele samenwerking is er ook een overkoepelende structuur die de activiteiten van deze cellen coördineert. Het doel van dit zogenaamde Federale Aansturingsbureau is om een globale strategie inzake zwartwerk en sociale fraudebestrijding te ontwikkelen. Het stelt daartoe een strategisch plan en een jaarlijks operationeel plan op. Deze plannen bepalen het aantal controles dat alle arrondissementele cellen samen moeten uitvoeren tijdens een bepaald jaar. Voor een deel van deze controles bepaalt het Bureau eveneens in welke sectoren ze moeten plaatsvinden. Het Bureau selecteert deze sectoren op basis van statistische gegevens die verzameld werden tijdens vorige jaren, waaruit de meest fraudegevoelige sectoren geselecteerd worden (vb. bouw, horeca). Vervolgens worden deze doelstellingen geoperationaliseerd door voor elke cel een specifieke doelstelling op te leggen met betrekking tot het totale aantal controles dat minimaal moet gedaan worden.

Hoewel die diensten nog steeds apart bestaan, gebeuren de controles inzake sociale fraude in de praktijk meestal gemeenschappelijk via de SIOD. De aansturing van de inspectiecellen, alsmede ook

de rijke statistische data waarover het beschikt, maken dat het Federale Aansturingsbureau is uitgegroeid tot een gespecialiseerd en gereputeerd orgaan. Het bundelt de expertise, data en de specifieke controle-acties die voordien verspreid waren over de verschillende inspectiediensten. Het brengt ook gemeenschappelijke persberichten uit en legt gemeenschappelijke standpunten onder de vorm van adviezen voor aan de regering.

De regionale inspecties zijn lid van de arrondissementele cellen, al gaat de samenwerking moeizaam. Hoewel de regio's door een samenwerkingsakkoord reeds lid kunnen zijn sinds 1995, was de Vlaamse inspectie in 2006 nog maar lid van zes cellen, vooral omdat ze te weinig personeel had. Sinds 2007 is het aantal inspecteurs sterk gestegen en zijn ze vertegenwoordigd in 11 van de 12 cellen die er in Vlaanderen zijn (IWSE 2007: 10). Het is echter duidelijk dat IWSE nog steeds zeer klein is in vergelijking met de federale inspecties; waardoor ze nog steeds maar aan een kleine proportie van het aantal controles van de cellen kan deelnemen (241 in 2009; tegenover een totaal (over gans België) van 10000 controles door de arrondissementele cellen).

De Vlaamse inspectie IWSE heeft ook gevraagd om lid te worden van het Federale Aansturingsbureau maar dit wordt vooralsnog geweigerd door de federale regering omdat dit bureau doelstellingen oplegt aan de arrondissementele cellen over alle aspecten van sociale fraude terwijl de regio's enkel bevoegd zijn voor buitenlandse werknemers. Echter, het gevolg is dat de positie van de regionale inspectie in de strategische organen van de SIOD zeer zwak is. Het betekent dat die regio's, via hun deelname in de cellen zelf, in feite doelstellingen uitvoeren waarover ze zelf niet mee kunnen beslissen. Nochtans is de controle op buitenlandse werknemers de belangrijkste activiteit van IWSE (1062 controles in 2009, waarvan 241 via de arrondissementele cellen).

Nochtans weerspiegelt deze formeel zwakke positie niet helemaal de feitelijke operationele rol binnen de cellen. IWSE probeert om meer actief deel te nemen aan de acties van de cellen. Ze voelen zich recent meer gewaardeerd om hun kennis en het aantal controles waarbij ze deelnemen aan gemeenschappelijke acties, neemt jaarlijks toe (cfr. IWSE 2007: 10). De beste manier om een grotere rol te kunnen spelen is allicht door zich meer te specialiseren. Bij de federale sociale inspecties zien we duidelijk dat ze zich specialiseren, ook al zijn ze bevoegd voor een brede waaier van regels. Tijdens gemeenschappelijke controles splitsen de teams zich ter plaatse op, zodat bijvoorbeeld bij een controle van wegstauranten, één controleur het keukenpersoneel controleert en andere controleurs het personeel van onderaannemingen controleren (vb. toilet personeel). Zo'n specialisatie kan functioneel zijn, waarbij bijvoorbeeld één dienst alle controleacties in de bouwsector coördineert. Specialisatie kan echter ook geografisch zijn. Zo heeft de Brusselse inspectie veel kennis opgebouwd over kleinhandelszaken (i.e. bakkerijen, beenhouwerijen) in bepaalde Brusselse wijken. Als regionale inspecties erin slagen om unieke expertise op te bouwen over tewerkstelling van buitenlandse werknemers, dan kunnen ze hun rol binnen de cellen allicht nog verhogen (cfr. Devlies 2009). Een andere kans ligt in het groeiend aantal controles die de cellen moeten doen. Hoewel de federale inspecties relatief veel controleurs hebben legt het toenemende aantal vereiste controles door de SIOD ook een groter beslag op hun middelen, zodat ze vaker zelf de assistentie van de regionale inspectie vragen.

Regionale inspecties zouden wellicht ook meer invloed kunnen krijgen in het federale orgaan wanneer ze samen hun belangen verdedigen. Hoewel de topmanagers elkaar goed kennen, gebeurt

zulke afstemming weinig. Wanneer de regio's uitgenodigd worden op een vergadering met de federale inspecties, en wanneer één dienst niet aanwezig kan zijn, dan zullen de diensten er in elk geval over waken dat de regio's vertegenwoordigd zijn op de vergadering en zullen ze nadien ook het verslag doorsturen. Inhoudelijk wordt echter weinig overlegd over welke standpunten de regionale inspecties op zulke vergadering zullen innemen.

3.3.4 Besluit

We merken dat IWSE, althans in de perceptie van collega-toezichthouders, opdrachtgevers en minister, vroeger weinig expertise leek te hebben. De inspectie had een grote mate van operationele autonomie, die toe te schrijven lijkt aan een gebrek aan interesse vanwege de minister om echt te sturen. De inspectie had een marginale rol bij de voorbereiding van nieuw beleid. We zien dat de minister vroeg om meer capaciteit op te bouwen, waarbij netwerking een belangrijk onderdeel van deze strategie vormt.

Die netwerking verloopt echter moeizaam. De taakverdeling tussen actoren heeft als effect dat de autonomie die door de minister aan de inspectie verleend wordt, met name het kiezen van de te inspecteren bedrijven, uitgehouden wordt door andere toezichthouders (erkenningsinstanties, andere inspecties). Tegelijk merken we een zekere evolutie in de onderlinge relaties. Door intens samen te werken met de minister, en door te trachten om een eigen, 'unieke' expertise op te bouwen, probeert de inspectie een aantrekkelijke partner binnen de netwerken te worden.

4 Het belang van andere overheidsniveaus verder toegelicht. Case 2: Vlaamse reguleringsinstantie voor gas en elektriciteit (VREG)

In een tweede casestudy gingen we dieper in op hoe netwerken met andere overheidsniveaus de positie van een toezichthouder kunnen beïnvloeden. We hadden specifiek aandacht voor Europese netwerken, waar toezichthouders uit de energiesector van de Europese lidstaten elkaar ontmoeten. In België worden de bevoegdheden inzake energie opnieuw gedeeld door verschillende instanties. De federale energieregulator is bevoegd voor het toezicht op de productie van elektriciteit en het transport ervan via hoogspanningsleidingen. Drie regionale regulatoren oefenen toezicht uit op het transport van elektriciteit via laagspanningsleidingen (ook wel distributie genoemd) en op de verkoop aan eindgebruikers (gezinnen, bedrijven). De goedkeuring van tarieven (ook inzake distributie) is een federale bevoegdheid. Beide niveaus zijn actief in de Europese netwerken. Voor de regio's is dat beperkt tot materies inzake consumentenbescherming (vb. wat moet er op een factuur staan? Hoe kunnen klanten hun contract opzeggen?). Voor de federale regulator gaat het om een brede waaier aan thema's, zoals de methodologie voor tariefstructuren, technische standaarden met betrekking tot hoogspanningsleidingen, het koppelen van leidingen tussen landen,...

We bespreken hieronder drie effecten van netwerking op transnationaal niveau die we geobserveerd hebben.

4.1 Specifieke expertise

Twee netwerken zijn in het bijzonder belangrijk. De 'Council of European Energy Regulators' (CEER) werd eind jaren 1990 opgericht door toezichthouders uit een beperkt aantal lidstaten. Ze werden geconfronteerd met een Europese energierichtlijn die ze moesten omzetten naar nationale wetgeving. Via het netwerk wilden ze, op een informele manier, ideeën uitwisselen over hoe die richtlijn moest geïmplementeerd worden. Landen met zwakke toezichthouders konden zo ook leren welke aanpak de 'voorlopers' zouden volgen. Anno 2011 is dit netwerk uitgegroeid tot een zeer gereputeerd aanspreekpunt met betrekking tot de vrijmaking van de energiemarkt in Europa. Het tweede netwerk is de European Regulators' Group for Electricity and Gas (ERGEG), dat tot vorig jaar de Europese Commissie adviseerde inzake de voorbereiding van nieuwe regelgeving en de omzetting van bestaande energieregelgeving. ERGEG is een officieel netwerk, erkend en ondersteund door de Europese Commissie, maar overlapt in de praktijk grotendeels met de CEER. Het verschil is dat de Europese Commissie geen lid is van de CEER.

Volgens respondenten is het opbouwen van expertise het belangrijkste voordeel van deze netwerken. Tijdens vergaderingen van de CEER informeren toezichthouders elkaar over de marktsituatie en de eigen 'nationale' benadering, met hun Europese collega's. De vergaderingen zijn heel informeel, en omdat enkel toezichthouders hierop aanwezig zijn, is er een groot wederzijds begrip en kunnen problemen vrijuit besproken worden. Een respondent verwoordde het als volgt:

'Wanneer de minister ons vraagt om een studie voor te bereiden, dan is het goed om een informeel netwerk te hebben waarop we kunnen terugvallen, om te vragen aan onze collega's hoe zij zo'n studie aanpakken. We kunnen hen gegevens vragen zodat we onze markt kunnen vergelijken met die van hen; maar soms is het netwerk ook gewoon een klankbord waar we onze collega's kunnen vragen welke methodologie we best kunnen gebruiken.'

Het netwerk brengt ook als groep allerlei rapporten uit over 'goede praktijken', die voor toezichthouders een leidraad zijn voor de omzetting van Europese regelgeving (zie ook Lybeert 2010). Dit zijn vaak 'technische' documenten maar soms gaat het ook om standpunten en beleidsadviezen.

Dit vormt de tweede kracht van deze netwerken. Ze dienen niet alleen om bepaalde praktijken te harmoniseren maar geven de toezichthouders ook een stem in de voorbereiding van nieuwe regulering. Respondenten gaven aan dat, wanneer ze in hun eigen rapporten verwijzen naar gelijkaardige opinies van deze netwerken, het voor een minister heel moeilijk wordt om deze rapporten te negeren, aangezien het aansluit bij de standpunten van een internationaal heel gereputeerde actor. Zeker via de ERGEG hadden de toezichthouders een heel hechte band met de Europese Commissie, en ze speelden een grote rol bij het tot stand komen van de meest recente Energierichtlijnen.

4.2 Ruimere formele autonomie

Terwijl het verhogen van expertise leidt tot een grotere informele invloed van de toezichthouders, kan het ook de formele positie versterken. CEER en ERGEG hadden een groot aandeel in de voorbereiding van de laatste Europese energierichtlijnen in 2009, die bijzondere aandacht hadden voor de onafhankelijkheid van toezichthouders ten aanzien van de minister. Deze richtlijnen bepaalden dat toezichthouders bindende beslissingen moeten kunnen nemen in thema's zoals de

goedkeuring van tarieven, het onderzoeken van de eigendomsstructuren van ondernemingen, het onderhoud van leidingen, de mate van competitie in de sector en interconnecties met leidingen in andere landen. Daartoe kregen ze ruime monitorings- en sanctioneringsbevoegdheden. Voordien zaten deze taken in vele lidstaten, ook in België, verspreid over meerdere instanties, zoals de ministeries, maar dit wordt nu dus verboden. Voor de federale regulator betekende dit dat ze een aantal belangrijke bevoegdheden erbij kreeg. Ze had die voordien al gehad maar door diverse wetswijzigingen werd de regulator verzwakt en werden deze taken aan de administratie gegeven. Als gevolg van de Europese regelgeving werden deze bevoegdheden terug aan de regulator toegewezen.

Naast de taken wijzigt ook de mogelijkheid van de minister om de toezichthouder aan te sturen. De energierichtlijnen bepalen dat toezichthouders geen enkele vorm van instructies mogen krijgen van de minister. De toezichthouder moet ook voldoende middelen hebben om autonoom beslissingen te kunnen nemen en de eigen organisatie te beheren. Volgens de Vlaamse regionale energieregulator betekent dit dat haar vormgeving moet aangepast worden, ook al behoort ze nu al tot de meest autonome categorie van Vlaamse agentschappen. De minister kan niet langer de gedelegeerd bestuurder aanduiden; dit zou vanaf nu door de raad van bestuur moeten gebeuren. Die raad van bestuur mag op zijn beurt niet meer zomaar ontbonden worden. Momenteel hebben de regulator en minister een beheersovereenkomst afgesloten, waarin ze samen afspreken wat de meerjarendoelstellingen zijn. Volgens de regulator moet ze deze doelstellingen echter volledig zelf kunnen bepalen en is zo'n overeenkomst wellicht in strijd met de Europese regelgeving.

4.3 Transformatie van toezichthouders

4.3.1 *Conflicten met minister*

Leidt dit nu tot conflicten met de minister, zoals voorspeld door bepaalde wetenschappelijke literatuur? Het lijkt duidelijk dat de toezichthouders, omwille van hun lidmaatschap van Europese netwerken, voor een stuk 'Europees' gaan denken zijn. Ze willen een aanpak hanteren die aansluit bij de 'goede praktijken' die op Europees niveau ontwikkeld worden. Ministers lijken deze mening vaak te delen. Zo heeft de Vlaamse minister de noodzaak erkend om aan de regulator meer autonomie te verlenen. Bovendien is de energiesector vaak een 'technische' materie, waar harmonisatie betrekking heeft op het afstemmen van technische netwerkcodes en -standaarden. Daarover lijken, zowel op regionaal als federaal niveau, geen conflicten te zijn met de minister.

Dit is duidelijk anders wanneer het gaat om de goedkeuring van tarieven, die netwerkbeheerders mogen aanrekenen aan energieleveranciers voor het gebruiken van de leidingen, en de positie van de voormalige monopolist. Er zijn verschillende conflicten tussen de federale regulator en de minister, die al jaren aanslepen, met betrekking tot wie er bevoegd is om de tarieven goed te keuren en welke methode er moet gebruikt worden bij het beoordelen van de tarieven. Terwijl de regulator eerder een methode hanteert die aansluit bij de Europese 'goede praktijken', lijkt de regering soms de voorkeur te geven aan berekeningsmethodes die de dominante marktspelers bevoordeelt. Er zijn verschillende voorbeelden van wetten die bedoeld waren om de regulator te verzwakken en de tariefbevoegdheid te onttrekken van de regulator. De toezichthouder heeft dit echter aangevochten bij instanties zoals de Europese Commissie en het Belgische Grondwettelijk Hof, die de toezichthouder vaak gelijk gaven. In een specifiek geval werd zo zelfs een wet vernietigd door het Grondwettelijk Hof. We zien dat de Europese richtlijnen steeds een doorslaggevend element zijn, ook

in de arresten van het Grondwettelijk Hof. Relaties op supranationaal niveau kunnen dus inderdaad tot spanningen leiden met de eigen minister, al gaat het enkel over specifieke thema's. Bovendien biedt het Europees wettelijk kader een belangrijke bescherming aan de toezichthouder.

4.3.2 Conflicten met andere toezichthouders

Het lidmaatschap van Europese netwerken kan ook een effect hebben op de bestaande verhoudingen tussen nationale regulatoren. De federale en regionale energieregulatoren volgen beide de activiteiten van deze Europese netwerken op de voet, en zijn actief lid van werkgroepen rond consumentenbescherming (regionale regulatoren), transmissie, internationaal transport en liberalisering (federale regulator). De laatste Europese richtlijn richt een Europees agentschap op, dat in de plaats komt van het vroegere ERGEG-netwerk en waar nationale toezichthouders lid van kunnen worden. De richtlijn stelt echter expliciet dat er per land slechts één nationale toezichthouder een vertegenwoordiger mag sturen naar de vergaderingen van het Europees agentschap. Zowel de regio's als het federale niveau vinden het noodzakelijk om aanwezig te zijn. Omwille van de sterke reputatie van professionalisme die deze netwerken hebben, en de expertise en credibiliteit die de nationale toezichthouders ontleen aan dit lidmaatschap, vinden ze het beide strategisch belangrijk om lid te blijven. Op deze manier ontstaat echter een strijd over wie nu de nationale toezichthouder mag zijn.

De Vlaamse regulator heeft gevraagd om een soort overkoepelende structuur op te richten, waar de federale en regionale organisaties lid zouden van worden. Vervolgens zou die structuur dan de Belgische vertegenwoordiger in het Europese agentschap aanduiden die, naargelang de materie, uit de federale of uit een van de regionale regulatoren zou komen. Tot nu toe werd dit steeds geweigerd door de federale regulator en dit leidt tot duidelijke spanningen in de onderlinge relaties.

Hoewel de relaties tussen federale en regionale instanties uiteraard specifiek zijn voor België, toont het wel aan dat netwerken op supranationaal niveau een impact kunnen hebben op machtsverhoudingen binnen de lidstaten. Relaties tussen nationale organisaties worden als het ware getransformeerd, en komen steeds meer onder druk, naarmate (deelname aan) activiteiten op supranationaal niveau belangrijker worden.

5 Discussie

We vermelden tot slot enkele conclusies die we leren uit onze observaties:

- **De mate van expertise van een toezichthouder heeft een invloed op de relatie met de minister:** In het geval van de sociale inspectie zien we dat deze organisatie relatief autonoom is inzake dagelijkse, operationele beslissingen. Ze speelt echter nauwelijks of geen rol in het voorbereiden van nieuw beleid of het evalueren van bestaand beleid. De interesse van de minister lijkt laag te zijn, omdat de inspectie weinig unieke expertise heeft. De minister gaat hen echter stimuleren om de werking te professionaliseren en kennis op te bouwen. Het lijkt erop dat de relaties daardoor enigszins veranderen. De frequentie van contact tussen inspectie en minister is hoger dan vorige regeerperiodes en de inspectie wordt nu ook stilaan meer betrokken bij beleidsvoorbereiding. Ook bij de Vlaamse energieregulator zien we dat expertise de rol in de beleidsvoorbereiding doet toenemen. Omdat ze toegang hebben tot de unieke kennis van

gereputeerde (Europese) actoren, hebben ze een groot aandeel in het omzetten en implementeren van Europese regelgeving.

- **Organisaties worden aangestuurd door hun minister maar ook andere organisaties, zoals netwerken, oefenen een invloed uit:** Voor de sociale inspectie is het cruciaal dat ze zelf kunnen beslissen welke bedrijven gecontroleerd worden. Die autonomie tegenover de minister lijkt, zowel formeel als feitelijk, erg groot. Maar tegelijk merken we dat het aantal 'spontane controles', dit zijn de controles die de inspectie zelf initieert, jaarlijks daalt. Erkenningsinstanties vragen steeds meer controles aan. Ook dit lijkt enigszins samen te hangen met de lage gepercipieerde expertise van de inspectie. Omdat de inspectie traditioneel op een eerder formalistische manier controleerde, bieden spontane controles weinig toegevoegde waarde. Naarmate IWSE haar risico-analyse echter meer verfijnt, is het mogelijk dat het aantal spontane controles weer zal stijgen. We zagen ook dat, hoewel het voor IWSE belangrijk is om toegang te hebben tot het federale SIOD, ze hierin een eerder zwakke positie heeft, waardoor ze doelstellingen uitvoert die ze zelf niet mee kan bepalen.

Ook in de case rond energie merkten we een zekere afhankelijkheid tussen toezichthouders. Omdat toezicht op distributienetwerken een regionale taak is, zullen de regio's bepaalde openbare dienstverplichtingen opleggen aan distributienetbeheerders (vb. verplichtingen om stroom te leveren aan arme klanten) waarvoor zij moeten vergoed worden door middel van hogere tarieven. Omdat de goedkeuring van tarieven gecentraliseerd is op het federale niveau, zullen beide niveaus moeten afstemmen om in te schatten welke kosten veroorzaakt worden door de dienstverplichtingen.

- **Netwerken hebben een invloed op relaties met de minister, maar ook vice versa:** Het lijkt erop dat de toezichthouders die we bestudeerd hebben wel degelijk meer expertise ontwikkelen door informatie te delen met andere toezichthouders. In het geval van de energieregulators is het duidelijk dat het transnationale netwerk aan de toezichthouders een aura van 'professionalisme' bezorgt en hen een informatievoordeel verschaft tegenover de eigen minister, wat soms tot conflicten kan leiden. Ook in het geval van de Vlaamse sociale inspectie IWSE zouden we kunnen voorspellen dat, naarmate het een grotere rol verwerft binnen de SIOD; het Vlaamse netwerk van inspecties meer gemeenschappelijke activiteiten ontwikkelt; en naarmate het een meer moderne vorm van risico-analyse kan uitbouwen; de reputatie en expertise van de inspectie beduidend zal toenemen. Dit kan op zijn beurt misschien ook leiden tot een grotere rol in de voorbereiding van nieuw beleid.

We zien eveneens dat in beide cases de minister een belangrijke rol speelt om de positie van de toezichthouder in het netwerk te versterken. IWSE kan haar rol enkel uitbreiden wanneer er meer middelen ter beschikking gesteld worden. Zowel met betrekking tot de positie van IWSE in het SIOD-netwerk, als met betrekking tot de Vlaamse regulator inzake de contacten op EU-niveau, zien we dat de uitkomst afhankelijk is van politieke onderhandelingen tussen de regionale en federale ministers. Toezichthouders hechten enerzijds veel belang aan autonomie tegenover hun minister, maar dit betekent dus niet dat ze zich afzonderen van die minister. Immers, ze hebben de minister nodig. Enkel wanneer de minister het voor hen opneemt in politieke onderhandelingen, kunnen ze hun positie binnen de netwerken versterken.

6 Referenties

Eberlein, B. (2008), Formal and Informal Governance in Single Market Regulation. In: Sverdrup, U. and Trondal, J. (eds.), *The Organizational Dimension of Politics. Essays in Honour of Morten Egeberg* Fagbokvorlaget, 304-330.

Egeberg, M. (2006), 'Europe's Executive Branch of Government in the Melting Pot: An Overview', In: Egeberg, M. (ed.), *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe* (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

IWSE (2007), *Jaarverslag 2007*. Brussel.

Lybaart G.J. (2010), Europese netwerken van toezichthouders: een blik achter de schermen. Een casestudy naar de output en het besluitvormingsproces van de European Energy Regulators. Master thesis Utrecht University.

Majone, G. (1997), The New European Agencies: Regulation by Information, *Journal of European Public Policy*, 4(2): 262-275.

Pacolet, Jozef and De Wispelaere, Frederic. Ontwikkelen van een conceptueel methodologisch kader voor risicoanalyse binnen de entiteit Inspectie Werk en Sociale Economie. 2008. Leuven, Katholieke Universiteit Leuven. Hoger instituut voor de arbeid.

Radaelli, C. (2000), Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy, *Governance* 13 (1): 25-43.