

Percepties over inspecties

Ondernemers over hun ervaringen met Nederlandse inspectiediensten

Guido Brummelkamp & Tamara Flikweert

1 Inleiding

Inspectiediensten kunnen vandaag de dag rekenen op veel belangstelling. Naast de publieke en politieke belangstelling die op gezette tijden opspeelt naar aanleiding van concrete spraakmakende incidenten, is er een continue aandacht vanuit de wetenschap. De bestudering van de handhavingspraktijk heeft inmiddels tot een rijk handhavingsvocabulaire geleid. Zo is in de actuele literatuur te lezen over *responsive regulation*, *smart regulation* en *meta regulation* en ook over *creative enforcement*, *adaptive enforcement* en *conciliatory enforcement*.¹ Deze begrippen verwijzen over het algemeen naar ideale handhavingsstijlen die uiteindelijk moeten leiden tot meer spontane naleving. De overeenkomsten zijn over het algemeen groot. Een gemeenschappelijk element is dat het altijd gezocht moet worden in een combinatie van een overredende en bestraffende benadering. Empirische studies bij inspectiediensten geven echter tegelijkertijd aan dat er nogal wat ruimte zit tussen deze ideale handhavingsstijlen en de praktijk.^{2, 3, 4} Diensten blijken onvoldoende toegerust om daadwerkelijk de dialoog aan te gaan met normadressaten of worden uiteindelijk toch te veel aangestuurd op indicatoren die louter betrekking hebben op repressie. Door de diensten wordt meer ingezet op repressieve handhaving dan op preventieve handhaving.⁵

Over hoe de responsieve benadering – waarbij dialoog en overtuigen centraal staan – zich verhoudt tot de opvattingen en feitelijke ervaringen van ondernemers is echter nog weinig bekend. In dit artikel brengen wij de kant van de ondernemer in beeld. Wij doen dat op basis van een enquête onder 2.000

- 1 N. Gunningham, Strategizing compliance and enforcement: responsive regulation and beyond, in: C. Parker & V. Lehmann Nielsen, *Explaining Compliance, Business Responses to Regulation*, Cheltenham: Edward Elgar 2011, p. 199-221.
- 2 P. May & S. Winter, Regulatory enforcement styles and compliance, in: C. Parker & V. Lehmann Nielsen, *Explaining Compliance, Business Responses to Regulation*, Cheltenham: Edward Elgar 2011, p. 222-244.
- 3 P. Mascini & E. van Wijk, Vis ruikt nu eenmaal zo. Responsive regulation door de Voedsel en Warenautoriteit, *Tijdschrift voor Criminologie* 2008, 2, p.114-129.
- 4 H. van de Bunt, J. van Erp & K. van Wingerde, Hoe stevig is de piramide van Braithwaite?, *Tijdschrift voor Criminologie* 2007, 4, p. 386-439.
- 5 Platform Bijzondere Opsporingsdiensten, *Fraude in Beeld*, BOD 2007.

kleine en middelgrote bedrijven (bedrijven met maximaal 250 werknemers in dienst). Bij hen is nagegaan hoe de ervaringen en verwachtingen van ondernemers met inspectiediensten zich verhouden tot het beleidsmatige uitgangspunt van responsieve handhaving.⁶ Wij zijn hiertoe nagegaan hoe vaak er contact is, wat de aard is van dat contact, en hoe de deskundigheid van inspecties wordt ervaren. Wij leiden er vervolgens uit af of er een voedingsbodemp is voor responsieve handhavingstijlen.

2 Frequentie contact

Bedrijven hebben voortdurend contact met uitvoeringsinstellingen en inspectiediensten. Soms zonder dat ze zich daarvan bewust zijn omdat veel contacten behoren tot de routines van de bedrijfsvoering en soms ook vergaand zijn geautomatiseerd. Zo moet bijvoorbeeld periodiek aangifte worden gedaan van btw, moeten zieke werknemers worden aangemeld en moeten jaarrekeningen worden gedeponerd. Het zijn contacten die behoren tot het reguliere berichtenverkeer en daarmee buiten de handhaving vallen zoals we die in dit artikel opvatten. Wij hebben ons nadrukkelijk beperkt tot het contact dat ondernemers onderhouden met inspectiediensten buiten het reguliere berichtenverkeer. Het betreft bijvoorbeeld contact dat voortkomt uit een vraag bij de ondernemer over zijn eigen bedrijfsvoering, een bezoek van een inspecteur of een melding van een ondernemer over een branchegenoot.

Tabel 1: *Contact met aantal inspectiediensten over de afgelopen vijf jaar (buiten het reguliere berichtenverkeer)*

	Aantal	Percentage
Geen contact	1.133	56,7%
Wel contact	867	43,3%
1 inspectiedienst	521	26,1%
2 inspectiediensten	167	8,4%
3-5 inspectiediensten	164	8,2%
>5 inspectiediensten	41	0,7%
Weet niet	4	0,2%
Totaal	2.000	100%

De afgelopen vijf jaar heeft iets minder dan de helft (43%) van de respondenten, naast het reguliere berichtenverkeer, contact gehad met een inspectiedienst. Voor

6 Deze enquête is gehouden in het kader van het EIM Beleidspanel. Dit is een telefonische enquête die sinds 1999 tweemaal per jaar onder een representatieve steekproef van MKB-bedrijven wordt gehouden. In totaal doen 2.000 bedrijven mee. Zij worden ondervraagd over uiteenlopende onderwerpen met betrekking tot ondernemerschap, bedrijfsprestaties, bedrijfsvoering en economisch klimaat. De data die in dit artikel zijn gebruikt, zijn verkregen tijdens de tweede meting van 2013. Deze vond in juni 2013 plaats.

ongeveer een vijfde (21,6%) van de ondernemers beperkte dat contact zich tot één dienst, 11,1% had met twee inspectiediensten contact en 10,3% met ten minste drie (in de afgelopen vijf jaar). Een kleine meerderheid van de ondernemers heeft geen contact gehad. Tabel 1 geeft het contact met aantal inspectiediensten weer.

De ondernemers bleken het meeste contact te hebben gehad met achtereenvolgens de gemeente (18,9%), de Belastingdienst (14,5%) of de Inspectie SZW (10,1%).

Contact kan globaal op twee manieren ontstaan: op initiatief van de ondernemer of op initiatief van de inspectiedienst. Met betrekking tot het laatste kan het gaan om een reguliere inspectie (bijvoorbeeld op basis van een steekproef) of om een gerichte inspectie naar aanleiding van een vermoeden van regeloverreding. In tabel 2 wordt een overzicht gegeven van de aanleiding voor het contact.

Contact ontstaat meestal op initiatief van een inspectiedienst. Op basis van tabel 2 kan evenwel onderscheid worden gemaakt tussen diensten die voornamelijk eenzijdig contact onderhouden via (reguliere) inspecties – zoals de NVWA, de Inspectie Leefomgeving en Transport, en de Inspectie SZW – en diensten waar ook regelmatig ondernemers uit zichzelf naar toe stappen – zoals gemeenten, provincies en de AFM. De Belastingdienst neemt hier een tussenpositie in. Deze dienst wordt naast de reguliere inspecties regelmatig door ondernemers benaderd.

Van de instellingen uit tabel 2 vormen het UWV en de Politie een derde categorie. Voor deze diensten geldt dat het initiatief vaker bij de ondernemer ligt. Met het UWV zoeken ondernemers vooral contact in geval van zieke werknemers, de politie wordt vaak benaderd als er aangifte gedaan moet worden ingeval de ondernemer zelf slachtoffer is geworden van een delict. Zij hebben daarmee minder een handhavende functie ten opzichte van de betrokken ondernemers. UWV en de Politie worden daarom in het vervolg van dit artikel buiten beschouwing gelaten.

Tabel 2: Soort contact met de inspectiediensten (meerdere antwoorden mogelijk)

	Belasting- dienst/ Fiod	Inspectie SZW/ SIOD	NVWA	Inspectie LT	AFM/ DNB	ACM (NMA)	Douane	UWV	Politie	Gemeente	Provincie
	N=387	N=352	N=237	N=151	N=82	N=23	N=99	N=183	N=102	N=514	N=76
Zelf contact gezocht	113 29,2%	58 16,5%	15 6,3%	29 19,2%	33 40,2%	11 47,8%	42 42,4%	116 63,4%	42 41,2%	181 35,2%	22 28,9%
- Melding gemaakt over ander bedrijf	4 1%	1 0,4%	2 0,8%	1 0,7%	2 2,4%	2 8,7%	1 1%	4 2,2%	6 5,8%	7 1,4%	2 2,6%
- Vraag over naleving regels	83 21,4%	30 8,5%	8 3,4%	18 11,9%	25 30,5%	6 26,1%	28 28,3%	71 38,8%	8 7,8%	78 15,2%	11 14,1%
- Anders	34 8,5%	30 8,5%	7 2,9%	12 7,9%	9 11%	3 13%	14 13,9%	46 25,1%	30 29,4%	107 20,8%	11 14,1%
Reguliere inspectie	261 67,4%	257 73%	210 88,6%	111 73,5%	37 45,1%	3 13%	63 63,6%	48 26,2%	37 36,3%	355 69,1%	44 57,9%
Inspectie had vermoedens van regelover-treding	40 10,3%	58 16,5%	29 12,2%	19 12,6%	3 3,7%	8 34,8%	18 18,2%	14 7,7%	24 23,5%	36 7%	11 14,5%
Anders	30 7,8%	31 8,8%	8 3,4%	12 7,9%	16 19,5%	4 17,4%	8 8,1%	29 15,8%	22 21,6%	48 9,3%	8 10,5%

3 Aard van het contact: adviserend en/of bestraffend

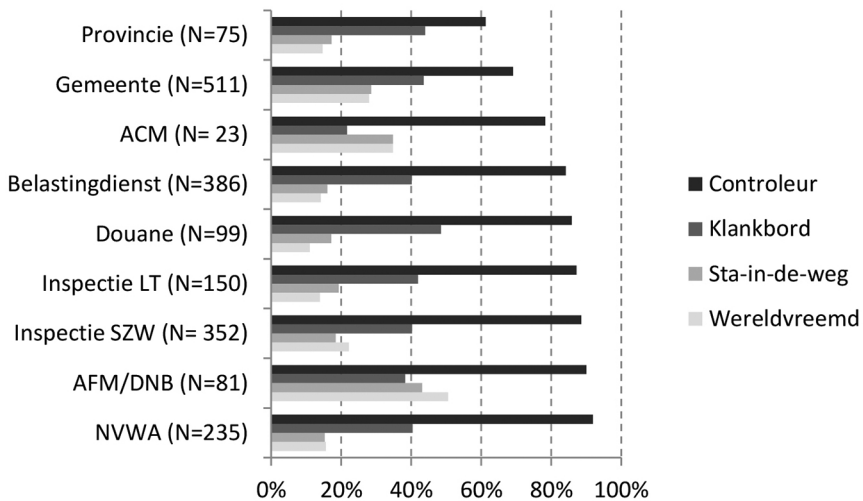
Wij hebben de handhavingsstijl per inspectiedienst proberen te benaderen op basis van de ervaringen van ondernemers. Wij hebben daartoe gevraagd naar de aard van het contact dat zij met de verschillende inspectiediensten hadden. Daarbij hebben wij onderscheid gemaakt tussen adviserend contact (gericht op advisering, voorlichting of waarschuwen) en bestraffend contact (uiteenlopend van beboeting tot aan het stilleggen van een bedrijf). In tabel 3 is een overzicht gegeven per inspectiedienst.

Uit tabel 3 blijkt dat over de hele linie van inspectiediensten het contact met ondernemers meestal in het teken staat van voorlichting en advisering. Er wordt over het algemeen veel meer voorlichting gegeven dan gesanctioneerd. Dit geldt opvallend ook voor de diensten die voornamelijk eenzijdig contact onderhouden (zoals wij eerder vaststelden voor de NVWA, ILT en Inspectie SZW). Een reguliere inspectie resulteert ook bij deze diensten eerder in een advies of een waarschuwing dan een sanctie.

Met betrekking tot sanctioneren loopt de Inspectie SZW voorop. Op basis van de opgave door ondernemers gaat deze inspectie sneller over tot een bestraffende aanpak. Van de ondernemers die contact hadden met deze dienst, ontving 16% uiteindelijk een boete. Voor de Belastingdienst en de NVWA lag dit percentage op ongeveer 10%. Zwaardere sancties worden minder snel opgelegd.

Tabel 3 Aard van het contact met de inspectiediensten (meerdere antwoorden mogelijk)

	Belasting- dienst/Fiod N=309	Inspectie SZW/SIOD N=317	NVWA N=231	Inspectie LT N=131	AFM/DNB N=55	Douane N=75	Gemeente N=413	Provincie N=58
Adviserend contact								
- Advies/voorlichting	169	216	145	83	35	45	259	41
	54%	68%	63%	63%	62%	60%	65%	71%
- Waarschuwing	34	108	60	30	7	11	98	12
	11%	34%	26%	23%	13%	15%	24%	21%
Bestraffend contact								
- Dwangsom	15	23	8	8	0	3	13	4
	5%	7%	4%	6%	0%	4%	3%	7%
- Boete	32	52	22	14	1	9	7	0
	10%	16%	10%	11%	2%	12%	2%	0%
- Dreiging stillegging	4	4	1	0	0	0	4	0
	1%	1%	0,4%	0%	0%	0%	1%	0%
- Srijgelegd	1	2	0	0	0	0	2	0
	0,0%	0,1%	0%	0%	0,0%	0%	0,5%	0%
- Negatieve publiciteit	3	3	1	0	1	0	2	0
	1%	1%	0,4%	0%	0,0%	0%	0,5%	0%

Figuur 1 Beelden van ondernemers van inspectiediensten

4 Hoe ervaren en beoordelen ondernemers de inspectiediensten?

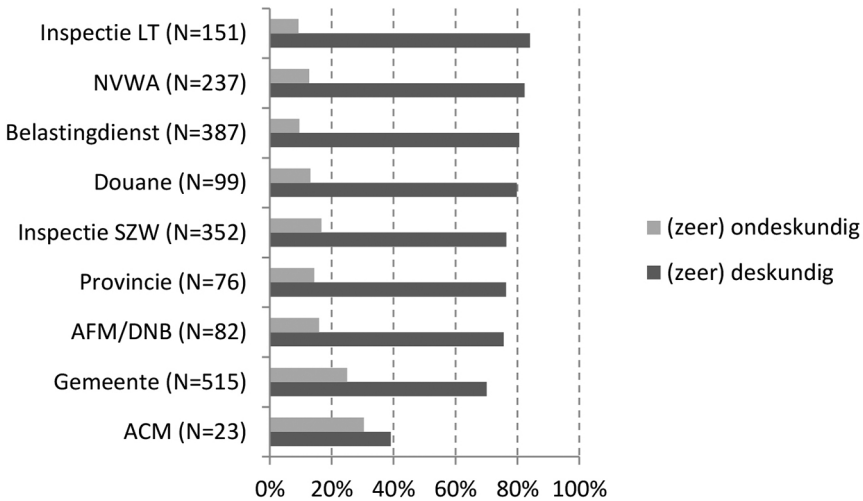
De adviserende en voorlichtende rol die de meeste inspectiediensten vervullen, heeft zijn weerslag op het beeld dat veel ondernemers van deze diensten hebben. Naast het gegeven dat inspecties toch vooral worden gezien als controleurs, geldt voor de meeste inspectiediensten dat rond 40% van de bedrijven met wie zij contact hebben gehad, hen ook ziet als klankbord.

Hoewel van de (reguliere) inspecties waar veel bedrijven mee te maken hebben, een zekere dreiging kan uitgaan, hebben betrekkelijk weinig bedrijven een negatieve perceptie overgehouden aan hun contact met (een) inspectiedienst(en). Slechts rond de vijftien procent van de ondernemers classificeert de inspectiedienst waarmee zij contact hadden, als 'wereldvreemd' of als 'sta in de weg'. Het impliceert dat de meerderheid van de ondernemers er een geloofwaardige gesprekspartner in ziet. Een uitzondering hierop is de AFM die opvallend vaker negatief wordt beoordeeld (zie figuur 1).

In lijn met het beeld dat ondernemers hebben, is hun oordeel over de deskundigheid van inspectiediensten overwegend positief (zie figuur 2). De ILT, de NVWA en de Belastingdienst worden maar liefst door respectievelijk 84,1%, 82,3% en 80,6% van de ondervraagde bedrijven als deskundig beoordeeld. Gevolgd door de douane (79,8%), de Inspectie SZW (76,4%), provincie (76,3%), AFM/DNB (75,6%) en de gemeente (70,1%).

Ongeveer de helft tot driekwart van de ondervraagde respondenten geeft aan in de toekomst nieuwe vragen over regel naleving voor te leggen aan de betreffende inspectiedienst. De douane (82,8%) en Belastingdienst (73,4%) scoren relatief het

Figuur 2 Oordeel van ondernemers over inspectiediensten



hoogst en de NVWA (53,6%) en ACM (52,2%) relatief het laagst (zie tabel 4). Dit komt overeen met de eerder gevonden positieve resultaten. Derhalve lijkt de drempel voor ondernemers om de inspectiediensten in de toekomst vragen over naleving voor te leggen laag te zijn.

De percentages van ondernemers die in de toekomst eventuele vragen over regelenaleving niet voorleggen aan de desbetreffende inspectiedienst, lopen uiteen van 8,1% tot aan 30,4%, waarbij ACM (30,4%), de NVWA (28,7%) en de Inspectie SZW (24,4%) het hoogst scoren (zie tabel 4).

De belangrijkste reden om vragen niet aan een inspectiedienst voor te leggen is dat ondernemers deze niet zien als vraagbaak of adviseur. Deze ondernemers geven aan toch vooral hun accountant, financieel adviseur of brancheorganisatie te benaderen. Een minderheid van de ondernemers benadert de inspecties bewust niet vanwege negatieve percepties, zij willen bijvoorbeeld ‘geen slapende honden wakker maken’ of hebben eerder negatieve ervaringen gehad. Deze negatieve percepties spelen met name op als het gaat om ACM en de AFM.

5 Conclusies

Op basis van een in 2013 door ons verrichte meting hebben wij ons een beeld gevormd van de ervaringen en percepties van ondernemers over verschillende inspectiediensten, met name om na te gaan in hoeverre er onder Nederlandse bedrijven een voedingsbodemp bestaat voor responsieve handhavingstijlen waarin dialoog en overtuigen centraal staan. Hoewel wij ons op basis van onze eenmalige meting geen beeld hebben kunnen vormen van handhavingprocessen – waarbij eventueel sancties door de tijd heen worden opgeschaald –, hebben wij

Tabel 4: *Zou u eventuele vragen in de toekomst voorleggen?*

	Ja Percentage	Misschien Percentage	Nee Percentage
Belastingdienst (N=387)	73.4%	11.4%	14%
NVWA (N=237)	53.6%	17.3%	28.7%
Inspectie SZW (N=352)	57.4%	17.3%	24.4%
Inspectie LT (N=151)	74.2%	12.6%	11.3%
ACM (N=23)	52.2%	17.4%	30.4%
AFM/DNB (N=82)	73.2%	8.5%	14.6%
Douane (N=99)	82.8%	7.1%	8.1%
Gemeente (N=515)	67.8%	14.8%	16.7%
Provincie (N=76)	69.7%	14.5%	13.2%

wel na kunnen gaan in hoeverre aan enkele randvoorwaarden voor een responsieve stijl wordt voldaan. Een dergelijke stijl vereist op zijn minst dat de deskundigheid en het gezag van inspectiediensten worden erkend. Indicaties daarvoor zijn de neiging van ondernemers om uit eigen beweging contact te zoeken met inspectiediensten en hun oordeel over en beelden van deze diensten.

Op basis van deze indicatoren komt een gunstig beeld naar voren. Bedrijven erkennen de deskundigheid van inspectiediensten. Op een enkele inspectiedienst na, geldt dat driekwart van de ondernemers positief oordeelt over deze deskundigheid. Ondernemers staan veelal ook open voor hun kennis. Zo blijkt een brede linie van inspectiediensten door een substantieel deel (40%) van de ondernemers met wie zij contact hebben gehad, niet alleen te worden gezien als een controleur maar ook als een klankbord. Bemoedigend is ten slotte het percentage ondernemers dat aangeeft eventuele toekomstige vragen aan een inspectiedienst te zullen voorleggen. De gemiddelde ondernemer staat open voor contact.

In de inleiding van dit artikel refereerden wij aan enkele publicaties waaruit blijkt dat de implementatie van responsieve handhavingstijlen achterloopt. Het beleid dat de meeste inspecties op dit punt formuleren, zou te vaak niet tot uitvoering zijn gekomen. Op basis van onze meting vermoeden wij dat dit beeld mogelijk vooral is gebaseerd op casuïstiek van ondernemers die met de bestraffende kant van inspectiediensten in aanraking zijn gekomen. Het zal het beeld zijn dat de auteurs zich hebben gevormd uit dossiers en gesprekken met inspecteurs. Met deze studie komt nu een ander gezicht van veel inspectiediensten naar voren. Het is het gezicht dat – nu blijkt – de meeste ondernemers voor zich hebben. Voor hen is een inspectiedienst vooral ook de inspecteur die zo nu en dan langskomt zonder dat dat is ingegeven door concrete vermoedens van regelovertreding. Deze meting onderstreept daarmee het belang om bij de beoordeling van inspectiediensten verder te kijken dan de zaken die in de bestuursrechtelijke en strafdossiers zijn opgenomen.