

Tijd, toezicht en techniek

*Temporele uitdagingen van
digitalisering voor de NVWA*

Jorren Scherpenisse

Jorgen Schram

Mark van Twist

NSOB

Vorm geven aan inhoud

Over de auteurs

drs. Jorren Scherpenisse is als onderzoeker en leermanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

drs. Jorgen Schram is als onderzoeker en leermanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

prof. dr. Mark van Twist is hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit en is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Tijd, toezicht en techniek

Temporele uitdagingen van digitalisering voor de NVWA

Jorren Scherpenisse

Jorgen Schram

Mark van Twist

Januari 2017



Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Vorm geven aan inhoud

Inhoudsopgave

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Inleiding: toezicht in een digitaal tijdperk | 3 |
| | a. Van winkel naar webshop | 4 |
| | b. Tempoverandering als strategische uitdaging voor het toezicht | 5 |
| | c. Verkenning: stilstaan in de stroomversnelling | 7 |
| 2 | Toezicht, tijd, techniek | 9 |
| | a. Toezicht zoals het was: een veranderende werkpraktijk | 9 |
| | b. Techniek: een veranderende werkomgeving | 10 |
| | c. Tijd: een veranderende dynamiek | 13 |
| 3 | Verkenning van het digitale handelingsrepertoire | 24 |
| | a. Signaleren: slimme data-analyses en maatschappelijke antennes | 25 |
| | b. Intervenieren: feedback loops versterken en doorbreken | 37 |
| | c. Communiceren: balanceren tussen snelheid en zorgvuldigheid | 40 |
| 4 | Conclusie: vaste waarde in een veranderende context | 47 |
| | a. Tijd, toezicht en techniek | 47 |
| | b. Van <i>street-level bureaucrats</i> naar <i>web-level inspectors</i> : meer, beter, anders | 48 |
| | c. Paradoxe aanwijzingen voor een versnellende toezichthouder | 50 |
| | d. Vaste waarde in veranderende context: schakelvermogen van toezichthouder | 53 |

1

Inleiding: toezicht in een digitaal tijdperk

Ongrijpbare webshops

De Nederlandse consument heeft tegenwoordig de keuze: hij kan zijn medicijnen kopen bij de apotheek op de hoek, of bij een buitenlandse webshop op het internet. In een aantal gevallen is de levertijd dezelfde. Daarbij zijn de online producten vaak goedkoper en worden ze ook nog thuis bezorgd. Het is dus niet vreemd dat de online handel tegenwoordig steeds grotere vormen aanneemt. Dit heeft niet alleen gevolgen voor de winkel op de hoek, maar ook voor de toezichthouder die de handel in deze producten controleert.

Chinese webshop “x” verkoopt vele producten. Kleding en speelgoed, maar ook allerlei gadgets zoals tablets en smart watches. De nvwa merkt op dat veel van deze producten niet voldoen aan de veiligheidskeurmerken en dus veiligheidsrisico’s met zich meebrengen. Er wordt een onderzoek gestart, door gedurende een aantal maanden de producten te onderzoeken en hierover een inspectierapport te schrijven. Na een jaar is het onderzoek afgerond. Het is duidelijk: de webshop overtreedt Nederlandse en Europese regels en er volgt een flinke boete.

De volgende dag is de webshop echter ineens van het internet verdwenen. De website bestaat niet meer, er kunnen geen bestellingen meer worden gedaan. Nader onderzoek wijst uit dat het bedrijf failliet is gegaan. Echter, tegelijkertijd zijn de eigenaren wel een nieuwe webwinkel begonnen: met dezelfde producten en prijzen, maar onder een andere (domein-)naam. De webshop was de toezichthouder te snel af, door gebruik te maken van de flexibiliteit die het web mogelijk maakt. Al het onderzoekswerk van het afgelopen jaar is binnen één dag teniet gedaan.

Dit is één voorbeeld, maar het duidt een groter probleem. De online markt groeit en de risico’s van online producten zijn niet gering. In een tijd dat van toezichthouders vooral stevige handhaving wordt gevraagd, blijkt dit op het internet lang niet altijd effectief. Bovendien illustreert dit voorbeeld een veel wijder verspreide uitdaging van digitalisering voor het toezicht. Hoe kan een toezichthouder omgaan met de snelheid en grilligheid op het web? Wat als het tempo van het toezicht niet voldoende is om digitale dynamiek bij te houden?

Of kan een toezichthouder zelf versnellen om partijen op het web bij te houden, en wat zijn dan de instrumenten die daarvoor voorhanden zijn? Wat is het passende tempo van het toezicht in de huidige tijd van digitale versnelling?

a. Van winkel naar webshop

'Even inkopen doen bij een webshop'. Het was 25 jaar geleden nog een futuristische gedachte. Laat staan dat de webshop niet uit Nederland komt, maar uit de Verenigde Staten, Brazilië of China. Tegenwoordig is het niet meer weg te denken uit het maatschappelijk leven. Producten worden steeds vaker via het internet verhandeld. En dan niet alleen door gevestigde partijen, maar ook door nieuwe bedrijven die zich alleen op digitale handel richten en grote marktaandelen verkrijgen. Ook particulieren mengen zich via het internet in online handel, bijvoorbeeld door via Marktplaats spullen aan te bieden. Zo veranderen markt en maatschappij in rap tempo onder invloed van digitalisering.

Voor toezichthouders wordt deze digitalisering steeds relevanter. Waar het werkdomein van de inspecteur voorheen alleen in een fysieke wereld bestond, verschuiven steeds meer partijen activiteiten naar het internet. Met als aannemelijk gevolg dat ook ongewenste en verboden activiteiten die onder het domein van de Nederlandse toezichthouders vallen op of via het internet plaatsvinden. Het digitale domein wordt daarnaast niet alleen steeds meer de plek waar handel plaatsvindt, maar ook de plek waar relevante informatie kan worden gevonden zoals de ervaringen van consumenten met aanbieders en producten. Bovendien vindt ook de opinievorming over de sector en over het handelen van de toezichthouder in toenemende mate plaats op sociale media en andere digitale fora. De digitalisering dringt ook door in de fysieke wereld: door technologische ontwikkelingen zijn er grote veranderingen in bedrijfsprocessen, die door automatisering op veel grotere schaal en efficiënter ingericht kunnen worden. Met de opmars van het internet en digitale toepassingen hebben toezichthouders te maken met een steeds verdere vermenging van twee voorheen gescheiden werelden: het fysieke domein en het digitale domein.

Ook voor de nvwa heeft digitalisering grote relevantie. Veel activiteiten die onder toezicht vallen vinden niet meer op een vaste locatie plaats – plekken die fysiek bezocht kunnen worden door een inspecteur. Steeds meer belangrijke activiteiten vinden online, 'in de cloud', plaats op websites,

fora en via sociale media. Dit maakt de sector minder overzichtelijk, maar tegelijkertijd is er veel meer informatie over beschikbaar in de vorm van open data, big data en *citizen-generated* data. Kennis over de sector zit niet alleen meer in de boeken en waarnemingen, maar ook in ervaringen van consumenten die in grote hoeveelheden data op het internet te vinden zijn. Bovendien wordt de opinievorming op internet ook op de toezichthouder toegespitst. Op sociale media worden incidenten regelmatig groot uitgemeten, wat de opinievorming in het maatschappelijk én politiek debat beïnvloedt. Ook hier geldt dat digitalisering de dynamiek in het debat wellicht minder beheersbaar of overzichtelijk maakt, maar dat digitalisering tegelijkertijd de kans biedt aan toezichthouders om het publiek op nieuwe manieren te bereiken en betrekken bij het toezicht. De digitalisering biedt zowel kansen als risico's voor het handelingsrepertoire van de toezichthouder.

b. Tempoverandering als strategische uitdaging voor het toezicht

Kenmerkend aan de digitalisering is dat het in veel processen *versnelling* aanbrengt. Waar het vroeger weken duurde om iets vanuit China of Chili te laten verschepen, is het nu een kwestie van dagen of soms zelfs uren om deze producten te importeren en thuis te laten bezorgen. Productie en transport vinden plaats op veel grotere schaal, in minder tijd en met minder middelen. Versnelling komt er ook uit voort dat informatie-uitwisseling in de digitale wereld niet is gebonden aan barrières van plaats en tijd. Mensen en organisaties kunnen via digitale 'live streams' direct contact met elkaar hebben, ongeacht hun geografische positie, zolang ze maar verbonden zijn met internet. Op sociale media kan nieuws zich razendsnel verspreiden, waardoor betekenisgeving en beoordeling in een veel hoger tempo geschiedt. De informatiecirculatie houdt zich als gevolg van de digitalisering niet aan werktijden en gaat continu door; waar het beantwoorden van een brief nog binnen een week moest gebeuren, wordt op een mail binnen een dag antwoord verwacht, en op een tweet nog veel sneller. Via nieuwe communicatiemiddelen zoals WhatsApp of Facebook-Messenger is zelfs zichtbaar of mensen (ook inspecteurs) online zijn, of berichten al zijn gelezen en dus ook of het bericht al beantwoord had kunnen worden. Het betekent dat de wereld waarin toezicht wordt uitgeoefend sneller, vluchtiger en grilliger wordt.

Illegale gewasbeschermingsmiddelen

Een inspecteur van de nvwa rijdt in zijn auto langs de landerijen van fruit-telers. Hij is gespecialiseerd in de controle op het gebruik van gewasbescher-mingsmiddelen. Onderweg let hij goed op wat er buiten gebeurt. Hij wil de fruittelers graag controleren op het moment dat zij vlakbij het oppervlakte-water gaan spuiten; daar zijn immers de milieurisico's het grootst. Een van de fruittelers is bezig en wordt vriendelijk gevraagd even van de tractor te komen. De inspecteur controleert welke gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt. Ook controleert hij of de juiste doppen worden gebruikt en of de teeltvrije zone naast de sloot minimaal 3 meter breed is. De fruitteler voldoet aan de voor-schriften en de inspecteur kan rapport opmaken.

Ondertussen, ver weg van de weilanden van de fruittelers, wordt het toe-zicht op illegale gewasbeschermingsmiddelen op een andere manier ingevuld. Op basis van een data-analyse heeft de nvwa een selectie gemaakt van con-tainers in de Rotterdamse haven die een verhoogd risico hebben op illegale producten. Op basis van deze gegevens voert de nvwa samen met de douane steekproeven uit bij de geselecteerde transporten in de Rotterdamse haven. In een van de containers blijken honderden kilo's illegale gewasbeschermings-middelen aanwezig: een grote vondst. Hoewel de steekproef een succes is roept het ook de vraag op wat dit zegt over het hedendaags toezicht in het algemeen. Dit is waarschijnlijk niet de enige 'batch' die richting Nederland is gestuurd. Fruittelers krijgen regelmatig anonieme e-mails of informele berichten waarin hen illegale gewasbeschermingsmiddelen worden aangeboden.

Als de internationale en digitale handel in dit soort producten toeneemt, moet de nvwa dan een deel van de capaciteit gaan aanwenden voor digitale in plaats van fysieke inspecties? En zo ja, hoe dan inzicht te krijgen in handels-stromen die door anonimiteit en verborgenheid zo moeilijk te volgen zijn?

Het toenemende tempo van informatie-uitwisseling en het gebruik daar-van om (nieuwe) activiteiten te ontplooiën leidt tot een strategische op-gave voor toezichthouders. Anders gezegd: het hoge tempo, dat nieuwe technieken teweeg brengt, leidt tot uitdagingen en kansen voor het toezicht. Activiteiten die via het internet verlopen zijn vaak moeilijker te traceren, en door de snelheid en tijdelijkheid ervan niet altijd achteraf te reconstru-eren. Het gevaar ligt op de loer dat het toezicht continu achterloopt op wat er gebeurt op het web. Dat is in zekere zin altijd het geval, het toezicht is een reactie op wat er in de sector gebeurt. Maar als die sector zich steeds sneller ontwikkelt, vluchtiger en grilliger wordt, dan bestaat het risico dat

de achterstand steeds groter wordt. Kan de toezichthouder meekomen in de versnelling door zelf ook digitale innovaties te benutten? En wat zijn de consequenties daarvan voor de eigen werkwijze en procedures? Wat zijn duurzame interventies in een omgeving waarin relaties zich snel en vloeibaar verplaatsen en aanpassen? Hoe lang blijft kennis ‘up to date’ en is de toezichthouder nog in staat is om adequaat te reageren op plotse gebeurtenissen en incidenten? De digitale ontwikkelingen brengen een versnelende dynamiek op gang, en dat heeft consequenties voor de effectiviteit van de toezichthouder. Deze uitdagingen tellen op tot een interessante triptiek die in dit essay centraal staat: *tijd, techniek en toezicht*.

c. Verkenning: stilstaan in de stroomversnelling

In dit essay rapporteren wij over de verkenning die binnen de nvwa heeft plaatsgevonden naar het thema ‘techniek, tijd en toezicht’. In dat kader hebben er ook diverse bijeenkomsten plaatsgevonden met medewerkers van verschillende afdelingen en directies binnen de nvwa. Deze verkenning wordt gekenmerkt door *professionele reflectie*: aan de hand van eigen, rijke casuïstiek reflecteren op de uitdagingen van de tempoverandering die techniek met zich meebrengt voor het eigen handelingsrepertoire. We hebben dit vraagstuk verkend door zowel met de leiding als met vele medewerkers te reflecteren op wat de vraag wat relevante ervaringen, uitdagingen en passende handelingsopties voor de nvwa zijn. De gesprekken gingen over het handelingsrepertoire in brede zin: over *signaleren*, *intervenieren* en *communiceren* in de digitale wereld.

- *Signaleren* heeft betrekking op de manier van digitale informatieverzameling. Wat betekent digitalisering voor de informatiepositie van een toezichthouder? Hoe kan een toezichthouder informatie uit nieuwe technologieën gebruiken om de toezichtfunctie te versterken en beter in te spelen op de dynamiek van het web? Via *open* en *big data* kunnen nieuwe databronnen worden gekoppeld. Informatie van andere overheden, maar ook van bedrijven en consumenten. Hierdoor ontstaan nieuwe inzichten in bestaande processen die bijdragen aan het werk van de toezichthouder: in potentie verrijkt het de huidige werkpraktijk. Daarbij kan dit ook als vliegwieleffect fungeren om nieuwe vormen van controle en verantwoording op gang te brengen, die niet alleen via de inspectie verlopen, maar ook via maatschappelijk toezicht. Maar dit gaat niet vanzelf: data-analyse zit niet in het standaardrepertoire van een toezichthouder.

- **Intervenieren** heeft betrekking op de manier waarop een toezichthouder in een digitale context handhaaft. Wat voor interventies zijn effectief in een digitale context? Passen bestaande interventiemethoden bij de dynamiek die het web kenmerkt? Met de komst van het internet is de werkpraktijk van de toezichthouder ingrijpend veranderd. Waar de toezichthouder voorheen een zaak kon sluiten bij het niet naleven van wet- en regelgeving en de deur van de winkel of het magazijn vaak letterlijk op slot werd gedraaid, opent een webshop die net uit de lucht is gehaald binnen enkele minuten onder een andere naam en vanaf een ander IP-adres dezelfde handel. Bovendien betreden er door digitalisering veel nieuwe partijen het speelveld, die lang niet allemaal binnen de landsgrenzen opereren. Wat zijn nieuwe vormen van interventies die hierbij passen?
- **Communiceren** heeft betrekking op de rol van nieuwe, sociale media voor het toezicht. Hoe kan de toezichthouder gebruik maken van digitale toepassingen om effectiever te opereren? Op nieuwe media zoals Twitter en Facebook, in apps, op Markplaats en op platforms met gebruikerservaringen delen gebruikers veel informatie die bruikbaar is voor het toezicht. Maar het biedt ook een communicatiekanaal met een groot bereik. Het is de uitdaging om nieuwe media op een dermate passende manier te benutten dat het tempo en de dynamiek van het internet is te volgen en hier interventies op gebaseerd kunnen worden. Daarbij is er bijzondere aandacht voor de digitale dynamiek die rondom incidenten plaatsvindt. In de digitale wereld ligt de toezichthouder voortdurend onder een vergrootglas en kan een klein incident zich in korte tijd tot groot thema ontwikkelen.

De uitdagingen van de digitalisering voor het toezicht zijn relatief nieuw en onontgonnen terrein. Het gaat hier dan ook niet om een toetsend onderzoek, over de vraag of het digitale toezicht wel voldoet aan de normen. De normen zijn immers (nog) niet vast te stellen en te stollen in een omgeving die zo sterk aan verandering onderhevig is. Dit onderzoek is dan ook verkennend van aard: wat speelt er in het veld, welke ontwikkelingen zijn er gaande en is er uit de veelheid van ontwikkelingen een patroon te ontdekken? Welke lessen zijn hieruit te formuleren voor toezichthouders die in de digitale wereld opereren? Daarbij proberen we nieuwe taal te vinden voor wat er gebeurt, passend bij de digitalisering. Niet vanuit de gebruikelijke taal van normen en handhaving, maar vanuit het perspectief van tijd en tempo.

2 Toezicht, tijd, techniek

a. Toezicht zoals het was: een veranderende werkpraktijk

Van melkkar naar megafabriek

Een inspecteur klimt op de melkkar om de inhoud van de melkbussen te controleren. Even later gaat hij langs bij de bakker en inspecteert het brood. Aan het einde van de middag brengt hij nog een bezoek aan de plaatselijke slager om te controleren of de afgesproken normen worden nageleefd. Zo zag het toezicht van voorlopers van de nvwa er anno 1926 uit. De inspecteur kwam langs, inspecteerde op locatie en bracht op basis hiervan rapport uit. Dat is het toezicht zoals het was. De inspecteur moest ter plaatse zijn, om het waar te kunnen nemen.

Waar vroeger een inspecteur op één dag verschillende bakkerijen en slagereien kon bezoeken om zijn inspectieronde uit te voeren, heeft deze nu te maken met enorme fabrieken waar versproducten worden behandeld en verpakt, om in supermarkten te verkopen. De vroegere weekmarkten waar dieren werden verhandeld zijn veranderd in exportstations waar dagelijks tientallen vee-wagens worden volgeladen met varkens, kippen en koeien om naar boerderijen en slachthuizen elders in Europa te exporteren, zoals Spanje, Duitsland, Polen en Kroatië. En de schuurtjes en kelders waar bestrijdingsmiddelen werden opgeslagen om te worden verstuurd, zijn inmiddels veranderd in distributiecentra en fulfilmentcentra van enkele hectare groot.

Het beeld van de inspecteur op de melkkar heeft iets nostalgisch. Het straalt het vakmanschap uit van een inspecteur die weet waarover hij oordeelt en als autoriteit een uitspraak kan doen. Maar tegenwoordig ziet de context waarin inspecteurs hun werk uitvoeren er heel anders uit. Met de groei van de voedsel- en warenindustrie is niet alleen het economisch netwerk uitgebreider en minder overzichtelijk dan voorheen, ook het werk van de inspecteur zelf is vele malen complexer geworden. Veelal is het voor de inspecteur onmogelijk om alleen handmatig zijn inspectie uit te voeren.

Dat betekent niet dat ‘fysiek toezicht’ – het ter plaatse inspecteren – verleden tijd is. Ook in deze tijd zijn er vele nvwa inspecteurs die dagelijks het land intrekken. Ze kijken bijvoorbeeld of de boer de juiste gewasbeschermingsmiddelen gebruikt en deze niet te dicht bij de sloot spuit. Of gaan langs in restaurants om te controleren of het eten wel volgens de geldende hygiënenormen bereid wordt. Vaak kennen ze de bedrijven die ze controleren al lange tijd, waardoor ze goed op de hoogte zijn van de ontwikkelingen en omstandigheden ter plaatse. Dat leidt tot betrouwbare, zorgvuldige en op directe waarneming gebaseerde toezichtresultaten. Dat je ter plekke moet zijn, om toezicht te kunnen houden, geldt vandaag de dag nog steeds in belangrijke mate. Het is het vakmanschap van de inspecteur.

De betekenis van ‘ter plekke zijn’ is echter wel aan verandering onderhevig. Een deel van de activiteiten waar de nvwa toezicht op houdt, vindt niet meer in de fysieke wereld plaats, maar in de digitale wereld. Denk aan de vele webshops die via internet producten verkopen aan de Nederlandse consument. En ook voor ‘offline’ activiteiten die onder het toezicht vallen geldt dat er via digitale wegen soms meer en rijkere informatie over te vinden is dan wat vergaard kan worden bij een inspectiebezoek op locatie. Denk aan digitale transacties die illegale handelsstromen zichtbaar kunnen maken, of de rijke hoeveelheid ervaringen van consumenten die op online platforms wordt gedeeld. Het vak van inspecteur is in verandering, omdat het digitale web steeds relevanter wordt voor het toezicht. De nvwa werkt inmiddels dan ook met internetinspecteurs, internetrechercheurs en twitterinspecteurs. Hun werkterrein is het digitale web, een omgeving met hele eigen kenmerken, andere spelers en een bijzondere dynamiek.

b. Techniek: een veranderende werkomgeving

Digitalisering is meer dan een verandering in medium, een verschil tussen ‘offline’ en ‘online’. Het leidt tot ingrijpende veranderingen in de manier waarop de markt werkt, de rol van de maatschappij en de uitdagingen voor het toezicht. Voor het toezicht onderscheiden wij hier drie thema’s waarin digitalisering voor grote veranderingen zorgt: *partijen*, *platforms* en *informatie*.

Partijen: nieuwe spelers en communities

Allereerst heeft de digitalisering ertoe geleid dat er een groot aantal nieuwe partijen is toegetreden tot het speelveld. Marktsectoren die voorheen relatief gesloten waren hebben met de komst van het internet tal van **nieuwe partijen** zien toetreden. Vanuit de hele wereld kunnen producen-

ten hun handelswaar aanbieden in Nederland. Ook in de markt zelf, tussen producenten, tussenhandelaren en aanbieders, ontstaan nieuwe verbindingen. Ketens zijn minder stabiel, waardoor het zeer complex wordt voor toezichthouders om de markt nog te overzien. Zeker binnen de open handelsgrenzen van Europa zijn Nederlandse toezichthouders steeds meer afhankelijk van het toezicht dat – niet altijd met dezelfde wet- en regelgeving, en ook niet altijd even inzichtelijk – in andere landen wordt uitgeoefend.

Tegelijkertijd organiseren ook de consumenten zich anders. Het internet biedt de mogelijkheid voor consumenten om zich makkelijker te verenigen, zonder fysieke en temporele begrenzingsen. Zo zijn er hele ‘**communities**’ waarin consumenten hun ervaringen uitwisselen met bepaalde producten, aanbieders of webwinkels. Of het nu gaat om vliegreizen, camera’s, of onderwijsinstellingen, overal zijn er websites met klantoordelen die veelvuldig geraadpleegd worden en zo de markt beïnvloeden. Doordat deze uitwisselingen over het algemeen goed bewaard blijven, wordt een steeds uitgebreider dossier opgebouwd. Het betekent dat consumenten voor een deel zelf toezicht uitoefenen op de aanbieders. Er gaat een controlerende functie uit van deze fora, omdat ze het keuzegedrag van de consument beïnvloeden. Hierdoor ontstaan nieuwe vormen van *checks and balances* in het systeem. Tegelijkertijd biedt het nieuwe bronnen van informatie voor het toezicht. Zo worden toezichthouders steeds meer onderdeel van een breder netwerk. Er is niet alleen een toenemende afhankelijkheid van toezichthouders in andere landen, maar ook van burgers die voor een deel zelf een toezichtfunctie vervullen. Voor de informatievoorziening is de toezichthouder vaker afhankelijk van wat anderen zelfstandig (consumenten, andere bedrijven) zeggen of openbaren.

Platforms: nieuwe hotspots en knooppunten

Bijzonder aan het internet is ook het ontstaan van **digitale platforms en online marktplaatsen** waar handel zich concentreert. Zij vormen nieuwe knooppunten van handel en bieden de gelegenheid aan nieuwe spelers om tot de markt toe te treden. Websites zoals Marktplaats of EBay bieden een platform voor de handel tussen vele aanbieders en kopers. Het zijn geen ‘echte’ plekken in de fysieke wereld, waar je als inspecteur letterlijk kunt aanbellen of binnen kunt lopen. Wel zijn het knooppunten in de handel op producten waar de nvwa toezicht op houdt. Dergelijke platforms zijn een uitkomst voor aanbieders voor wie de drempel om de markt te betreden veel lager wordt dan in de fysieke wereld. Soms is het daardoor

moeilijker te controleren wie de aanbieders achter bepaalde producten zijn. Bekijken we deze ontwikkeling op grotere schaal, dan zien we in een aantal gevallen dat de klassieke ketens worden doorbroken en vervangen door een netwerk van kleinere partijen. Tegelijkertijd zien we ook nieuwe monopolisten ontstaan. Er is een aantal grote platforms die steeds meer het epicentrum van de internethandel vormen en dus ook voor toezicht-houders belangrijke nieuwe ‘plekken’ voor het toezicht vormen.

Informatie: dataficering en slimme systemen

Een andere belangrijke consequentie van de digitalisering is dat er steeds **grotere hoeveelheden informatie beschikbaar zijn**. De digitalisering levert enorme hoeveelheden data op, van het aanbod van producten tot aankopen en de ervaringen van consumenten. Steeds meer activiteiten vinden op het web, of met behulp van digitale tools plaats, en dat betekent dat het ook mogelijk is om er data over te verzamelen. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk om uit restaurantrecensies te halen in welke restaurants mensen vaak een voedselvergiftiging oplopen, wat erop kan wijzen dat er een hogere kans is op het aantreffen van misstanden tijdens een inspectie. Daarnaast maakt dataficering het mogelijk om niet alleen aan de achterkant (ex post) informatie te verzamelen, maar ook ‘live’ data te verzamelen. Een mooi voorbeeld waar dat mogelijk is én ook al gebeurt is ‘*smart farming*’. De boer zet dan moderne technologieën zoals sensoren in, die live data opleveren over de omstandigheden in de boerderij en zo helpen om het gedrag en welzijn van de dieren te kunnen monitoren en managen. Deze manier van informatieverzameling levert veel data op die gebruikt kunnen worden voor managementsystemen, maar potentieel ook waardevol zijn voor de toezichthouder die daarmee een goed beeld krijgt van de omstandigheden op de boerderij en eventuele complicaties. Dit maakt het mogelijk om vroegtijdig signalen op te pikken, waardoor het toezicht ook sneller op risico’s kan inspelen. Tegelijkertijd spelen hierbij natuurlijk ook vragen over het eigendom van deze data en de effectiviteit van het volgen van alle datastromen.

Met de komst van het internet is de dynamiek van het toezicht sterk veranderd. Wie de bovenstaande kenmerken van de digitale dynamiek op een rij zet, ziet dat er op een aantal vlakken grote bewegingen ontstaan. Er zijn nieuwe *partijen* bijgekomen die toezicht vereisen (buitenlandse marktpartijen, andere internationale overheden, user communities, etc.), er zijn andersoortige *platforms* ontstaan (webshops, digitale marktplaatsen, social media, etc.) en ook het type *informatie* dat beschikbaar is (sensordata,

machine-generated data, user-data, etc.) verschilt sterk met traditionele toezichtpraktijken – zie figuur 1.

| | Fysiek | Digitaal |
|------------|--|--|
| Partijen | Markt bepaald door (veelal) bekende, grote, binnenlandse partijen (agrarisch bedrijf, supermarkt en groothandel) | Toetreding nieuwe, vaak ook onbekende partijen, uit binnen- en buitenland (buitenlandse marktpartijen, internationale overheden, gebruikersfora) |
| Platforms | Gevestigde platforms en informatiekanalen (fysieke locaties zoals winkels en magazijnen, traditionele media zoals radio, krant en televisie) | Nieuwe virtuele platforms (virtuele locaties zoals webshops en digitale marktplaatsen, nieuwe media WhatsApp, Twitter en applicaties) |
| Informatie | Focus op handmatige analyse en waarnemingen, informatie van specifieke actoren (inspectiebezoeken, eigen database, klassiek brononderzoek) | Focus op virtueel verzamelde data, belevingsinformatie (gebruikerservaringen, sensordata, machinedata) |

Figuur 1. Kenmerken fysieke en digitale omgeving

c. Tijd: een veranderende dynamiek

De digitale wereld wordt gekenmerkt door een andere tijd dan de fysieke wereld. Werktijden en -ritmes die jarenlang vast stonden blijken ineens niet langer te gelden. Met de komst van het web en de toenemende mondialisering leven we in een 24-7 economie. Activiteiten vinden niet langer plaats op vaste tijden, op vaste locaties en volgens vaste patronen. Een ontwikkeling die vergaande consequenties heeft voor de dynamiek van de markt en daarmee ook voor de toezichthouder. Dat maakt het belangrijk om de tempoversnelling en toenemende grilligheid en vloeibaarheid onderdeel te maken van een beschouwing over de werkpraktijk van de nvwa en het toezicht in meer algemene zin. Wat zijn de gevolgen van de versnelling en vloeibaarheid voor de toezichtpraktijk? We onderscheiden hieronder vier dynamieken die door digitalisering teweeg worden gebracht, en tot uitdagingen voor het toezicht leiden.

Bestrijden buiten werktijd

Het is een mooie nazomeravond wanneer een boer uit een kleine gemeente in Drenthe zijn tractor naar buiten rijdt. De zon is nog net zichtbaar, als op hetzelfde moment een vrachtwagen het erf op rijdt. “Wat heb je voor moois voor me?”, vraagt de boer als twee mannen uitstappen. De chauffeur gooit met een grijns de klep van zijn vrachtwagen open, waar een groot aantal vaten zichtbaar is. Op het etiket van de vaten prijkt een sticker met ‘plantaardige olie’. In werkelijkheid zijn het vaten vol pesticiden afkomstig uit Polen. Met een zwaar accent antwoordt de rijder: “Goed sterk, niet duur”. “Geen problemen onderweg?”, vraagt de boer. De chauffeur kijkt met een gespannen blik naar de boer: “Onderweg niet”. De boer lacht: “Rustig, problemen zal je nu niet meer krijgen. Onze vrienden komen hier niet meer na 17.00 uur. Die moeten op tijd eten, hé”. De mannen lachen en stappen de vrachtwagen in om de vaten uit te laden. Diezelfde avond en nacht gebruikt de boer de illegale pesticiden om zijn gewassen te beschermen.

De nvwa werkt al lang niet meer volgens de werktijden van 9 tot 5, maar dat weten beide mannen niet. Deze keer hebben ze geluk. Wel levert dit soort praktijken ingewikkelde uitdagingen op. Waar vroeger het op heterdaad betrappen een effectieve manier van inspecteren vormde, blijkt dit in de praktijk steeds vaker op ongebruikelijke tijden en plaatsen te moeten gebeuren. Niet alleen zijn malafide ondernemers slimmer en handiger geworden om hun illegale activiteiten buiten het zicht van de inspectie te houden, zoals de vermomming van illegale pesticiden als plantaardige olie. Ook heeft het verdwijnen van barrières in tijd en plaats ervoor gezorgd dat er een 24-uurseconomie is ontstaan. In een Europa zonder grenzen kan de verplaatsing van deze producten ongezien een groot gebied beslaan, grotendeels ver buiten het zicht van de toezichthouder.

De toezichthouder werkt volgens vaste ritmes en cycli. Wetgeving en regels, procedures en routines worden ontwikkeld en vastgelegd. De omgeving is echter steeds minder gestold, wordt steeds vloeibaarder en veranderlijker. Denk alleen maar aan de seizoenen: wist de toezichthouder voorheen in welke seizoenen zich welke risico's konden voordoen in de groentesector, tegenwoordig gaat de productie en handel het hele jaar door. Figuurlijk gesproken wist de toezichthouder voorheen vaak nog wel wanneer ‘de rapen gaar zijn’ en werden inspecties op basis hiervan ge-

pland. Ook het werken van 9 tot 5 is steeds minder aan de orde in de 24-uurseconomie. Het betekent bijvoorbeeld simpelweg dat inspecteren ook 's avonds of 's nachts relevant is geworden, en dit soort veranderingen vergt van de toezichthouder meer flexibiliteit.

Ook worden gebieden met verschillende ritmes met elkaar verbonden. Nederlanders kunnen ieder moment van de dag producten kopen in andere landen, waarin ook letterlijk in andere tijdzones wordt gewerkt. Die producten kunnen vervolgens binnen korte tijd geleverd worden. De digitalisering leidt er zo toe dat de natuurlijke ritmes en cycli voor een deel ontregeld worden. Tegenwoordig kunnen producten het hele jaar verkocht worden, dankzij de mogelijkheid om het in te vriezen en het vanuit de hele wereld hier naartoe te halen.

Tegelijk met deze 'ontritmitisering' wordt er ook nieuwe technologie ontwikkeld die de toezichthouder de gelegenheid biedt om slimmere analyses te maken. Zo kan ook het toezicht zich onttrekken aan de geografische beperkingen van tijd en plaats. Bijvoorbeeld wanneer gebruik wordt gemaakt van monitoring van digitale communicatie, zoals een analyse van Twitterberichten die automatisch waarschuwt als er veel aandacht is voor een thema uit de voedsel- en warenindustrie.

Kloktijd: de verkorte houdbaarheid van kennis en informatie

De nacht dat het niet donker werd

Het is een koude avond eind april wanneer op een boerderij ergens in Zuid-Holland een inspecteur een gevaarlijke en zeer besmettelijke dierziekte constateert. Het bedrijf waar de dierziekte is vastgesteld telt enkele duizenden dieren, maar in de directe omgeving liggen nog zeker acht andere, grotere bedrijven waar tienduizenden dieren zijn gehuisvest.

De inspecteur baalt, want liever ontdekt hij geen dierziekte. De boer is eerst vol ongeloof, barst dan in tranen uit en is vervolgens verbijsterd. Hij heeft even een moment voor zichzelf nodig. De inspecteur belt ondertussen zijn collega's op, geeft de stand van zaken door en vraagt de protocollen in werking te stellen. Terwijl de draaiboeken uit de kast worden gehaald en betrokken partners worden geïnformeerd, is er grote activiteit in het gebied rond de boerderij. De inspecteur weet niet wat hij ziet als hij naar buiten loopt. Het zojuist ingevallen duister van de nacht heeft plaatsgemaakt voor het licht van koplampen. De kort geleden nog stille landweg voor de boerderij is veranderd in een aaneenschakeling van veewagens volgeladen met dieren.

Achteraf blijkt dat de boer, nog voordat de inspecteur zijn collega's heeft geïnformeerd van de uitbraak, andere boeren in de omgeving via een speciale WhatsApp groep heeft ingelicht dat er een besmettelijke dierziekte op zijn boerderij is geconstateerd. Nog voordat de nvwa het omliggende gebied heeft verzegeld en veevervoer heeft verboden, hebben omliggende boeren een groot deel van hun dieren al verplaatst naar 'veilig terrein'. Met de nieuwe technologische mogelijkheden is het voor ondernemers niet alleen eenvoudiger geworden om met elkaar te communiceren, maar ook de snelheid van de communicatie is toegenomen. Voor de nvwa een complexe ontwikkeling, omdat de onder toezicht gestelden veel beter georganiseerd zijn dan voorheen. Steeds vaker heeft de toezichthouder een informatieachterstand op andere partijen en de informatie die er is verouderd snel.

Technologische ontwikkelingen leveren vaak tijdswinst op. We kunnen nu sneller met elkaar communiceren, en bijvoorbeeld door internetwinkelen efficiënter aankopen doen. We worden ook steeds slimmer in het meten en weten van alles wat er speelt, ongeacht de fysieke locatie. De versneling in kloktijd is ook zichtbaar in de productieketen, die steeds vaker massaler en efficiënter wordt ingericht. Productie, communicatie en transport kunnen in steeds korter tijdsbestek plaatsvinden. De wereld lijkt zo steeds kleiner te worden. Zo is er tegenwoordig een vrijwel volledig dekend netwerk van gps-signalen, en iedereen in het netwerk kan direct met elkaar verbonden worden. En zo kan het dus ook dat inspecteur die een ronde wil maken langs bedrijven, digitaal 'ingehaald' wordt doordat zijn komst al via WhatsApp-groepen in de omgeving bekend wordt gemaakt.

Nieuwe technologieën bieden toezichthouders ook kansen om zelf tijdswinst te boeken. Zo kan een deel van de informatie voor risicoprofielen digitaal worden opgevraagd en zo efficiënter verzameld worden. Ook kan informatie voor consumenten of bedrijven veel sneller worden verspreid dankzij digitale technologieën. Tijdswinst kan ook geboekt worden in de monitoring van bedrijven. In theorie zouden alle stallen van Nederlandse boerderijen bijvoorbeeld tegelijkertijd 'live' in beeld gebracht kunnen worden door webcams, zoals dat op sommige plaatsen ook in steden met cameratoezicht wordt gedaan. Als er dan ook nog een automatisch systeem komt dat risico's herkent, bijvoorbeeld als dieren zich vreemd gedragen of verkeerde voeding krijgen toegediend, kan de reactietijd van het toezicht enorm verkort worden.

Hier kleven echter ook keerzijden en risico's aan. Het betekent dat er een enorme toename is van het aantal gebeurtenissen dat mogelijk waargenomen kan worden, en waarvoor je als toezichthouder ook verantwoordelijk kunt worden gehouden. Dit vraagt vervolgens weer om een efficiëntere manier van toezicht houden: er moet steeds meer tijd *gemaakt* en *gewonnen* worden om het tempo van de ontwikkelingen bij te kunnen houden.

Kennis en expertise hebben bovendien een steeds kortere houdbaarheidsdatum. In een wereld waar alles sneller en slimmer gaat, is het de vraag of de toezichthouder dit dan nog wel volgen. En als dat lukt, wat betekent die snelheid dan nog voor de zorgvuldigheid, en het vertrouwen? Real-time, continue monitoring van bijvoorbeeld de situatie op boerderijen roept natuurlijk ook wantrouwen op bij boeren die bang zijn dat iedere afwijking bestraft kan worden.

Netwerktijd: de onvoorspelbaarheid van grillige netwerken

Ongrijpbare puppyhandel

Een jong koppel uit Zaandam heeft al een tijd de wens om een Franse Bulldog aan te schaffen. Waar zij echter tegenaan lopen is de aanschafprijs van de puppy. Bij toeval ontdekken zij op Marktplaats een advertentie van een familie in Noord-Brabant waar inmiddels twee weken geleden een nestje met Franse Bulldogs is geboren. De puppy's zijn te koop voor circa 550 euro, een zeer gunstige prijs. Ondanks dat de foto's bij de advertentie er betrouwbaar uitzien, willen ze wel zelf een kijkje gaan nemen. Na een kort telefoongesprek reizen ze een dag later af naar Noord-Brabant, waar ze hartelijk worden ontvangen door een vriendelijke vrouw. Op de schouw prijken foto's van de vrouw spelend met twee andere Franse Bulldogs. Het zijn de vader en moeder van de puppy's, zo vertelt de vrouw. De honden zijn vanwege de drukte in huis even ondergebracht bij haar zus. Het koppel is op slag verliefd als ze de puppy's zien en besluiten er twee mee naar Zaandam te nemen. Echter, na twee weken blijken de twee honden doodziek en zit het jonge koppel opgezaald met enorme zorgkosten.

Onderzoek wijst uit dat de honden (hoogstwaarschijnlijk) afkomstig zijn van een handelaar die de honden uit Oost-Europa haalt. De illegale handel in puppy's, voornamelijk afkomstig uit Oost-Europa, is een steeds groter wordend probleem voor de nvwa. Waar voorheen je als inspectie vaste plekken kon bezoeken en inspecteren op onder meer huisvestings- en verzorgingsnormen en het voldoen aan de eisen voor invoer, is het met de toenemende vrijhandel steeds onoverzichtelijker geworden. Zieke of verzwakte hondjes met valse

paspoorten, waarin met de leeftijden en vaccinaties is gesjoemeld, komen in bestelbusje en personenauto's uit Oost-Europa en worden in Nederland in zogeheten 'gasthuizen' geplaatst. Vervolgens plaatsen ze een advertentie op Marktplaats dat er een nestje puppy's – tegen een aantrekkelijke prijs – beschikbaar is. Zodra er interesse is, worden de honden naar de tijdelijke verblijfplaatsen gebracht, waar de Nederlandse tussenpersonen zich voordoen als betrouwbare hondenliefhebbers die daar al jaren wonen, inclusief details als foto's met de honden op de schouw en persoonlijke verhalen over hun voorliefde voor een bepaald ras. Tegen de tijd dat de klachten bij de nvwa komen, zijn de Nederlandse tussenpersonen al vertrokken of is betrokkenheid of schuld niet meer te bewijzen. Om dit probleem te tackelen is het eigenlijk nodig om te achterhalen waar de puppy's precies vandaan komen, maar het is niet mogelijk om alle huizen te bezoeken en ook het transport in bestelbusjes is vrijwel ongrijpbaar.

Het aanbieden van jonge honden vindt zeer versnipperd plaats. Deels zijn het gecertificeerde handelaren, deels zijn het individuele particulieren. Variërend van kleinschalige tot grootschalige fokkers. Veelal is niet goed te achterhalen wat de omvang van de handel precies is. Alhoewel mensen een hond ook nog steeds wel uit het asiel kunnen halen of via een wachtlijst bij een rashondenfokker een pup aanschaffen, worden er ook veel honden op internetsites aangeboden. Het is voor een koper veelal moeilijk te achterhalen wat de herkomst van een hond is en of het dier bijvoorbeeld geïmporteerd is uit het buitenland. Dit biedt ruimte voor minder fraaie praktijken. Juist daar waar niet goed zichtbaar is hoe handelsstromen lopen ontstaan niches voor handelaren die het liefst buiten de wet- en regelgeving opereren. Het is dan ook geen vreemde ontwikkeling dat de hondenhandel steeds meer lijkt te verlopen vanuit het buitenland en langs – voor de toezichthouder – lastig inzichtelijk te krijgen routes, tot het dier in Nederland via Marktplaats wordt aangeboden.

In meer algemene zin heeft digitalisering daarom ook gevolgen voor de overzichtelijkheid van het werkveld van de toezichthouder. Er dienen zich steeds meer nieuwe en andersoortige partijen en netwerken aan die voor het toezicht relevant zijn. Waar voorheen de toezichthouder zich kon concentreren op bedrijven die in Nederland gevestigd waren heeft de digitalisering hier een ingrijpende werking. Er zijn steeds meer bedrijven die via websites producten aanbieden op de Nederlandse markt, maar in het

buitenland gehost worden. Ook een platform als Markplaats wordt steeds relevanter voor het toezicht en neemt deels de plaats in van de stabiele ketens en verkooppunten van voorheen. Niet alleen ontstaan dus nieuwe netwerken, platforms en spelers die de werkpraktijk van de toezichthouder complexer maken, ook de sector zelf wordt minder stabiel en overzichtelijk door deze ontwikkeling. Partijen die in staat zijn om het snelste te opereren, kunnen in korte tijd uitgroeien tot grote nieuwe spelers.

In een wereld waarin informatie steeds sneller verspreid raakt en de uitwisseling alsmaar vlugger gaat, wordt het steeds belangrijker wie over actuele informatie beschikt. In de praktijk leidt dit tot partijen die een informatievoorsprong hebben en andere partijen juist een informatieachterstand. Deze wedloop om informatie neemt met het toenemend aantal mogelijkheden om data te verzamelen verder toe. Kennis is immers macht: wie de meest actuele informatie heeft kan daar zijn voordeel mee doen. Wie weet er beter wat aan de hand is? Wie is beter in het benutten van die informatie? En wie is in staat om zich snel aan te passen en responsief te zijn op basis van nieuwe signalen? Door de toenemende snelheid van informatiecirculatie verandert het gedrag van de sector, en dit maakt het voor toezichthouders ook steeds belangrijker om in te kunnen spelen op de toenemende snelheid.

Hoe kan hier nog grip op worden gehouden? Waar de toezichthouder voorheen nog wel als een soort poortwachter bij de grens kon functioneren, zijn deze grenzen in de digitale wereld nauwelijks meer aanwezig. Zo wordt het ook relevant om in de gaten te houden hoe het met de Zika-mug in Brazilië gaat, omdat de kans door het vele reizen groter is dat deze in Nederland terecht komt. Overigens geldt ook hiervoor dat de digitalisering kansen biedt: zo kan bijvoorbeeld via gezamenlijke databases beter samengewerkt worden met partners in binnen- en buitenland, en zijn er mogelijkheden voor samenwerking met nieuwe partijen zoals toezichthouders in andere Europese landen.

In de sector doen nieuwe partijen hun intrede, maar ook in de gezamenlijke toezichtaanpak worden nieuwe partijen relevant. Waar buitenlandse handelaren bijvoorbeeld in Nederland producten aanbieden, is er voor een deel afhankelijkheid van de manier waarop het toezicht in die landen wordt georganiseerd. Zeker binnen de vrije handelsgrenzen van de EU is dat een steeds grotere uitdaging. Zelfs als er goed samengewerkt wordt, is het nog zo dat de organisaties die samenwerken een andere tijd in ge-

dachten hebben: waar de een aan het opstarten is, is de ander aan het afschalen en waar de een nog heel druk is met afstemmen en draagvlak organiseren is de ander alweer verveeld op weg naar een ander project. Dus de toezichthouder kan in de samenwerking te maken hebben met uiteenlopende tijdbelevingen waarin niet vanzelf synchronisatie tot stand komt.

Maatschappelijke tijd: hijgerigheid in het maatschappelijk debat

Utopia puppy

Begin januari 2016 ontstaat grote ophef op sociale media rond een incident in het reality-tv-programma 'Utopia'. Kijkers van het televisieprogramma reageren woedend als een van de deelnemers aan het programma een puppy een trap geeft. Direct na de uitzending plaatsen kijkers op Youtube en Twitter beelden van deelnemer Ivan die zijn voet onder de puppy Arthur zet en een schoppende beweging maakt, waardoor de jonge hond met een boogje wordt gelanceerd. Ondanks dat het met de hond 'gewoon' goed gaat na afloop van het incident en het door de andere deelnemers van het programma als 'niets ergs' wordt afgedaan, groeit de kritiek op sociale media en wordt er een online petitie gestart om de hond en betrokken deelnemer Ivan uit het programma te halen. Ook de nvwa ontvangt veel klachten en Tweede Kamerleden spreken hun verontwaardiging uit. De nvwa besluit de mishandeling van puppy Arthur in behandeling te nemen en een onderzoek te starten: "Naar aanleiding van meldingen die we hebben binnengekregen over het schoppen van pup Arthur hebben we besloten dat er een officieel onderzoek wordt ingesteld. Het gaat om dierenwelzijn, dus we proberen zo snel mogelijk te werken".

Op sociale media lijkt de publieke opinie echter ineens te draaien. De kritiek richt zich niet langer primair op Ivan maar op de nvwa, met reacties als: 'Heeft de nvwa niets beters te doen?' en 'En maar klagen over capaciteit...misschien eerst iets aan de prioriteiten doen'. Waar in eerste instantie de nvwa een soort publieke held lijkt te worden, door te luisteren naar de publieke opinie en hier handelen aan te verbinden ontstaat – geheel tegen de verwachting in – een tegenbeweging. Het adequaat reageren slaat als een boemerang terug en roept de vraag op: moet de inspectie met een dergelijk incident wel echt iets doen?

Met de opkomst van sociale media is niet alleen de snelheid van communiceren enorm verhoogd, ook het doelbereik en interactie hebben een ontwikkeling doorgemaakt. Vond een soortgelijk incident 's avonds plaats in een televisieprogramma, dan kon het zijn dat de volgende ochtend in de krant er een melding van gemaakt werd. Nu vindt op hetzelfde moment informatie-uitwisseling digitaal plaats op online fora en sociale media. Nieuwe digitale

platforms doen hier aan mee zoals NU.nl, maar ook traditionele media als de Telegraaf of het Algemeen Dagblad hebben tegenwoordig een applicatie waar zij 24 uur per dag nieuws presenteren. Voor de publieke toezichthouder is het niet alleen de uitdaging om deze verhoogde informatiecirculatie bij te houden om te weten wat er speelt, maar speelt ook de vraag hoe je omgaat met informatie die niet alleen steeds vluchtiger is maar ook gekleurder en vooral heftiger van aard.

Dankzij het internet zijn mensen over de hele wereld met elkaar verbonden. Vaak via sociale media, maar ook via andere platforms waar zij informatie met elkaar uitwisselen. Informatie-uitwisseling kan daardoor veel sneller plaatsvinden dan via 'fysieke' wegen. Na het versturen van een tweet is deze in (vrijwel) de hele wereld een seconde later al te lezen. Dit leidt tot een enorme toename van de informatie die er over uiteenlopende onderwerpen beschikbaar is. Voor de toezichthouder is dit bijvoorbeeld relevant, omdat mensen op grote schaal hun ervaringen delen met bijvoorbeeld restaurants of winkels. De hoge omloopsnelheid op sociale media biedt de toezichthouder daarnaast kansen, bijvoorbeeld als het gaat om het informeren van bepaalde doelgroepen. In veel kortere tijd kunnen veel mensen bereikt worden. Dit kan bijdragen aan het effect van toezicht (bijvoorbeeld door faming, naming en shaming) en de risicocommunicatiefunctie van de toezichthouder.

De snelheid en reikwijdte van de digitale informatie-uitwisseling leidt echter ook tot nieuwe risico's. Het maatschappelijk debat over het toezicht voltrekt zich in toenemende mate rondom (lokale) hypes. Als er een incident plaatsvindt in een lokale veehouderij of, zoals recentelijk, als de nvwa een kat wil verbieden in een pasteibakkerij, is het binnen de kortste keren via sociale media landelijk bekend. Soms ontstaat binnen enkele uren een nationale discussie over nut- en noodzaak van de interventies van de toezichthouder, wat dan gepaard gaat met stevige taal over het werk van de nvwa op digitale platforms zoals Twitter. Misstanden worden door organisaties en burgers direct via smartphones en tablets publiekelijk gedeeld. Van toezichthouders wordt vaak verwacht dat ze vervolgens in dat tempo meegaan door een reactie te geven. Waar voorheen alleen de direct betrokkene hierop reageert, kan nu iedereen zich inleven en de maatschappelijke discussie voeren; de reikwijdte van 'nieuws' is sterk toegenomen. Hoewel sociale media zich goed lenen om doelgroepen op

maat te informeren en berichten in korte tijd over te kunnen brengen levert het voor de toezichthouder vaak ook ingewikkelde vragen op. Waarvoorheen de impact van interventies veelal beperkt bleef tot de organisatie of persoon waar de interventie betrekking op had, menigt steeds vaker een breed publiek zich in discussies over de nut en noodzaak van interventies. Bovendien wordt daarbij vaak ook nog eens snel om een reactie gevraagd, zelfs als een snelle reactie wringt met het uitvoeren van zorgvuldig onderzoek of vertrouwelijkheid van een dossier.

Paradoxaal genoeg leidt de technologische versnelling voor de toezichthouder vaak niet tot een tijdoverschot, maar tot tijdschaarste. Het feit dat je snel *zou kunnen* reageren, betekent ook dat er verwacht wordt *dat* je snel reageert. En dus ontstaat meer de noodzaak van continue activiteit en multitasken op het web. Het leidt bovendien tot een versterkte aandacht voor het 'nu'. Immers, binnen enkele minuten kan er iets gebeuren wat tot nationale verhitte debatten leidt en waarin de toezichthouder een belangrijke rol wordt toegedicht. De tijdhorizon wordt dus steeds korter: risico's in de communicatie kunnen zich razendsnel voordoen en dus wordt de nabije toekomst relatief steeds belangrijker. Tegelijkertijd is die impact vaak ook kortstondig, omdat de volgende hype zich alweer aandient. Hierbij wordt ook wel gesproken van 'ineenkrimping van het heden': de tijd waarin debatten zich afspelen neemt af en dus is er ook een kleinere tijdspanne waarbinnen gereageerd kan worden.

Patroon: van gestold naar vloeibaar

Samengevat kunnen we stellen dat technologische ontwikkelingen gepaard gaan met versnelling en destabilisering van gevestigde instituties. Informatie wordt sneller uitgewisseld, waardoor ook processen in de markt sneller kunnen verlopen. Vaste ritmes worden doorbroken en vervangen door snel wisselende verbanden. Het internet kent een hoge mate van *vloeibaarheid*: activiteiten kunnen snel verplaatst worden en er wordt in steeds verschillende verhoudingen gewerkt. Dit betekent ook dat het instellen van nieuwe regels of het inzetten van een interventie vaak geen blijvend effect heeft omdat het gedrag zich makkelijk verplaatst. Het voorbeeld van de Chinese webshops gaat hierover. De aanbieders ervan zijn wel bekend, maar zijn tegelijkertijd nauwelijks aan te pakken vanwege de mogelijkheid om zich snel te verplaatsen. En hoewel een klein deel van de markt op dit moment via deze winkels verloopt, zijn dit wel de producten waar grote risico's liggen op het gebied van consumentenveiligheid.

Van de toezichthouder wordt meer flexibiliteit gevraagd, en het omgaan met nieuwe partijen en (digitale) plaatsen die ertoe doen. De toezichtorganisatie gaat echter niet vanzelf mee in het tempo van de digitale wereld. Waar in de digitale wereld steeds meer *vloeibaarheid* ontstaat, is de toezichtorganisatie nog vooral gebouwd als een robuuste organisatie, uitgaande van een meer *gestolde* werkelijkheid. De omgeving is steeds *vloeibaarder*, terwijl de toezichthouder juist werkt vanuit wetten, normen en procedures die zijn ingericht volgens het beeld van een *gestolde* praktijk. Zo kan een mismatch ontstaan tussen het ritme en tempo van de organisatie, en dat van de wereld waarbinnen het toezicht plaatsvindt. Met als niet te onderschatten risico dat de toezichthouder vaak te laat of te traag is, of patronen niet doorziet.

| Perspectieven | Verandering in tijd | Risico | Kans |
|---|--|--|---|
| <i>Tijd die er is: natuurlijke tijd</i> | Ontregeling van natuurlijke ritmes en cycli Flexibilisering, 24-uurs-economie <i>Belang van flexibiliteit</i> | Mismatch van eigen ritme met steeds vloeibaar wordende omgeving | Technologie die toezicht mogelijkheid biedt om continu informatie te volgen |
| <i>Tijd die gemeten wordt: kloktijd</i> | Versnelde informatie circulatie Gelijktijdigheid Real-time monitoring <i>Belang van tijdwinst</i> | Sector die toezichthouder steeds te snel af is | Data-analyse die deel van het toezicht (o.a. risico-selectie) efficiënter kan maken |
| <i>Tijd van actoren: netwerkijd</i> | Nieuwe netwerken, spelers en platforms Grilligheid, minder stabiele ketens Internationalisering Afhankelijk van de tijd van partners in de aanpak <i>Belang van afstemming/synchronisatie van tijd</i> | Ongrijpbare nieuwe spelers en grotere afhankelijkheid van buitenlandse instanties | Grotere hoeveelheden informatie van diverse bronnen die gecombineerd kunnen worden |
| <i>Tijd van individuen: maatschappelijke tijd</i> | Grotere verbondenheid en snellere informatie-uitwisseling Risico's op kortere termijn Vluchtigheid Ineenkrimping van het heden <i>Belang van hypes en events</i> | Steeds meer beeldbepalende incidenten die op korte termijn inzet vergen, die ten koste gaat van échte, maar minder zichtbare, lange termijn kwesties | Mogelijkheid om sociale netwerken snel te informeren en activeren om handhaving via hen af te dwingen |

3 Verkenning van het digitale handelingsrepertoire

Ongemakkelijke verbetering van het toezicht

In het toezicht op bedrijven in sector x moet de nvwa jaarlijks minimaal 1% van de bedrijven controleren. Dat komt neer op zo'n 10 bedrijven per week. Welk deel van de totale populatie wordt onderzocht, wordt bepaald op basis van steekproeven die middels een fysieke controle worden afgenomen. Inspecteurs van de nvwa gaan langs bij een aselekt deel van de bedrijven, neemt daar steekproeven, en bepaalt op basis daarvan welke bedrijven aan een nadere controle worden onderworpen.

De digitalisering biedt kansen voor het efficiënter inrichten van deze steekproeven. Door gebruik te maken van data van de bedrijven zelf, kan vanaf kantoor een risicoanalyse worden gemaakt, die de pakkans flink vergroot ten opzichte van de fysieke steekproeven. In plaats van 3 op de 10 bedrijven waar in het vervolgonderzoek overtredingen worden geconstateerd, wordt dit nu bijna 9 op de 10. Het toezicht wordt hiermee efficiënter en de pakkans wordt vergroot. Je zou dus kunnen stellen dat deze verbeteringen louter voordelen met zich meebrengen: je benut de capaciteit van de nvwa optimaler door de problemen nauwkeuriger aan te pakken en de goede bedrijven val je minder lastig met inspectiebezoeken.

Tegelijkertijd loopt de nvwa in de praktijk tegen allerlei ingewikkeldheden aan van deze verbeteringen. Doordat de pakkans groter is, zijn de inspecteurs meer tijd kwijt per bedrijf, omdat bedrijven waar overtredingen worden geconstateerd veel meer tijd vergen. En ook de sfeer van de bezoeken verandert. Waar voorheen het merendeel van de bedrijven die je als inspecteur bezoekt goed scoort en je na afloop van de inspectie met de ondernemer rustig een kop koffie drinkt, kom je nu het grootste gedeelte van de tijd bij bedrijven waar iets mankeert. En niet alleen intern wordt het ongemakkelijker als de zogeheten 'hitrates' groter wordt. Ook de externe werking is niet ondubbelzinnig positief. Zo wordt de Brusselse norm van 1% lang niet gehaald: in plaats van 10 bedrijven per week kan de nvwa er nog maar zo'n 3 controleren.

Ernstiger is nog dat de sector als geheel negatieve gevolgen ondervindt. Door de slagvaardigheid van de nvwa worden ineens veel meer problemen gerapporteerd, waardoor de sector als geheel veel lager scoort op de Europese

ranglijsten. Het imago van een schoon land en een nette sector loopt zo een flinke deuk op. Andere landen die niet zo risicogericht werken maar gewoon steekproeven blijven nemen, staan er ineens veel beter op. En dat is dan weer schadelijk voor de bedrijven die in de internationale markt vanuit Nederland opereren en het Nederlandse vestigingsklimaat.

De ontwikkeling van wet- en regelgeving loopt hier trager dan de ontwikkeling van de technische mogelijkheden. De Brusselse norm is gebaseerd op het idee van fysieke steekproeven, maar werkt in de praktijk modernere technieken tegen. Hoewel de digitale risicoanalyse effectiever is dan de fysieke steekproeven, wordt deze nog niet als onderdeel van het toezichtproces gezien maar als administratief werk van de 'backoffice'. Wellicht zou de 'desk researcher' hier ook als volwaardig inspecteur moeten worden gezien.

De door techniek en tempo-erhoging gedreven ontwikkelingen hebben zowel positieve gevolgen als ook ingrijpende consequenties voor de publieke toezichthouder. Het is daarom interessant om te kijken wat we – in breder toezichtperspectief – kunnen leren van de praktijk van de nvwa. Daarvoor onderscheiden we mogelijkheden in verschillende fasen van het toezicht. Ten eerste gaat het om het opbouwen van een informatiepositie, het signaleren van risico's of het waarnemen van mogelijke overtredingen. Ten tweede gaat het om de werking en vormen van interventies, zoals het inspecteren op locatie, het opleggen van een waarschuwing of boete of het blokkeren van verkeerde websites. En ten derde gaat het om de communicatie van de toezichthouder, zoals het uitbrengen van een rapport, het reageren op berichtgeving of de interactie op sociale media.

a. Signaleren: slimme data-analyses en maatschappelijke antennes

Patronen van paardenvlees

Begin 2013 wordt Nederland opgeschud. De media worden gedomineerd door het nieuws dat mensen mogelijk jarenlang paardenvlees hebben gegeten, terwijl er rundvlees op de verpakking stond vermeld. Naast de maatschappelijke ophef over de vleesindustrie, komt er ook veel kritiek op de nvwa. Hoe kan het dat de nvwa dit niet heeft gezien? Waarom hebben zusterorganisaties in Ierland en Groot-Brittannië wel onjuistheden geconstateerd? En wat zegt dit over de wijze waarop ons toezicht is georganiseerd? De politieke discussie die daarop volgt mondt uit in stevige ingrepen in de sector en de nvwa en leidt tot een groots verbeterplan.

Het kenmerkt de nieuwe realiteit van een toezichthouder. In Oost-Europese slachthuizen wordt paardenvlees vermengd met rundvlees, de papieren worden vervalst. Vervolgens komt het vlees via allerlei tussenhandelaren en fabrieken in de Nederlandse supermarkten terecht. Het zelftoezicht van de sector heeft gefaald, maar de nvwa kan ook niet haar inspecteurs over de hele wereld sturen om ook daar het vlees in de slachterijen te controleren. Wat betekent dit voor de werkwijze van de toezichthouder?

Achteraf praten is natuurlijk altijd makkelijk, maar misschien had een dergelijke situatie wel kunnen worden voorkomen door slimme data-analyse. Er waren immers signalen die op verdachte handelspatronen hadden kunnen wijzen. In Oost-Europa verloren paarden ineens op grote schaal hun waarde doordat technologische vernieuwingen de functie van paard als transportmiddel marginaliseerden. Wellicht had de paardenvleesaffaire wel (eerder) kunnen worden voorzien door het benutten van databronnen over paardenhandel in Oost-Europa. Dan was de vraag gerezen: waar gaan al die overbodige paarden naartoe?

Of de paardenvleesaffaire hierdoor had kunnen worden voorkomen, blijft giswerk. Feit blijft echter dat in een internationale markt, met complexe handelsstromen, het belangrijk is om patronen te herkennen. Databronnen kunnen een belangrijke bron vormen om risico's te detecteren. Daarvoor geldt dan wel een voor het toezicht ongebruikelijke strategie: niet zoeken volgens de normen, maar juist naar de onbekende risico's, verrassende vragen stellen en verbindingen leggen.

Door het wegvallen van begrenzings in tijd en plaats, is de reikwijdte van aanbieders enorm toegenomen. Nederlandse consumenten kunnen hun versproducten op de hoek van de straat kopen bij de lokale groenteboer, maar ook in een supermarkt waar producten uit Kenia, China of Venezuela verkrijgbaar zijn. Ditzelfde geldt voor ondernemers. Agrariërs kunnen legaal hun gewasbeschermingsmiddelen in Nederland bij daarvoor gecertificeerde aanbieders bestellen, maar ook tegen aantrekkelijkere prijzen bij al dan niet schimmige aanbieders uit het buitenland bestellen. Het roept de vraag op hoe inzicht kan worden verkregen in activiteiten op het internet: hoe kan de snelheid van de digitale dynamiek gevolgd worden door te monitoren, waar te nemen en het internet te inspecteren?

Voor een deel is er *meer* informatie voorhanden. Naast fysieke inspecties is ook op het internet toezichtinformatie te vinden. Via internet is door dataverzameling snellere toegang mogelijk tot relevante informatie over de sector. Voor een deel is er ook *verbetering* mogelijk, bijvoorbeeld door toezicht efficiënter en slimmer te organiseren op basis van nieuwe digitale mogelijkheden. Voor een deel is er sprake van echte *verandering* in het toezicht, bijvoorbeeld als digitale gemeenschappen zelf toezicht organiseren via apps op websites. We onderscheiden vijf mogelijkheden waarop de inspectie nieuwe technologische mogelijkheden in kan zetten bij het signaleren: *internet rechercheren, data crawling, continuous monitoring, citizen generated data* en *zelftoezicht*.

Internet rechercheren: volgen van datastromen

Olifantenslagtanden op Marktplaats

Het is maart 2015 als inspecteurs van de nvwa een woning in Den Bosch betreden onder begeleiding van politie. Na een tip van de politie kwam de nvwa twee slagtanden van een olifant op het spoor, die via Marktplaats te koop werden aangeboden. Handel in slagtanden is sinds 1947 in feite verboden. Alleen wanneer er een taxatierapport is waarin staat dat de slagtanden van voor 1947 zijn en bewerkt zijn als ivoren voorwerp, mogen deze verhandeld worden.

De vangst van de illegaal aangeboden slagtanden is een succesvoorbeeld van een nieuwe manier van werken binnen de Inspectie. Niet alleen is de samenwerking met partners als de politie in de afgelopen jaren sterk verbeterd op het gebied van informatie uitwisseling, ook de benutting van het web om illegale en criminele activiteiten op te sporen lijkt zijn vruchten af te werpen.

Tegelijkertijd roept de onderschepping van dergelijke producten ook de vraag op of het een toevalstreffer is of een verdienste van goed speurwerk. En hebben we nu eigenlijk wel echt zicht op wat er precies allemaal illegaal wordt verhandeld of zien we iedere keer slechts het topje van de ijsberg? Het blijven vragen waar de Inspectie voorlopig alleen maar naar kan gissen.

De kans dat een inspecteur iemand illegale gewasbeschermingsmiddelen ziet gebruiken is klein. Het op heterdaad betrappen is tot een minimum beperkt. Daar tegenover staat dat online datastromen de mogelijkheid bieden om veel meer informatie in korte tijd te verwerken en zo meer risico's te ontdekken. Om aan te sluiten bij de ontwikkeling dat belangrijke

toezichtinformatie steeds minder fysiek en steeds meer virtueel verkrijgbaar is, heeft de nvwa niet alleen fysieke inspecteurs, maar ook *internet-inspecteurs* en *internetrechercheurs*. Zij proberen te onderzoeken waar op het internet zich frauduleuze handelingen afspelen en welke partijen en tussenpersonen daarbij betrokken zijn. Door het volgen van de datastromen op het web, komt er meer inzicht in deze overtredingen en kan bijvoorbeeld ontdekt worden welke Nederlandse bedrijven hier gebruik van maken.

Interessant daarbij is dat het toezichtwerk er niet altijd bij gebaat is snel tot interventies over te gaan. Dat zou immers de informatiepositie weggeven en stelt de betrokken partijen in staat om hun activiteiten te verleggen. Het moment om naar voren te treden is dus altijd lastig te bepalen. In tegenstelling tot het 'traditionele' inspectiewerk, is het verzamelen van toezichtinformatie door de internetinspecteur niet zozeer gericht op het confronteren van een norm en een praktijk op één moment, maar om het volgen van *datastromen*. Het gaat veel meer om bewegingen in de markt, dan om vaste ijkpunten.

Achter de eerste successen van het internetinspecteren komen ook ingewikkelde vragen vandaan, die de huidige tekortkomingen blootleggen. Want in hoeverre heeft de inspectie nu écht zicht op de omvang en ernst van wat er speelt in de praktijk? Het voorbeeld van de olifantenslagtanden die door de nvwa werden onderschept op Marktplaats laat zich lezen als een onvolprezen succesverhaal, maar roept ook de vraag op hoe vaak en hoeveel er van dit soort praktijken zich voordoen. Laat staan wat voor handelsactiviteiten plaatsvinden op illegale varianten van Marktplaats, zoals Silk Road. De eerste stappen in het internetinspecteren zijn veelbelovend, maar maken tegelijkertijd ook duidelijk dat er nog een hele weg te gaan is op dit terrein. Interessant in dat kader is ook de vooruitgang die onder meer het Openbaar Ministerie op dit terrein boekt, door ook te infiltreren in het 'diep web'.

Data analyse: verrassende patronen

Oormerkfraude

Een medewerker van de nvwa stoot een collega aan en vraagt hem even met haar mee te kijken . Met een nieuw softwareprogramma kunnen verschillende datasets met elkaar worden gecombineerd. Het is een nieuw programma, dus het is in het begin even puzzelen. Tegelijkertijd biedt het programma allerlei mogelijkheden die ze eerst niet had of die enorm veel tijd en inspanning vergden:

monnikenwerk waar ze normaliter niet aan toekwam naast haar reguliere taken. Nu rolt er met een druk op de knop een hele reeks cijfers en tabellen uit de printer.

Na een snelle analyse valt haar iets op aan de cijfers. Een veehouder uit Friesland heeft in de afgelopen maanden 150 oormerken voor de runderen op zijn bedrijf aangeschaft. Op zich geen bijzonder aantal en zeker geen cijfers waar bij een reguliere controle de alarmbellen van zouden zijn gaan rinkelen. Het programma laat echter ook zien dat het aantal drie maal lager ligt dan het gemiddeld aantal oormerken dat andere veehouders met een veebedrijf van eenzelfde omvang aanschaffen, en dat dit al ruim 16 maanden achter elkaar gebeurt.

Na overleg met het afdelingshoofd wordt besloten om de betreffende veehouder diezelfde week nog een bezoek te brengen. Met de uitgeprinte cijfers bij de hand vertrekt de dienstdoende inspecteur naar het veebedrijf. Aangekomen bij het bedrijf spreekt de inspecteur de veehouder aan en confronteert hem met het cijferoverzicht: "Uit data-analyse komt naar voren dat u stelselmatig een driemaal lagere hoeveelheid oormerken dan de gemiddelde veehouder met een vergelijkbare bedrijfsomvang aanschafft. Kunt u dit verklaren?" De veehouder ontkent in eerste instantie, maar na een bezoek aan de stal blijkt er een groot aantal runderen te zijn met oormerken van reeds geslachte koeien. Na onderzoek blijken de runderen illegaal overgekomen te zijn uit Zuid-Europa, waarvan enkele runderen een onbekende parasiet bij zich dragen. Voor de nvwa is het ingewikkeld om bij te houden waar Nederlandse runderen verblijven, als op die manier het systeem dat bedoeld is om de runderen continu te monitoren wordt ondermijnd. Dit maakt het lastig om snel in te grijpen bij ernstige ziektes zoals de bse.

Het internet brengt met zich mee dat er veel meer informatie is te vinden over de partijen waarop toezicht gehouden wordt. Door eigen overheidsinformatie (open data) en informatie van andere partijen (big data) met elkaar te koppelen ontstaan nieuwe inzichten die relevant (kunnen) zijn voor publieke toezichthouders. Deze techniek van *datacrawling* heeft al interessante, nieuwe inzichten opgeleverd omdat er verbanden werden gelegd die tot dat moment niet waren gelegd of voor mogelijk werden gehouden. De grootste vraag is hoe je dit als inspectie op een effectieve manier kan benutten.

De belofte van big data is wat dat betreft groot. Bijzonder aan het werken met big data is dat het de noodzaak wegneemt om iets waar te nemen op het moment dat het gebeurt. Veel data vervliegt, maar als het goed wordt opgeslagen kan een overtreding dus ook jaren later nog worden geconstateerd. Daarnaast lijkt het met de ontwikkelingen in de *data crawling* om met geavanceerde software de techniek van *administratieve controle* – waarbij de boeken van bedrijven worden gecontroleerd en er bij risico's steeds verder wordt gezocht – straks ook bij partners in de keten te digitaliseren. Dit scheelt niet alleen in tijd, maar ook in capaciteit.

Tegelijkertijd is de ervaring ook dat als niet de juiste zoekvragen worden gesteld, er al snel verdwaling in de data plaatsvindt. Door zoveel mogelijk data te verzamelen, wordt een enorme hooiberg gecreëerd waarin het vinden van de speld steeds moeilijker wordt. De organisatie kan *data obese* worden, wat dan juist tot tragere informatieverzameling leidt dan een versnelling. Bovendien kan de digitalisering er in bepaalde (deel-)sectoren toe leiden dat de tijd van stabiele ketens voorbij is. Misschien zijn het wel de kleine bedrijven waar tegenwoordig de grootste risico's zitten. Juist die kleine bedrijven zijn minder grijpbaar en minder goed te volgen. Het is minder inzichtelijk met wie ze werken, hoe ze handelen en wat de kwaliteit is van wat ze verkopen.

Continuous monitoring: gelijktijdig en live waarnemen

Timelapse

Een boer krijgt subsidie om zijn land van april t/m augustus onder water te zetten. In mei komt de nvwa controleren of de boer zich aan de afspraken houdt en constateert dat dit het geval is. Echter, nadat de inspecteur het hek van de boerderij achter zich dicht trekt, haalt de boer de 'stop eruit'. De goedkeuring is immers binnen, en een tweede controle ligt niet voor de hand.

In een proef heeft de nvwa dit probleem weten te omzeilen. Waar fysieke inspecties gebonden zijn aan momenten en vanwege de capaciteit eigenlijk niet vaker dan één keer kunnen worden ingezet, kan door middel van een camera de ontwikkeling door de tijd heen worden gevolgd. De camera kan de gehele periode blijven filmen en na afloop is er een 'timelapse' van de veranderingen op het terrein, waardoor het voortijdig droogleggen geen optie meer is.

Nu is het volgen van onder water zetten een eerste verkenning, de mogelijkheden van deze toepassing zijn veel groter. In principe kan het hele boerenbedrijf door camera's gevolgd worden, en vervolgens door inspecteurs versneld teruggekeken worden. De inspectie kan dan letterlijk elk moment beslaan,

zonder dat er dure tijd gaat zitten in het reizen en afleggen aan bezoeken. De vervolgvraag is dan natuurlijk hoe al deze informatie geanalyseerd kan worden. Moeten alle inspecteurs voortaan binnen beelden gaan bekijken, in plaats van de boerderijen af en toe te bezoeken? Of zijn hier ook slimmere technieken voor, met risicogerichte steekproeven bijvoorbeeld?

Het is echter ook een zeer ongemakkelijke techniek. Hoe ver kan de overheid gaan in het plaatsen van camera's en volledig volgen van wat er op een bedrijf gebeurt. Waar liggen de grenzen van privacy, en wat doet dit met de vertrouwensrelatie van de sector met de toezichthouder? Bovendien rijst de vraag: houden inspecteurs wel voldoende gevoel bij hoe het eraan toegaat, als inspecties in toenemende mate via digitale wegen verlopen? Lopen we zo niet allerlei informatie mis door er niet te zijn, het zelf mee te kunnen maken? Is dat een nostalgisch idee, of raakt dit toch ook aan de kern van het inspecteursvak?

Steeds meer ondernemingen draaien zelf op allerlei data die wordt verzameld. Zo is er het voorbeeld van 'smart farming'. Op een 'intelligent pig barn' bijvoorbeeld zet de boer technologieën zoals sensoren in om het gedrag en welzijn van de dieren te kunnen monitoren en automatisch te managen. Rond welke tijd hebben bijvoorbeeld de varkens honger en kunnen zij het beste voer krijgen? Op welk plek van het weiland grazen de koeien het liefst? Zoveel mogelijk wordt geautomatiseerd en door monitoring wordt bijgehouden of er afwijkingen zijn. Het levert veel data op die gebruikt kunnen worden voor managementsystemen, maar potentieel ook waardevol zijn voor de toezichthouder die daarmee een goed beeld krijgt van de omstandigheden op de boerderij en eventuele complicaties. Een ander voorbeeld is een programma (cc-mt) waarmee de informatie van slachterijen werd gevolgd. Idee was om de toezichtlast te verminderen door voort te bouwen op informatie van slachterijen zelf en zo een 100% sluitende controle te krijgen. Dit is dan gebaseerd op vertrouwen, want de onderneming geeft onbeperkte toegang tot de informatie die over de operatie wordt verzameld.

De voordelen van *continuous monitoring* zijn dat het mogelijk de toezichtlast vermindert. Bedrijven krijgen geen inspecteurs op bezoek, maar worden op afstand gevolgd. Bovendien stelt het de inspectie in staat om vele van deze *data-driven* bedrijven tegelijk en soms zelfs *live* te volgen. De informatieverzameling gaat sneller doordat in veel kortere tijd veel meer inspectie-

werk kan worden verricht. Als er bij de toezichthouder een goed werkend automatisch volgsysteem in werking is, kan het toezicht zo op efficiënte wijze een veel grotere hoeveelheid informatie verzamelen en benutten. Bijzonder aan *continuous monitoring* is dat het de toezichthouder in staat stelt om verschillende partijen, die zich op andere plaatsen bevinden, *tegelijktijd* en soms zelfs *live* te volgen. De capaciteit van het toezicht wordt ermee uitgebreid, mits er ook bij de toezichthouder een efficiënt (deels geautomatiseerd) systeem aanwezig is om de informatie te verwerken.

Citizen generated data: vroegtijdige signalen om patronen te ontdekken

App om restaurants te beoordelen

Bij de keuze van een restaurant wordt veelvuldig gebruik gemaakt van een website zoals Iens, waar de beoordelingen van eerdere bezoekers kunnen worden gelezen. Omdat bezoekers hun ervaringen blijven delen, geven de reacties over het algemeen een nauwgezet beeld van de ervaring die verwacht kan worden. De meeste aandacht in de beoordelingen gaat natuurlijk uit naar de kwaliteit van het eten, maar ook factoren zoals sfeer, bediening en hygiëne komen aan bod.

Voor de nvwa kan dit gezien worden als een mooi verlengstuk van het toezicht. De 'wisdom of crowds' die inzicht geeft in de kwaliteit van restaurants en door het grote bereik ook druk uitoefent op restaurants die niet goed scoren. Tegelijkertijd is het vanuit het toezicht geen totaalplaatje. De klanten van restaurants kunnen nu eenmaal niet dezelfde soort onderzoeken doen en hanteren niet dezelfde normen in hun beoordeling.

*Alle reden voor de nvwa om een eigen website en app te beginnen. De 'Horeca Inspectiekaart' geeft de inspectieresultaten weer per restaurant. Het is bedoeld om de consument te informeren, en tegelijkertijd via het principe van *naming and shaming* de naleving te bevorderen.*

De informatie die de nvwa Horeca Inspectiekaart app verschaft is nuttig. Restaurant bezoekers zijn echter niet uitsluitend geïnteresseerd in de vraag of het restaurant de nvwa voorschriften netjes naleeft. Ervaringen met het eten, het personeel en de omgeving vinden consumenten minstens zo belangrijk. Omdat deze informatie ontbreekt in de app van de nvwa wisselen mensen hem snel om voor een commerciële variant (Iens), die in dergelijke behoeftes voorziet. De tijd om je in allerlei verschillende bronnen te verdiepen is immers beperkt, en dan geeft Iens toch het meeste inzicht in hoe de etenservaring zal zijn. Hoe kan de nvwa, in deze haastige wereld, de burger nog bereiken met toezichtinformatie?

De digitalisering leidt er niet alleen toe dat er *meer* data zijn te vinden, maar ook vormen van data die tot *verbetering* van het risicogericht toezicht kunnen leiden. De toename van internethandel leidt tot een toename van websites en –fora waarop consumenten hun ervaringen delen met de producten en de service. Zo bevat de app Iens een schat aan informatie over de ervaringen die klanten met restaurants hebben. Op sociale media als Twitter en Facebook is hier waarschijnlijk nog veel over meer te vinden. Met de huidige technologische ontwikkelingen is het ondenkbaar dat op relatief korte termijn er bijvoorbeeld een online zoekstelsel bestaat waarmee persoonlijke berichten over voedselvergiftiging gekoppeld kunnen worden aan de horecagelegenheden waar deze zijn opgelopen. Dergelijke informatie is niet zo ‘hard’ als een waarneming ter plaatse van een inspecteur die de kwaliteit van het eten vaststelt, maar het kan wel belangrijke aanwijzingen bevatten waarmee het risicogericht toezicht verbeterd kan worden.

Citizen generated data is vanuit die optiek ook een interessante methode om *vroege signalen* op te pikken om (in combinatie met andere informatie) patronen in de sector bloot te leggen, bijvoorbeeld als er stelselmatig gezondheidsproblemen ontstaan na het nuttigen van een bepaald product uit de supermarkt. Zo zijn er eens bepaalde drankjes uit de schappen gehaald, nadat de nvwa op sociale media signaleerde dat consumenten er ziek van werden. Bijzonder aan het werken met *citizen-generated data* is dat toezichthouders gebruik kunnen maken van *zachtere, vroegtijdige signalen* van mogelijke misstanden. De informatie die een applicatie als Iens oplevert scoort op hele andere indicatoren dan de indicatoren waar de Horeca Inspectiekaart naar kijkt. Voor de toezichthouder schuilt op dit gebied vooral de uitdaging om de belevingswaarde van de Iens-applicatie op een handzame wijze te combineren met de constateringswaarde van de inspectie-applicatie.

Ingewikkeld aan dergelijke vormen van door burgers voortgebrachte informatie is de betrouwbaarheid en weging ervan. Waar sensordata objectief maar onjuist kan zijn, zit er bij citizen generated data met name een risico in de subjectiviteit van de informatie, de ‘gekleurdheid’. Je weet immers niet met welk doel iemand een bepaalde recensie heeft ingevuld. Daarnaast werkt het voor toezichthouders meestal minder goed om een dergelijke applicatie zelf te ontwikkelen. Als mensen een restaurant kiezen, zijn ze vooral op zoek naar de ervaringen van mede-consumenten en minder naar de inspectierapporten van de nvwa. Daarnaast werkt een applicatie

waarop gebruikers hun ervaringen delen, meestal beter als het vanuit de maatschappij wordt opgezet dan vanuit een overheidsorganisatie. Als toezichthouder kun je wat dit betreft vaak beter voortbouwen op de applicaties die op het web ontstaan, dan dit zelf proberen neer te zetten. Binnen de nvwa wordt hier ook onderzoek naar gedaan: wat zijn de kwaliteiten en valkuilen van het maken van dergelijke combinaties? Interessant in dat kader is de mogelijke ‘vervlechting’ van verschillende applicaties, waarin zowel de wegingsfactoren van private als (semi)publieke applicaties zijn meegenomen. Inmiddels zijn op dit gebied eerste bewegingen zichtbaar van commerciële apps die inspectie-informatie meenemen als aanvulling op de gebruikerservaringen die zij zelf delen. Zo kunnen consumenten op de applicatie naast de gebruikerservaringen over de vriendelijkheid van het personeel, de gevoelstemperatuur in het restaurant en het comfort van de stoelen ook zien of volgens de nvwa de voedselveiligheid in een restaurant voldoet.

Zelftoezicht: snel en direct

Zelfreinigend vermogen

Op het internet zijn diverse hotspots ontstaan, websites waar verschillende aanbieders hun producten te koop aanbieden. Zo biedt bol.com niet alleen eigen producten aan, maar kunnen ook andere aanbieders dat doen. Hetzelfde geldt voor een website zoals AliBaba. Deze bedrijven fungeren als platform voor andere (veelal kleinere) ondernemingen. Een belangrijke graadmeter voor de betrouwbaarheid van deze aanbieders is de beoordeling die zij krijgen van de consumenten. Door middel van cijfers, sterren en korte toelichtingen zijn er reviews te vinden, die voor steeds meer consumenten meewegen in hun keuze. Een aanbieder is er dus veel aan gelegen om de kwaliteit van levering, service en product hoog te houden. Immers, een bedrijf dat meermaals slechte beoordelingen krijgt ziet zijn consumentenwaardering dalen en uiteindelijk ook zijn verkoopcijfers.

Daarnaast spelen ook de bedrijven die een platform bieden aan andere ondernemers in potentie een belangrijke rol. Ingewikkeld is de vraag of en zo ja, in hoeverre zij verantwoordelijk zijn voor de service van deze aanbieders. De platforms zijn slechts het forum en zijn zelf niet de aanbieder, maar nemen tegenwoordig wel een cruciale rol in op de markt en hebben er tevens belang bij dat er zo min mogelijk fraude of slechte service via hun website verloopt. Slechte beoordelingen stralen ook op hun bedrijf en daarmee verkoop af. Om dit proces scherp in de gaten te houden bieden de bedrijven die achter deze platforms zitten, zoals een bol.com en AliBaba, de mogelijkheid dat consumenten-

ten zich ook rechtstreeks bij hen kunnen melden met klachten. Op het moment dat zij een klacht ontvangen kunnen zij deze individuele aanbieders aanspreken en waar nodig zelfs van hun website verbannen.

Zo ontstaat binnen de online communities een vorm van zelftoezicht, waarin ook nieuwe grote spelers een verantwoordelijkheid op zich nemen. Deels doordat reviews van andere consumenten inzichtelijk worden gemaakt en deels doordat zij zelf het voortouw nemen in het 'schoon' houden van hun website. De vraag is alleen hoe publieke toezichthouders zich moeten verhouden tot deze vormen van zelftoezicht. Is dit een mooi verlengstuk van de nvwa? Betekent het dan ook dat de toezichthouder zich op bepaalde fronten zelf minder actief hoeft op te stellen? En moet je als publieke toezichthouder deze vormen van zelftoezicht op enigerwijze ook faciliteren?

Naast het uitbreiden van de informatiebronnen die in het toezicht gebruikt worden, en het slimmer inrichten van de analyses van deze informatie, brengt de digitalisering ook andere vormen van toezicht met zich mee. De wereld van het internet kent ook allerlei vormen van zelftoezicht door de gebruikers ervan, die elkaar wijzen op goede en foute aanbieders. Soms gebeurt dit op ongeorganiseerde fora waar ervaringen worden gedeeld, maar soms loopt dit zelftoezicht ook via grote, commerciële spelers op de digitale markt. Zo is er het voorbeeld van Alibaba, het Chinese internet-bedrijf dat een platform biedt voor allerlei soorten handel. Alibaba laat zelf tests uitvoeren en geeft beoordelingen van de handelaren. Dit vormt een belangrijke graadmeter voor de kwaliteit van de handelaar.

De digitalisering kan zo een vliegwieleffect hebben om nieuwe vormen van controle en verantwoording op gang te brengen die niet alleen via de inspectie verlopen, maar ook via privaatrechtelijk of maatschappelijk toezicht. Bijzonder aan het zelftoezicht is de interactie die tussen aanbieder en consument plaatsvindt, waardoor de signalering van mogelijke problemen veel *directer en sneller* tot stand komt.

Voor de publieke toezichthouder biedt de precieze inzet en organisatie van zelftoezicht als signaleringsmethode nog wel een uitdaging. Want in hoeverre kan en mag je van privaatrechtelijke en maatschappelijke partijen verwachten dat zij een sector op orde houden? Hoe stimuleer je dat dergelijke partijen hun functie van 'poortwachter' oppakken? En hoe stem je de onderlinge functies goed op elkaar af? Bij met name privaatrechtelijke

partijen liggen belangen en prioriteiten vaak anders dan bij publieke partijen. Op het moment dat privaatrechtelijke partijen hun taak als privaatrechtelijke toezichthouder verwaarlozen, moet er een publiekelijk vangnet zijn. De vraag is of je als inspectie tijdig en op een adequate wijze in staat bent om die nalatigheid op te vullen.

Palet aan signaleringsmethoden

De nvwa beschikt over verschillende werkwijzen om vroegtijdig sterke en zwakke signalen op te pikken. Sommige van deze vormen van signalering zijn inmiddels (steeds meer) gemeengoed in het palet aan signaleringsmethoden van de nvwa. Ze verschillen van elkaar in de mate dat de nvwa zelf de informatie verzamelt. In sommige gevallen, zoals bij internet onderzoeken en dataverzameling, is primair de nvwa als publieke toezichthouder aan zet. De nvwa verzamelt en koppelt, met behulp van nieuwe technieken, data om beleidsdoelen te realiseren. Bij andere werkwijzen, zoals continuus monitoring en het benutten van citizen generated data, is de nvwa nog steeds primair de toezichthouder maar werkt daarbij (nauw) samen met privaatrechtelijke en/of maatschappelijke partijen. Tenslotte is er een derde vorm van signalering, waarbij niet de overheid maar de markt en maatschappij toezicht houden. De nvwa is daar niet afwezig, maar kijkt vanaf een afstand mee hoe de markt zichzelf reguleert. Pas bij het uitblijven van toezicht of nalatigheid, neemt de nvwa een rol.

| Signaleringsmethode | Toezichtfunctie | Informatiebron | Type data | Kans | Risico |
|-----------------------|------------------|--------------------------------|-----------------|--|---|
| Internet onderzoeken | Overheid | Websites | Web data | Foute aanbieders op heterdaad betrappen | Top van de ijsberg, alleen de 'onhandige' overtreeders pakken |
| Data analyse | Overheid | Software, openbare bestanden | Open & big data | Risico's vroegtijdig herkennen door patronen te zien | Data-obesitas, zoeken naar een speld in een hooiberg |
| Continuous monitoring | Overheid & markt | Machine, camera, sociale media | Sensordata | Efficiënter toezichtproces, op basis van harde, real-time informatie | Informatie 'overload' en privacy vraagstukken |

| Signaleringsmethode | Toezicht-functie | Informatie-bron | Type data | Kans | Risico |
|------------------------|---|-----------------------------------|--|---|---|
| Citizen generated data | Overheid & maatschappij | Consumenten (sociale media, fora) | Gebruikers-data (zoals meningen en ervaringen) | Meer doen met zwakke signalen, klachten, tips van consumenten | Te zachte informatie voor echt toezicht, blijft bij vermoedens |
| Zelftoezicht | Markt & maatschappij (Overheid blijft meta-toezicht-houder) | Consumenten en ondernemers | Meningen, ervaringen, reviews, feiten, cijfers, vergelijkingen | Zelfreinigend vermogen, snelheid van het web benutten | Minder kans op bijsturen toezicht, terwijl verantwoordelijkheid dezelfde blijft |

b. Intervenieren: feedback loops versterken en doorbreken

Infographic ‘Think before you ink’

Tatoeages kennen een toenemende populariteit. Het plaatsen, hebben en verwijderen van een tatoeage is echter niet zonder risico. Inkt die gebruikt wordt voor het tatoeëren bevat soms kankerverwekkende stoffen. De controle hierop wordt bemoeilijkt doordat er vele aanbieders zijn, die zowel vanuit winkels, op festivals of aan huis werken en door middel van digitale advertenties en mond-op-mond reclame aan hun klanten komen. Lang niet alle aanbieders staan geregistreerd. De meeste zijn van goede kwaliteit, maar er is ook een aanzienlijk deel schimmige tatoeëerders waarbij de risico's groot zijn. Het uitschrijven van boetes mist ook vaak het gewenste doel. Een boete kan zelfs bijdragen aan een versterking van het ruige imago van de tatoeëerder.

In de zoektocht naar een passende aanpak van dit probleem komt de NVWA uit bij een nieuw instrument: een infographic. Het is een digitale weergave van de belangrijkste cijfers en feiten, bedoeld om de consument bewust te maken van de risico's en zo een gedragsverandering bij de consumenten te bewerkstelligen. De infographic – met daarop de belangrijkste informatie voor de consument – werd gemaakt in de vorm van een tattoo, zodat het de doelgroep aansprak. Deze werd op sociale media geplaatst en vervolgens veelvuldig gedeeld binnen de ‘community’. De campagne raakt een snaar en komt door het steeds meer delen op sociale media in een zelfversterkende dynamiek terecht: het gaat viral. De snelheid van sociale media werkt zo in het voordeel van de campagne, die hierdoor in een hogere versnelling komt. Hoewel er openlijk

(op de fora) niet veel steun was voor de actie, leidde het wel degelijk tot een gedragsverandering bij de consumenten. Het internet maakte dit mogelijk doordat de doelgroep op hun eigen fora bereikt kon worden, in hun eigen beeld en taal, en op snelle manier verspreid kon worden. Door het ontwerp van de campagne af te stemmen op de belevingswereld van de doelgroep wordt de aansluiting gevonden. De dynamiek van nieuwe media is ingezet om de voorlichting te verspreiden en de risico's van tatoeage op de kaart te zetten.

De campagne is effectief, maar roept ook vragen op over de rol van de nvwa. Is een dergelijke infographic onderdeel van het toezichtrepertoire, of valt dit toch onder publiekcampagnes, waar het ministerie eigenlijk over gaat?

Wat zijn passende interventies in de digitale wereld? Doordat de digitale wereld zo snel gaat, is snel ingrijpen soms noodzakelijk. Een deel van de 'trage' mechanismen in het toezicht verliest hun kracht, zoals het maken van wet- en regelgeving. Dergelijke processen lopen steeds weer achter op de innoverende sector. Er is nog geen aparte wet- en regelgeving voor drones op webshops, maar ze bestaan wel en de bestaande middelen lijken onvoldoende om de overtredingen aan te pakken. Tegelijkertijd kan het inbouwen van een vertraging soms juist ook een zeer effectief middel zijn. Het stelt de vraag welke vormen van interveniëren helpen het doel van de publiek toezichthouder te bereiken. Is het handiger om mee te bewegen op de dynamiek die op dat moment in de samenleving aanwezig is of om juist terug te duwen en een tegenbeweging in te zetten?

Feedback loops versterken: gebruik maken van de dynamiek

Een ander type interventie is om de activiteiten niet te richten op de aanbieders, maar de klanten. Zij zijn immers ook steeds meer georganiseerd op het web, met hun eigen platforms, fora en vormen van informatie-deling. Als het de nvwa lukt om hen te informeren over de gevaren van bepaalde producten, dan kan dit wellicht een snellere en effectievere methode zijn dan het aanpakken van alle individuele aanbieders. De infographic hierboven is daar een interessant voorbeeld van.

Een ander voorbeeld is het gebruik van Twitter als communicatiemiddel om bekend te maken dat een bepaald product uit de supermarkt onveilig is en niet gekocht moet worden. Een berichtje op Twitter gaat veel sneller dan een officiële brief of een tv-reclame. Het bericht wordt veel 'getweet', waardoor de vlugge dynamiek van het web werd benut. Bijzonder aan deze

vorm van interveniëren is dat de dynamiek van het web wordt benut om snel – en met bij de doelgroep passende communicatie – een boodschap over te brengen. Doordat de consumenten de informatie zelf snel rond laten gaan door middel van likes of retweets, is de boodschap snel verspreid. Daarbij verloopt de interventie via de consument in plaats van de individuele marktpartijen.

Feedback loops doorbreken: de drempel verhogen

Er zijn vele voorbeelden van producten die in Nederland niet in een winkel te koop zijn, omdat ze verboden zijn, maar wel digitaal worden aangeboden. Variërend van illegale voedingssupplementen en gewasbestrijdingsmiddelen tot aan uitheemse dieren. Op een website als Silk Road, die in het *deep web* opereerde tot het door de FBI werd opgerold, werden vele zwaar illegale producten verhandeld. Waarschijnlijk zijn er nu vele andere illegale websites die op die manier via anonieme handel met bitcoins de zichtbare markt kunnen omzeilen. De aanpak van het deep web is grotendeels een taak voor justitie, maar er is ook een grote handel in producten waar de nvwa toezicht houdt op legale websites. Het is een van de digitale ‘hubs’ waar nieuwe risico’s zich voordoen. Maar ook op het niet verborgen deel van het internet zijn er nieuwe ‘hotspots’ waar overtredingen plaatsvinden – legale digitale handelsknooppunten zoals veelgebruikte platforms Bol.com en Marktplaats. Eerder in dit essay illustreerden we aan de hand van een casus waarin op Marktplaats illegaal olifantenslagtanden werden aangeboden, dat een dergelijke vondst slechts nog het topje van de ijsberg is. Dergelijke zaken vereisen snel ingrijpen, want zodra de verkoop heeft plaatsgevonden kan de aanbieder van de website verdwijnen en is vaak moeilijk te achterhalen waar het geld naartoe is gegaan. Het bijzondere van een dergelijke aanpak is dat die op nieuwe handelsknooppunten is gericht, en dat hier een vlugge benadering meer effect oplevert dan een langdurig en grondig onderzoek.

Aangezien de handel via deze platforms steeds meer groeit, is het voor de nvwa waardevol om in de aanpak hiervan te investeren. Omdat het op die platforms vooral kleine, individuele, internationale aanbieders betreft, zal een langdurig en grondig onderzoek naar zo’n aanbieder niet efficiënt zijn. Het zou hooguit een bredere afschrikwekkende werking kunnen hebben. Een alternatief is om de aanpak meer langs de lijnen van ‘knocking doors’ dan van ‘case building’ moeten lopen. Het idee daarbij is dat er bij de constatering van regelovertredingen direct een waarschuwing uitgaat naar de aanbieder. Dit moet de boodschap overbrengen: ‘wij hebben u in de gaten’.

Een dergelijke aanpak leidt er op den duur hopelijk toe dat de gemakkelijke illegale en soms zelfs criminele handel wordt teruggedrongen. Het hele probleem is er niet direct mee verholpen, maar de dreiging van de toezichthouder verhoogt wel de drempel voor een aantal aanbieders om hiermee door te gaan. Tegelijkertijd heeft deze aanpak wel een keerzijde: het is minder gericht op handhaving en meer op preventie en kan zomaar leiden tot een afname in het aantal sancties die uiteindelijk worden opgelegd en daarmee doorwerking in de verantwoordingscyclus.

c. Communiceren: balanceren tussen snelheid en zorgvuldigheid

De katten Hannes en Smokey

Huiskat Smokey is in het Amsterdamse café 't Loosje een vaste waarde. Tot voor kort. Na een periode van 20 jaar moet Smokey het café verlaten. De nvwa heeft tijdens een inspectie geconstateerd dat de kat niet in het café mag blijven. Op straffe van een dwangsom wordt huiskat Smokey verbannen uit café 't Loosje.

Een soortgelijke situatie doet zich ook voor in een keuken. Pasteimakerij Zuid heeft al tijden kat Hannes om te vermijden dat muizen in de keuken komen. De eigenaar van de pasteimakerij zet Hannes bewust in om chemische bestrijdingsmiddelen te mijden. Dit mag volgens de voorschriften niet. De nvwa stelt dat Hannes uit de keuken moet verdwijnen.

Het verbieden van de katten leiden tot grote onrust op sociale media. Via Facebook en Twitter beginnen duizenden mensen zich met de kwestie te bemoeien. Op Facebook kreeg een bericht over Smokey zelfs meer 'likes' dan de pagina over 'project x' die toen tot een onhoudbare toestroom van jongeren in het dorpje Haren leidde. De boodschap van de berichten zijn overwegend in het voordeel van Smokey en Hannes. De katten zouden moeten blijven! Dit wordt nog maar eens onderschreven door de internet-petitie die wordt opgezet voor Smokey. Ruim 15.000 mensen zetten hun digitale handtekening om Smokey in het café te houden.

Waar de onvrede over interventies van de nvwa vroeger binnen de wijk bleef is er sprake van snelle opschaling. Nieuwe media zoals Twitter en Facebook bereiken miljoenen mensen, die zich allemaal kunnen inleven in de vaak persoonlijke verhalen. Dit roept vragen op over de positie van de nvwa. Hoe moet de nvwa omgaan met de onvrede die ontstaat omtrent interventies? Hoe te voorkomen dat dergelijke incidenten steeds beeldbepalend zijn in de maatschappelijke én politieke discussies over de nvwa? Is de nvwa in toenemende mate kwetsbaar door de dynamiek van nieuwe media, en zo ja, hoe kan hier dan mee worden omgaan?

Via internet kan de toezichthouder sneller het grote publiek bereiken. Via internet kan ook een incident sneller uitgroeien tot een landelijk thema. Nieuwe media leiden ertoe dat het werk van de nvwa steeds meer onder een vergrootglas komt te liggen. Door de *glokalisering* kan een lokaal incident al gauw uitgroeien tot een nationaal discussiethema. Mensen aan de ene kant van het land kunnen zich inleven in wat er gebeurt in een café of een buurtwinkel aan de andere kant van het land. En wisselen hier publiekelijk op sociale media van gedachten over. Gebeurt er iets negatiefs in Groningen, dan spreekt iemand uit Amsterdam daar schande over. Een van de kenmerken van dergelijke hypes is de snelle escalatie. Een klein – soms bijna nietszeggend – nieuwsitem wordt in korte tijd opgeblazen tot een grote actualiteit, waar een ieder zich mee lijkt te moeten bemoeien; met allerlei negatieve consequenties tot gevolg.

Dit leidt ertoe dat de nvwa veel meer inzet op snelle communicatie. Het communicatierepertoire wordt aangepast op de ontwikkelingen van tijd, toezicht en techniek. Zo is er een webcare team dat ‘standby’ staat op belangrijke momenten en zijn er Twitterinspecteurs die snel kunnen reageren op nieuwsitems waarbij vraagtekens over de nvwa ontstaan. Vaak leidt dit ertoe dat de nvwa de feiten kan toevoegen, waardoor in een debat verkeerde beeldvorming of escalatie van negatieve oordelen wordt voorkomen. Het kan soms ook misgaan, bijvoorbeeld toen een Twitterinspecteur iets te voorbarig aangaf dat er ‘geen risico’s’ waren in een broodfabriek waar asbest was gevonden. Hoewel feitelijk juist, leidde dit bericht eerder tot een verdere escalatie dan tot de-escalatie op sociale media.

Reactieve communicatie: omgaan met de publieke opinie

Pretpark De Sprookjeshof

Eind 2014 staat pretpark De Sprookjeshof in de landelijke belangstelling. De ondernemer van het park besluit zelf om het pretpark te sluiten, na ‘een slepend conflict over de hoogte van een trapleuning’. De nvwa heeft aangegeven dat de trapleuning 1,30 meter hoog moet zijn. Dit is in overeenstemming met bepaalde veiligheidsvoorschriften. De directeur van De Sprookjeshof heeft echter bewust gekozen voor een leuning van 1,10 meter. Dit is volgens hem veiliger voor de kinderen.

Het nieuws dat De Sprookjeshof gaat sluiten door een trapleuning die 20cm te laag is verspreidt zich snel. Het duurt dan ook niet lang voordat er een online petitie op gang komt. Een speciale pagina op Facebook wordt gebruikt om de sluiting van het pretpark te voorkomen. In een mum van tijd is de petitie

door duizenden personen ondertekend. Ook de nationale pers krijgt lucht van het verhaal. Op 28 augustus 2014 staat in de Telegraaf een artikel met als titel 'Pretpark dicht om regeldrift; ondernemer is conflict over trapleuning beu.'

Het conflict tussen de nvwa en De Sprookjeshof groeit uit van een onderling conflict naar een nationaal debat. Via klassieke en nieuwe media weet een grote groep binnen de samenleving over het conflict en vormt zich er een mening over. Waar de ondernemer zich duidelijk in de media laat horen, houdt de nvwa zich afzijdig. De publieke opinie schaart zich achter de ondernemer; wat negatieve consequenties heeft voor de maatschappelijk impact en reputatie van de nvwa. De vraag is of de nvwa dit had kunnen voorkomen. En zo ja, op welke wijze?

Jaarlijks zijn er tientallen voorbeelden van ingrepen van de nvwa waarbij vaak kleine, aai-bare dieren (cavia's en parkieten, honden en poezen, koeien en paarden) betrokken zijn, die al snel tot landelijke ophef kunnen leiden. Met name deze categorie dieren en (kleine) persoonlijke drama's trekken veel aandacht en leiden in rap tempo tot grote maatschappelijke en soms zelfs politieke ophef. De inspectie krijgt in de publieke opinie veelal de rol van kille handhaver toegedicht vanwege de rationele interventies. Net als in de eerder beschreven casus van de puppy die in een nationaal televisieprogramma een schop kreeg, waarna al snel de vraag opkwam of de nvwa dit niet moest onderzoeken. Een ander voorbeeld van een dergelijke hype is een bakkerij die al meer dan tien jaar een huiskat actief inzette, die er voor zorgde dat er geen muizen in de keuken kwamen. De nvwa liep hier tijdens een controle tegenaan en heeft toen in lijn met de wet- en regelgeving de aanwezigheid van de kat in de bakkerij verboden. De kwestie laaide diezelfde dag nog hoog op, toen hier berichten over verschenen op het internet. Waar vroeger alleen de vaste klanten van de bakker zich hier druk over zouden hebben gemaakt, kan nu het hele land zich inleven in de situatie én zich hierin mengen. In vervolg hierop nemen ook de klassieke media van radio, krant en televisie het verhaal over, zo besteedt diezelfde avond onder meer Hart van Nederland uitgebreid aandacht aan de casus en de rol van de nvwa daarin. Binnen de kortste keren is een kleine interventie van een toezichthouder het onderwerp van een landelijke discussie.

De vraag is of een inspectie in het leven is geroepen om in te spelen op de publieke opinie of om aardig gevonden te worden. Het zijn even interessante als ingewikkelde vragen. In de ogen van de buitenwereld speelt de

inspectie veelal de rol van schurk in het verhaal. Bij zowel ingrijpen als niet ingrijpen komt er kritiek. Een voorbeeld hiervan is de casus van een ontsnapte koe uit in slachthuis in het Limburgse dorpje Pey eind 2015. Nadat de koe wist uit te breken, sloeg deze op de vlucht. Vanwege het wilde gedrag van de koe – en het daaraan verbonden risico's voor omstanders – werd besloten het dier niet te vangen, maar door een gecertificeerd jager dood te laten schieten. Vervolgens verschenen op social media berichten met als strekking 'de nvwa heeft een koe vermoord'.

Een interessante vraag is hoe de nvwa zich moet opstellen in een dergelijk debat. Afwachtend, met de kans dat de dynamiek over je heen komt zonder dat je er zelf tegenin gaat en als je dat wel doet eigenlijk al 'te laat' bent. Proactief, maar dan ga je misschien een strijd aan die je nooit kan winnen, alleen al door de beeldvorming. Of reflexief kritisch, door aan te geven dat je de regel zelf eigenlijk ook te rigide vindt, maar dan krijg je problemen met de staatssecretaris. Wat is in bovenstaande situaties de juiste aanpak? Hoe ingewikkeld het is om de juiste strategie te bepalen, blijkt wanneer er tijdens een uitzending van het televisieprogramma Radar commotie ontstaat over de rol van de nvwa in een specifieke casus. Het webcareteam van de nvwa kan door de tijd die goed onderzoek vergt – op zich logische omstandigheden – daar niet direct op reageren. Door de uitblijvende reactie diezelfde dag van de nvwa ontstaat een opwaartse cyclus van negatieve beeldvorming die uiteindelijk escaleert. De vraag is of de nvwa er beter aan had gedaan door wel te reageren, zonder de testresultaten van het onderzoek af te wachten. Van de nvwa wordt immers ook nauwkeurig onderzoek verwacht.

Proactieve communicatie: inspelen op de publieke opinie

Rattenplaag in supermarkt

Mei 2016 komt er een tip van een consument binnen bij de nvwa. In een filiaal van een supermarkt staan verschillende rattenvallen zichtbaar opgesteld. Niet alleen vindt de consument het geen fris gezicht, ook het feit dat er klaarblijkelijk al langere tijd last is van ratten in de supermarkt zonder dat er een oplossing voor gevonden wordt kan niet bekoren.

De nvwa is op dat moment nog niet op de hoogte dat de supermarkt al maandenlang kampt met een rattenplaag. Bij navraag merkt een woordvoerder van de supermarktketen op, dat er al enkele maanden hard gewerkt wordt om de ratten te bestrijden. Helaas nog zonder succes. Inmiddels hebben ook verschillende nieuwe en traditionele media lucht gekregen van de zaak en lichten dit uitgebreid uit: 'nvwa wist donderdag pas van rattenplaag'.

Gezien de ernst van de zaak en de grote aandacht, besluit de nvwa diezelfde dag nog de supermarkt per direct voor onbepaalde tijd te sluiten. Naar buiten toe communiceert de nvwa dat ze eerst niet op de hoogte waren van de problemen, maar nu zo snel mogelijk actie ondernemen. In overleg met de supermarktketen zal het betreffende filiaal grondig worden aangepakt. Na afloop van de aanpassingen brengt de nvwa zelf naar buiten dat er een nieuw inspectiebezoek heeft plaatsgevonden en de winkel enkele dagen later weer opengaat.

Waar de verwachting is dat deze zaak zomaar ernstige gevolgen voor de nvwa zou kunnen hebben, valt de aandacht na afloop erg mee. Vanuit verschillende hoeken lijken zelfs positieve geluiden te zijn over het adequate optreden van de nvwa. Tegelijkertijd weet ook de inspectie dat deze zaak zomaar de andere kant op had kunnen vallen en de nvwa veel negatiever in het nieuws was gekomen.

Externe communicatie is voor een publieke toezichthouder van groot belang. Sociale media bieden in dat opzicht een nieuwe mogelijkheid om burgers, consumenten en ondernemers te bereiken. Niet alleen met als doel om hen te informeren over ontwikkelingen in een bepaalde branche, maar ook om met hen in gesprek te gaan over bijvoorbeeld de veiligheid van voedsel en producten, dierenwelzijn en de gezondheid van planten. Op die manier vindt communicatie plaats op een wijze die beter aansluit bij verschillende doelgroepen doordat er onderscheid kan worden gemaakt op welk forum je iets plaatst, maar kan ook sneller worden ingesprongen op nieuws en verandert de dynamiek van een inspectie die ontwikkelingen volgt naar een pro-actievare houding ten aanzien van informatiecirculatie.

Een van de voorbeelden waar de nvwa voorloopt in vergelijking met andere inspecties is het gebruik van Twitter om nieuwsberichten, veiligheidswaarschuwingen en tips over de veiligheid van voedsel en producten te verspreiden. De nvwa heeft speciaal hiervoor in het leven geroepen 'Twitter-inspecteurs', die op een specifiek terrein actief zijn, zoals dierenwelzijn (@NVWADierwelzijn), plantenziekten en-plagen (@NVWA_Fyto), gewasbescherming en gewasbeschermingsmiddelen (@NVWA_Gewas) en voedselveiligheid (@NVWA_Horeca). Zo zijn er in totaal negen verschillende twitterende inspecteurs die in principe speciaal voor ondernemers in het leven zijn geroepen om hen informatie over handhaving en wet- en regelgeving te geven en te helpen bij specifieke werkterreinen. Het is een nieuwe

manier van communiceren, die niet alleen helpt bij het aansluiten bij de doelgroep maar ook zorgt voor een groter en directer bereik.

Ingewikkeld is dat de communicatie op sociale media soms verder gaat dan alleen kritiek rondom een specifiek incident. Zo krijgen inspecteurs steeds vaker ermee te maken dat ze gefilmd worden tijdens hun werk, om vervolgens met naam en toenaam op het internet te worden geplaatst. In enkele gevallen kan zelfs agressie of bedreiging voorkomen. Een voorbeeld daarvan is een nvwa inspecteur die belast is met het inspecteren van horecazaken en dan specifiek op de naleving van het rookverbod. Een dergelijke inspectie vindt onaangekondigd plaats, zodat de 'normale' gang van zaken kan worden waargenomen. Normaliter kan zijn bezoek niet op veel positieve reacties rekenen, maar bij een van zijn bezoeken werd hij bij binnenkomst in het tweede café al verwelkomd, zijn bezoek was verwacht. Er bleken bij het eerste café foto's van zijn bezoek te zijn gemaakt, die vervolgens via een WhatsApp-groep werden gedeeld met andere horeca-gelegenheden. Alle horeca ondernemers in de buurt wisten inmiddels al dat de nvwa inspecties aan het uitvoeren was en dus konden zij niet meer anoniem naar binnen. Niet alleen vervelend omdat dit het werk van de inspecteur belemmert, maar ook omdat hij met een foto vervolgens op social media verscheen begeleid door een serie beledigende hasthags. Dit leidt er soms ook toe dat juist jonge inspecteurs, anders dan je wellicht zou verwachten van een nieuwe generatie, liever niet op facebook, LinkedIn of twitter als zichzelf zichtbaar is voor het werk. Wat ook nog eens ingewikkeld is als je wilt aansluiten bij de doelgroep en sneller wilt schakelen.

Balanceren tussen snelheid en zorgvuldigheid

Deels zijn dergelijke hypes niet te voorkomen: het maakt onderdeel uit van deze tijd en ook hier geldt *vluchtigheid*: morgen zijn er weer ergens anders incidenten. Tegelijkertijd is het ook te belangrijk om zomaar voorbij te laten gaan en te negeren. Waar veel van de besproken voorbeelden opzichzelfstaande incidenten zijn, is er in veel gevallen wel degelijk sprake van een te ontdekken patroon in de vraagstukken waar de nvwa regelmatig mee te maken krijgt. Bovendien heeft de stroom aan incidenten een overmatig grote impact op het imago van de nvwa; daarmee heeft het gevolgen voor de impact als toezichthouder. Steeds weer is er een risico aanwezig op reputatieschade. Ook de politiek speelt hierin een belangrijke rol, door mee te gaan in de snelheid van de informatiecirculatie. Soms door er Kamervragen aan te verbinden en soms zelfs door live via een hotline op de hoogte te willen worden gehouden wat de nvwa doet aan een

bepaald probleem. De uitdaging is om als toezichthouder snel te kunnen reageren op dergelijke incidenten, de praktijk leert namelijk dat dit in een aantal gevallen kan helpen om te de-escaleren. Tegelijkertijd zijn nauwkeurigheid en zorgvuldigheid essentieel voor een goede respons. In de praktijk levert dit concrete dilemma's op, als de gevraagde reactietijd hoger ligt dan de tijd die er normaal voor nodig is om de communicatieprocedures te doorlopen. Hierin ligt een uitdaging om een nieuwe balans te vinden tussen snelheid en zorgvuldigheid.

4 Conclusie: vaste waarde in een veranderende context

a. Tijd, toezicht en techniek

Dit essay ging over het samenspel tussen technologie, tijd en toezicht en de afwegingen die dat met zich meebrengt. Aanleiding hiervoor is dat digitalisering de markt en maatschappij dermate veranderen, dat het voor toezicht grote uitdagingen en kansen oplevert. Er zijn handelsstromen die steeds meer digitaal lopen, nieuwe platforms en spelers die daarin belangrijker worden en de rol van sociale media wordt steeds bepalender voor de beeldvorming. Digitalisering verandert onze maatschappij, en dus de omstandigheden waarin de NVWA haar toezicht uitoefent. Toezichthouders zoals de NVWA werken aan (door)ontwikkeling van het handelingsrepertoire in het licht van deze digitalisering.

De relatie tussen “toezicht en techniek” hebben wij in dit essay belicht vanuit een derde “t”, namelijk die van tijd. Immers, de digitalisering leidt tot een *versnelling* van de wereld waarin de toezichthouder opereert. Door digitalisering kan veel *direct* en *instant*, er is een kortere reactietijd. Digitalisering leidt ertoe dat de sector van stabiele ketens naar *grillige* netwerken beweegt. En in de beeldvorming is er sprake van een toenemende *hyperigheid*. Dit alles leidt ertoe dat de toezichthouder, georganiseerd vanuit vaste ritmes en gestolde procedures, te maken heeft met een sector die steeds vloeibaarder is en gekenmerkt wordt door tijd- en plaatsloosheid. Dat is voor toezichthouders relevant bij het opbouwen van een informatiepositie (signaleren), handhaven in de digitale omgeving (interveniëren) en de communicatie in de digitale omgeving (communicatie).

Digitalisering en de daarmee gepaard gaande versnelling leiden zowel tot kansen en risico's voor het toezicht. Zo zijn er nieuwe typen informatie (denk aan open, big en citizen-generated data), maar is kennis in de digitale wereld ook sneller achterhaald. Er zijn nieuwe typen interventies mogelijk (bijvoorbeeld naming and shaming via apps en consumentenplatforms), maar in de digitale wereld kunnen partijen soms ook sneller interventies ontwijken. En er zijn nieuwe mogelijkheden voor communicatie (denk aan Twitterinspecteurs of het plaatsen van infographics), maar

de digitalisering maakt het maatschappelijk debat over toezicht ook hyperig en moeilijker te beheersen.

Het toezicht ‘zoals het was’, geïllustreerd door een inspecteur op de melk-
kar, past niet altijd bij deze digitale dynamiek. Het fysieke toezicht wordt,
om goede redenen, gekenmerkt door een zekere traagheid. Het toezicht
moet ‘ter plaatse’ zijn, zorgvuldig opgebouwd worden en niet voorbarig
ingrijpen. Toezicht loopt daardoor vanzelfsprekend wat achter op de om-
geving. Maar naarmate deze omgeving meer versnelt, bestaat het risico
dat de achterstand steeds groter wordt en in veel gevallen niet meer te
overbruggen is. Regelmatig kwamen er voorbeelden voorbij van een
mismatch tussen ritme van de organisatie en de digitale dynamiek. Maar
er zijn ook voorbeelden van nieuwe manieren om in het toezicht slim
met die dynamiek om te gaan. Zowel met betrekking tot signaleren, inter-
veniëren en communiceren zien we innovaties in de digitale omgeving,
die deels al plaatsvinden of waarmee wordt geëxperimenteerd, en deels
in de toekomst verder ontwikkeld kunnen worden.

b. Van street-level bureaucrats naar web-level inspectors: meer, beter, anders

De NVWA speelt op verschillende manieren in op de digitale ontwikkelin-
gen. De reflectie hierop laat zien dat het toezicht in de digitale omgeving
lang niet altijd helemaal anders hoeft. In sommige gevallen betekent het
dat het bestaande repertoire goed werkt, maar nog meer ingezet moet
worden in de digitale omgeving. In andere gevallen is er wel een verande-
ring nodig, maar vooral als *verbetering* van bestaande werkwijzen zodat het
beter past bij de digitale omgeving. Tot slot is het in een aantal gevallen
nodig om het toezicht in de digitale omgeving *anders* in te richten.

Ten eerste maakt de digitalisering het mogelijk om *meer* te doen met het
bestaande toezichtrepertoire. Zo kan de informatiepositie van de toezicht-
houder worden vergroot door naast fysieke inspecties ook digitale inspec-
ties uit te voeren. Dezelfde databases kunnen aangevuld worden doordat
op het web meer informatie is te vinden over bedrijven, producten en
consumenten. Het inzetten van internetinspecteurs is een manier om als
toezichthouder meer aanwezig te zijn op het web. Het toezicht komt dus
nog steeds ‘ter plaatse’, alleen dan ook in de digitale omgeving. Zo zijn
er verschillende klassieke functies die ook op het web worden ingevuld:
bijvoorbeeld het toezicht door internetinspecteurs en –rechercheurs en
online communicatie door middel van webcare.

Ten tweede maakt de digitalisering het mogelijk om toezicht te *verbeteren*. Het bestaande repertoire wordt dan zo aangepast dat het beter werkt in de digitale omgeving. Een voorbeeld hiervan is communicatie. Voor een deel kan dit op de klassieke manier worden gedaan: persberichten die vroeger alleen naar kranten en tv-kanalen werden gestuurd, worden nu ook op de website geplaatst. Maar communicatie op het web vindt ook plaats op sociale media, waar veel directer vragen aan de toezichthouder kunnen worden gesteld. Communicatie op het web is veel directer en heeft tweerichtingsverkeer, waar op klassieke media de relatie nog wordt gemedieerd door journalisten en één richting opgaat. Naast de meer klassieke vormen van communicatie, past het bij het web ook om aanwezig te zijn op sociale media en te communiceren volgens de regels van die omgeving. De twitterinspecteurs van de Nvwa zijn hiervan een voorbeeld: ze zenden niet alleen informatie, maar reageren ook op vragen in het tempo dat past bij het medium. Er zijn verschillende twitterinspecteurs die op deze manier communicatie invulling geven volgens de ongeschreven wetten van het internet: snel, direct en persoonlijk.

Ook het opbouwen van een informatiepositie kan verrijkt worden door het benutten van digitale data. Bestaande tools, zoals het opbouwen van een informatiepositie, kunnen verbeterd worden door deze te verrijken met andere typen informatie, zoals belevingsinformatie die consumenten op het internet plaatsen. Als er veel meer data voorhanden zijn, vergt dit ook aangepaste methoden van data-analyse. Naast het klassieke ‘desk research’ op basis van papieren bronnen, zijn er mogelijkheden om het web af te speuren op zoek naar overtredingen en zo het toezicht op digitale spelers vorm te geven. Internetinspecteurs gebruiken niet de gebruikelijke papieren bronnen die door ‘inspectees’ worden aangeleverd, maar gebruiken een meer zoekende strategie, op zoek naar patronen en nieuwe risico’s.

Ten derde, en het meest verregaand, zijn er door digitalisering *andere* vormen van toezicht mogelijk die bestaande praktijken vervangen. De inspecteur die geen onverwachte inspecties meer kan afleggen omdat zijn komst al via WhatsApp groepen bekend wordt gemaakt, zal op zoek moeten naar andere manieren om effectief toezicht te houden. Waar de waarde van de fysieke waarnemingen afneemt of niet volstaat, zijn er tegelijkertijd kansen om meer met open en big data te doen. En waar klassieke interventies, zoals het opleggen van een boete, niet werken in een omgeving die zo veranderlijk als die van de online webshops, zijn ook andere interventies nodig. Hier liggen kansen om meer te doen met de nieuwe bronnen,

platforms en partijen op het web. Op het internet zijn consumenten op zo grote schaal te bereiken, dat het soms beter werkt om hen vroegtijdig te waarschuwen via sociale media, dan om eerst te interveniëren en hier pas later over te communiceren. Zo kan een deel van het toezicht sneller verlopen via de consumenten door de juiste ‘feedback loops’ te activeren. Kenmerkend voor deze kansen is dat de toezichthouder zelf, of via anderen, sneller en wendbaarder wordt. In plaats van het uitvoeren van tijdrovende inspecties, is het ook mogelijk om burgers onderdeel van het toezicht te te maken door gebruik te maken van hun beoordelingen van restaurants of producten. Hierbij wordt andere informatie gebruikt, en soms zijn het zelfs anderen die het toezicht vormgeven. Door de sterkere organisatiekracht van burgers, liggen er kansen voor vermaatschappelijking van het toezicht. Niet omdat het ‘leuk’ is of slechts als aanvulling, maar als nieuwe kern van de aanpak omdat het een belangrijke bijdrage kan leveren aan de publieke waarde van de toezichthouder.

De veranderingen in het digitale toezicht – een combinatie van meer, beter en anders – hebben gevolgen voor de professionaliteit van de toezichthouder. In politieke discussies over het toezicht gaat het vaak over het aantal inspecties dat wordt uitgevoerd. Hoe vaak tandartsen, scholen of boeren geïnspecteerd worden, lijkt daarbij de maatstaf voor goed toezicht. Vandaar ook de ophef die vaak volgt als blijkt dat die inspecties zich beperken tot eens in de zoveel jaren. Het beeld van zoveel mogelijk ‘blauw op straat’ wordt vaak op het toezicht geprojecteerd. Hoe meer inspecties hoe beter. Maar in deze tijd geldt misschien wel op zijn minst voor een deel: *binnen is het nieuwe buiten*. Het idee van ‘meer blauw op straat’, afkomstig van de politie maar ook van toepassing op het debat over toezicht, is in deze tijd van digitalisering een misleidend concept. Het geeft het gevoel van grip, terwijl veel waardevolle informatie juist vanachter een bureau kan worden verzameld door slimme data-analyses. Als binnen het nieuwe buiten is, dan is daar deels een andere professionaliteit voor nodig. Naast *street-level bureaucrats*, die de fysieke wereld als geen ander kennen, zijn ook *web-level inspectors* nodig. Inspecteurs die hun weg weten te vinden in enorme hoeveelheden data, in de krochten van het web en de stromen en fluctuaties in de markt. Die niet toetsen op vaststaande normen, maar op zoek gaan naar nieuwe risico’s.

c. Paradoxe aanwijzingen voor een versnellende toezichthouder

De digitalisering maakt het mogelijk en in sommige gevallen noodzakelijk dat de toezichthouder vol inzet op snellere, datagedreven methoden. De

toezichthouder probeert dan zoveel mogelijk mee te veranderen met haar omgeving, zodat niet steeds achter de feiten wordt aangelopen en belangrijke informatie wordt misgelopen. En daar zijn ook zeker kansen voor. Maar tegelijkertijd moet worden opgepast voor de tragiek van de goede bedoelingen: de wereld versnelt dus het toezicht moet ook sneller. Versnelling in het toezicht zou een te eenzijdige conclusie zijn, terwijl ook in traagheid belangrijke waarden schuilen. Daarom komen uit de diverse beschouwingen hierboven steeds paradoxale aanwijzingen naar voren voor de verdere ontwikkeling van handelingsrepertoire in de digitale wereld.

Een eerste aanwijzing is dat *voorkomen moet worden dat versnelling in toezicht uiteindelijk vertraging met zich brengt*. Waar de vluchtigheid en grilligheid van ‘inspectees’ toeneemt moet de toezichthouder niet proberen om grip te krijgen door er zelf steeds sneller achteraan te willen hollen. Het gaat veel meer om het ontwikkelen van slimme werkwijzen om te kunnen anticiperen en handig mee te bewegen. Dat houdt in: niet proberen harder te rennen met de vaste normen in de hand, maar juist flexibiliteit organiseren. Niet teveel stollen, maar zelf beweeglijk zijn. De toezichthouder kan proberen om zelf sneller te werken door middel van bijvoorbeeld big data analyses of automatische signaleringsprogramma's, maar de keerzijde is dat dit vaak ook tot vertraging in plaats van versnelling kan leiden. Zo is de automatisering bedoeld als versnelling, om alle prikkels te kunnen volgen en benutten. Maar wie big data analyses wil doen kan ook vastlopen in de hooiberg. Wie van het ene naar het andere vliegt, bouwt weinig kennispositie op en mist misschien wel de grotere patronen. Standard operating procedures en automatisering kunnen processen versnellen, maar er ook toe leiden dat nieuwe risico's niet gezien worden. En sluitend toezicht kan al gauw uitmonden in een politiestaat. Een toezichthouder kan wel heel veel data verzamelen, maar als de juiste zoekvragen en -technieken ontbreken, eindigt het eerder in ‘data-obesitas’ dan ‘data gedreven’ toezicht.

Bovendien geldt, paradoxaal genoeg, dat slimmere en snellere toezichtstechnieken op korte termijn kunnen leiden tot een verslechtering van het imago van de Nederlandse sector in zijn geheel. Niet omdat het daadwerkelijk slechter gaat, maar bijvoorbeeld omdat de meetmethoden verfijnder zijn dan van collega inspecties uit andere landen. Vooroplopen in het toezicht, kan het beeld opwerpen dat de sector achterloopt doordat er veel meer onregelmatigheden in de sector aan het licht worden gebracht. Daar waar andere landen, die met minder innovatieve technologieën werken, minder overtredingen in hun sector constateren – terwijl die wel plaats-

vinden – en het daardoor in vergelijking internationaal beter ‘scoren’. In de beeldvorming gaat een verbetering van het toezicht vaak gepaard met het beeld dat er meer aan de hand is in de sector. Dat betekent niet dat het toezicht niet verbeterd moet worden, maar wel dat daarbij rekening moet worden gehouden met meer weerstand op de korte termijn. Een tweede aanwijzing is daarom dat het van belang is om *weerstand op de korte termijn te incasseren voor succes op de lange termijn*.

Op de korte termijn zijn er daarnaast andere manieren om met die incidentendynamiek om te gaan. De nvwa komt regelmatig in het nieuws door kleine incidenten met aabare dieren: puppy's, katten, konijnen. Dergelijk nieuws krijgt via sociale media vaak veel aandacht, waardoor de aandacht hiervoor heel groot is. De dynamiek van het web, en de politiek die hierop aanslaat, leidt zo steeds weer tot beeldbepalende momenten die voortkomen uit een klein deel van het werk van de nvwa. Een toezichthouder die hierin meegaat wordt steeds meer ‘geleefd’ door de vele incidenten, maar er niet in meegaan brengt het risico van reputatieschade met zich mee. Bovendien zijn het momenten waar de toezichthouder eigenlijk altijd ‘te laat’ is. Het is immers nieuws omdat er iets mis gaat. Juist als de toezichthouder vaak achter de feiten aan dreigt te lopen, is het belangrijk om zelf momenten te maken. De incidentendynamiek van de sociale media kan niet genegeerd worden, maar wel worden benut. De infographic over schadelijke inkt van tattooeshops, die als trending topic in korte tijd een grote groep mensen bereikte, is hier een goed voorbeeld van. Het is een window of opportunity met een belangrijke symbolische betekenis die zelf is gecreëerd. Daarom is een derde aanwijzing om *niet het juiste moment te zoeken maar te maken in een context die altijd vindt dat je te vroeg of te laat bent*.

Ook het opbouwen van een informatiepositie in een snel fluctuerende sector blijkt een van de belangrijke uitdagingen voor het toezicht. Hoewel een primaire reactie zou kunnen zijn dat het in lijn brengen van het werktempo van de inspectie met de inspectie hard nodig is, geldt in het toezicht echter dat juist de tijdloosheid van het toezicht effect sorteert. Niet in de zin van achter de feiten aanlopen, maar het loslaten van toezicht gebaseerd op individuele casussen, en focussen op het achterhalen van patronen. Zo is er bij het werken met ‘continuous’ monitoring en het opbouwen van databanken minder belang bij het specifieke moment dat toezicht wordt gehouden: dit ‘loopt’ eigenlijk constant en kan (bij goede opslag van informatie) op ieder moment geanalyseerd en benut worden.

Sporen in de data verdwijnen dan niet, waardoor ‘time trails’ met behulp van dataficering makkelijker zijn terug te vinden. De versnelling in de sector vraagt niet om nog slimmere planning, maar juist om het investeren in tijdloze analyses. Een vierde paradoxale aanwijzing is hier daarom dat *bij steeds verdere versnelling niet zozeer tijd gewonnen moet worden maar in plaats daarvan ingezet moet worden op tijdloosheid van toezicht.*

Een vijfde aanwijzing op basis van deze verkenning is dat *het verdwijnen van grenzen door digitalisering, de verbondenheid met de fysieke omgeving niet overbodig maakt, maar juist des te belangrijk.* Fysiek toezicht kost relatief veel tijd, maar die *tacit knowledge* is onmisbaar om de sector te begrijpen, ook om betekenis te kunnen geven aan informatie op het internet. Om snelheid en beweeglijkheid in het digitale toezicht mogelijk te maken, is dus ook het trage en zorgvuldige fysieke toezicht onmisbaar. Soms is vertragen juist ook een manier om daarna te kunnen versnellen. Andersom kan snelle dataverzameling vervolgens weer bijdragen aan een zorgvuldiger invulling van het toezicht ter plaatse, doordat de inspecteur beter geïnformeerd ter plaatse komt. Dus is er behoefte aan triangulatie van verschillende vormen van interventie-instrumenten en onderzoekstechnieken. Bijvoorbeeld datagedreven risicoanalyses doen, maar ook gewoon fysieke inspecties (*reality checks*) om data en waarnemingen elkaar te laten versterken.

d. Vaste waarde in veranderende context: schakelvermogen van toezichthouder

Kern van het digitale handelingsrepertoire dat in ontwikkeling is – zoals internetinspecties, communicatie via Twitter, het inzetten van infographics en big data analyse – is dat het bijdraagt aan *het vermogen van de toezichthouder om te kunnen schakelen in snelheden.* In reactie op de versnelling die de techniek oproept, moet het toezicht niet steeds sneller maar wel steeds slimmer kunnen opereren. Het ‘schakelvermogen’ wat van de toezichthouder wordt gevraagd houdt dus in dat niet alleen ingezet wordt op versnelling, maar ook op het vermogen om waar mogelijk te kunnen vertragen, om de patronen te analyseren en een langdurige informatiepositie op te bouwen. Het vergt het vermogen om soms momenten te herkennen en scheppen om symbolisch momentum te maken en zo ook het netwerk van consumenten optimaal te benutten. En het vergt het vermogen om stromen en sporen in de data te volgen, te herleiden en zo voorbij korte termijn incidenten ook op lange termijn patronen in te spelen.

Om effectief te kunnen opereren op het internet, is dus meer beweeglijkheid nodig van de toezichthouder. In een aantal gevallen gebeurt dit al. Maar het kost tijd om dit door te laten dringen in de hele organisatie en de verwachtingen van de omgeving. Naarmate de toezichthouder meer digitaal handelingsrepertoire ontwikkelt, komen steeds meer de bestaande systemen en procedures, ontwikkeld vanuit een fysieke logica, onder druk te staan. De toezichthouder werkt meer en meer digitaal, maar tegelijkertijd gebeurt dat nog wel vanuit systemen en procedures die vanuit de fysieke logica bedacht zijn. Voor een toezichthouder zijn vaste kaders en regels, vanuit fysieke logica ontworpen, een belangrijke basis om vanuit te werken. Eigenlijk moet de toezichthouder vaak wel uitgaan van een stuk gestolde werkelijkheid: het zorgt ervoor dat duidelijk is waar toezicht op wordt gehouden en wat daarbij de normen zijn die gehandhaafd worden. De regels die vandaag worden vastgesteld, moeten morgen nog van toepassing zijn. De sanctie die vandaag wordt opgelegd, moet morgen nog zijn uitwerking hebben. Er zijn gestolde protocollen en procedures, wetten en regels nodig om zorgvuldig en eenduidig toezicht te kunnen houden.

In de context van het internet zijn echter ook andere waarden belangrijk in het werk van de toezichthouder. Het fysieke toezicht wordt gekenmerkt door een zekere ingecalculerde, professionele traagheid. Er wordt zorgvuldig en nauwkeurig te werk gegaan als er ter plekke wordt geïnspecteerd. Maar de dynamiek van de huidige virtuele toezichtspraktijk is veel sneller dan de fysieke omgeving. In een steeds versnellende, vloeibare wereld is de houdbaarheid van de regels en procedures steeds korter en kan stolling ook juist een handicap zijn. Procedures zijn soms al verouderd zodra ze zijn vastgelegd. Zo leidt de andere 'tijd' die de digitalisering met zich meebrengt – snelheid, grilligheid, vloeibaarheid – tot uitdagingen die raken aan de kern van de manier van werken van de toezichthouder. Om de hedendaagse handel in illegale gewasbeschermingsmiddelen tegen te gaan, in een context die internationaler en digitaal is dan voorheen, is ook een minder systematisch, en meer zoekende, creatieve strategie nodig. Om bijvoorbeeld een illegaal transport te kunnen onderscheppen, is een toezichthouder er mogelijk meer bij gebaat om minder systematisch en meer zoekend, creatief te werk te gaan en zo op basis van data-analyses snel ergens op te duiken – ook als de feiten nog niet helemaal helder zijn. Reactiesnelheid gaat dan boven zorgvuldigheid, en responsiviteit boven grondigheid. En het vermogen tot improviseren boven het werken vanuit een vooraf vastgesteld kader. Dit is geen vanzelfsprekende verandering. Niet alleen omdat daarmee de functionele traagheid van het fysieke toe-

zicht voor een deel los wordt gelaten, maar ook vanwege de verwachtingen die er van het toezicht zijn. De toezichthouder opereert in een politiek-bestuurlijke omgeving waarin verwacht wordt dat zij de wet handhaaft, en vaak rekenschap dient af te leggen op het aantal uitgevoerde controles en sancties.

Naast het verder ontwikkelen van het digitale handelingsrepertoire, is daarom ook een bredere discussie nodig over het handelen van de toezichthouder in het digitale tijdperk. Juist nu de NVWA in een omslag zit, is het van belang om hier ook de digitale dimensie voldoende bij te betrekken. De keuzes die nu gemaakt worden, drukken hun stempel op de professionele ontwikkeling voor de komende tijd. Het risico bestaat echter dat deze verandering vooral vanuit een fysieke logica vorm wordt gegeven. De fase waarin de toezichthouder nu zit, kan dan ook aangegrepen worden om die digitale ontwikkeling verder vorm te geven.

Daar hoort ook het verder doordenken van de rol van nieuwe 'toezicht-professionals' bij. Deels in de organisatie: *web-level inspectors* naast *street-level bureaucrats*. Maar ook daarbuiten: op het web zijn het vaak betrokken burgers die de meeste snelheid kunnen maken en daarmee de grootste impact kunnen hebben met interventies (denk aan het stoppen met bepaalde producten) en communicatie. Het web heeft maatschappelijk toezicht op veel grotere schaal mogelijk gemaakt, en de snelheid die dat oplevert kan een belangrijke bijdrage vormen aan het toezicht. Waar zelf niet altijd snelheid kan worden gemaakt, kan het maken van verbindingen met deze maatschappelijke actoren een belangrijke meerwaarde vormen.

We begonnen met het voorbeeld van toezicht op de Chinese webshop, als illustratie van een nieuwe digitale uitdaging waarin toezicht op een hele andere manier uitpakt. Het lijkt een klein voorbeeld, maar ondertussen is in de sector een stille revolutie bezig. De digitale markt wordt steeds groter en is tegelijkertijd gevuld met de meest risicovolle producten waar het toezicht weinig grip op heeft. De Chinese webshop illustreert een crisismoment voor de toezichthouder, maar dan wel in de Chinese betekenis. Het Chinese teken voor 'crisis' (een woord dat in Nederland staat voor snelle en plotse omstandigheden) staat zowel voor 'gevaar' als voor 'kans'. Dat is ook de kern van dit essay. De versnelling als gevolg van digitalisering levert onmiskenbaar risico's op voor het toezicht die zich op verschillende vlakken manifesteren. Het levert uitdagingen op voor het signaleren, interveniëren en communiceren. Tegelijkertijd biedt het ook kansen voor een

toezichthouder die ‘met de tijd meegaat’ en ook in dit digitale tijdperk het passende handelingsrepertoire ontwikkelt. De strategie daarbij is dus niet die van zo hard mogelijk rennen, maar het vermogen om te schakelen, als vaste waarde in een veranderende context. Naarmate het *tempo* rond toezicht verder toeneemt door nieuwe *technologie*, moet de nvwa niet persé sneller maar wel steeds slimmer opereren.

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) verzorgt sinds 1989 hoogwaardig postacademische opleidingen. In dat jaar besloten de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam tot de oprichting van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Sinds juli 1995 participeren behalve de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam ook de Universiteit Utrecht, de Universiteit van Amsterdam, de Technische Universiteit Delft, de Universiteit van Tilburg en de Vrije Universiteit Amsterdam in de NSOB. Vanaf haar aanvang streeft de NSOB ernaar om met geavanceerde en uitdagende opleidingen voor het topsegment van het management in openbaar bestuur en publieke sector bij te dragen aan een hoogwaardig openbaar bestuur. De opleidingen van de NSOB onderscheiden zich door geavanceerde didactische concepten, een excellent docentenkorps van topwetenschappers en vooraanstaande professionals uit de praktijk en intensieve en kleinschalige onderwijsvormen. De opleidingen bieden een mix van cognitieve verdieping, theoretische en professionele reflectie, oefening in professionele en persoonlijke competenties, toepassing van kennis en inzichten in complexe advies- en onderzoeksopdrachten. De opleidingen zoeken de grenzen van weten en kunnen op en dagen de deelnemers uit hetzelfde te doen.

De NSOB is sinds 2006 niet alleen een hoogwaardig opleidingsinstituut voor de publieke sector, maar tevens een *denktank*. In die functie wil de NSOB bijdragen aan kennisontwikkeling voor en over openbaar bestuur en publieke sector. Het gaat daarbij om strategische vragen over beleidsinhoud en sturingsrelaties, over verschuivende verhoudingen tussen private, publieke en politieke domeinen en over de vormgeving en instrumentering van veranderingen in die domeinen. De NSOB werkt aan vragen die worden aangereikt door opdrachtgevers uit openbaar bestuur en publieke sector, maar ook aan vragen die voortkomen uit autonome wetenschappelijke en professionele reflectie. De NSOB biedt ruimte en inspiratie voor gasten uit de praktijk en de wetenschap, tijdens en na hun loopbaan. De NSOB organiseert publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.



Nederlandse School voor Openbaar Bestuur



Lange Voorhout 17

2514 EB Den Haag

(070) 302 49 10

www.nsob.nl

info@nsob.nl