



common eye

Naar een samenwerkend inspectielandschap

Dr. Edwin Kaats
Dr. Esther Klaster
Dr. Wilfrid Opheij

Een essay over de
rijksinspecties in hun
samenwerkingsarena's



Naar een samenwerkend inspectielandschap

april 2017

Inhoud

1	Een samenwerkend inspectielandschap	6		
2	25 Jaar inspectie: de belangrijkste ontwikkelingen	10		
2.1	Ontwikkelingen in de omgeving van inspecties	11		
2.1.1	Toegenomen complexiteit en snellere ontwikkelingen	11		
2.1.2	Betekenis van deze ontwikkelingen voor samenwerking	14		
2.2	Ontwikkelingen in de werkwijzen van inspecties	15		
2.2.1	Naar horizontalere vormen van toezicht	15		
2.2.2	Risicogericht-, systeem- en privaat toezicht	16		
2.3	Ontwikkelingen op het gebied van organiseren	17		
2.3.1	Verzelfstandiging en marktwerking (jaren '90)	17		
2.3.2	Bezuinigingen, taakstellingen en fusies (2000-2015)	18		
2.3.3	Van efficiency naar effectiviteit en publieke belangen	21		
2.4	Verhoogde inzet op samenwerking	21		
2.4.1	Vorming van de Inspectieraad	22		
2.4.2	Experimenteren met gezamenlijke inspectie	23		
2.5	Reflectie op de ontwikkelingen	25		
3	Het samenwerkingslandschap van inspecties	26		
3.1	Samenwerking, waar hebben we het over?	27		
3.2	Arena's van samenwerking	28		
3.2.1	Samenwerking tussen onderdelen binnen inspecties	29		
3.2.2	Samenwerking met het kerndepartement	30		
3.2.3	Samenwerking tussen inspecties	31		
3.2.4	Samenwerking in de keten	36		
3.2.5	Samenwerking met het veld	38		
3.2.6	Internationale samenwerking	39		
3.2.7	Samenwerking als ontluikend perspectief	39		
3.3	Verwarring over samenwerken versus fuseren	40		
3.3.1	Samengaan: noch vervanging noch garantie voor samenwerking	41		
3.3.2	Samenwerking houdt niet op bij de grenzen van het rijk	41		
3.3.3	Samenwerking biedt broodnodige flexibiliteit	42		
3.4	Reflectie: het samenwerkingslandschap nader bekeken	43		
4	Creëren van condities	44		
4.1	Het vraagstuk centraal	45		
4.2	Samenwerking versterken	47		
4.2.1	Professionalisering van de inzet van samenwerking als instrument	47		
4.2.2	Versterking van de samenwerkingsvaardigheid	50		
4.2.3	Kennis delen op gebied van samenwerking	53		
4.3	Van samenwerken denken naar samenwerken doen	56		
4.3.1	Investeren in mensen	56		
4.3.2	Aandacht voor cultuur en mindset	57		
4.3.3	Aandacht, tijd en prioriteit	57		
4.3.4	Netwerkleiderschap is nodig	57		
	Referenties			59

Een samenwerkend inspectielandschap

Rijksinspecties doen hun werk in een complexere wereld. Complexe vraagstukken laten zich lastig door één enkele organisatie oplossen en inspecties doen hun werk dan ook steeds meer in een samenwerkend inspectielandschap: binnen inspecties, in inspectieketens, tussen inspecties, op internationaal niveau en in relatie tot hun ondertoezichtgestelden. In netwerken, partnerships, ketens en allerlei soorten allianties kiezen inspecties positie en willen ze impact en effect sorteren. In de Inspectieraad signaleerde en agendeerde men deze ontwikkeling ook. Aan de ene kant is samenwerken nodig en vanzelfsprekend, aan de andere kant kost het ook meer tijd en moeite. Je kunt al je tijd wel aan samenwerken besteden, maar wat bereik je er eigenlijk mee? Het belang van samenwerken blijkt helemaal niet zo eenduidig en vanzelfsprekend. Er leven verschillende beelden bij: van 'noodzakelijk kwaad' tot 'wezenlijk voor onze rol en positie'.

Om meer licht te werpen op de betekenis van het begrip 'samenwerken' voor de rijksinspecties, is aan Common Eye, een adviesbureau gespecialiseerd in samenwerken tussen organisaties, gevraagd om hierover een essay te schrijven. Een essay waarin we de samenwerking van rijksinspecties plaatsen in haar historische en omgevingscontext, waarin we dat samenwerkingsbegrip ontrafelen, en waarin we perspectieven schetsen. Bedoeld om te verhelderen en te agenderen. Het biedt geen doorwrochte analyse met daaraan gekoppeld eenduidige conclusies en aanbevelingen. Het geeft wel een beeld

1
In dit essay beperken wij ons tot de scope van deze tien rijksinspecties, verenigd in de Inspectieraad. Andere toezichhouders van het Rijk, zoals markttoezichthouders, komen terug als samenwerkingspartners van de rijksinspecties, maar staan niet centraal.

van de condities die het de rijksinspecties mogelijk maken om effectiever en met meer impact in samenwerkingsverbanden te acteren.

Wij hebben voor dit essay gebruik gemaakt van onze ervaringen in en met 'Inspectieland' en bronnen over de ontwikkeling van inspecties en ontwikkelingen op het gebied van samenwerking geraadpleegd. Ook hebben wij bij vrijwel alle inspecties mensen geïnterviewd over de betekenis van samenwerking. Daarnaast hebben wij workshops georganiseerd waarin mensen van verschillende inspecties aan de slag zijn gegaan met hun samenwerkingsvraagstukken. Daarbij hebben we de inzichten, zoals onder meer verwoord in het boek 'Leren samenwerken tussen organisaties' (Kaats en Opheij, 2012), vertaald naar de inspectiecontext.

Nederland kent tien rijksinspecties (zie kader)¹. De inspecties houden toezicht op de adequate naleving van wetten en regels en op de kwaliteit van publieke dienstverlening. Deze inspecties zijn sectoraal/ thematisch georganiseerd. De inspecties kennen gevarieerde samenwerkingsportfolio's, die een weerslag zijn van de sectoren waarin ze opereren. Anders gezegd: inspecties werken samen met organisaties en instellingen die in hun inspectieketen een rol vervullen (rijksdiensten als douane en belastingdienst, decentrale overheden, et cetera) en het veld (bedrijven, burgers en organisaties).

DE TIEN RIJKSINSPECTIES EN HUN DEPARTEMENT

- Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) – Ministerie van I&M
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) – Ministerie SZW
- Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA) – Ministerie van EZ
- Agentschap Telecom (AT) – Ministerie van EZ
- Staattoezicht op de Mijnen (SodM) – Ministerie van EZ
- Inspectie van het Onderwijs (IvO) – Ministerie van OCW
- Erfgoedinspectie (EGI) – Ministerie van OCW
- Inspectie Gezondheidszorg (IGZ) – Ministerie van VWS
- Inspectie Jeugdzorg (IJZ) – Ministerie van VWS
- Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ) – Ministerie van VenJ

De druk op de inspecties om zich optimaal te organiseren en daarbij na te denken over samenwerking, is al enkele decennia onverminderd hoog. Veel van de huidige inspecties zijn ontstaan uit fusies en ook na de laatste fusiegolf van 2012 klinkt op gezette tijden de fusieroep. Inspecties zouden dubbel werk doen en hiermee extra regeldruk voor bedrijven en instanties veroorzaken. Ook de buitenwereld laat zich niet onbetuigd. Het blijft dan niet bij oproepen, maar er worden ook ongevraagd suggesties gedaan, bijvoorbeeld in de vorm van betere samenwerking tussen inspecties of van voorstellen om de inspecties in bepaalde werkvelden te integreren tot één nieuwe inspectie.

De laatste jaren is kiezen voor samenwerken de algemene reactie op dergelijke fusieoproepen. Verdere fusies zouden niet nodig zijn omdat inspecties 'samenwerken als ware er één rijksinspectie'². Inspecties dienen zich richting departement en bewindspersonen te verantwoorden over hun samenwerking met andere inspecties. Dat leidt tot verantwoordingsrapportages in de vorm van overzichten van onderhanden samenwerkingsrelaties. Samenwerken wordt daarmee een instrument ter voorkoming van samenvoeging. Een reflex die we bijvoorbeeld in het gemeentelijk domein ook wel eens zien (Korsten et al., 2006).

Er is, kortom, politieke en maatschappelijke druk tot samenwerken. Deze druk vraagt om een heldere positionering van de inspecties – nu en in de toekomst – en hoe zij zich willen verhouden tot hun departementen, hun collega-inspecties, de ketenpartners en het werkveld. Daar is geen klip en klaar antwoord op en dat maakt de inspecties kwetsbaar voor vragen die afkomstig zijn uit de eigen lijn en de buitenwereld. Er is dus behoefte aan een visie op inspecteren en de organisatie van dat inspecteren vanuit het perspectief van samenwerken en verbinden.

Onze verkenning in het inspectielandschap leidde tot de observatie dat samenwerking bij de inspecties wel aandacht krijgt maar niet de structurele aandacht die past bij de breedte van de samenwerkingsportfolio en de kritische processen waarmee de inspecties zich bezighouden.. Anders gezegd: er liggen mogelijkheden om daar steviger en meer gestructureerd aan te werken met het oogmerk dat dit de kwaliteit en het gezag van inspectie ten goede komt.

In dit essay gaan wij eerst in op ontwikkelingen in het inspectiedomein in de laatste 25 jaar. We maken daarbij de koppeling naar de betekenis voor samenwerking. Daarna gaan we in op het samenwerkingslandschap van de rijksinspecties: waarom, in welke 'soorten en maten' en met wie werken ze samen? We sluiten het essay af met de condities die de rijksinspecties kunnen creëren om in dat samenwerkingslandschap effectiever te acteren.

² Werkprogramma Samenwerkende Rijksinspecties (2012); Tweede Kamer (2016), kenmerk: 0000479314

Samenwerking verdient structurele aandacht in de ontwikkeling van inspectieorganisaties. Onderdeel daarvan is het ontwikkelen van een duidelijke visie op samenwerking: waarom werken we samen, rond welke opgaven, met welk doel en met welke partners? Oftewel: vertrek vanuit de inhoud en ontwikkel een gedeeld beeld van de thema's die om samenwerking vragen. Reflecteer met elkaar op de samenwerking en leer van elkaars ervaringen. Werken aan flexibele organisaties is van belang, maar niet genoeg: staar je dus niet blind op organisatiestructuren, maar werk ook aan een cultuur, processen en vaardigheden die samenwerking stimuleren. En dat brengt ons tot het laatste thema. Uiteindelijk is het altijd mensenwerk: dit vraagt om aandacht voor samenwerkingsvaardigheid en netwerkleiderschap!

We nodigen de inspecties en hun samenwerkingspartners uit om met elkaar de dialoog én de discussie aan te gaan rondom de bovenstaande richtinggevende thema's.

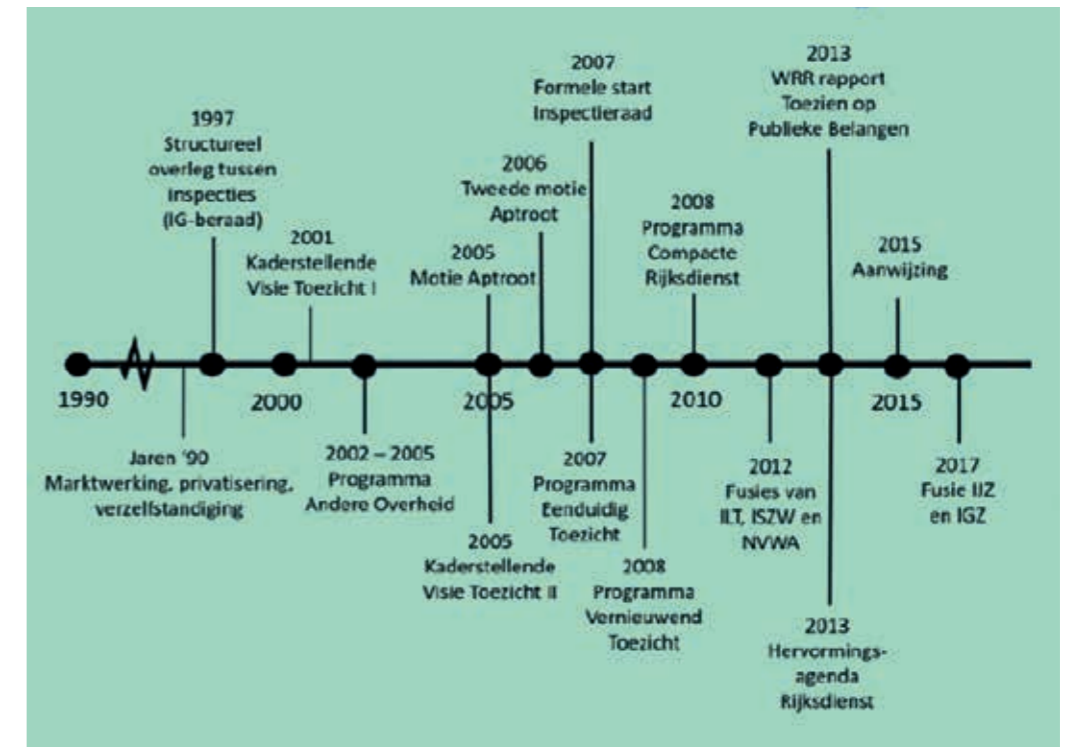
25 Jaar inspectie: de belangrijkste ontwikkelingen

Als eerste schetsen we een aantal ontwikkelingen over de afgelopen 25 jaar, die relevant zijn voor de rijksinspecties. In figuur 2.1 zien we dat er veel is gebeurd in de ontwikkeling van inspecties. We gaan in op deze periode aan de hand van de volgende thema's:

- 1 - Wat zijn ontwikkelingen in de omgeving van de inspecties?
- 2 - Hoe hebben inspecties daarop gereageerd door ontwikkeling van hun werkwijzen van inspecteren?
- 3 - Wat is er gebeurd op het gebied van de organisatie van inspecties?
- 4 - Welke ontwikkelingen hebben de inspecties doorgemaakt op het gebied van de samenwerking tussen inspecties en met andere partijen?

Aan de hand van deze ontwikkelingen schetsen we de interne en externe context waarbinnen het gesprek over de betekenis van samenwerking plaatsvindt.

Figuur 2.1
Waarmee kregen
inspecties de afgelopen
25 jaar te maken?



2.1 Ontwikkelingen in de omgeving van inspecties

In de omgeving van de inspecties is er veel gebeurd. We hebben twee ontwikkelingen gekozen die in brede zin bepalend zijn in het publieke domein, en zeker ook voor de inspecties. Dat zijn de toegenomen complexiteit van het werkveld en de toegenomen zichtbaarheid van inspecties zelf.

2.1.1 Toegenomen complexiteit en snellere ontwikkelingen

Complexe en dynamische vraagstukken

We leven in een samenleving die in de loop der jaren in complexiteit is toegenomen – als gevolg van onder meer demografische veranderingen, globalisering en technologische ontwikkelingen. Omdat er sprake is van een groot aantal variabelen, factoren en mechanismen, zijn ook de maatschappelijke uitdagingen steeds complexer geworden (Castells, 1996; Teisman, 2007; Koppenjan en Klijn, 2004). Daarbij komt dat ontwikkelingen elkaar snel opvolgen, wat het voor beleidsmakers lastig maakt hierop te reageren of anticiperen. En dat geldt zeker ook voor toezichthouders: in sommige (technologisch hoogstaande) werkvelden loop je als inspectie bijna standaard achter de feiten aan.

'Samenwerken als manier om met complexiteit om te gaan'

INTERNET OF THINGS

Een ontwikkeling die nieuwe vraagstukken met zich meebrengt is het Internet of Things (IoT). Agentschap Telecom krijgt in toenemende mate te maken met allerlei nieuwe apparaten die met radiomodules en sensoren werken. Als deze 'things' met elkaar communiceren via een openbaar elektronisch communicatienetwerk moet dat netwerk, naar de letter van de (telecommunicatie)wet, aftapbaar zijn. Echter, toen de wet werd opgesteld was dit niet het soort toepassingen dat men in gedachten had. Wetgeving loopt dan achter en hoewel de regels er niet voor bedoeld zijn, moeten ze wel toegepast worden. Rondom IoT werkt AT onder meer samen met de ACM, marktpartijen en Europese partners.

De onvoorspelbaarheid van ontwikkelingen en de grote snelheid van veranderingen vragen een groot adaptief vermogen van het openbaar bestuur (Studiegroep Openbaar Bestuur, 2016). Zowel beleidsmakers als toezichthouders staan voor de uitdaging te balanceren tussen het bewaken van grenzen en het stimuleren van innovaties.

Meervoudig speelveld

Die inhoudelijke complexiteit brengt ook een sociale complexiteit met zich mee. Omdat geen enkele actor complexe problemen individueel effectief kan aanpakken, is samenwerking van actoren nodig (Van Twist, 2010). We ontwikkelen steeds meer richting een netwerksamenleving (Van der Steen, Peeters en Van Twist, 2010), die gekenmerkt wordt door horizontale relaties, nieuwe vormen van bedrijvigheid, denk aan Airbnb en Uber, en veranderende arbeidsrelaties; alle mogelijk gemaakt door vergaande digitalisering. Er is sprake van een verwevenheid van belangen; tussen domeinen, tussen regionaal en internationaal niveau en tussen bestuurslagen (Studiegroep Openbaar Bestuur, 2016).

Dat betekent dat het openbaar bestuur verbindingen moeten kunnen leggen tussen verschillende partijen binnen de economie, tussen bedrijven en kennis- en onderwijsinstellingen en tussen de verschillende overheidslagen, inclusief grensoverschrijdende Europese samenwerking. Voor het werkveld van inspecties is dit niet anders: het werkveld is meervoudiger, horizontaler en internationaler geworden (WRR, 2013). Het groot aantal actoren (mensen, organisaties, instituties, et cetera) dat betrokken is, maakt de vraagstukken dus ook in sociale zin complex. Want waar veel actoren betrokken zijn, is sprake van een even grote diversiteit van opvattingen, waarden, belangen, omvang en daadkracht.

Zichtbaarheid en de 'toezichtparadox'

Complexiteit doet zich ook op een andere manier voor. Inspecties worden in toenemende mate zelf onderdeel van het publieke debat. Waar inspecties en toezichthouders vroeger vooral op de achtergrond opereerden, zijn zij de laatste decennia steeds zichtbaarder geworden. Inspecties worden erop aangesproken als publieke waarden niet geborgd blijken; ondanks dat inspecties slechts één partij zijn in de multi-actorcontext van de complexe netwerksamenleving. Bij incidenten als gevolg van onveilige fabrieken, gevaarlijke producten en familiedrama's ligt de rol van toezichthoudende inspecties onder het vergrootglas. De algemeen geldende reactie is dan de roep om meer, verscherpt of strenger toezicht. Dit geluid wordt afgewisseld met de roep om juist minder regels en toezicht. Het spanningsveld tussen de roep om tegelijkertijd 'meer en minder' toezicht wordt geduïd met de term 'toezichtparadox' (Steenhuizen en Van der Voort, 2015; WRR, 2013).

*'Willen we meer of minder toezicht?!
Meer, minder, meer,
minder, meer...'*

Maatschappelijke, politieke en organisatorische belangen zijn hier nauw met elkaar verweven en houden gezamenlijk de paradox in stand. Vanuit de burgers en maatschappij is er de roep - die doorklinkt in de politiek - om minder regeldruk en minder betutteling. Ministeries en inspecties hebben de opdracht om personele en financiële middelen te beperken en toe te werken naar een 'compactere overheid', resulterend

in minder toezichtlast en meer eigen verantwoordelijkheid voor het veld. Aan de andere kant roepen burgers, maatschappij (inclusief media) en politiek een risicoregelreflex op, door bij falende organisaties op te roepen tot aanscherpingen van beleid en regels, onder het mom: 'waar was het toezicht?' Ook bij het kabinet, ministeries en inspecties zelf treedt soms een risicoregelreflex op. Deze is inhoudelijk verklaarbaar, maar laat zich ook verklaren door een ietwat 'perverse' reflex bij incidenten op bezuinigingen. Wanneer zich grote incidenten voordoen, is de neiging om grote bezuinigingen bij de betreffende inspectie terug te draaien of uit te stellen of extra middelen toe te kennen. Een niet onaantrekkelijk perspectief in een tijd waarin op veel inspecties flink bezuinigd is.

Omgaan met inhoudelijke en sociale complexiteit

De combinatie van inhoudelijke en sociale complexiteit vraagt om een nieuw soort antwoord. In de eerste plaats vraagt het om een antwoord dat het inhoudelijke vraagstuk centraal stelt. Want duidelijk is dat de benadering van vraagstukken vanuit het perspectief van één organisatie of vanuit één inhoudelijk perspectief niet toereikend is om het vraagstuk te begrijpen; laat staan aan te pakken. Het benutten van verschillende invalshoeken op vraagstukken en opgaven is nuttig om creatieve en effectieve oplossingen te bedenken. Maar het vereist wel de vaardigheid om te kunnen omgaan met grote aantallen spelers, om uiteenlopende waarden bij elkaar te brengen en tegengestelde belangen met elkaar te verenigen.

2.1.2 Betekenis van deze ontwikkelingen voor samenwerking

Complexere problemen zorgen in combinatie met hogere eisen van burgers ten aanzien van de kwaliteit, snelheid, eenduidigheid en veiligheid van publieke dienstverlening, voor een grotere behoefte aan goed afgestemd of zelfs integraal beleid en toezicht en daarmee tot een grotere behoefte aan samenwerking tussen beleidsdomeinen en sectoren. Niet alleen tussen rijksinspecties, maar vooral ook met andere actoren in het veld: andere toezichthouders en overheidsdiensten, zoals provincies, waterschappen, gemeenten, de Belastingdienst en de Douane, politie, OM en brandweer, en ondertoezichtgestelden zelf. In hoofdstuk 3 gaan we nader in op het samenwerkingslandschap van de inspecties.

2.2 Ontwikkelingen in de werkwijzen van inspecties

Uiteraard hebben inspecties de afgelopen jaren niet stilgezeten en hebben ze hun werkwijzen en toezichtbeleid ontwikkeld. Wij schetsen daarin de hoofdlijnen.

2.2.1 Naar horizontalere vormen van toezicht

In de eerste Kaderstellende Visie op Toezicht uit 2001 (KVoT) ligt de nadruk op onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit van toezicht. Deze visie komt uit vlak na de rapporten over de rampen in Volendam en Enschede, waarin tekortkomingen in de uitvoering van het toezicht zijn geconstateerd. Terwijl in de adviesrapporten (Ambtelijke Commissie Toezicht, 2000; Holtslag, 2000) voorafgaand aan de visie, het belang wordt benadrukt van horizontale verantwoordingsinstrumenten als gebruikersraden, raden van advies, kwaliteitshandvesten en klanttevredenheidsonderzoeken, grijpt deze visie - gevoed door deze rampen - terug op een vrij klassieke benadering van toezicht.

*'Van: onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit
Naar ook: selectiviteit, slagvaardigheid en samenwerking'*

De tweede Kaderstellende Visie op Toezicht uit 2005 voegt aan dit rijtje drie nieuwe principes toe: selectiviteit, slagvaardigheid en samenwerking. Risicomanagement moet zorgen voor een selectiever toezicht; slagvaardigheid wordt beschreven als 'zacht waar het kan en hard waar het moet', en samenwerking wordt vertaald in termen van gegevensuitwisseling, gezamenlijke of afstemming van bedrijfsbezoeken, of volledige taakoverdracht. Waar de eerste KVoT toezicht beschreef als een exclusieve taak van de overheid, is in de tweede KVoT het toezicht gepositioneerd als complementair aan initiatieven uit de samenleving. Die complementaire positionering zou moeten leiden tot een verschuiving van verantwoordelijkheden van overheid naar samenleving.

Hiermee koos men nadrukkelijk voor meer horizontale verhoudingen langs gedeelde verantwoordelijkheid en samenwerking. Deze zienswijze was tevens in lijn met het advies van de tweede Ambtelijke Commissie Toezicht uit 2005, waarin het belang van zelfregulering, certificering, accreditering, kwaliteitscontracten en prestatievergelijking werd benadrukt. De lijn van veel inspecties was een vertrouwensbenadering, onder de noemer high trust, high penalty of 'vertrouwen, tenzij' (IGZ, 2011; ILT, 2016). De vertrouwensbenadering wordt toegepast op bedrijven die intrinsiek gemotiveerd zijn om wet- en regelgeving na te leven. De toezichthouders beperken hun toezicht tot systeemtoezicht en reality checks, met als ultiem doel te komen tot horizontaal toezicht (Commissie Vertrouwensbenadering, 2013). In de vertrouwensbenadering bepaalt het naleefgedrag de mate van toezicht. Toezichthouders kunnen zich dan meer richten op de slechte 'nalevers'.

2.2.2 Risicogericht-, systeem- en privaat toezicht

Veel inspecties zijn de laatste jaren risicogericht en informatiegestuurd gaan werken; mede om met de beperktere capaciteit toch effectief te kunnen werken. Het aantal inspectiebezoeken kan daarmee afnemen, terwijl de effectiviteit niet af of zelfs toeneemt. Inspecties kunnen zich immers richten op de bedrijven of instellingen waar de risico's of de kans op overtredingen het hoogst zijn. Simultaan aan deze ontwikkeling is de tendens om aan de ene kant strenger te handhaven bij overtreders en soepeler afspraken te maken met welwillende organisaties. Maar aan de andere kant ook meer te vertrouwen op het vermogen van sectoren tot zelfregulering en de aanpak van misstanden in de sector. Vrijwel alle inspecties houden zich inmiddels bezig met risicogericht toezicht – sommige als koplopers, andere zijn bezig met een inhaalslag. Risicogericht of informatiegestuurd toezicht vormt hiermee een belangrijk strategisch samenwerkingsonderwerp: als een bedrijf of organisatie op het ene terrein zijn zaken niet op orde heeft, is dat op een ander terrein mogelijk ook zo.

Systeemtoezicht houdt in dat bedrijven en instellingen die een kwaliteitssysteem hebben en zich hieraan houden, minder fysieke controles krijgen en de inspectie zich in dat geval voornamelijk beperkt tot het houden van toezicht op het systeem. De inspecties kunnen zich richten op bedrijven en instellingen die zich niet aan de regels houden. Periodiek is er dan een inspectie om te kijken of het systeem goed werkt en erop kan worden vertrouwd. Voorbeelden zijn systeemtoezicht in de chemische en afvalverwerkende industrie, waarbij bedrijven met behulp van een digitale checklist kunnen nagaan of het eigen kwaliteitssysteem de naleving van wettelijke voorschriften bewaakt en of systeemtoezicht mogelijk is.

'In sommige sectoren zorgt horizontalisering voor een andere relatie met het veld'

Ten slotte is in sommige sectoren sprake van privaat toezicht, in de vorm van accreditatie, certificering en keurmerken. Bij accreditatie stelt een onafhankelijk orgaan vast dat een instelling competent is om bepaalde taken uit te voeren. Een voorbeeld is de NVAO voor accreditatie voor het hoger onderwijs. Bij certificering geeft een onafhankelijke instelling aan dat er een gerechtvaardigd vertrouwen is dat een product, proces of systeem aan de eisen voldoet. Deze instellingen zijn vaak marktpartijen of komen voort uit branches en kunnen (bij wettelijke certificering) door aanbestedingen of mandatering worden aangesteld door inspecties. Keurmerken daarentegen, kunnen in feite door iedereen worden toegekend. Het toepassen van systeemtoezicht en het gebruiken van privaat toezicht verschilt sterk per sector en hangt mede af van de risico's en 'volwassenheid' van de sector. De ervaringen van inspecties hiermee zijn tot dusver dan ook wisselend.

2.3 Ontwikkelingen op gebied van organiseren

Wat betreft de ontwikkeling van het organiseren van de inspecties laten de afgelopen 25 jaar zich kortweg samenvatten in twee perioden: de jaren '80 en '90, die in het teken stonden van verzelfstandiging en marktwerking. En de periode 2000 tot 2015, die gekenmerkt werd door bezuinigingen en taakstellingen, fusies (met name in 2002 en 2012) en initiatieven tot intensievere samenwerking tussen inspecties.

2.3.1 Verzelfstandiging en marktwerking (jaren '90)

Na de Tweede Wereldoorlog is de Rijksoverheid in Nederland hard gegroeid. Tussen 1942 en 1964 verdubbelde het aantal ambtenaren en daarmee rezen de kosten de pan uit (Van Twist et al., 2009; Hovestadt, 2007). Om de groeiende organisaties en de daarmee gepaard gaande kosten te beheersen, moest er bedrijfsmatiger worden gewerkt. De uitgedijde departementen moesten weer worden teruggebracht tot kleinere kerndepartementen: een compactere overheid met minder mensen en middelen. Een van de interventies om hiertoe te komen was het scheiden van beleid en uitvoering. Hoe? Door uitvoeringsorganen en inspecties op afstand te plaatsen en overheidsdiensten te

privatiseren. Voor de op afstand geplaatste organisaties betekende deze verandering onder meer een toenemende behoefte tot samenwerking over de eigen organisatiegrenzen heen, bijvoorbeeld met het kerndepartement en andere overheidsorganisaties (WRR, 2013).

'Hoe snoeien we de uitgedijde overheid?'

Deze tendens tot bedrijfsmatig opereren kende zijn hoogtij dagen in de jaren '90 en staat internationaal bekend als het New Public Management-denken (NPM). Kenmerken van het NPM zijn een dominante focus op efficiëntie en effectiviteit en dit gedach-
tengoed had als (negatief) bijeffect een vergaande fragmentatie van taken en diensten. Deze fragmentatie vergrootte vervolgens de behoefte aan coördinatie en samenwerking, over organisatiegrenzen heen. Iedere taak die immers wordt opgedeeld door hiërarchie en specialisatie moet uiteindelijk weer bij elkaar worden gebracht (Thompson, 1967; Crowston, 1997; Heath en Staudenmayer, 2000). Coördinatie is hiermee een direct effect van het opdelen van taken en bevoegdheden. Door taken, verantwoordelijkheden en diensten op te delen werden sociale, structurele of symbolische grenzen gecreëerd, tussen bijvoorbeeld departementen, directies en beleidsdomeinen. Deze grenzen moesten vervolgens weer worden overbrugd, om goed afgestemd beleid te kunnen ontwikkelen voor complexe publieke uitdagingen.

2.3.2 Bezuinigingen, taakstellingen en fusies (2000-2015)

De laatste 15 jaar worden in grote mate gekenmerkt door fusies van rijksinspecties. Deze fusies werden ingegeven door bezuinigingsdoelstellingen en vermindering van toezichtlast. Het ging hierbij om het realiseren van de opgelegde bezuinigingen en taakstellingen in de Kabinetten Balkenende IV (2007-2010) en Rutte-Verhagen (2010-2012), en de behoefte om het toezicht van onderwerpen die inhoudelijk samenhangen ook in samenhang te organiseren. Ook speelde de roep om tegemoet te komen aan minder toezichtlast: inspecties zouden dubbel werk doen en hiermee extra regeldruk voor bedrijven en instanties veroorzaken.

'Bezuinigen en minder toezichtlast voor bedrijven door fusies'

De fusiegolf in 2012 was het gevolg van de breed gedragen moties Aptroot in 2005 en 2006. Hierin werd gesteld dat bedrijven te maken hebben met een groot aantal inspectie- en controlediensten, die langs elkaar werken en elkaar soms tegenspreken. Voor bedrijven leidt dit tot hoge uitvoeringskosten en administratieve lasten. In de motie werd opgeroepen tot het in het leven roepen van één enkele inspectiedienst voor het bedrijfsleven, door fusie van alle bij het bedrijfsleven betrokken inspectie- en controlediensten. Dit zou enerzijds moeten leiden tot vermindering van kosten en administratieve lasten voor bedrijven en anderzijds tot een kostenbesparing voor de overheid.

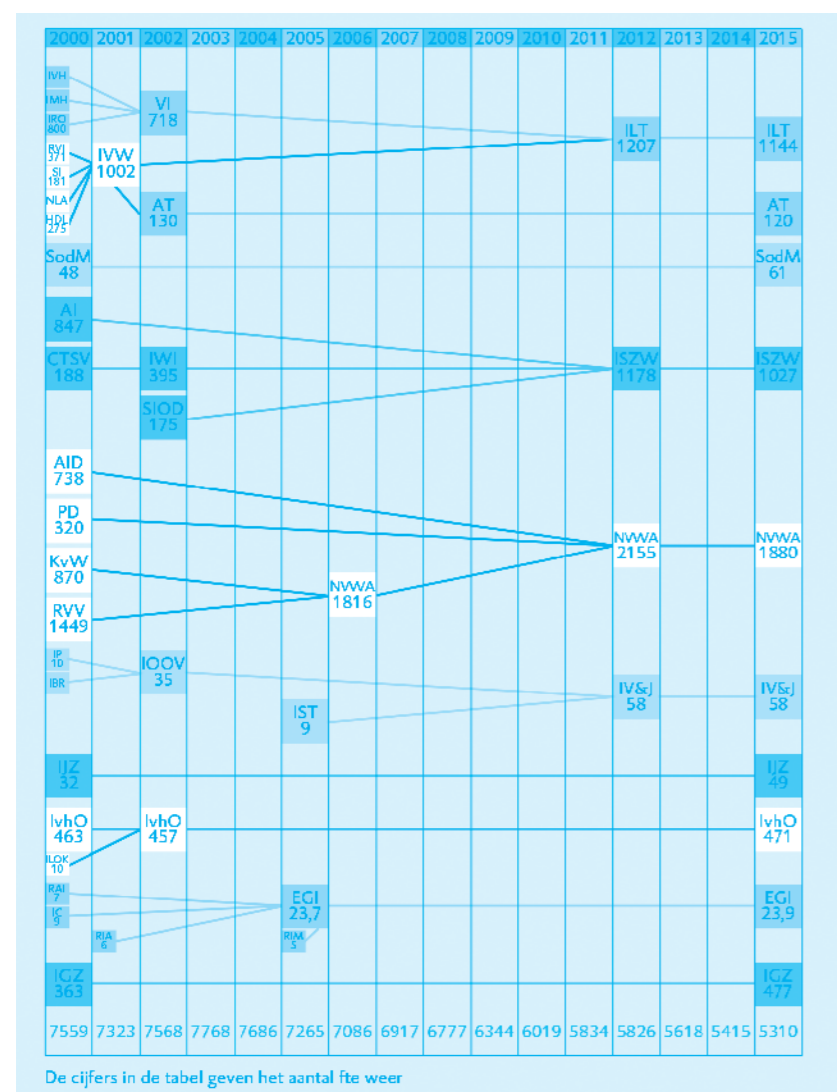
Na onder meer de vorming van de Inspectie Verkeer & Waterstaat in 2001 door samenvoeging van vier inspecties en de vorming van de Voedsel en Warenautoriteit (uit de Keuringsdienst van Waren en de Rijksdienst voor keuring van Vee en Vlees) in 2006, volgde in 2012 de grootste fusiegolf. In dat jaar werden de Inspectie Verkeer en Waterstaat en de VROM Inspectie gefuseerd tot de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT). De Inspectie SZW werd gevormd uit een samenvoeging van drie inspecties: de Arbeidsinspectie, de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) en de Inspectie Werk en Inkomen (IWI). De Voedsel- en Warenautoriteit werd samen met de Algemene Inspectiedienst (AID) en de Plantenziektkundige Dienst (PD) verder gefuseerd tot de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA). En de Inspectie voor Veiligheid en Justitie ontstond door een fusie van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Inspectie voor de Sanctietoepassing (zie ook figuur 2). In 2017 zal de fusie van de Inspectie Jeugdzorg en de Inspectie voor de Gezondheidszorg hieraan toegevoegd worden, als de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd.

Het idee achter de keuze voor fusiepartners, is vooral ingegeven vanuit politieke en departementale inrichtingskeuzen: het clusteren van inspecties die onder één bewindspersoon vallen, zoals de fusie-inspecties ISZW en ILT. Ook de aanstaande fusie van IJZ en IGZ kan in dit licht gezien worden: waar een separate inspectie voor Jeugdzorg ten tijde van het Programmaministerie voor Jeugd & Gezin nog meerwaarde had, is het vanuit de bewindspersonen en het ministerie van VWS logischer om IJZ en IGZ te integreren. De meeste departementen hebben sinds 2012 dan ook nog slechts één inspectie onder zich (uitzonderingen zijn het Ministerie van OCW met de Inspectie van het Onderwijs en de Erfgoedinspectie; en het Ministerie van EZ met de inspecties NVWA, AT en SodM). Het achterliggende idee is dat inspecties binnen een enkel departementsdomein overlap hebben en dat het samenvoegen kan leiden tot efficiency en kwaliteitswinst. Tegelijkertijd zijn inspecties ook voor meerdere bewindspersonen tegelijk gaan werken. Ook dit vergroot de behoefte aan samenwerking en afstemming.

De oproep tot minder toezichtlast en fusies werden zoals gezegd ook gevoed door bezuinigingen en taakstellingen. Vanuit programma's als 'Andere Overheid' en 'Compacte Rijksdienst' werd er ingezet op het verkleinen van de overheid, waarmee

de bezuinigingstrend bij inspecties onderdeel was van bredere bezuinigingsoperaties binnen het Rijk. Deze programma's hadden tot doel te komen tot een compactere overheid met minder personele en financiële middelen, minder regeldruk en toezichtlast en meer verantwoordelijkheden voor burgers, bedrijven en de maatschappij als geheel.

Naar verhouding werd er op fte's meer bezuinigd bij inspecties dan bij de kerndepartementen. Gemiddeld werd het aantal fte's verminderd met 25% tussen 2000 en 2013. Deze vermindering kwam vooral voor rekening van de twee grootste - en net gefuseerde - inspecties: NWWA, ILT en in minder mate ISZW. Het aantal fte's bij kleinere inspecties IGZ, IvhO en IVenJ nam in dezelfde periode juist toe (Van den Broek, 2015).



Figuur 2.2
Fusies van inspecties
(WRR, 2013)

'Samenwerken als manier om publieke waarden te realiseren'

Vertaald naar de context van samenwerking betekent dit dat niet efficiency de primaire stimulans voor samenwerking is of zou moeten zijn, maar dat de toegevoegde waarde en het maatschappelijk effect leidraad is. Dan is niet meer de efficiency van individuele inspecties de maat, maar wordt het effect van gezamenlijk optrekken voor de maatschappij, de overheid, of de betrokken organisaties bepalender.

2.4 Verhoogde inzet op samenwerking

De focus van NPM op efficiëntie en effectiviteit en had als (negatief) bijeffect vergaande fragmentatie van taken en diensten. Deze fragmentatie vergrootte vervolgens de behoefte aan coördinatie en daarmee samenwerking; over organisatiegrenzen heen. De fusiegolf leidde in de praktijk tot de samenvoeging van veel inspecties die onder één bewindspersoon vielen. Dat maakte de coördinatie en aansturing vanuit de top en afstemming tussen inspecties binnen een departement dan wel overzichtelijker, maar het heeft geen betekenis voor vraagstukken die in toenemende mate departementoverschrijdend zijn.

De respons van de kabinetten-Balkenende II en III op de moties-Aptroot was een oproep tot samenwerking tussen de rijksinspecties. In plaats van de vorming van een enkele bedrijfsinspectie, zouden de bestaande inspecties vergaand moeten gaan

samenwerken, om zo dubbele of langs elkaar heen werkende inspecties tegen te gaan, tegenstrijdige eisen in regelingen te detecteren en zo de toezichtlast voor ondertoezichtgestelden te verminderen. Inspecties werden geacht intensief samen te werken (Samenwerkende rijksinspecties, 2012; Tweede Kamer, 2016). Die samenwerking gaf men vorm langs verschillende wegen.

‘Samenwerken voor betere afstemming en meer efficiency’

2.4.1 Vorming van de Inspectieraad

Al vanaf 1997 was er structureel, maar nog vrij informeel, overleg ontstaan tussen de inspecteurs-generaal van de rijksinspecties (eerst Gemeenschappelijk Overleg Inspecties, later IG-beraad). In 2007 ging deze over in de Inspectieraad, een geïnstitutionaliseerde organisatie, waarin de Inspecteurs-Generaal van alle rijksinspecties periodiek overleg voerden over toezicht; ondersteund door een ambtelijk bureau. De opdracht van het kabinet aan de Inspectieraad was om initiatieven te ontwikkelen om onnodige toezichtlast weg te nemen, alsmede in meer algemene zin de samenwerking tussen inspecties vorm te geven. Vanuit de Inspectieraad worden werkprogramma's vastgesteld, zoals de Toezichtagenda 2015 - 2018 van de rijksinspecties (juni 2015).

Daarnaast is er een aantal samenwerkingsexperimenten en heeft iedere inspectie een aantal samenwerkingsverbanden en -afspraken. Voor de Inspectieraad als totaal is samenwerking ook een thema, zoals blijkt uit het citaat uit de Toezichtagenda 2015 - 2018.

SAMENWERKEN AAN EFFECTIEF OP DE SITUATIE GERICHT TOEZICHT

‘Als rijksinspecties werken we al jaren samen: met elkaar, met andere overheden en toezichthouders, met partijen en stakeholders in de werkvelden. Samenwerken moet meerwaarde opleveren. Doel is: een zo effectief mogelijk, op de situatie in het werkveld geënt, toezicht. Een effectieve toezichthouder speelt in op de infrastructuur in een sector en de omgeving daarvan en op het vermogen van bedrijven, burgers of het maatschappelijk middenveld om zelf verantwoordelijkheid te nemen. Met

dat doel voor ogen hebben we de samenwerking afgelopen jaren vormgegeven in uiteenlopende werkvelden als het jeugd domein, de logistiek (havens, Schiphol) en de chemie. We zullen daar samen met beleid en het veld ook de komende tijd aan werken. Op basis van doorlopende werkveldanalyses en probleemsignaleringen. Die samenwerking, het tot stand brengen van op maat gesneden toezichtarrangementen, is vooral het werk van de bij een domein betrokken rijksinspecties. Op gezamenlijk niveau brengen we de voorbeelden van samenwerking en de daarbij gehanteerde aanpakken in beeld en wisselen ze uit met elkaar en met onze maatschappelijke en bestuurlijke omgeving. Ook daartoe dienen de halfjaarlijkse overleggen met beleidsdepartementen.’ - Toezichtagenda 2015 - 2018 van de rijksinspecties, p. 11

2.4.2 Experimenteren met gezamenlijke inspectie

We zien dat inspecties ook in operationele en tactische zin op verschillende manieren de samenwerking opzoeken. We zetten een aantal voorbeelden op een rij:

Samen op inspectiebezoek

In verschillende vormen is er geëxperimenteerd met het intensiveren van samenwerkende inspecties. In 2004 werd vanuit het programma ‘Andere Overheid’ middels tien pilots onderzocht of meer samenwerking tussen rijksinspecties kan leiden tot minder toezichtlast voor bedrijven en efficiënter toezicht voor het rijk. Insteek was het organiseren van gezamenlijke inspectiebezoeken van meerdere inspecties. Uit deze pilots bleek dat het gezamenlijk inspecteren leidde tot minder inspecties per jaar, dat overlap verdween, dat tegenstrijdheden sneller werden opgelost en dat de gezamenlijke inspecties tevens goed waren voor de kennisoverdracht tussen inspecteurs zelf. Aan de andere kant vergden de gezamenlijke bedrijfsbezoeken voor een bedrijf of instelling ook extra tijd, had het een grotere impact op de bedrijfsvoering, kwamen deze bezoeken soms over als een ‘overval’ en werd de meerwaarde van gezamenlijke bezoeken als nihil gezien wanneer deze niet resulteerden in gezamenlijke rapportages.

‘In experimenten zoeken de inspecties de samenwerking op’

Integraal Toezicht Jeugdzaken

In 2004 startte Integraal Toezicht Jeugdzaken als experiment van vijf rijksinspecties (IJZ, IGZ, IvenJ, IvhO en ISZW) op het gebied van jeugd. Politiek sloot deze projectmatige inspectiedienst goed aan op de komst van het toenmalige programmaministerie voor Jeugd in Gezin in 2007; het experiment werd omgezet in een blijvende programmatische samenwerking. De samenwerking ging verder onder de noemer Samenwerkend Toezicht Jeugd, nog steeds de bekendste vorm van samenwerking tussen rijksinspecties. In 2015 is dit uitgebreid naar het Samenwerkend Toezicht Sociaal Domein (STJ/TSD), waarmee de doelgroep werd verbreed van jeugdigen naar kwetsbare burgers en waarbij ook IvhO en ISZW een nadrukkelijker rol kregen.

Eenduidig Toezicht

In reactie op de tweede motie-Aptroot stelde het kabinet in 2006 het programma 'Eenduidig Toezicht' (ET) in, gericht op domeinen waar bedrijven en instellingen de meeste toezichtlast ondervonden. Doel van dit programma was het reduceren van de toezichtlast door rijksinspecties met 25%, onder andere door vermindering van het aantal inspectiebezoeken (bijvoorbeeld maximaal twee bezoeken per jaar in het MKB). Ook moesten de inspecties effectiever worden. Binnen dit programma werd onder meer geëxperimenteerd met het inzetten van een enkele inspecteur namens meerdere inspecties. Zo ging de VWA namens de Arbeidsinspectie het toezicht op de arbeidsomstandigheden in de horeca uitvoeren en werd omgekeerd de controle op het rookverbod in bouw en houtverwerkende industrie uitgevoerd door AI in plaats van VWA. Ook werd er gewerkt met gemeenschappelijke jaarplannen en integrale risicoanalyses in een aantal domeinen.

Vernieuwing Toezicht

Het programma 'Eenduidig Toezicht' ging begin 2008 over in het programma 'Vernieuwing Toezicht', een onderdeel van het programma 'Vernieuwing Rijksdienst'. In 'Vernieuwing Toezicht' was de doelstelling opgenomen om tot een kleiner inspectieapparaat te komen. Het programma ging uit van de gedachte bedrijven en instellingen selectiever (risicogericht) te inspecteren, vertrouwen te geven aan bedrijven die zich goed aan de regels houden en harder op te treden tegen moedwillige overtreders. Veel van de actiepunten uit 'Eenduidig Toezicht' werden in dit programma voortgezet, zoals het vormen van een 'front office' voor bedrijven in enkele domeinen, waaronder horeca, ziekenhuizen, chemie en Schiphol. Een ander gevolg was de invoering van afgestemde, gezamenlijke of overgenomen inspectiebezoeken en de doelstelling van maximaal twee inspectiebezoeken per jaar voor het MKB. Rondom de Jeugdzorg werd een Integraal Toezichtskader Jeugdzaken ontwikkeld, waarbij het toezicht zich zou richten op de gehele keten van jeugdzaken; van onderwijs tot zorg.

Veel samenwerkingsverbanden voor iedere inspectie

Inmiddels heeft vrijwel iedere inspectie een uitgebreid en gevarieerd portfolio aan samenwerkingsrelaties. Zowel structurele samenwerking als incidentele samenwerking rondom een specifiek onderzoek, en van intensieve gezamenlijke programma's of activiteiten, tot lichte vormen van afstemming. En van samenwerking met collega-inspecties tot samenwerking in de keten. In hoofdstuk 3 zoomen we nader in op het samenwerkingslandschap van inspecties.

2.5 Reflectie op de ontwikkelingen

Door de oogblikken heen gekeken naar de diverse ontwikkelingen, valt op dat er in de loop der jaren meer aandacht voor samenwerking is gekomen en dat de impuls voor samenwerking is verschoven. Lange tijd lag er een hoge (politieke) druk op samenwerking voor met name bedrijfsinspecties, gevoed vanuit de behoefte om regeldruk te verminderen. Aanvankelijk was samenwerking dus een antwoord op de vraag hoe om te gaan met operationele overlap (het verminderen van toezichtlast) en tevens het realiseren van efficiëntie in de bedrijfsvoering. Daarmee was samenwerking ook een manier om weerstand te bieden aan de externe druk tot samenvoegingen. Die externe druk komt in golven. In hoofdstuk 4 besteden we daarom expliciet aandacht aan het vraagstuk van fuseren in relatie tot samenwerken.

Meer recent zien we een verschuiving van efficiency naar effectiviteit: toezichtlast lijkt op dit moment niet meer het grootste issue, centraler in de discussie staat het effect van toezicht. Daarmee is samenwerking nadrukkelijk gepositioneerd als middel om betere kwaliteit te realiseren, publieke belangen te dienen en om te gaan met complexiteit. De incentives voor samenwerking komen nu dus meer van binnenuit.

Uit de geschetste ontwikkelingen kunnen we concluderen dat de context van inspecties samenwerking logisch en urgent maakt. In de loop der jaren is er op verschillende gebieden en op verschillende niveaus geëxperimenteerd met samenwerking. In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op het samenwerkingslandschap van inspecties.

Het samenwerkings-landschap van inspecties

In het voorgaande hoofdstuk bespraken we de inspectieontwikkelingen van de afgelopen 25 jaar en zagen we het belang van samenwerken door de jaren heen toenemen. Dit hoofdstuk schetst het huidige samenwerkingslandschap van de rijksinspecties.

We beginnen met een korte introductie op het onderwerp 'samenwerken'. Waar hebben we het over en waarom is het relevant? Vervolgens schetsen we de verschillende arena's waarin inspecties samenwerking aangaan en illustreren deze met voorbeelden en cases, die enerzijds beschrijvend van aard zijn, maar soms illustreren tegen wat voor soort uitdagingen inspecties aanlopen.

Ten slotte besteden we specifiek aandacht aan het vraagstuk 'samenwerken of samengaan', omdat in de geschiedenis en het heden van de inspecties samenwerken vaak in één adem met fuseren wordt genoemd. Fuseren we om beter samen te werken, of werken we samen om een fusie te voorkomen?

3.1 Samenwerking, waar hebben we het over?

Als we het hebben over samenwerken, hanteren we in dit essay de volgende omschrijving:

'Samenwerken tussen organisaties is een vorm van organiseren waarbij mensen uit autonome organisaties ertoe overgaan duurzame afspraken te maken en zo delen van het werk op elkaar af te stemmen. Het leidt tot een diversiteit aan samenwerkingsrelaties die een duurzame intentie hebben, maar wel eindig zijn.' (Kaats en Opheij, 2012, p.37)

Hiermee is samenwerking meer dan een eenmalige, 'transactionele' uitwisseling van bijvoorbeeld producten, diensten of informatie, maar is het tegelijkertijd flexibeler en leniger dan de vorming van een nieuwe institutie, zoals bij een fusie.

Er zijn uiteenlopende redenen waarom organisaties samenwerkingsrelaties aangaan. We noemen hier de belangrijkste, waarvan een aantal in hoofdstuk 2 al naar voren kwam.

- 1** - Allereerst vraagt een toenemende complexiteit om samenwerking, omdat geen enkele organisatie grote, maatschappelijke vraagstukken alleen kan oplossen. Samenwerking en wederzijdse afhankelijkheid zijn hierbij een onvermijdelijk resultaat van een veranderende omgeving.
- 2** - Samenwerking heeft vaak als motief kwaliteit en kennisontwikkeling te bevorderen. Gebruik maken van aanvullende competenties van partners, toegang krijgen tot andere (informatie)bronnen, of het gezamenlijk ontwikkelen van nieuwe kennis, producten of diensten zijn hierbij manieren om de eigen dan wel de gezamenlijke kwaliteit te stimuleren. Kortom: meer effect sorteren door te combineren.
- 3** - Een ander belangrijk motief is het realiseren van kostenvoordelen. Het goed afstemmen van acties in de keten of het gezamenlijk organiseren van bepaalde diensten (in bijvoorbeeld shared service centra) kan efficiency en schaalvoordelen opleveren.
- 4** - Het beschermen of versterken van de eigen positie kan een reden zijn om samenwerking aan te gaan. Voor marktpartijen gaat het dan om het vergroten van de marktpositie. Voor publieke actoren gaat het eerder om het voortzetten van het autonome bestaan.
- 5** - Externe druk is eveneens een krachtige impuls voor samenwerking. Vanuit de politiek, de samenleving of vanuit andere hoeken wordt er een appèl gedaan op organisaties om zich nauwer tot elkaar te gaan verhouden.
- 6** - En tot slot speelt ook de tijdsgeest een rol: samenwerking 'hoort erbij', is in zekere zin 'bon ton' en valt niet meer weg te denken uit de hedendaagse organisatiepraktijk. De verschillende motieven leiden ertoe dat samenwerking vorm krijgt in verschillende

gedaanten: in verschillende maten van intensiteit, in verschillende onderlinge verhoudingen en in uiteenlopende organisatorische vormen. Maar hoe en waarom samenwerking ook tot stand komen, zeker is dat er in iedere samenwerking sprake is van een aantal factoren die ervoor zorgen dat samenwerking behalve potentieel heel waardevol ook behoorlijk ingewikkeld kan zijn.

Zo is er in een samenwerking sprake van een onduidelijk machtscentrum. Want wie is de baas? Uiteindelijk delen alle betrokken partijen een stukje van de macht, al hoeft dit niet evenredig verdeeld te zijn. Samenwerken doe je vaak met een partij die anders is dan jijzelf bent. De aantrekkelijkheid van een samenwerkingspartner is juist dat hij iets anders doet, kan of heeft dan jijzelf. Tegelijkertijd maakt die heterogeniteit het ook lastig om elkaar echt te begrijpen. Daarnaast hebben de samenwerkende partijen vaak te maken met een nieuwe situatie, waarin de relatie, inhoud en proces nog ontwikkeld moeten worden, in een omgeving die waarschijnlijk aan verandering onderhevig is.

Het gaat er bij samenwerking dan ook om condities te creëren voor kansrijke samenwerking:

‘Een samenwerking is kansrijk wanneer mensen en organisaties zich met elkaar weten te verbinden in een betekenisgevend proces dat recht doet aan de belangen en gericht is op een betekenisvolle ambitie. Het is de grote opgave om daarvoor de juiste condities te scheppen.’ (Kaats en Opheij, 2012, p.47)

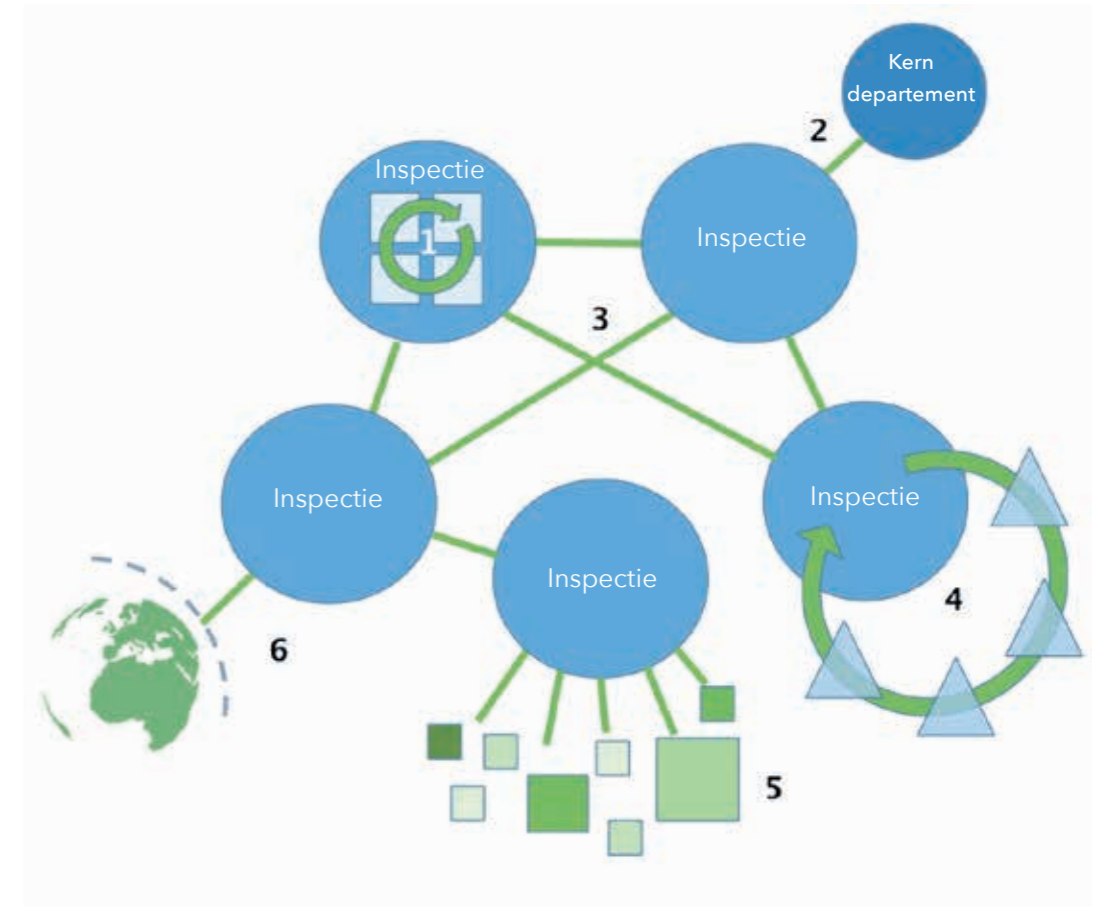
In hoofdstuk 4 komen we hier uitgebreider op terug. De volgende paragraaf geeft inzicht in de specifieke samenwerkingscontext van rijksinspecties: met welke partijen werken zij samen, rondom welk type onderwerpen en welke samenwerkingsverbanden ontwikkelen ze?

3.2 Arena's van samenwerking

Samenwerking doet zich in de context van inspecties op allerlei verschillende gebieden en in allerlei vormen voor. Op hoofdlijnen kunnen we onderscheid maken in zes samenwerkingsarena's: 1) binnen inspecties 2) tussen inspecties en hun kerndepartement 3) tussen inspecties onderling 4) in de inspectieketen 5) met (vertegenwoordigers van) ondertoezichtgestelden en 6) met internationale actoren (figuur 3.1).

Figuur 3.1.
De zes samenwerkingsarena's van inspecties

- 1 Samenwerking binnen inspecties
- 2 Samenwerking met het kerndepartement
- 3 Samenwerking tussen inspecties onderling
- 4 Samenwerking in de inspectieketen
- 5 Samenwerking met veldpartijen
- 6 Internationale samenwerking



We bespreken elk van deze arena's in de volgende alinea's.

3.2.1 Samenwerking tussen onderdelen binnen inspecties

In de loop der jaren zijn veel inspecties grotere organisaties geworden, onder meer door fusies. Tegelijkertijd is het speelveld complexer geworden. Dit zorgt voor extra uitdagingen voor de interne samenwerking. Samenwerking binnen een grote organisatie kan net zo complex zijn als samenwerking tussen organisaties.

In een serie bijeenkomsten die wij hielden met diverse inspecties over het onderwerp 'samenwerken over de grenzen van de eigen organisatie heen' kwam – enigszins tot onze verrassing – het onderwerp interne samenwerking prominent naar voren. Nog voordat men echt kon worden nadenken over samenwerking met externe partijen, bleek dat de samenwerking binnen de eigen organisatie een zeer actueel vraagstuk was. Horizontaal tussen afdelingen en directies, maar ook verticaal tussen organisatieelagen.

HET AFBREKEN VAN 'INTERORGANISATIONELE' GRENZEN

Veel inspecties zijn bezig om hun interne organisatie zo in te richten dat samenwerking tussen kokers wordt bevorderd. Zo werkt SodM aan een matrixorganisatie, gaat ISZW programmatisch werken en wil NVWA toe naar een procesorganisatie. Dat interne samenwerking niet per se vanzelf gaat na een fusie, laat het voorbeeld van de NVWA zien. Na de fusie bleven de voormalige VWA, AID en PD op grotendeels dezelfde wijze naast elkaar functioneren; met het verschil dat de voormalige organisatiegrenzen nu vervangen waren door divisiegrenzen. Op dit moment werkt de NVWA aan een interne kanteling aan de hand van thema's en ketens (zoals de vleesketen).

3.2.2 Samenwerking met het kerndepartement

De verhouding van een inspectie tot het kerndepartement is een bijzondere. De rijksinspecties zijn onafhankelijkheid in hun oordeelsvorming, maar niet onafhankelijk in staatsrechtelijke zin: ze vallen onder directe ministeriële verantwoordelijkheid, omdat ze onderdeel zijn van het ministerie. Dit betekent bijvoorbeeld dat de werkprogramma's of werkplannen van inspecties moeten worden goedgekeurd door de verantwoordelijke minister.

Over deze verhouding zijn in 2016 de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties geschreven (Ministerie van BZK, 2016). Deze aanwijzingen zijn extra van belang nu sommige inspecties voor meerdere ministers werken en inspecties ook meer met elkaar samenwerken om toezicht te houden, zoals bij het Samenwerkend Toezicht Jeugd waarin vijf rijksinspecties een gezamenlijk werkprogramma hebben. De aanwijzingen hebben mede als doel om te bevorderen dat rijksinspecties gemakkelijker met elkaar kunnen samenwerken.

Ondanks de vergelijkbare basis voor alle inspecties, zijn er subtiele verschillen tussen hoe inspecties zich verhouden tot hun kerndepartement. Het gaat dan bijvoorbeeld over de procedures van wederhoor.

VARIATIE IN DE RELATIE TOT HET KERNDAPARTEMENT

'De IVenJ stuurt een vastgesteld rapport naar de bewindspersoon; parallel daaraan ontvangt de verantwoordelijke DG het rapport, die binnen zes weken een beleidsreactie opstelt. De IVenJ houdt in die zin stevig vast aan de onafhankelijke rol. Bij sommige andere inspecties wordt het rapport eerst naar het ministerie gestuurd, alvorens het naar de bewindspersoon gaat.' - **Inspectie VenJ**

'De Erfgoedinspectie is een kleine inspectie. We zijn gehuisvest binnen het ministerie van OCW. Formeel zijn we net als de andere inspecties onafhankelijk, maar zitten wel dichter tegen het kerndepartement aan, zoals het feit dat we aanhaken bij ICT-faciliteiten.' - **Erfgoedinspectie**

3.2.3 Samenwerking tussen inspecties

Er zijn veel voorbeelden van inspecties die bilateraal of in grotere groepen samenwerken, op verschillende niveaus en in verschillende maten van intensiteit. Vaak overlapt dit type samenwerking met de samenwerking in de keten. We noemen hier een aantal voorbeelden van samenwerkingsrelaties tussen inspecties, waarbij we onderscheid maken naar:

- Operationele samenwerking
 - Afstemming, informatie-uitwisseling en signaalfunctie
 - Gezamenlijke inspecties of onderzoeken
 - Taakoverdracht
- Samenwerking op het gebied van bedrijfsvoering
- Samenwerking rondom strategische vraagstukken, inclusief samenwerking in de inspectieraad

Operationele samenwerking: afstemming, informatie-uitwisseling en signaalfunctie

Rondom het primaire proces van inspecteren vinden op tal van plaatsen en momenten lichte vormen van samenwerking plaats. Het gaat dan om zaken als het uitwisselen van informatie of het doorgeven van signalen. De samenwerking is in deze gevallen doorgaans vrij informeel en licht georganiseerd.

Een zwak signaal voor de ene inspectie kan een kan sterk signaal voor de ander zijn. De oog- en oorfunctie, oftewel het oppikken en doorgeven van signalen, krijgt op verschillende manieren vorm. Vaak gaat het om heel informele afspraken en is het sterk afhankelijk van de individuele inspecteur of hij breder kijkt en eventuele signalen doorgeeft aan een collega-inspectie. Soms is het meer georganiseerd en neigt het bijna naar taakoverdracht. Bij werken aan het spoor bijvoorbeeld zijn zoveel regels en veiligheidseisen, dat het voor ISZW een lage risicosector is. Preventief komen zij daar bijna niet, ILT neemt deze taak op zich.

Wat ook meespeelt bij het vormgeven van een oog- en oorfunctie is hoe men omgaat met een signaal. Als de ervaring is dat er weinig respons komt, zal er de volgende keer minder neiging zijn om actief een signaal door te geven. Inspecties geven aan nog niet structureel signalen door te geven of te ontvangen. Zij vermoeden dat hierdoor ook wel eens signalen worden misgelopen.

PRIKKELS EN BARRIÈRES OOG- EN OORFUNCTIE

‘Sinds twee jaar lukt het beter om onderling signalen te delen. We hebben bijvoorbeeld bij ISZW aangegeven van welke partijen wij meldingen en acties van de ISZW willen ontvangen. Als daar nu een melding is, wordt dit over het algemeen doorgezet naar de IvenJ. Het begin is er.’ – **IvenJ**

‘ILT is voor een bepaald werkterrein ten dele bevoegd om ISZW taken uit te voeren. Er ligt een convenant – dat nooit ondertekend is – en ILT-inspecteurs zijn getraind in arbeidsinspectietaken. Maar de details zijn niet uitgewerkt en er is niets mee gedaan. De focus ligt op eigen terrein. We vinden dat onderwerp wel belangrijk als inspectie, maar hebben weinig tijd of capaciteit om het goed te doen. Kort door de bocht gezegd: daar word je aan het eind van de dag niet op beoordeeld. Dat doe je enkel als er politieke druk is.’ – **ILT**

‘Wij komen niet zoveel in de horeca. Maar wanneer wij naar aanleiding van een ongeval in de horeca zijn en zien dat mensen roken, zouden we dat niet snel melden aan de NVWA. Dat voelt voor inspecteurs toch een beetje als klikken.’ – **ISZW**

‘Sinds twee jaar lukt het beter om signalen door te geven en te krijgen. We hebben bij ISZW een lijst met partijen opgevraagd en aangevinkt welke voor ons interessant zijn. Als daar nu een melding is, wordt dit naar ons doorgezet. Dat werkt goed.’ – **IvenJ**

Ook het uitwisselen van informatie is vaak licht georganiseerd en (soms) reactief van aard: wanneer de NVWA bijvoorbeeld een rapport heeft geschreven, wordt daarna nagedacht voor wie dat rapport ook interessant kan zijn. De neiging om aan de voorkant af te stemmen of gezamenlijk op te trekken, is er minder snel.

Onduidelijkheid over wanneer welke gegevens uitgewisseld mogen worden, vormt (nog steeds) een barrière voor informatiedeling. In het rapport ‘Samen Werkt’ (2005) concludeerde men dat vooral sectorale wetgeving – en niet de Wet op Bescherming Persoonsgegevens – een barrière vormt voor gegevensuitwisseling. Belangrijker nog was het gegeven dat er te weinig kennis was over de werkvelden en gegevensbronnen van andere inspecties, om hier adequaat gebruik van te maken. Anno 2017 lijken er nog steeds onduidelijkheid en reserves te zijn over het uitwisselen van gegevens, vooral als het gaat om gegevens van derden. Een structureel probleem is het medisch beroepsgeheim, waardoor samenwerkingspartijen van IGZ een beperkt deel van de informatie krijgen (ook wanneer die informatie binnen de calamiteitencommissie van de instelling zélf wel vrijelijk kan worden gedeeld). Over en weer bestaat het vermoeden dat het medisch beroepsgeheim weliswaar belangrijk is, maar ook wel eens wordt

aangevoerd als reden om niet te hoeven samenwerken. Maar ook los van het medisch beroepsgeheim, is het nog wel eens lastig tot structurele of incidentele informatie-uitwisseling te komen.

INFORMATIE-UITWISSELING: EEN KWESTIE VAN PERSOONLIJKE STIJL

‘Bij ISZW kwam het signaal binnen dat er in de landbouw iets mis is met kippenvangers. Kippen die naar het slachthuis moeten, worden door speciale kippenvangers gevangen. Dat moet ‘s nachts gebeuren. Vroeger werd dit werk door jongeren gedaan, nu door Oost-Europeanen. ISZW wilde graag weten wie die medewerkers zijn. Waar wonen ze? Hoe komen ze hier? Maar er is weinig zicht op deze bedrijven. De NVWA verzamelt informatie in rondom voedselveiligheid en zal dus precies weten waar die bedrijven zitten. Die informatie wilden we graag opvragen. De grondtoon van de medewerkers bleek echter nogal volgens de regels: in plaats van de telefoon te pakken en een vergelijkbare functionaris bij de NVWA te bellen, ging men in eerste instantie op zoek naar een convenant op basis waarvan de benodigde informatie kon worden opgevraagd.’ – **ISZW**

‘Het kwam voor dat de IvenJ een rapport van een andere inspectie over een organisatie dat binnen het toezicht van de IvenJ valt, niet mocht inzien. Die afweging ligt bij de individuele inspecteur. Sommigen verwezen door naar de betreffende organisatie om het rapport op te vragen. Dit is naar zo’n organisatie toe niet uit te leggen, voor toezichthouders komt het ongecoördineerd over.’ – **IvenJ**

Operationele samenwerking: Gezamenlijke inspecties of onderzoeken

Een bekend voorbeeld van gezamenlijke inspecties of onderzoeken, is het al eerder aangehaalde ‘Samenwerkend Toezicht Jeugd / Sociaal Domein’. Op het gebied van jeugd werken IJZ, IGZ en IvenJ al lange tijd samen, rondom jeugd GGZ, LVB, jeugdreclassering en bureau HALT. Zij hebben een Commissie Meldingen Jeugd waar calamiteiten worden beoordeeld en onderzocht. Inspecteurs gaan dan gezamenlijk op pad, of doen huiswerk voor elkaar. Daarnaast wordt samengewerkt met IGZ, IvenJ, IvhO en ISZW op het sociaal domein. Hier heeft de samenwerking primair betrekking op het functioneren van het stelsel: thematisch onderzoeken of de keten goed functioneert, bijvoorbeeld als het gaat om toezicht op wijkteams.

Samenwerking in het primair proces vindt vooral plaats als het heel sectorspecifiek is: zoals gezamenlijke transportcontroles of criminaliteitspreventie. Rond schijnconstructies bijvoorbeeld, werken ILT en ISZW samen, omdat er dan een breder handelingsrepertoire is, er grotere opsporingsbevoegdheden zijn en er zwaarder gehandhaafd kan

worden. En in de haven en de luchtvaart heeft samenwerking een vlucht genomen: inspecteurs komen elkaar tegen bij het fysieke Inspectiepunt. Eén kantoor bij de haven en op Schiphol, waar permanent eerste- en tweedelijnstoezicht aanwezig is. Soms zijn deze in hoge mate georganiseerd (zoals bij STJ/TSD), soms gaat het om individuele inspecteurs die elkaar weten te vinden en met elkaar optrekken, zonder dat dit wellicht bij de organisatie bekend is.

In de samenwerking tussen inspecties worden allerlei verschillen tussen inspecties zichtbaar. Vaak gaat het om relatief kleine, praktische dingen als regels omtrent rustpauzes: zo rust de ene inspectie om de drie uur, de andere om de vier uur. En wanneer AT samenwerkt met een partij als ACM lopen zij tegen een verschil in werkwijze aan: koop je het product in de winkel of eis je het op? AT koopt, want zij haalt het uit elkaar. ACM verordonneert en brengt het na testen terug. Vaak zijn verschillen in procedures merkbaar in de samenwerking, maar zijn zij niet problematisch. Dit lost zich al doende wel op.

GEZAMENLIJKE PROJECTEN

'Met de NVA en ILT voerde AT een onderzoek uit naar de naleving van de producteisen die gelden voor LED-verlichting. Ieder vanuit zijn eigen rol: het product moet veilig zijn, mag geen schadelijke stoffen bevatten en mag geen storingen geven op andere apparatuur. Een product, zoals een LED-lamp, moet aan veel verschillende wetgeving voldoen. Daarom wordt in een pilot samengewerkt. Na een initiële stroeve start, omdat het wennen was om pragmatisch en flexibel om te gaan met de eigen procedures, werd de samenwerking succesvol, door enerzijds betere duiding en instructie van leidinggevendenden aan uitvoerenden (hoe, waar en tot hoever mag je omwille van de gezamenlijkheid afwijken van de eigen procedures) en anderzijds door een bewustere keuze voor uitvoerenden met goede samenwerkingscompetenties.' - AT

'Samenwerking met meerdere toezichthouders, bijvoorbeeld binnen het Toezicht Sociaal Domein/Samenwerkend Toezicht Jeugd (TSD/STJ), is soms lastig: inspecties hebben hun eigen werkwijzes en iedereen moet water bij de wijn doen om te komen tot een gezamenlijke werkwijze. Het is de uitdaging om die gezamenlijke werkwijze ook binnen de eigen organisatie ingebed te krijgen.' - IJZ

Operationele samenwerking: taakoverdracht

Bij taakoverdracht worden bepaalde inspectietaken van de ene inspectie overgedragen naar de andere. Taken en bevoegdheden worden dan structureel gemandateerd aan een andere inspectie, maar de eindverantwoordelijkheid blijft bij de oorspronkelijke inspectie. Vaak wordt de overnemende partij hiervoor opgeleid door de overdra-

gende partij. Een bekend voorbeeld is het toezicht op boorplatforms door SODM, waar inspecteurs al lange tijd naast toezicht op veiligheid ook toezicht houden op arbeidsomstandigheden (ISZW) en milieuzaken (ILT) en tevens een aantal meettaken uitvoeren (AT). Op vergelijkbare wijze doet ILT een aantal meettaken voor AT bij de scheepvaart.

RISICO IS IN THE EYE OF THE BEHOLDER

'In de Rotterdamse haven komen veel dingen samen. Er kunnen levensgevaarlijke situaties ontstaan en er zijn dus veel toezichthouders aanwezig. Hoewel in de scheepvaart de arbeidsomstandigheden van grote invloed zijn op de veiligheid en dus voor ILT belangrijk zijn, scoort deze sector voor ISZW niet hoog in de risicoanalyse. Er zijn al veel toezichthouders en er zijn veel regels, protocollen en veiligheidseisen. Datzelfde geldt ook voor het werken aan het spoor, transport van voedsel of van gevaarlijke stoffen. In die situaties neemt ILT de taken waar en is ISZW alleen reactief betrokken.' - ISZW

Samenwerking op gebied van bedrijfsvoering

Samenwerking rond bedrijfsvoeringsonderwerpen is hoofdzakelijk gericht op het leren van elkaar. Zo is er een werkgroep ICT die met elkaar denkt over de ICT-uitdagingen. Bij het systeem 'Inspectieview' gaat de bedrijfsmatige samenwerking verder: hier is sprake van een systeem dat als een soort schil over de informatiesystemen van een aantal inspecties ligt en informatie hieruit kan ophalen en uitwisselen. Het systeem wordt vooral gebruikt door bedrijfsinspecties: ISZW en ILT. Ook ketenpartners maken er gebruik van, zoals de douane en bij 'Inspectieview-Binnenvaart' het Havenbedrijf Rotterdam en de politie. Andere inspecties maken niet of slechts beperkt gebruik van 'Inspectieview', bijvoorbeeld omdat de focus op bedrijven voor hen niet relevant is, of omdat de focus nog ligt op het optimaliseren van de eigen informatiehuishouding.

Samenwerking in de inspectieraad en samenwerking rond strategische vraagstukken

Naast bilaterale samenwerking tussen inspecties rondom vaak operationele taken, treffen de inspecties elkaar ook in de Inspectieraad. In de Inspectieraad - en de thematische werkgroepen die eronder hangen - komen vraagstukken aan bod waar veel inspecties mee te maken hebben. Een voorbeeld van zo'n vraagstuk is risico-gericht toezicht. Ook worden vanuit de Inspectieraad diensten ontwikkeld waar de verschillende inspecties van kunnen profiteren. Een voorbeeld van zo'n gezamenlijke dienstverlening is de Academie voor Toezicht.

LEREN VAN EN MET ELKAAR

‘Met sommige strategische vraagstukken krijgen vrijwel alle rijksinspecties te maken. Dan is het prettig als je met elkaar en van elkaar kan leren. De NVWA werkt samen met andere rijksinspecties rondom strategische vraagstukken: vraagstukken waarmee alle inspecties te maken krijgen, zoals openbaarmaking gegevens, filmen, drones, visienota’s en privacy. En ook voor nieuwe instrumenten wordt de kunst afgekeken bij andere inspecties, bijvoorbeeld voor risicogericht toezicht, waarbij de NVWA, die bezig is met een inhaalslag, kan leren van bijvoorbeeld voorloper ISZW.’ – **NVWA**

Vooraf voor kleinere inspecties of inspecties die achterlopen op bepaalde onderwerpen, zoals risicogericht toezicht, is de samenwerking met andere inspecties van groot belang. Bij inspecties die met forse taakstellingen te maken hebben gehad, is de strategische denkcapaciteit kwetsbaar geworden, waardoor er meer behoefte is aan het gebruik maken van de denkcapaciteit van andere inspecties. Dit betekent voor enkele grote en voorlopende inspecties dat zij anderen minder nodig hebben dan omgekeerd: dit kan leiden tot een reflex van ‘afhouden’.

3.2.4 Samenwerking in de keten

Samenwerking in de inspectieketen is voor de meeste inspecties de belangrijkste vorm van samenwerking, omdat het direct raakt aan het eigen primaire proces. Hierbij gaat het om samenwerking met andere toezichthouders en overheidsdiensten die deel uitmaken van de eigen, sectorale inspectieketen. Het kan bijvoorbeeld gaan om rijksdiensten zoals de Belastingdienst/Douane/FIOD, markttoezichthouders, de nationale politie en het OM, of om regionale en lokale toezichthouders, zoals gemeenten, provincies, waterschappen, brandweer en veiligheidsregio’s.

SAMENWERKING IN DE KETEN

‘ISZW heeft vooral behoefte aan informatie over alle bedrijven: informatie van de Belastingdienst, het UWV en SZW (voor risicoanalyse door de econometristen van de afdeling Onderzoek en Analyse). Dat is voor ons belangrijker dan informatie van collega-inspecties. Het achterliggende idee is dat als een bedrijf het met de belasting niet zo nauw neemt, het zich mogelijk op andere terreinen (milieu, arbeidsomstandigheden) ook niet aan de regels houdt.’ – **ISZW**

‘IJZ heeft regelmatig te maken met gemeentelijke toezichthouders Wmo. Er is een protocol met VNG, maar samenwerking staat nog in de kinderschoenen. Voor de gemeente is dit toezicht nieuw. We helpen hen bij de scholing. In het samenwerkingsprotocol met VNG zijn de rollen vastgelegd: wie doet wat bij een calamiteit? Het toezicht bij gemeenten verschilt sterk: sommige gemeenten zijn al heel ver, andere hebben nog vrijwel niets. Er is wel een spanningsveld: gemeenten moeten het zelf leren doen, maar wij willen ook dat het goed gebeurt. Dus soms hebben we de neiging toch taken weer naar ons toe te trekken.’ – **IJZ**

‘Voor ons werkveld werken we nauwelijks samen met andere inspecties. De Erfgoedinspectie werkt vooral veel samen met de Douane en het OM, bijvoorbeeld rondom illegale kunsthandel. De samenwerking met de Douane is vrij informeel georganiseerd. Er zijn bijvoorbeeld geen piketdiensten, maar de douanebeambten hebben de mobiele nummers van de inspecteurs, waardoor zij elkaar weten te vinden, ook als er ‘s nachts iets wordt aangetroffen.’ – **Erfgoedinspectie**

‘Op operationeel niveau werkt de ILT op het domein van transport samen met ISZW, de politie en douane, onder meer in het Transport Informatie Expertise Centrum (TIEC), van waaruit gezamenlijke onderzoeken worden gedaan naar bijvoorbeeld schijnconstructies en overtredingen ten aanzien van arbeidstijden. Op operationeel niveau gaat dat heel goed: het hangt erg op mensen die elkaar kennen. De strategische kant blijft wat liggen, bijvoorbeeld als het gaat om het gebruiken van belastinggegevens. Rondom gevaarlijke stoffen is er een goede samenwerking met de Douane, waar op vrij informele en laagdrempelige wijze informatie-uitwisseling plaatsvindt.’ – **ILT**

3.2.5 Samenwerking met het veld

Samenwerking met het veld betekent in de praktijk meestal overleg met branches en koepels. Voor de verhouding met de ondertoezichtgestelden geldt vooral: afstand bewaren en zorgen dat inspecteurs en instellingen/bedrijven niet verstrengeld raken. Om die reden wordt bijvoorbeeld periodiek gerouleerd. Samenwerking met het veld vindt vooral plaats via koepels. Per sector zijn er grote verschillen in intensiteit. De mate van 'volwassenheid' van de sector is hierbij een belangrijke factor. In de gezondheidszorg en jeugdzorg heeft het veld een belangrijke plek in het toezicht en ook in het onderwijs is intensief contact met koepels en hebben de raden een eigen code 'Goed Bestuur'.

HET RESULTAAT TELT

In de gezondheidszorg zijn er wettelijk gezien open normen, die worden ingevuld door het veld. Het veld (i.e., de beroepsgroep) formuleert dus de kwaliteitsnormen en -kaders. De inspecties hanteren hun eigen toetsingskader, dat grotendeels gebaseerd is op het kwaliteitskader van het veld (Eindverslag Vertaling van veldnormen naar toezichtskader, 2016).

'Goede samenwerking is een belangrijke voorwaarde voor goede zorg en voor goed gebruik van indicatoren in de zorg. Daarom zijn de noodzakelijke voorwaarden voor goede samenwerking in de zorg dit jaar het thema van 'Het Resultaat Telt', 2014.

Voorbeelden van goede en slechte samenwerking zijn opgenomen om te helpen bij het uitwerken van voorwaarden, zoals een gemeenschappelijke doelstelling en het opbouwen van onderling vertrouwen. De 'Kwaliteitsindicatoren voor ziekenhuizen' vormen een belangrijke basis onder het risicogestuurd toezicht op de ziekenhuizen. Deze indicatoren (basisset ziekenhuizen) worden in samenspraak met de Federatie Medisch specialisten, de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen (NVZ), de Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra (NFU) en Verpleegkundigen & Verzorgenden Nederland (V&VN) opgesteld. Het is een unieke samenwerking waarin ieder zijn eigen rol en verantwoordelijkheid heeft en zowel de individuele als gezamenlijke belangen gediend worden.' - 'Het Resultaat Telt', 2014

Er zijn ook sectoren waar de organisatiegraad en volwassenheid veel lager liggen en waar vormen van systeemtoezicht of horizontaal toezicht (nog) niet passend of gewenst is. In het werkveld van de NVWA bijvoorbeeld, wordt wel gekeken hoe kwaliteitssystemen gebruikt kunnen worden, maar leidt het gebruik niet automatisch tot minder frequent toezicht. De voedselschandalen van enkele jaren geleden hebben onder meer geïllustreerd dat certificaten aan de voorkant geen garanties geven voor gewenst gedrag.

In sommige velden zijn überhaupt nog geen kwaliteitssystemen of door het veld ontwikkelde kwalitatieve normen of kaders. In dergelijke werkvelden is het contact met vertegenwoordigers van ondertoezichtgestelden meer gericht op het onderhouden van een relatie dan daadwerkelijke samenwerking; of is er pas recent regulier overleg.

3.2.6 Internationale samenwerking

Voor sommige inspecties blijft de keten niet beperkt tot de grenzen van Nederland. Voor Agentschap Telecom bijvoorbeeld, zijn voor afspraken over onder andere de verdeling van radiofrequenties de belangrijkste samenwerkingspartners buitenlandse overheden en toezichthouders. Radiofrequenties en ether houden zich immers niet aan landsgrenzen. En ook bij productveiligheid, farmacie en bij activiteiten in de haven en op Schiphol zijn buitenlandse stakeholders belangrijke samenwerkingspartners voor verschillende inspecties. Door cultuurverschillen brengt internationale samenwerking specifieke uitdagingen met zich mee. Die cultuurverschillen kunnen opmerkelijke situaties opleveren.

CULTUURVERSCHILLEN IN INTERNATIONALE SAMENWERKING

'De regel dat er op een product een EC markering moet zitten, wordt de regelgeving in verschillende landen anders opgevat. Apple had een iPhone op de markt gebracht, waar het EC logo ingegraveerd was - en niet erop gedrukt, zoals eerder het geval was. Duitsland keurde dit niet goed, want de regel zegt dat het logo 'op' het product moet staan, niet erin.' - AT

3.2.7 Samenwerking als ontluikend perspectief

Het is ons opgevallen dat het onderwerp samenwerking een belangrijk aandachtsgebied is voor de verschillende inspecties. Er is aandacht voor, interesse in en behoefte aan. Dit bleek bijvoorbeeld ook uit de spontane verbintenissen die in de bijeenkomsten werden gelegd tussen mensen die zonder dat ze dat van elkaar wisten met dezelfde uitdagingen of thematiek worstelden.

Tegelijkertijd constateren we dat er nog geen actieve reflex is om zelf op zoek te gaan naar partners. De ontmoetingen zouden het liefst georganiseerd of gefaciliteerd moeten worden en er worden belemmeringen ervaren die vaak te maken hebben met de waan van de dag. Om samenwerking echt in de haarvaten op te nemen, vergt erkenning van de relevantie van het onderwerp op alle organisatielagen, een serieuze aanpak en een cultuuromslag. Hier komen we in hoofdstuk 4 op terug.

3.3 Verwarring over samenwerken versus fuseren

Het verantwoorde en integere verloop van maatschappelijke processen ligt in toenemende mate onder het vergrootglas van media, burgers en politiek. Er wordt een steeds hoger niveau van inspectiekwaliteit verwacht. Het leidt tot diepere specialisaties in het inspectiewerk. Tegelijkertijd is er de noodzaak tot coördinatie en afstemming, soms eenvoudigweg omdat inspectiewerk op dezelfde locaties plaatsvindt, soms omdat verschillende soorten inspectiewerk zich op verschillende facetten van eenzelfde situatie of verschijnsel richten. Er is kortom, druk van buiten om te komen tot meer afstemming en meer samenwerking. In sommige gevallen wordt die externe druk op samenwerking vrij letterlijk vertaald naar de wens dat inspecties zich in grotere, meer geïntegreerde organisaties zouden moeten bundelen in de veronderstelling dat dat ook automatisch leidt tot betere samenwerking. In hoofdstuk 2 zagen we dat het discours over samenwerking inderdaad bij tijd en wijle wordt gekleurd door een fusievraagstuk: het begrip samenwerking wordt dan gebruikt om aan te sturen op samengaan, of juist ingezet als alternatief voor fuseren.

Externe druk kan nuttig zijn om doorbraken te realiseren. Het kan daarentegen ook leiden tot ad hoc en opportunistisch gedrag: we gaan hals over kop allerlei samenwerkingsinitiatieven ontplooiën zonder dat we echt begrijpen hoe samenwerking werkt en zonder dat we weten op welke terreinen samenwerking nuttig is en op welke juist niet. Het kan ook leiden tot bezwerend gedrag: we laten zien dat we al erg veel doen op het gebied van samenwerking om ons te beschermen tegen de externe druk. Vaak leidt dit eerder tot vermindering van de aandacht voor samenwerking dan tot versterking ervan.

In deze paragraaf geven we vanuit samenwerkingsperspectief een aantal reflecties op de discussie 'samenwerken of samengaan'. Fuseren kan voordelen bieden: veelal hebben die te maken met controle en schaal. Als je alles onder een dak georganiseerd hebt, kan dat leiden tot schaaffecten, snellere besluitvorming, daadkracht, en heldere verantwoording. Fuseren zorgt er evenwel niet voor dat samenwerking niet meer nodig is of beter wordt. Sterker nog, het roept eerder nieuwe samenwerkingsvraagstukken op. We concluderen dat het ons inziens niet zou moeten gaan over de afweging 'samenwerken of samengaan', noch over de vraag hoe rijksinspecties moeten samenwerken, maar over de vraag hoe betekenisvolle samenwerking gecreëerd kan worden ten dienste van de kerntaak van inspecties. Oftewel: op welke domeinen, rondom welke maatschappelijke opgaven en met welke partijen kan samenwerking meerwaarde creëren voor het veld, het Rijk en de maatschappij als geheel?

3.3.1 Samengaan: noch vervanging noch garantie voor samenwerking

Allereerst is een fusie geen garantie voor een betere interne samenwerking. Fusies leiden tot grotere organisaties; en wanneer organisaties groeien, worden taken en verantwoordelijkheden verder opgedeeld om de organisatie beheersbaar te houden. Deze onderdelen kunnen binnen de muren van de nieuwe organisatie als vrijwel geheel zelfstandige en afzonderlijke onderdelen blijven opereren. Organisatiegrenzen worden dan vervangen door divisiegrenzen. Het samenvoegen van organisaties leidt er niet automatisch toe dat er tussen de nieuw gevormde divisies wordt samengewerkt. Samenwerking binnen organisaties is ook niet per definitie gemakkelijker dan tussen organisaties: in grote organisaties is het vaak net zo ingewikkeld de samenwerking over de grenzen van directies en afdelingen te organiseren, als met andere organisaties.

Een tweede notie is dat fuseren zeker de eerste periode een negatief effect heeft op externe samenwerking. Een nadelig bijeffect van fuseren is namelijk dat het leidt tot een periode van navelstaren: door de interne veranderingen en focus op het hergroeperen van de nieuwe organisatie is er weinig ruimte, energie en prioriteit om buiten de organisatie te kijken. Van externe gerichtheid en samenwerking komt de eerste jaren dan ook doorgaans weinig terecht. De ervaring leert bovendien dat naarmate organisaties groter zijn, ze meer op zichzelf en de interne coördinatievraagstukken gericht zijn en minder op samenwerking met andere partijen rond maatschappelijk betekenisvolle vraagstukken.

Tot slot leidt het verleggen van grenzen per definitie weer tot nieuwe grenzen, die op hun beurt ook weer overbrugd moeten worden. Met iedere indeling, ongeacht of deze nu langs de lijn van departementen, functies of werkvelden is, worden kunstmatige grenzen opgetrokken, die in een complexe en altijd veranderende omgeving door overheden overbrugd zullen moeten worden. Als het doel is om te komen tot beter afgestemd beleid en diensten, is een structuurverandering alleen dus niet genoeg. Veranderingen in onder meer cultuur, processen en vaardigheden zijn dan nodig om te komen tot een omgeving die gericht is op het overbruggen van grenzen en dus het opzoeken van samenwerking (Christensen & Lægheid, 2007; Ling 2002).

3.3.2 Samenwerking houdt niet op bij de grenzen van het rijk

In dit hoofdstuk constateerden we dat er op hoofdlijnen zes samenwerkingsarena's zijn, waarmee inspecties te maken hebben. Al deze arena's kennen hun eigen dynamiek en uitdagingen. Hoewel de discussie over 'samenwerken of samengaan' zich beperkt tot de context van de rijksinspecties zelf, is de samenwerking met andere (keten)partijen frequenter en in veel gevallen voor de inspecties zelf, relevanter. Tevens is hier meer winst te behalen: waar het gaat om het terugdringen van toezichtlast, komt uit evaluaties naar voren dat niet de rijksinspecties, maar vooral inspecties van decentrale overheden en andere toezichthouders bijdragen tot de ervaren toezichtlast (Inspectieraad, 2009).

Inspecties worden geconfronteerd met steeds wisselende gecompliceerde vraagstukken. Eén organisatie alleen is niet in staat om een gecompliceerd vraagstuk te adresseren. Er zijn steeds wisselende combinaties van organisaties nodig om vraagstukken het hoofd te bieden. Dit pleit ervoor liever méér gespecialiseerde organisaties te hebben – die in wisselende combinaties kunnen reageren op vraagstukken – dan grote instituties die minder gevoelig zijn voor de vraagstukken in het veld. Het pleit ervoor tevens te investeren in het professioneel organiseren van samenwerking en het bouwen aan een samenwerkingsvaardige organisatie, omdat alle samenwerkingsarena's daar baat bij hebben.

3.3.3 Samenwerking biedt broodnodige flexibiliteit

Het speelveld en de spelregels veranderen. Door nieuwe technologieën, nieuwe en niet-traditionele spelers op de markt (denk bijvoorbeeld aan softwaregiganten die de autobranche betreden) blijft het speelveld steeds in beweging.

Dat betekent voor inspecties dat er (steeds) nieuwe samenwerkingsbehoeften ontstaan voor het toezicht op een specifiek terrein. Het samenwerkend toezicht op ledlampen is hiervan een voorbeeld (NWWA, 2013). In dit project werkten de inspecties ILT, AT en NWWA samen om deze relatief nieuwe en innovatieve productgroep te onderzoeken op gevaarlijke stoffen en ecologisch ontwerp (domein ILT), elektromagnetische straling (AT) en productveiligheid (NWWA).

De grotere onvoorspelbaarheid van ontwikkelingen en een hoge snelheid van veranderingen, vragen een groot adaptief vermogen van het openbaar bestuur (Studiegroep Openbaar Bestuur, 2016). De kunst in dit veranderende speelveld is om te werken aan een cultuur waarin het gewoon en gewenst is om over de grenzen van de eigen organisatie heen te werken. Voor bestuurlijk aanpassingsvermogen worden omgevings sensitiviteit en samenwerkingsvaardigheid als competentie steeds belangrijker. Minstens zo belangrijk als structuur zijn niet-hiërarchische samenwerking tussen overheden, regelings- en handelings-ruimte, ruimte voor verschillende arrangementen en oplossingen. Daarmee is de definitieve keuze voor geïntegreerde en gefuseerde structuren ook een risico.

Het steeds nadrukkelijker denken in termen van samenwerking kan op den duur vragen oproepen met betrekking tot de grenzen van de organisatie: beperkt deze zich tot de 'juridische eenheid' van de organisatie en de werknemers die op de loonlijst staan, of strekt het verder en rekenen we daar ook de leden van het netwerk rondom de organisatie toe, die mede inhoud geven de zogenaamde extended enterprise?

3.4 Reflectie: het samenwerkingslandschap nader bekeken

In dit hoofdstuk hebben we ingezoomd op het samenwerkingslandschap van rijksinspecties. De term landschap is niet voor niets gekozen: samenwerking is in inspectieland een verschijnsel dat vele gezichten heeft. Zo is de samenwerking met collega-inspecties en ketenpartners qua aard en intensiteit van heel andere orde dan dat met vertegenwoordigers van ondertoezichtgestelden.

Ook tussen inspecties onderling is sprake van een brede waaier aan samenwerkingsrelaties. In hoofdstuk 2 constateerden we een verschuiving van samenwerking vanuit efficiëntiemotieven naar samenwerking vanuit kwaliteitsmotieven. In dit hoofdstuk zien we dat dit gepaard gaat met een verschuiving van focus van de samenwerking binnen de arena van samenwerkende rijksinspecties: waar de druk eerst lag op vooral operationele samenwerking tussen rijksinspecties, wordt vanuit de intrinsieke behoefte van inspecties juist de strategische samenwerking belangrijker. Inspecties zoeken elkaar nu vaker op rond strategische vraagstukken en instrumenten waarmee alle inspecties te maken krijgen. Denk aan risicogericht toezicht, open data en big data, openbaarmaking gegevens en privacy.

We kunnen uit deze verkenningen concluderen dat samenwerking een gemeenschappelijk thema is. Er is vanuit vele inspecties aandacht voor, maar van vergaande professionalisering lijkt nog geen sprake te zijn. In het volgende hoofdstuk gaan we hier nader op in. We zoomen daarbij met name in op de samenwerkingsarena's van de keten en tussen inspecties.

Creëren van condities

Op basis van de voorgaande hoofdstukken kunnen we gerust stellen dat samenwerking een steeds belangrijker thema is geworden bij inspecteren en dus bij inspecties. Impact en effect van inspecteren wordt beter door samenwerking tussen inspecties, hun ketenpartners en een goede verhouding tot het werkveld. De urgentie en de externe druk zijn er en ook is er het bewustzijn dat er mooie kansen blijven liggen als er niet wordt samengewerkt. Tegelijkertijd zien we ook signalen dat 'samenwerking' op werkvloeren nog geen natuurlijke reflex of praktijk is en dat er belemmeringen bestaan voor het opzoeken of onderhouden van samenwerkingsrelaties.

In het managementdomein van allianties en netwerken is er veel aandacht geweest voor de totstandkoming van samenwerkingsvormen, maar er is steeds meer aandacht voor de vraag wat we kunnen doen om de samenwerkingsvaardigheden van organisaties te vergroten. Hoe creëren we de beste condities om effectief te zijn in samenwerking? En hoe kunnen we door middel van samenwerking effectief zijn in onze rol en taak?

In dit hoofdstuk schetsen we aanknopingspunten waarmee inspecties aan de slag kunnen om de kansen die samenwerking biedt te verzilveren. We bieden handvatten voor de wijze waarop de juiste condities voor samenwerking gecreëerd kunnen worden.

4.1 Het vraagstuk centraal

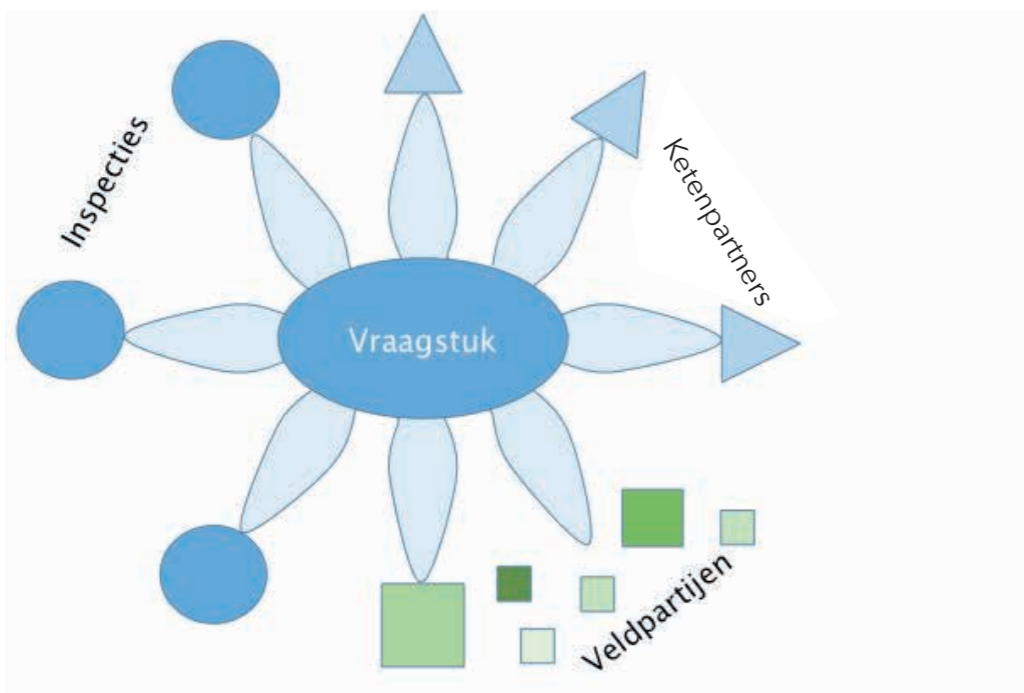
Inspecties krijgen te maken met tal van complexe vraagstukken. Door de oogharen heen kunnen we vier typen vraagstukken onderscheiden:

- 1** - Maatschappelijke vraagstukken: hier staat een sociaal-maatschappelijk vraagstuk in al haar complexiteit centraal, zoals jeugd, asbest, of fraude in de zorg.
- 2** - Sectorale vraagstukken: vraagstukken die specifiek betrekking hebben op een (sub) sector, zoals offshore of de uitzendbranche.
- 3** - Geografische vraagstukken: vraagstukken die direct gelieerd zijn aan een specifiek geografisch gebied, zoals Schiphol, de Maasvlakte, of de Botlek.
- 4** - Thematische vraagstukken: vraagstukken die inspectie-overstijgend zijn en vaak meer te maken hebben met instrumentarium en innovatie, zoals big data of het gebruik maken van elkaars informatie.

Complexe vraagstukken vragen om samenwerking in wisselende samenstellingen, met wisselende expertises, competenties en bevoegdheden. Vaak ontwikkelen complexe vraagstukken zich ook in de tijd, waardoor dat vraagstuk na verloop van tijd een andere samenstelling nodig heeft..

Je werkt niet samen om het samenwerken. De inhoudelijke opgave en gedeelde ambitie moeten het vertrekpunt zijn van iedere samenwerking. Het moet écht ergens over gaan, van betekenis zijn en iets opleveren.

Dat betekent dat inspecties zich de vraag moeten stellen waar hun prioriteit ligt. Als die prioriteit ligt bij het ordentelijke verloop van een bepaald maatschappelijk proces, staan de samenwerkingsrelaties die zij aangaan in de eerste plaats in het teken van deze ambitie en opgave. Dat beïnvloedt welke inspectiesoorten nauw met elkaar verbonden moeten zijn, welke ketenpartners nodig zijn en hoe en in welke mate verbinding met het werkveld kan worden georganiseerd. Anders gezegd: de samenwerkingsmodellen die je kiest (verbinding met wie, mate van verbinding, vormgeving van de verbinding) zijn nauw verbonden met de ambitie die je hebt en de prioriteiten die je stelt.



Figuur 4.1
Het vraagstuk centraal

Als je de inhoudelijke opgave als vertrekpunt neemt, betekent dat ook dat men niet tot samenwerking moet overgaan als er niet afdoende belang is voor de betrokken organisaties. De legitimatie voor samenwerking valt weg als er niet duidelijk gemaakt kan worden wat het onderwerp van samenwerking is, wie daarbij betrokken moeten zijn en wat het doel van deze samenwerking zou moeten zijn. Samenwerken - of erger het opstellen van convenanten en 'lijstjes' met samenwerkingspartners om maar te laten zien dat er 'veel' of 'genoeg' wordt samengewerkt, voegt aan de inhoudelijke opgaven niets toe. Dat leidt eerder tot minder inzet en energie, dan tot vruchtbare samenwerking.

Kortgezegd: doe het niet als je niet kunt legitimeren waarom het nodig is, of als niets of niemand er belang bij heeft.

4.2 Samenwerking versterken

Er wordt door inspecties veelvuldig gebruik gemaakt van het instrument 'samenwerking'. Er zijn veel voorbeelden te noemen waar sprake is van intensieve samenwerking binnen de verschillende arena's waarbinnen inspecties actief zijn.

Tegelijkertijd zien we dat samenwerking overwegend intuïtief wordt benaderd en het structureel gebruik van methoden en instrumenten voor alliantie management nog beperkt is. Daarnaast merken we op dat het potentieel voor samenwerking veel groter is dan nu wordt benut. Samenwerking wordt niet als een gemeenschappelijk thema of gedeelde opgave ervaren, terwijl dat het wel is of kan zijn. Uit gesprekken blijkt dat er voor professionele reflectie op het thema onvoldoende tijd, prioriteit en platform is.

In het innovatieadoptieproces (awareness - interest - evaluation - trial - adoption) lijken inspecties zich in het stadium van trial te bevinden waar het gaat om professionele samenwerking (Rogers, 2003). Het bewustzijn van het belang van het onderwerp is mede onder invloed van externe druk aanwezig. Er zijn al allerlei initiatieven op het gebied van samenwerking. Het komt er nu op aan om de vervolgstap te maken: de initiatieven evalueren, lessen trekken en met een beter begrip van het thema doorzetten op samenwerking.

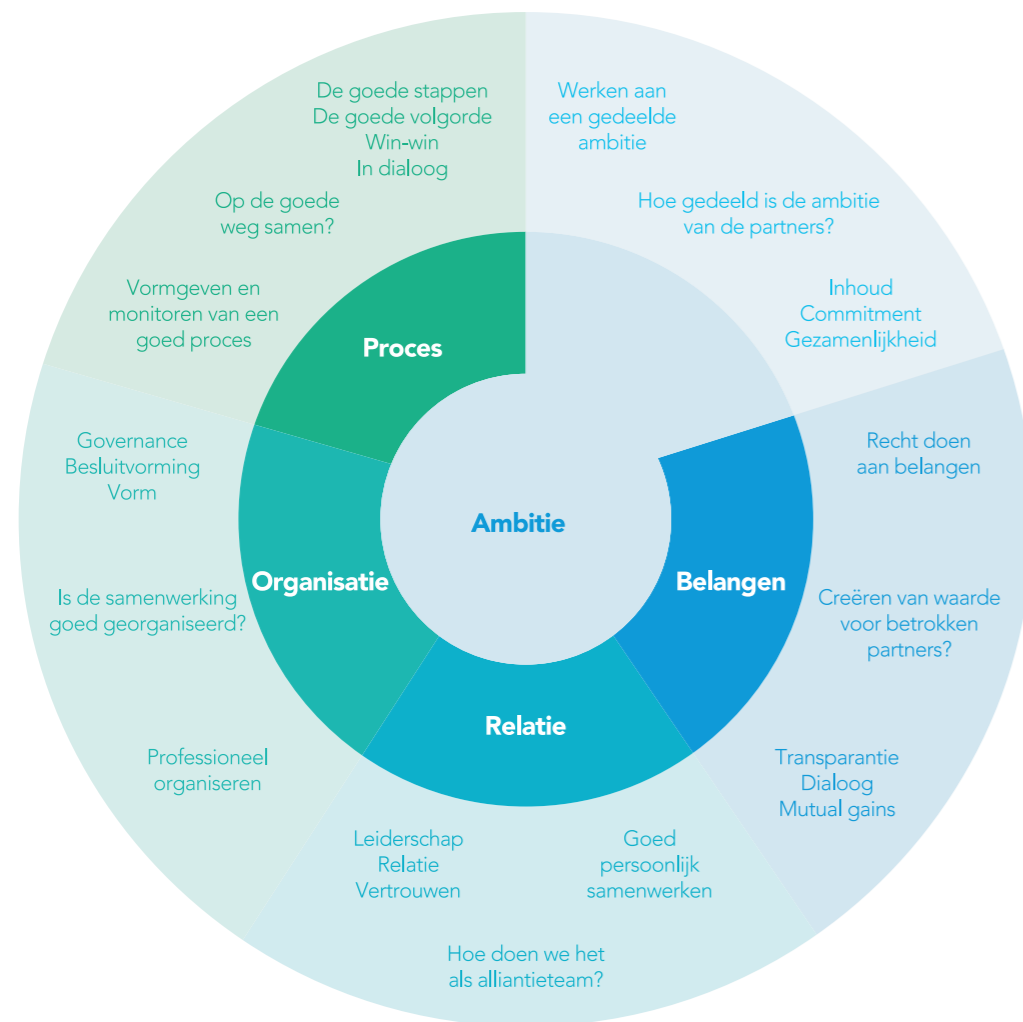
Om die stap te maken ligt een aantal aanknopingspunten voorhanden:

- Professionalisering van de inzet van samenwerking als instrument.
- Versterking van de samenwerkingsvaardigheid van inspecties.
- Elkaars ervaringen met samenwerking benutten vanuit het vertrekpunt dat het een gemeenschappelijke opgave is.

4.2.1 Professionalisering van de inzet van samenwerking als instrument

Een voor de hand liggende manier om samenwerking een steviger plek te geven in het werk van inspecties, is door als mensen en organisaties beter te worden samenwerken. Uiteindelijk gaat het erom dat inspecties effectiever zijn in hun kernactiviteiten en dat samenwerkingsrelaties daar een positieve bijdrage aan leveren. De vraag is dan: 'Welke condities moeten we creëren om beter en effectiever samen te werken?'

Deze vraag is relevant in alle arena's waar inspecties actief zijn: interne samenwerking tussen onderdelen van een inspectie, samenwerking met het kerndepartement, samenwerking tussen inspecties onderling, samenwerking in de inspectieketen, samenwerking met veldpartijen en internationale samenwerking. Het goed vormgeven van samenwerkingsprocessen kent een aantal aandachtsgebieden (zie figuur 4.1).



Figuur 4.2
Conditie voor succesvolle samenwerking.
Bron: Kaats & Opheij, 2011

- Hoe ontwikkelen we constructieve persoonlijke relaties in de samenwerking? Hoe bouwen we effectieve alliantieteams, en hoe zorgen we ervoor dat de onderlinge persoonlijke verhoudingen nuttig en schoon blijven?
- Hoe geven we vorm aan de samenwerking, welke samenwerkingsmodel is het meest passend en hoe besturen we de samenwerking?
- Hoe zorgen we ervoor dat we vertrouwen houden in het proces waarin we met partners verkeren, wat spreken we af over de monitoring van de samenwerking en hoe krijgen we een adequaat beeld van de effectiviteit van samenwerking?

Samenwerken tussen organisaties is nog een relatief jong managementdomein, maar onderzoek en praktische toepassing heeft al wel een aantal nuttige instrumenten opgeleverd die hun waarde hebben bij het aangaan, ontwikkelen en onderhouden van samenwerkingsverbanden. Denk daarbij naast het hierboven weergegeven model bijvoorbeeld aan fasemodellen die behulpzaam zijn bij het ontwerpen van samenwerkingsprocessen; evaluatiemodellen om de kwaliteit van de samenwerking te evalueren en te monitoren; en organisatie- en governance modellen die behulpzaam zijn bij het ontwerpen en inrichten van de samenwerking.

Het opleiden van medewerkers van inspecties (en hun partners) in de toepassing van deze methoden en instrumenten biedt een interessant aanknopingspunt, evenals het inbedden van de instrumenten in de werkwijze van de organisatie: 'Samenwerking pakken wij op deze wijze aan, dat doen we met dit instrument, wij evalueren onze samenwerkingsverbanden regelmatig en daarbij maken wij gebruik van dit instrument'. Het toepassen van concrete en praktische instrumenten op de eigen casuïstiek heeft een geweldig leereffect. We leren op de werkvloer en dat vertaalt zich direct naar kwaliteit in het primaire proces.

Het versterken van de vaardigheden om effectief te opereren in deze domeinen is een belangrijke sleutel tot effectieve samenwerkingsprocessen. De verschillende aandachtsgedebieden richten zich op de vragen waarmee medewerkers van inspecties in hun samenwerkingsrelaties dagelijks te maken hebben:

- Waar gaat deze samenwerking over, en waarover niet? Wat is de scope van de samenwerking, en hoe verhouden wij ons als partners tot elkaar?
- Welke belangen zijn aan de orde in de samenwerking? Wat is ons belang en wat is het belang van mijn partners? Hoe voeren wij een goede dialoog over belangen om daarmee een basis te leggen voor een samenwerking waarvan we ons als partners eigenaar voelen?

RIJKSWATERSTAAT

De brede toepassing van het model (figuur 4.2) binnen Rijkswaterstaat leidde ertoe dat er een taal ontstond om over de voortgang en de kwaliteit van samenwerkingsinitiatieven af te stemmen en te rapporteren. Dit heeft de bewustwording van de noodzaak van goede zorg voor samenwerkingsrelaties enorm versterkt. Samenwerken ontwikkelde zich van een impliciet veronderstelde vaardigheid tot een expliciet ervaren leerpunt.

4.2.2 Versterking van de samenwerkingsvaardigheid

Het is logisch om verbinding te leggen tussen de kwaliteit van de samenwerkingsrelatie en de manier waarop organisaties in elkaar zitten: sommige organisaties presteren aantoonbaar beter in samenwerking dan anderen. Wanneer we beter willen worden in samenwerking, is het dus ook goed om je af te vragen aan welke knoppen je in je eigen organisatie kunt draaien om beter te worden in samenwerking. Of anders gezegd: hoe verbeter je je samenwerkingsvaardigheid?

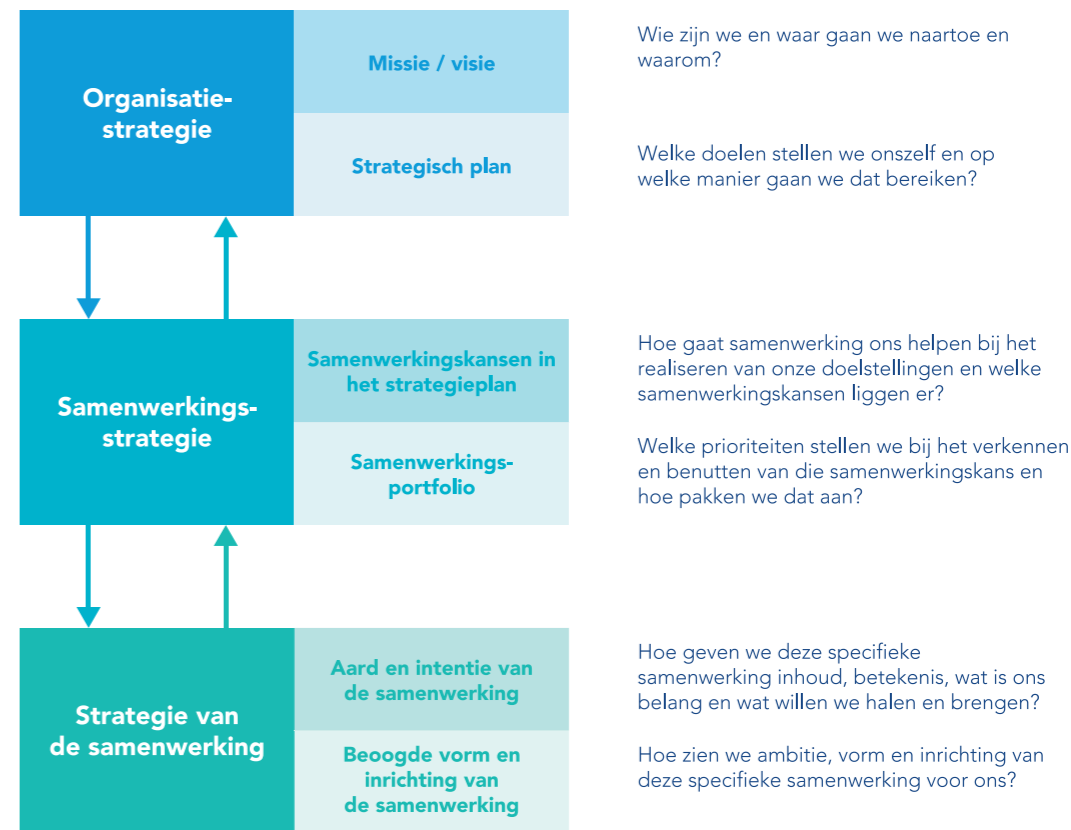
We komen hier in een domein van alliantie management terecht waar nog veel moet worden ontdekt, maar waar ook een aantal aanknopingspunten zitten. Naast die eerder genoemde adoptie van instrumenten gaat het bij samenwerkingsvaardigheid om een aantal elementen: het hebben van een samenwerkingsstrategie; het vormgeven van alliantie management; en het werken aan flexibele organisatievormen. Aandacht besteden aan deze elementen, levert een positieve bijdrage aan het hele spectrum van samenwerkingsarena's.

Samenwerkingsstrategie

Het is bijzonder behulpzaam wanneer organisaties een helder beeld hebben van hun partnernetwerk en daarin ook prioriteiten stellen. Het hebben van een samenwerkingsstrategie in enigerlei vorm is nuttig voor organisaties die net als de inspecties in zoveel arena's tegelijk opereren. Een samenwerkingsstrategie geeft invulling aan de overallstrategie en maakt medewerkers duidelijk waar de prioriteiten liggen.

Zelfbewuste organisaties werken beter samen. Organisaties (en individuen) die weten waarvan ze zijn, wat hun belang is en wie hun preferente partners zijn, zijn bijvoorbeeld doelgerichter in de samenwerking. Maar ook zijn zij geloofwaardiger aan tafel en efficiënter in hun tijdsbesteding aan samenwerking. Wanneer ze dat weten te combineren met oprechte interesse in de ander en zijn belangen, leidt dat tot meer effectiviteit in samenwerking. Dat zelfbewustzijn lijkt bij inspecties wel voorhanden waar het gaat over de positionering van inspecties in hun werkveld. Het lijkt duidelijk waar inspecties in hun werkveld staan, wie hun preferente ketenpartners zijn en op welke manier zij de samenwerking willen vormgeven. Bij de samenwerking tussen inspecties onderling lijken de inspecties minder duidelijk in hun positiebepaling. Het is daarom wenselijk dat de inspecties een duidelijke visie op samenwerking in het algemeen en een visie op hun onderlinge samenwerking in het bijzonder ontwikkelen.

Figuur 4.3
Strategie en samenwerking.



Een gedeelde visie op samenwerking biedt ook de mogelijkheid tot een meer proactieve opstelling ten opzichte van de steeds terugkerende oproep om inspectiewerkzaamheden meer te bundelen. Een inhoudelijk gefundeerde opvatting op 'samenwerking' en de betekenis ervan voor inspecteren, biedt een steviger positie in de dialoog over de eventuele opschaling van inspectiewerkzaamheden. Zo wordt het een meer doelgerichte dialoog en minder een debat over voorkeuren van organiseren.

Alliantie management

Organisaties met professionals die zich specialiseren in alliantie management en samenwerkingsprocessen, presteren beter in samenwerking (Duysters & Heimeriks, 2002). Alliantie managers richten zich op het spotten van trends en potentiële partners, het strategisch verankeren van partnerships, het bevorderen van een samenwerkingsgerichte cultuur, het ontwikkelen van instrumenten en het feitelijk begeleiden van specifieke allianties.



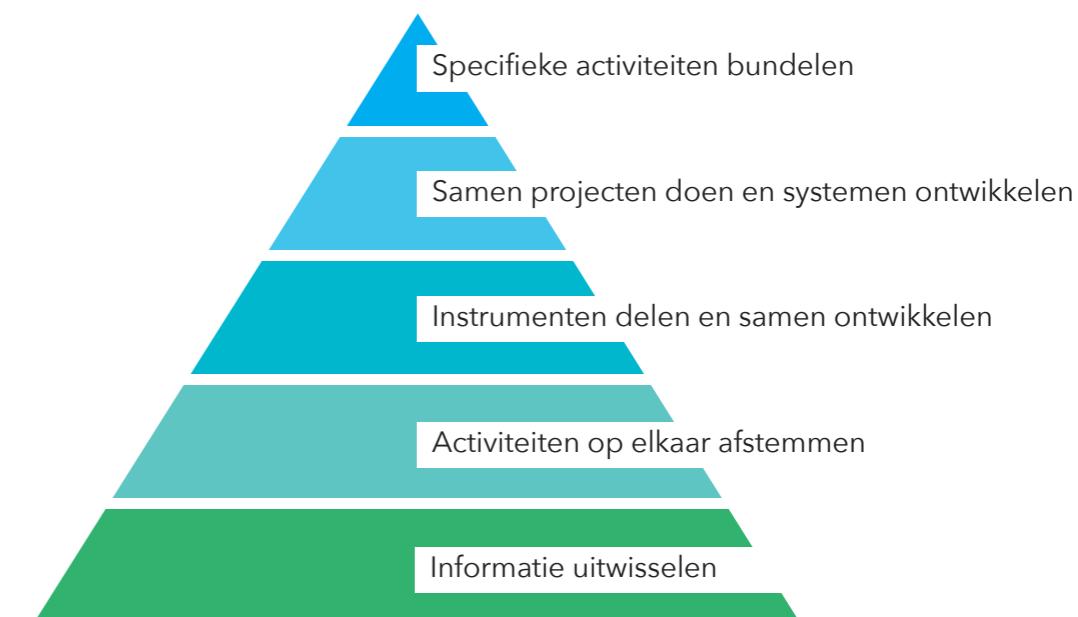
Figuur 4.4
De alliantiemanager.

De vraag is welke vorm de functie 'alliantie management' binnen inspectieorganisaties kan aannemen. Maar vast staat dat er expliciete aandacht voor allianties en alliantie management moet komen binnen de organisaties.

Flexibele organisatievormen

Samenwerkingsvaardigheid gaat ook over structuur. Als je 'buiten' goed wilt samenwerken, dan zal je daar 'binnen' ook toe in staat moeten zijn. En andersom, wordt wel gesteld. We zagen eerder dat samenwerking niet ophoudt bij de grenzen van het Rijk en dat in- en externe samenwerking ook veel overeenkomsten heeft; het vraagstuk van coördinatie en afstemming doet zich evenzeer voor binnen organisaties als tussen organisaties. Het vinden van effectieve organisatievormen om samenwerking te bevorderen is dan ook een logisch bestanddeel van de samenwerkingsvaardigheid van een organisatie.

De pogingen van inspecties om daar in de vorm van flexibele organisatievormen (programmatisch werken, matrix-achtige organisatievormen) inhoud aan te geven, zijn daar uitingen van. Een aantal met name grotere inspectieorganisaties, die een brede waaier van disciplines herbergen, zijn dan ook druk in de weer met organisatieontwikkelprocessen waarin multidisciplinaire project- en programmasturing en flexibele inzet van medewerkers centraal staan. Dit lijkt een logische ontwikkeling, temeer omdat een goede interne samenwerking ook haar vruchten afwerpt in de kwaliteit en het gemak van externe samenwerking.



Figuur 4.5
Vormen en intensiteiten van samenwerking.

4.2.3 Kennis delen op gebied van samenwerking

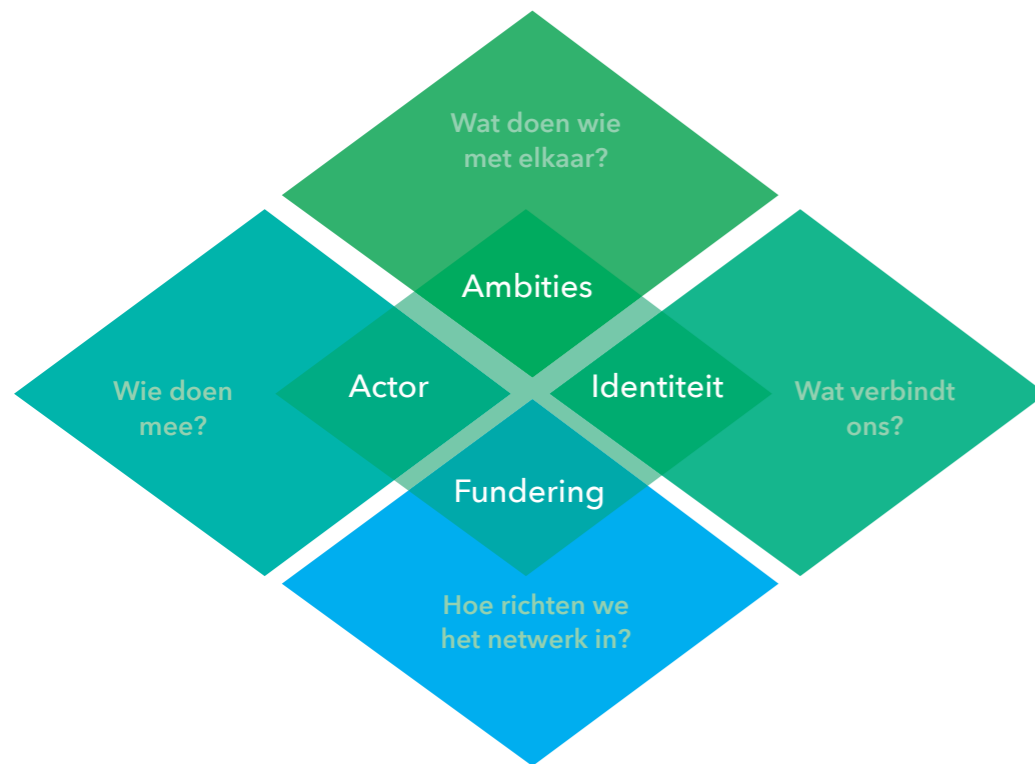
Onze verkenning van het onderwerp samenwerking in het inspectielandschap heeft ons geleerd dat inspecties veel aan elkaar zouden kunnen hebben. Zowel rondom inhoudelijke vraagstukken als rond het vraagstuk 'hoe werk je effectief samen?'. Van en met elkaar leren kan in verschillende maten van intensiteit. We denken dan bijvoorbeeld aan de volgende elementen:

Professionaliseren op gebied van samenwerking doe je samen. De professionalisering van samenwerking kun je als een gemeenschappelijke opgave van een netwerk van inspectieorganisaties zien: een netwerk waar men met en van elkaar leert. De vraag is dan: 'hoe zou zo'n netwerk eruit kunnen zien en aan welke voorwaarden moet dan worden voldaan?'

Om dit netwerkperspectief op samenwerken te verdiepen is er een aantal cruciale netwerkthema's aan de orde: actor, identiteit, ambities en fundering (figuur 4.6).

Actor: wie doen er mee?

In deze context van gezamenlijk leren over samenwerking, hebben we het specifiek over de rijksinspecties als actoren. Dat betekent niet dat iedereen altijd mee moet doen. Een netwerkperspectief biedt juist ruimte voor wisselende coalities: je doet alleen actief mee als je er echt iets aan hebt en dus daadwerkelijk geïnteresseerd bent. Maar deelname aan een netwerk is niet alleen een kwestie van wel of niet meedoen. Een netwerkperspectief biedt ook ruimte voor 'meekijken': er zijn grote verschillen in de mate van betrokkenheid en er bestaan verschillende rollen. Zo kun je deelnemen aan een kernteam, of aangehaakt blijven in de schil om het kernnetwerk heen. Belangrijk is dat deze rollen duidelijk zijn, zodat het kernnetwerk zich niet gehinderd voelt vooruit te gaan.



Figuur 4.6
Een netwerkperspectief op samenwerken.

Identiteit: wat verbindt ons?

De actoren zijn op voorhand bekend, maar vervolgens is de voorwaarde dat inspecties samenwerking ook als een gemeenschappelijke opgave ervaren. In een aantal bijeenkomsten met vertegenwoordigers van inspecties hebben we daarmee ervaring opgedaan. Dat leidde tot de inschatting dat er zowel behoefte als potentieel voorhanden is. Vertegenwoordigers van inspecties herkennen zich in elkaars opgaven, successen en worstelingen. De uitwisseling van kennis en ervaringen werd als bijzonder nuttig ervaren. Overigens zou een dergelijk netwerk zich op actuele thema's die inspecties verbinden kunnen richten. De professionalisering van samenwerking en samenwerkingsvaardigheid kan daar een voorbeeld van zijn, gezien de actualiteit van het onderwerp.

Ambities: wat doen we met elkaar?

Op dit gebied vinden verschillende initiatieven plaats. De ervaring uit de bijeenkomsten met de inspecties leert dat zij een grote behoefte en een potentieel aan mogelijkheden hebben om dit domein verder uit te breiden en te verdiepen. Kanttekening die daarbij steeds wordt gemaakt is dat de capaciteit al sterk onder druk staat; verder bestaat de angst dat we gaan 'samenwerken om het samenwerken'.

Fundering: hoe richten we het netwerk in?

Een voor de hand liggend netwerk waarin inspectieorganisaties participeren, is de Inspectieraad. En dan de Inspectieraad niet zozeer als overlegorgaan, maar breder geïnterpreteerd als platform van organisaties die een vergelijkbare identiteit kennen; namelijk dat ze zich bezig houden met een gemeenschappelijke maatschappelijke functie (inspecteren, toezicht). De leden van dit netwerk staan op zijn minst voor vergelijkbare opgaven en in coalities kunnen zij initiatieven ontplooiën, projecten oppakken en kennis delen. De Inspectieraad kan zich ontwikkelen tot netwerkleider van een kansrijk en nuttig netwerk.

4.3 Van samenwerken denken naar samenwerken doen

We hebben drie denkrichtingen verkend voor de verdere professionalisering van samenwerking. Ze onderscheiden zich van elkaar. De eerste heeft een meer ambachtelijk karakter en richt zich op de praktische toepassing van instrumenten in samenwerkingsprocessen. Deze denkrichting is behulpzaam bij alle vormen van samenwerking, maar zou vooral ook in de samenwerking in de keten en samenwerking met het veld nuttige effecten kunnen hebben. De tweede denkrichting richt zich vooral op de organisaties van de inspecties zelf. Deze richting heeft in eerste instantie een nuttig effect op interne samenwerking, maar zal daarna ook merkbaar zijn in de externe samenwerking. De derde denkrichting ziet mogelijkheden in het netwerk van inspecties en is vooral gericht op het optimaal benutten van de gezamenlijke denk- en organisatiekracht van inspecties.

Naast deze verschillen hebben de denkrichtingen ook een aantal gemeenschappelijke kenmerken:

- Uiteindelijk zijn het mensen die de samenwerking inhoud en betekenis geven.
- Aandacht voor structuur is behulpzaam, maar uiteindelijk is het een kwestie van cultuur en mindset.
- De denkrichtingen zullen alleen kansrijk zijn als er voldoende aandacht tijd en prioriteit wordt toegekend aan samenwerking.
- Enige regie bij de verdere professionalisering van samenwerking is gewenst.

Deze gemeenschappelijke kenmerken of randvoorwaarden lichten we hieronder toe.

4.3.1 Investeren in mensen

We hebben het vaak over de samenwerkingsvaardigheid van organisaties, maar die begint bij de samenwerkingsvaardigheid van de individuen die organisaties vertegenwoordigen. Daar ligt ook een belangrijk vertrekpunt voor het ontwikkelen van het vermogen om in te kunnen spelen op complexiteit en dynamiek. En de noodzaak om dat in steeds wisselende samenstellingen te doen. Het vergt veel van mensen. We zien in organisaties die hun samenwerkingsvaardigheid verder ontwikkelen dat zij naast het ontwikkelen van nieuwe organiseervormen vooral ook investeren in de kwaliteit van hun human capital.

4.3.2 Aandacht voor cultuur en mindset

Wanneer organisaties flexibeler en meer adaptief willen worden, kijkt men vaak eerst naar de organisatiestructuur. Een structuur die ruimte biedt voor het overbruggen van interne en externe grenzen is nodig bij het aangaan van samenwerking, maar dat is niet genoeg. In de cultuur en mindset van de mensen die in organisaties werken, moet het normaal én gewenst zijn om samenwerking aan te gaan. Een belangrijke sleutel is dat het aangaan en onderhouden van samenwerkingsrelaties op enigerlei wijze beloond moet worden door de organisatie. Wanneer je als professional of afdeling stringent wordt afgerekend op wat je aan het eind van de dag zelf hebt gepresteerd en wanneer opbrengsten die in samenwerking tot stand zijn gekomen niet 'meetellen' voor het eigen resultaat, nodigt dit niet uit tot samenwerkend gedrag.

4.3.3 Aandacht, tijd en prioriteit

Aandacht besteden aan samenwerking vergt tijd. Vaak horen we dat het veel tijd kost en dat het in een tijd waarin capaciteit al onder druk staat, het veel moeite kost om hier prioriteit aan te geven. De aandacht voor samenwerking is deels ingegeven door de verwachtingen van de buitenwacht. De vraag rijst of we het doen omdat het nodig is en we het zelf willen of omdat we reageren op een wens of vraag die niet noodzakelijk de onze is. Wanneer de urgentie wel intrinsiek wordt gevoeld, is het vervolgens wel een randvoorwaarde dat er aandacht, tijd en afdoende prioriteit wordt gegeven aan de samenwerking. Ook hier geldt dat het alleen lukt om in de waan van de dag aandacht te besteden aan samenwerkingsopgaven, wanneer dit ook daadwerkelijk gezien en beloond wordt als waardevolle tijdsinvesteringen.

4.3.4 Netwerkleiderschap is nodig

We voorzien in de professionalisering een belangrijke rol voor de samenwerking tussen inspecties, en we hebben daarbij verkend hoe inspecties in netwerkverband van waarde zou kunnen zijn. In tegenstelling tot wat vaak wordt gedacht, komen de meeste netwerken niet vanzelf tot stand. Daar is vaak enige sturing en beïnvloeding voor nodig: netwerkleiderschap.

Netwerkleiders spelen een rol in het op gang brengen en houden van de interactie door partijen te mobiliseren en te verbinden. Ze dragen zorg voor een levendige interactiestroom van waaruit gezamenlijke initiatieven tot stand kunnen komen. Netwerkleiders richten zich op de kwaliteit van de interactie en het samenbrengen van partijen in een betekenisvol proces. Voortgang boeken en concrete resultaten opleveren is daarbij belangrijk. De netwerkleider richt zich echter eerder op het faciliteren van de condities om tot gezamenlijk resultaat te komen, dan op de resultaten zelf.

Er liggen mogelijkheden om inspectieorganisaties in een netwerkverband te brengen; een aantal condities daarvoor is ook al aanwezig. De vraag is of de samenwerking die structureel zo gewenst is, zonder enige geleiding tot stand komt. De vraag is of met meer regie niet veel meer rendement te halen valt uit die samenwerking. Actief netwerk-leiderschap lijkt gewenst, mede gezien de druk op de agenda's en de focus op actuele opgaven die zich voordoen.

Referenties

Andere Overheid (2005). Samen werkt!
Gezamenlijke bedrijfsbezoeken door
rijksinspecties.

Algemene Rekenkamer (2013). Toezicht bij de
Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit na de
fusie.

Castells, M. (1996). The rise of the network
society, volume I. The information age: Economy,
society, and culture. Oxford: Wiley-Blackwell.

Christensen, T. & Lægreid, P. (2007). The whole-
of-government approach to public sector reform.
Public Administration Review, 67(6), 1059-1066.

Commissie Vertrouwensbenadering (2013).
Regeldruk op maat: Een aanpak voor verlichting
van de regeldruk bij betrouwbare nalevers.

Crowston, K. (1997). A coordination theory
approach to organizational process design.
Organization Science, 8(2), 157-175.

Duysters, G. M., & Heimeriks, K. H. (2002). The
influence of alliance capabilities on alliance
performance: an empirical investigation. (ECIS
working paper series; Vol. 200208). Eindhoven:
Technische Universiteit Eindhoven.

Erfgoedinspectie (2016). Werkprogramma
2015-2016.

Erfgoedinspectie (2016). Jaarverslag 2015.

Heath, C. & Staudenmayer, N. (2000).
Coordination neglect: How lay theories
of organizing complicate coordination in
organizations. Research in Organizational
Behaviour, 22, 155-193.

Hovestadt, D. (2007). Concern over het rijk of het
concern rijk? Onderzoek naar de governance,
inrichtingsmogelijkheden en kansen van
rijksbrede bedrijfsvoering. Den Haag: SDU
uitgevers.

Inspectie Veiligheid en Justitie (2016).
Werkprogramma.

Inspectie Leefomgeving en Transport (2012).
Meerjarenplan 2012-2016.

Inspectie Leefomgeving en Transport (2016).
Meerjarenplan 2016-2020.

Inspectie Gezondheidszorg (2016).
Meerjarenbeleidsplan 2016-2019: Gezond
vertrouwen.

Inspectie Gezondheidszorg (2016). Werkplan.

Inspectie Gezondheidszorg (2014). Het resultaat
telt. Via [https://www.igz.nl/actueel/nieuws/het-
resultaat-telt-ziekenhuizen-2014.aspx](https://www.igz.nl/actueel/nieuws/het-resultaat-telt-ziekenhuizen-2014.aspx)

Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
(2016). Jaarplan 2016.

Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
(2015). Meerjarenplan 2015-2018.

Inspectie van het Onderwijs (2016). Jaarplan
2017.

Inspectieraad (2009). Voortgangsrapportage
vernieuwing toezicht.

Inspectieraad (2014). Werkprogramma
samenwerkende rijksinspecties 2014.

Inspectieraad (2015). Toezichtagenda 2015-2018
rijksinspecties.

Integraal Toezicht Jeugd (2008). Jaarwerkplan 2008.

Kaats, E. & Opheij, W. (2012). Leren samenwerken tussen organisaties. Kluwer: Deventer.

Klerks, M.C.J.L. & P.B.M. Robben (2012). De inspecteur over de effecten van het toezicht: Een onderzoek onder de inspecteurs van twaalf rijksinspecties.

Koppenjan, J.F.M. & Klijn, E.H. (2004). Managing uncertainty in networks: A network approach to problem solving and decision making. Londen: Routledge.

Mertens, Muller en Winter (2015). Toezicht: Inspecties en autoriteiten in Nederland. Deventer: Wolters Kluwer.

Ministeries VWS en EZ (2015). Toezichtskader NVWA.

Ministerie van AZ (2015). Aanwijzingen inzake de rijksinspecties.

Ministerie van VROM (2006). Samen voor meer effect en minder last: Resultaten regioconferenties 'Samenwerking gaat verder'.

O'Flynn, J. Blackman, D. & Halligan, J. (2014). Crossing boundaries in public management and policy. Londen: Routledge.

Rogers, Everett M. (2003). From diffusion of innovations (5th Ed.). New York: Free Press.

Samenwerkende rijksinspecties (2007). Programma Eenduidig Toezicht.

Samenwerkend Toezicht Jeugd - Toezicht Sociaal Domein (2016). Meerjarenvizie 2016-2019.

Stichting Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (2011). Samenwerken in de handhavingspraktijk.

Steen, M. van der, Peeters, R. & Twist, M. (2010). De boom en het rizoom: Overheidssturing in een net-werksamenleving. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Studiegroep Openbaar Bestuur (2016). Maak verschil: Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven. Den Haag.

Teisman, G. (2007). Publiek management op de grens van chaos en orde. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Thompson, J.D. (1967). Organizations in action. New York: McGraw-Hill.

Twist, M. van, Steen, M. van der, Karré, P., Peeters, R. & Ostaijen, M. van (2009). Vernieuwende verandering: Continuïteit en discontinuïteit van vernieuwing van de rijksdienst. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Voordouw, J., E. van Dijk, C. Wagner & M.C. de Bruijne (2016). Het vertalingsproces van veldnormen naar toezicht en de beoordeling van handhaafbaarheid: Een handreiking gericht op gestructureerde samenwerking en communicatie.

WRR (2013). Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht.

Colofon

Tekst

Common Eye

In opdracht van

De Inspectieraad

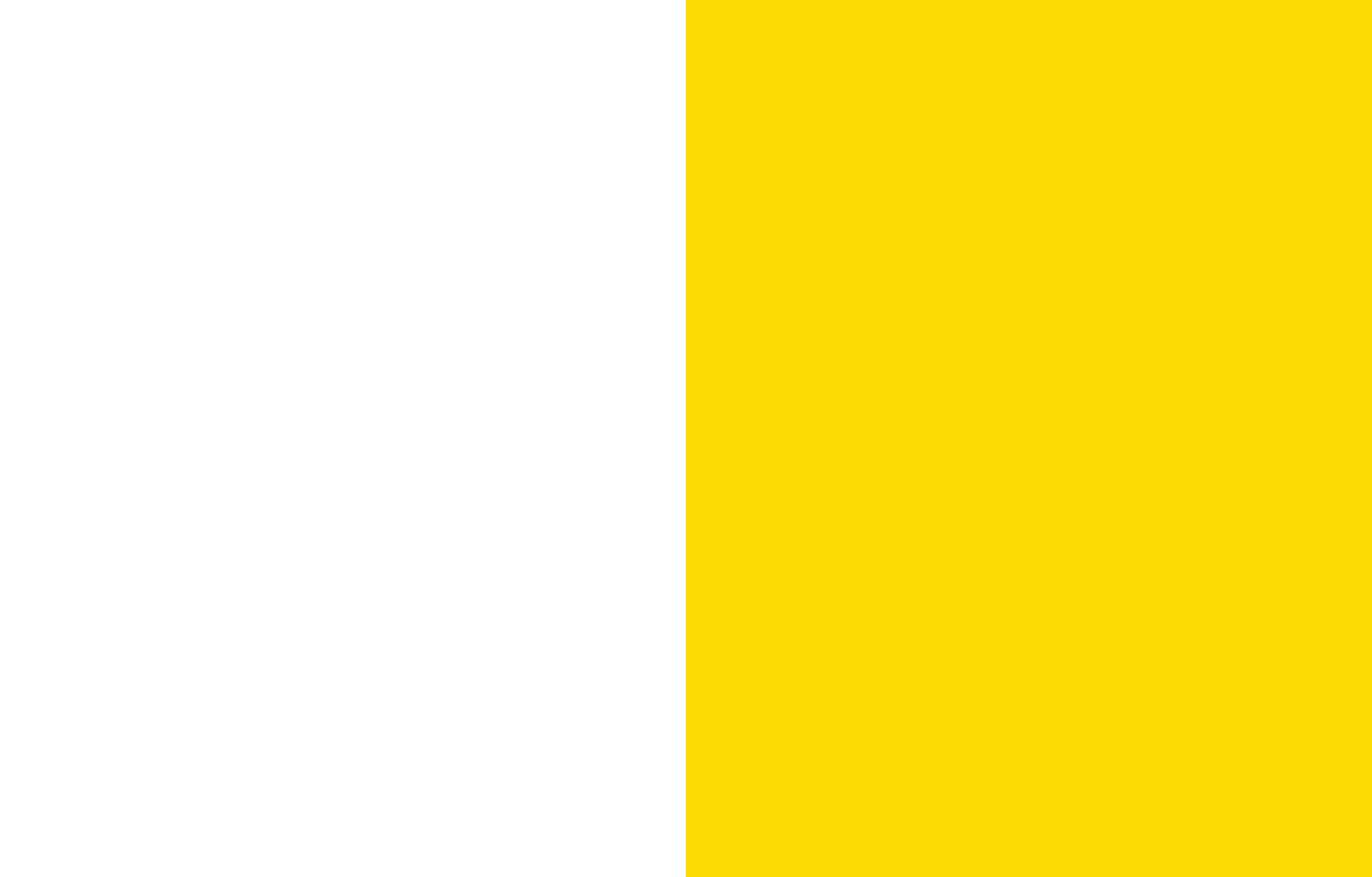
Redactie

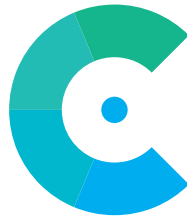
Bureau op Zolder

Vormgeving

Biskaje ontwerpt

april 2017





common eye