

Samenwerking van de overheid bij de uitvoering van REACH

Een casestudy naar de samenwerking en de effecten van bezuinigingen bij de uitvoering van REACH in Nederland

Auteur:	Robert de Boer
In opdracht van:	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Docent:	Dr. F. Boons
Begeleider:	Dr. E. Van der Hoek
Master:	Management & Governance of Complex Systems
Departement:	Bestuurskunde
Faculteit:	Sociale Wetenschappen
Datum:	31 augustus 2011

Voorwoord

In 2009 ben ik afgestudeerd aan de Haagse Hogeschool, opleiding Integrale Veiligheidskunde. Omdat ik nog niet het gevoel had dat ik 'klaar' was om te gaan werken, ben ik me gaan oriënteren op het volgen van een masterstudie. Zodoende ben ik uitgekomen op het volgen van de Master Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Ik heb de afgelopen twee jaar met veel interesse en plezier het schakeljaar en het uiteindelijke masterjaar gevolgd.

Met de afronding van deze scriptie, is een eind gekomen aan de Master Bestuurskunde. De scriptie die voor u ligt, betreft een evaluerende studie naar de samenwerking tussen overheidsorganisaties bij de uitvoering van de REACH verordening in Nederland en de invloed van de huidige bezuinigingen op deze samenwerking.

Het uitvoeren van dit onderzoek was voor mij een grote uitdaging waarbij ik ondersteuning heb gekregen van uiteenlopende personen. Naar deze personen wil ik dan ook graag een woord van dank uitspreken. Allereerst wil ik mijn scriptiebegeleider Frank Boons bedanken voor zijn ondersteuning en het geven van de nodige feedback tijdens het onderzoeksproces. Als ik ergens klem zat, wist hij door wijze raad mij er door heen te trekken. Daarnaast wil ik Markus Haverland danken voor zijn betrokkenheid en het geven van feedback als tweede lezer. Ook wil ik mijn medestudenten uit de scriptiegroep danken voor hun inhoudelijke feedback tijdens de eerste fase van het onderzoek.

Het uitvoeren van dit onderzoek was niet mogelijk geweest zonder de medewerking van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Dankzij de stageplek die zij mij geboden hebben, werd het mogelijk dit onderzoek uit te voeren. Allereerst wil ik daarbij dank uitspreken naar Eline van der Hoek en Dick Jung. Als stagebegeleiders hebben zij mij geholpen in het eigen maken van de complexe REACH verordening en hebben zij mij van de nodige feedback voorzien wanneer dit nodig was. Daarnaast wil ik alle overige betrokken medewerkers van de afdeling Stoffen danken voor hun informatieve bijdrage tijdens de uitvoering van het onderzoek. Ook wil ik graag alle betrokken respondenten danken voor hun bijdrage aan het onderzoek.

Kortom, dank aan iedereen die een bijdrage heeft geleverd aan het uitvoeren van mijn onderzoek en het schrijven van de scriptie.

Robert de Boer,

De Lier, augustus 2011

Samenvatting

In juni 2007 is in Nederland de REACH verordening van kracht gegaan. Deze verordening heeft betrekking op de Registratie, Evaluatie, Autorisatie en Restrictie van Chemische stoffen en heeft als doel een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu in de omgang met en het gebruik van chemische stoffen. Bij de uitvoering van deze verordening in Nederland zijn een aantal overheidsorganisaties betrokken. Eind 2010 is er een evaluatie studie geweest in het kader van drie jaar uitvoering REACH in Nederland. Uit deze evaluatie bleek dat de voorziene samenwerking niet optimaal verliep. Daarnaast hebben de verschillende betrokken overheidsorganisaties te maken met bezuinigingen als gevolg van de economische crisis.

Het niet optimaal verlopen van de huidige samenwerking en de huidige bezuinigingen vormden de aanleiding voor dit onderzoek. Het doel van dit onderzoek was dan ook het uitvoeren van een analyse waarbij is gekeken op welke wijze overheidsorganisaties in het REACH uitvoeringsnetwerk, in de huidige trend van bezuinigingen en inkrimping, de samenwerking kunnen verbeteren in het omgaan met de complexiteit van REACH. Daarbij is de volgende centrale vraag geformuleerd:

“Hoe kunnen overheidsorganisaties in het REACH netwerk in de huidige trend van bezuiniging de huidige samenwerking verbeteren in het omgaan met de complexiteit van REACH?”

In dit onderzoek is theorie betreffende samenwerkingsprocessen van Thomson en Perry (2005) gebruikt om de huidige samenwerking bij de uitvoering van de REACH verordening te analyseren. Om een analyse te maken van de effecten van de bezuinigingen op de betrokken organisaties is gebruikt gemaakt theorie betreffende strategische onzekerheid van Koppenjan en Klijn (2004) en het principe van organizational decline van Cameron, Whetten en Kim (1987).

Uit het onderzoek komen een aantal belangrijke conclusies naar voren. Het onderzoek laat zien dat zowel de formele als de huidige invulling van de samenwerking op een aantal punten niet voldoet aan de voorwaarden voor een effectieve samenwerking. Gebleken is dat de huidige vorm van samenwerken onvoldoende functioneert en dat de formele wijze van samenwerken uit 2007 niet meer geheel toepasbaar is op de situatie anno 2011. Daarnaast is uit dit onderzoek naar voren gekomen dat de bezuinigingen een aantal effecten teweegbrengen bij betrokken overheidsorganisaties. Een aantal van deze effecten lijken een positieve uitwerking te hebben voor de samenwerking. Echter zijn er ook een aantal effecten, welke een negatieve invloed op de samenwerking hebben. Vooral de toename van conflict en een toenemende centralisering als gevolg van capaciteitsvermindering kunnen een bedreiging vormen voor het verbeteren van de samenwerking.

Aan de hand van de conclusies zijn een aantal aanbevelingen gedaan om de huidige samenwerking te verbeteren. Om de samenwerking in de toekomst te verbeteren, wordt aanbevolen om de onderzochte voorwaarden en de resultaten daarvan te gebruiken bij verdere besprekingen over de toekomstige vorm van samenwerken bij de uitvoering van REACH. De afspraken die in 2007 zijn gemaakt, dienen te worden herzien en er dient tijd en ruimte ingericht te worden om afspraken te monitoren en moet er meer aandacht komen voor kennisoverdracht bij nieuwe medewerkers. Ook wordt aanbevolen om meer aandacht te besteden aan de relationele en sociale aspecten binnen de huidige samenwerking. Door het toepassen van competenties gericht op het aangaan van sociale relaties of het onderhouden daarvan, kan de huidige samenwerking verbeterd worden. Daarnaast dient er een inventarisatie gemaakt te worden van de toekomstig beschikbare capaciteit. Op basis van deze inventarisatie kan voorrang worden gegeven aan het uitvoeren van de meest prioritaire taken. Door de workload op de beschikbare capaciteit aan te passen, kunnen afspraken beter nagekomen worden, waardoor het vertrouwen positief beïnvloed wordt. Tot slot wordt aanbevolen om de huidige besprekingen voor het verbeteren van de samenwerking voort te zetten. Door de interactie in stand te houden, kan men een zekere omgeving creëren waarin men gezamenlijk besluiten kan nemen voor het verbeteren van de huidige samenwerking.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	11
1.1	Achtergrond	11
1.2	Probleemanalyse	11
1.3	Doel- en vraagstelling	12
1.4	Relevantie	13
2	Theoretisch kader	15
2.1	Definiëring van het begrip 'samenwerken'	15
2.2	Vijf sleuteldimensies voor effectief samenwerken	16
2.3	Samenwerkingsvormen en hun effectiviteit	17
2.4	Conclusie	19
3	Bezuinigingen	20
3.1	Bezuinigingen en de effecten op organisaties	20
3.2	Bezuinigingen en strategische onzekerheid	21
3.3	Conclusie	22
4	Methodologische verantwoording	24
4.1	Onderzoeksstrategie	24
4.2	Onderzoeksmethoden	24
4.3	Onderzoekstechnieken	24
5	Operationalisatie	25
5.1	Conceptueel model	25
5.2	Analyse kader	25
6	Casus: de REACH verordening en de organisatie van REACH in Nederland	30
6.1	De REACH verordening	30
6.2	REACH en de uitvoering door de Nederlandse overheid	32
6.2.1	Ministerie van Infrastructuur en Milieu	32
6.2.2	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	33
6.2.3	Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	34
6.2.4	Bureau REACH; uitvoeringsorganisatie	34
6.2.5	Handhaving en Toezicht	34
6.3	Conclusie	36
7	Inhoudsanalyse: formele samenwerking in het REACH netwerk	38
7.1	Besturingsdimensie: collectieve afspraken	38
7.1.1	Uitvoeringsorganisatie REACH en interdepartementale samenwerking	38
7.1.2	Organisatie van de handhaving en toezicht	40
7.2	Administratieve dimensie: administratieve en sociale capaciteit	41
7.2.1	Administratieve capaciteit	41
7.2.2	Sociale capaciteit	42

7.3	Autonomie dimensie: eigen belang en gemeenschappelijk belang	43
7.4	Wederzijdsheid dimensie: aanwezigheid van wederzijdse voordelen	44
7.5	Wederkerigheid en vertrouwensdimensie: een wil tot samenwerken	45
7.6	Conclusie	46
8	Analyse: huidige samenwerking binnen het REACH dossier.....	48
8.1	Dimensie besturing	48
8.2	Dimensie administratieve en sociale capaciteit.....	50
8.2.1	Administratieve capaciteit.....	51
8.2.2	Sociale capaciteit	52
8.3	Dimensie autonomie.....	53
8.4	Dimensie wederzijdsheid.....	54
8.5	Dimensie wederkerigheid en vertrouwen	55
8.5.1	Wederkerigheid	55
8.5.2	Vertrouwen	56
8.6	Conclusie	58
9	Analyse: effecten van bezuinigingen op overheidsorganisaties binnen het REACH dossier	60
9.1	Centralisering.....	60
9.2	Korte termijnplanning vs. Lange termijn planning.....	61
9.3	Teruggang in innovatie en weerstand tegen verandering.....	61
9.4	Steun vanuit de top van de organisaties en verlies van geloofwaardigheid.....	63
9.5	Verloop in functies: kennisniveau en kennisdeling	64
9.6	Toename conflict en afgenomen wil tot samenwerken	64
9.7	Inzet reservemiddelen.....	67
9.8	Strategieën van actoren	67
9.8.1	Ministerie van I&M	68
9.8.2	Ministerie van SZW	68
9.8.3	Ministerie van VWS.....	68
9.8.4	Bureau REACH.....	69
9.8.5	VROM Inspectie	69
9.8.6	Arbeidsinspectie	69
9.8.7	Nieuwe Voedsel en Warenautoriteit.....	70
9.9	Conclusie	70
10	Conclusie en aanbevelingen	73
10.1	Overeenkomst formele samenwerking en voorwaarden effectief samenwerken.....	73
10.2	Overeenkomst huidige samenwerking en voorwaarden effectief samenwerken.....	74
10.3	Bezuinigingen en de gevolgen voor de huidige samenwerking.....	75
10.4	Eindconclusie en aanbevelingen.....	77
10.4.1	Eindconclusie	77
10.4.2	Aanbevelingen	78
	LITERATUURLIJST	79

Bijlage 1	81
Bijlage 2	82

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Chemische stoffen zijn in ons dagelijks leven niet meer weg te denken. Ze vormen de basis voor een grote variatie aan producten die bedrijven en consumenten gebruiken. Van de schoonmaakmiddelen industrie tot de automobielbranche en van het verven van haar bij de kapper tot het gebruik van consumentenproducten. Chemische stoffen zijn alom vertegenwoordigd in het dagelijkse leven. Echter kleven er ook risico's aan het gebruik van (sommige) van deze stoffen. Het gebruik van en het omgaan met chemische stoffen kan gevaren opleveren voor de gezondheid van de mens en voor het milieu. Van vele stoffen is momenteel (deels) onbekend wat die gevaren of risico's voor mens en milieu dan zijn.

Om hier in de toekomst meer duidelijk en kennis over te krijgen, is in december 2006 door de Europese Commissie de Europese verordening REACH vastgesteld. REACH staat voor Registratie, Evaluatie, Autorisatie en restrictie van Chemische stoffen. Deze verordening is per 1 juni 2007 gefaseerd in werking getreden. De achtergrond voor het opstellen en invoeren van de REACH regelgeving is gelegen in het feit dat van veel stoffen die op de markt verkrijgbaar zijn, onvoldoende bekendheid is over mogelijk schadelijke gevolgen voor mens en milieu. Het gevolg hiervan is, dat het voor zowel bedrijven en werknemers als voor consumenten lastig is om juiste maatregelen te nemen voor het veilig omgaan met chemische stoffen.

Met de invoer van de REACH regelgeving in Europese lidstaten wordt een aantal doelen voor ogen gehouden. Allereerst het waarborgen van een hoog veiligheidsniveau voor mens en milieu bij de productie en het gebruik van chemische stoffen. Ten tweede wordt beoogd het concurrentie potentieel van de industrie in stand te houden en/of te verbeteren (Helpdesk REACH, 2007). Ten derde wordt d.m.v. REACH gestreefd naar meer eenheid in bestaande EU-regelgeving voor stoffen en meer transparantie in de kennis over de eigenschappen van risico's van stoffen. Tot slot wordt het stimuleren van de ontwikkeling van alternatieve beoordelingsmethoden voor gevaren van stoffen om het aantal dierproeven zoveel mogelijk in te perken beoogd (RIVM, 2010).

De REACH regelgeving leidt tot ingrijpende wijzigingen in het beleid met betrekking tot het invoeren, produceren, verhandelen en gebruiken van stoffen (Kwisthout, J.K. et. al., 2009:2). De belangrijkste verschuiving die hierbij optreedt is de verantwoordelijkheid voor het veilig omgaan met stoffen van de overheid naar het bedrijfsleven. Daarnaast verschuiven bevoegdheden van lidstaten onder de oude regelgeving naar het nieuw opgerichte European Chemicals Agency (ECHA). Hiermee is niet alleen de rol van het bedrijfsleven veranderd maar ook de rol van de overheid. De overheid is, zowel Europees als nationaal, in belangrijke mate de hoeder en facilitator van het REACH systeem (Jong, S., de, et. al., 2011:23). Met de komst van de REACH regelgeving is er sprake van een vernieuwde inhoudelijke aanpak van het gevaarlijke stoffenbeleid en treden er voor de lidstaten en voor het bedrijfsleven de nodige veranderingen op in zowel juridische als organisatorische zin. Met de invoering van REACH per 1 juni 2007 hebben bedrijven en de Nederlandse overheid veranderingen doorgevoerd.

1.2 Probleemanalyse

De afgelopen decennia is de omgeving waarin de overheid moet opereren steeds complexer geworden. Dit zorgt ervoor dat de overheid voor steeds moeilijkere problemen komt te staan, waarvan zeker is dat een overheidsorganisatie die niet eenzijdig kan oplossen. Deze problemen worden ook wel 'wicked problems' genoemd (Koppenjan et. al. 2004: 1). Een kenmerk van deze problemen is dat zij door traditionele juridische grenzen van organisaties en tussen de traditionele grens van bedrijfsleven en overheid kruisen en er sprake is van onzekerheid over oplossingsrichtingen van het probleem (Ibid.). De complexiteit van deze 'wicked problems' zorgt er volgens Koppenjan en Klijn (2004) voor dat er afhankelijkheden ontstaan tussen organisaties, omdat zij niet meer in staat zijn de problemen eenzijdig op te lossen. Organisaties moeten dus samenwerken in netwerken.

Zo ook betreffende de invoering van de REACH regelgeving in Nederland. De complexiteit van de REACH regelgeving heeft in de praktijk geleid tot een complex systeem waarin sprake is van grensvlakken tussen

departementen, uitvoeringsorganisaties en handhavende inspecties. Beleid, uitvoering en handhaving liggen in elkaars verlengde en zijn daardoor onlosmakelijk met elkaar verbonden. Beleid, uitvoering en handhaving hebben ieder hun eigen verantwoordelijkheden, taken en rollen maar, de maatschappelijke opgave en de beleidsdoelstellingen die uit REACH voortvloeien, maken het noodzakelijk dat genoemde onderdelen samenwerken aan het behalen van deze opgave. Deze noodzakelijke samenwerking en de verdeling van de verantwoordelijkheden, taken en rollen kan in verschillende formele documenten organisatorisch goed geregeld zijn maar, dat wil nog niet zeggen dat de samenwerking ook daadwerkelijk effectief en efficiënt verloopt.

In 2010 is in het kader van drie jaar REACH in Nederland een evaluatiestudie uitgevoerd met als doel een overzicht bieden en een kwalitatief oordeel te vellen over de organisatie en de uitvoering van REACH door de Nederlandse overheid in de eerste drie jaar dat deze van kracht is (Jong, S., de, et. al., 2011:24). De samenwerking tussen de elementen beleid, uitvoering en handhaving vormen een belangrijk onderwerp in de evaluatie. Uit de evaluatie komt naar voren dat er sprake is van samenwerking, maar dat deze niet optimaal is en dat afstemming tussen beleid, uitvoering en handhaving onvoldoende tot stand komt waardoor bevredigende resultaten uitblijven. Ook is er sprake van discussie over de verdeling van verantwoordelijkheden en taken, er is onduidelijkheid over rolopvattingen en verwachtingen van organisaties naar elkaar toe.

Daarnaast gaat de Nederlandse overheid gebukt onder bezuinigingen als gevolg van de economische crisis. Er wordt ingezet op een bezuiniging van 25% op de rijksoverheid met als gevolg dat overheidsorganisaties moeten gaan krimpen, dus ook de organisaties die verantwoordelijk zijn voor of deelverantwoordelijkheden hebben inzake REACH. De bezuinigingen en de inkrimping als gevolg daarvan brengen onzekerheden met zich mee voor de toekomst bij het uitvoeren van de maatschappelijke opdracht. De vraag die zich hierbij aandient is hoe – ondanks de uiteengezette problematiek – de samenwerking verbeterd kan worden en met welke voorwaarden daarbij rekening gehouden moet worden in het omgaan met de complexiteit van de maatschappelijke opgave die uit REACH voortvloeit.

1.3 Doel- en vraagstelling

In de probleemanalyse is een aantal problemen naar voren gekomen. De noodzakelijke samenwerking betreffende de complexiteit van REACH moet effectiever en efficiënter, er is sprake van een trend van bezuiniging, inkrimping en terugreiking op kerntaken en er is onduidelijk in verantwoordelijkheden, taken, rollen en verwachtingen. Met dit in het achterhoofd is daarom de volgende doelstelling voor dit onderzoek geformuleerd:

Dit onderzoek heeft als doel te analyseren op welke wijze overheidsorganisaties in het REACH netwerk in de huidige trend van bezuiniging en inkrimping hun samenwerking kunnen verbeteren in het omgaan met de complexiteit van REACH.

De probleemstelling die in dit onderzoek wordt gehanteerd, is gebaseerd op de geformuleerde doelstelling en luidt als volgt:

Hoe kunnen overheidsorganisaties in het REACH netwerk in de huidige trend van bezuiniging de huidige samenwerking verbeteren in het omgaan met de complexiteit van REACH?

Bovenstaande probleemstelling wordt in het onderzoek gebruikt als centrale vraagstelling. Om deze centrale vraagstelling te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat wordt verstaan onder het begrip samenwerken?

Samenwerking komt voor in vele vormen en kan gezien worden als een containerbegrip waar veel betekenissen aan verleend kunnen worden. Voor dit onderzoek is het allereerst belangrijk om een definitie te geven die recht doet aan het begrip samenwerking.

2. Welke voorwaarden kunnen bijdragen aan een effectieve samenwerking?

Om te kunnen bepalen hoe en onder welke voorwaarden samenwerken effectief is, is het nodig om in de literatuur op zoek te gaan naar indicatoren of voorwaarden waar aan voldaan moet worden wil een samenwerkingsverband effectief zijn.

3. Welke vormen van samenwerking zijn er te identificeren?

Samenwerking kan vele verschijningsvormen hebben waarbij wellicht de ene vorm van samenwerken in een bepaalde situatie effectiever is dan een andere samenwerkingsvorm. Daarom is het van belang om verschillende samenwerkingsvormen te benoemen wanneer zij al dan niet effectief zijn om toe te passen.

4. Wat zijn de effecten op en eigenschappen van publieke organisaties in tijden van bezuiniging?

Bezuinigingen komen en gaan niet onopgemerkt. Als er sprake is van bezuinigingen, kunnen er bepaalde zaken drastisch veranderen. Het is daarom van belang om in de literatuur op zoek te gaan naar effecten op en eigenschappen van publieke organisaties die te maken hebben met bezuinigingen.

5. Wat is REACH en welke overheidsorganisaties zijn bij de uitvoering in Nederland betrokken?

De REACH verordening is een complexe regelgeving die betrekking heeft op chemische stoffen. Om inzicht te geven hoe de verordening werkt, is het nodig om de kern van REACH en voor dit onderzoek relevante aspecten van de verordening uiteen te zetten. Daarnaast wordt de verordening door meerdere overheidsorganisaties uitgevoerd. Het is daarom van belang om deze overheidsorganisaties te omschrijven en aan te geven op welke manier zij verbonden zijn aan de uitvoering van de REACH verordening in Nederland.

6. Op welke wijze is de samenwerking in het REACH netwerk formeel vormgegeven en komt dit overeen met voorwaarden voor effectieve samenwerking?

Bij de inwerkingtreding van REACH is de samenwerking in een aantal formele documenten vormgegeven. De wijze waarop deze samenwerking formeel is omschreven, moet worden vergeleken met voorwaarden voor effectieve samenwerking. Op deze wijze kan geanalyseerd worden of de wijze waarop de samenwerking formeel is omschreven overeenkomsten vertoont met de voorwaarden voor effectieve samenwerking. Als de formele samenwerking op papier onvoldoende overeenkomt met bepaalde voorwaarden kunnen hier verklaringen in gevonden worden waarom de samenwerking in de praktijk niet effectief verloopt.

7. In welke mate komt de huidige vorm van samenwerken overeen met voorwaarden voor effectieve samenwerking?

Door de huidige vorm van samenwerken naast de voorwaarden voor effectieve samenwerking vanuit de theorie te plaatsen, kunnen mogelijke hiaten gevonden worden waar verbetering in gebracht moet worden. Op deze wijze kan bekeken worden of er al aan bepaalde voorwaarden voldaan wordt en aan welke voorwaarden niet. Dit maakt duidelijk waar aandacht aan besteedt dient te worden.

8. Welke effecten hebben de bezuinigingen op de verschillende in het REACH netwerk betrokken overheidsorganisaties en wat zijn hiervan de gevolgen voor de huidige samenwerking?

Door te onderzoeken welke effecten zichtbaar zijn bij de verschillende organisaties, kan onderzocht worden of de effecten van de bezuinigingen ertoe leiden dat organisaties zich terugtrekken of dat zij juist op zoek gaan naar een betere samenwerking.

1.4 Relevantie

In de bestuurskundige literatuur is weinig onderzoek gedaan naar de gevolgen van bezuinigingen op het samenwerken binnen complexe beleidsvelden als REACH. Bezuinigingen kunnen grote gevolgen hebben voor de samenwerking en vooral wanneer het gaat om het verbeteren van de samenwerking. Bezuinigingen kunnen ervoor zorgen dat organisaties zich terugtrekken op hun primaire taakveld. Echter kunnen bezuinigingen ook leiden tot innovatieve ideeën om de samenwerking op een andere wijze aan te pakken die tot verbetering leidt. Het is wetenschappelijk relevant om te analyseren waartoe organisaties geneigd zijn in tijden van bezuinigingen. Daarbij moet gesteld worden dat dit onderzoek slechts betrekking heeft op de organisaties in het REACH netwerk.

Naast deze wetenschappelijke relevantie is dit onderzoek ook in maatschappelijk opzicht relevant. Een verbeterde samenwerking binnen het REACH netwerk is nodig om, om te kunnen gaan met de complexiteit die de regelgeving met zich meebrengt. De inzichten die worden uitgesproken onder de wetenschappelijke relevantie kunnen in de dagelijkse praktijk inzicht bieden voor actoren met welke voorwaarden rekening gehouden dient te worden wil men de samenwerking in het REACH netwerk verbeteren. Samenwerking is een onderwerp dat regelmatig ter discussie staat. Ook is het verbeteren van samenwerking vaak een zoektocht waarbij actoren niet precies weten wat ze zoeken en waar te zoeken. De inzichten die voortvloeien uit dit onderzoek kunnen een bijdrage leveren in deze zoektocht naar het verbeteren van de samenwerking in de complexiteit die is ontstaan als gevolg van de REACH regelgeving.

2 Theoretisch Kader

In dit hoofdstuk wordt de theorie die nodig is voor de beantwoording van de vragen 1 tot en met 3 in het vorige hoofdstuk gepresenteerd. Het gaat daarbij om de volgende vragen:

1. Wat wordt verstaan onder het begrip samenwerken?
2. Welke voorwaarden dragen bij aan een effectieve samenwerking?
3. Welke vormen van samenwerking zijn te identificeren en onder welke condities zijn zij effectief?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden wordt in paragraaf 2.1 het begrip *samenwerken* gedefinieerd en wordt een stap gemaakt naar effectief samenwerken. Vervolgens wordt in paragraaf 2.2 een aantal dimensies benoemd die bij kunnen dragen aan een effectieve samenwerking. In paragraaf 2.3 wordt aandacht besteedt aan verschillende samenwerkingsvormen en wordt inzichtelijk gemaakt wanneer een bepaalde vorm van samenwerken al dan niet effectief is. Tot slot wordt in paragraaf 2.4 een conclusie opgemaakt.

2.1 Definiëring van het begrip 'samenwerken'

Samenwerken gaat over het gezamenlijk werken aan doelen en gaat over verschillende belangen. In de literatuur zijn verschillende definities te vinden van het begrip samenwerken. Osch en van de Wiel (2001) definiëren samenwerken als *'het bijdragen aan een gezamenlijk resultaat, ook als het een onderwerp betreft dat niet onmiddellijk van persoonlijk belang is'*. Het gaat er bij samenwerking dus om dat er bijgedragen wordt aan een gezamenlijk resultaat door een optimale afstemming tussen de eigen belangen en de algemene belangen. Echter is deze definitie van samenwerking minimaal. Samenwerking bevat meer dan een afstemming tussen het eigenbelang en het algemene belang. Volgens Kotlarsky en Oshri (2005) is samenwerken een *'complex multidimensionaal proces dat gekenmerkt wordt door constructen als coördinatie, communicatie, betekenis, relaties, vertrouwen en structuur'*. Samenwerken wordt dus gekenmerkt door meerdere constructen. Zij stellen daarnaast dat *'succesvol samenwerken is het proces waardoor een specifiek resultaat als een product of een gewenste prestatie, bereikt wordt door een gezamenlijke inspanning'*. Samenwerking kan dus gezien worden als een multidimensionaal proces waarin een combinatie van constructen leidt tot samenwerking. Deze definitie vertelt ons iets over de processen die mogelijk werking hebben binnen het construct samenwerking maar, vertelt ons niets over het proces van samenwerking zelf.

Thomson en Perry (2006) geven een gelijksoortige definitie van samenwerking waarin zij binnen het begrip samenwerking ook een aantal verschillende processen onderscheiden. Zij stellen dat *'samenwerken een proces is waarin autonome actoren interacteren door formele en informele onderhandeling, waarbij zij gezamenlijk regels en structuren creëren om hun relaties en wijze van beslissen of handelen betreffende de issues die ze bij elkaar bracht; het is een proces dat betrekking heeft op gedeelde normen en wederzijdse voordelige interacties'*. Deze definitie van samenwerking suggereert volgens Thomson en Perry (2006: 23) een hoger level van collectieve actie dan er van coöperatie en coördinatie uitgaat. Thomson en Perry (ibid.) geven aan dat de begrippen coördinatie en coöperatie vaak als substituut begrip gebruikt worden om samenwerking aan te geven maar, dat samenwerking geen coördinatie en geen coöperatie is. Coöperatie heeft betrekking op wederkerigheid en het uitwisselen van middelen. Echter wanneer coöperatie ook betrekking heeft op het bereiken van een gezamenlijk doel, dan verschuift het naar samenwerking. Daarbij is het geheel groter dan de som der delen (ibid.). Samenwerking kan dus betrekking hebben op het bereiken van de eigen belangen maar, er moet een aanvullende gezamenlijke uitkomst of algemeen belang zijn apart van de individuele belangen. Ook Teisman (2005) refereert aan het eigenbelang en het gezamenlijke of gemeenschappelijke belang. Elke actor streeft complexe combinaties van eigenbelang en gemeenschappelijk belang na en calculeert daarbij in hoeveel het gemeenschappelijke belang bijdraagt aan het eigen belang.

Effectiviteit treedt daarbij volgens Teisman (ibid.) op als het eigenbelang en het gemeenschappelijke belang elkaar versterken of tenminste niet bedreigen. Gesteld kan dus worden dat effectieve ontwikkeling tot gang komt daar waar het eigenbelang en het algemene belang met elkaar verbonden zijn. In het kader van beleidsuitvoering en de samenwerking daarbij tussen publieke organisaties komt dit tot uiting als elke betrokken organisatie aan het gemeenschappelijke belang kan werken en daarmee ook aan de belangen van de eigen organisatie. Ook Thomson en Perry (2006: 21) zeggen iets over effectief samenwerken. Zij baseren zich

daarbij op het Antecedent – Proces – Outcome Framework van Wood en Gray (in: *ibid.*). Hierin wordt het 'doen' of het 'proces' van samenwerking als een 'black box' uitgebeeld waarin zich een complex construct van vijf verschillende dimensies bevindt. Volgens Thomson en Perry (*ibid.*) moeten publieke managers en actoren deze vijf dimensies kennen en opzettelijk managen om effectief samen te werken. Het gaat hier om de governance dimensie, administratieve dimensie, autonomie dimensie, de wederzijdse dimensie en tot slot de vertrouwen en wederkerigheid dimensie. Om effectiviteit in samenwerking te bereiken is het dus nodig om samenwerking als een proces te zien waarin actoren meerdere dimensies moeten kennen en er mee om moeten gaan. In de volgende paragraaf wordt hier dieper op ingegaan.

2.2 Vijf sleuteldimensies voor effectief samenwerken

De eerste dimensie die Thomson en Perry (2006: 24) omschrijven is de governance dimensie. Actoren die samenwerking zoeken moeten begrijpen hoe zij gezamenlijk besluiten nemen over regels die hun gedrag en relaties sturen en zij moeten structuren creëren voor het bereiken van overeenkomst over samenwerkende activiteiten en doelen door gedeelde machtsarrangementen. Wanneer partijen bijeenkomen om samen te gaan werken, moeten ze keuzes maken in een verscheidenheid aan collectieve actieproblemen evenals in gezamenlijk besluiten nemen. Het gaat hierbij om de collectieve ontwikkeling van sets van werkregels, welke acties toegestaan of beperkt worden, welke informatie nodig is en hoe kosten en opbrengsten verdeeld worden. Volgens Thomson en Perry (*ibid.*) licht de sleutel tot succes in het maken van deze keuzes, in de bereidheid van de deelnemers zichzelf en elkaar te monitoren en geloofwaardige sancties op te leggen aan zich niet-conformerende partijen of als sprake is van conflict. Wanneer samenwerkende partners niet bereid zijn om zichzelf te monitoren op hun naleving van de afgesproken regels, verliezen zij de mogelijkheid om geloofwaardige commitment op te bouwen en daarmee wordt gezamenlijke besluitvorming onwaarschijnlijk.

De tweede dimensie is de administratieve dimensie. Thomson en Perry (2006: 25) stellen dat samenwerkingsverbanden geen zelf sturende ondernemingen zijn. Organisatie gaan samenwerken omdat zij daarmee een bepaald doel willen bereiken. De implementatie van coördinatie is complex, niet alleen vanwege vrijwilligheid van deelname en de autonomie van actoren maar, juist ook doordat traditionele coördinatie mechanismen als hiërarchie, standaardisatie en routinematigheid minder uitvoerbaar zijn tussen eenheden dan binnen eenheden. Daarnaast is communicatie tussen actoren meer gebaseerd op wederzijdse afhankelijke relaties dan op contractuele afspraken. Belangrijke administratieve functies als coördinatie, duidelijkheid in rollen en verantwoordelijkheden en monitoring worden ook in onderzoeken naar samenwerking benadrukt maar, krijgen volgens Thomson en Perry (*ibid.*) een andere betekenis in het licht van de horizontale relaties in de samenwerking. Deze bureaucratische mechanismen werken onvoldoende om zaken voor elkaar te krijgen in een samenwerking. De stelling is dat om zaken voor elkaar te krijgen in een samenwerking er een juiste combinatie gevonden moet worden tussen enerzijds administratieve capaciteit en sociale capaciteit om relaties op te bouwen. Dit leidt er volgens Thomson en Perry (2006: 26) toe dat actoren in een samenwerking verschillende rollen en vaak ook meerdere rollen moeten spelen, waarbij elke rol van belang is voor de samenwerking in het bereiken van doelen. Het gaat hierbij om zogenaamde 'boundary spanning individuals' die meerdere rollen spelen en daarmee in staat zijn om onder meer interpersonele relaties op te bouwen.

De derde dimensie is de autonomie dimensie. Thomson en Perry (2006: 26) geven aan dat in deze dimensie de duale identiteit van actoren in een samenwerking naar voren komt. Het gaat er hier om dat actoren in een samenwerking enerzijds hun eigen identiteit en organisatorisch gezag apart houden van de samenwerkende identiteit. Hierdoor ontstaat een spanning tussen het eigen belang en het algemeen belang. Concreter, er ontstaat een spanning tussen het behalen van de doelen van de eigen organisatie en het behouden van de eigen identiteit tegenover het behalen van gemeenschappelijke doelen en het onderhouden van verantwoordelijkheid aan de samenwerkingspartners. Daarnaast laat volgens Wood en Gray (in: *ibid.*) de autonomie dimensie het contrast zien tussen individuele controle en gedeelde controle. Actoren proberen hun eigen identiteit te beschermen door het aanhouden van individuele controle. Echter om te komen tot gezamenlijke controle is het nodig om informatie te delen met elkaar, niet alleen over de eigen organisatie maar, ook over wat ze wel en niet kunnen bijdragen aan een samenwerking. Wanneer samenwerkingsdoelen/gemeenschappelijke belangen conflicteren met de autonome doelen/eigen belangen van actoren, komt hun identiteit op het spel te staan. Het is dus nodig om verschillen tussen actoren om te smeden tot gemeenschappelijkheden. Kortom door het uitwisselen van informatie tussen actoren in een samenwerkingsverband over bestaande verschillen kan men tot gemeenschappelijkheden komen, die kunnen

leiden tot bevredigende resultaten. Echter geven Thomson en Perry (2006: 27) aan dat alleen het uitwisselen van informatie niet voldoende is om samenwerking te laten gedijen.

Wederzijdsheid is het onderwerp van de vierde dimensie. Zoals aangegeven is alleen het uitwisselen van informatie niet voldoende om samenwerking te laten gedijen, er moet sprake zijn van wederzijdse voordelen. Zonder deze leidt het delen van informatie niet tot samenwerking (ibid.). Organisaties die samenwerken, moeten wederzijdse voordelige onderlinge afhankelijkheden ervaren die gebaseerd zijn op het eigenbelang of op gedeelde belangen. Deze belangen zijn veelal gebaseerd op gelijksoortigheid of het gaat om belangen die verder reiken dan de missie van een individuele organisatie. Ook geven Thomson en Perry (2006: 27) aan dat commitment – van organisaties in een samenwerkingsverband – aan dezelfde doelgroep een belangrijke factor is voor het in stand houden van de samenwerking. Het uitgangspunt van wederzijdsheid is dat er sprake is van een uitruilsituatie waarbij actoren aan de belangen van andere actoren kunnen voldoen zonder dat er sprake is van verlies voor henzelf. Wederzijdsheid moet dus kortom voordeel voor beide opleveren.

De vijfde en laatste dimensie van effectief samenwerken wordt gevormd door de begrippen wederkerigheid en vertrouwen. In deze dimensie staan normen centraal. Volgens Axelrod, Ostrom en Powel (in: Thomson en Perry, 2006: 27) kan wederkerigheid zowel op korte als op lange termijn aanschouwd worden. Bij de korte termijn visie gaat het erom dat actoren in een samenwerking de verplichting voelen dat hoge kosten aan het begin van het proces gemaakt door individuele actoren, later in het proces de verdeling van lasten en baten door de partners over de tijd gelijk wordt getrokken vanuit een plichtsgevoel. Thomson en Perry (2006: 28) noemen dit ook wel de 'I will if you will' mentaliteit, actoren zijn alleen bereid iets te gaan ondernemen als deze wil ook bij andere actoren aanwezig is. Bij de lange termijn visie van wederkerigheid gaat het erom dat er door een proces van herhaalde interactie instrumentele en intrinsieke legitimiteit ontstaat die de basis vormt voor onderlinge uitwisseling. Dit komt onder meer tot uiting dat partners in een samenwerking de verschillende rollen als cruciaal bestempelen voor de samenwerking. Hiertoe moet er echter volgens Thomson en Perry (2006: 28) wel een gevoel van vertrouwen zijn tussen de verschillende actoren. Vertrouwen is volgens Thomson en Perry (ibid.) het algemene geloof van een groep van individuen dat een andere groep zich te goeder trouw inspannt om zich te gedragen in overeenstemming met zowel expliciete als impliciete verplichtingen, eerlijk zal zijn in onderhandelingen die aan deze verbintenissen vooraf gaan en zal geen excessief voordeel halen uit een ander als de kans zich daartoe voordoet. Als dit vertrouwen in een samenwerkingsverband toeneemt of aanwezig is dan kan volgens Ostrom (in: ibid.) in een samenwerking weg bewogen van de 'I will if you will' mentaliteit naar langere termijn commitments gebaseerd op geïnstitutionaliseerde contracten op basis van gedrag.

De theoretische veronderstelling is dat een proces van samenwerken zich in de tijd ontwikkelt. Actoren binnen dit proces moeten daarom tijd inruimen om te onderhandelen over de inhoud van de vijf dimensies. Door de tijd kan de situatie waarin een proces zich bevindt veranderen en elke situatie vraagt om een ander evenwicht tussen de vijf dimensies. Het is daarom van belang dat actoren tijd inruimen om te onderhandelen over de inhoud van de dimensies zodat een optimale mix bereikt kan worden voor de actoren in die context. Het inruimen van tijd, het respecteren van de kwetsbaarheid van het proces en veel aandacht voor de inhoud van de vijf dimensies, kan positieve uitkomsten van de samenwerking niet garanderen, maar door deze acties neemt de kans toe dat dit zal gebeuren.

2.3 Samenwerkingsvormen en hun effectiviteit

Volgens Provan en Kenis (2007: 231) is enige vorm van governance nodig om te zorgen dat deelnemers in een doelgericht organisatorisch netwerk tot gezamenlijke en wederzijds ondersteunende actie overgaan, dat conflict wordt aangepakt en dat middelen verworven worden en effectief en efficiënt ingezet worden. Deze activiteiten komen grotendeels overeen met de activiteiten omschreven in de vijf dimensies voor effectief samenwerken. Er worden drie algemene vormen van netwerk governance omschreven.

De eerste vorm die Provan en Kenis (2007: 234) omschrijven is het zogenoemde '*shared participant-governed network*'. Deze vorm hangt uitsluitend af van de betrokkenheid en commitment van alle, of een belangrijke deelverzameling van de organisaties die het netwerk vormen. Deelnemers in het netwerk zijn zelf verantwoordelijk voor het managen van interne netwerkrelaties en acties evenals voor het managen van

externe relaties. De deelnemers in het netwerk maken gezamenlijk beslissingen en managen gezamenlijk de netwerkactiviteiten. Daarbij is er geen sprake van machtsverschillen tussen organisaties ook al zijn deze aanwezig in de vorm van organisatiegrootte, middelencapaciteit en prestaties. In theorie werkt deze vorm als collectief waarbij geen enkele actor het netwerk als geheel representeert (Provan, G.K & Kenis, P., 2007: 235).

De tweede vorm die Provan en Kenis (ibid.) omschrijven is het zogenoemde '*lead organization-centered network*'. Bij deze vorm worden alle belangrijke netwerk activiteiten en besluiten gecoördineerd door een enkele deelnemende actor die optreedt als leidende organisatie. Hierdoor wordt het sturen van het netwerk in hoge mate gecentraliseerd en bemiddeld, waarbij sprake is van een asymmetrische machtsverdeling. De leidende organisatie voorziet in het beheer van het netwerk en faciliteert daarbij activiteiten voor aangesloten organisaties bij hun inzet om de netwerk doelen te behalen. De netwerkdoelen kunnen daarbij nauw aangesloten worden op de doelen van de leidende organisatie. Kosten voor het organiseren van deze activiteiten kunnen daarbij zowel uit de leidende organisatie zelf komen of de kosten kunnen worden verdeeld onder alle deelnemende organisaties.

De '*network administration organization*'(NAO) is de derde vorm die Provan en Kenis (2007: 236) omschrijven. Hierbij is een aparte organisatie opgesteld voor het beheer van en de sturing binnen het netwerk en de netwerkactiviteiten. Hierbij is de ingestelde organisatie gecentraliseerd maar, vormt geen onderdeel van het netwerk zelf. Het is meer een bemiddelaarsrol die een sleutelrol heeft in het coördineren en onderhouden van het netwerk. De administratieve organisatie wordt ofwel door een mandaat of op initiatief van de actoren in het netwerk ingesteld. Een administratieve organisatie kan gebruikt worden om de netwerk legitimiteit te verhogen, om, om te gaan met de unieke en complexe netwerk problemen en het verminderen van de complexiteit van gedeelde governance.

Provan en Kenis (2007: 237) geven aan dat bij het vormen van een netwerk – vrijwillig of onder mandaat – besluitvormers hun besluit kunnen baseren op welke vorm van netwerk onder bepaalde condities het meest effectief is. Daarbij spelen volgens Provan en Kenis (ibid.) vier sleutelindicatoren een rol. Op basis van de mate van vertrouwen, het aantal deelnemers, doel overeenkomst en de noodzaak voor netwerk competenties kan de ene vorm van netwerk governance effectiever zijn dan een andere.

Provan en Kenis (2007) geven aan dat als er sprake is van een hoge mate van vertrouwen, shared governance een effectieve vorm is omdat een hoge mate van vertrouwen – in theorie – een goede basis vormt voor samenwerking. Als er sprake is van een lage mate van vertrouwen kan een netwerkvorm nog steeds effectief zijn in het behalen van de gezamenlijk doelen maar, netwerk governance moet dan meer bemiddeld worden door of een leidende organisatie of een NAO. Daarbij geldt voor een leidende organisatie dat het vertrouwen gecentraliseerd is in de leidende organisatie. Bij een NAO vindt monitoren van het vertrouwen plaats door leden van de NAO die tevens lid kunnen zijn van deelnemende organisaties in het netwerk.

Daarnaast is shared governance een effectieve vorm als het aantal actoren in het netwerk laag is. Hierdoor kunnen ze gemakkelijk controle behouden over de richting waarin het netwerk vordert. Echter wanneer het sturen van netwerk relaties meer complex wordt door een toename van het aantal actoren in het netwerk, is het volgens Provan en Kenis (2007: 239) effectiever om een leidende organisatie of een NAO aan te stellen bij het behalen van de netwerkdoelen.

Wanneer consensus het doel is gaat het er om hoe netwerk relaties gestuurd worden. De shared governance vorm is effectief als actoren algemene overeenstemming kunnen bereiken over de netwerkdoelen. Hierbij moeten actoren in het netwerk samenwerken onder de afwezigheid van conflict, waarbij actoren zowel bijdragen aan de algemene doelen en daarmee tegelijkertijd ook aan hun eigen doelen. Als er sprake is van een mindere overeenstemming over de netwerkdoelen dan is het volgens Provan en Kenis (ibid.) effectiever om een leidende organisatie of een NAO aan te stellen. Leidende organisaties worden verondersteld strategische en operationele beslissingen te maken en zijn daarom het meest geschikt in het maken van beslissingen over netwerkdoelen als de netwerkleiden niet in staat zijn eigenstandig hun conflicten op te lossen en zich alleen gedeeltelijk willen committeren aan de netwerkdoelen. Bij de NAO is er in ieder geval een substantiële groep van actoren nodig die zich committeren aan de netwerkdoelen en zich strategisch betrokken voelen bij het netwerk als geheel om op deze wijze met de NAO conflicten binnen het netwerk op te lossen.

Tot slot geven Provan en Kenis (2007: 241) aan dat shared governance geen effectieve vorm van governance is als de interne behoefte aan onderling afhankelijk taakbenodigdheden (competenties) hoog is. Dit leidt

voornamelijk bij shared governance tot problemen omdat hier gevraagd wordt naar competenties (conflictbemiddeling, monitoren etc.) van individuen die zij wellicht niet bezitten. Omgekeerd zijn dit juist de taken die goed passen bij een leidende organisatie of een NAO, die beter in staat zijn om netwerk gerelateerde competenties te ontwikkelen. Ook vanuit de omgeving kan nadruk gelegd worden op netwerk gerelateerde competenties. Ook hier stellen Provan en Kenis (ibid.) dat als de nadruk hoog is, het effectiever is om een leidende organisatie of een NAO aan te stellen die zich bezig houden met het ontwikkelen van deze competenties en daarvoor ook de nodige financiële middelen reserveren. Onderstaande tabel geeft overzichtelijk weer wanneer welke vorm van netwerk governance effectief is.

Key Predictors of Effectiveness of Network Governance Forms

Governance Forms	Trust	Number of Participants	Goal Consensus	Need for Network-Level Competencies
Shared governance	High density	Few	High	Low
Lead organization	Low density, highly centralized	Moderate number	Moderately low	Moderate
Network administrative organization	Moderate density, NAO monitored by members	Moderate to many	Moderately high	High

Tabel 2.3 Sleutelindicatoren van effectiviteit van netwerk governance vormen (Provan en Kenis, 2007).

2.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is de definitie van het begrip samenwerking bepaald. Onder 'samenwerking' wordt verstaan: een proces waarin autonome actoren interacteren door formele en informele onderhandeling, waarbij zij gezamenlijk regels en structuren creëren om hun relaties en wijze van beslissen of handelen betreffende de issues die ze bij elkaar bracht; het is een proces dat betrekking heeft op gedeelde normen en wederzijdse voordelige interacties. Daarnaast is in dit hoofdstuk aandacht besteed aan vijf dimensies die – als zij gekend en gemanaged worden door actoren in het netwerk – in hun gezamenlijkheid kunnen bijdragen aan een effectievere samenwerking. Het gaat hier om de dimensies besturing, administratie, autonomie, wederzijdseheid en wederkerigheid en vertrouwen. In dit onderzoek worden de kenmerken van de vijf dimensies gebruikt om aan te kunnen tonen op welke wijze zij invulling krijgen. Gesteld was dat het van belang is dat actoren bezig zijn met de inhoud van de vijf dimensies en van tijd tot tijd onderhandelen of de inhoud nog juist en evenwichtig is.

Tot slot is in dit hoofdstuk aandacht besteedt aan verschillende vormen van netwerk governance en onder welke condities zij al dan niet effectief zijn. Shared governance netwerken zijn effectief als het vertrouwen onder actoren hoog is, als er binnen het netwerk een laag aantal actoren aanwezig is, als de doel consensus hoog is en als de noodzaak voor het bezitten van netwerk competenties laag is. Leidende organisaties zijn effectief als het vertrouwen laag is maar, sterk gecentraliseerd aanwezig is binnen de leidende organisatie, als het aantal actoren in het netwerk gemiddeld is, als de doel consensus gemiddeld is en als er een gemiddelde behoefte is aan netwerk competenties. De netwerk administratieve organisatie (NAO) is tot slot effectief als er sprake is van een gemiddeld vertrouwen waarbij leden van het netwerk de NAO monitoren, er sprake is van een gemiddeld tot groot aantal actoren in het netwerk en de doelconsensus gemiddeld tot hoog is en er een grote noodzaak is aan netwerk competenties.

De vijf dimensies die in dit hoofdstuk zijn behandeld, tonen overeenkomsten met de condities voor de verschillende netwerk vormen. In dit onderzoek worden de vijf dimensies gekoppeld aan de condities van de netwerk vormen. Op basis van de analyse van de vijf dimensies, wordt invulling gegeven aan de condities van de netwerk governance vormen. De dimensie besturing en administratie hebben betrekking op het toepassen van netwerk competenties door actoren binnen een samenwerking. Deze twee dimensies worden gekoppeld aan de conditie 'behoefte aan netwerk competenties'. De dimensie autonomie en wederzijdseheid hebben onder meer betrekking op de overeenkomsten tussen het eigen belang en het gemeenschappelijke belang en het ervaren van wederzijdse voordelige afhankelijkheden. Deze twee dimensies worden gekoppeld aan de conditie 'doelovereenkomst' welke betrekking heeft op het bijdragen van actoren aan het behalen van zowel de eigen doelen als de algemene of gemeenschappelijke doelen. De dimensie wederkerigheid en vertrouwen wordt tot slot gekoppeld aan de conditie 'vertrouwen'.

3 Bezuinigingen

In dit hoofdstuk wordt een uiteenzetting gedaan van relevante theorie die nodig is voor de beantwoording van vraag 4 uit hoofdstuk 1. Het gaat daarbij om de volgende vraag:

Wat zijn de effecten op en eigenschappen van publieke organisaties in tijden van bezuiniging?

Het huidige politieke klimaat wordt gekenmerkt door grootschalige bezuinigingen in de publieke sector. Bezuinigingen kunnen meerdere gevolgen hebben voor organisaties en er kunnen mogelijk verschillende effecten optreden. In paragraaf 3.1 worden effecten op en eigenschappen van organisaties omschreven die te maken hebben met bezuinigingen. Dit wordt gedaan middels het concept 'organizational decline'. In paragraaf 3.2 wordt een link gelegd tussen bezuinigingen en strategische onzekerheid en welke gevolgen dit kan hebben op de samenwerking tussen verschillende actoren in een netwerk. Tot slot wordt in paragraaf 3.3 een conclusie opgemaakt.

3.1 Bezuinigingen en de effecten op organisaties

Bezuinigingen kunnen een grote impact hebben op het functioneren van organisaties. Bezuinigen betekent schaarste, een terugloop in inkomsten en korting op budgetten, minder productiecapaciteit en onzekerheden over toekomstig gedrag van andere organisaties. Bezuinigingen kunnen leiden tot terugval of achteruitgang van een organisatie. In de literatuur wordt dit omschreven als 'organizational decline'. Whetten (1980: 345) omschrijft organizational decline als '*a cutback in the size of an organisation's work force, profits, budget, clients, and so forth*'. Cameron, Whetten en Kim (1987: 127) omschrijven organizational decline als '*Decline, by definition, involves restricted resources and pressures to cut back*'. Het gaat er bij organisatorische teruggang dus om dat er sprake is van een vermindering van de middelen en daarnaast druk om te bezuinigen. Dit concept kan dus goed gebruikt worden in dit onderzoek als we spreken over bezuinigingen en de mogelijke effecten die het heeft op organisaties.

Een aantal auteurs hebben zich gebogen over de mogelijke effecten op organisaties die van een teruggang in middelen en de druk om te bezuinigen uitgaan (o.a. Cameron, K.S., *et. al.* 1987; Levin, C.H., 1978; Bozeman, B., & Slusher, E.A., 1979). Er zijn vele eigenschappen van en effecten op organisaties die te maken hebben met een teruggang en bezuinigingen. De eigenschappen en effecten die hieronder zijn omschreven, daarover bestaat in de beschikbare literatuur een algemene overeenstemming, waarbij men zich baseert op empirisch onderzoek in zowel private als publieke organisaties die te maken hadden met een fase van organizational decline.

Onder omstandigheden van bezuinigingen is er allereerst een toename van *conflict* te zien. In tijden van overvloed krijgen organisaties vaak de nodige financiële middelen toegewezen maar, in tijden van schaarste ontstaat er conflict over de verdeling van de vereiste maar, elkaar uitsluitende financiële middelen. De noodzaak tot bezuinigen wordt ook geassocieerd met *bezuinigingen over de gehele linie* in plaats van geprioriteerde bezuinigingen, dit als poging om conflict te doen verminderen. Conflict dat door schaarste of bezuinigingen optreedt, neemt ook vaak de vorm aan van een *toegenomen pluralisme* en het opkomen van luidruchtige belangengroepen. Een toegenomen pluralisme houdt kortweg in dat er meerdere verschillende overtuigingen/percepties ontstaan als reactie op de aangekondigde bezuiniging.

Door bezuinigingen kan er ook een *lage moraal* ontstaan tussen leden van organisaties als conflict zich uitbreidt in de organisatie en er een vijandig klimaat heerst. Een andere reactie die samenhangt met bezuinigingen is het inzetten van *middelen die normaal als speelruimte* dienden. Het kan daarbij gaan om het gebruiken van onvoorziene rekeningen, het aanboren van reserves of het gebruiken van middelen die bestemd waren voor nieuwe projecten en het ontslaan van personeel. Dit leidt volgens Cameron K.S. *et. al.* (1987: 127) dat een organisatie haar flexibiliteit kwijtraakt, terwijl deze juist nodig is om, om te gaan met onbekende en onzekere omstandigheden en leidt tot *centralisatie* van onder meer besluitvorming. Deze centralisatie gebeurt omdat het top management de middelen strikt wil controleren en omdat misstappen eerder zichtbaar zijn en men zich deze ook niet kan veroorloven. Centralisatie leidt er toe dat de leiding van een organisatie als *zondebok* gezien gaat worden voor de frustraties en boosheid gevoeld door leden van de organisatie. Hierdoor

ontstaat er een *verlies aan geloofwaardigheid* van de leiding omdat zij gezien worden als oorzaak voor het onvoldoende beschermen van werknemers tegen de bezuinigingen (Cameron, K.S. et. al. 1987:127). Een ander effect dat aan organizational decline hangt is een *teruggang in innovatie*. Doordat er minder middelen beschikbaar zijn, ontstaat er een hogere aversie tegen risico's en gaat de organisatie zich richten op haar kernactiviteiten in plaats van te kijken naar andere/ nieuwe activiteiten buiten het eigen taakveld. Deze behoudendheid en onwil tot innoveren impliceert ook een *weerstand tot veranderen*. Doordat organisaties zich meer gaan richten op hun kernactiviteiten, behoudend zijn en vooral 'de eigen straat' willen beschermen, worden creatieve en nieuwe alternatieven vaak verworpen. Echter kan volgens Mone, M.A., et. al. (1998) organizational decline ook juist een voedingsbodem zijn voor innovatie omdat er omstandigheden ontstaan waarin nieuwe mogelijkheden zich voordoen en er kansen ontstaan voor creativiteit en vernieuwing.

Ook het *verloop van personeel* uit een organisatie neemt toe als er sprake is van bezuinigingen. Dit personeel wacht niet af tot er echte ontslagen vallen maar, zij kiezen bij wijze van spreken eieren voor hun geld en kiezen voor ander werk. Hierdoor is het mogelijk dat er veel kennis en kunde wegvalt in organisaties. Volgens Cameron, K.S. et. al. (1987: 128) zijn het voornamelijk personeelsleden die veel opleveren en capabel zijn die als eerste vertrekken. Tot slot kan de strategische planning of *langetermijnplanning* van organisaties in gevaar komen door een fase van organizational decline. Door bezuinigingen is er behoefte aan directe actie om de gevolgen zoveel mogelijk in te perken. Door deze korte termijn blik kunnen huidige problemen aangepakt worden maar, als de lange termijn planning verwaarloosd wordt, kan dit tot problemen leiden voor een organisatie in de toekomst.

3.2 Bezuinigingen en strategische onzekerheid

Bij complexe sociale problemen is meestal een grote verscheidenheid aan actoren betrokken. Wat deze verschillende actoren onderling verbindt is dat zij afhankelijk van elkaar zijn. Deze afhankelijkheid ontstaat uit het feit dat voor het oplossen van een probleem, middelen nodig zijn die niet in het bezit zijn van een enkele actor maar, eerder verdeeld onder verschillende actoren (Koppenjan, J. et. al. 2004: 46). Onder middelen wordt verstaan alle formele en informele middelen die partijen bezitten om hun doelen te behalen (ibid.). Het kan daarbij gaan om zowel formele competenties en autoriteit, middelen als geld, organisatie, human resources maar ook minder tastbare middelen als autoriteit, legitimiteit, strategische bekwaamheid en mobilisatie macht. Volgens Scharpf (in: Koppenjan, J. et. al. 2004: 47) hangt de mate van afhankelijkheid van een bepaald middel af van de waarde die een actor hecht aan een middel in het bezit zijnde van een andere actor. Voor het oplossen van complexe problemen is dus een combinatie van verschillende soorten middelen nodig, die in het bezit zijn van verschillende actoren.

Juist deze afhankelijkheid zorgt ervoor dat actoren moeten samenwerken in het oplossen van problemen. Het probleem met samenwerken is echter dat actoren vaak verschillende en conflicterende belangen, percepties en strategieën hebben. Wat de samenwerking nog meer bemoeilijkt is dat het strategische gedrag van actoren zeer onvoorspelbaar en onderwerp van verandering is (Koppenjan, J. et. al. 2004: 51) wat leidt tot strategische onzekerheid. Actoren hanteren een bepaalde strategie op basis van hun perceptie en deze strategie is niet per definitie gericht op samenwerking. Percepties zijn beelden van onder meer problemen, oplossingen en andere actoren maar, ook beelden over ontwikkelingen in de omgeving zoals de impact van economische ontwikkelingen op het proces. Percepties en daarmee strategieën kunnen volgens Koppenjan et. al. (2004: 48) abrupt veranderen onder de invloed van bedreigende gebeurtenissen in de omgeving.

Bezuinigingen kunnen opgevat worden als een bedreigende gebeurtenis in de omgeving die strategische onzekerheid met zich meebrengt. Door bezuinigingen zijn er minder middelen te besteden en is er minder menselijke capaciteit beschikbaar. Dit dwingt actoren tot het maken van bepaalde keuzes. Zoals gezegd zijn strategieën niet statisch maar, kunnen onder invloed van veranderende omstandigheden veranderen. Volgens Koppenjan et. al. (2004: 49) zijn er een aantal strategieën te onderscheiden.

1. *Ga alleen strategie*: bij deze vorm van strategie heeft een betrokken actor een inhoudelijke oplossing voor het probleem geformuleerd en probeert deze oplossing – ondanks zijn strategische afhankelijkheden – te realiseren, ondanks eventuele nadelen. Deze strategie kan echter weerstand oproepen bij andere actoren en ervoor zorgen dat het er blokkades in het proces ontstaan.
2. *Conflicterende strategie*: bij deze strategieën wordt gepoogd een bepaalde oplossing of maatregel te voorkomen of te blokkeren die wenselijk worden geacht door een enkele actor.
3. *Vermijdende strategie*: bij deze strategieën zijn partijen niet tegen een bepaalde oplossing maar, ze nemen een passieve of ontwijkende houding aan omdat ze bijvoorbeeld niet echt geïnteresseerd zijn of dat ze kosten van beleidsmaatregelen of conflicten willen vermijden.
4. *Coöperatieve strategie*: bij deze strategieën onderkennen actoren hun onderlinge afhankelijkheden, doen ze er alles aan om andere partijen te interesseren voor hun plannen en proberen ze gunstige resultaten te bereiken in het proces.
5. *Faciliterende strategie*: deze vorm van strategieën worden geïnspireerd door het feit dat samenwerking nodig is om wederzijdse voordelige oplossingen te behalen. Ze zijn gericht op het bijeen brengen van partijen, conflictbemiddeling etc. Deze strategieën kunnen voortkomen uit de inhoudelijke interesse van een actor maar, ook door de wens om kosten te verminderen of vanuit een verantwoordelijkheidsgevoel voor de richting van het proces.

Koppenjan *et. al.* (2004: 50) geven echter aan dat om, om te gaan met strategische onzekerheid het nodig is dat een substantiële groep van betrokken actoren hun strategie op elkaar afstemt. Door het aangaan van interactie of samenwerking kunnen partijen de juiste informatie verkrijgen en worden posities en standpunten helder. Door het toepassen van coöperatieve of faciliterende strategieën in tijden van bezuinigingen, kan een omgeving ontstaan waar zekerheden worden gecreëerd, waar sprake is van wederzijdse percepties/strategieën, bindende besluiten en overeenkomsten die gezamenlijke actie en gezamenlijke oplossingen mogelijk maken. Echter als één of meerdere actoren in het licht van de bezuinigingen kiezen voor alleen gaande, conflictuele of vermijdende strategieën kan dit leiden tot het uitdoven van interactie en een beëindiging van de aanvankelijke samenwerking.

Organisaties die een periode van *organizational decline* doormaken zoals omschreven in de vorige paragraaf, worden verondersteld bepaalde eigenschappen aan te nemen en bepaalde effecten te gaan vertonen. Deze eigenschappen en effecten kunnen de strategie die actoren hanteren beïnvloeden. Indien organisaties de eigenschappen en effecten gaan vertonen zoals is omschreven, kan verondersteld worden dat zij strategieën aannemen waarbij actoren hun eigen weg gaan wat kan leiden tot conflicten en vermijdend gedrag dat de samenwerking negatief beïnvloedt. Op basis hiervan is de volgende hypothese opgesteld:

“De eigenschappen van en effecten op organisaties die een periode van organizational decline doormaken, leiden tot ontwijkende/terugtrekkende strategieën waardoor samenwerking negatief beïnvloed wordt.”

3.3 Conclusie

In dit hoofdstuk is aandacht besteedt aan de eigenschappen van en effecten op organisaties die te maken hebben met een periode van bezuinigingen. Bezuinigingen zijn hiertoe omschreven als organizational decline wat kortweg organisatorische terugval of achteruitgang betekent. In de beschikbare literatuur zijn een twaalfstal eigenschappen en effecten die van toepassing zijn op organisaties in een tijd van bezuinigingen. Deze eigenschappen en effecten hangen deels met elkaar samen maar, kunnen ook ieder apart gezien worden en hebben over het algemeen gezien een negatieve connotatie.

Bij de aanpak en het oplossen van complexe sociale problemen is gesteld dat er een combinatie van middelen nodig is, waarbij de middelen in het bezit zijn van verschillende actoren. Actoren zijn hierdoor afhankelijk van elkaar en dienen samen te werken bij het oplossen van het probleem. Bij deze samenwerking hanteren actoren een bepaalde strategie om hun doel te bereiken. Deze strategieën en het strategische gedrag van actoren is zeer onvoorspelbaar en aan verandering onderhevig. Onder meer door bedreigende gebeurtenissen in de omgeving kunnen actoren hun strategie aanpassen. Als deze strategieën uiteen lopen kan dit een bedreiging vormen voor de samenwerking tussen actoren.

In dit onderzoek is het concept organizational decline gebruikt om de huidige bezuinigingen te omschrijven. De bezuinigingen kunnen opgevat worden als een bedreigende gebeurtenis in de omgeving van actoren. Strategieën kunnen onder invloed van bedreigende gebeurtenissen in de omgeving veranderen. In dit onderzoek worden daarom de veronderstelde effecten gekoppeld aan de omschreven strategieën. Door bezuinigingen zijn er zowel minder formele als informele middelen aanwezig – die juist in het gezamenlijk oplossen van complexe problemen nodig zijn en uitgewisseld moeten worden – waardoor actoren gedwongen worden een keuze te maken. Hierdoor kunnen strategieën van actoren veranderen wat kan leiden tot terugtrekkend gedrag of juist tot gedrag dat zoekt naar samenwerking. Van terugtrekkend gedrag is sprake als actoren door de bezuinigingen alleen gaande, conflicterende of vermijdende strategieën gaan hanteren. Echter als actoren in tijden van bezuinigingen coöperatieve of faciliterende strategieën aannemen, kan in onzekere tijden een zekere omgeving ontstaan waarin ruimte is voor gezamenlijke actie.

4 Methodologische verantwoording

4.1 Onderzoeksstrategie

Dit onderzoek heeft als doel te analyseren op welke wijze overheidsorganisaties in het REACH netwerk in de huidige trend van bezuiniging en inkrimping en onduidelijkheid over verantwoordelijkheden, taken, rolopvatting en verwachtingen hun samenwerking kunnen verbeteren in het omgaan met de complexiteit van REACH. Het gaat er daarbij om, om de huidige situatie te analyseren en voorwaarden aan te dragen die de samenwerking kunnen verbeteren. Er is dus sprake van een evaluerend onderzoek (Van Thiel, 2007: 24). Vanwege dit evaluatiegerichte karakter is gekozen voor het doen van een casestudy. Daarnaast is het voor het beantwoorden van de centrale vraagstelling noodzakelijk dat het REACH netwerk in de praktijk/natuurlijke omgeving onderzocht wordt om een volledig beeld van de situatie te verkrijgen. Hiertoe leent een casestudy zich volgens Van Thiel (2007) uitstekend. Eerder is aangegeven dat de REACH regelgeving zeer complex is, om deze complexiteit te kunnen begrijpen is het nodig om de case in detail te bestuderen, de casestudy als strategie biedt hier goed de mogelijkheid voor. Daarnaast vormen de verschillende organisaties en actoren betrokken bij de REACH regelgeving een complex systeem. Dit systeem kan niet bestudeerd worden als onderling verbonden losse onderdelen, maar moet bestudeerd worden als een geheel (Teisman, G. et. al. 2009: 5), ook daarom is de keuze voor een casestudy logisch. Tot slot is het voor dit onderzoek nodig om een gedetailleerde beschrijving te geven van de problematiek zodat inzichtelijk kan worden gemaakt waar knelpunten zitten en waar mogelijke verbeterpunten te vinden zijn. Ook moet rekening gehouden worden met uiteenlopende en diverse interpretaties van betrokken actoren betreffende de omschreven problematiek. Er moet dus gestreefd worden naar diepgang binnen de geselecteerde casus om zoveel mogelijk inzichten te verkrijgen. Een casestudy laat deze diepgaande en uitgebreide bestudering van de casus toe (Van Thiel, 2007: 98).

4.2 Onderzoeksmethoden

In dit onderzoek is gekozen voor het toepassen van twee onderzoeksmethoden. Het betreft het afnemen van interviews en een inhoudsanalyse van relevante documenten. Het afnemen van interviews is nodig om dieperliggende relevante data 'naar boven' te halen. Door het afnemen van interviews kunnen geselecteerde respondenten bevestigd worden op specifieke onderdelen van de samenwerking binnen het REACH netwerk maar, een interview laat daarnaast ruimte over voor aanvullende opvattingen en meningen van respondenten over de ervaren samenwerking die niet uit documenten gehaald kan worden. Tot slot kunnen feitelijke gegevens die voortkomen uit de inhoudsanalyse van relevante documenten gestaafd worden in interviews met respondenten. Dit biedt mogelijkheden om de voorziene samenwerking te vergelijken met de actuele samenwerking. Daarnaast wordt in dit onderzoek gekozen voor een inhoudsanalyse van relevante documentatie. Binnen het REACH netwerk en de overheid in het algemeen zijn er vele documenten te vinden waarin vormen van samenwerking omschreven worden en waarin bepaalde verantwoordelijkheden en dergelijke omschreven staan. Een analyse van deze documenten is nodig om zicht te krijgen op hoe de samenwerking formeel/op papier omschreven is. Daarnaast biedt een inhoudsanalyse van relevante documentatie aanknopingspunten voor het opstellen van een vragenlijst voor de interviews en biedt het inzicht in belangrijke ontwikkelingen in het REACH netwerk.

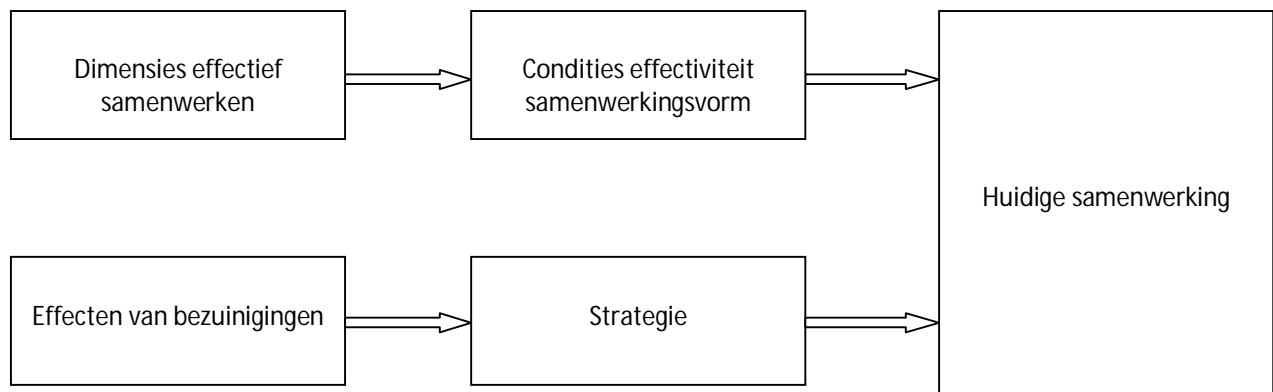
4.3 Onderzoekstechnieken

In dit onderzoek wordt de keuze gemaakt voor het afnemen van semi-gestructureerde interviews. Deze techniek is erg geschikt voor dit onderzoek omdat hiermee niet-feitelijke informatie verkregen kan worden (Van Thiel, 2007: 106). Hoe de samenwerking momenteel verloopt, kan niet uit formele documenten gehaald worden en daarom is het nodig om respondenten hierop te bevragen. Het semi-gestructureerde interview biedt ruimte om vooraf bepaalde indicatoren betreffende de samenwerking te bevragen en laat daarnaast ruimte open voor alternatieve perspectieven betreffende het onderwerp van dit onderzoek. Dit biedt de respondent mogelijkheid om – naar zijn inziens – relevante informatie te geven die niet of moeilijker gegeven kan worden bij een gesloten vragenlijst.

5 Operationalisatie

5.1 Conceptueel model

Onderstaand conceptueel model is een weergave van de causale verbanden die in dit onderzoek onderzocht worden.



Hypothese

De eigenschappen van en effecten op organisaties die een periode van organizational decline doormaken, leiden tot ontwijkend/terugtrekkend gedrag van deze organisaties waardoor samenwerking negatief beïnvloed wordt.

5.2 Analyse kader

In hoofdstuk 2 is een definiëring gemaakt van het begrip samenwerking en op basis daarvan is gezocht naar dimensies/voorwaarden voor effectief samenwerken. Hiertoe zijn 5 dimensies omschreven. Om in dit onderzoek een uitspraak over effectief samenwerken te kunnen doen wordt ten eerste onderzocht aan welke dimensies invulling wordt gegeven bij de uitvoering van de samenwerking in het REACH netwerk.

Dimensie 1 betreft de besturingsdimensie. In deze dimensie is de stelling dat samenwerking effectief is als actoren collectieve sets van werkregels ontwikkelen die aangeven wat wel/niet is toegestaan, welke informatie nodig is, hoe kosten en opbrengsten gedeeld worden en of er een sanctiestructuur is die conflictbemiddelend werkt en dat deze afspraken bekend zijn en toegepast worden. In dit onderzoek wordt deze dimensie gemeten door te kijken of er collectieve sets van werkregels omschreven staan in formele documenten. Vervolgens wordt gemeten of deze regels – indien aanwezig – door respondenten gekend en toegepast worden.

Dimensie 2 is de administratieve dimensie. Samenwerking is volgens deze dimensie effectief als er sprake is van zowel administratieve als sociale capaciteit om relaties op te bouwen. Administratieve capaciteit houdt een centrale positie in waar van uit coördinatie, communicatie, informatieverwerking en controle uitgevoerd wordt. Sociale capaciteit betreft het vermogen van actoren om in het samenwerkingsproces meerdere rollen te spelen. In dit onderzoek wordt deze dimensie gemeten door formele documenten te analyseren op aanwezigheid van een centrale positie en de omschrijving van rollen van actoren om relationele aspecten binnen de samenwerking in te vullen. Indien positief, wordt respondenten gevraagd of deze centrale positie ook functioneert en of actoren in staat zijn en de noodzaak zien om over meerdere competenties/rollen te beschikken en deze ook uit te kunnen voeren.

Dimensie 3 is de autonomie dimensie. Samenwerking is volgens deze dimensie effectief als het gemeenschappelijk belang of de gemeenschappelijke doelen overkomt vertonen met de eigenbelangen of doelen van actoren en als het gemeenschappelijk belang bijdraagt aan het eigen belang van actoren. In dit onderzoek wordt dit gemeten door respondenten te bevragen in welke mate het eigenbelang overeenkomt

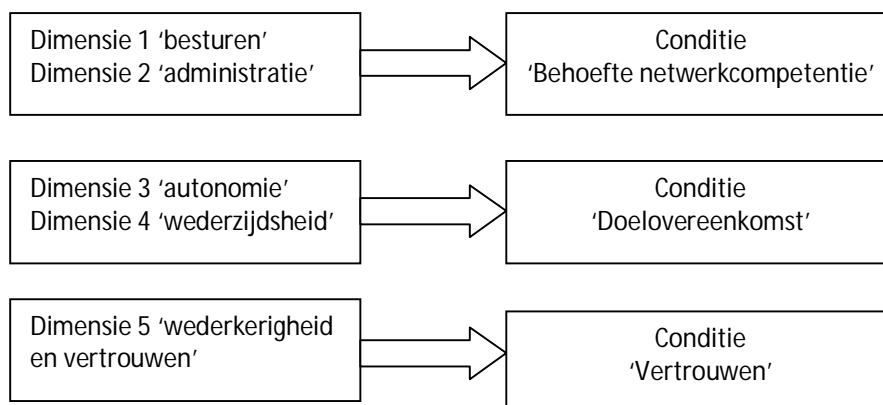
met het gemeenschappelijke en of het gemeenschappelijke belang bijdraagt aan het eigen belang. Daarnaast wordt deze dimensie gemeten door te onderzoeken of er documenten zijn die verschillende eigenbelangen in verband brengen met gemeenschappelijke belangen.

Dimensie 4 is de wederzijdsheid dimensie. Samenwerking is volgens deze dimensie effectief als er sprake is van wederzijdse voordelige onderlinge afhankelijkheden. Dit komt tot uiting als actoren bijdragen aan elkaars belangen zonder dat hun eigen belang in gevaar komt. Er moet voor beide voordeel zijn. Deze dimensie wordt in dit onderzoek gemeten door respondenten te bevragen of zij in de huidige samenwerking wederzijdse voordelen ervaren. Daarnaast wordt in relevante documenten onderzocht of er sprake is van een omschrijving van wederzijdse voordelen die uit de samenwerking op REACH voort zouden moeten vloeien.

Bij de dimensie wederkerigheid/vertrouwen gaat het er om dat samenwerking effectief wordt als bij actoren de wil aanwezig is om over te gaan tot collectieve actie, ook als is deze wil niet aanwezig bij andere actoren. Daartoe is vertrouwen nodig dat tot uiting komt in het algemeen geloof dat elke actor zich gedraagt volgens gemaakt afspraken en dat men eerlijk is in onderhandelingen die daaraan vooraf gaan en geen excessief voordeel haalt uit anderen als de kans zich daartoe voordoet. Wederkerigheid wordt in dit onderzoek gemeten door respondenten te bevragen of de wil aanwezig is om samen te werken ook al is deze wil bij anderen minder aanwezig/afwezig. Vertrouwen wordt in dit onderzoek gemeten door respondenten te bevragen of zij vinden dat andere actoren zich in een onderhandelingsproces eerlijk opstellen en gemaakte afspraken nakomen. Onderzoek naar deze dimensie in relevante documentatie is lastig. Om deze dimensie in formele documenten te analyseren wordt gezocht naar uitingen waaruit een wil tot samenwerken blijkt of waaruit blijkt dat vertrouwen een belangrijk aspect vormt binnen de samenwerking bij de uitvoering van REACH.

De theoretische veronderstelling die is gemaakt in paragraaf 2.2 leidt er toe dat de analyse van de vijf voorwaarden in dit onderzoek wordt gebruikt als een evaluatiemiddel om te analyseren hoe de samenwerking momenteel verloopt en in welke mate daarbij rekening is gehouden met de invulling van de dimensies. De uitkomsten van de analyse dient als een handvat voor de betrokken actoren van waaruit zij in de toekomst de samenwerking effectiever in kunnen richten.

Naast de dimensies voor effectief samenwerken, zijn een aantal vormen van netwerk governance uiteengezet en zijn condities weergegeven die bepalend zijn voor de effectiviteit van een governance vorm. Het gaat daarbij om de conditie vertrouwen, aantal deelnemers, doel overeenkomst en behoefte aan netwerkcompetenties. Aan de hand van deze condities wordt onderzocht of de huidige manier van samenwerken, daarbij basierend op de resultaten van de vijf dimensies, de meest effectieve vorm van samenwerken is. De conditie die niet bepaald kan worden aan de hand van de vijf dimensies is het aantal deelnemers. Deze conditie kan ingevuld worden door het aantal actoren in het REACH netwerk te tellen. Onderstaand overzicht geeft de dimensies weer met bijbehorende condities.



Key Predictors of Effectiveness of Network Governance Forms

Governance Forms	Trust	Number of Participants	Goal Consensus	Need for Network-Level Competencies
Shared governance	High density	Few	High	Low
Lead organization	Low density, highly centralized	Moderate number	Moderately low	Moderate
Network administrative organization	Moderate density, NAO monitored by members	Moderate to many	Moderately high	High

Tabel 5.1 Sleutelindicatoren van effectiviteit van netwerk governance vormen (Provan en Kenis, 2007).

De doelstelling van dit onderzoek vraagt ook naar de effecten van de huidige bezuinigingen op de organisaties in het REACH netwerk en wat dat voor invloed heeft op de samenwerking. Vanuit de literatuur zijn bezuinigingen omschreven als zijnde een afname van de capaciteit van organisaties ofwel organizational decline. Cameron, K.S., *et. al.* (1987) hebben deze eigenschappen en effecten in een overzichtelijke tabel uiteengezet en hebben aan elke eigenschap of effect een bevroegbaar item toegevoegd. Deze items zijn aangepast op de casus van dit onderzoek. De items dienen als input voor de semigestructureerde interviews. Aan de hand van deze uitkomsten kan geanalyseerd worden of de veronderstelde effecten en eigenschappen ook daadwerkelijk in de geselecteerde casus aanwezig zijn.

In het theoretische kader is verondersteld dat de eigenschappen van en effecten op organisaties van invloed zijn op de strategie die actoren hanteren en daarmee van invloed zijn op hun gedrag. Als één of meerdere actoren in het licht van de bezuinigingen kiezen voor alleen gaande, conflictuele of vermijdende strategieën kan dit leiden tot het uitdoven van interactie en een beëindiging van de aanvankelijke samenwerking. De *alleen gaande*, *conflicterende* en *ontwijkende* strategieën wijzen op terugtrekkend gedrag van actoren. Deze drie strategieën worden onder de categorie *terugtrekkende strategie* geschaard en beïnvloeden de samenwerking negatief. Daarnaast zijn er *coöperatieve* en *faciliterende* strategieën die wijzen op samenwerkingsbevorderend gedrag. Deze twee strategieën worden onder de categorie *samenwerkingsbevorderende strategie* geschaard en beïnvloeden de samenwerking positief.

Op basis van de uitkomsten van de vraag onderdelen in tabel 5.1 kan geanalyseerd worden of de veronderstelde effecten en eigenschappen van *organizational decline* ook daadwerkelijk leiden tot een *terugtrekkende strategie* of dat er ondanks de veronderstelde effecten en eigenschappen van *organizational decline* een samenwerkingsbevorderende strategie door de actoren aangenomen wordt.

Effecten op en eigenschappen van organisaties in periode van organizational decline				
Effect	Omschrijving	Vraag item interview	Categorie 1 Terugtrekkende strategie	Categorie 2 Samenwerkingsbevorderende strategie
Centralisatie	Besluitvorming gaat naar een hoger hiërarchisch niveau; deelname vermindert; controle wordt benadrukt.	Wat voor effect hebben de bezuinigingen op de deelname aan de samenwerking, de gezamenlijke besluitvorming en de nadruk op controle?	Deelname neemt af. Besluitvorming wordt eenzijdig. Controle naar top management eigen organisatie.	Deelname neemt toe. Besluitvorming blijft gezamenlijk. Controle blijft binnen samenwerkingsproces.
Geen lange termijn planning	Korte termijn behoeften bannen lange termijn/strategische planning uit.	Wat betekenen de bezuinigingen voor de strategische planning: Kijkt men voornamelijk naar het oplossen van de problemen voor de eigen organisatie op korte	Korte termijn planning gericht op oplossen problemen eigen organisatie.	Strategische planning betreffende de samenwerking blijft prioriteit krijgen.

		termijn, of blijft strategische planning betreffende de samenwerking ook onder de aandacht?		
Innovatie	Geen ruimte voor experimenten; aversie tegen risico's; scepsis over andere dan kernactiviteiten.	Wat betekenen de bezuinigingen voor de mogelijkheden tot innovatie binnen de samenwerking en de bereidheid tot het nemen van risico's die buiten de eigen kernactiviteiten vallen?	Geen mogelijkheid tot innovatie binnen de samenwerking en risico's die buiten de eigen kernactiviteiten vallen worden niet genomen.	Mogelijkheden tot innovatie binnen de samenwerking is toegenomen en men is bereid gezamenlijk risico's te nemen die buiten ieders kernactiviteiten vallen.
Beschuldigen	Leiders krijgen de schuld voor de pijn en onzekerheid van bezuinigingen.	Vindt u steun bij uw leidinggevenden om in deze tijd van bezuinigingen meer in te zetten op de samenwerking binnen REACH?	De leiding legt vooral de nadruk op het behalen van de eigen doelen waardoor samenwerken bemoeilijkt wordt.	De leiding vindt het belangrijk om binnen REACH een goede samenwerking te behouden en stuurt daar nadrukkelijk op.
Weerstand tegen verandering	Conservatisme en het beschermen van de eigen straat leidt tot het afwijzen van nieuwe, creatieve alternatieven.	Wat betekent de bezuiniging voor de nadruk op het eigen belang en het algemene belang, neemt de nadruk op het eigen belang toe? Krijgen alternatieve, creatieve zienswijze op de wijze van samenwerking ruimte voor uitvoering?	Nadruk eigen belang neemt toe. Alternatieve zienswijzen krijgen geen ruimte voor uitvoering.	Nadruk op algemeen belang neemt toe. Alternatieve zienswijzen worden voortvarend opgepakt.
Verloop	De meest competente werknemers verlaten de organisatie en veroorzaken daarmee een verlies aan kennis en kunde.	Is er sprake van een groot verloop in functies door de bezuinigingen? Zo ja, wat betekent dit voor kennisniveau en uitwisseling van kennis in de samenwerking op REACH?	Groot verloop in functies waardoor interactie en kennisdeling sterk verminderen.	Klein/geen verloop in functies waardoor interactie en kennisdeling in stand blijft.
Lage moraal	Aan weinig behoeften wordt voldaan en er is sprake van een machtsstrijd.	Wat betekent de bezuiniging voor het moraal om samen te werken? Is er bijvoorbeeld meer sprake van conflict of wordt er meer toenadering gezocht?	Moraal is afgenomen door toegenomen conflict betreffende bezuinigingen.	Moraal is toegenomen en actoren zoeken meer toenadering naar elkaar.

Verlies aan reservemiddelen	Middelen die als reserve dienen, worden aangeboden om tekorten op te vullen. Hierdoor wordt een organisatie minder flexibel.	Worden reservemiddelen ingezet om tekorten als gevolg van de bezuinigingen aan te vullen?	Reservemiddelen worden ingezet, flexibiliteit neemt daardoor af.	Reservemiddelen worden niet ingezet, geen verandering in flexibiliteit.
Gefragmenteerd pluralisme	Het ontstaan van meerdere, verschillende naast elkaar staande overtuigingen of percepties.	Merkt u dat er door de bezuinigingen andere percepties m.b.t. de samenwerking ontstaan en worden deze expliciet uitgesproken naar elkaar zodat er begrip ontstaat voor elkaars situatie?	Geen notie van veranderende percepties bij actoren, er wordt niet over gesproken.	Percepties veranderen maar, deze worden naar elkaar uitgesproken en zorgt voor begrip.
Verlies van geloofwaardigheid	Leiders verliezen het vertrouwen van hun ondergeschikten.	Wordt de geloofwaardigheid en daarmee het vertrouwen van/in leidinggevenden door de bezuiniging aangetast? Waar blijkt dat uit?	Vertrouwen neemt af.	Vertrouwen neemt toe.
Niet geprioriteerde korting op financiële middelen	Evenredige bezuinigingen om conflict te vermijden i.p.v. bezuinigen waar het, het meeste oplevert.	Op welke wijze worden kortingen op de financiën gedaan? Op basis van prioriteiten of op een evenredige basis om conflict te voorkomen?	Bezuinigingen worden gedaan op basis van prioriteiten wat leidt tot conflict.	Bezuinigingen worden op evenredige basis gedaan in poging om conflict te vermijden.
Conflict	Competitie en machtsstrijd om controle domineren als er sprake is van schaarsheid in middelen.	Is er sprake van een toename van conflict binnen het REACH netwerk door de bezuinigingen en wordt op enige wijze gepoogd dit conflict te bemiddelen?	Toename van conflict en geen poging tot conflict bemiddeling.	Afname van conflict, als er conflict is wordt dit bemiddeld.

Tabel 5.2: Consequenties organizational decline (Cameron, K.S., et. al. 1987)

6 Casus: de REACH verordening en de organisatie van REACH in Nederland

Per 1 juni 2007 is de REACH verordening binnen de Europese Unie van kracht. De Europese Unie heeft hiermee een geïntegreerd systeem ingesteld voor de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen. In dit hoofdstuk wordt de REACH verordening in zijn algemeenheid besproken en wordt een omschrijving gegeven van de overheidsorganisaties die in Nederland betrokken zijn bij de uitvoering van REACH.

6.1 De REACH verordening

REACH is een nieuwe Europese verordening¹ voor chemische stoffen. De afkorting REACH staat voor Registratie, Evaluatie, Autorisatie en restrictie van Chemische stoffen. Het doel dat men voor ogen heeft met de instelling van de REACH verordening blijkt uit het eerste artikel van de verordening. Artikel 1, lid 1 omschrijft de doelstelling van de REACH verordening als volgt:

"Het doel van deze verordening is een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu, inclusief de bevordering van alternatieve beoordelingsmethoden voor gevaren van stoffen, alsmede het vrije verkeer van stoffen op de interne markt te waarborgen en tegelijkertijd het concurrentievermogen en de innovatie te vergroten".

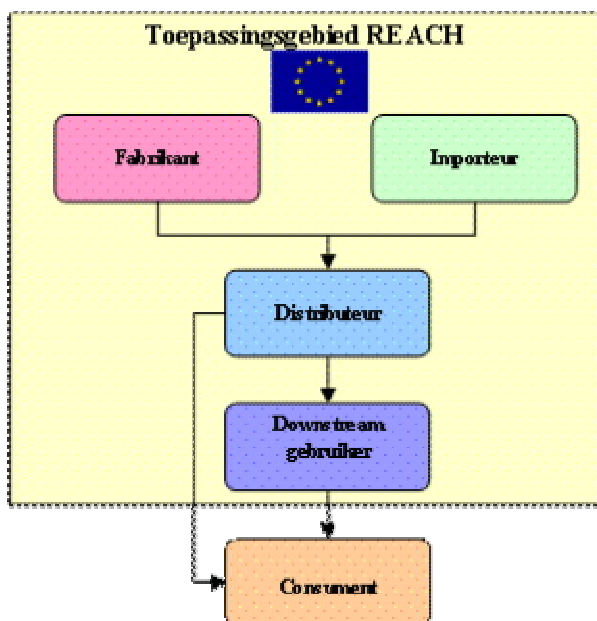
Door uitvoering te geven aan de REACH verordening is er een fundamenteel aspect veranderd. Onder REACH is niet meer de lidstaat verantwoordelijk maar, zijn de bedrijven in de toeleveringsketen van een chemische stof (fabrikanten, importeurs, handelaren en afnemers) verantwoordelijk gesteld voor het veilige gebruik en het beperken van de risico's voor de gezondheid van mens en het milieu van dat gebruik. Artikel 1, lid 3 van de REACH verordening voorziet in deze verantwoordelijkheid.

"Deze verordening is gebaseerd op het beginsel dat fabrikanten, importeurs en downstreamgebruikers ervoor moeten zorgen dat zij stoffen vervaardigen, in de handel brengen of gebruiken die niet schadelijk zijn voor de gezondheid van de mens of voor het milieu. Zij is gebaseerd op het voorzorgsbeginsel".

Om aan deze verantwoordelijkheid te kunnen voldoen moeten bedrijven binnen de Europese Unie (EU) die chemische stoffen produceren, importeren, verwerken of doorgeven aan klanten, de risico's van die stoffen inventariseren. Deze zogeheten risico-inventarisatie omvat informatie over de stoffeigenschappen, het gebruik van de stof en de gevaren bij blootstelling aan de stoffen. Deze informatie wordt gebruikt door bedrijven voor het opstellen en aanbevelen van risicobeheersmaatregelen. Deze informatie dient beschikbaar te zijn voor de gehele keten van fabrikant tot eindgebruiker. Figuur 1 laat deze keten in zijn geheel zien.

De registratie, evaluatie, autorisatie en restrictie van chemische stoffen vormen de hoofdprocessen van de REACH verordening. De processen worden in de verordening middels titels gecategoriseerd en inhoudelijk vorm gegeven. Titel II van de verordening gaat in op de registratieplicht. *Registratie* houdt in dat fabrikanten en importeurs alles stoffen moeten registreren die ze in één of meerdere lidstaten van de EU produceren, op de markt willen brengen of importeren. Titel VI gaat inhoudelijk in op de beoordeling ofwel evaluatie van geregistreerde stoffen. *Evaluatie* houdt in dat een registratie en het bijbehorende dossier door de Autoriteiten wordt getoetst. Uit deze toets moet blijken of de een stof in aanmerking komt voor autorisatie of restrictie. Titel VII van de verordening gaat inhoudelijk in op de autorisatie van chemische stoffen. *Autorisatie* houdt in dat bepaalde zeer zorgwekkende stoffen (kankerverwekkend, giftig voor de voortplanting) alleen maar mogen worden gebruikt indien deze door de Europese Commissie worden toegestaan voor een bepaald gebruik. Titel VIII behandelt tot slot inhoudelijk de beperkingen ofwel restricties van bepaalde chemische stoffen. *Restrictie* houdt in dat er beperkingen opgelegd kunnen worden aan de productie, handel of het gebruik van bepaalde chemische stoffen, mengsels of voorwerpen. Deze restrictie is geldig binnen alle EU lidstaten.

¹ Verordening (EG) nr. 1907/2006



Figuur 6.1: Toepassingsgebied REACH

Met de invoering van de REACH verordening is de verantwoordelijkheid voor de risicobeheersing van chemische stoffen dus bij het bedrijfsleven te komen liggen. In de algemene overwegingen in de REACH verordening komt dit ook duidelijk naar voren. Onder punt 17 en 18 (Verordening (EG) nr. 1907/2006: L396/7) van de algemene overwegingen is het volgende omschreven:

“Alle beschikbare en relevante informatie over stoffen als zodanig, in preparaten of voorwerpen moet bijeen worden gebracht om te helpen bij het in kaart brengen van gevaarlijke eigenschappen, en aanbevelingen betreffende risicobeheersmaatregelen moeten stelselmatig via toeleveringsketens worden doorgegeven, als redelijkerwijs noodzakelijk, om negatieve gevolgen voor de menselijke gezondheid en het milieu te voorkomen. Daarnaast moet, waar passend, technisch advies ter ondersteuning van risicobeheer worden bevorderd in de toeleveringsketen”.

“De verantwoordelijkheid voor het beheer van de risico's van stoffen moet liggen bij de natuurlijke of rechtspersonen die deze stoffen vervaardigen, invoeren, in de handel brengen of gebruiken. Informatie over de uitvoering van deze verordening moet gemakkelijk toegankelijk zijn, met name voor de kleine en middelgrote ondernemingen”.

Hierbij heeft echter niet elk bedrijf eenzelfde rol. In figuur 1 is te zien dat er een aantal groepen te onderscheiden is. Deze groepen vormen de doelgroep van de REACH verordening. Iedereen die in de EU beroepshalve chemische stoffen op preparaten produceert, importeert, distribueert of gebruikt krijgt met REACH te maken. REACH maakt daarbij onderscheidt tussen drie groepen, op basis van hun rol in de productieketen:

- *Fabrikant/importeur*: een in de Gemeenschap gevestigde natuurlijke- of rechtspersoon die in de Gemeenschap een stof vervaardigt, of die voor de import van een stof verantwoordelijk is.
- *Distributeur*²: elke in de Gemeenschap gevestigde natuurlijke- of rechtspersoon, met inbegrip van detailhandelaren, die een stof, als zodanig of in een preparaat, uitsluitend bewaart en in de handel brengt ten behoeve van derden.
- *Downstreamgebruiker*: elke in de Gemeenschap gevestigde natuurlijke- of rechtspersoon, niet zijnde een fabrikant of importeur, die een stof, hetzij als zodanig, hetzij in een preparaat, gebruikt bij zijn industriële- of beroepsactiviteiten. Bij de groep is daarnaast een onderscheid te maken in professionele gebruikers (bedrijven in de dienstverlening), industriële gebruikers (bedrijven in de houtindustrie, autofabricage,

² Een distributeur binnen REACH wordt ook gezien als een downstreamgebruiker.

landbouw), formuleerders (verffabrikanten) en producent van voorwerpen (eindgebruiker die stoffen verwerkt in voorwerpen waardoor de stoffen onderdeel uitmaken van het voorwerp).

In de REACH verordening komen voor omschreven doelgroepen hoofdzakelijk twee verplichtingen naar voren. Dit is enerzijds registratieplicht en anderzijds de informatieplicht. De informatieplicht omvat een vooraf omschreven set aan informatie over eigenschappen van de stof, blootstelling- en emissiegegevens bij productie en bij beoogde toepassing, een risicobeoordeling en genomen of te nemen maatregelen om de risico's voor mens en milieu te beperken. Deze informatie dient vastgelegd te worden in een stoffenveiligheidsrapport. De informatie in dit rapport dient beschikbaar te zijn in de gehele keten, dus van producent/importeur tot downstreamgebruiker. De registratieplicht omvat de eerder omschreven registratie met de informatie over de gevaareigenschappen en blootstellingsscenario's die vervolgens opgenomen worden in het stoffenveiligheidsrapport.

Het mag duidelijk zijn dat de REACH verordening de verantwoordelijkheid voor onder meer het veilig omgaan met en gebruik van chemische stoffen bij bedrijven neerlegt. Echter zijn er voor Nederland als lidstaat ook taken weggelegd in REACH. Deze taken zijn in een aantal artikelen van de verordening omschreven. Titel XIII van de verordening gaat in op de *bevoegde instanties*. Hierin zijn een aantal artikelen opgenomen die er onder meer in voorzien dat de lidstaat verplicht een bevoegde instantie aan moet wijzen die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de door de verordening toegekende taken, de financiering van de bevoegde instantie door de lidstaat om de verordening uit te kunnen voeren, voorlichting naar het grote publiek over de risico's van stoffen en het instellen van nationale helpdesks om fabrikanten, importeurs, downstreamgebruikers en overige belanghebbenden informatie te verstrekken over hun verantwoordelijkheden en verplichtingen die uit de verordening voortvloeien. Titel XIV van de REACH verordening gaat in op de handhaving van de verordening. Onder titel XIV wordt elke lidstaat verplicht om een systeem van officiële controles en andere op de situatie afgestemde activiteiten te onderhouden. Daarnaast moeten binnen de lidstaat sancties vastgesteld worden die van toepassing zijn op overtreding van de verordening en moeten maatregelen genomen worden om te zorgen dat de sancties ook toegepast worden. Tot slot ligt er nog een overheidstaak om door middel van autorisatie en restricties, stoffen uit te faseren om ze op deze wijze uit de markt te halen.

Door de doelstelling en het karakter van de REACH verordening zijn er binnen Nederland een aantal overheidsorganisaties betrokken bij de uitvoering van de verordening. In de volgende paragraaf worden deze actoren omschreven.

6.2 REACH en de uitvoering door de Nederlandse overheid

De uitvoering van REACH door de Nederlandse overheid is bij verschillende departementen belegd. Doordat het stoffenbeleid in Nederland meerdere dimensies kent, zijn het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) betrokken. Voor de dagelijkse uitvoering van de REACH verordening is er een Bureau REACH ingesteld. Tot slot zijn er drie handhavende inspecties – VROM inspectie (VI), Arbeidsinspectie (AI) en de nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit (nVWA) – betrokken om de REACH verordening te handhaven. In de volgende subparagrafen volgt per organisatie een omschrijving van de verantwoordelijkheid van de organisatie, het belang van REACH en de wijze waarop de organisatie betrokken is bij REACH. Bij de uitvoering van REACH in Nederland zijn ook het Ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit betrokken. Vanwege hun minimale betrokkenheid bij de daadwerkelijke uitvoering en samenwerking, zijn zij in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

6.2.1 Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Het Ministerie van IM is verantwoordelijk voor het milieubeleid in Nederland. Het milieubeleid heeft als doel om een gezonde en een veilige leefomgeving te creëren. Specifiek op het terrein van gevaarlijke stoffen heeft het milieubeleid als doel om mens en milieu te beschermen tegen schadelijke effecten van chemische stoffen. Voor de REACH verordening is het Ministerie van IM de Competente Autoriteit (CA). In de wet Milieubeheer is als gevolg van artikel 9.3.2 lid 1 het Ministerie van IM aangewezen als CA. Het Ministerie van IM heeft in haar rol als CA een aantal – uit de REACH verordening voortvloeiende – taken waar zij verantwoordelijkheid voor

draagt. Het Ministerie IM dient de uitvoering van REACH binnen Nederland te faciliteren en draagt daarbij verantwoordelijkheid voor de volgende taken (RIVM Rapport 320015004):

- Faciliteren van de relevante informatie- en gegevensstromen vanuit het ECHA³ en andere EU-gremia richting stakeholders binnen Nederland, waaronder instanties voor vergunningverlening en handhaving, en het aan iedereen ter beschikking stellen van relevante, openbare informatie over risico's van stoffen.
- Het bevorderen van kwaliteitsborging van REACH processen vanuit Nederland.
- Deelname in REACH-gremia en in Europees en ECHA verband.
- De inzet vanuit Nederland van het REACH instrumentarium ten behoeve van beperkingen, autorisatie en harmonisatie.

Naast deze taken treedt het Ministerie IM op als opdrachtgever voor de uitvoeringsorganisatie (Bureau REACH) en is daarbij eerstverantwoordelijk voor de kwaliteit van de werkzaamheden van de uitvoeringsorganisatie. Ook is het Ministerie IM verantwoordelijk voor het toereikend informeren en consulteren van de medebetrokken departementen over zaken die betrekking hebben op de uitvoering van taken in algemene zin, zodanig dat aan de verschillende beleidsmatige verantwoordelijkheden van de andere departementen recht wordt gedaan. Het gaat daarbij om sociaal-economische en arbo zaken en aspecten ten aanzien van consumentenveiligheid en consumentenproducten.

Het Ministerie van IM was al voor de invoering van REACH trekker van het Nederlandse stoffenbeleid en is in die rol ook als trekker voor REACH aangesteld vanwege de opgebouwde ervaring, kennis en capaciteit (K+V Rapport, 2011). Het brede karakter van REACH en de rol die het Ministerie van IM als CA REACH heeft zorgt ervoor dat de inzet aanwezig is om, samen met andere bij REACH betrokken departementen, een gezamenlijk ambitieniveau te bereiken en een gezamenlijke strategie te formuleren ten aanzien van de uitvoering van REACH in Nederland en ten aanzien van de inbreng van Nederland in internationaal REACH verband (MMG Rapport, 2007).

6.2.2 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Het Ministerie SZW is verantwoordelijk voor het arbeidsmarktbeleid, uitkeringen en reïntegratie, inkomensbeleid, het combineren van arbeid en zorg, de arbeidsomstandigheden en de inspectie daarop. De verantwoordelijkheid van het Ministerie SZW binnen REACH volgt uit de voormalige Wet milieugevaarlijke stoffen. De bepalingen die in deze wet stonden en niet onder de nieuwe REACH verordening vallen, zijn opgenomen in de Wet milieubeheer hoofdstuk 9. De verantwoordelijkheid die het Ministerie SZW daarmee heeft, is de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de werknemer. De veiligheid van de werknemer met betrekking tot blootstelling aan gevaarlijke stoffen is in REACH geregeld. Het gaat hierbij om de gevaareigenschappen van stoffen en de blootstellingsscenario's. Het doorgeven van deze informatie in de keten vindt plaats via de Veiligheidsinformatiebladen en is de verantwoordelijkheid van SZW⁴.

Het Ministerie SZW ziet REACH vooral als informatiebron en daarmee een invulling van het arbeidsomstandigheden beleid. In de arbeidsomstandighedenwet is het de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers om te zorgen voor een veilige werkwijze bij het werken met chemische stoffen. Daarvoor hebben werkgevers en werknemers informatie nodig over de chemische stoffen. Door REACH komt die informatie nu beschikbaar. Voor het Ministerie SZW ligt de nadruk bij REACH daarom bij de volgende zaken:

- De kwaliteit van de informatie die beschikbaar komt. Deze informatie moet alle risico's voor gebruikers beschrijven.
- De kwantiteit van de informatie die beschikbaar komt. REACH moet voor zoveel mogelijk stoffen en toepassingen van stoffen informatie verschaffen.
- De beschikbaarheid van informatie. Als de informatie daadwerkelijk gebruikt gaat worden voor werkgevers en werknemers om het veiligheidsbeleid binnen de bedrijven vorm te geven moet de informatie voor hen goed toegankelijk zijn.

³ Europees Agentschap voor Chemische stoffen (ECHA), centrale instantie die verantwoordelijk is voor de beoordeling van dossiers en de evaluatie van stoffen in Helsinki.

⁴ Momenteel is er een discussie gaande tussen de Ministeries SZW en IM of deze verantwoordelijkheid moet worden overgedragen aan het Ministerie IM.

6.2.3 *Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*

Het Ministerie van VWS is verantwoordelijk voor de bescherming van de volksgezondheid en de consument. VWS stimuleert mensen tot gezond gedrag zoals meer bewegen, niet roken, matig alcoholgebruik, veilig vrijen en gezond eten. Voor wat betreft het terrein van chemische stoffen ligt de verantwoordelijkheid voor bescherming van de volksgezondheid vooral bij de risico's van de toepassing van chemische stoffen in consumentenproducten. De wetgeving betreffende productveiligheid is door Europese regelgeving geregeld en in Nederland in de Warenwet geïmplementeerd. Het doel hierbij is om de mens te beschermen door het voorkomen van blootstelling aan stoffen in consumentenproducten, die ernstige gevaren met zich meebrengen en het beperken van de blootstelling aan stoffen die een risico met zich meedragen (K+V Rapport, 2011).

De verantwoordelijkheid voor de volksgezondheid leidt ertoe dat de betrokkenheid van het Ministerie VWS binnen REACH dus vooral uitgaat naar de veiligheid van voorwerpen, het voorlichten van het publiek over de mogelijke risico's van chemische stoffen in producten en beperkingen binnen de REACH verordening waarin beperkende maatregelen voor het gebruik van stoffen in consumentenproducten zijn bepaald. REACH vormt voor het Ministerie VWS, voornamelijk op het terrein van kankerverwekkende stoffen (carcinogeen), stoffen die de voorplanting aantasten (reprotoxisch) en stoffen die het erfelijke materiaal aantasten (mutageen) een verdere invulling en concretisering van de bestaande productveiligheid wetgeving (MMG Rapport, 2007).

6.2.4 *Bureau REACH; uitvoeringsorganisatie*

Het Ministerie IM heeft als CA een groot aantal taken toegewezen gekregen die uit de REACH verordening voortvloeien. In 2007 is door de toenmalige Minister besloten om een groot deel van deze taken uit te laten voeren door een daartoe bij Ministeriële beschikking (Instellingsbesluit Bureau REACH, 2007) ingesteld Bureau REACH welke is ondergebracht bij het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Volgens artikel 4 van dit besluit is het Bureau REACH belast met de coördinatie en de uitvoering van werkzaamheden die verband houden met de taken die door de REACH verordening aan het Ministerie IM zijn toegekend en met alle feitelijke en voorbereidende taken die als gevolg van de verordening aan de lidstaat zijn opgedragen. Ook verricht het bureau werkzaamheden welke noodzakelijk zijn voor een goede taakuitvoering van de REACH verordening. De taken waar Bureau REACH verantwoordelijk voor is, zijn omschreven in het eerder genoemde instellingsbesluit. Het gaat daarbij om de volgende taken:

- Het voorbereiden van stoffevaluaties.
- Het voorbereiden van deelname aan het Comité Lidstaten en de comitologie en het deelnemen aan vergaderingen van agentschaporganen.
- Beleidsondersteunende, beleidsvoorbereidende en beleidsadviserende werkzaamheden.
- Het aansturen, coördineren en ondersteunen van experts die opdrachten voor betrokken departementen uitvoeren.

Naast deze taken is Bureau REACH verantwoordelijk voor de uitvoering van helpdesktaken. Deze helpdesk volgt als verplichting uit artikel 124 van de REACH verordening en is genaamd Helpdesk REACH. Deze helpdesk moet informatie verstrekken aan fabrikanten, importeurs, downstream gebruikers en overige belanghebbende partijen over hun respectieve verantwoordelijkheden en verplichtingen (KLB Rapport, 2011).

Ook is Bureau REACH verantwoordelijk voor de taak die betrekking heeft op het toepassen van een internationale database met stoffeninformatie en de REACH IT. Het Bureau heeft voor deze taak de benodigde contractuele en IT activiteiten ontplooid voor de aansluiting op de REACH IT van ECHA waarin de stofgegevens zijn ondergebracht.

6.2.5 *Handhaving en Toezicht*

VROM-Inspectie

De VROM-Inspectie (VI) bevordert de naleving en uitvoering van wet- en regelgeving op het gebied van bouwen, wonen, ruimte en milieu. Uitvoering en de daadwerkelijke naleving van deze wet- en regelgeving is allereerst een verantwoordelijkheid van burgers, bedrijven, instellingen en andere overheden. De VI houdt toezicht in de mate waarin elke partij zijn verantwoordelijkheid invult in het stelsel van VROM – regelgeving.

Door het uitvoeren van inspecties werkt de VI aan een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving. Daarbij wordt burgers, bedrijven, instellingen en andere overheden het vertrouwen en de ruimte gegeven om die eigen verantwoordelijkheid waar te maken maar, wordt opgetreden tegen degenen die de regels bewust overtreden. Daarnaast staat de VI voor vermindering van de bestuurlijke drukte en de afbouw van het interbestuurlijke toezicht op gemeenten en provincies. Daarnaast wordt samengewerkt met andere inspectiediensten om de resultaten van het inspectiewerk te verbeteren en de toezichtlast te verminderen. Ook wordt geïnvesteerd in internationale handavingsamenwerking en ketenhandhaving als reactie op de toenemende internationalisering en schaalvergroting in het bedrijfsleven (VROM Inspectie, 2011).

Arbeidsinspectie

De Arbeidsinspectie (AI) bevordert de naleving van de wet- en regelgeving op het terrein van arbeidsbescherming waaronder veilig en gezond werken en bestrijdt arbeidsmarktfraude waaronder illegale tewerkstelling, uitbuiting en onderbetaling. De AI probeert dit te bereiken door te overleggen met bedrijven, instellingen en andere overheden, door voorlichting te geven en door toezicht en handhaving uit te voeren op de wet- en regelgeving betreffende veiligheid en gezondheid op het werk. De prioriteiten van de AI liggen daarbij, bij het signaleren, opsporen en aanpakken van de volgende prioriteiten:

- Ernstige risico's voor de gezondheid en veiligheid van werknemers;
- Grote risico's voor mens, omgeving, milieu en infrastructuur door de productie, verwerking, opslag en omgang van grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen;
- Tel lange werktijden en/of te korte rusttijden;
- Illegale tewerkstelling, verdringing van legale door illegale werknemers en andere vormen van fraude en misstanden die oneerlijke concurrentie op de arbeidsmarkt veroorzaken;
- Betaling onder het wettelijk minimumloon.

Bij haar inspecties richt de AI zich allereerst op sectoren en bedrijven waar de risico's voor de veiligheid en gezondheid van werknemers het hoogst is of waar de kans op arbeidsmarktfraude het grootst is. Bij bedrijven en instellingen waar deze risico's laag zijn en de naleving van de wet over het algemeen goed is, inspecteert de AI minder vaak. Ook bij de AI is dus sprake van risicogericht toezicht houden en handhaven. Daarnaast werkt ook de AI met meerdere inspecties samen om het inspectiewerk en de resultaten daarvan te bevorderen en de toezichtlast te verminderen (arbeidsinspectie, 2011).

Nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit

De nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit (nVWA) werkt aan veilig en gezond voedsel, veilige producten en gezonde dieren. Om dit te bereiken brengt de nVWA risico's in beeld, beoordeelt deze, communiceert daarover en maakt ze beheersbaar in de samenleving. Dit probeert de nVWA te realiseren door het uitoefenen van haar drie kerntaken, toezicht, risicobeoordeling en risicocommunicatie. Hierbij wordt de gehele productieketen meegenomen: van grondstof en hulpstof tot eindproduct of consumptie. Om dit te kunnen bereiken houdt de nVWA toezicht op de naleving van wet- en regelgeving op het gebied van voedsel, consumentenrechten, diergezondheid en dierenwelzijn. Daarnaast behoren alcohol en tabak ook tot het toezichtgebied van de nVWA. Bij het toezicht en de handhaving gaat ook de nVWA uit van risicogericht toezicht. De nVWA houdt intensiever toezicht naarmate de risico's groter zijn en minder wanneer deze beperkt zijn. Naast de drie kerntaken adviseert de nVWA gevraagd en ongevraagd het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en het Ministerie van VWS over de effecten, kwaliteit, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wet- en regelgeving en de normstellingen op de diverse domeinen waarop de nVWA toezicht uitoefent.

REACH: Handhaving en Toezicht

De Nederlandse overheid houdt toezicht op de naleving van de REACH verordening in Nederland in de vorm van handhaving en toezicht. De handhaving in Nederland op de naleving van de REACH verordening richt zich op de gehele keten zoals die te zien is in figuur 1. De handhaving van REACH richt zich daarbij op de bescherming van:

- Milieu en volkgezondheid in het algemeen tegen de risico's van chemische stoffen;
- Gezondheid en veiligheid van de werknemers die met de stoffen in aanraking komen;
- Gezondheid en veiligheid van de consument die met de eindproducten in aanraking komt;

- Economische effecten door harmonisatie van de markt op het gebied van import, productie, opslag en gebruik van chemische producten.
- Politieke en maatschappelijke effecten: niet naleving van REACH kan leiden tot onrust over de effecten van chemische producten op de volksgezondheid of het milieu.

Om toezicht te houden op de naleving van REACH zijn de drie benoemde Rijksinspecties aangesteld waarbij elke afzonderlijke dienst verantwoordelijk is voor het toezicht op specifieke doelgroepen. De Arbeidsinspectie (AI) heeft vanuit haar verantwoordelijkheid de taak om toe te zien op de naleving van de regels voor de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van werknemers. De nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit (nVWA) ziet vanuit haar verantwoordelijkheid toe op de naleving van regels voor de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de consument bij het gebruik van consumentenproducten. De VROM Inspectie (VI) ziet tot slot vanuit haar verantwoordelijkheid toe op de naleving van regels ter bescherming van mens en milieu bij de industriële toepassing van stoffen en producten.

Elke inspectiedienst is bij de uitvoering van de handhaving primair verantwoordelijk voor een aantal doelgroepen binnen het REACH veld. Voor elk van deze groepen wordt door de inspectie tijdens de handhaving toegezien op het naleven van alle aspecten REACH. De AI ziet toe op de naleving bij professionele en industriële eindgebruikers van chemische stoffen. De nVWA ziet toe op de naleving bij producenten, importeurs en handelaren in preparaten en voorwerpen voor consumenten. De VI ziet toe op naleving bij producenten, importeurs en handelaren van chemische stoffen, preparaten en voorwerpen voor professioneel eindgebruik.

De omschreven wijze van toezicht op en handhaving van de naleving van de REACH regelgeving hebben de drie betrokken inspectiediensten vorm gegeven in een handhavingstrategie waarin de volgende uitgangspunten centraal staan:

- *Toezichtlast beperken:* om bedrijven zo min mogelijk hinder te laten ondervinden van inspecties, is per doelgroep één inspectiedienst aangewezen. Deze dienst is het eerste aanspreekpunt en uitvoerder van het toezicht. Uit inspecties verkregen informatie wordt verzameld en gedeeld met de andere inspectiediensten.
- *Ketengericht handhaven:* de handhaving is gericht op effecten in de gehele keten, van producent tot eindgebruiker. Handhavingacties worden bij voorkeur vooraan in de keten ingezet, zodat verderop in de keten een maximaal effect kan sorteren. Als producenten en importeurs de regels goed naleven, levert dit verder in de keten minder risico's op.
- *Risicogericht optreden:* om de effectiviteit van het toezicht te vergroten, treden de inspecties op waar de risico's het grootst zijn. Waar de risico's kleiner zijn en verwacht wordt dat naleving goed gebeurt, wordt minder geïnspecteerd.

In geval van overtreding kunnen de drie inspectiediensten terugvallen op een sanctiestrategie waarbij zij gebruik kunnen maken van bestuursdwang, last onder dwangsom en bestuurlijke boete als sanctiemiddelen.

6.3 Conclusie

Met het invoeren van de REACH verordening heeft de EU een geïntegreerd systeem ingesteld voor de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen. Het belangrijkste doel dat de verordening voor ogen heeft is een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu. Daarnaast staan er nog een aantal additionele doelen geformuleerd die onder meer betrekking hebben op het concurrentievermogen en de vergroting van de innovatie binnen de chemische industrie. Door uitvoering te geven aan de REACH verordening is er een belangrijk aspect veranderd. Het bedrijfsleven is namelijk zelf verantwoordelijk gesteld voor het veilige gebruik van chemische stoffen en het beperken van de risico's voor de gezondheid van de mens en het milieu. Hoewel de verantwoordelijkheid voor het veilig omgaan met chemische stoffen door de REACH verordening verschoven is van de overheid naar het bedrijfsleven, zijn er nog wel een aantal uitvoerende en faciliterende taken weggelegd voor de overheid. Deze zijn in de REACH verordening onder aparte titels omschreven en hebben betrekking op het aanstellen van een eerstverantwoordelijke organisatie voor de uitvoering van REACH in Nederland, voorlichting van het grote publiek en faciliteren van het bedrijfsleven door het instellen van een helpdesk. Daarnaast wordt het instellen

van een systeem van officiële controles op de uitvoering van REACH en het instellen van een sanctiestructuur in geval van overtreding verplicht.

Het karakter van de REACH verordening, het doel en de inhoudelijke taken die daaruit voortvloeien hebben in Nederland er toe geleid dat een aantal overheidsorganisaties bij de uitvoering van REACH betrokken is. Het Ministerie van I&M is verantwoordelijk voor het milieubeleid in Nederland en is door middel van de wet Milieubeheer aangewezen als Competente Autoriteit ofwel eerstverantwoordelijke voor de uitvoering van de REACH verordening in Nederland. Hiertoe dient het Ministerie van I&M de uitvoering van REACH in Nederland te faciliteren en draagt daarbij verantwoordelijkheid voor een aantal inhoudelijke taken. Het Ministerie van SZW is vanuit haar departementale verantwoordelijkheid voor onder meer de arbeidsomstandigheden en vanuit de voormalige wet Milieugevaarlijke stoffen betrokken bij de uitvoering van REACH. Het Ministerie van SZW is daarbij verantwoordelijk voor de veiligheid van werknemers bij het omgaan met chemische stoffen en ziet REACH voornamelijk als informatiebron en daarmee een verdere invulling van het arbeidsomstandigheden beleid. Het Ministerie van VWS is vanuit haar departementale verantwoordelijkheid voor de bescherming van de volksgezondheid en de consument betrokken bij de uitvoering van REACH. De verantwoordelijkheid die het Ministerie van VWS hiermee draagt, leidt er toe dat de betrokkenheid vooral uitgaat naar de veiligheid van chemische stoffen in voorwerpen, het voorlichten van de consument en de beperking op zeer risicovolle stoffen. REACH vormt voor wat dat laatste betreft een verdere invulling en concretisering van de bestaande productveiligheid wetgeving. Naast de drie departementen is er een Bureau REACH bij het RIVM ingesteld, welke dient als uitvoeringsorganisatie en verantwoordelijk is voor de inhoudelijke taken die uit de REACH verordening voortvloeien.

Zoals eerder vermeld voorziet de REACH verordening ook in de plicht om een systeem van controles in te richten om de uitvoering van REACH te controleren. Hiertoe zijn in Nederland drie inspectiediensten aangesteld die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de controle op de naleving van REACH door het bedrijfsleven. Het gaat hierbij om de VROM inspectie, de Arbeidsinspectie en de nieuwe Voedsel en Warenautoriteit. De VROM inspectie ziet vanuit haar verantwoordelijkheid toe op de naleving van regels ter bescherming van mens en milieu bij de industriële toepassing van chemische stoffen en producten. De Arbeidsinspectie heeft vanuit haar verantwoordelijkheid de taak om toe te zien op de naleving van regels voor de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van werknemers die met chemische stoffen of producten werken. De nieuwe Voedsel en Warenautoriteit ziet vanuit haar verantwoordelijkheid toe op de naleving van regels ter bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de consument bij het gebruik van consumentenproducten waar chemische stoffen in verwerkt zijn.

De conclusie is dat bij de uitvoering van de REACH verordening in Nederland een aantal overheidsorganisaties betrokken is. Deze overheidsorganisaties zijn bij de uitvoering betrokken vanwege de historische achtergrond binnen de voormalige milieuwetgeving, doordat hun organisatorische doelstellingen deels of ten gehele de omschreven doelen van de REACH verordening raken en doordat er een onderlinge verdeling is van verantwoordelijkheden. Door uitvoering te geven aan de verordening kunnen de betrokken overheidsorganisaties zowel de doelen van hun eigen organisatie (deels) bewerkstelligen en tegelijkertijd kunnen zij gezamenlijk werken aan het behalen van de doelstelling zoals die in de REACH verordening omschreven staat. Hierdoor is er een uitvoeringsnetwerk ontstaan waarbij de betrokken organisaties onderling van elkaar afhankelijk zijn voor de uitvoering van de REACH verordening.

7 Inhoudsanalyse: formele samenwerking in het REACH netwerk

In het vorige hoofdstuk is een uiteenzetting gegeven van de inhoud van de REACH verordening en de overheidsorganisaties die formeel bij de uitvoering betrokken zijn. Voor een adequate uitvoering van de verordening in Nederland is een goede afstemming nodig tussen de betrokken organisaties die bij de uitvoering een verantwoordelijkheid hebben of op andere wijze betrokken zijn. De betrokken organisaties vormen een netwerk waarin zij samenwerken op basis van een aantal formele afspraken om de doelstelling van de REACH verordening te kunnen behalen. In dit hoofdstuk wordt het eerste deel van de analyse gedaan. Hierbij wordt een inhoudelijke analyse gemaakt van de samenwerking zoals die in formele documenten is omschreven. Hierbij wordt gekeken naar de aanwezigheid van de vijf dimensies/voorwaarden van effectief samenwerken. Daarbij wordt de operationalisatie van de vijf dimensies/voorwaarden uit hoofdstuk 5 gehanteerd.

7.1 Besturingsdimensie: collectieve afspraken

Actoren die samenwerking zoeken moeten begrijpen hoe zij gezamenlijk besluiten nemen over regels die hun gedrag en relaties sturen en moeten zij structuren creëren voor het bereiken van overeenkomst over de samenwerkende activiteiten en doelen door gedeelde machtsarrangementen. Samenwerken wordt effectief als actoren collectieve sets van werkregels ontwikkelen die aangegeven welke acties wel of niet toegestaan zijn, welke informatie nodig is, hoe kosten en opbrengsten gedeeld worden en hoe conflicten bemiddeld worden.

7.1.1 *Uitvoeringsorganisatie REACH en interdepartementale samenwerking*

De REACH verordening is op 1 juni 2007 van kracht geworden en daarmee moest ook (deels) uitvoering worden gegeven aan de wettelijk verplichte taken die uit de verordening voortvloeien. Deze taken zijn in Nederland over een aantal overheidsorganisaties verdeeld. Bij besluitvorming in Nederlands verband over REACH gerelateerde zaken en de uitvoering er van is afstemming tussen deze organisaties vereist. In het rapport 'Uitvoeringsorganisatie REACH en interdepartementale samenwerking' zijn voorbereidingen genomen op de vormgeving van de uitvoeringsorganisatie en de interdepartementale samenwerking.

De REACH verordening geeft een groot aantal verplichte taken aan de Nederlandse overheid bij de uitvoering van REACH. In de nota worden deze taken onderverdeeld in administratieve en beleidsmatige taken. Voor de uitvoering van de puur administratieve taken is gekozen om een uitvoeringsorganisatie, in de vorm van Bureau REACH en een aantal deskundigen, in te richten en onder te brengen bij het Rijksinstituut voor de Volksgezondheid en het Milieu (RIVM). De puur beleidsmatige taken blijven bij de betrokken departementen. Waar nodig worden de departementen in de uitvoering van de beleidsmatige taken ondersteund door het Bureau REACH. Naast deze taakverdeling is in de nota ook vastgesteld hoe de inhoudelijke sturing en afstemming vorm is gegeven. Het ministerie van I&M treedt in haar rol als CA op als opdrachtgever voor het Bureau REACH en is daarbij eerstverantwoordelijk voor de kwaliteit van de werkzaamheden van het Bureau REACH en de uitvoeringsorganisatie. Verder is vastgesteld dat het Ministerie I&M in samenspraak met het Ministerie SZW en VWS betrokken zijn bij de inhoudelijke begeleiding en inhoudelijke aansturing van Bureau REACH. Indien interdepartementaal overleg gewenst of noodzakelijk is, moet het Ministerie van I&M zorg dragen voor een goede organisatie hiervan. Daarnaast dient het Ministerie van I&M zorg te dragen voor het toereiken informeren en consulteren van de medebetrokken departementen over zaken die betrekking hebben op de uitvoering van taken binnen REACH in algemene zin. Zij dient dit op een zodanige manier te doen dat recht wordt gedaan aan de verschillende beleidsmatige verantwoordelijkheden van de andere betrokken departementen. Voor opdrachtverstrekking vanuit de departementen aan het Bureau REACH zijn ook afspraken vastgesteld. Indien een opdracht een wezenlijk onderdeel is van REACH, moet het resultaat van de opdracht via interdepartementale coördinatie en aansturing met het Bureau REACH afgestemd worden. Verder zijn er nog een aantal regels omschreven over de besluitvorming richting Europees niveau. Ook hierbij geldt, interdepartementale afstemming is nodig om een maximale consistentie tussen de voorbereidingsfase en de in een later stadium te volgen procedures te bereiken.

Uiteindelijk zijn bovenstaande gezamenlijke afspraken verwoord in een eindrapport. Het rapport 'interdepartementale ondersteuningsstructuur t.b.v. de uitvoering van EU verordeningen REACH & CLaP door de lidstaat Nederland' omvat de definitieve afspraken over de structuur van REACH en de daar uit voortvloeiende werkprocessen, de organisatie van de werkprocessen en de financiering en interdepartementale aansturing van het Bureau REACH.

Hieruit valt op te maken dat er in Nederland gekozen is voor één geïntegreerde ondersteuningsstructuur t.b.v. de uitvoering van de REACH verordening in Nederland waarbij de spil gevormd wordt door het Bureau REACH. De betrokken departementen geven hun samenwerking vorm via dit Bureau en sturen het gezamenlijk aan. De werkzaamheden van Bureau REACH worden uitgevoerd op basis van de omschreven werkprocessen in het MMG rapport. De werkzaamheden worden uitgevoerd door inhoudelijk deskundige medewerkers van het Bureau en worden daarin ondersteund door wetenschappelijke deskundigheid van het RIVM. De kosten van het Bureau REACH voor de uitvoering van de werkprocessen en de kosten van de ondersteuning door deskundigen worden gezamenlijk gefinancierd door het Ministerie I&M, SZW en VWS. Het Bureau REACH stelt hiervoor een meerjarenprogramma op met bijbehorende jaarplannen waarin de te maken kosten begroot staan. Voor wat betreft de opdrachtverlening aan het Bureau REACH wordt er door het RIVM en de gezamenlijke departementen een meerjarenprogramma vastgesteld met een bijbehorend jaarwerkplan. Op basis hiervan vindt opdrachtverlening plaats vanuit de departementen. Bij deze opdrachtverlening dienen de betrokken departementen hun toezeggingen zodanig af te stemmen en te formuleren dat een geïntegreerde uitvoering en verantwoording van de betreffende werkzaamheden door het RIVM mogelijk is. Daarnaast is in de nota vastgelegd dat alle betrokken departementen afspreken om direct aan REACH gerelateerde werkzaamheden en opdrachten via het Bureau REACH af te stemmen. Het RIVM garandeert daarbij dat voor de uitvoering van de opdrachten in het jaarplan de noodzakelijke capaciteit en deskundigheid op tijd en in voldoende mate beschikbaar is.

In het MMG rapport heeft men de keuze gemaakt voor een gezamenlijke interdepartementale aansturing van het Bureau REACH en besluitvorming m.b.t. het werkprogramma. Om structuur te geven aan deze gezamenlijke aansturing en besluitvorming zijn een aantal overlegvormen ingericht. Ten eerste is er een stuurgroep op afdelingshoofd- / diensthooftniveau die het meerjarenprogramma en het jaarplan inclusief bijbehorende begrotingen vaststelt en daarnaast tussentijdse opdrachten en vragen aanvult in het lopende jaarplan. De stuurgroep moet daarbij letten dat er een evenwichtige verdeling is van de activiteiten zodat de inzet van Nederland in Europees verband geoptimaliseerd wordt. Daarnaast dient de stuurgroep er daar bij op te letten dat recht wordt gedaan aan de beleidsprioriteiten van de betrokken departementen. De stuurgroep is daarmee verantwoordelijk voor het volgen van de uitvoering op hoofdlijnen, het aanvoeren van tussentijdse knelpunten en het vaststellen van de jaarverslagen van het Bureau REACH. Naast deze stuurgroep op diensthooftniveau, staat er in het MMG rapport een interdepartementale overleggroep op werkniveau omschreven. Dit overleg is verantwoordelijk voor de algemene aansturing van het Bureau REACH, het vaststellen van deelresultaten, het stellen van beleidsprioriteiten en het geven van besluiten in het kader van de werkprocessen. Voor deze werkgroep is omschreven dat alle betrokken departementen vertegenwoordigd dienen te zijn en dat de overleggroep 4 á 5 keer per jaar bijeenkomt. Tot slot staat in het MMG rapport omschreven dat binnen de interdepartementale overleggroep een drietal fungeert als managementteam namens de drie betrokken departementen. De verantwoordelijkheid van dit managementteam is de dagelijkse aansturing van het Bureau REACH, zorg dragen voor de voorbereiding van de vergaderingen van de overleggroep en de stuurgroep. Daarnaast is het managementteam verantwoordelijk voor afstemming over de opdrachtverlening zodat een geïntegreerde uitvoering mogelijk wordt inclusief de financiële aspecten. Het managementteam dient zo vaak als nodig bijeen te komen, waarbij aanwezigheid van het hoofd Bureau REACH gewenst is. Voor een schematisch overzicht van de interdepartementale aansturing- en besluitvormingsstructuur wordt verwezen naar bijlage 1.

7.1.2 *Organisatie van de handhaving en toezicht*

In de REACH verordening is de handhaving expliciet neergelegd bij de lidstaten. Onder titel XIV wordt elke lidstaat verplicht om een systeem van officiële controles en andere op de situatie afgestemde activiteiten te onderhouden. Daarnaast moeten binnen de lidstaat sancties vastgesteld worden die van toepassing zijn op overtreding van de verordening en moeten maatregelen genomen worden om te zorgen dat de sancties ook toegepast worden. Bij de uitvoering van de handhaving van REACH in Nederland zijn de VROM inspectie, de Arbeidsinspectie en de nieuwe Voedsel en Warenautoriteit verantwoordelijk. Voor de afstemming en samenwerking tussen de betrokken inspecties is met ingang van 2007 een Regiepunt Handhaving REACH ingesteld welke bestaat uit Stuurgroep Handhaving REACH en een Samenwerkingsverband Handhaving REACH. Vervolgens is er in de loop van 2007 een samenwerkingsovereenkomst betreffende de handhaving REACH opgesteld en ondertekend door de betrokken inspecties. Deze overeenkomst is in 2009 geactualiseerd.

De samenwerkingsovereenkomst vormt de basis van de samenwerking tussen de handhavende inspecties en omvat een aantal onderdelen. In de overeenkomst overwegen de inspectiediensten dat zij gezamenlijk belast zijn met de bepaling van het handhavingsbeleid en de handhaving van REACH daarbinnen. In de overeenkomst geven de inspectiediensten aan dat voor het vormgeven van de verantwoordelijkheid voor een goede uitvoering van taken die voortvloeien uit de handhaving REACH het noodzakelijk en gewenst is, dat de inspectiediensten afspraken maken over de samenwerking en de te verrichten werkzaamheden en dat deze afspraken vastgelegd dienen te worden.

De gemaakte afspraken tussen de inspectiediensten zijn vastgelegd in een aantal onderdelen in de overeenkomst. Het eerste onderdeel heeft betrekking op het werkterrein van de inspecties. Het werkterrein omvat bedrijven die chemicaliën produceren en/of importeren, alle bedrijven die op enige wijze met stoffen, mengsels of stoffen in voorwerpen te maken hebben en bedrijven die betrokken zijn bij het transport hiervan. Ten tweede zijn de uitgangspunten omschreven. Vastgesteld is dat prioriteiten m.b.t. de handhaving REACH zijn vastgelegd in gezamenlijk opgestelde handhavingstrategieën. Op basis hiervan worden handhavingprogramma's opgesteld. Beide worden jaarlijks geëvalueerd en zonodig bijgesteld. Een ander uitgangspunt heeft betrekking op de afstemming van communicatie en informatie-uitwisseling tussen de inspecties. Ten derde is het doel van de samenwerking omschreven. Het doel van de samenwerking is een eenduidige, onderling afgestemde en effectieve handhaving van REACH. Ten vierde zijn er in de overeenkomst afspraken vastgesteld die betrekking hebben op de organisatie, taken en bevoegdheden van zowel de Stuurgroep Handhaving REACH als van het Samenwerkingsverband Handhaving REACH. De stuurgroep heeft hierbij de taak om de onderlinge afstemming, eenduidigheid in toezicht en vereenvoudiging van het toezicht te bevorderen. Daarnaast is de stuurgroep verantwoordelijk voor het vaststellen en bijstellen van de strategie en het (meerjaren) handhavingprogramma en het vastleggen van werkafspraken voor de gezamenlijk handhaving. Het samenwerkingsverband is onder meer verantwoordelijk voor de voorbereiding en ondersteuning van de handhaving van REACH en voor de interne en externe contacten betreffende REACH. De samenwerkingsovereenkomst vermeldt dat het samenwerkingsverband geen aparte entiteit is maar, een werkstructuur. Vanuit dit oogpunt heeft het samenwerkingsverband een groot aantal inhoudelijke taken die betrekking hebben op de eenduidige uitvoering van de handhaving. Een ander belangrijk onderdeel in de overeenkomst wordt gevormd door de afspraken betreffende informatievoorziening en communicatie. Het gaat daarbij voornamelijk om verslaglegging van de uitgevoerde handhavingactiviteiten, het onderling delen van via handhaving vrijgekomen informatie en het verstrekken van deze en andere informatie die nodig is voor een goede taakuitoefening. Tot slot zijn er een aantal voorwaarden in de overeenkomst opgenomen die elke inspectiedienst afzonderlijk in staat stellen om de overeenkomst op te zeggen en daarmee de samenwerking te beëindigen.

Tot slot is er voor wat betreft de handhaving een rapport opgesteld. Dit rapport – Handhaving REACH in Nederland – voorziet in een uitgebreide omschrijving van de gezamenlijke handhaving. Hierin is onder meer de visie, de missie, de doelstelling en de strategie van de gezamenlijke handhaving omschreven. Ook staan in dit rapport uitgebreide stappenplannen in de vorm van een handhavingstrategie waarin omschreven staat op welke wijze de inspectiediensten gezamenlijk de handhaving van REACH gaan uitvoeren.

Na de inhoudelijke analyse van formeel vastgestelde documenten kan gesteld worden dat deze dimensie niet helemaal voldoende ingevuld is. Volgens deze dimensie wordt samenwerken effectief als actoren collectieve sets van werkregels ontwikkelen die aangegeven welke acties wel of niet toegestaan zijn, welke informatie nodig is, hoe kosten en opbrengsten gedeeld worden en hoe conflicten bemiddeld worden. Na de inhoudelijke analyse van de formeel vastgestelde documenten kan gesteld worden dat er een tweedeling te zien is. Allereerst is er voor de uitvoeringsorganisatie Bureau REACH en de betrokken departementen in de officiële wettekst van de verordening en in een aantal formele rapporten vastgesteld wie verantwoordelijk is voor welke taken en welke acties daarbij wel of niet zijn toegestaan. Ook is vastgesteld welke informatie relevant is voor betrokken departementen en hoe deze informatie gedeeld moet worden. Daarnaast is er een omschrijving terug te vinden over de wijze van financiering van het Bureau REACH en hoe opgeleverde resultaten verwerkt worden en gedeeld worden tussen de departementen. Uit de analyse blijkt ook dat er te weinig aandacht is besteedt aan de wijze waarop conflicten bemiddeld dienen te worden. De stuurgroep is verantwoordelijk gesteld voor het aandragen van tussentijdse knelpunten maar, dit zegt verder niets over de wijze van conflictbemiddeling. Dit kan dus als aandachtspunt beschouwd worden. Voor wat betreft de handhavende inspecties zijn er ook collectieve sets van werkregels omschreven. Onder meer in een samenwerkingsovereenkomst en in verschillende rapportages wordt duidelijk gemaakt wie voor welke taken verantwoordelijk is binnen de samenwerking en welke acties daarbij wel of niet zijn toegestaan. Uit deze documenten komt ook een duidelijke omschrijving naar voren over de informatie die nodig is voor een goede uitvoering en hoe kosten en opbrengsten van de handhaving gedeeld worden. In de geanalyseerde documenten met betrekking tot de inspectiediensten is wederom geen aandacht besteedt aan de wijze van conflictbemiddeling. Er is omschreven hoe een inspectiedienst de samenwerking op kan zeggen maar, er staat niets vermeld hoe interne conflicten bemiddeld worden. Over het geheel gezien kan dus gesteld worden dat aan alle aspecten van de besturingsdimensie, behalve conflictbemiddeling, in voldoende mate invulling is gegeven.

7.2 Administratieve dimensie: administratieve en sociale capaciteit

Organisaties gaan samenwerken omdat zij daarmee een bepaald doel willen bereiken. De implementatie van samenwerking is complex en er is zowel administratieve als sociale capaciteit nodig om de samenwerking effectief te laten verlopen. Administratieve capaciteit komt tot uiting door aanwezigheid van een centrale positie van waaruit zaken als coördinatie, communicatie, informatieverwerking en controle uitgevoerd worden. Sociale capaciteit heeft betrekking op de aanwezigheid van een relationele rolomschrijving voor betrokken actoren.

7.2.1 Administratieve capaciteit

Na een analyse van formele documenten blijkt dat bij de uitvoering van de REACH verordening twee organisaties en één samenwerkingsverband een centrale positie invullen. Daarnaast hebben zij verantwoordelijkheden betreffende de communicatie en de uitwisseling van relevante informatie en de controle op de uitvoering van taken.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Artikel 1 lid 3 van de REACH verordening verplicht een lidstaat om een Bevoegde Instantie (CA) aan te wijzen. Middels de Wet milieugevaarlijke stoffen artikel 9.2.3 is het Ministerie van I&M aangewezen als Bevoegde Instantie. Door deze aanwijzing volgen uit de REACH verordening een aantal verplichte taken voor de Bevoegde Instantie. Zo is het Ministerie van I&M verantwoordelijk gesteld voor de uitvoering van relevante informatie en gegevensstromen vanuit het Europees Chemicaliën Agentschap (ECHA) naar stakeholders binnen Nederland. Daarnaast is zij verantwoordelijk gesteld voor het bevorderen van de kwaliteitsborging van REACH processen vanuit Nederland. Naast deze wettelijk verplichte taken, geeft ook het rapport 'Uitvoeringsorganisatie REACH en interdepartementale samenwerking' uitsluitel over de centrale coördinerende positie van het Ministerie van I&M voor wat betreft de beleidsmatige taken. In dit rapport wordt het Ministerie van I&M aangewezen als opdrachtgever aan het Bureau REACH en is daarbij eerstverantwoordelijke voor de kwaliteit van de werkzaamheden en dient zorg te dragen voor de organisatie van interdepartementaal overleg en het toereikend informeren en consulteren van medebetrokken departementen over zaken die betrekking hebben op de uitvoering van taken in algemene zin.

Bureau REACH

Voor de uitvoering van administratieve taken heeft het Ministerie van I&M als CA een Bureau REACH ingesteld. In het rapport 'Uitvoeringsorganisatie REACH en interdepartementale samenwerking' is een uitgebreide taakomschrijving terug te vinden waaruit – voor de administratieve taken – een centrale coördinerende positie van het Bureau REACH blijkt. Uit de taakomschrijving blijkt dat het Bureau verantwoordelijk is voor coördinerende taken met betrekking tot communicatie naar stakeholders. Daarnaast is het Bureau verantwoordelijk voor de planning, coördinatie en bewaking van de voortgang van REACH processen en is zij verantwoordelijk voor de informatie-uitwisseling en informatieverwerking bij de uitvoering van taken onder REACH. Na het tot stand komen van het genoemde rapport zijn de verschillende verantwoordelijkheden, waaruit de centrale coördinerende positie van het Bureau blijkt, vastgesteld in het Instellingsbesluit REACH. Dit besluit is in maart 2007 van kracht gegaan en geeft omschreven verantwoordelijkheden in een aantal wetsartikelen weer.

Samenwerkingsverband Handhaving REACH

Voor de uitvoering van de handhaving van REACH in Nederland door de drie betrokken inspecties, is in juli 2007 het rapport 'Handhaving van REACH in Nederland' verschenen waarin de inspecties overeenkomen dat er voor een goede uitvoering van de handhaving, het nodig is om een centraal punt voor coördinatie en informatie voorziening in te richten. Uit het rapport blijkt dat men niet de keuze heeft gemaakt om een enkele organisatie hiervoor verantwoordelijk te stellen maar, een samenwerkingsverband in te richten. Het Samenwerkingsverband Handhaving REACH is in de aansturing en communicatie over handhavingactiviteiten het centrale punt voor de coördinatie en informatie over de handhavingactiviteiten van de gezamenlijke inspecties. De taken waar dit samenwerkingsverband verantwoordelijk voor is, hebben onder meer betrekking op communicatie en informatie uitwisseling met en tussen de betrokken departementen en inspectiediensten en overige stakeholders en het opstellen, monitoren en bijstellen van handhavingacties en – programma's.

Na de inhoudelijke analyse kan gesteld worden dat het administratieve gedeelte van deze dimensie voldoende is ingevuld in de formeel vastgestelde documenten die de samenwerking vorm geven. Voor een effectieve samenwerking is het van belang dat er een centrale coördinerende positie is omschreven van waaruit onder meer coördinatie, communicatie, informatieverwerking en controle uitgaat. Een algemene centrale positie wordt ingevuld door het Ministerie van I&M vanuit haar eerstverantwoordelijkheid voor de uitvoering van REACH in Nederland. Voor de uitvoerende ofwel administratieve taken onder REACH vervult het Bureau REACH een centrale positie. Tot slot vormt het samenwerkingsverband Handhaving REACH de centrale positie voor wat betreft de handhaving. In verschillende formeel vastgestelde documenten zijn deze centrale posities omschreven en wordt duidelijk hoe vanuit deze centrale posities onder meer coördinatie, communicatie, informatieverwerking en controle plaats dient te vinden binnen het uitvoeringsnetwerk.

7.2.2 Sociale capaciteit

Sociale capaciteit heeft betrekking op het aannemen van meerdere rollen binnen een samenwerkingsproces. Het gaat hierbij voornamelijk om rollen voor de invulling van relationele aspecten en de bevordering daarvan. Door middel van een inhoudelijke analyse van relevante notities en rapporten blijkt dat er voor de betrokken organisaties een algemene rolverdeling omschreven is. In de samenvattende rapportage 'Rollen, taken, prioriteiten en aansturing Bureau REACH' is in bijlage 1a en 1b een uitgebreide omschrijving te vinden van de rollen die de betrokken ministeries I&M, VWS en SZW binnen de uitvoering van REACH innemen. Het gaat hier voornamelijk om een organisatorische rolverdeling, die voortvloeit uit de belangen en doelstellingen waar de verschillende departementen voor staan.

Voor het Bureau REACH is er echter een bredere omschrijving gegeven voor de wijze waarop zij haar rol dient in te vullen. In het rapport 'Uitvoeringsorganisatie REACH en interdepartementale samenwerking' is een brede rolomschrijving opgenomen voor wat betreft Bureau REACH. Hierin staan allereerst een aantal organisatorische rolomschrijvingen maar, daarnaast wordt ook aandacht besteedt aan een meer sociale rolomschrijving van werknemers binnen het Bureau. Hieruit blijkt dat zij bijvoorbeeld in hun rol in staat moeten zijn om netwerkgericht te werken, omgevingsbewust moeten zijn, aanpassingsvermogen dienen te hebben en dat zij organisatorische gevoeligheid moeten hebben. Deze rollen zijn alleen omschreven voor het Bureau REACH en verder niet voor de betrokken departementen.

Voor wat betreft een rolomschrijving binnen de handhavende inspecties is er in het rapport 'Handhaving REACH in Nederland' niets opgenomen dat ingaat op de rolomschrijving voor wat betreft relationele aspecten. In het rapport zijn slechts de officiële rollen omschreven die elke inspectiedienst uit dient te voeren binnen de gezamenlijke handhaving van REACH. Het gaat hier ook weer om een rolverdeling, die voortvloeit uit de belangen en doelstellingen waar de verschillende inspectiediensten voor staan.

Voor een effectieve samenwerking is het binnen dit gedeelte van de dimensie belangrijk dat er voldoende aandacht is besteedt aan sociale capaciteit in de vorm van een rolomschrijving voor actoren binnen de samenwerking die betrekking heeft op relationele aspecten binnen een samenwerking. Na de inhoudelijke analyse is gebleken dat er wel aandacht is besteedt aan de organisatorische rolomschrijving van betrokken organisaties, maar dat er weinig tot geen aandacht is besteedt aan de relationele rolomschrijving. Alleen voor het Bureau REACH is er aandacht besteedt aan de sociale capaciteit. Er zijn competenties voor medewerkers opgesteld die betrekking hebben op relationele aspecten binnen een samenwerking. Voor wat betreft de betrokken departementen en handhavende inspecties ontbreekt het aan een invulling van de sociale capaciteit in de vorm van relationele rolomschrijvingen. Daarmee is dit gedeelte van de dimensie onvoldoende ingevuld.

7.3 Autonomie dimensie: eigen belang en gemeenschappelijk belang

Samenwerking is volgens deze dimensie effectief als het gemeenschappelijke belang of de gemeenschappelijke doelen overeenkomst vertonen met de eigenbelangen of doelen van actoren. Elke organisatie die betrokken is bij de uitvoering van de REACH verordening heeft zijn eigen belangen. Daarnaast dienen de betrokken organisaties bij de uitvoering van REACH een gemeenschappelijk belang. Na een inhoudelijke analyse van de REACH verordening blijkt dat het gemeenschappelijke belang of doel dat van REACH uitgaat als volgt is:

"Het doel van deze verordening is een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu, inclusief de bevordering van alternatieve beoordelingsmethoden voor gevaren van stoffen, alsmede het vrije verkeer van stoffen op de interne markt te waarborgen en tegelijkertijd het concurrentievermogen en de innovatie te vergroten".

Indien vervolgens gekeken wordt naar de belangen waar de individuele organisaties die bij de uitvoering van REACH betrokken zijn, dan zijn daar grote overeenkomsten in te zien. Na een inhoudelijke analyse van de websites van de betrokken organisaties en de samenvattende rapportage 'Rollen, taken, prioriteiten en aansturing Bureau REACH' zijn een aantal overeenkomsten gevonden.

Het Ministerie van I&M is verantwoordelijk voor het milieubeleid in Nederland. Het belang daarbij is zorgen voor een veilige en gezonde leefomgeving. Specifiek op het terrein van chemische stoffen is er het belang om mens en milieu te beschermen tegen de schadelijke effecten van deze stoffen. Het Ministerie van VWS is verantwoordelijk voor de bescherming van de volksgezondheid en de consument. Het specifieke belang op het terrein van chemische stoffen is de bescherming van de volksgezondheid en dan voornamelijk tegen de risico's van toepassing van deze stoffen in consumentenproducten. Het Ministerie van SZW is verantwoordelijk voor onder de arbeidsomstandigheden en de inspectie daarop. Het belang daarbij is zorgen voor een veilige en gezonde werkplek voor de werknemer. Het specifieke belang op het terrein van chemische stoffen is het verbeteren van de arbeidsomstandigheden van werknemers die met deze stoffen werken. Voor wat betreft het bij het RIVM ondergebrachte Bureau REACH komen de eigenbelangen ook overeen met het gemeenschappelijke belang dat van REACH uitgaat, gezien het RIVM dient als onderzoeksinstituut voor de volksgezondheid en het milieu.

Ook voor wat betreft de betrokken inspectiediensten zijn er grote overeenkomsten te zien tussen de eigenbelangen van elke inspectiedienst en het gemeenschappelijke belang dat met REACH gediend wordt. Na een inhoudelijke analyse van de websites van VI, de AI en de nVWA en het rapport 'Handhaving REACH in Nederland' komen de volgende overeenkomsten naar voren.

Voor de handhaving is in het rapport 'Handhaving REACH in Nederland' het gemeenschappelijke doel van REACH omgezet in vijf te beschermen belangen. Het gaat daarbij om bescherming milieu en (indirect) gezondheid van de mens, gezondheid en veiligheid van de werknemer, gezondheid en veiligheid van de consument, economische effecten en politiek maatschappelijke effecten. Deze vijf omschreven belangen tonen

sterke overeenkomst met de eigen belangen van de betrokken inspectiediensten. De VI heeft als belang te werken aan een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving door het uitvoeren van inspectie. De AI heeft belang bij het signaleren, opsporen en aanpakken van ernstige risico's voor de gezondheid en veiligheid van werknemers en grote risico's voor mens, omgeving, milieu en infrastructuur door de productie, verwerking, opslag en omgang van grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen. De nVWA heeft tot slot als belang om te werken aan veilig en gezond voedsel, veilige (consumenten) producten en gezonde dieren.

Elke omschreven organisatie is bij de uitvoering van REACH betrokken omdat de belangen waar de individuele organisatie voor staat sterke overeenkomst vertoont met het gemeenschappelijke belang dat van de REACH verordening uitgaat. Belangrijk voor een goede invulling van deze dimensie is dat het gemeenschappelijke belang en de verschillende eigenbelangen omschreven staan in formele documenten die de samenwerking vorm geven. Binnen het uitvoeringsnetwerk van REACH kan gesteld worden dat het gemeenschappelijke belang en de verschillende eigenbelangen goed omschreven staan. Door deze omschrijving wordt ook duidelijk wat het eigen belang van de verschillende organisaties bindt aan het gemeenschappelijke belang en welke overeenkomsten er te zien zijn. Deze omschrijving biedt een houvast voor de betrokken organisaties en maakt duidelijk wat elke organisatie kan bereiken met de gezamenlijke uitvoering van REACH. Hiermee kan gesteld worden dat deze dimensie in voldoende mate is ingevuld.

Echter is het belangrijk dat niet alleen het eigen belang en het gemeenschappelijke belang overeenkomsten vertonen maar, dat het werken aan het gemeenschappelijke belang ook voordelen voor zowel de individuele organisatie als voor het geheel oplevert. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de aanwezigheid van deze voordelen.

7.4 Wederzijdsheid dimensie: aanwezigheid van wederzijdse voordelen

Samenwerking is volgens deze dimensie effectief als er sprake is van wederzijdse voordelige onderlinge afhankelijkheden. Dit komt tot uiting als actoren wederzijdse voordelen kunnen behalen zonder dat daarmee hun eigen belang in gevaar komt. Middels een inhoudelijke analyse van formele documenten is gekeken of er wederzijdse voordelen binnen de uitvoering van de REACH verordening aanwezig zijn en omschreven staan.

In de samenvattende rapportage 'Rollen, taken, prioriteiten en aansturing Bureau REACH' komen in bijlage 1b de prioriteiten van de betrokken departementen aan de orde. Hierin valt op te maken dat er voor alle betrokken departementen wederzijdse voordelen verkregen kunnen worden door gezamenlijke uitvoering van REACH. In de REACH verordening is in bijlage 17 (Annex XVII) een restrictielijst en in bijlage 14 (Annex XIV) een autorisatielijst opgenomen. Voor bepaalde chemische stoffen waar moeilijk of geen grenswaarde voor is vast te stellen en die bij blootstelling altijd gezondheidsschade veroorzaken is er de mogelijkheid om deze met prioriteit op de restrictie- of autorisatielijst te plaatsen. Het gaat hierbij om stoffen die zowel gevaarlijk zijn voor werknemers die er mee omgaan als dat zij gevaar opleveren voor de volksgezondheid, het milieu en de consument. Door deze stoffen op de restrictie- of autorisatielijst te plaatsen, kunnen deze stoffen niet meer gebruikt worden tenzij er strikte maatregelen aan het gebruik verbonden zijn. Door de restrictie en autorisatie van deze stoffen worden zowel de werknemers, de volksgezondheid, het milieu als de consument beter beschermt tegen de risico's en gevaren van deze stoffen. Hieruit blijkt dus een wederzijds voordeel waar alle betrokken departementen baat bij hebben.

Concreet betekent dit voor VWS dat door uitvoering te geven aan REACH de veiligheid van consumentenproducten verhoogd kan worden, een demotivering van het verwerken van zorgwekkende stoffen in consumentenproducten en het vergroten van de verbodlijst van de meest zorgwekkende stoffen. Daarnaast kan VWS gebruik maken van uit REACH voortkomende informatie voor een verdere invulling van de Warenwet. Op het gebied van voorwerpen en producten zijn in REACH aanvullende eisen opgenomen die verder niet in de Warenwet staan. Het gaat dan voornamelijk om zaken als het vrijkomen van chemische stoffen bij het gebruik van consumenten voorwerpen en producten.

Voor SZW betekent het concreet dat er een beperking aan stoffen gesteld kan worden waar geen veilige grenswaarde voor is te stellen en daarmee kan het gebruik van deze stoffen teruggedrongen worden om de veiligheid van de werknemer te vergroten. Daarnaast levert de restrictie (Annex XVII) en de autorisatie (Annex XIV) een verdere aanvulling op de Arboregelgeving gezien deze twee zaken hierin niet geregeld zijn.

Voor I&M levert de uitvoering van REACH ook een aantal concrete voordelen op. Voor stoffen die in hoeveelheden van 10 ton of meer geproduceerd of geïmporteerd worden is een Chemical Safety Report (CSR) verplicht. Hierin staan onder meer de veiligheidsbeoordeling, de blootstellingsscenario's en risicoreducerende maatregelen van de stof in omschreven. Om deze rapporten op een juiste manier op te stellen is het noodzakelijk dat de Classification & Labeling van stoffen in kwestie juist zijn. Door gebruik te maken van een Annex XV dossier kan deze Classification & Labeling geharmoniseerd worden en kunnen de juiste CSR's opgesteld worden. Daarnaast levert de uitvoering voordeel op voor I&M vanwege het feit dat stoffen die in een hoog volume worden toegepast en die wijdverspreid zijn en die persistent, bioaccumulerend of toxisch zijn, geïdentificeerd kunnen worden met behulp van REACH. Dit stelt I&M in staat om op de juiste manier in te grijpen.

Voor de betrokken inspectiediensten levert de uitvoering van REACH ook wederzijdse voordelen op. Door uitvoering te geven aan REACH ontstaat er een grotere beschikbaarheid van gegevens van stoffen die in onder meer consumentenproducten worden gebruikt, waar werknemers mee in aanraking komen of die risico's met zich meebrengen voor het milieu en de volksgezondheid. Dit levert voordeel op voor de betrokken inspecties omdat zij daardoor beter en gericht toezicht kunnen houden op het gebruik van en de omgang met deze stoffen. Daarnaast voorziet REACH in meer mogelijkheden tot onderzoek voor de betrokken inspectiediensten.

Naast deze 'algemene' voordelen levert een inhoudelijke analyse van het rapport 'Handhaving REACH in Nederland' nog een aantal andere voordelen op voor de betrokken inspecties bij de uitvoering van de handhaving van REACH. Bij de handhavingorganisatie worden de uitgangspunten voor de handhaving van REACH gehanteerd. Het gaat daarbij om Eenduidig Toezicht, Ketenhandhaving en het werken volgens de principes van domeinen. Dit heeft als gevolg dat de VI, de AI en de nVWA ieder voor hen eigen doelgroep in de keten alle aspecten van REACH controleren. Dit levert als voordeel op dat elke doelgroep slechts één van de inspectiediensten als aanspreekpunt krijgt en vermindert daarnaast de druk op de inspectiediensten omdat zij niet ieder apart bij elke doelgroep langs moeten. Daarnaast is de REACH verordening gericht op de gehele keten van producent tot consument. Omdat iedere inspectiedienst afzonderlijk bij zijn doelgroep komt maar, gezamenlijk de hele keten beslaan, is het mogelijk om relevante informatie over de keten (zowel omhoog als omlaag in de keten) te verzamelen en te delen tussen de inspectiediensten onderling. Het gaat hier om de zogenaamde signaleringsfunctie. Hierdoor kunnen probleemgevallen of knelpunten binnen de keten eerder aangetoond worden. Dit levert als voordeel op dat men inspecties in bepaalde delen van de keten effectiever kan inzetten (daar waar het risico het grootst is), wat uiteindelijk de naleving van de REACH regelgeving kan bevorderen.

Gesteld kan worden dat deze dimensie in voldoende mate is ingevuld. Een samenwerking is volgens deze dimensie effectief als actoren wederzijdse voordelen kunnen behalen zonder dat daarmee hun eigenbelang in gevaar komt. Uit de inhoudelijke analyse van formeel vastgestelde documenten komt naar voren dat er voor alle betrokken actoren wederzijdse voordelen te behalen zijn en dat deze wederzijdse voordelen het eigen belang niet in gevaar brengen, maar juist een bijdrage leveren aan het behalen van het eigen belang. Zowel voor de betrokken departementen als handhavende inspecties zijn er in de formeel vastgestelde documenten wederzijdse voordelen omschreven en wordt concreet gemaakt hoe dit zich vertaalt naar een bijdrage aan de belangen van de eigen organisatie. Daarmee is deze dimensie in voldoende mate ingevuld.

7.5 Wederkerigheid en vertrouwensdimensie: een wil tot samenwerken

Bij deze dimensie gaat het er om dat samenwerking effectief wordt als bij actoren de wil aanwezig is om over te gaan tot collectieve actie. Na een inhoudelijke analyse van relevante documenten zijn een aantal aanwijzingen gevonden waaruit de wil blijkt om over te gaan tot collectieve actie.

In de samenvattende rapportage 'Rollen, taken, prioriteiten en aansturing Bureau REACH' is een passage opgenomen waarin het Ministerie van I&M in haar rol als CA de inzet heeft om, samen met de andere bij REACH betrokken departementen een gezamenlijk ambitie niveau te bereiken en een gezamenlijke strategie te formuleren ten aanzien van de uitvoering van REACH in Nederland en ten aanzien van de inbreng van Nederland in internationaal REACH verband. Hieruit blijkt in ieder geval de wil vanuit I&M om bij de uitvoering van REACH samen te werken met de andere betrokken departementen. Deze wil wordt vanuit de andere departementen in dit rapport niet vermeld.

In het rapport 'Handhaving REACH in Nederland' komen ook een aantal passages naar voren waaruit een wil tot samenwerking tussen de handhavende inspecties blijkt. In het rapport hebben de drie inspectiediensten aangegeven dat *'er veel aandacht moet zijn voor samenwerking en afstemming tussen de handhavingdiensten, het geen zich moet uiten in gezamenlijke handhavingprogramma's en gezamenlijke handhavingprojecten'*. Daarnaast hebben de inspectiediensten in de visie van dit rapport duidelijk gemaakt dat middels een gezamenlijke inzet bijgedragen moet worden aan het bereiken van de beleidsdoelen van REACH door een effectieve handhaving. Tot slot is er in 2007 door de drie betrokken inspectiediensten een Samenwerkingsovereenkomst Handhaving REACH ondertekend. Hierin staat onder punt twee vermeld dat de inspectiediensten samenwerkingsafspraken maken ter verwezenlijking van de taken die voortvloeien uit REACH. Door ondertekening van deze overeenkomst, conformeren de inspectiediensten zich aan het feit dat er samengewerkt moet worden bij de uitvoering van de handhaving van REACH en daarmee uiten zij dus ook de wil tot samenwerken.

Samenwerking wordt volgens deze dimensie effectief als er een wil aanwezig is om samen te werken. Uit de analyse komt naar voren dat deze wil wel omschreven wordt vanuit het Ministerie van I&M en vanuit de drie handhavende inspectiediensten. In de geanalyseerde documenten zijn uitingen gevonden waaruit dit blijkt. Voor de Ministeries van SZW en VWS blijft het vooralsnog onduidelijk of er een wil aanwezig is om zich gezamenlijk in te zetten bij de uitvoering van de REACH verordening. Daarnaast is in de geanalyseerde documenten niets omschreven dat betrekking heeft op het vertrouwensaspect binnen deze dimensie. Gesteld kan worden dat door het ontbreken van uitingen van een wil tot samenwerken vanuit de Ministeries van SZW en VWS en het ontbreken van een algemene omschrijving van het vertrouwensaspect, deze dimensie onvoldoende ingevuld is.

7.6 Conclusie

Uit de inhoudsanalyse komt naar voren dat de samenwerking zoals die in formele documenten is weergegeven niet in zijn geheel voldoet aan de dimensies/voorwaarden voor een effectieve samenwerking. Van de vijf dimensies die inhoudelijk zijn geanalyseerd komt naar voren dat een tweetal dimensies goed is ingevuld, drie dimensies zijn onvoldoende ingevuld. In het onderstaande wordt per dimensie kort aangegeven wat de belangrijkste conclusies zijn:

Dimensie 1: besturing

De besturingsdimensie is niet in voldoende mate ingevuld binnen de formele omschrijving van de samenwerking. Zowel voor de departementen en het Bureau REACH, als ook voor de betrokken inspectiediensten, is in een aantal formeel vastgestelde documenten de beoogde samenwerking bij de uitvoering van de REACH verordening omschreven. Daarbij zijn onder meer collectieve werkafspraken vastgesteld over de uitvoering van werkprocessen, de onderlinge communicatie en afstemming en er zijn afspraken gemaakt over de in te zetten capaciteit en de wijze van financiering. Wat echter mist in de formele omschrijving van de samenwerking is de wijze van conflictbemiddeling. Uit de onderzochte documenten komt niets naar voren over de wijze waarop conflicten worden bemiddeld tussen de samenwerkende organisaties. Om de samenwerking effectief te laten verlopen dient er volgens deze dimensie aandacht besteedt te worden aan de wijze van conflictbemiddeling, indien er sprake is van conflicten tussen de betrokken organisaties.

Dimensie 2: administratieve en sociale capaciteit

Het administratieve deel van deze dimensie is in de formele documenten goed omschreven. Zowel uit verschillende wetteksten en instellingsbesluiten van de verordening als ook uit formele documenten blijkt dat het Ministerie van I&M een algemene centrale positie heeft binnen de uitvoering van REACH voor wat betreft de beleidsmatige taken. Daarnaast vervult het Bureau REACH een centrale positie als het gaat om de administratieve en uitvoerende taken. Ook bij de handhavende inspecties is er sprake van een formeel vastgestelde centrale positie in de vorm van het Samenwerkingsverband Handhaving REACH en GHS.

Het sociale deel van deze dimensie is onvoldoende ingevuld. Uit de inhoudsanalyse komt naar voren dat er wel een rolomschrijving is voor wat betreft de formele rollen die elke organisatie bij de uitvoering heeft. Echter is er nauwelijks aandacht besteedt aan een rolomschrijving die betrekking heeft op de relationele aspecten binnen een samenwerking. Om de samenwerking effectief te laten verlopen is het volgens de analyse dus nodig

om extra aandacht te besteden aan ontwikkelen van een rolomschrijving met betrekking tot de relationele aspecten.

Dimensie 3: autonomie

In de vastgestelde formele documenten is voldoende aandacht besteedt aan de omschrijving van het gemeenschappelijke belang of doel van de uitvoering van REACH. Daarnaast is ook voor elke organisatie omschreven vanuit welk eigenbelang zij betrokken zijn bij de uitvoering van REACH. Daarbij is aangegeven welke prioriteiten voor elke organisatie van belang zijn bij de uitvoering en wat het voor de organisatie kan opleveren. De overeenkomsten tussen het gemeenschappelijke belang en de eigenbelangen van elke betrokken organisatie zijn daarmee goed omschreven en kan geconcludeerd worden dat deze dimensie in voldoende mate is ingevuld.

Dimensie 4: wederzijdse voordelen

Uit de formele documenten waarin de samenwerking omschreven staat, is voldoende aandacht besteedt aan het omschrijven van wederzijdse voordelen. Voor elke organisatie is een duidelijke omschrijving welke wederzijdse voordelen er behaald kunnen worden door de uitvoering van de REACH verordening in Nederland en wat dat wederzijdse voordeel bijdraagt aan de belangen van de eigen organisatie. Daarmee is deze dimensie in voldoende mate ingevuld.

Dimensie 5: wederkerigheid en vertrouwen

Deze dimensie was lastig te analyseren in de beschikbare formele documenten en lijkt weinig aandacht te krijgen. I&M geeft wel aan dat zij de wil heeft om zich gezamenlijk in te zetten voor de uitvoering van REACH in Nederland en ook door de inspectiediensten wordt aangegeven dat zij zich gezamenlijk in willen zetten. Vanuit de Ministeries van SZW en VWS konden geen uitingen van een wil tot samenwerken gevonden worden. Uit de analyse blijkt verder dat het vertrouwensaspect geen aandacht heeft gekregen in de formele omschrijving van de samenwerking. Om de samenwerking effectief te laten verlopen is het volgens de analyse dus nodig om extra aandacht te besteden aan zowel de wederkerigheid als het vertrouwensaspect binnen de samenwerking bij de uitvoering van REACH in Nederland.

8 Analyse: huidige samenwerking binnen het REACH dossier

In de voorgaande hoofdstukken is een casusomschrijving gemaakt van de organisatie van de uitvoering van de REACH verordening en is een inhoudsanalyse gemaakt van de formele samenwerking aan de hand van de vijf dimensies/voorwaarden voor een effectieve samenwerking. Het doel hiervan was het bieden van inzicht in de manier waarop de omschreven organisaties betrokken zijn bij de uitvoering van REACH en daarnaast het bieden van inzicht in de mate waarin de dimensies/voorwaarden voor een effectieve samenwerking zijn aangetroffen in de samenwerking zoals die formeel op papier is omschreven. In dit hoofdstuk wordt een analyse gemaakt van de aanwezigheid van de dimensies/voorwaarden in de huidige praktijk van samenwerking bij de uitvoering van REACH. Dit hoofdstuk omvat vijf inhoudelijke paragrafen die elk een dimensie/voorwaarde van effectieve samenwerking behandelen waarin wordt aangegeven op welke wijze de dimensie binnen de huidige praktijk van samenwerking is ingevuld.

8.1 Dimensie besturing

In deze paragraaf worden de bevindingen betreffende de dimensie/voorwaarde besturing geanalyseerd. Hierbij is gevraagd of er binnen de huidige samenwerking op REACH collectieve sets van werkregels of afspraken zijn omschreven en of deze ook daadwerkelijk gekend en toegepast worden binnen de samenwerking.

Vanuit het Ministerie van I&M is duidelijk gemaakt dat bij de start van de uitvoering van REACH in 2007 door de betrokken departementen een basisstuk is opgesteld waarin de uitvoeringorganisatie van REACH wordt omschreven. Door de geïnterviewde respondenten wordt aangegeven dat bij de opstelling van dit basisstuk gekeken is naar de WMS hoofdstuk 9 en de uitgangspunten zoals die in de REACH verordening verwoordt staan. Op basis van deze uitgangspunten zijn vervolgens alle werkprocessen nauwkeurig omschreven. Het gaat daarbij om de werkprocessen voor het Bureau REACH en de wijze van afstemming tussen de departementen. Daarnaast wordt aangegeven dat er ook voor de handhaving dergelijke afspraken zijn vastgesteld. Wat minder goed blijkt vastgesteld in de collectieve afspraken voor de uitvoering van REACH is de in te zetten capaciteit van elke organisatie. Bij de start van de uitvoering van REACH is dat eenmaal vastgelegd maar, daarna niet meer. Volgens de geïnterviewde respondenten komt dit grotendeels door de onvoorspelbaarheid van de overheid en de organisatie van de capaciteit per departement waardoor het vaak onduidelijk is hoeveel capaciteit er daadwerkelijk beschikbaar is of komt voor de uitvoering van REACH. Hoewel de geïnterviewde respondenten aangegeven dat er aan de start van de uitvoering van REACH duidelijke gezamenlijke afspraken lagen voor zowel de beleidskernen en Bureau REACH als ook voor de betrokken inspectiediensten, lijkt het er op dat deze afspraken verwaterd zijn en ook niet meer door alle betrokkenen gekend en toegepast worden; *“Door vele personele wisselingen en de procesmatige managementstijl binnen de betrokken departementen is de inhoudelijke betrokkenheid verminderd en is de historische kennis van de gemaakte afspraken kwijtgeraakt”*. Daarnaast wordt aangegeven dat er te weinig aandacht wordt besteed aan het monitoren van de geldigheid van de gemaakte afspraken; *“Gemaakte afspraken, je raakt ze kwijt, mensen vergeten ze en dus moet je regelmatig daar op terugkomen. Afspraken moeten herijkt worden en gekeken moet worden of iedereen het nog eens is met de gemaakte afspraken”*. Dat doen we *blijkbaar te weinig*”. Tot slot wordt door de geïnterviewde respondenten aangegeven dat er wel een positief effect uitgaat van de gemaakte afspraken betreffende de samenwerking en uitvoering van REACH doordat deze afspraken toch enige structuur geven aan de wijze waarop de uitvoering en onderlinge afstemming plaats dient te vinden.

Vanuit het Ministerie van SZW wordt aangegeven dat bij de invoering van REACH in Nederland afspraken zijn gemaakt over allerlei lagen van bestuurlijke constructies op basis waarvan de uitvoering van REACH en de samenwerking en onderlinge afstemming vorm diende te krijgen. Aangegeven wordt dat deze afspraken in de praktijk te zwaar zijn opgetuigd en dat zich andere vormen van onderlinge afstemming hebben aangediend. Ook zijn bepaalde afspraken niet helder geformuleerd als het gaat om bepaalde verantwoordelijkheden; *“De verantwoordelijkheid betreffende Veiligheidsinformatiebladen heeft de afgelopen periode tot discussies geleid, hier blijkt uit dat de afspraken daarover niet helder genoeg waren”*. Volgens de respondenten gaat er echter wel een positieve werking uit van de gemaakte afspraken; *“Mijn ervaring tot op heden is dat de gemaakte afspraken positief zijn, er wordt goed naar elkaar geluisterd, partijen weten hoe ze onderling af moeten stemmen, hoe de werkprocessen verlopen en we zijn goed op de hoogte van ieders te behartigen belangen”*. Door de respondenten van SZW wordt tot slot aangegeven dat de gemaakte afspraken aan verandering

onderhavig zijn en dat het tijd is om nieuwe afspraken te maken. Daarbij moet volgens de respondenten van SZW gekeken worden naar een vorm waarbij I&M actief bezig is met de uitvoering van REACH en dat SZW en VWS als minder betrokken departementen hun uitvoering wegzetten bij het Bureau REACH.

Vanuit het Ministerie van VWS wordt aangegeven dat men op de hoogte is van gemaakte afspraken maar, is pas echt met de inhoud daarvan bekend geraakt na uitvoering van de evaluatie van drie jaar uitvoering REACH. De meeste afspraken zijn gemaakt voordat de respondent werkzaam was bij de uitvoering van REACH binnen het Ministerie van VWS. VWS heeft wel in een traject gezeten om het gehele complexe systeem dat REACH is en allerlei activiteiten en processen die daar uit voortkomen te begrijpen en de rol van elke betrokkene daarin te omschrijven. Aangegeven wordt dat hier verder nooit iets mee gedaan is. Binnen VWS weet men dus wel van het bestaan van gemaakte afspraken betreffende de uitvoering van REACH maar, er is minder bekendheid over de inhoud van de gemaakte afspraken.

Bureau REACH geeft aan dat er voor wat betreft het Bureau REACH, de uitvoering van de werkprocessen binnen REACH en voor de onderlinge afstemming met zowel de beleidsafdelingen als met de inspectiediensten duidelijke afspraken op papier staan. Voor het Bureau REACH staan er zowel in het Instellingsbesluit Bureau REACH als in de samenvattende rapportage 'Rollen, taken, prioriteiten en aansturing Bureau REACH' afspraken omschreven over de uitvoering van REACH door de betrokken organisaties. Respondenten geven aan dat in een traject voor de start van de uitvoering van REACH de aansturing vanuit de departementen op papier is vastgesteld. Daarbij zijn volgens respondenten alle processen en taken binnen REACH in werkschema's opgesteld, is omschreven wat de inhoud van die taken is en wat de rollen van het Bureau, de deskundigen en de betrokken departementen is. Hieruit blijkt welke verantwoordelijkheid de departementen hebben en dat zij bij bepaalde stappen aangeven wat de te volgen koers is en daar ook in mee gaan. De bekendheid van de gemaakte afspraken is volgens respondenten bij het Bureau REACH en bij het Ministerie van I&M goed. Bij de andere departementen lijkt deze bekendheid minder goed; *"door voornamelijk een gebrek aan tijd en capaciteit, grote personele wisselingen en het ontbreken van historisch besef bij VWS en SZW zijn de gemaakte afspraken onvoldoende door betrokken medewerkers eigengemaakt"*. Respondenten geven aan dat er geen negatief effect uitgaat van de gemaakte afspraken maar, dat het eerder gaat om het feit of de gemaakte afspraken nog adequaat genoeg zijn; *"de afspraken zijn gemaakt in een tijd dat nog niet goed bekend was wat REACH precies ging inhouden. Nu is REACH drie jaar in uitvoering en weet men wat er speelt en breekt er een nieuwe fase aan waarin nieuwe afspraken gemaakt moeten worden"*.

Vanuit de VI wordt aangegeven dat in de voorbereiding op de uitvoering van REACH men vanaf 2005 bezig is geweest met de voorbereiding voor de handhaving en het toezicht op REACH in samenwerking met de andere twee inspecties en de verantwoordelijke beleidsdirecties van de betrokken departementen. In 2007 heeft dat volgens de respondenten geresulteerd in een gezamenlijke aanpak, een handhavingstrategie en een eerste gezamenlijk jaarprogramma. De afspraken die hierin zijn vastgelegd, zijn in 2007 samengevat in een samenwerkingsovereenkomst tussen de betrokken inspectiediensten. Onder meer over de taken en verantwoordelijkheden van respectievelijk de Stuurgroep en het Samenwerkingsverband. Wat hierin gemist wordt, is een expliciete vaststelling van de in te zetten capaciteit; *"Binnen de samenwerking kan men geen dwingende afspraken maken voor één van de drie deelnemende inspectiediensten over de in te brengen capaciteit, iedere dienst brengt wel een stuk capaciteit in maar, dat is niet expliciet vastgelegd"*. De vastgestelde afspraken worden door de VI wel als houvast gezien bij de uitvoering van REACH en er wordt aangegeven dat binnen de samenwerkende inspecties de afspraken over het algemeen goed bekend zijn zowel op niveau van beleidsmedewerkers als van projectleiders. Door respondenten wordt aangegeven dat er wel te weinig monitoring op de gemaakte afspraken plaatsvindt; *"Gedurende het jaar treden er vaak veranderingen op, afspraken hoe wij daar mee om gaan zijn onvoldoende vorm gegeven. Het gaat daarbij voornamelijk over afspraken betreffende de afstemming tussen beleidsdirecties en inspectiediensten"*.

De respondenten van de AI zijn beide na 2007 betrokken geraakt bij de uitvoering van REACH maar, hebben desondanks toch kennis van de gemaakte afspraken uit 2007. De geïnterviewde respondenten geven aan dat bij de start van de uitvoering van REACH een aantal afspraken opgesteld zijn in de vorm van een samenwerkingsovereenkomst op basis van onderhavige rapporten. Echter moeten deze afspraken in het licht van een gevorderde uitvoering wel aangepast worden; *"Bij de start van de uitvoering richtte zich men vooral op het begin van de keten, dus producenten en importeurs, afgesproken was dat wij als AI het eind van de keten aan zouden pakken. Het laatste jaar is dit pas echt actueel geworden en merken wij dat er aanpassingen in de afspraken nodig zijn"*. Daarnaast wordt door de respondenten aangegeven dat voornamelijk de afspraken

betreffende afstemming een negatief effect hebben; *“De wijze van afstemming is zo geregeld dat je eerst moet afstemmen binnen het samenwerkingsverband, vervolgens moet je afstemmen met je eigen inspectiedienst, het resultaat daarvan moet vervolgens weer binnen het samenwerkingsverband afgestemd worden. Hierdoor blijf je voortdurend heen en weer gaan waardoor er veel vertraging ontstaat in de uitvoering van projecten”*. Tot slot geven respondenten aan dat de afspraken niet bij iedereen even helder op het netvlies staan; *“de mensen die vanaf het begin betrokken zijn weten van het bestaan en de inhoud van gemaakte afspraken. Echter door personele wisselingen zijn er nieuwe mensen bijgekomen. Ze krijgen de gemaakte afspraken wel onder ogen maar weten onvoldoende van de inhoud ervan en gaan er op een andere manier mee om”*.

Vanuit de nVWA wordt aangegeven dat er vanaf het begin af aan de inzet was om de handhaving gezamenlijk aan te pakken en in te richten en dat er daartoe een handhavingrapport is opgesteld met bijbehorende samenwerkingsovereenkomst en daaruit voortvloeiende handhavingstrategieën en jaarplannen en een gezamenlijk sanctiebeleid. Hierdoor werd het volgens de respondent mogelijk om de samenwerking bij de uitvoering van de handhaving van REACH te stroomlijnen. Ook wordt aangegeven dat de gemaakte afspraken over het algemeen bij iedereen bekend zijn maar, dat de gemaakte afspraken soms tot onduidelijkheid leiden; *“in principe kan gesteld worden dat iedereen algemeen bekend is met de afspraken en ook weet wat de bedoeling er van is. Het is alleen een hele uitdaging om iedere keer de vertaalslag te maken van de strategisch omschreven afspraken naar operationeel uitvoerbare projecten en de te behalen effecten en resultaten”*.

Bij deze dimensie is de stelling dat samenwerking effectief is als actoren collectieve sets van werkregels ontwikkelen die aangeven wat wel/niet is toegestaan, welke informatie nodig is, hoe kosten en opbrengsten gedeeld worden en of er een sanctiestructuur is die conflictbemiddelend werkt en dat deze afspraken bekend zijn en toegepast worden. Uit de analyse van deze dimensie blijkt dat de betrokken actoren collectieve sets van werkregels ontwikkeld hebben in de aanloop naar de start van de uitvoering in 2007. Hieruit zijn onder meer afspraken voortgekomen die betrekking hebben op de uitvoering van taken en de daarbij toegestane acties. Ook hebben de departementen, het Bureau REACH en de handhavende inspectiediensten collectieve afspraken gemaakt over het uitwisselen van informatie, het verwerken van informatie en welke informatie al dan niet relevant is voor een goede uitvoering van REACH. Ook zijn er afspraken gemaakt die betrekking hebben op de financiële aspecten zoals de financiering van het Bureau REACH en de in te zetten capaciteit vanuit de betrokken organisaties. Uit de analyse van de interviews komt echter niet naar voren of er ook afspraken gemaakt zijn die betrekking hebben op de conflictbemiddeling.

In de huidige samenwerkingspraktijk lijkt de besturingsdimensie onvoldoende ingevuld. Uit de analyse blijkt dat er collectieve werkafspraken gemaakt zijn die de samenwerking vorm moeten geven. Echter blijkt ook uit de analyse dat deze afspraken onvoldoende of een negatieve werking hebben binnen de huidige samenwerking. Hiervoor zijn een aantal oorzaken aan te wijzen. Tijdgebrek, onvoldoende capaciteit, een tekort aan historisch besef, onvoldoende monitoring en te zwaar opgetuigde afspraken leiden er toe dat gemaakte afspraken onduidelijk en niet bij iedereen bekend zijn en daarom niet of op verkeerde wijze toegepast worden. Om de samenwerking effectiever te laten verlopen dienen de gemaakte afspraken herijkt te worden. De afspraken dienen opnieuw belicht te worden in het kader van de uitvoering zoals die anno 2011 verloopt. Het gaat dan voornamelijk om afspraken over de in te zetten capaciteit en veranderingen die zijn opgetreden in de eerste drie jaar uitvoering van REACH voor de betrokken organisaties. Daarnaast is het van belang voor een goede invulling van deze dimensie dat het herijken van afspraken een vast onderdeel wordt binnen de samenwerking zodat onduidelijkheden eerder opgemerkt en aangepast kunnen worden en indien er sprake is van personele wisselingen dat gemaakte afspraken op een juiste manier overgedragen worden zodat bekendheid met en de juiste toepassing van de afspraken binnen de samenwerking gecontinueerd wordt.

8.2 Dimensie administratieve en sociale capaciteit

In deze paragraaf worden de bevindingen betreffende de dimensie/voorwaarde administratieve en sociale capaciteit geanalyseerd. Voor wat betreft de administratieve capaciteit wordt gevraagd of er binnen de huidige samenwerking een centrale positie aanwezig is van waaruit communicatie, informatievoorziening, coördinatie van en controle op werkzaamheden plaatsvindt en of deze ook functioneert. Voor wat betreft de sociale capaciteit wordt gevraagd of men binnen de samenwerking in staat is meerdere rollen/competenties te vervullen die betrekking hebben op relationele aspecten en hiertoe ook de noodzaak ziet.

8.2.1 Administratieve capaciteit

Na een analyse van de afgenomen interviews kan geconstateerd worden dat vanuit de betrokken departementen het Ministerie van I&M wordt aangewezen als de organisatie die een centrale positie bij de uitvoering van REACH in Nederland inneemt als het gaat om beleidsmatige aspecten. Voor de meer administratieve aspecten en uitvoerende taken wordt het Bureau REACH als centrale positie aangewezen. Respondenten vanuit de betrokken departementen geven aan dat het Ministerie van I&M als Competente Autoriteit (CA) eerstverantwoordelijk is voor de uitvoering van REACH en dat zij vanuit haar positie als CA ook een algemene coördinerende positie inneemt.

Respondenten zijn het er over eens dat het Ministerie van I&M en Bureau REACH deze centrale coördinerende positie goed uitoefenen maar, er worden ook een aantal negatieve aspecten benoemd. Een geïnterviewde respondent van het Ministerie van VWS zegt daarover het volgende: *“Het Ministerie van I&M en Bureau REACH dragen zorg voor overzichten van alle activiteiten, zij informeren over geplande vergaderingen en dragen zorg voor een goede informatieverspreiding van relevante documentatie en voorstellen, ik kan niet anders stellen dat zij daarin goed functioneren”*. Vanuit SZW wordt aangegeven dat het Ministerie van I&M niet altijd tijdig communiceert als er belangrijke zaken aan bod zijn; *“wij zijn medeverantwoordelijk voor de uitvoering van REACH maar, door capaciteitsgebrek kunnen wij niet alles continu volgen, je hoopt dan dat je bij belangrijke zaken tijdig geïnformeerd wordt door I&M maar, ik heb het idee dat, dat nu onvoldoende gebeurt”*. Vanuit de betrokken inspectiediensten wordt aangegeven dat het Ministerie van I&M haar centrale positie goed uitvoert, ze draagt zorg voor de coördinatie van onder meer vergaderingen en uit te voeren taken. Het Bureau REACH en het Ministerie van I&M herkennen zich in de toegewezen centrale positie. Uit de interviews kan geconstateerd worden dat het voornamelijk voor het Ministerie van I&M lastig is om deze centrale positie uit te voeren omdat zij als eerstverantwoordelijke is aangesteld. Door deze verantwoordelijkheid zit I&M dichter op de uitvoering van REACH dan de andere departementen. Ook voor Bureau REACH geldt dit, gezien ze aangewezen zijn als uitvoeringsorganisatie REACH. Door deze dichtere mate van betrokkenheid worden volgens respondenten twee snelheden gecreëerd, waarbij het Bureau samen met I&M de meeste contacten en informatie uitwisselen. De andere departementen hebben binnen REACH een kleinere taak en komen daardoor op meer afstand te staan. Het is dan onvermijdelijk dat het Bureau en I&M eerder en sneller inzicht hebben in wat er speelt en welke informatie er nodig is. En doordat uit de uitvoering van REACH veel taken met korte deadlines voortvloeien, wordt het voor Bureau REACH en I&M ondoenlijk om tot in detail informatie uit te wisselen en taken te coördineren en te controleren.

Voor wat betreft de uitvoering van de handhaving worden de Stuurgroep Handhaving REACH en GHS en het Samenwerkingsverband Handhaving REACH en GHS als voornaamste centrale posities aangewezen, waarbij de VI een regierol richting de andere inspecties krijgt toegewezen. De meeste geïnterviewde respondenten geven aan dat de stuurgroep als centrale positie goed functioneert. De drie inspectiediensten en de drie betrokken departementen komen in de stuurgroep bijeen voor de onderlinge afstemming over de wijze van gezamenlijke handhaving en de uitvoering daarvan met betrekking tot REACH. Respondenten geven aan dat de communicatie binnen de stuurgroep en de uitwisseling van informatie goed verloopt. Echter voor wat betreft de coördinatie of sturing op de betrokken organisaties vanuit de stuurgroep zijn er een aantal knelpunten te zien. Door respondenten wordt aangegeven dat elke organisatie vanuit zijn eigenbelang in de stuurgroep zit en draagt vanuit de visie op dat eigenbelang en de beschikbare capaciteit bij aan het realiseren van activiteiten. Hierdoor lopen verwachtingen over de beschikbare capaciteit uiteen wat een negatief effect heeft op de coördinatie van uitvoerende taken. Daarnaast hebben de inspectiediensten de afgelopen jaren een meer autonome rol gekregen. Dit houdt in dat zij meer hun eigen lijn mogen uitzetten over de wijze waarop de handhaving REACH uitgevoerd wordt en waar de prioriteiten liggen. Door de toegenomen autonomie komen de inspectiediensten op grotere afstand van de betrokken beleidsafdelingen te staan wat voor problemen zorgt bij de coördinatie van de uitvoering van de handhaving. Het functioneren van het samenwerkingsverband als centrale positie voor de afstemming van de meer operationele activiteiten die onder REACH vallen wordt positief gewaardeerd; *“Binnen het samenwerkingsverband worden zaken zoals de wijze van uitvoering van inspecties, communicatie naar bedrijven en de wijze van sanctionering goed afgestemd. Ondanks de culturele verschillen tussen de inspecties is er veel energie gestoken om de afstemming en coördinatie goed te krijgen, we zijn daar in zekere mate wel in geslaagd”*. Toch zijn er ook zaken waaruit blijkt dat de coördinerende functie van het samenwerkingsverband niet goed functioneert. De verklaring die hiervoor wordt gegeven is het ontbreken van functionele macht binnen het samenwerkingsverband; *“De coördinatie en afstemming binnen*

het samenwerkingsverband zorgt voor vertraging bij de opstart van projecten doordat je eerst moet afstemmen binnen het samenwerkingsverband, vervolgens binnen je eigen organisatie en tot slot weer binnen het samenwerkingsverband”.

Samenwerken wordt volgens deze dimensie effectief als er sprake is van voldoende administratieve capaciteit, welke zich uit in het bestaan van een centrale positie van waaruit coördinatie, communicatie, informatieverwerking en controle plaatsvindt en een goede functionering daarvan. Uit de analyse is gebleken dat er binnen het uitvoeringsnetwerk van REACH drie centrale posities onderscheiden worden. Deze posities zijn gelijk als de omschreven centrale posities in hoofdstuk 7 en worden gevormd door het Ministerie van I&M, Bureau REACH en het Samenwerkingsverband Handhaving REACH en GHS. Hierdoor kan gesteld worden dat binnen het uitvoeringsnetwerk van REACH duidelijkheid is door wie de centrale posities ingevuld worden en deze posities worden ook als zodanig door alle actoren onderkend. Daarmee is aan een eerste invulling van dit gedeelte van de dimensie voldaan. In het uitvoeringsnetwerk van REACH zijn centrale posities aanwezig van waaruit coördinatie, communicatie, informatieverwerking en controle plaatsvindt. Uit de analyse blijkt verder dat het functioneren van deze centrale posities, positief gewaardeerd wordt. Toch worden door de geïnterviewde respondenten een aantal knelpunten genoemd welke een negatief effect hebben op de coördinatie en communicatie die voor verbetering vatbaar zijn. Door de eerstverantwoordelijke positie van I&M binnen de uitvoering van REACH en de centrale positie die Bureau REACH invult hebben zij meer informatie en een grotere capaciteit tot hun beschikking dan de Ministeries van SZW en VWS. Hierdoor komen SZW en VWS op grotere afstand te staan en krijgen niet altijd voldoende relevante informatie. Andere knelpunten doen zich voor tussen de departementen en de handhavende inspecties en de handhavende inspecties onderling. Uiteenlopende verwachtingen over de in te zetten capaciteit, een toegenomen autonomie van de inspectiediensten ten opzichte van hun beleidsafdelingen en een gebrek aan functionele macht binnen het samenwerkingsverband leiden tot vertraging in de coördinatie en afstemming over handhavingprojecten. Aan de hand van de analyse kan dus gesteld worden dat het administratieve gedeelte van deze dimensie voldoende is ingevuld maar, dat er wel een aantal knelpunten zijn die het functioneren van de centrale posities negatief beïnvloeden.

8.2.2 Sociale capaciteit

Na een analyse van de afgenomen interviews kan geconstateerd worden dat in de samenwerking bij de uitvoering van REACH de sociale capaciteit onvoldoende aanwezig is. In de omschreven rapportages in hoofdstuk 7 bleek dat er inderdaad geen aandacht is besteedt aan de omschrijving van meer relationele rollen binnen de samenwerking, behalve voor Bureau REACH. Ook in de huidige samenwerkingspraktijk bij de uitvoering van REACH is men niet bewust bezig met de invulling van rollen die betrekking hebben op relationele aspecten binnen een samenwerking. Wat wel blijkt uit de afgenomen interviews is dat men wel de noodzaak inziet om invulling te geven aan meer relationele rollen naast de formele rol vanuit de eigen organisatie.

Tijdens de interviews is de vraag gesteld welke functie de respondent heeft en welke rol hij/zij speelt binnen de samenwerking. In de beantwoording op deze vraag gaven alle respondenten aan welke rol zij binnen hun organisatie spelen en welke rol zij vanuit hun organisatie bij de uitvoering van REACH spelen, kortom hun formele rol maar, slechts één respondent antwoordde daarnaast ook bezig te zijn met het onderhouden van relaties binnen de samenwerking. Daarnaast is de vraag gesteld wat er verbeterd kan worden betreffende de samenwerking bij de uitvoering van REACH. Uit de volgende uitspraken blijkt dat er aan sociale capaciteit binnen de samenwerking een gebrek is;

“Er zijn collega's van andere departementen waar het wel goed mee klikt en waar het niet goed mee klikt. Daarin zouden de relaties, los gezien van de inhoud van het werk, in de toekomst wel verbeterd moeten worden”.

“Momenteel is het allemaal erg formeel, om de samenwerking te verbeteren moet er meer aandacht worden besteed aan het opbouwen van sociale relaties naast de zakelijke afspraken”.

“Het investeren in relaties binnen de samenwerking heeft de afgelopen jaren sterk ontbroken”.

“Toen ik bij de uitvoering van REACH betrokken raakte, merkte ik dat er in de interpersoonlijke betrekkingen veel irritaties zaten, dat is wel iets dat de komende periode verbeterd moet worden”.

Volgens de administratieve dimensie wordt een samenwerking effectief als betrokken actoren in staat zijn om met behulp van sociale capaciteit aan relaties te werken en deze te onderhouden. Sociale capaciteit komt tot uiting als actoren binnen een samenwerking rollen kunnen aannemen die betrekking hebben op de relationele aspecten binnen een samenwerking. Aan de hand van de analyse kan gesteld worden dat de sociale capaciteit binnen de samenwerking bij de uitvoering van REACH onvoldoende is ingevuld. Om de samenwerking effectiever te laten verlopen moeten betrokken organisaties meer aandacht besteden aan het ontwikkelen en implementeren van sociale capaciteit in de vorm van relationele rolomschrijvingen.

8.3 Dimensie autonomie

Voor een effectieve samenwerking is het belangrijk dat de doelstelling of het eigenbelang van de organisatie overeenkomstig vertoont met het gemeenschappelijke doel of belang van de samenwerking. Daarnaast moet dit gemeenschappelijke doel of belang een bijdrage leveren aan de eigenbelangen of doelstellingen van de betrokken organisaties. Hiertoe is aan respondenten gevraagd of zij overeenkomsten zien tussen de eigenbelangen/doelen en de gemeenschappelijke belangen/doelen. Daarnaast is gevraagd of het gemeenschappelijk belang/doel een bijdrage levert aan de eigenbelangen/doelen.

Uit de analyse van de interviews blijkt dat alle respondenten overeenkomsten zien en aan kunnen tonen tussen de belangen waar zij als organisatie voor staan en het gemeenschappelijke belang dat gediend wordt bij de uitvoering van REACH. Daarbij geven respondenten ook aan dat zij vanuit het belang van de eigen organisatie betrokken zijn bij de uitvoering van REACH. Dat blijkt onder meer uit de volgende uitspraken:

“Het Ministerie van SZW heeft als doel het vergroten van de bescherming van werknemers tegen de schadelijke effecten van chemische stoffen in de arbeidssituatie, dat is één van de doelen die van REACH uitgaat en waar wij als SZW grote waarde aan hechten”.

“Een belangrijk doel van REACH is het beschermen van mens en milieu tegen de risico's van chemische stoffen. De bescherming van mensen komt overeen met het doel van de nVWA, namelijk de bescherming van consumenten tegen de risico's van gevaarlijke stoffen.”

“De VI heeft als belang om de naleving van milieuregelgeving te bevorderen. Hiertoe moet de VI zorgdragen voor de verbetering van het milieu en het verminderen van de risico's voor het milieu door middel van handhavende acties. Dit doel staat ook zo in REACH omschreven en daarom zijn wij bij de uitvoering betrokken”.

Ook voor wat betreft de bijdrage van het gemeenschappelijke doel van REACH aan het behalen van de belangen/doelen waar de eigen organisatie voor staat wordt door alle respondenten positief beantwoord. Dat blijkt onder meer uit de volgende uitspraken:

“REACH draagt bij aan het behalen van de organisatiedoelstelling van de AI. Het voornaamste aspect is dat REACH zorgt voor meer en betere informatie met betrekking tot de risico's van chemische stoffen, waardoor het mogelijk wordt om gezonder en veiliger te werken”.

“Door het bestaan van Annex XVII is het mogelijk om bepaalde zeer zorgwekkende stoffen te verbieden. Door ze op deze verbodsl lijst te plaatsen kunnen deze stoffen per definitie niet meer aan consumenten geleverd worden. Dit zorgt ervoor dat de consument beter beschermd wordt tegen de risico's van chemische stoffen in producten”.

Volgens één respondent is het echter nog te vroeg om te zeggen of door uitvoering te geven aan REACH ook daadwerkelijk een bijdrage wordt geleverd aan het behalen van de doelstellingen van de eigen organisatie. Dat blijkt uit de volgende uitspraak:

“Ik denk dat het wel bijdraagt maar, het hangt er vanaf hoeveel informatie er daadwerkelijk beschikbaar komt en hoeveel risicovolle stoffen er daadwerkelijk verboden gaan worden. Het is nu nog te vroeg om dat te zeggen”.

Gesteld werd dat een samenwerking effectief wordt als het gemeenschappelijke belang overeenkomst vertoont met het eigenbelang en dat het gemeenschappelijke belang ook daadwerkelijk bijdraagt aan het behalen van het eigenbelang. Aan de hand van de gemaakte analyse kan gesteld worden dat deze dimensie in de huidige samenwerking bij de uitvoering van REACH in voldoende mate is ingevuld. Betrokken actoren hebben overeenkomsten aangetoond en zien ook in dat het gemeenschappelijke belang een bijdrage levert aan het eigenbelang en dat zij juist bij de uitvoering van REACH betrokken zijn door de getoonde overeenkomsten.

8.4 Dimensie wederzijdsheid

In deze paragraaf worden de bevindingen betreffende de dimensie/voorwaarde van wederzijdsheid geanalyseerd. Samenwerking wordt volgens deze dimensie effectief als er sprake is van wederzijdse voordelige onderlinge afhankelijkheden. In de praktijk is het hiertoe nodig dat actoren binnen een samenwerking onderkennen dat er wederzijdse voordelen te behalen zijn en indien ze aanwezig zijn dat ze ook behaald worden. Hiertoe wordt afgevraagd of de organisaties binnen de samenwerking op REACH wederzijdse voordelen ervaren of onderkennen bij de uitvoering van de REACH verordening en op welke wijze die dan tot uiting komen.

Uit de interviews komt naar voren dat er voornamelijk wederzijdse voordelen worden ervaren binnen de samenwerkende inspectiediensten. Allereerst geven respondenten van de inspectiediensten aan dat door de gezamenlijke handhaving van REACH er een hogere efficiency optreedt. Dat blijkt onder meer uit de volgende uitspraak:

“Door de gezamenlijke aanpak van de handhaving neemt elke dienst bij de inspectie van een bedrijf alle aspecten van REACH onder de loep. Hierdoor creëer je efficiency doordat een andere inspectiedienst niet extra bij het bedrijf langs hoeft en daarmee gaat ook de toezichtlast voor bedrijven omlaag”.

Daarnaast geven respondenten van de inspectiediensten aan dat de informatie die vrijkomt door de uitvoering van REACH wederzijdse voordelen oplevert in samenhang met de gekozen ketenaanpak voor de handhaving van REACH. Dat blijkt onder meer uit de volgende uitspraken:

“Door de ketenaanpak van de handhaving REACH maken we de keten van producent tot eindgebruiker gesloten, daarmee kunnen problemen niet alleen opgespoord worden maar, kan ook de bron van het probleem aangepakt worden waardoor we beter in staat zijn te handhaven”.

“Informatie die betrekking heeft op overtredingen of misstanden binnen de keten kunnen wij nu door middel van een signaleringsfunctie sneller naar elkaar doorspelen. Misstanden die wij tegenkomen met bijvoorbeeld betrekking tot arbeidsomstandigheden kunnen wij doorspelen aan de AI. Hierdoor wordt het mogelijk om effectiever en gericht te gaan handhaven”.

Tot slot geven respondenten van de inspectiediensten aan dat zij door de gezamenlijke uitvoering van de handhaving van REACH ook van elkaar leren en elkaar daardoor bij toekomstige inspecties beter kunnen begrijpen. Dit blijkt uit de volgende uitspraak:

“De gezamenlijke handhaving van REACH stelt ons in staat om gezamenlijke ketenprojecten op te zetten. Binnen deze projecten gaan we integrale inspecties uitvoeren met de AI, VI en nVWA. Hierdoor wordt het mogelijk om van elkaar te leren, kijken hoe de verwachtingen liggen en begrip kweken voor de werkwijze van elkaar”.

Uit de analyse van de interviews blijkt dat er tussen de betrokken departementen en de uitvoeringsorganisatie REACH ook sprake is van wederzijdse voordelen. Het Bureau REACH wordt door opdrachtverlening vanuit de betrokken departementen gefinancierd. Hierdoor wordt het mogelijk voor het bureau om zichzelf operationeel

te houden. Door het aannemen van opdrachten vanuit de departementen en de bijbehorende financiën kan het bureau informatie genereren die de departementen nodig hebben voor de uitvoering van hun beleid in het kader van REACH. Dit levert dus voor zowel de departementen als voor het Bureau REACH een voordeel op. Dit blijkt ook uit de volgende uitspraak:

“Als Bureau REACH worden wij gefinancierd door de betrokken departementen. REACH levert dus geld voor ons op. Met deze financiële middelen genereren wij kennis op het gebied van chemische stoffen. Het levert dus zowel voordeel voor ons op als ook voordeel voor de betrokken departementen”.

Een ander wederzijds voordeel blijkt uit de extra informatie die door REACH beschikbaar komt. REACH zorgt ervoor dat er informatie beschikbaar komt die voorheen niet beschikbaar was. Vooral nu REACH echt tot uitvoering begint te komen is er volgens respondenten in potentie toegang tot veel meer gegevens. Hierdoor kan gericht gecontroleerd worden of bepaalde beleidsspeerpunten wel of niet voldoende getackeld worden door het bedrijfsleven. VWS en SZW geven aan dat de REACH verordening en de informatie die door uitvoering beschikbaar komt een verdere aanvulling op de bestaande arboregelgeving en de Warenwet als voordeel heeft. Dit blijkt uit de volgende uitspraken:

“Door de REACH verordening wordt het mogelijk om bepaalde zorgwekkende stoffen in consumentenproducten te verbieden en kunnen normen worden gesteld aan de mate waarin chemische stoffen - die een risico vormen - vrijkomen uit consumenten producten bij normaal gebruik. Dit is niet in de Warenwet geregeld en vormt daardoor dus een goede aanvulling”.

“Door de gezamenlijke uitvoering van REACH is er voor de Veiligheidsinformatiebladen een veel betere guidance ontstaan, dat heeft voor SZW wel een voordeel opgeleverd. Door de verbeterde guidance worden werkgevers in staat gesteld om in combinatie met de arboregelgeving betere maatregelen te nemen om werknemers te beschermen tegen de risico's van het werken met chemische stoffen”.

Gesteld is dat een samenwerking effectief wordt als er sprake is van wederzijdse voordelige onderlinge afhankelijkheden. Aan de hand van de analyse kan gesteld worden dat betrokken actoren deze afhankelijkheden – in de vorm van wederzijdse voordelen – in de huidige samenwerkingspraktijk daadwerkelijk ervaren en dat deze wederzijdse voordelen ook behaald worden. Doordat betrokken actoren deze wederzijdse voordelen ervaren een ook aangeven dat zij behaald worden, kan gesteld worden dat deze dimensie in voldoende mate is ingevuld.

8.5 Dimensie wederkerigheid en vertrouwen

In deze paragraaf worden de bevindingen betreffende dimensie/voorwaarde van wederkerigheid en vertrouwen geanalyseerd. Samenwerken wordt effectief als er sprake is van wederkerigheid. Het gaat er daarbij om of bij actoren de wil aanwezig is om samen te (gaan) werken. Daarnaast vormt vertrouwen een belangrijke voorwaarde voor een effectieve samenwerking. Voor wat betreft het begrip wederkerigheid is gevraagd of binnen de huidige samenwerking de wil aanwezig is om samen te werken. Bij het begrip vertrouwen is de vraag gesteld of actoren zich eerlijk opstellen in het samenwerkingsproces en of gemaakte afspraken nagekomen worden.

8.5.1 Wederkerigheid

Na analyse van de interviews kan geconstateerd worden dat de wil om samen te werken aanwezig is bij de verschillende organisaties. Bij twee respondenten is echter een onduidelijk antwoord geformuleerd waardoor niet vastgesteld kan worden of er een duidelijke wil tot samenwerking aanwezig is. Bij het Ministerie van I&M lijkt een sterke wil aanwezig te zijn om zich in te zetten voor de samenwerking bij de uitvoering van REACH. Deze wil lijkt voornamelijk gevormd te worden door de rol die het Ministerie als CA REACH inneemt. Dit blijkt uit de volgende uitspraak:

“Als coördinerend Ministerie hebben wij ons zowel in de voorbereiding op REACH als in de uitvoering van REACH sterk ingezet om de samenwerking vorm te geven en er voor te zorgen dat de belangen van de verschillende betrokken organisaties binnen de uitvoering een plek kregen”.

Ook vanuit VWS wordt aangegeven dat er een wil is om samen te werken en de zaak gezamenlijk op te pakken omdat vooral de kennis en kunde van de andere betrokken departementen nodig is voor een goede uitvoering van de REACH verordening. Echter geeft de respondent aan dat de wil om samen te werken er niet veel toe doet:

“De wil om samen te werken is inherent aan de situatie [...] het gaat niet om een kwestie van goede of slechte wil maar, het gaat om de instrumenten die je in kunt zetten en de tijd die je te besteden hebt”.

Ook vanuit de VI blijkt er een sterke wil aanwezig te zijn om zich in te zetten voor de gezamenlijke handhaving van REACH. De belangrijkste motieven hiervoor zijn het sluitend krijgen van de keten van producent tot eindgebruiker en het tot stand komen van een meer integrale wijze van handhaven met de andere betrokken inspecties. Daarnaast wordt door respondenten van de VI ook aangegeven dat er een sterke wil tot samenwerken aanwezig is bij de andere inspectiediensten:

“De afgelopen jaren hebben we prima samengewerkt met de AI en de nVWA. Er ligt een goede basis voor verdere samenwerking en er is een sterke wil aanwezig om het samen te doen”.

“Als je, je werk goed wilt doen was het in het verleden al nodig om samen te werken en moet je nu nog nadrukkelijker gaan samenwerken. De wil is bij iedereen aanwezig en we zijn vanaf 2005 nadrukkelijk bezig om gezamenlijk de zaken voor te bereiden”.

Deze wil om samen te werken wordt ook door de andere inspecties beaamt. Zowel respondenten van de AI als de respondent van de nVWA geven aan dat er vanaf het begin van de samenwerking een sterke drive aanwezig was om zich gezamenlijk in te zetten. Er is vanaf het begin van de uitvoering veel energie gestoken door zowel de VI, AI als de nVWA om de werkzaamheden en de uit REACH voortvloeiende taken op elkaar af te stemmen. Dit blijkt onder meer uit de volgende uitspraken:

“Het is heel goed dat het Ministerie van I&M de uitvoering van de REACH verordening trekt en de VI zijn regierol goed oppakt. Maar een samenwerking is iets waar je gezamenlijk in moet zitten en ik zie het dus wel als onze verantwoordelijkheid en verplichting om daar goed in mee te doen”.

“Vanaf de start van de uitvoering van REACH heb ik ervaren dat er altijd de intentie en de inzet is geweest van de andere partijen om te komen tot een goede samenwerking, dat vond ik erg positief”.

Uit de analyse van de interviews van de respondenten van het Ministerie van SZW kan geen duidelijk antwoord gevonden worden op de vraag of er een wil aanwezig is om samen te werken. Echter wordt door beide respondenten wel aangegeven dat zij gezamenlijk met de andere departementen in een traject zitten om de samenwerking te verbeteren. Hieruit kan geconcludeerd worden dat er in enige mate een wil aanwezig is om zich in te zetten voor de samenwerking bij de uitvoering van REACH.

8.5.2 Vertrouwen

Dit gedeelte van de dimensie heeft betrekking op het begrip vertrouwen. Om dit begrip te meten is aan respondenten gevraagd of zij en anderen zich eerlijk opstellen tijdens het samenwerkingsproces en of zij gemaakte afspraken binnen de samenwerking nagekomen worden. Uit de analyse komt naar voren dat de vraag of actoren zich eerlijk opstellen tijdens het samenwerkingsproces niet tot de juiste resultaten heeft geleid. De vraag of gemaakte afspraken binnen de samenwerking nagekomen worden heeft wel tot resultaten geleid.

Na een analyse van de interviews kan geconstateerd worden dat de afspraken die aan het begin van het samenwerkingsproces zijn gemaakt niet volledig nagekomen worden. Hiervoor zijn een aantal oorzaken aan te wijzen. Bij de start van de uitvoering van REACH hadden de betrokken departementen de afspraak gemaakt dat zij actief betrokken zouden zijn bij het bepalen van de beleidslijn en de uitvoering van taken onder REACH. Een respondent van het Ministerie van I&M geeft aan dat deze afspraak niet nagekomen is door de andere twee betrokken departementen en beïnvloedde het vertrouwen daarmee negatief. De geïnterviewde respondent geeft aan dat;

“De intentie om mee te beslissen en mee te doen op alle onderwerpen kon al vrij snel niet waargemaakt worden [...] Dat leverde bij ons als vragende partij steeds meer frustraties op, je krijgt geen antwoord op de vragen die gesteld worden, er komt zo weinig terug, ja dat maakt wel inbreuk op het vertrouwen dat je in elkaar hebt”.

Bij de start van de uitvoering is ook met de betrokken inspectiediensten afgesproken dat zij in goede afstemming met de betrokken departementen de beleidslijn bepalen voor wat betreft de handhaving van REACH en het stellen van prioriteiten daarbinnen. Door de meer autonome rol van de inspectiediensten is deze afspraak onder druk komen te staan en wordt niet altijd meer nagekomen. De inspectiediensten willen zich meer op hun kerntaken gaan richten en meer hun eigen invulling geven van de inhoud en de wijze van handhaving van REACH. Volgens een geïnterviewde respondent heeft dit een negatieve invloed op het vertrouwen;

“Als departement hebben wij een band met onze inspectiedienst. De inspectiedienst geeft echter aan dat ze zich graag alleen met hun kerntaken bezig willen houden. Als departement willen wij graag die band vasthouden en onderhouden maar, bij de inspectiedienst is er minder willingnes om dat te doen [...] hierdoor krijg je een wij/zij gevoel en creëer je een ideale voedingsbodem voor het verlies van vertrouwen en geloofwaardigheid”.

Vanuit de inspectiediensten wordt echter aangegeven dat zij voor de uitvoering van de handhaving van REACH afhankelijk zijn van het beleidsstandpunt van de departementen betreffende dit onderwerp. Hierover zijn afspraken gemaakt dat er vanuit de gezamenlijke inspectiediensten vragen gesteld kunnen worden over de specifieke invulling van de handhaving en hoe de handhaving met bepaalde onderwerpen om dient te gaan. Respondenten van de inspectiediensten geven aan dat voornamelijk het Ministerie van VWS en SZW zich niet of onvoldoende aan deze afspraken houden:

“Als gezamenlijke inspectiediensten worstelen wij met dezelfde problemen bij de uitvoering van de handhaving en wij hebben in het verleden een aantal specifieke vragen uitgezet bij de departementen [...] Vanuit VWS kostte het soms moeite om een antwoord te krijgen en vanuit SZW kwam er soms helemaal geen antwoord”.

Volgens respondenten van de inspectiediensten leidt dit er toe dat zij meer een eigen invulling gaan geven aan de inhoud van de handhaving. Hierdoor kunnen de inspectiediensten en departementen verder uit elkaar komen te staan omdat de invulling vanuit de inspectiediensten aan de handhaving volgens respondenten een andere invulling kan zijn dan de departementen zouden willen.

Uit een analyse van de interviews blijkt verder dat sommige afspraken niet nagekomen worden omdat de beeldvorming betreffende de gemaakte afspraken veranderd is. Respondenten geven aan dat een deel van de afspraken verouderd is en aan vernieuwing toe is maar, dat er binnen de samenwerking te weinig aandacht is besteed om gemaakte afspraken te herijken. Door respondenten wordt aangegeven dat er tijdens de uitvoering van REACH een hoop zaken zijn veranderd op organisatorisch vlak. Deze veranderingen leidden ertoe dat afspraken herijkt moesten worden maar, dat is volgens respondenten niet op tijd gebeurd. Hierdoor zijn er spanningen ontstaan binnen de samenwerking. Een respondent zegt hierover het volgende:

“Vanaf de start is de afspraak gemaakt dat de verantwoordelijkheid voor de VIB's bij SZW ligt. Nu zijn zij intern tot de conclusie gekomen dat die verantwoordelijkheid bij ons als coördinerend ministerie ligt. Je ziet hier dat afspraken niet nagekomen worden [...] Er is daardoor een beleidsconflict ontstaan waar we nog steeds niet uit zijn”.

Ook vanuit Bureau REACH wordt aangegeven dat de afspraken betreffende het stellen van vragen en het reageren daarop niet voldoende wordt nagekomen. Respondenten vanuit Bureau REACH geven aan dat als er een handeling wordt verricht om een proces binnen REACH op te starten of om inspraak te krijgen er vaak niet op wordt gereageerd vanuit VWS en SZW. Dit leidt tot frustraties omdat er geen duidelijke meningvorming is omdat men er niet naar heeft gekeken of men heeft er wel naar gekeken maar de mening niet transparant genoeg gemaakt waardoor onduidelijk is wat men wil. Een respondent van Bureau REACH zegt hierover het volgende:

“Als wij een vraag uitzetten willen wij graag een specifiek antwoord [...] er wordt vaak niet gereageerd of er wordt geen steun betuigd. Hierdoor ontstaan er frustraties en raak je in een niemandsland en weten wij niet wat de mening van beleid is.”

Vanuit SZW en VWS wordt aangegeven dat men zich over het algemeen wel aan de gemaakte afspraken houdt maar, dat het soms door verschillende oorzaken lastig is om gemaakte afspraken daadwerkelijk na te komen. De verklaring hiervoor ligt volgens respondenten vooral in de grote hoeveelheid taken die uit REACH voortvloeien, de inhoudelijke complexiteit van het dossier, de verantwoordelijkheid voor andere dossiers dan REACH die een groot beslag leggen op de beschikbare tijd en capaciteit en korte en door elkaar lopende deadlines bij de uitvoering van taken en gemaakte afspraken onder REACH. Respondenten van beide departementen zeggen hierover het volgende:

“Bij bepaalde vergaderingen zijn de deadlines voor het aanleveren van stukken heel kort en krijgen wij stukken één dag van te voren [...] hierdoor kunnen wij geen goede mening vormen of antwoorden op vragen formuleren wat betekent dat je moet vertrouwen op het inzicht van anderen”.

“Wij houden ons wel aan de afspraken [...] het probleem is dat door een mindere capaciteit, een inhoudelijk andere rol en het door elkaar lopen van deadlines wij minder vlot of later zijn”.

Aan de hand van bovenstaande analyse kan gesteld worden dat het gedeelte van de dimensie, dat betrekking heeft op het begrip wederkerigheid in voldoende mate is ingevuld. Gesteld werd dat een samenwerking effectief wordt als er sprake is van wederkerigheid in de vorm van een wil om samen te werken. Uit de gemaakte analyse komt naar voren dat bij alle actoren de wil aanwezig is om samen te werken of een wil om zich in te zetten om de huidige samenwerking te verbeteren. Gezien deze wil bij alle actoren aanwezig is kan gesteld worden dat dit gedeelte van de dimensie in voldoende mate is ingevuld.

Naast de wil die aanwezig moet zijn om samen te werken is het binnen deze dimensie ook van belang dat er vertrouwen is tussen de actoren om de samenwerking effectief te laten verlopen. Vertrouwen is gemeten door te vragen of actoren zich eerlijk opstellen en of gemaakte afspraken worden nagekomen. De vraag betreffende het eerlijk opstellen heeft niet tot de juiste resultaten geleid en moet daarom buiten beschouwing gelaten worden. De analyse geeft echter wel duidelijkheid over het feit of gemaakte afspraken nagekomen worden. Uit de analyse blijkt dat de gemaakte afspraken bij de start van de uitvoering in 2007 niet altijd nagekomen worden. Volgens verschillende respondenten heeft dit een negatieve invloed op het vertrouwen. Dit niet nakomen van afspraken lijkt in de analyse echter geen verband te houden met een onwil om afspraken niet na te komen. Wat in de analyse naar voren komt is dat er bepaalde oorzaken zijn voor het niet na (kunnen) komen van afspraken. Deze oorzaken liggen voornamelijk in een gebrek aan capaciteit, inhoudelijke complexiteit van de dossiers, korte deadlines en een inhoudelijk andere rol van de Ministeries van SZW en VWS. Ook al lijkt het niet nakomen van afspraken organisatorische oorzaken te hebben, het beïnvloedt het vertrouwen wel negatief. Daarmee kan gesteld worden dat het vertrouwensaspect van deze dimensie onvoldoende ingevuld is.

8.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is aandacht besteedt aan de invulling van de vijf dimensies van effectief samenwerken in de huidige praktijk van samenwerken bij de uitvoering van de REACH verordening in Nederland. In het onderstaande wordt per dimensie aangegeven wat de belangrijkste conclusies zijn.

Dimensie 1: besturing

Geconcludeerd kan worden dat binnen de huidige praktijk van samenwerking bij de uitvoering van REACH wel collectieve werkafspraken betreffende de samenwerking bij de uitvoering gemaakt zijn maar, dat deze afspraken onvoldoende bekend en verouderd zijn. De voornaamste oorzaken hiervan zijn tijdgebrek, onvoldoende capaciteit om de afspraken eigen te maken, een tekort aan historisch besef of te zwaar opgetuigde afspraken. Daarnaast blijkt dat de afspraken over de in te zetten capaciteit onvoldoende zijn en tot onduidelijkheid leiden. Ook blijkt dat er onvoldoende monitoring is betreffende de correctheid of geldigheid van gemaakte afspraken. Indien de afspraken bekend zijn, wordt – vanuit de departementen – aangegeven dat er een positieve werking van uit gaat, ze bieden houvast bij de uitvoering van werkzaamheden. De inspectiediensten geven tot slot aan dat de afspraken betreffende afstemming tot negatieve effecten leiden. Er ontstaat vertraging bij de opzet en uitvoer van handhavingprojecten. Om de samenwerking effectiever te laten verlopen is het nodig om gemaakte afspraken te herijken, het herijken of monitoren van afspraken moet een vast onderdeel binnen de samenwerking worden en bij personele wisselingen moeten gemaakte afspraken op

een juiste manier overgedragen worden zodat bekendheid met en de juiste toepassing van afspraken gecontinueerd wordt.

Dimensie 2: administratieve en sociale capaciteit

De omschreven centrale posities van I&M, Bureau REACH en het Samenwerkingsverband Handhaving REACH en GHS worden als zodanig erkend. De uitvoering van deze centrale posities wordt over het algemeen als positief beschouwd, ze functioneren goed. Toch zijn er een aantal knelpunten aanwezig die de uitvoering van de centrale positie bemoeilijken. Bij het Ministerie van I&M en het Bureau REACH als centrale posities binnen de samenwerking, zijn er knelpunten in de uitwisseling van informatie en de snelheid waarmee het werk wordt uitgevoerd in verhouding met de Ministerie van SZW en VWS. Andere knelpunten doen zich voor tussen de departementen en de inspectiediensten en de inspectiediensten onderling. Uiteenlopende verwachtingen, een toegenomen autonomie en een gebrek aan functionele macht zorgen voor vertraging in de coördinatie en afstemming van handhavingprojecten vanuit het Samenwerkingsverband. Hierdoor wordt het functioneren van de centrale posities negatief beïnvloed. Voor wat betreft de sociale capaciteit moet geconcludeerd worden dat in de huidige samenwerkingspraktijk bij de uitvoering van REACH men niet bewust bezig is met de invulling van rollen die betrekking hebben op relationele aspecten binnen een samenwerking. Er moet meer aandacht besteedt worden aan het opbouwen van relaties en de onderlinge sociale contacten. Hiertoe wordt ook de noodzaak gezien om deze meer relationele rollen, naast de formele rol, in te vullen. Daarmee kan geconcludeerd dat binnen de huidige samenwerking deze dimensie onvoldoende is ingevuld en dat er aandacht besteedt dient te worden aan de waargenomen knelpunten en aan de invulling van de relationele aspecten binnen de huidige samenwerking.

Dimensie 3: autonomie

Binnen deze dimensie kunnen alle betrokkenen overeenkomsten aantonen tussen de belangen waar zij als organisatie voor staan en het gemeenschappelijke belang dat gediend wordt bij de uitvoering van REACH. Aangegeven wordt ook dat de verschillende organisaties juist vanuit deze overeenkomst bij de uitvoering van REACH betrokken zijn. De organisaties lijken zich daarmee bewust te zijn dat deze overeenkomsten nodig zijn. Daarnaast zijn de betrokken organisaties zich er van bewust dat met de uitvoering van REACH de belangen van de eigen organisatie worden behartigd en een bijdrage leveren aan het behalen van de organisatorische doelstellingen. Daarmee kan geconcludeerd worden dat deze dimensie in voldoende mate is ingevuld binnen de huidige samenwerking bij de uitvoering van REACH.

Dimensie 4

Binnen de huidige praktijk van samenwerking worden wederzijdse voordelen erkend en ervaren door de betrokken organisaties. Zowel de inspectiediensten, de betrokken departementen als het Bureau REACH erkennen dat er wederzijdse voordelen te behalen zijn. Het gaat voornamelijk om een grotere beschikbaarheid van informatie waarmee de handhaving effectiever ingezet kan worden. Voor Bureau REACH vloeien er voornamelijk financiële voordelen uit de samenwerking. Voor wat betreft de departementen komt er door REACH meer informatie beschikbaar die zij in kunnen zetten voor de aanvulling of verdere invulling van het beleid waar zij verantwoordelijk voor zijn. Doordat er wederzijdse voordelen aanwezig zijn binnen de huidige samenwerking en deze voordelen ook als zodanig door actoren worden ervaren, kan geconcludeerd worden dat deze dimensie voldoende is ingevuld.

Dimensie 5

In de huidige praktijk van samenwerking komt uit de analyse naar voren dat er bij de betrokken departementen, inspectiediensten en het Bureau REACH een wil aanwezig is om samen te werken of een wil om zich in te zetten om de huidige samenwerking te verbeteren. Daarmee kan geconcludeerd worden dat dit gedeelte van de dimensie in voldoende mate is ingevuld. Voor wat betreft het onderdeel vertrouwen van deze dimensie, kan geconcludeerd worden dat de gemaakte afspraken in onvoldoende mate nagekomen worden. Dit heeft een negatief effect op het vertrouwen van bepaalde actoren. De oorzaak voor het niet nakomen van afspraken lijkt niet uit onwil voort te komen, maar uit een gebrek aan capaciteit, inhoudelijke complexiteit van de dossiers, korte deadlines en een inhoudelijk andere rol van de Ministeries van SZW en VWS. Echter wordt het vertrouwen wel negatief beïnvloed en daarmee kan geconcludeerd worden dat het vertrouwensgedeelte van deze dimensie onvoldoende is ingevuld. De organisatorische knelpunten moeten aangepast worden zodat afspraken in de toekomst wel nagekomen kunnen worden.

9 Analyse: effecten van bezuinigingen op overheidsorganisaties binnen het REACH dossier

De overheidsorganisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van de REACH verordening maken momenteel een periode van bezuinigingen mee. Door de bezuinigingen is er onder meer een terugloop in financiële middelen en beschikbare capaciteit te zien. In dit onderzoek zijn de huidige bezuinigingen door middel van het concept 'organizational decline' geoperationaliseerd. Hieruit zijn een aantal effecten gekomen waarvan de veronderstelling is dat zij zich voordoen bij organisaties die te maken hebben met bezuinigingen. In dit hoofdstuk worden de effecten in aparte paragrafen behandeld. Hierbij wordt aangegeven wat het omschreven effect is en op welke wijze dit effect al dan niet zichtbaar is bij de verschillende betrokken overheidsorganisaties. Op basis van de uitkomsten van de effecten, wordt bepaald welke strategie de verschillende organisaties hanteren als gevolg van de bezuinigingen.

9.1 Centralisering

Een eerste effect dat verondersteld wordt zich voor te doen bij organisaties in een periode van bezuinigingen is centralisering. Het gaat daarbij om een vermindering van de deelname aan de samenwerking, eenzijdigere besluitvorming en de toename en verschuiving van controle naar een hoger hiërarchisch niveau. Bij het Ministerie van I&M is de impact van de huidige bezuinigingen nog niet volledig doorgewerkt. Duidelijk is dat er 25% bezuinigd moet gaan worden maar, tot op heden is het nog onduidelijk wat de uitwerking daarvan is. Voorlopig kan men bij I&M met de huidige bezetting doorgaan en daardoor vermindert de deelname aan de samenwerking niet. Bij SZW is duidelijk geworden dat door de bezuinigingen er een stuk minder capaciteit beschikbaar is voor de uitvoering van REACH. Volgens respondenten van SZW leidt dit er toe dat er meer taken afgestoten worden aan Bureau REACH, waarbij de betrokkenheid vanuit SZW zover mogelijk teruggedrongen moet worden en SZW zich meer op haar kerntaken kan gaan richten. Hierdoor vermindert de deelname aan de samenwerking. Ook vanuit VWS wordt aangegeven dat er door de bezuinigingen minder tijd en capaciteit beschikbaar is om in te zetten voor het REACH dossier. Men moet met minder uren hetzelfde werk doen wat uitmondt in een verminderde deelname aan de samenwerking en het overlaten van taken aan I&M en Bureau REACH. Bij de drie betrokken inspectiediensten lijkt er geen vermindering van de deelname te zijn. Vanuit de AI wordt aangegeven dat REACH qua prioriteit hoog scoort binnen inspectiedienst en dat de bezuinigingen tot nu toe geen gevolgen hebben voor de in te zetten capaciteit. Aangegeven wordt dat de werknemers die momenteel betrokken zijn bij de samenwerking op het REACH dossier dat de komende tijd ook kunnen blijven doen. Vanuit de VI en de nVWA wordt aangegeven dat REACH een belangrijk item is binnen hun organisatie. Hierdoor is het gemakkelijk om de prioriteit hoog te houden en daarmee capaciteit te behouden. Vanuit Bureau REACH wordt aangegeven dat zij afhankelijk zijn van de budgetten die vrij gemaakt worden vanuit de betrokken departementen en inspectiediensten voor de uitvoering van taken in het kader van REACH. Uit de analyse blijkt dat deze budgetten de komende periode overeind blijven en daarmee kan Bureau REACH haar huidige capaciteit overeind houden.

Door een afname van de beschikbare capaciteit bij de departementen VWS en SZW worden steeds meer taken overgelaten aan I&M en het Bureau REACH. Dit heeft als gevolg dat I&M in afstemming met Bureau REACH zich genoodzaakt zien om eenzijdige besluiten te nemen. Vanuit de inspectiediensten geven respondenten aan dat als gevolg van de bezuinigingen de besluitvorming niet eenzijdiger wordt. Er blijft sprake van gezamenlijke besluitvorming binnen de stuurgroep en het samenwerkingsverband.

Ook de controle op uit te voeren taken en werkzaamheden in het kader van de uitvoering van REACH lijkt door de bezuinigingen niet toe te nemen of naar een hoger hiërarchisch verplaatst te worden. De controle op uitgevoerde taken en werkzaamheden evenals behaalde resultaten vindt plaats aan de hand van jaarlijkse rapportages en drie jaarlijkse evaluatie studies naar de uitvoering van REACH. Deze structuur blijft ondanks de bezuinigingen ongewijzigd.

Het veronderstelde effect van centralisering als gevolg van de bezuinigingen is onderverdeeld in een verminderde toename, eenzijdigere besluitvorming en een toename van controle. Bij de Ministeries van VWS en SZW is er een verminderde deelname te zien en dit leidt vervolgens tot eenzijdigere besluitvorming door het

Ministerie van I&M en het Bureau REACH. Bij de inspectiediensten is er geen verminderde deelname te zien als gevolg van de bezuinigingen en ook de gezamenlijke besluitvorming blijft in stand. Ook is er geen toename van controle te zien bij de betrokken organisaties als gevolg van de bezuinigingen. Centralisering als effect van bezuinigingen doet zich daarom slechts deels voor binnen de betrokken organisatie bij de uitvoering van REACH.

9.2 Korte termijnplanning vs. Lange termijn planning

Een tweede effect dat verondersteld wordt zich voor te doen bij organisaties in een periode van bezuinigingen is de nadruk die komt te liggen op de korte termijnplanning waardoor de behoefte aan strategische of langetermijnplanning uitverbannen wordt.

In de analyse is gekeken of organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van REACH als gevolg van de bezuinigingen meer nadruk leggen op de korte termijn planning voor de eigen organisatie of dat de lange termijnplanning betreffende de uitvoering van REACH ook benadrukt blijft. Na een analyse van de afgenomen interviews blijkt dat het Ministerie van I&M de lange termijnplanning nog steeds onder de aandacht heeft. Door respondenten wordt aangegeven dat zij de lange termijnplanning erg belangrijk vinden; *“Als CA REACH zijn wij eerstverantwoordelijk voor de uitvoering [...] en is het voor ons zeer belangrijk om ook over toekomstige vervolgstappen te denken”*. Ook bij SZW blijft de lange termijnplanning onder de aandacht. Door respondenten van SZW wordt aangegeven dat zij door de bezuinigingen een stuk minder capaciteit krijgen om in te zetten voor de uitvoering van REACH. Hiertoe ziet SZW zich genoodzaakt om na te denken hoe men deze verminderde capaciteit de komende jaren wil inzetten voor REACH. Daarnaast wordt aangegeven dat zij ook aan het nadenken zijn hoe ze de komende jaren de financiering van de uitvoering van taken door Bureau REACH op hoogte kunnen houden. Bij VWS lijkt er meer nadruk te komen liggen op de korte termijnplanning als gevolg van de bezuinigingen. Aangegeven wordt dat men bij VWS met relatief weinig mensen aan relatief veel dossiers werkt. Door de bezuinigingen is men daarom bezig om te kijken hoe op korte termijn invulling gegeven kan worden aan deze dossiers met de beschikbare capaciteit. Hiermee komt de lange termijnplanning voor REACH buiten beeld te staan. Vanuit Bureau REACH wordt aangegeven dat de lange termijn planning altijd onder de aandacht heeft gestaan en dat ondanks de bezuinigingen deze ook de komende tijd onder de aandacht blijft.

Vanuit de inspectiediensten wordt aangegeven dat de lange termijnplanning voor REACH nadrukkelijk onder de aandacht blijft. De inspectiediensten moeten voor wat betreft REACH maar, ook voor andere dossiers, aangeven welke bijdrage het dossier levert aan de prioriteiten die gesteld zijn binnen de inspectiedienst. Vanuit de VI wordt aangegeven dat REACH een hoge prioriteit heeft binnen de dienst en dat men dat de komende jaren ook zo wil houden; *“Tot op heden staat REACH hoog op de prioriteitenlijst van de VI [...] ondanks de bezuinigingen wil men dat de komende jaren ook zo houden. Er is een meerjaren visie op REACH wat wij tot 2020 moeten doen [...] dat blijft belangrijk en moet op minimaal hetzelfde niveau gehouden worden”*. Voor de AI geldt hetzelfde; *“Het onderwerp gevaarlijke stoffen, en daarbinnen REACH, is de komende jaren als hoge prioriteit aangegeven binnen de AI [...] voor de uitvoering wordt dus tijd vrijgemaakt en capaciteit ingepland voor de komende jaren”*. Bij de nVWA blijft tot slot de lange termijnplanning ook onder de aandacht; *“Door de bezuinigingen wordt je op scherp gesteld [...] het is voor ons belangrijk om te kijken waar we naar toe willen [...] in 2020 moeten we ons doel bereikt hebben en wat betekend dat nou voor inzet in de komende jaren?”*.

Het veronderstelde effect dat als gevolg van bezuinigingen de lange termijn planning buiten beeld komt te staan is bij één betrokken organisatie gemeten. Bij het Ministerie van VWS lijkt men als gevolg van de bezuinigingen de korte termijn planning meer aandacht te geven en heeft de lange termijn planning geen prioriteit. Bij de andere betrokken organisaties blijft de lange termijnplanning wel onder de aandacht. Daarmee kan gesteld worden dat het effect zich wel voordaat maar, het effect is wel minimaal daar het zich slechts bij één organisatie voordoet.

9.3 Teruggang in innovatie en weerstand tegen verandering

Een ander veronderstelt effect van organizational decline is een teruggang in innovatie. Doordat er minder middelen beschikbaar zijn, ontstaat er een hogere aversie tegen het nemen van risico's omtrent innovatieve ideeën. Een ander effect dat hiermee samenhangt, is de weerstand tegen verandering. Om dit effect aan te kunnen tonen is een tegengestelde vraag aan respondenten gesteld. Gevraagd is of respondenten in de huidige

tijd van bezuinigingen mogelijkheden zien om de samenwerking te innoveren en effectiever in te richten en daar ook uitvoering aan te geven en of er weerstand tegen deze veranderingen is.

Na een analyse van de interviews blijkt dat alle respondenten aangeven dat het in deze tijd van bezuinigingen mogelijk maar, ook noodzakelijk is dat er innovaties tot stand komen binnen de huidige samenwerking. Innovatie is volgens respondenten mogelijk omdat er weinig of geen extra financiële middelen voor beschikbaar hoeven te komen. Het gaat voornamelijk om het stroomlijnen van werkprocessen en het herijken van gemaakte afspraken. Een respondent van de VI geeft het volgende aan; *“Kansen voor innovatie liggen er zeker [...] bepaalde werkprocessen en afstemming daarover moeten eerder in gang gezet worden. Innoveren hoeft wat dat betreft geen geld te kosten [...] het gaat er om zaken tijdig en slim af te spreken”*. Deze manier van innoveren wordt ook bevestigd door een respondent van de AI; *“ Momenteel zitten we in een proces van herbezinning [...] daarbij is de vraag hoe we werkprocessen slimmer en sneller kunnen organiseren zodat we effectiever te werk kunnen”*. Vanuit de nVWA wordt ook aangegeven dat het mogelijk en noodzakelijk is om in deze tijd van bezuiniging te innoveren binnen de samenwerking; *“Door krimpemde budgetten moeten we zaken creatiever en efficiënter oppakken [...] momenteel zijn we in verschillende sessies bezig om daar invulling aan te geven”*.

Vanuit Bureau REACH wordt aangegeven dat de mogelijkheden tot innovatie inclusief eventuele financiële middelen aanwezig zijn in deze tijd van bezuinigingen. Respondenten van Bureau REACH zeggen daarover het volgende;

“Momenteel zijn we bezig met een herijking van de verantwoordelijkheden [...] door dit transparant te maken kun je winst boeken. Innoveren van de samenwerking begint daarmee, dat je weet waarvoor je staat”.

“De ruimte om te innoveren is er zeker [...] daar heeft I&M als CA budget voor ingeruimd. REACH is nog steeds een opbouwproces [...] ondanks de bezuinigingen is het noodzakelijk dat de werkprocessen gestroomlijnd worden”.

Binnen de departementen wordt ook aangegeven dat er mogelijkheden tot innovatie zijn en dat men daar momenteel ook mee bezig is. Echter bestaat er een verschil in opvatting tussen de verschillende betrokken departementen. Vanuit SZW wordt aangegeven dat de mogelijkheden tot innovatie en daarmee het effectiever inrichten van de samenwerking zeker aanwezig zijn. Daarbij wordt door een respondent het volgende aangegeven; *“De mogelijkheden tot innovatie zijn er [...] Bureau REACH moet ingeschakeld worden om onze rol over te nemen of in ieder geval een deel daarvan [...] Concreet betekend dat, dat er meer vertrouwen dan voorheen in elkaar moet zijn en ieders verantwoordelijkheid duidelijk moet zijn”*. Vanuit VWS wordt aangegeven dat het in deze periode van bezuinigingen wel mogelijk is om te innoveren binnen het samenwerkingsproces maar, legt de oorzaak voor het innoveren bij de evaluatie van drie jaar uitvoering REACH neer; *“Het kan bijna niet anders om de samenwerking te verbeteren, effectiever in te richten [...] iedereen zit nu met de neus in dezelfde richting vanwege de evaluatie. Iedereen is er van overtuigd dat het beter kan, niet alleen bij VWS maar, ook bij de andere departementen”*. Vanuit I&M ziet men wel de noodzaak en de mogelijkheden om in deze periode te innoveren binnen de samenwerking maar, er wordt aangegeven dat innovatieve ideeën moeilijk tot uitvoering komen. I&M geeft aan dat er een bepaalde verhouding is binnen de huidige samenwerking als het gaat om innovatie. Een respondent geeft het volgende aan; *“Als het om innoveren gaat heb je een explorerende en een conservatieve houding [...] binnen REACH is de conservatieve houding bij de andere departementen dominant. Dit betekent dat momenteel meer wordt gekeken naar conservatieve oplossingen en niet naar exploratieve of innovatieve constellaties”*. Pogingen om te innoveren zijn er dus wel volgens I&M maar, het gebeurt niet op de goede manier. I&M geeft daarnaast aan dat zij als eerstverantwoordelijke voor de uitvoering van REACH baat heeft bij een effectievere inrichting van de samenwerking. Een respondent zegt daarover het volgende; *“In bezuinigingstijd is er minder capaciteit beschikbaar [...] het is dus erg belangrijk om effectiever te gaan samenwerken. Als eerstverantwoordelijke voor REACH hebben wij daarom een aantal sessies georganiseerd waarin dit soort zaken besproken en besloten worden”*.

Alle betrokken organisaties geven dus aan dat zij de mogelijkheden en de noodzaak zien om de samenwerking te verbeteren. Daarmee kan gesteld worden dat de weerstand tegen verandering – als effect van organizational decline – laag is. Echter moet gesteld worden dat dit effect niet alleen van de bezuinigingen af te leiden is. Ook de uitkomsten van de evaluatiestudie naar drie jaar uitvoering van REACH hebben een bijdrage

geleverd aan de mogelijkheid en de noodzaak om te innoveren en heeft er mede voor gezorgd dat de weerstand om zaken te veranderen binnen de huidige samenwerking laag is. Aan de hand van bovenstaande analyse kan gesteld worden dat een teruggang van innovatie en daarmee een weerstand tegen veranderingen als effect van bezuinigingen zich binnen de betrokken overheidsorganisaties bij de uitvoering van REACH niet voordoet. Uit de analyse blijkt juist dat actoren mogelijkheden zien voor innovatie binnen de huidige samenwerking en dat daartoe ook een noodzaak is.

9.4 Steun vanuit de top van de organisaties en verlies van geloofwaardigheid

Een afname van steun vanuit de top van organisaties is een vierde verondersteld effect van organisaties die een periode van organizational decline doormaken. Om dit effect te meten is een tegengestelde vraag gesteld. Voor dit onderzoek is aan respondenten gevraagd of zij in deze periode van bezuinigingen een toegenomen steun vanuit de top van hun organisaties ervaren om meer in te zetten op de samenwerking bij de uitvoering van REACH.

Na een analyse van de interviews kan geconstateerd worden dat dit effect zich op verschillende manier voordoet. Vanuit het oogpunt van het Ministerie van I&M lijkt het er op dat de steun vanuit de top om meer in te zetten op de samenwerking is afgenomen. Door organisatieverandering en vanuit bezuinigingsperspectief heeft de top van het ministerie besloten dat de handhavende inspectie VI en de beleidskern I&M op meer afstand van elkaar moeten komen. Dit blijkt uit de volgende uitspraak van een respondent; *“De inspectie meent, wij handhaven en daar hebben we beleid niet bij nodig. Als een bestuursraad met een Inspecteur Generaal en de Directeur Generaal en Secretaris Generaal van het departement deze koers kunnen volgen [...] zeggen zij dat samenwerking niet meer hoeft en heb je als werkvloer het nakijken”*. Bij SZW ervaren de geïnterviewde respondenten wel steun vanuit de top van hun organisatie om meer in te zetten op de samenwerking. Beide respondenten geven het volgende aan; *“Als je de signalen interpreteert [...] wordt het positief gezien als we meer gaan samenwerken. De departementale leiding is er voor om meer in te zetten op het REACH dossier en de samenwerking ondanks de bezuinigingen”*. Van de respondent van VWS kwam geen duidelijk antwoord op de vraag of er toegenomen steun is vanuit de top van VWS om meer in te zetten op de samenwerking bij de uitvoering van REACH. Vanuit Bureau REACH maken beide respondenten duidelijk dat dit onderwerp geen kwestie is voor de top van het RIVM.

Voor wat betreft de betrokken inspectiediensten liggen de zaken iets anders. Uit de analyse van de interviews blijkt dat elke inspectiedienst moet aangegeven wat de prioriteit is van een bepaald onderwerp en men moet het belang van het onderwerp binnen de kaders van de inspectiedienst aan kunnen tonen. Het gaat er dus om dat de werknemer, aan de top moet kunnen aantonen wat het belang is van REACH en de samenwerking bij de uitvoering daarvan. De AI geeft aan dat zij het belang van REACH moet kunnen aantonen in relatie tot gevaarlijke stoffen en arbeidsomstandigheden. Een respondent van de AI zegt daarover het volgende; *“De leiding zegt duidelijk ‘projectleiders, jullie moeten de strategie uitzetten maar, maak ons maar duidelijk dat REACH belangrijk genoeg is om iets te gaan doen”*. Ook voor de andere inspectiediensten gaat dit op. De VI moet het belang van REACH aan kunnen tonen voor wat betreft de betrekking op het milieu. De nVWA moet het belang van REACH aan kunnen tonen voor wat betreft de veiligheid van consumentenproducten. Dit heeft alles te maken met de nieuwe manier van inspecteren, namelijk risicogericht inspecteren. Wil een project gericht op een verbetering van de samenwerking bij de uitvoering van REACH prioriteit krijgen, dan moet het risico daarvoor aangetoond worden. Kortom, als men de prioriteit en het belang van een bepaald inspectieproject of uitvoerende taak kan aantonen, dan volgt steun vanuit de top van de inspectiediensten.

Uit de analyse blijkt dat verlies van geloofwaardigheid in de leiding als effect van bezuinigingen zich voordoet bij het Ministerie van I&M. De top van de organisatie zet vanuit bezuinigingsperspectief in op meer autonomie voor de VI en daardoor komen de beleidskern en de inspectiedienst verder van elkaar te staan. Bij het Ministerie van SZW en het Bureau REACH doet dit effect zich niet voor, steun vanuit de top van de organisatie om in te zetten op de samenwerking blijft ondanks de bezuinigingen bestaan. Voor het Ministerie van VWS blijft het onduidelijk of dit effect zich voor doet. Vanuit de inspectiediensten blijft er wel steun bestaan om in te zetten op de samenwerking maar, dan moet wel de prioriteit van bepaalde projecten of werkzaamheden aangetoond worden. Uit de analyse blijkt dat dit ook lukt. Daarmee kan gesteld worden dat een afname van de steun vanuit de top van de organisaties als gevolg van de bezuinigingen zich wel als effect voordoet, zij het minimaal.

Het verlies van geloofwaardigheid in de leiding van de verschillende organisaties is een ander verondersteld effect dat optreedt bij organisaties die een periode van organizational decline doormaken. Dit effect hangt nauw samen met de steun die werknemers ervaren vanuit de top van de organisatie. Verlies van geloofwaardigheid zou als effect optreden doordat de top van de organisatie, door medewerkers wordt gezien als schuldige voor het onvoldoende beschermen van de werknemers tegen de bezuinigingen.

Uit de analyse van de interviews blijkt onvoldoende of de top van de betrokken organisaties haar geloofwaardigheid heeft verloren als gevolg van de bezuinigingen. Algemeen wordt door respondenten duidelijk gemaakt dat de top van de organisaties niet veel kunnen doen aan de bezuinigingen en deze slechts hebben door te voeren. Aangegeven wordt dat de hele overheid in hetzelfde 'schuitje' zit en elk departement moet bezuinigen.

9.5 Verloop in functies: kennisniveau en kennisdeling

Tijdens een periode van organizational decline is een verondersteld effect dat er een groot verloop van personeel is. De meest competente werknemers verlaten de organisatie en veroorzaken daarmee een verlies aan kennis en kunde. In dit onderzoek is de vraag gesteld of er door de huidige bezuinigingen een groot verloop in functies is en wat dat betekent voor het kennisniveau en de uitwisseling van kennis binnen de samenwerking.

Na een analyse van de afgenomen interviews moet geconstateerd worden dat er momenteel geen groot verloop in functies is. De uitwerking van de huidige bezuinigingen is nog niet zo ver dat er daadwerkelijk medewerkers die bij het REACH dossier betrokken zijn, zijn vertrokken naar andere organisaties. Volgens respondenten is het nog te vroeg en is het nog niet zeker wanneer en hoeveel werknemers er weg moeten als gevolg van de bezuinigingen. Door de onduidelijkheid hierover kunnen er ook geen uitspraken gedaan worden over de invloed van het verloop van personeel op het kennisniveau en de uitwisseling van kennis binnen de samenwerking bij de uitvoering van REACH. Daarmee kan gesteld worden dat het effect zich momenteel niet voordoet maar, dat het zich in de toekomst nog wel voor kan gaan doen.

Een algemeen beeld, wat echter los staat van het omschreven effect, is dat er wel een groot verloop van functies te zien is binnen de betrokken organisaties. Echter wijten respondenten dit verloop niet toe aan de huidige bezuinigingen. Respondenten geven wel aan dat, door het grote verloop in functies, er vaak geen historische kennis aanwezig is, betrokken werknemers de complexiteit van het REACH dossier overschatten terwijl inhoudelijke deskundigheid van groot belang is.

9.6 Toename conflict en afgenomen wil tot samenwerken

Een ander veronderstelt effect dat optreedt bij een periode van organizational decline is een toename van conflict als gevolg van een vermindering van beschikbare financiële middelen. Dit effect hangt echter samen met een drietal andere effecten. Door bezuinigingen kunnen er veranderde zienswijzen ontstaan over de betekenis van een organisatie binnen een samenwerking waardoor het aantal conflicten kan toenemen. Het is belangrijk om veranderde zienswijzen naar elkaar uit te spreken zodat er begrip ontstaat voor de situatie. Daarnaast kan door een toename van conflict een lage moraal ontstaan tussen de leden van betrokken organisaties om zich in te zetten voor de samenwerking. Daarmee kan men conflicten voorkomen. Tot slot worden bezuinigingen vaak op een evenredige basis doorgevoerd om een toename van conflicten te voorkomen.

Om dit te onderzoeken is respondenten gevraagd of iedere organisatie evenveel moet bezuinigen ofwel zijn bezuinigingen op evenredige basis doorgevoerd. Daarnaast is gevraagd of er als gevolg van de bezuinigingen andere zienswijzen zijn opgetreden met betrekking tot de samenwerking. Indien positief is gevraagd of dit ook naar elkaar uitgesproken wordt om op die manier conflict te voorkomen. Ook is respondenten gevraagd of er ondanks de bezuinigingen nog steeds een wil aanwezig is om in te zetten op het verbeteren van de samenwerking.

Voor wat betreft de departementen, komt uit de analyse naar voren dat de bezuinigingen bij het ene departement harder aankomen dan bij andere departementen. Door de respondenten van SZW wordt aangegeven dat binnen de directie een krimp moet komen van 30%, dit terwijl zij al 20% zijn ingekrompen door eerdere bezuinigingsronden. Hiertoe wordt SZW genoodzaakt om heel scherp te kijken naar wat zij hun eigen taak vinden en hoe zij die met zo min mogelijk inzet kunnen volbrengen. Hierdoor is er ook een andere zienswijze opgetreden met betrekking tot de samenwerking. Een respondent van SZW zegt hierover het volgende; *“Op REACH gebied gaan wij waarschijnlijk van 2 FTE naar misschien een halve FTE [...] daardoor zijn wij momenteel op zoek hoe wij Bureau REACH een groter mandaat kunnen geven om onze belangen te behartigen”*. Deze veranderde zienswijze heeft voornamelijk met I&M tot een toename van conflicten geleid. Het gaat er dan voornamelijk om dat I&M het belangrijk vindt dat SZW haar verantwoordelijkheid oppakt. Bij I&M leeft het beeld dat SZW – als deelverantwoordelijke binnen REACH – haar verantwoordelijkheid niet goed oppakt door het wegzetten van taken bij het Bureau REACH. Bureau REACH merkt vooralsnog niets van de huidige bezuinigingen.

Bij VWS is de bezuiniging voor wat REACH betreft het minst hard aangekomen. De respondent van VWS geeft aan dat er binnen VWS twee personen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van REACH taken. Uit het interview is echter niet duidelijk geworden welk percentage VWS moet gaan bezuinigen en er kan daarom ook geen uitspraak worden gedaan of de bezuiniging bij VWS op basis van evenredigheid is doorgevoerd. De respondent van VWS geeft wel aan dat *“met minder uren hetzelfde werk gedaan moet worden en dat mondt uit op het overlaten van uitvoeringstaken aan Bureau REACH en een grotere inhoudelijke en zelfstandigere rol voor de nVWA”*. Bij VWS is dus ook de zienswijze veranderd voor wat betreft zij kunnen doen en betekenen voor de samenwerking. Ook heeft dit tot een toename van conflict/discussies geleid. Doordat VWS meer overlaat aan Bureau REACH en aan haar inspectie dienst de nVWA, is I&M van mening dat VWS haar verantwoordelijkheid niet of onvoldoende oppakt. Door de grotere zelfstandige rol van de nVWA, kunnen zij als het ware hun eigen beleidslijn bepalen. Volgens I&M druist dit in tegen de afspraken die aan het begin van de uitvoering in 2007 gemaakt zijn.

Ook voor I&M is nog onduidelijk wel percentage er bezuinigd moet gaan worden. Uit de analyse van de interviews komt naar voren dat men bij I&M uitgaat van een bezuiniging van in ieder geval 25 %. Daarnaast wordt vanuit I&M aangegeven dat er niet bij elk departement evenveel bezuinigd moet worden. Een respondent zegt daarover het volgende; *“Er wordt bezuinigd per departement en een departement is een samenstel van een heleboel zaken als uitvoeringsorganisaties, afdelingen, directies, beleidsvelden enzovoorts [...] het hangt dus van de interne differentiatie af hoeveel elke directie of afdeling moet gaan bezuinigen”*. Hieruit kan geconstateerd worden dat de bezuinigingen niet evenredig worden doorgevoerd en dat elk departement intern moet bekijken hoe zij de bezuinigingen doorvoert binnen de verschillende directies en afdelingen.

Voor wat betreft de veranderde zienswijze, is al kort aan bod gekomen dat de zienswijze vooral is veranderd over de in te zetten capaciteit en de taken die een departement nog zelf wil uitvoeren of die zij weg wil zetten bij het Bureau REACH. Dit heeft geleid tot conflicten tussen I&M en SZW en I&M en VWS over de invulling van de beleidsverantwoordelijkheden. Bij Bureau REACH is de zienswijze met betrekking tot de samenwerking niet veranderd als gevolg van de bezuinigingen. De opdracht voor het bureau blijft hetzelfde als voor de bezuinigingen, namelijk het uitvoeren van administratieve taken binnen de uitvoering van REACH voor alle betrokken organisaties. In de loop van dit onderzoek zijn er verschillende bijeenkomsten geweest waarin men gesproken heeft over deze veranderde zienswijzen en heeft men getracht discussies en conflicten op te lossen.

Hoewel er een toename van conflict of discussie is waar te nemen als gevolg van de bezuinigingen, lijkt dit geen effect te hebben op de afname van de wil of de moraal om samen te werken. Ondanks de bezuinigingen lijkt er nog steeds een (toegenomen) wil aanwezig te zijn om samen te werken. Deze wil komt vooral tot uiting doordat de betrokken departementen in een proces zitten waarbij men opnieuw naar de verschillende verantwoordelijkheden aan het kijken is, welke rol elke organisatie kan en wil spelen en hoe men taken in de toekomst gaat verdelen en uitvoeren. Een respondent zegt hierover het volgende; *“Ik merk dat de wil aanwezig is om samen te werken [...] onlangs hebben we een bijeenkomst gehad met alle departementen en daarin stond de vraag centraal hoe we in de toekomst meer en beter kunnen gaan samenwerken”*.

Een andere respondent geeft ook aan dat er ondanks de bezuinigingen een wil is om samen te werken; *“Alle drie de ministeries willen graag meewerken aan een herijking [...] zij willen ook voor zichzelf nagaan waar ze voor staan [...] de insteek vanuit de ministeries is altijd geweest ‘er achter gaan staan en mee willen werken’”*.

Ook het Bureau REACH neemt deel aan deze bijeenkomsten en toont daarmee de wil om zich in te zetten om de huidige samenwerking te verbeteren. Daarnaast wordt door Bureau REACH aangegeven dat zij merken dat er een toename van conflicten is maar, dat deze meer spelen tussen de departementen onderling dan dat zij spelen tussen het bureau en de departementen.

Voor wat betreft de inspectiediensten, komt uit de analyse naar voren dat bezuinigingen evenredig zijn doorgevoerd. Alle inspectiediensten moeten ongeveer 10% gaan bezuinigen. Door respondenten wordt aangegeven dat dit intern wel gedifferentieerd kan worden. Dit kan er toe leiden dat op sommige toezichtgebieden van de inspecties meer wordt bezuinigd dan op andere toezichtgebieden. Respondenten van alle drie de inspectiediensten geven ook aan dat zij om die reden moeten aangeven wat het belang en de prioriteit van REACH is voor elke inspectiedienst. Door respondenten wordt daarnaast aangegeven dat ook de bezuinigingen bij de departementen van invloed zijn. Voor ondersteuning op bepaalde onderdelen binnen de inspectiediensten, kan minder beroep worden gedaan op ondersteuning vanuit de departementen. Wat hier de concrete gevolgen van zijn voor de inspectiediensten is nog niet duidelijk geworden.

Door de bezuinigingen is er wel een veranderde zienswijze opgetreden binnen de drie inspectiediensten en er is ook een toename van conflict te zien als gevolg van deze veranderde zienswijze. Een respondent van de nVWA zegt hierover het volgende; *“In deze bezuinigingstijd moet het allemaal minder [...] voor je het weet verlies je capaciteit of worden andere prioriteiten gesteld [...] daarmee is wel onze blik veranderd wat je als inspectiedienst nog kan betekenen binnen de samenwerking”*. Een respondent van de VI geeft ook aan dat de zienswijze is veranderd door de bezuinigingen: *“Aanvankelijk lagen de ambities een stuk hoger, in het bijzonder betreffende de integrale werkwijze [...] door de bezuinigingen is dat wel gaan schuiven [...] we doen nu wat we moeten doen maar wel ieder vanuit zijn eigen rol”*. Tot slot geeft ook de AI aan dat de zienswijze met betrekking tot de samenwerking is veranderd; *“Door de bezuinigingen moet je kritischer met je fondsen omgaan [...] ik moet de prioriteit van REACH aan kunnen tonen binnen mijn organisatie [...] lukt dat onvoldoende dan betekend dat, dat je minder binnen de samenwerking kunt gaan doen”*. Ook bij de inspecties kan geconstateerd worden dat er een andere zienswijze is opgetreden. Het gaat daarbij voornamelijk over de in te zetten capaciteit en wat de inspectiediensten binnen de samenwerking nog voor elkaar kunnen betekenen.

Als gevolg van de bezuinigingen en de veranderde zienswijze is er ook een toename van conflict te zien. Een respondent van de nVWA zegt hierover het volgende: *“Er is meer discussie ontstaan als gevolg van de bezuinigingen en aangescherpte prioriteiten [...] er ontstaan dan voornamelijk conflicten over het feit of de intenties nog hetzelfde zijn”*. Ook vanuit de AI wordt aangegeven dat er de afgelopen periode als gevolg van de bezuinigingen er meer conflicten of discussies zijn ontstaan binnen de samenwerking; *“Door de aangescherpte prioriteiten als gevolg van de bezuinigingen wordt het passen en meten waar je toezicht gaat houden [...] als dat ziekenhuizen zijn en het past niet in onze prioriteitstelling dan levert dat zowel intern als extern conflicten op”*. Een respondent van de VI wil niet spreken over een toename van conflicten maar, geeft aan dat de bezuinigingen een bron van verstoring zijn; *“De bezuinigingen zijn een bron van verstoring [...] je moet nu nog vroegtijdiger afspraken maken over de prioriteitstelling om het te vertalen naar je beschikbare menskracht en budgetten”*. Door de bezuinigingen is de zienswijze met name veranderd over de intenties en de ambities van de drie inspectiediensten en heeft tot een toename van conflicten geleid. Echter wordt door de verschillende respondenten van de inspectiediensten aangegeven dat deze conflicten of discussies wel naar elkaar uitgesproken worden om begrip voor elkaar situatie te krijgen. Eind 2010 en in de loop van 2011 zijn er een aantal sessies geweest waarbij de handhavende inspecties met de betrokken departementen uitgesproken hebben wat de bezuinigingen nu precies gaan betekenen en wat de verschillende organisaties voor elkaar kunnen betekenen in de toekomst.

Uit de analyse van de interviews kan tot slot geconstateerd worden dat de wil om samen te werken niet is afgenomen door de bezuinigingen, veranderde zienswijze en de toename van conflicten. Dit blijkt uit de volgende uitspraak van een respondent van de VI; *“Ondank de bezuinigingen is de wil er zeker nog [...] iedereen vindt het belangrijk om in deze moeilijke periode goed naar de samenwerking te kijken en hoe deze in de toekomst verbeterd kan worden [...] Ja, de wil is er zeker.”* Ook bij de AI lijkt de wil aanwezig om zich in te zetten voor de samenwerking; *“De bezuinigingen maken het moeilijker [...] toch willen wij ons graag inzetten om te*

samenwerken en de samenwerking te verbeteren [...] daarom nemen wij nu deel in een proces om dat te bekijken". VWA Vanuit de nVWA wordt ook positief geantwoord; "door de bezuiniging hebben we minder capaciteit beschikbaar [...] we moeten dat efficiënter in gaan zetten en beter gaan samenwerken [...] vanuit de nVWA heeft men de bereidheid, en ziet men de noodzaak om zich daar voor in te zetten".

Uit de analyse komt naar voren dat de bezuinigingen niet op evenredige basis zijn doorgevoerd. Het Ministerie van SZW lijkt de grootste klappen te krijgen maar, ook de andere twee departementen moeten fors bezuinigen. Bij de inspectiediensten worden de bezuinigingen wel op een meer evenredige basis doorgevoerd, elke inspectiedienst verwacht dat zij ongeveer 10% moeten gaan bezuinigen maar, dat dit intern gedifferentieerd kan worden waardoor er niet op evenredige basis wordt bezuinigd binnen de dienst. Doordat de bezuinigingen niet evenredig zijn doorgevoerd, is er ook een toename van het aantal conflicten te zien. Het gaat daarbij voornamelijk om conflicten over de te nemen verantwoordelijk bij de uitvoering van REACH door de Ministeries SZW en VWS. Het doorvoeren van bezuinigingen op evenredige basis om conflicten te voorkomen doet zich als effect van organizational decline dan ook niet voor binnen de geanalyseerde casus.

Uit de analyse blijkt verder dat door de bezuinigingen wel een veranderde zienswijze is opgetreden bij de betrokken organisaties en dat hierdoor ook een toename van conflict te zien is. Deze veranderde zienswijze heeft voornamelijk betrekking op het feit wat de verschillende organisaties in de toekomst kunnen betekenen voor zowel de samenwerking als voor de uitvoering van REACH in algemene zin en de daarbij in te zetten capaciteit. De veranderde zienswijzen zijn wel naar elkaar uitgesproken in verschillende sessies en daarmee is begrip voor de situatie gecreëerd en heeft men conflicten voorkomen of opgelost. Daarmee kan gesteld worden dat een verandering in zienswijze als effect van organizational decline zichtbaar is binnen de onderzochte case. Een afname van de wil om in te zetten op de samenwerking als effect van organizational decline lijkt zich in deze case niet voor te doen. Ondanks de bezuinigingen is vanuit geen enkele organisatie de wil afgenomen om in te zetten op de samenwerking of het verbeteren daarvan. Over het algemeen is er wel een toename van conflicten te zien als effect van organizational decline. Doordat bezuinigingen niet evenredig zijn doorgevoerd en door een veranderde zienswijze is er een toename van conflicten te zien binnen de onderzochte case. Daarmee kan gesteld worden dat een algemene toename van conflicten als effect van organizational decline zich binnen de onderzochte case voordoet.

9.7 Inzet reservemiddelen

Een verondersteld effect dat samenhangt met bezuinigingen is dat organisaties hun flexibiliteit verliezen door het inzetten van reservemiddelen die als speelruimte dienen. Het kan daarbij gaan om het gebruiken van onvoorziene rekeningen, het aanboren van reserves of het gebruiken van middelen die bestemd waren voor nieuwe projecten.

Na een analyse van de interviews moet geconstateerd worden dat onvoldoende duidelijk is of reservemiddelen ingezet worden om de bezuinigingen te compenseren. Hierdoor kunnen er ook geen sluitende conclusies gegeven worden of de inzet van reservemiddelen leidt tot een lagere flexibiliteit bij de organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van REACH.

Echter komt er uit de analyse wel een helder beeld naar voren dat de organisaties als gevolg van de bezuinigingen minder flexibel zijn geworden maar, dit effect kan niet in causaal verband gebracht worden met de inzet van reservemiddelen. Alle organisaties krijgen door de bezuinigingen te maken met een vermindering van de capaciteit. Hierdoor zijn zij momenteel bezig om te kijken welke taken zij binnen REACH nog wel kunnen uitvoeren en welke taken zij aan andere moeten overlaten of niet meer uit kunnen voeren. Echter komt het er concreet op neer dat de betrokken organisaties door de verminderde capaciteit minder taken kunnen gaan uitvoeren en daarmee ook minder flexibel zijn geworden bij de uitvoering van REACH.

9.8 Strategieën van actoren

In bovenstaande analyse van de effecten van organizational decline is duidelijk geworden dat er een aantal effecten zichtbaar zijn maar, ook dat een aantal effecten zich (nog) niet voordoen. Aan de hand van de waargenomen effecten wordt in deze paragraaf de strategie van de betrokken organisaties bepaald. In het theoretische kader zijn vijf strategieën uiteengezet, die vervolgens in de operationalisatie onderverdeeld zijn in een terugtrekkende strategie of een samenwerking bevorderende strategie. In de hieronder volgende

subparagrafen wordt per organisatie, aan de hand van de waargenomen effecten, bepaald welke strategie ze aannemen als gevolg van de bezuinigingen.

9.8.1 Ministerie van I&M

Uit de analyse komt naar voren dat vanuit het Ministerie van I&M geen verminderde deelname aan de samenwerking is als gevolg van de bezuiniging en dat de lange termijnplanning erg belangrijk is voor het Ministerie van I&M in haar rol als CA REACH. Daarnaast ziet men bij het Ministerie van I&M de mogelijkheden en de noodzaak om de samenwerking in de toekomst te verbeteren. Echter neemt de steun vanuit de top van I&M wel af om in te zetten op de huidige samenwerking bij de uitvoering van REACH met haar inspectiedienst VI. Ondanks deze afname van steun, is er bij de geïnterviewde respondenten een sterke wil aanwezig om zich in te zetten voor de huidige samenwerking en het verbeteren daarvan. Ondanks de toename van conflicten als gevolg van de bezuinigingen, onderneemt I&M pogingen om deze conflicten op te lossen door in gesprek te gaan met de andere betrokken ministeries. Hiermee wordt getracht om veranderde zienswijzen binnen de samenwerking verstaanbaar voor elkaar te maken. Hieruit kan geconcludeerd worden dat het Ministerie van I&M in deze tijd van bezuinigingen een samenwerking bevorderende strategie hanteert.

9.8.2 Ministerie van SZW

Uit de analyse komt naar voren dat er bij het Ministerie van SZW als gevolg van een afgenomen capaciteit, de deelname aan de samenwerking verminderd. Doordat het Ministerie van SZW het hardst wordt getroffen door de bezuinigingen, is zij aan het bekijken hoe zoveel mogelijk taken onder mandaat weggezet kunnen worden bij het Bureau REACH, waarbij de betrokkenheid vanuit SZW zover mogelijk teruggedrongen wordt. Hierdoor kan het Ministerie van SZW zich meer gaan richten op haar kerntaken. De lange termijnplanning blijft wel onder de aandacht doordat het Ministerie van SZW na moet denken hoe zij de komende jaren de sterk verminderde capaciteit voor REACH in wil gaan zetten. Ook ziet het Ministerie van SZW mogelijkheden om de samenwerking in de toekomst te innoveren, in samenspraak met de andere betrokken organisaties. Daarnaast blijft er ondanks de bezuinigingen steun vanuit de top bestaan om op de samenwerking bij de uitvoering van REACH in te zetten, maar de afgenomen capaciteit zorgt er voor dat dit bemoeilijkt wordt. Er is bij het Ministerie van SZW nog wel een wil aanwezig om in te zetten op de samenwerking bij de uitvoering van REACH maar, daarbij moet gekeken worden wat het ministerie – door de afname in capaciteit – nog kan betekenen voor de huidige samenwerking. De verminderde deelname aan de samenwerking als gevolg van een afgenomen capaciteit door de bezuinigingen, leidt er toe dat het ministerie zich terug gaat trekken op haar kerntaken en dat zij zoveel mogelijk taken bij de uitvoering van REACH weg wil zetten om daarmee de betrokkenheid zoveel mogelijk terug te dringen. Hieruit kan geconcludeerd worden dat het Ministerie van SZW door de bezuinigingen een terugtrekkende strategie aanneemt.

9.8.3 Ministerie van VWS

Uit de analyse komt naar voren dat ook bij het Ministerie van VWS als gevolg van een afgenomen capaciteit, de deelname aan de samenwerking vermindert. Er is minder tijd en capaciteit beschikbaar om in te zetten op het REACH dossier. Aangegeven wordt dat meer taken weggezet worden bij het Bureau REACH en meer taken overgelaten worden aan het Ministerie van I&M en dat de nVWA een meer zelfstandiger rol krijgt in het bepalen van de beleidslijn betreffende de handhaving van REACH. Daarnaast geeft het Ministerie van VWS meer prioriteit aan de korte termijnplanning en komt de langetermijnplanning betreffende de uitvoering van REACH buiten beeld te liggen. Echter ziet het ministerie wel mogelijkheden en de noodzaak om de samenwerking te innoveren in deze bezuinigingstijd en is de wil aanwezig om zich hiervoor in te zetten. De verminderde capaciteit heeft ook geleid tot een veranderde zienswijze over de inzet vanuit het ministerie binnen de uitvoering van REACH. Deze veranderde zienswijze is besproken met de andere betrokken departementen, maar uitkomsten hiervan zijn er nog niet. Hoewel er vanuit het Ministerie van VWS mogelijkheden gezien worden voor innovatie, een wil aanwezig is om de samenwerking te verbeteren en de veranderde zienswijze is uitgesproken, zorgt de afname van capaciteit tot een verminderde deelname aan de samenwerking en het afstoten van uitvoerende taken. Daarmee kan geconcludeerd worden dat het Ministerie van VWS als gevolg van de bezuinigingen een terugtrekkende strategie aanneemt.

9.8.4 Bureau REACH

In de analyse wordt duidelijk dat het Bureau REACH tot nog toe geen invloed merkt van de huidige bezuinigingen. Het bureau is voor haar financiën afhankelijk van opdrachtverlening vanuit de departementen. De daarvoor gereserveerde budgetten blijven de komende periode overeind. Daarmee kan het bureau haar capaciteit behouden. Ook blijkt uit de analyse dat het bureau de langetermijnplanning betreffende de uitvoering van REACH zeker onder de aandacht blijft in deze bezuinigingsperiode. Vanuit het bureau lijkt er geen veranderde zienswijze met betrekking tot de samenwerking omdat de opdracht voor het bureau hetzelfde blijft, namelijk het uitvoeren van administratieve taken die voortvloeien uit de REACH verordening voor alle betrokken organisaties. Het bureau blijft de organisaties ondersteunen in de uitvoering van REACH door het inzetten van expertise en deskundigen. Wel wordt aangegeven dat er een noodzaak is om de huidige samenwerking te innoveren en dat daartoe ook een noodzaak is. Het bureau neemt daartoe actief deel in overleg met de andere departementen. Hieruit blijkt ook de wil om zich ondanks de bezuinigingen in te zetten om de samenwerking te verbeteren. Aangegeven wordt dat hiervoor eventueel middelen vanuit het Ministerie van I&M beschikbaar zijn. Steun vanuit de top van het RIVM om als Bureau REACH meer in te zetten op de samenwerking blijkt een irrelevante zaak. Het bureau merkt wel een toename van conflicten maar, geeft aan daar zelf niet veel last van te hebben omdat de conflicten zich voornamelijk afspelen tussen de betrokken departementen. Hoewel het bureau weinig last heeft van de bezuinigingen maar, zich toch sterk inzet om de samenwerking te verbeteren en uitvoerende taken blijft uitvoeren, kan geconcludeerd worden dat het bureau een samenwerking bevorderende strategie hanteert.

9.8.5 VROM Inspectie

Uit de analyse blijkt dat er bij de VI als gevolg van de bezuinigingen geen verminderde deelname is aan de samenwerking bij de uitvoering van REACH. REACH heeft binnen de VI een hoge prioriteit en daardoor kan de huidige capaciteit behouden worden. Ook blijft de langetermijnplanning nadrukkelijk onder de aandacht. De VI ziet mogelijkheden om te innoveren in deze tijd van bezuinigingen en doet mee in sessies met de andere inspectiediensten om dit te bewerkstelligen. Door de bezuinigingen is er wel een veranderde zienswijze opgetreden maar, ook deze wordt in de vorm van sessies met de andere inspectiediensten uitgesproken zodat er begrip ontstaat voor de situatie en voor elkaar. Ook is er steun vanuit de top van de VI om in te zetten op de samenwerking bij de uitvoering van REACH. Werknemers moeten echter wel de prioriteit van bepaalde projecten en uitvoerende werkzaamheden aan kunnen tonen. Uit de analyse blijkt dat dit ook lukt, mede omdat REACH al hoge prioriteit had binnen de VI. Bij de VI is ook een sterke wil aanwezig om zich gezamenlijk met de andere inspectiediensten in te zetten om de samenwerking te verbeteren ondanks een toename van conflicten als gevolg van de bezuinigingen. Binnen de samenwerking met de andere inspectiediensten, kan daarom geconcludeerd worden dat de VI een samenwerking bevorderende strategie hanteert. Echter moet hier een noot geplaatst worden voor de samenwerking vanuit de VI met de beleidsdirectie bij het Ministerie van I&M. Vanuit de top van I&M wordt nadruk gelegd op een meer autonome rol van de VI in het bepalen van de beleidslijn met betrekking tot de handhaving van REACH. Hierdoor kunnen er discrepanties ontstaan tussen het geen de beleidsdirectie nodig acht voor een goede uitvoering van de handhaving tegenover het geen dat de VI belangrijk acht. De VI kan door haar toegenomen autonomie een terugtrekkende strategie gaan hanteren in het gezamenlijk bepalen van de te volgen beleidslijn bij de handhaving van REACH.

9.8.6 Arbeidsinspectie

Aan de hand van de gemaakte analyse kan gesteld worden dat er geen sprake is van een verminderde deelname vanuit de AI als gevolg van de bezuinigingen. Net als bij de VI, heeft REACH binnen de AI een hoge prioriteit en daardoor kan voor de uitvoering tijd vrijgemaakt worden en kan de huidige capaciteit behouden blijven voor de komende jaren. Daarmee blijft de lange termijnplanning betreffende de uitvoering van REACH ook bij de VI onder de aandacht. Ook is er bij de AI steun vanuit de top aanwezig om in te zetten op de samenwerking. Hiertoe moet echter wel de prioriteit van projecten en uitvoerende werkzaamheden aangetoond worden. De AI ziet ook mogelijkheden en de noodzaak om de samenwerking te innoveren, juist in deze periode van bezuinigingen. Daartoe neemt de AI deel aan sessies waarin dit besproken wordt. Bij de AI is wel een veranderde zienswijze opgetreden over de mogelijke gevolgen van de bezuinigingen maar, deze veranderde zienswijze wordt afgestemd en besproken met de andere inspectiediensten. Tot slot is er ondanks de bezuinigingen, de veranderde zienswijze en de toename van conflicten binnen de huidige samenwerking wel een wil aanwezig om zich in te zetten op het verbeteren van de samenwerking. Dit komt tot uiting doordat de AI met de andere inspectiediensten in een proces zitten waarin wordt bekeken op welke wijze de huidige

samenwerking verbeterd kan worden. Gezien deze waargenomen effecten bij de AI kan geconcludeerd worden dat de AI in deze periode van bezuinigingen een samenwerking bevorderende strategie hanteert.

9.8.7 Nieuwe Voedsel en Warenautoriteit

De nVWA heeft als gevolg van de bezuinigingen momenteel geen verminderde deelname aan de samenwerking bij de uitvoering van REACH. Uit de analyse blijkt dat REACH qua prioriteit hoog scoort en dat daarmee de huidige capaciteit behouden kan blijven. Evenals bij de VI en de AI, blijft ook bij de nVWA de langetermijnplanning betreffende uitvoering van REACH onder de aandacht. Dit blijkt onder meer uit het feit dat de nVWA aan het bekijken is hoe de inzet voor de uitvoering van REACH de komende jaren vorm kan krijgen. Ook blijkt dat de nVWA de mogelijkheden en de noodzaak om te innoveren binnen de samenwerking ziet en daar actief mee bezig is. Door krimpende budgetten ziet de nVWA in dat zaken efficiënter aangepakt moeten worden en daartoe zijn zij met de andere inspectiediensten aan het kijken hoe daar invulling aan gegeven kan worden. Daarnaast blijft er vanuit de top van de nVWA steun om in te zetten op de samenwerking maar, evenals bij de andere inspectiediensten moet ook hier aangetoond worden wat de prioriteit van projecten en uitvoerende werkzaamheden is. Bij de nVWA is men wel aan het nadenken wat zij in het licht van de bezuinigingen nog kunnen betekenen binnen de samenwerking. Er is sprake van een veranderde zienswijze maar, deze wordt uitgesproken naar de andere inspectiediensten in de zojuist genoemde sessies. Ondanks dat de bezuinigingen, de veranderde zienswijze en de toename van conflicten binnen de huidige samenwerking heeft men vanuit de nVWA wel de bereidheid/ wil om de samenwerking te verbeteren en men ziet ook de noodzaak om zich daar voor in te zetten. Op basis van deze waargenomen effecten kan geconcludeerd worden, dat de nVWA ondanks de bezuinigingen een samenwerking bevorderende strategie hanteert.

9.9 Conclusie

In dit hoofdstuk is een analyse gemaakt van de veronderstelde effecten die optreden bij organisaties die een periode van organizational decline doormaken. Daarbij moet gesteld worden dat het voor drie effecten niet gelukt is om de aanwezigheid er van aan te tonen. Het gaat om het verlies van geloofwaardigheid, het verloop van personeel en de inzet van reservemiddelen. De overige effecten zijn aan de hand van de analyse wel waargenomen. De resultaten daarvan worden hieronder kort per effect weergegeven. Tot slot wordt er een conclusie gegeven betreffende de strategieën van de betrokken organisaties bij de uitvoering van REACH en wordt uiteengezet of de veronderstelde hypothese in dit hoofdstuk juist is.

Centralisering

Uit de analyse komt naar voren dat de deelname aan de samenwerking vanuit de Ministeries van SZW en VWS afneemt als gevolg van de bezuinigingen. De deelname vanuit de inspectiediensten, Bureau REACH en het Ministerie van I&M neemt niet af. Door de hoge prioriteit van REACH kan de huidige capaciteit bij deze organisaties behouden blijven voor de inzet bij de uitvoering van REACH. De bezuinigingen hebben geen effect op een toename van de controle. De controlestructuur zoals die op dit moment bestaat, blijft onveranderd en controle wordt niet naar een hoger hiërarchisch niveau gebracht. Door de bezuinigingen is er meer sprake van eenzijdige besluitvorming vanuit het Ministerie van I&M en Bureau REACH, doordat er meer taken vanuit de andere ministeries aan hen overgelaten worden. Bij de inspectiediensten doet dit effect zich niet voor als gevolg van de bezuinigingen. Er blijft sprake van gezamenlijke besluitvorming binnen de Stuurgroep en het Samenwerkingsverband. Hieruit kan geconcludeerd worden dat centralisering als effect van bezuinigingen zich slechts deels voordoet binnen de onderzochte casus.

Korte termijnplanning vs. Lange termijn planning

Aan de hand van de gemaakte analyse moet geconcludeerd worden dat dit effect zich slechts minimaal voordoet. Bij één organisatie is dit effect gemeten. Het Ministerie van VWS heeft door de bezuinigingen meer nadruk gelegd op de korte termijnplanning en daarmee is de lange termijnplanning betreffende de uitvoering van REACH buiten beeld komen te staan. Voor de andere betrokken organisaties blijft de lange termijnplanning nadrukkelijk onder de aandacht. Bij het Ministerie van SZW komt dit tot uiting doordat zij voor zichzelf nagaan hoe zij hun verminderde capaciteit de komende jaren kunnen inzetten bij de uitvoering van REACH. Bij het Ministerie van I&M ligt de verklaring in het feit dat zij aangesteld is als CA REACH en het daarom ongeacht de bezuinigingen belangrijk acht om actief bezig te zijn met toekomstige vervolgstappen voor de uitvoering van REACH. Bij de inspectiediensten blijft de langetermijnplanning ondanks de bezuinigingen ook onder de

aandacht door de meerjarenaanpak van de handhaving van REACH en door de hoge prioriteit die aan de uitvoering en de handhaving van REACH wordt gegeven.

Teruggang in innovatie en weerstand tegen verandering

Uit de analyse blijkt dat de mogelijkheid tot innovatie binnen het huidige uitvoeringsnetwerk van REACH niet afneemt. Zowel de drie betrokken ministeries, het bureau REACH als de inspectiediensten zijn momenteel bezig – door middel van werksessies – om de samenwerking te verbeteren en te kijken hoe men deze effectiever en efficiënter in kan richten. De betrokken organisaties zien daarnaast ook de noodzaak in om juist in deze tijd van bezuinigingen te innoveren binnen de samenwerking. Hieruit kan geconcludeerd worden dat een tegengesteld effect zichtbaar is. Er is geen sprake van een afname van innovatie, maar juist een toename van innovatie als effect van de bezuinigingen. Ook voor wat betreft de weerstand tegen veranderingen als gevolg van de bezuinigingen moet geconcludeerd worden dat een tegengesteld effect te zien is. De weerstand tegen veranderingen neemt in de onderzochte casus juist af omdat betrokken organisaties de noodzaak zien om veranderingen binnen de huidige samenwerking door te voeren. Dit blijkt uit een actieve deelname van de betrokken organisaties aan werksessies om deze veranderingen te bespreken en te bekijken hoe zij doorgevoerd dienen te worden.

Steun vanuit de top van de organisaties en verlies van geloofwaardigheid

Uit de analyse blijkt dat een afname van steun vanuit de top van de betrokken organisaties als effect van de bezuinigingen zich slechts bij twee organisaties voordoet. Vanuit de top van het Ministerie van I&M en de VI lijkt de steun om in te zetten op de samenwerking af te nemen. De oorzaak hiervoor ligt in het besluit van de top om de VI – vanuit organisatorisch en bezuinigingsperspectief – een meer autonome rol te geven. Hierdoor komen het ministerie en de inspectiedienst op grotere afstand van elkaar te staan, wat een bedreiging kan vormen voor de samenwerking. Bij het Ministerie van SZW blijft steun vanuit de top ondanks de bezuinigingen bestaan omdat de top het belangrijk acht om in te zetten op de samenwerking. Voor het Ministerie van VWS blijft het voornamelijk onduidelijk of er een toename of afname van de steun te zien is. Bij de inspectiediensten ligt het gecompliceerder. De top van de organisatie geeft steun aan projecten om de samenwerking te verbeteren als de werknemer de prioriteit en het belang van deze projecten aan kan tonen. Hier lijkt het er op dat de bezuinigingen dus niet van invloed zijn op een toename of afname van de steun vanuit de top van de organisaties. Het gaat erom dat het belang en de prioriteit aangetoond kan worden. Gezien het effect zich slechts bij één organisatie voordoet moet geconcludeerd worden dat de bezuinigingen weinig tot geen effect hebben op een afname van steun vanuit de top van de organisaties. Tot slot moet geconcludeerd worden dat het verlies van geloofwaardigheid in de top van de organisaties als effect van bezuinigingen op basis van onvoldoende resultaten niet aangetoond kan worden.

Verloop in functies

Uit de analyse blijkt dat er momenteel nog geen verloop in functies is binnen de onderzochte casus als gevolg van de bezuinigingen. Doordat de bezuinigingen pas recent zijn aangekondigd is niet duidelijk of en zo ja hoeveel werknemers er weg moeten. Door de onduidelijkheid hierover kan geen uitspraak worden gedaan over de invloed van het verloop van personeel op het kennisniveau en de uitwisseling van kennis binnen de huidige samenwerking bij de uitvoering van REACH.

Toename conflict en afgenomen wil tot samenwerken

Binnen dit onderdeel zijn vier effecten geanalyseerd die nauw met elkaar samenhangen. Het gaat daarbij om het evenredig doorvoeren van bezuinigingen om conflict te vermijden, het optreden van veranderde zienswijzen, een toename van de wil om samen te werken en een algemene toename van conflict.

Uit de analyse komt naar voren dat de bezuinigingen niet op evenredige basis worden doorgevoerd. De grootte van de bezuinigingen is per organisatie verschillend. Daarnaast worden de bezuinigingen per organisatie gedifferentieerd doorgevoerd waardoor evenredigheid wordt uitgesloten. Doordat de bezuinigingen niet evenredig zijn doorgevoerd is er ook een toename van conflict te zien binnen de huidige samenwerking. Hiermee kan geconcludeerd worden dat het evenredig doorvoeren van bezuinigingen om conflicten te vermijden zich als effect niet voordoet. Uit de analyse blijkt verder dat er wel een veranderde zienswijze is opgetreden als effect van de bezuinigingen. Deze verandering heeft betrekking op het feit wat de verschillende organisaties in de toekomst kunnen betekenen voor zowel de samenwerking als voor de uitvoering van REACH in algemene zin. Deze veranderde zienswijzen worden echter wel uitgesproken naar elkaar zodat conflicten zoveel mogelijk voorkomen of opgelost worden. Hiermee kan geconcludeerd worden dat een verandering in

zienswijzen zich als effect van bezuinigingen binnen de onderzochte casus voordoet. Uit de analyse blijkt ook dat ondanks de bezuinigingen en de toename van conflicten, de wil om samen te werken of zich daar voor in te zetten niet afgenomen is. Betrokken organisaties geven allen aan dat zij actief inzetten op het verbeteren van de samenwerking. Hieruit kan geconcludeerd worden dat dit effect zich niet op de veronderstelde wijze voordoet binnen de onderzochte casus. Uit de analyse blijkt tot slot dat er wel een algemene toename van conflict als gevolg van de bezuinigingen te zien is. Dit komt onder meer door de bezuinigingen die niet evenredig zijn doorgevoerd en een verandering in de zienswijzen. Daarmee kan geconcludeerd worden dat een toename van conflict als effect van bezuinigingen zich op de veronderstelde wijze voordoet.

Inzet reservemiddelen

Voor dit effect kunnen geen sluitende conclusies gegeven worden omdat de onderzoeksresultaten voor wat betreft dit effect onduidelijk waren. Er komt wel een algemeen beeld naar voren dat de betrokken organisaties minder flexibel zijn geworden door de bezuinigingen maar, dit kan niet in causaal verband gebracht worden met de inzet van reservemiddelen.

Strategieën van actoren

Aan de hand van de uitkomsten van de effecten van bezuinigingen, is bepaald welke strategie de verschillende betrokken organisaties bij de uitvoering van REACH als gevolg van de bezuinigingen hanteren. Duidelijk is geworden dat niet alle organisaties dezelfde strategie hanteren. Door de bezuinigingen hanteren de Ministeries van SZW en VWS een terugtrekkende strategie. Uit de analyse blijkt dat als gevolg van een afname van de capaciteit de deelname aan de samenwerking vermindert. Ondanks dat beide ministeries kansen zien om de samenwerking te innoveren, hiertoe een wil aanwezig is en er bij SZW ook steun vanuit de top is om daar op in te zetten, leidt de afname in capaciteit tot het hanteren van een terugtrekkende strategie. Beide ministeries willen als gevolg van de afgenomen capaciteit zoveel mogelijk taken wegzetten bij het Bureau REACH en het Ministerie van I&M. Hiermee willen zij hun betrokkenheid zover mogelijk terugdringen zodat ze zich uitsluitend op de uitvoering van hun kerntaken kunnen gaan richten. De andere vijf organisaties hanteren een samenwerking bevorderende strategie. Dit blijkt uit een onverminderde deelname aan de samenwerking, het zien van kansen om te innoveren en de wil om zich daar voor in te zetten, het onder de aandacht houden van de lange termijnplanning, een actieve inzet om veranderde zienswijzen naar elkaar uit te spreken en deels steun vanuit de top van de organisaties om in te zetten op de huidige samenwerking.

10 Conclusie en aanbevelingen

In hoofdstuk 1 van dit onderzoek is de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd: *‘Hoe kunnen overheidsorganisaties in het REACH netwerk in de huidige trend van bezuiniging de huidige samenwerking verbeteren in het omgaan met de complexiteit van REACH?’* In dit hoofdstuk wordt een antwoord op deze vraag geformuleerd. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de onderzoeksresultaten uit hoofdstuk 7, 8 en 9. Alvorens wordt overgegaan op de beantwoording van de centrale vraagstelling, wordt eerst een algemeen antwoord geformuleerd op de volgende drie vragen:

“Op welke wijze is de samenwerking in het REACH netwerk formeel vormgegeven en komt dit overeen met voorwaarden voor effectieve samenwerking?”

“In welke mate komt de huidige vorm van samenwerken overeen met voorwaarden voor effectieve samenwerking?”

“Welke effecten hebben de bezuinigingen op de verschillende in het REACH netwerk betrokken overheidsorganisaties en wat zijn hiervan de gevolgen voor de huidige samenwerking?”

De beantwoording van bovenstaande vragen leidt tot beantwoording van de centrale vraagstelling. Na beantwoording van de centrale vraagstelling worden de aanbevelingen die uit het onderzoek volgen geformuleerd. Tot slot wordt aandacht besteed aan het aandragen van punten voor vervolgonderzoek.

10.1 Overeenkomst formele samenwerking en voorwaarden effectief samenwerken

De formele samenwerking bij de uitvoering van REACH in Nederland is in een aantal officieel vastgestelde organisatierapporten omschreven en uitgewerkt. Op basis van de onderzoeksresultaten kan gesteld worden dat de samenwerking zoals die omschreven is in de officieel vastgestelde organisatierapporten deels overeenkomt met de voorwaarden voor effectief samenwerken. Onderstaande tabel geeft overzichtelijk weer aan welke voorwaarden is voldaan en aan welke voorwaarden aandacht besteed dient te worden.

Voorwaarde	Invulling	Verklaring
Besturing	Onvoldoende	Collectieve werkafspraken betreffende het uitvoeren van werkprocessen, de wijze van communicatie en afstemming, de wijze van financiering en de inzet van capaciteit zijn uitgewerkt in formeel vastgestelde documenten ten behoeve van de samenwerking. Collectieve werkafspraken over de wijze van conflictbemiddeling missen in de formele omschrijving van de samenwerkingsstructuur.
Administratie: Administratieve capaciteit:	Voldoende	In de formele omschrijving van de samenwerkingsstructuur zijn drie centrale posities te onderscheiden. Bureau REACH vormt een centrale positie bij de uitvoering van administratieve taken. Het Ministerie van I&M vormt een centrale positie voor wat betreft beleidsmatige taken. Het Samenwerkingsverband REACH en GHS vervult een centrale positie voor de handhavende inspectiediensten.
Sociale capaciteit:	Onvoldoende	In de formele omschrijving van de samenwerkingsstructuur is nauwelijks tot geen aandacht besteed aan een relationele rolomschrijving.
Autonomie	Voldoende	In de formele omschrijving van de samenwerkingsstructuur is voldoende aandacht besteed aan het vaststellen van de eigenbelangen van de betrokken organisaties, welke prioriteit zij hebben bij de uitvoering van REACH, vanuit welk eigenbelang de organisaties betrokken zijn en er is vastgesteld wat de overeenkomsten zijn tussen de verschillende eigenbelangen en het gemeenschappelijke belang dat van REACH uitgaat.
Wederzijdsheid	Voldoende	Voor elke organisatie is in de omschrijving van de formele samenwerkingsstructuur duidelijk gemaakt welke wederzijdse voordelen zij kunnen behalen met de uitvoering van REACH en wat dit voordeel kan

		bijdragen aan de belangen van elke organisatie.
Wederkerigheid	Onvoldoende	In de formele omschrijving van de samenwerkingsstructuur blijkt dat het Ministerie van I&M en de inspectiediensten hun wil tot samenwerken uiten. Deze uiting vanuit de Ministeries van SZW en VWS niet waargenomen. Daarnaast wordt er in de formeel vastgestelde documenten die de structuur van de samenwerking vormen geen aandacht besteed aan het belang van vertrouwen voor de samenwerking.

10.2 Overeenkomst huidige samenwerking en voorwaarden effectief samenwerken

Op basis van de onderzoeksresultaten kan gesteld worden dat de huidige samenwerking bij de uitvoering van het REACH dossier in Nederland slechts in beperkte mate overeenkomt met de voorwaarden voor effectief samenwerken. Van de vijf onderzochte voorwaarden zijn er slechts twee in voldoende mate ingevuld binnen de huidige samenwerking. Onderstaande tabel geeft overzichtelijk weer aan welke voorwaarden is voldaan en aan welke voorwaarden aandacht besteed dient te worden.

Voorwaarde	Invulling	Verklaring
Besturing	Onvoldoende	Collectieve werkafspraken zijn aanwezig maar, zijn onvoldoende bekend onder betrokken organisaties of zijn verouderd. Oorzaken hiervan zijn tijdgebrek, onvoldoende capaciteit om afspraken eigen te maken, tekort aan historisch besef en te zwaar opgetuigde afspraken. Daarnaast is er sprake van onvoldoende monitoring op gemaakte afspraken.
Administratie Administratieve capaciteit	(On)Voldoende	De centrale positie van het Ministerie van I&M, Bureau REACH en het Samenwerkingsverband wordt erkend door betrokken organisaties en over het algemeen functioneren zij goed in het uitvoeren van coördinatie, communicatie, informatieverwerking en controle. Knelpunt in het functioneren is de verhouding in beschikbare capaciteit tussen de betrokken ministeries en Bureau REACH. Daarnaast zorgen uiteenlopende verwachtingen, toegenomen autonomie en een gebrek aan functionele macht voor vertraging in de afstemming en coördinatie vanuit het Samenwerkingsverband.
Sociale capaciteit	Onvoldoende	Binnen de huidige samenwerking is men niet bewust bezig met de invulling van rollen die betrekking hebben op de relationele aspecten binnen de samenwerking. Er blijkt een noodzaak om meer aandacht te besteden aan het onderhouden en opbouwen van relaties en sociale contacten binnen de huidige samenwerking.
Autonomie	Voldoende	Betrokken organisaties geven aan dat zij door de overeenkomst tussen het eigenbelang en het gemeenschappelijke belang van REACH bij de uitvoering betrokken zijn. Daarnaast zijn zij zich bewust dat door betrokkenheid bij de uitvoering de belangen van de eigen organisatie behartigd worden en een bijdrage leveren aan het behalen van de organisatorische doelstellingen.
Wederzijdsheid	Voldoende	Binnen de huidige praktijk van samenwerken worden wederzijdse voordelen ervaren en erkend. Zowel de betrokken inspectiediensten, ministeries als Bureau REACH erkennen dat er wederzijdse voordelen behaald zijn en ook in de toekomst behaald kunnen worden.
Wederkerigheid/ Vertrouwen		
Wederkerigheid	Voldoende	Bij alle betrokken organisaties lijkt de wil aanwezig te zijn om zich in te zetten voor de samenwerking bij de uitvoering van REACH. Dit komt onder meer tot uiting dat zij de plicht en verantwoordelijkheid voelen en de noodzaak zien om samen te werken op dit onderwerp.
Vertrouwen	Onvoldoende	Gemaakte afspraken worden onvoldoende nagekomen en dit heeft een negatief effect op het vertrouwen tussen de betrokken organisaties. Dit lijkt niet te komen uit onwil van betrokken organisaties maar, door organisatorische knelpunten als een gebrek aan capaciteit, inhoudelijke

		complexiteit van het dossier, korte deadlines en een inhoudelijk andere rol van de Ministeries van SZW en VWS.
--	--	--

10.3 Bezuinigingen en de gevolgen voor de huidige samenwerking

Op basis van de onderzoeksresultaten kan vastgesteld worden dat er een aantal effecten zichtbaar zijn bij de overheidsorganisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van REACH in Nederland. Deze effecten hebben ook gevolgen voor het verloop van de huidige samenwerking. In onderstaande tabel wordt overzichtelijk gemaakt welke effecten zijn geanalyseerd, welke daarvan zijn waargenomen en hoe dit effect zich uit.

Effect	Waargenomen	Aantal	Verklaring
Centralisatie:			
- Verminderde deelname	Ja	2	Vanuit de Ministeries van SZW en VWS is een verminderde deelname aan de samenwerking te zien. Door een afname in capaciteit worden meer taken weggezet bij Bureau REACH en het Ministerie van I&M waardoor betrokkenheid bij samenwerking afneemt en meer gericht kan worden op uitvoering van de eigen kerntaken. Hierdoor zien Bureau REACH en het Ministerie van I&M zich genoodzaakt tot eenzijdige besluitvorming. De controlestructuur in de vorm van jaarlijkse rapportages en drie jaarlijkse evaluaties blijft onveranderd en wordt niet naar een hoger hiërarchisch niveau verplaatst.
- Toename eenzijdige besluitvorming	Ja	2	
- Verschuiving controle naar hoger hiërarchisch niveau	Nee	0	
Korte termijnplanning vs. Lange termijnplanning	Ja	1	Alleen bij het Ministerie van VWS is de lange termijnplanning als gevolg van de bezuinigingen buiten beeld komen te staan. Bij de andere organisaties staat de lange termijn planning nog steeds onder de aandacht vanwege de prioriteit van REACH voor de organisaties.
Teruggang in innovatie	Nee	0	De mogelijkheden tot innovatie lijken door de bezuinigingen niet af te nemen. Alle betrokken organisaties zijn bezig om te kijken hoe de huidige samenwerking effectiever en efficiënter ingericht kan worden en zetten zich daartoe actief in.
Weerstand tegen verandering	Nee	0	De bezuinigingen hebben niet geleid tot weerstand tegen veranderingen. Alle betrokken organisaties geven aan dat zij ondanks de bezuinigingen de noodzaak zien om de samenwerking te verbeteren. Daartoe nemen alle organisaties actief deel in sessies om dit te bewerkstelligen.
Afname van steun vanuit de top	Ja	1	Bij het Ministerie van I&M lijkt er een afname van steun vanuit de top om in te zetten op de huidige samenwerking. Vanuit organisatorisch en bezuinigingsperspectief heeft de top van het Ministerie van I&M besloten dat het ministerie en haar inspectiedienst op meer afstand van elkaar moeten komen te staan.
Verlies van geloofwaardigheid	Nee	0	Uit de analyse van de onderzoeksresultaten zijn onvoldoende resultaten naar voren gekomen om dit effect aan te tonen.
Verloop in functies	Nee	0	Uit de analyse blijkt dat er voorlopig geen verloop in functies is als gevolg van de bezuinigingen. De bezuinigingen zijn nog te recent waardoor tot nog toe onduidelijk of en zo ja hoeveel werknemers er

			weg moeten.
Veranderde zienswijze	Ja	6	Bij alle organisaties – behalve Bureau REACH – is de zienswijze met betrekking tot de samenwerking veranderd als gevolg van de bezuinigingen. Deze veranderde zienswijze heeft voornamelijk betrekking op de toekomstig in te zetten capaciteit bij de uitvoering van REACH en wat de organisaties door de bezuinigingen nog voor elkaar kunnen betekenen bij de uitvoering van REACH.
Afgenomen moraal	Nee	0	De wil om zich in te zetten voor verbetering van de samenwerking lijkt door de bezuinigingen niet afgenomen te zijn. Elke betrokken organisatie geeft aan dat zij het belangrijk acht om zich in te zetten voor de samenwerking en de verbetering daarvan. Deze wil komt daarnaast tot uiting doordat alle betrokken organisaties actief deelnemen in sessies om de huidige samenwerking te verbeteren.
Evenredigheid	Nee	0	De huidige bezuinigingen zijn niet op evenredige basis doorgevoerd om conflicten te voorkomen. Het Ministerie van SZW wordt het hardst getroffen. Daarnaast worden de bezuinigingen per organisatie intern gedifferentieerd waardoor een evenredige doorvoering van de bezuinigingen uitgesloten wordt.
Toename conflict	Ja	7	In de onderzochte casus is bij alle organisaties een toename van conflict te zien als gevolg van de bezuinigingen. Deze conflicten zijn onder meer ontstaan door de veranderde zienswijzen en de onevenredige doorvoering van de bezuinigingen.
Inzet reservemiddelen	Nee	0	Uit de analyse van de onderzoeksresultaten zijn onvoldoende resultaten naar voren gekomen om dit effect aan te tonen.

Nu duidelijk is gemaakt welke effecten er zijn opgetreden bij de organisaties binnen het uitvoeringsnetwerk van REACH als gevolg van de bezuinigingen, kan een antwoord gegeven worden op de vraag wat de gevolgen van deze effecten zijn voor de huidige samenwerking. In het theoretische kader is een hypothese gesteld. Op basis van de onderzoeksresultaten kan vastgesteld worden of deze hypothese bruikbaar is. De volgende hypothese is gesteld:

“De eigenschappen van en effecten op organisaties die een periode van organizational decline doormaken, leiden tot ontwijkende/terugtrekkende strategieën waardoor samenwerking negatief beïnvloed wordt.”

Op basis van de onderzoeksresultaten blijkt dat twee van de zeven geanalyseerde organisaties een terugtrekkende strategie hanteren als gevolg van de bezuinigingen. Het Ministerie van SZW en van VWS hanteren een terugtrekkende strategie. Deze conclusie is getrokken op basis van de waargenomen effecten. Beide organisaties zien mogelijkheden tot innovatie binnen de huidige samenwerking en tonen de wil om zich daar voor in te zetten. Daarnaast is er geen weerstand vanuit deze twee organisaties tegen veranderingen binnen de samenwerking en is er deels steun vanuit de top van de organisatie om meer in te zetten op de huidige samenwerking. Echter is bij deze twee organisaties een verminderde deelname te zien als gevolg van een afname van de beschikbare capaciteit door de bezuinigingen. Hierdoor zien de Ministeries van SZW en VWS zich genoodzaakt om meer taken onder mandaat weg te zetten bij het Bureau REACH en het Ministerie van I&M. Hiermee willen beide ministeries hun betrokkenheid zover mogelijk terugdringen zodat zij zich kunnen richten op het uitvoeren van de kerntaken van het eigen ministerie. Voor de overige vijf organisaties kan op basis van de resultaten gesteld worden dat zij een samenwerking bevorderende strategie hanteren.

Om met strategische onzekerheid als gevolg van de bezuinigingen om te gaan, is in het theoretische kader gesteld dat een substantiële groep van betrokken actoren hun strategie op elkaar afstemt. Als strategieën op

elkaar afgestemd zijn, kan een zekere omgeving ontstaan waarin actoren door interactie de juiste informatie krijgen. Hierdoor worden posities en standpunten helder waardoor het mogelijk wordt om besluiten te maken over gezamenlijke actie en het gezamenlijk oplossen van problemen. Echter als één of meerdere actoren voor een terugtrekkende strategie kiest, kan dit leiden tot het uitdoven van interactie en daarmee een beëindiging van de huidige samenwerking.

Op basis hiervan kan gesteld worden dat het hanteren van een terugtrekkende strategie door de Ministeries van SZW en VWS een negatief effect heeft op de huidige samenwerking bij de uitvoering van REACH in Nederland. Doordat zij zich terugtrekken op hun kerntaken en de betrokkenheid zover mogelijk willen terugdringen wordt interactie bemoeilijkt. Volgens bovenstaande is deze interactie juist nodig binnen een proces van samenwerking. Doordat de twee ministeries zich terugtrekken bestaat de kans dat er onzekerheid ontstaat over hun positie, de belangen die behartigd moeten worden en hun standpunt met betrekking tot de uitvoering van REACH.

De geformuleerde hypothese blijkt in de onderzochte casus dus bruikbaar te zijn. Hoewel niet alle betrokken organisaties een terugtrekkende strategie zijn gaan hanteren als gevolg van de bezuinigingen, is dit toch bij twee organisaties zichtbaar. Daarnaast heeft deze terugtrekking een negatieve invloed op de huidige samenwerking wat zichtbaar is in een vermindering van de interactie door zich terug te trekken uit de samenwerking en zich meer te richten op het uitvoeren van kerntaken voor de eigen organisatie.

10.4 Eindconclusie en aanbevelingen

In deze paragraaf wordt op basis van de onderzoeksresultaten een antwoord geformuleerd op de centrale vraagstelling van dit onderzoek. In de inleiding is de volgende centrale vraag geformuleerd:

'Hoe kunnen overheidsorganisaties in het REACH netwerk in de huidige trend van bezuiniging de huidige samenwerking verbeteren in het omgaan met de complexiteit van REACH?'

10.4.1 Eindconclusie

Uit het onderzoek komt naar voren dat zowel in de formele omschrijving van de samenwerking als in de huidige samenwerking bij de uitvoering van REACH in Nederland aan bepaalde voorwaarden voor een effectieve samenwerking onvoldoende invulling is gegeven. Voorwaarden die in de formele omschrijving onvoldoende zijn ingevuld, hebben als resultaat dat deze voorwaarden ook in de huidige samenwerking onvoldoende zijn ingevuld en daardoor niet tot uiting komen. Hierin kan de oorzaak liggen dat de huidige samenwerking niet goed verloopt. Kortom, gebleken is dat de huidige vorm van samenwerken onvoldoende functioneert en dat de formele wijze van samenwerken uit 2007 niet meer geheel toepasbaar is op de situatie anno 2011. Een proces van samenwerken is kwetsbaar en ontwikkeld zich in de tijd en moet daarom op regelmatige basis op de situatie aangepast worden. Om de huidige samenwerking in deze tijd van bezuinigingen te verbeteren is het daarom nodig om tijd in te ruimen om te onderhandelen over de (nieuwe) inhoud en verdere invulling van de vijf gestelde voorwaarden. Betrokken organisaties dienen het samenwerkingsproces te respecteren en moeten hun aandacht blijven focussen op de inhoud van de vijf dimensies. Door de aandacht hierop te blijven focussen kan de samenwerking aangepast worden als de situatie daar om vraagt.

Naast deze onvoldoende invulling van de voorwaarden voor een effectieve samenwerking, vormen de ingezette bezuinigingen ook een bedreiging voor de huidige samenwerking. Door de bezuinigingen zijn er een aantal effecten opgetreden binnen de betrokken organisaties. Een aantal van deze effecten zijn positief te noemen omdat zij wijzen op samenwerkingsbevorderend gedrag van de betrokken organisaties. Toch zijn er ook een aantal effecten, welke een negatieve werking op de samenwerking hebben. Zo is er een toename van conflicten te zien en is er sprake van centralisering. Het effect van centralisering speelt de grootste rol in de bedreiging. Door een afname van de capaciteit als gevolg van de bezuinigingen, zien enkele organisaties binnen het uitvoeringsnetwerk van REACH zich genoodzaakt om de betrokkenheid bij de uitvoering van REACH zoveel mogelijk terug te dringen. Uitvoeringstaken die uit REACH voortvloeien worden zoveel mogelijk onder mandaat weggezet en er vindt een terugtrekking plaats op het uitvoeren van de kerntaken van de eigen organisatie. De betrokkenheid bij de samenwerking loopt hierdoor terug, waardoor er negatieve effecten ontstaan. Dit uit zich

onder meer in een vermindering van de interactie, het gezamenlijk nemen van besluiten en het gezamenlijk bepalen van standpunten en posities bij de uitvoering van REACH in Nederland. Om de samenwerking te verbeteren is het van belang dat de strategieën van organisaties binnen het uitvoeringsnetwerk van REACH op elkaar afgestemd worden.

10.4.2 Aanbevelingen

Op basis van de resultaten van dit onderzoek worden de volgende aanbevelingen gedaan ten behoeve van het verbeteren van de samenwerking bij de uitvoering van REACH:

1. In dit onderzoek zijn vijf voorwaarden toegepast om aan te geven op welke punten de samenwerking verbeterd kan worden. Daarbij is gesteld dat een invulling van deze voorwaarden geen garantie geeft voor positieve uitkomsten maar, dat het wel kan bijdragen aan het bereiken daarvan. Aanbevolen wordt om de vijf onderzochte voorwaarden en de resultaten daarvan te gebruiken bij verdere besprekingen over de toekomstige vorm van de huidige samenwerking bij de uitvoering van REACH.
2. Gedurende dit onderzoek is gebleken dat de gemaakte collectieve werkafspraken, die sturing geven aan de samenwerking bij de uitvoering van REACH, niet bij iedereen bekend zijn en niet door iedereen gekend worden. Oorzaken hiervoor zijn vele personele wisselingen, te weinig historisch besef en een gebrek aan capaciteit. Daarom wordt aanbevolen dat bij personele wisselingen een goede kennisoverdracht plaatsvindt en dat daar ook tijd voor vrij gemaakt wordt. Hierdoor kunnen nieuwe medewerkers de gemaakte afspraken eigen maken en kan een juiste toepassing van de afspraken gecontinueerd worden. Verder is gebleken dat gemaakte afspraken vaak verouderd zijn en niet meer van toepassing zijn in de huidige situatie. Daarom wordt aanbevolen om een structuur van monitoring binnen de huidige samenwerking te implementeren. Door halfjaarlijkse of jaarlijkse monitoring, kunnen gemaakte afspraken tussentijds op een eventueel veranderde situatie aangepast worden en kan bekeken worden of gemaakte afspraken haalbaar zijn.
3. In dit onderzoek is gebleken dat van uit de verschillende organisaties het belangrijk wordt geacht om meer aandacht te besteden aan de relationele en sociale aspecten binnen de huidige samenwerking. Er is momenteel geen of te weinig invulling van deze aspecten binnen de huidige samenwerking. Aanbevolen wordt om het belang van deze relationele en sociale aspecten kenbaar te maken binnen de huidige samenwerking. Door het toepassen van competenties gericht op het aangaan van sociale relaties of het onderhouden daarvan, kan er een verbetering van de samenwerking plaatsvinden.
4. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de oorzaak voor het niet na (kunnen) komen van afspraken voornamelijk ligt in een gebrek aan capaciteit. Hierdoor wordt het vertrouwen negatief beïnvloed. Als gevolg van de bezuinigingen is de verwachting dat deze capaciteit extra zal afnemen. Aanbevolen wordt om een inventarisatie te maken van de toekomstig beschikbare capaciteit. Op basis van deze inventarisatie kunnen de uitvoerende taken aangepast worden op de beschikbare capaciteit. Daarbij kan voorrang worden gegeven aan het uitvoeren van de meest prioritaire taken binnen REACH. Indien de 'workload' wordt aangepast op de beschikbare capaciteit, is men beter in staat om afspraken na te komen, waardoor het vertrouwen positief beïnvloed kan worden.
5. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat als gevolg van de bezuinigingen een aantal organisaties een terugtrekkende beweging maken. Door een afname van de capaciteit trekken zij zich terug op de uitvoering van hun kerntaken. Hierdoor ontstaan onzekerheden binnen de huidige samenwerking die een bedreiging vormen voor de toekomstige samenwerking. Aanbevolen wordt om de huidige sessies om de samenwerking te verbeteren voort te zetten. Belangrijk daarbij is een blijvende actieve deelname en inbreng van alle betrokken organisaties. Door deze interactie in stand te houden, wordt zekerheid gecreëerd over de veranderde posities en standpunten van betrokkenen als gevolg van de bezuinigingen. Hierdoor ontstaat een zekere omgeving waarin men gezamenlijk besluiten kan nemen voor het verbeteren van de huidige samenwerking.

LITERATUURLIJST

- Arbeidsinspectie (2011), *Organisatie*, [<http://www.arbeidsinspectie.nl/organisatie/>], 14 april 2011
- Bozeman, B., Slusher, E.A., (1979), *Scarcity and environmental stress in public organizations: a conjectural essay*. *Administration and society*, 11: 335-356.
- Cameron, K.S., Whetten, D.A., Kim, M.U., (1987), *Organizational dysfunctions of decline*, *The Academy of Management Journal*, 30: 126-138.
- Helpdesk REACH (2007), *REACH algemeen*, [<http://stoffen-info.nl/onderwerpen/reach/leidraad/virtuele-map/reach-algemeen/#pagina-body>], 7 februari 2011
- Jong, S., de & Westra, J., & Blansch, K., Le & Guldener, V., van & Rings, I., & Fleurke, F., & Nijsen, A., (2011). *Drie jaar uitvoering REACH in Nederland (2007 – 2010)*. Den Haag: Bureau KLB.
- Koppenjan, J., Klijn, E.H., (2004), *Managing uncertainties in networks*. London: Routledge.
- Kotlarski, J. and I. Oshri (2005). Social ties, knowledge sharing and successful collaboration in globally distributed system development projects. *European Journal of Information Systems* 14: 37-48.
- Kwisthout, J.K., Swart, A., Woldendorp, H.E. (2009) *De Uitvoeringswet REACH: stof tot nadenken over de uitvoering van Europese verordeningen*, [<http://www.bureauklb.nl/content/downloads/documents/DeUitvoeringswetREACH.pdf>], 7 februari 2011
- K+V Rapport, (2011), *Samenwerking REACH tussen de departementen*, Arnhem: Bureau K+V.
- Levine, C.H., (1978), *Organizational decline and cutback management*. *Public Administrative Review*, 38: 316-325.
- MMG Rapport, (2007), *De interdepartementale ondersteuningsstructuur t.b.v. de uitvoering van EU verordeningen REACH en CLaP door de lidstaat Nederland*. Den Haag: MMG Advies.
- Mone, M.A., McKinley, W., Barker, V.L., (1998), *Organizational decline and innovation: A Contingency Framework*. *The Academy of Management*, 1: 115-132.
- Osch, W. van & Wiel, H. van der (2001). *Competent communiceren: handboek voor de professional.*, Van Gorcum: Assen.
- Provan, K.G., Kenis, P. (2007). *Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18: 229-252.
- RIVM, (2010), *Wat is REACH?*, [<http://www.rivm.nl/rvs/wet/reach/>], 7 februari 2011
- RIVM rapport 320015004, (2010), *Prioritering in processen van de Europese stoffenwetgeving REACH en CLP*, Bilthoven: RIVM.
- Teisman, G., Buuren, A., van, Gerrits, L. (2009) *Managing Complex Governance Systems: Dynamics, Self-Organization and Coevolution in Public Investments*. New York: Routledge.
- Thiel, S., Van, (2007), *Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.

Thomson, A.M., Perry, J.L. (2006). *Collaboration processes: Inside the Black Box*. Public Administration Review: 20-32.

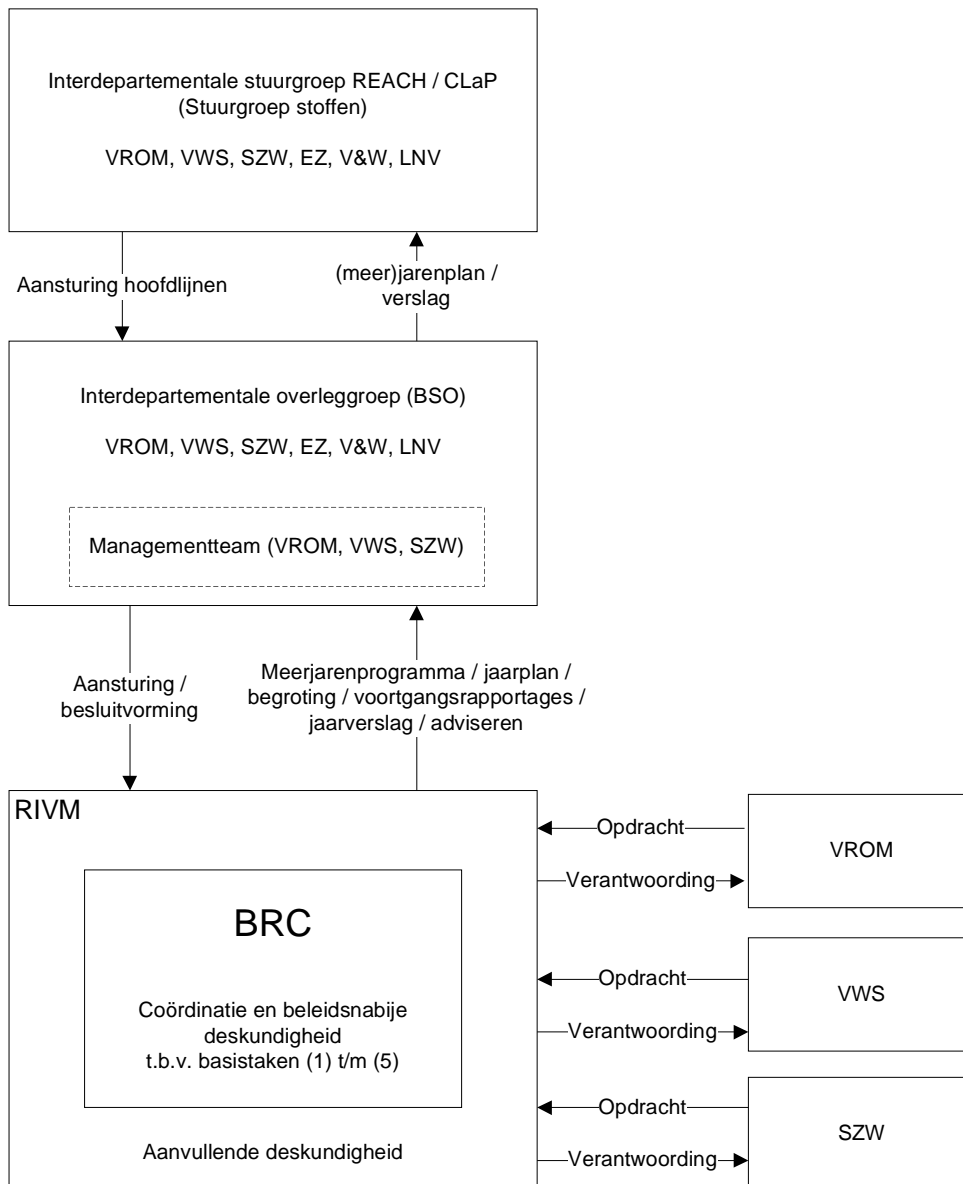
Verordening (EG) nr. 1907/2006: L396/7, (2006), *REACH verordening*, Publicatieblad van de Europese Unie.

VROM Inspectie (2011), *Organisatie*, [<http://www.vrominspectie.nl/organisatie/>], 14 april 2011

Whetten, D.A., (1980), *The Organizational Life Cycle: Issues in the Creation, Transformation, and Decline of Organizations*. London: Jossey-Bass Publishers.

Bijlage 1

Schematisch overzicht interdepartementale aansturing – en besluitvormingsstructuur



Bijlage 2

Respondentenlijst en gebruikte documentatie

Organisatie	Aantal
Ministerie van Infrastructuur en Milieu	2
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	2
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	1
RIVM Bureau REACH	2
VROM Inspectie	2
Arbeidsinspectie	2
Nieuwe Voedsel en Warenautoriteit	1
Totaal	12

Geraadpleegde documentatie:

Bureau KLB (2011), *Evaluatierapport 'Drie jaar uitvoering REACH in Nederland (2007-2010)*, Den Haag

Bureau KplusV (2011), *Samenwerking REACH tussen de departementen*, Den Haag.

Staatscourant (2007), *Instellingsbesluit Bureau REACH*, Den Haag.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2007), *Uitvoeringsorganisatie REACH en interdepartementale samenwerking*, Den Haag.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2009), *Jaarrapportage Handhaving REACH en EU-GHS 2008*, Den Haag

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2010), *Jaarrapportage Handhaving REACH en EU-GHS 2009*, Den Haag

MMG Advies (2007), *De interdepartementale ondersteuningsstructuur t.b.v. de uitvoering van EU-verordeningen REACH & CLap door de lidstaat Nederland: Eindrapportage*, Den Haag

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, *RIVM Rapport: Prioritering in processen van de Europese stoffenwetgeving REACH en EU GHS*, Bilthoven.

VROM Inspectie, Arbeidsinspectie, nieuwe Voedsel en Warenautoriteit (2007), *Handhaving van REACH: Hoe is dat geregeld?: Samenvatting van de handhavingsstrategie REACH 2008-2009*, Den Haag.

VROM Inspectie, Arbeidsinspectie, nieuwe Voedsel en Warenautoriteit (2009), *Handhavings- en sanctiestrategie REACH en EU-GHS: verminderde toezichtlast door effectief en efficiënt handhaven*, Den Haag.

VROM Inspectie, Arbeidsinspectie, nieuwe Voedsel en Warenautoriteit (2009), *Samenwerkingsovereenkomst Handhaving REACH en EU-GHS*, Den Haag.

VROM Inspectie, Arbeidsinspectie, nieuwe Voedsel en Warenautoriteit (2009), *Update Handhavingstrategie REACH*, Den Haag.

Wet Milieubeheer (1979), *Hoofdstuk 9 Stoffen en Producten*, Den Haag.