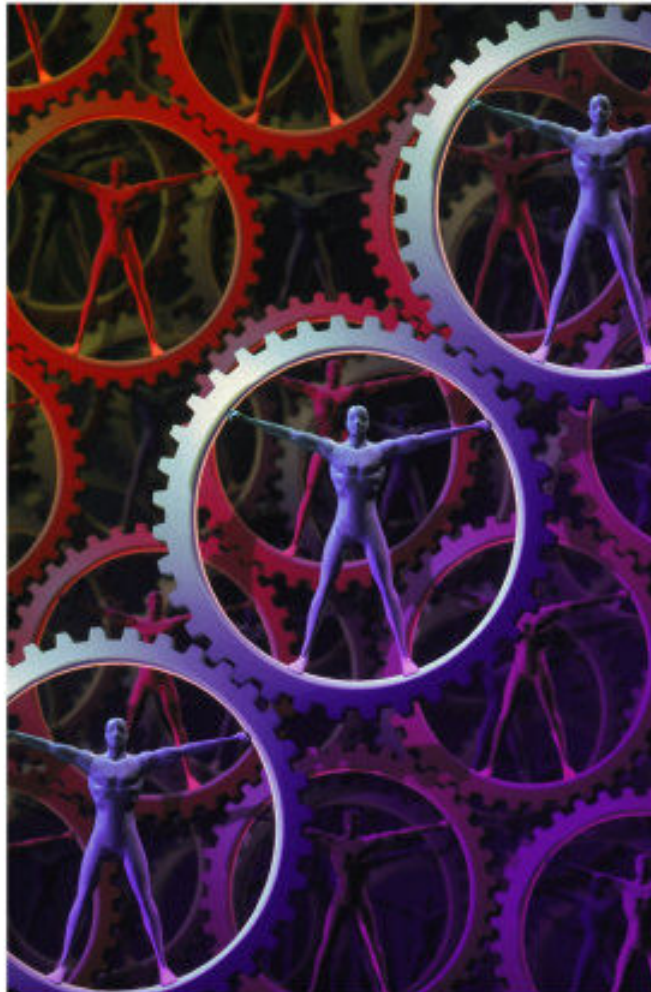


## Samenwerken in toezicht

*Een onderzoek naar de invloed van interorganisatorische relaties op de vormgeving van toezicht*



B.P. van Dam

Erasmus Universiteit Rotterdam

Parttime Master Bestuurskunde

Begeleider: Dr. V.M.F. Homburg

Tweede lezer: Dr. H.J.M. Fenger

Datum juli 2009



## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



### Samenvatting

Dit onderzoek heeft de samenwerking tussen de vijftien rijksinspecties tot onderwerp.

De beleidsopvattingen van de laatste jaren over toezicht is dat dit effectiever dient plaats te vinden. Door meer eigen verantwoordelijkheid voor het toezichtsveld met zo min mogelijk belasting of toezichtslast door de inspecties

Met toezichtslast worden de administratieve lasten, uitgedrukt in kosten, bedoeld die een organisatie besteedt aan het leveren van informatie aan toezichthouders.

Deze uitgangspunten zijn geconcretiseerd in een opdracht tot samenwerking tussen de rijksinspecties. De coördinatie van deze samenwerking is in handen van de, in 2006 hiertoe opgerichte, Inspectieraad.

Dit impliceert dat effectiever toezicht kan worden gerealiseerd door samenwerking tussen de rijksinspecties. Dit verband is de basis voor dit onderzoek waarbij niet alleen de voorwaarden worden gezocht voor, maar ook de vorm waarin, samenwerking tussen rijksinspecties mogelijk is en daarbij ook leidt tot effectiever toezicht. Kortweg: onder welke condities leidt samenwerking tot een effectievere wijze van toezicht?

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van een literatuurstudie en een vergelijkende casestudie, aangevuld met interviews

De aangetroffen condities zijn in twee categorieën onder te brengen. In de eerste plaats de condities die algemeen van toepassing zijn voor interorganisatorische samenwerking: noodzaak, wederzijds voordeel, stabiliteit, efficiëntie, legitimiteit, kennisdeling en professionalisering en tenslotte de toezichtstijl. Daarnaast zijn tijdens dit onderzoek condities ontdekt die specifiek zijn voor de samenwerking tussen rijkstoezichthouders: ministeriële verantwoordelijkheid, departementale beleidsintensiteit en wet- en regelgeving.

Vooraf deze laatste categorie condities blijkt van doorslaggevend belang óf en zo ja, in welke mate samenwerking tot stand komt. Wanneer zij dominant aanwezig zijn, dan zal het minder waarschijnlijk zijn dat samenwerking plaatsvindt.

De invulling van de algemene condities is sterk afhankelijk van de vorm waarin de samenwerking plaatsvindt. Vooral de aanwezigheid van een coördinerend orgaan binnen het samenwerkingsverband, zo blijkt uit de casestudies, is hierbij van grote invloed. Dit orgaan biedt niet alleen een platform waarbinnen problemen als *domain similarity*' (Benson, 1975; Gillespie & Perry, 1975; Levine & White 1961; Van de Ven, 1976) kunnen worden opgelost. Ook met betrekking tot het wederzijds voordeel dat betrokken deelnemers aan de samenwerking onttelen blijkt een structuur, vanwege een regulerende werking, een toegevoegde waarde te hebben. Daarnaast biedt een dergelijk platform de mogelijkheid voor het institutionaliseren van kennisdeling en professionaliteit.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



Ten aanzien van de vraag of samenwerking ook leidt tot effectiever toezicht moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat een eenduidige definitie voorzien van meetbare indicatoren voor dit begrip ontbreekt. Dit heeft er toe geleid dat voor dit onderzoek gebruik is gemaakt van een uit de beleidsstukken van de afgelopen tien jaar samengestelde definitie.

De onderzochte beleidsstukken spreken over effectief toezicht wanneer wordt voldaan aan de volgende kenmerken: dominantie van de ministeriële verantwoordelijkheid, domeingerichte ketenaanpak, expertisebundeling en professionalisering, met een minimale toezichtslast en horizontale publieke verantwoording, zij het met verticale toezichtverhoudingen.

Op basis van de resultaten uit de casestudies laat het onderzoek zien dat voor het bewaken van deze kenmerken de vorm waarin de samenwerking plaatsvindt wederom van groot belang is. Eveneens valt op dat de meest gunstige resultaten worden bereikt met de aanwezigheid van een coördinerend orgaan in die samenwerking.

Dit leidt tot de conclusie dat samenwerking, mits de condities en de kenmerken van effectief toezicht in de samenwerkingsvorm voldoende worden bewaakt, leidt tot effectiever toezicht. Echter met dien verstande dat ministeriële verantwoordelijkheid, departementale beleidsintensiteit en wet- en regelgeving vooraf bepalen of samenwerkingsinitiatieven wel kunnen plaatsvinden.

Tijdens het onderzoek werd een andere complicerende factor zichtbaar die, zij het niet als conditie, van invloed is op de samenwerking tussen de inspecties. Vanaf de start van de opdracht aan de Inspectieraad zijn beleidsdoelen toegevoegd die nog meer de nadruk leggen op efficiëntie.

Dit blijkt van grote invloed te zijn geweest op de gekozen samenwerkingsvorm van een federatief verband gecombineerd met het werken in *'joint programs'*. Dit samenwerkingsverband laat zich hierdoor het beste omschrijven als een *'reciprocity model of director interlocks'* (Allen, 1974), ter afwending van omgevingsonzekerheid met een *'collective strategy framework'* (Astley, 1984; Astley & Fornbrun, 1983; Oliver 1988) in de vorm van de toezichtdomeinen als een overlevingsstrategie voor de eigen organisatie(s). De samenwerking blijkt vooral intern gedreven te zijn door de *'motie Ap'troot'* en de bestaansonzekerheid die deze uitspraak van de volksvertegenwoordiging tot gevolg had voor de rijksinspecties.

Op basis van de conclusies uit het onderzoek is het mogelijk om punten aan te reiken die zouden kunnen bijdragen om de kwaliteit van de samenwerking tussen de rijksinspecties te verbeteren.

Een eerste aanbeveling is om de ambiguïteit op te heffen rondom het begrip effectiviteit. Dit begrip dient integraal op rijksniveau te worden gedefinieerd waarbij heldere indicatoren moeten worden benoemd om effectiviteit te meten.

Uit dit onderzoek blijkt dat een geïnstitutionaliseerd samenwerkingsverband als de Inspectieraad niet alleen de condities om samen te werken positief beïnvloedt, maar ook leidt tot het meer volledig invullen van de kenmerken van effectief toezicht. Het verder uitbouwen van deze rol is dan ook een tweede aanbeveling.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



Ten derde verdient het aanbeveling om het spanningsveld tussen samenwerking, wet- en regelgeving, ministeriële verantwoordelijkheid en beleidsintensiteit te onderzoeken. Daar waar dit op basis van de uitkomsten van dat onderzoek mogelijk is, dient de samenwerking te worden geformaliseerd door taakoverdracht. Het is daarbij van belang om halve constructies te vermijden en keuzes maken ten aanzien van *'domain similarity'*.

De domeinen zijn door alle invloeden die daarop zijn uitgeoefend niet langer transparant. Een vierde aanbeveling is dat het goed zou zijn om de domeinen te herdefiniëren als de omgeving voor samenwerking. Het herontwerp, gebaseerd op de derde aanbeveling, zou daarbij gericht moeten zijn op het op elkaar uitlijnen en versterken van bestaande toezichtstructuren.

Toezicht wordt gedeeld met niet-rijkstoezichthouders. Wanneer zij het toezichtdomein domineren zou het aan te bevelen zijn om de inspanning op rijksniveau tot interbestuurlijk metatoezicht te beperken.

De eisen die aan de huidige toezichtverhoudingen worden gesteld zijn ambigu. Het operationaliseren van *"zacht waar het kan en hard waar het moet"* is op zijn minst ondoorzichtig te noemen. Hoewel risicoanalyses een belangrijke bijdrage kunnen leveren, dienen grenzen te worden gesteld aan de horizontale verhoudingen met de toezichtsobjecten. Het benoemen van deze grenzen en het daarmee beschermen van de onafhankelijkheid van de toezichthouder is daarbij essentieel voor effectief toezicht. Toch laat dit de mogelijkheid onverlet om dit op basis van een postmoderne toezichtstijl door middel van *'checks and balances'* vorm te geven.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



### Voorwoord

Een onderzoek naar wat maakt dat toezicht effectief is en hoe dit kan worden bereikt door samenwerking tussen toezichthouders.

Hiermee dacht ik een goed toegankelijk en hanteerbaar onderwerp te hebben gekozen. De praktijk bleek anders. Het schrijven van een thesis en het daarmee voldoen aan de wetenschappelijke lat is niet voor niets de 'meesterproef'.

Tijdens de uitvoering van het onderzoek kreeg ik te maken met een soort van omgekeerde Cruijffiaanse tegeltjeswaarheid: *'leder voordeel heb z'n nadeel.'*

Juist de bekendheid met het onderwerp zorgde er voor dat ik regelmatig pas op de plaats moest maken. Geen gebruik van kennis uit de ervaring zonder dat deze eerst de toets van de wetenschapsbeoefening had doorstaan.

Nu ligt er een product voor u waar ik zelf met plezier op terugkijk. De wijze waarop ik ben gedwongen om op een andere, solide, manier naar mijn eigen werkveld te kijken heeft mij verrijkt. Datzelfde geldt voor de voortreffelijke begeleiding die ik van mijn scriptiebegeleider Vincent Homburg heb mogen ontvangen. Een man die in staat is om op een plezierige manier kennis over te brengen en inzicht te verschaffen. Ook de korte maar inhoudelijk sterke inbreng van Menno Fenger zorgde op het laatste moment net voor dat extra beetje scherpte in het proces.

Ik had het onderzoek niet kunnen uitvoeren zonder de medewerking van mensen die betrokken zijn bij toezicht, van politici tot aan ambtenaren. Door tijd vrij te maken in hun vaak drukke agenda en open te spreken over hun opvattingen over toezicht was ik in staat om de benodigde gegevens te verzamelen. Speciale dank gaat hierbij uit naar Jeroen Staal vanwege zijn bemiddelende rol in de aanvang van dit onderzoek.

Tenslotte maar zeker niet in de laatste plaats, binnen een relatie studeer je nooit alleen. Het vraagt veel tijd en geduld. Niet in de laatste plaats als de frustratie toeslaat. Daarom speciale dank voor mijn rots in de branding Quirine.

Haar onvoorwaardelijke steun en motivatie was een stuwende kracht gedurende de hele studie en speciaal tijdens de 'laatste loodjes'.

Bonne Peter,  
september 2009.



## Inhoudsopgave

<b>HOOFDSTUK 1 Opzet en probleemstelling.....</b>	<b>1</b>
1.1. Inleiding .....	1
1.2. Probleemanalyse.....	2
1.3. Afbakening onderzoek.....	3
1.4. Doel- en vraagstelling.....	4
1.5. Methode van onderzoek.....	7
1.6. Wetenschappelijke relevantie.....	10
1.7. Maatschappelijke relevantie .....	10
1.8. Leeswijzer .....	11
<b>HOOFDSTUK 2 Toezicht.....</b>	<b>12</b>
2.1. Algemeen .....	12
2.2. Opvattingen over toezicht.....	13
2.2.1. De functie van toezicht .....	13
2.2.2. Stijlen van toezicht.....	15
2.3. De ontwikkeling van het toezicht.....	20
2.3.1. Toezicht in de afgelopen tien jaar.....	20
2.4. Kanttekeningen .....	28
2.5. Conclusie.....	31
<b>HOOFDSTUK 3 Conditie en knelpunten van interorganisatorische samenwerking.....</b>	<b>33</b>
3.1. Algemeen .....	33
3.2. Samenwerking tussen organisaties op metaniveau .....	35
3.2.1. Motieven .....	35
3.2.2. Vormen .....	39
3.2.3. Kennisdeling en professionalisering .....	43
3.3. Risico's bij samenwerking tussen organisaties .....	46
3.4. Analyse kader.....	48



## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



<b>HOOFDSTUK 4 Effectiviteit en samenwerking in de praktijk.....</b>	<b>53</b>
4.1. Inleiding .....	53
4.2. Een korte schets van de onderzochte cases.....	53
4.3. De Algemene Doorlichting Rampenbestrijding.....	54
4.3.1. Algemene karakterisering .....	54
4.3.2. Condities van samenwerking.....	55
4.3.3. Effectiviteit van toezicht .....	60
4.4. Het domein Horeca .....	62
4.4.1. Algemene karakterisering .....	62
4.4.2. Condities van samenwerking.....	63
4.4.3. Effectiviteit van toezicht .....	66
4.5. Analyse.....	67
4.5.1. Inleiding .....	67
4.5.2. Casevergelijking .....	67
4.5.3. Condities als voorwaarde voor de strategie.....	71
4.5.4. Aanvullende condities op de bestaande theorie .....	74
4.6. Het begrip effectief toezicht in de praktijk.....	77
4.6.1. Het politieke begrip effectief toezicht.....	77
4.6.2. De operationalisering van het begrip effectief door de Inspectieraad.....	79
<b>HOOFDSTUK 5 Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>81</b>
5.1. Conclusies.....	81
5.2. De onderzoeksvragen .....	84
5.3. Aanbevelingen.....	91
<b>Literatuuroverzicht.....</b>	<b>93</b>
<b>Bijlage 1 Lijst van geïnterviewde personen.....</b>	<b>98</b>



# HOOFDSTUK 1 Opzet en probleemstelling

## 1.1. Inleiding

Stel, u bent eigenaar van een brasserie. Een gezellige horecagelegenheid gericht op een zo breed mogelijke doelgroep. Bezoekers kunnen van een fantastische maaltijd genieten in het restaurantdeel, maar ook een biertje drinken in de bar. U heeft buiten een klein speeltuintje voor de kinderen en op de zaterdagavond is de brasserie een heuse feesttent, bedoeld voor de jeugd uit de wijde omgeving. Roken gebeurt in de aparte rookruimte en sigaretten zijn binnen verkrijgbaar in een automaat.

Afgelopen jaar was het heel druk. Niet door alleen door een gezonde toename van het aantal klanten. Nee, het afgelopen jaar moest u daarnaast veel tijd inruimen om de administratieve lasten op orde te krijgen waarmee u aan de overheid aantoonde dat u ook aan alle wet- en regelgeving voldeed om een horeca gelegenheid te mogen uitbaten.

Dat niet alleen, u werd ook te pas en te onpas 'overvallen' door controleurs en inspecteurs, door *toezichthouders*.

De brandweer, in opdracht van de gemeente, om te controleren of de vluchtwegen en blusmiddelen goed toegankelijk en te gebruiken zijn. Bouw en woningtoezicht, ook van de gemeente, of de aanleg van de rookruimte bouwtechnisch in orde is, een controleur van Buma/Stemra of u ook netjes betaalt voor de muziek en daar was de belastingdienst, klopte uw aangifte wel?

En dan nog de rijkstoezichthouders: De Arbeidsinspectie, neemt uw personeel wel de werk- en rusttijden in acht, wordt er wel veilig gewerkt? Hoeveel toezichthouders heeft u wel niet langs zien komen van die nieuwe inspectie: de Voedsel en Warenautoriteit. Een controleur voor het bewaren en bereiden van het eten, een controleur voor de fruitautomaten, een controleur voor de sigarettenautomaat, een controleur voor de veiligheid van de speeltoestellen in de speeltuin, een controleur voor het rookverbod, een controleur op de zaterdagavond om te zien of er geen alcohol werd verkocht aan minderjarigen en als klap op de vuurpijl een controleur om de kwaliteit van het frituurvet te controleren omdat dit bij hen deel uitmaakte van een project.

Soms meer dan drie controleurs in één week, dan weer een periode niet en dan weer twee op één dag, maar dan wel na elkaar. Wanneer u uitrekent wat het u aan tijd en moeite heeft gekost om de inspecteurs rond te leiden en vragen te beantwoorden en u drukt dat in geld uit, dan wordt u daar niet vrolijk van.

Maar, zo hoorde u kort geleden, deze situatie is veranderd en gaat nog verder verbeteren. De toezichthouders gaan *effectiever* werken en doen dat door te gaan samenwerken. Er gaat maar liefst 25% af van de last die u heeft van het toezicht. Weliswaar van toezichtslast van de rijksinspecties, maar dat is toch al heel wat??



### 1.2. Probleemanalyse

De belangstelling in het onderwerp toezicht heeft met name na 2000 tot veel beleidsinitiatieven geleid. Als gevolg van de Vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam was toezicht een 'hot item'.

De beleidsstukken laten zien dat vanaf 2000 een scala aan opvattingen is ontstaan over wat onder effectief toezicht moet worden verstaan. Het gevolg hiervan is dat in de krappe tien jaar ook de opvattingen over de rol van en de methode waarop rijkstoezicht dient plaats te vinden divers geworden.

Dit betekent dat in de praktijk de verschillende inspecties een verschillende stijl van toezicht hebben ontwikkeld die is gebaseerd op afwijkende opvattingen over wat onder effectief toezicht moet worden verstaan. Tot voor kort kwam daar bij dat de inspecties gescheiden van elkaar opereerden, maar wel vaak gemeenschappelijke toezichtsubjecten hadden. Naast de vaak dubbele toezichtslast die deze methode van toezicht voor de inspectees meebracht, werden zij geconfronteerd met inspecties die op een verschillende manier optraden, van handhavend met behulp van bestuursdwang tot stimulerend en motiverend op basis van gedeelde doelstellingen.

In dit gebrek aan eenheid in het optreden van de inspecties speelt de afwezigheid over een uniforme opvatting over wat onder effectief toezicht moet worden verstaan een centrale rol.

Met het instellen van een Inspectieraad en op basis van de 'Kaderstellende Visie op Toezicht' (2005) werd vanuit de regering gepoogd om niet alleen de opvatting over, maar ook de uitvoering van, effectief toezicht te sturen.

Het begrip effectief blijkt echter moeilijk definieerbaar. Reeds vanaf het moment dat de wens tot samenwerking is uitgesproken, is sprake van secundaire doelen. Daarnaast zijn, vanaf het begin van de samenwerking, doelen, onder het mom van effectiviteit, toegevoegd. Een voorbeeld van een doel dat reeds vanaf het begin aan effectiever toezicht door middel van samenwerking is gekoppeld is het terugbrengen van toezichtslast. Met toezichtslast worden de administratieve lasten, uitgedrukt in kosten, bedoeld die een organisatie besteedt aan het leveren van informatie aan toezichthouders.

Een voorbeeld van een recent toegevoegd doel is dat de doelstelling van effectief toezicht geplaatst is binnen de kaders van het 'Programma Vernieuwing Rijksdienst'. Dit heeft tot gevolg dat effectiever toezicht is gekoppeld aan het tegelijkertijd terugbrengen, met 20%, van de personele bezetting van de inspecties.

Inmiddels zijn na de instelling van de Inspectieraad, een aantal domeinen ingesteld. Hierdoor is het mogelijk om te onderzoeken of de in de 'Kaderstellende Visie op Toezicht' (2005) gedane aanname, dat sprake zal zijn van een toename van effectief toezicht wanneer dit gebeurt op basis van samenwerking, ook kan worden aangetoond. De opdracht tot samenwerking is weliswaar een gegeven, maar om samenwerking een meerwaarde te laten hebben zullen ook de condities die de samenwerking vruchtbaar (kunnen) maken aanwezig moeten zijn.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



Wil een uitspraak kunnen worden gedaan over de mate waarin de effectiviteit van toezicht afhankelijk is van samenwerking tussen de deelnemende toezichtorganisaties, dan zal enerzijds het begrip effectief toezicht moeten worden onderzocht en anderzijds duidelijkheid moeten worden verkregen of condities die noodzakelijk zijn voor interorganisatorische samenwerking zijn ingevuld. Pas dan kan worden vastgesteld óf en zo ja in welke mate een afhankelijke relatie tussen beide bestaat.

### 1.3. Afbakening onderzoek

Dit onderzoek handelt over integraal toezicht op rijksniveau. De focus ligt op de samenwerking tussen de vijftien rijksinspecties in het kader van het 'Programma Vernieuwing Toezicht'. Binnen deze samenwerking is een belangrijke rol weggelegd voor de Inspectieraad.

#### *Eerste niveau van onderzoek*

De Inspectieraad heeft, zoals beschreven in het Instellingsbesluit (Stcrt. 27 februari 2007, nr. 41), van het kabinet de opdracht gekregen om de samenwerking tussen de inspecties gestalte te geven. De Inspectieraad dient bij de uitvoering van deze opdracht de omstandigheden, condities, te creëren waarbinnen deze samenwerking tot stand kan komen.

In het Instellingsbesluit wordt de Inspectieraad opgedragen om principes van goed toezicht op basis van de *Eerste en Tweede Kaderstellende Visie op Toezicht* te bevorderen. De kabinetsreactie naar aanleiding van de *motie Aptroot c.s.* (Kamerstukken II, Vergaderjaar 2005-2006, 29362, nr. 77) vult reeds de vorm in waarbinnen die samenwerking dient plaats te vinden.

De wijze waarop de Inspectieraad de implementatie en het daarbij scheppen van de condities waarbinnen deze van te voren bepaalde vorm van toezicht kan plaatsvinden inricht, vormt dan ook het eerste niveau van onderzoek.

#### *Tweede niveau van onderzoek*

In de tweede plaats wordt op het onderliggend niveau onderzocht hoe de samenwerking feitelijk gestalte wordt gegeven. Samenwerking tussen inspecties is niet nieuw. Het verschil is dat deze samenwerking nu is geïnstitutionaliseerd.

Daarom worden, om inzicht te krijgen in de invloed van de institutionalisering, twee verschillende manieren van samenwerking met elkaar vergeleken. De eerste vorm, die van samenwerking op basis van ad hoc behoeften, kent geen verband met een coördinerend instituut. De tweede vorm, die van samenwerking op basis van domeinen, kent dit verband nadrukkelijk wel.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



Samenwerking werkt niet alleen naar buiten maar ook naar binnen. Het onderliggende niveau richt zich dan ook op de vraag in hoeverre de samenwerking leidt tot de verbetering van de kwaliteit van het toezicht waardoor dit meer effectief is te noemen.

### 1.4. Doel- en vraagstelling

#### *Doelstelling*

Dit onderzoek gaat in op het huidige beleid ten aanzien van toezicht. In deze opvattingen, die uitvoerig in hoofdstuk 2 zullen worden besproken, wordt een verband aanwezig geacht tussen de mate van effectiviteit van toezicht en de mate waarin inspecties samenwerken. De aanname die hierbij wordt gemaakt is dat meer samenwerking ook leidt tot meer effectiviteit. Dit onderzoek richt zich op de validiteit van deze aanname. Kan worden gesteld dat meer samenwerking ook leidt tot meer effectiviteit en zo ja wat zijn dan de variabelen binnen deze begrippen die hierbij van invloed zijn?

De begrippen samenwerking en effectiviteit zijn containerbegrippen die, wil een aanwezig verband kunnen worden aangetoond, eerst meer hanteerbaar moeten worden gemaakt door de bouwstenen of variabelen te benoemen die maken dat kan worden gesproken van samenwerking of van effectief toezicht.

Zo vindt samenwerking immers niet spontaan plaats, eerst dienen voorwaarden of condities te worden ingevuld wil samenwerking een kans van slagen hebben.

Dit onderzoek wil dan ook in de eerste plaats die condities vaststellen die van invloed zijn op samenwerking binnen toezichthoudende organisaties. In de tweede plaats wordt onderzocht welke invloed deze condities hebben op de samenwerking doordat zij in de samenwerking ook leiden tot een grotere effectiviteit van toezicht. Hierbij dient echter wel eerst het begrip effectief toezicht te worden gedefinieerd. Om in dit onderzoek tot een werkzame definitie te kunnen komen dienen de opvattingen over toezicht met betrekking tot de functie van toezicht en de stijl van toezicht te worden onderzocht. Samen met de context van de ontwikkeling van toezicht in de afgelopen tien jaar vormen zij de bronnen waaruit kan worden vastgesteld wat nu onder effectief toezicht wordt verstaan.

In dit onderzoek wordt onderzocht of en hoe inspecties samenwerken. Hoe zij in de samenwerking hun eigen taken behartigen en de mate waarin zij werkwijzen op elkaar afstemmen. Daarbij wil dit onderzoek antwoord geven op vraag hoe de Inspectieraad haar regisserende en coördinerende rol invult bij het scheppen van de condities waarbinnen de interorganisatorische samenwerking moet plaatsvinden. Het onderzoek richt zich daarom op *de wijze* waarop de samenwerking tussen verschillende inspecties op een toezichtonderwerp zijn vormgegeven. Daar waar nog geen sprake is van (optimale) afstemming heeft dit onderzoek tot doel om knelpunten te beschrijven en te analyseren.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



### Doelstelling:

Het is de doelstelling van dit onderzoek om te identificeren onder welke voorwaarden en in welke vorm samenwerking tussen rijksinspecties mogelijk is die daarbij, in de uitvoering, ook leidt tot effectiever toezicht.

### Vraagstelling.

De doelstelling leidt concreet tot de volgende centrale vraagstelling:

### Centrale vraagstelling:

Onder welke condities leidt samenwerking tot een effectievere wijze van toezicht?

Om de centrale vraagstelling te kunnen beantwoorden wordt deze opgesplitst in zeven deelvragen. De deelvragen dienen te worden beantwoord voordat een antwoord op de centrale onderzoeksvraag mogelijk is. De deelvragen behandelen de verschillende aspecten en variabelen die van invloed zijn op het kunnen realiseren van een effectievere wijze van inspecteren. Een aantal van de deelvragen is er eerst en vooral op gericht om de containerbegrippen samenwerking en effectiviteit te kunnen operationaliseren

#### *1. Hoe kan de op rijksniveau gewenste kwaliteit van toezicht, in termen van effectief toezicht, worden gedefinieerd?*

Deze vraag gaat in op het ambitieniveau zoals dat op centraal niveau is vastgesteld. Het onderzoek richt zich hierbij op de vraag, óf en zo ja welke, meetbare indicatoren zijn benoemd waarlangs de kwaliteit van toezicht, als effectief, kan worden vastgesteld.

Hierbij wordt niet alleen onderzocht of deze indicatoren bestaan in beleidsdocumenten, maar wordt daarbij ook de mening en beleving van de politieke, de hoogst ambtelijk verantwoordelijken en van uitvoerenden betrokken. Vanuit de aangetroffen indicatoren en de mening en beleving van de ondervraagden wordt daarbij speciale aandacht geschonken aan de relatie tussen de gekozen samenwerkingsvorm en de gewenste effectiviteit van toezicht.

## **Samenwerken in toezicht**

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



### *II. Welke knelpunten zijn er te benoemen bij het uitvoeren van toezicht?*

Voor de beantwoording van deze deelvraag zal eerst moeten worden onderzocht wat vanuit de theorie wordt verstaan onder de functie van toezicht. Daarnaast zal moeten worden vastgesteld wat op dit moment de opvattingen zijn over het onderwerp 'Toezicht', zowel van de zijde van de politieke opdrachtgevers, i.c. de rijksbestuurders, maar ook vanuit de toezichtpraktijk.

### *III. Welke condities zijn er te identificeren voor samenwerking in toezichtarrangementen?*

De van bovenaf opgelegde samenwerking dwingt de inspecties tot afstemming. Deze deelvraag richt zich op het aangaan van interorganisatorische relaties. Wil samenwerking ook vruchtbaar zijn dan hebben een aantal factoren, condities, een voorwaarde scheppende rol. Indien deze condities niet, of niet geheel, worden ingevuld zal in mindere mate sprake zijn van het ontstaan van een bepaalde vorm van samenwerking of komt samenwerking niet tot stand.

Niet alleen de rol die deze condities spelen in het tot stand komen van de samenwerking maar ook hoe de condities elkaar beïnvloeden wordt onderzocht. Daarnaast wordt door middel van veldonderzoek gezocht naar condities die specifiek zijn voor de samenwerking die plaatsvindt binnen het rijkstoezicht.

### *IV. Welke vormen van samenwerking zijn er binnen toezichtarrangementen te identificeren?*

Hierbij moet worden gedacht aan de vormen van interorganisatorische samenwerking die vanuit de theorie toepasbaar zijn. Ieder samenwerkingsverband kent niet alleen een eigen specifieke vorm, maar vraagt ook om eigen specifieke condities wil deze vorm kunnen bestaan. Het onderzoek richt zich hierbij op de wederzijdse invloed tussen de vorm en de overige condities van de samenwerking.

### *V. Welke knelpunten zijn er te benoemen in de interorganisatorische relaties bij het inrichten van toezichtarrangementen?*

De beantwoording van deze deelvraag start vanuit de theorie waarbij beschreven knelpunten worden gebruikt bij interorganisatorische relaties. Hierbij wordt onderzocht welke knelpunten specifiek zijn voor een mogelijke vorm van samenwerking. Daarna zal dit worden gepreciseerd tot knelpunten die zich voordoen op het gebied van samenwerken binnen de gegeven omstandigheden van de samenwerkende inspecties.

## **Samenwerken in toezicht**

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



*VI. In welke mate wordt voldaan aan de condities om te komen tot samenwerking in toezicht en waarom is gekozen voor deze vorm?*

De beantwoording van *Deelvraag III* schetst het theoretisch kader waarlangs deze deelvraag zal worden beantwoord. Uit de bestaande theorieën over interorganisatorische relaties (IOR) worden de voorwaarden die toepasbaar zijn op de samenwerkingsvorm van de inspecties gehaald. Vervolgens wordt in deze deelvraag bezien in hoeverre deze voorwaarden in het ontwerp zoals dat door de Inspectieraad is vormgegeven zijn ingevuld en welke overwegingen daarbij een rol speelden.

*VII. Welke aanbevelingen zijn er met betrekking tot samenwerking in toezicht te formuleren?*

Deze deelvraag sluit aan op de vorige deelvragen die enerzijds tot functie hebben om te kunnen komen tot het benoemen van voorwaarden voor de gekozen samenwerkingsvorm en anderzijds de functie hebben om knelpunten vast te stellen. Met de beantwoording van de vorige twee deelvragen zal duidelijk moeten worden waar de problemen zich voordoen en wie probleemeigenaar is.

Pas nadat de problemen zijn benoemd, verklaard en geadresseerd is het mogelijk om richtingen te benoemen waarlangs aanpassingen plaats kunnen vinden teneinde de problemen op te lossen.

### **1.5. Methode van onderzoek**

Dit onderzoek heeft een grotendeels inductief karakter. Weliswaar begint dit onderzoek deductief omdat over de onderwerpen toezicht en handhaving reeds veel is gepubliceerd en aansluiting kan worden gezocht bij bestaande theorieën over samenwerkende organisaties. Het deductieve element in de methode van onderzoek is daarmee echter beperkt tot de bestaande theorieën die betrekking hebben op interorganisatorische relaties (IOR).

Bestaande theorieën over de condities die aan de orde zijn bij samenwerking tussen toezichthoudende overheidsorganisaties en die daarbij ook de effectiviteit van het toezicht beïnvloeden ontbreken echter.

Voor het onderzoek naar deze specifieke samenwerking is daarmee de empirie leidend. Op basis van waarneming worden in dit onderzoek veronderstellingen gemaakt over de condities die van invloed zijn op de samenwerking tussen rijkstoezichthouders. Hierna leidt dit tot nieuwe theorievorming waarmee een uitspraak wordt gedaan over de waarschijnlijkheid van het ontstaan van samenwerkingsverbanden in relatie tot de waargenomen condities.



## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



Voor het inductieve deel van dit onderzoek is de informatie verkregen uit twee soorten van bronnen. In de eerste plaats uit interviews en daarnaast uit twee casestudies. Bij de interviews is een driedeling gemaakt.

In de eerste plaats zijn interviews afgenomen bij politiek verantwoordelijken. Middels deze interviews wordt vastgesteld of het begrip '*effectief toezicht*' een (politiek) homogeen begrip is en deze overeenkomt met de in de (beleids)literatuur aangetroffen kenmerken van effectief toezicht. Maar ook of op deze wijze in de opdracht naar de ontwerpers sprake is geweest van een eenduidige, niet ambigue, opdracht.

Een tweede groep van geïnterviewden bestond uit de ontwerpers en beleidsverantwoordelijken voor de toezichtarrangementen. Zij zijn ondervraagd over de doelstellingen waarmee zij de samenwerking hebben opgezet. Daarnaast is hen gevraagd om te beschrijven wat de, naar hun mening, meest effectieve wijze van inrichting van de samenwerking dient te zijn om die doelstellingen te kunnen verwezenlijken. Tenslotte werd hen gevraagd wat de verwachting is omtrent de realisatie van de in het Instellingsbesluit van de Inspectieraad geformuleerde doelstelling.

Tenslotte zijn interviews afgenomen bij betrokkenen op het niveau van uitvoering. Zij zijn ondervraagd over hun ervaringen met samenwerking binnen toezicht. Aandachtspunt hierbij waren de ervaringen van samenwerking met andere inspecties en of hierbij sprake was van wederzijds voordeel.

Het opdelen van de interviewpopulatie in drie segmenten heeft tot doel om op deze wijze inzicht te krijgen in mogelijke verschillen die zich voordoen bij de feitelijke invulling van de samenwerking versus de bedoelingen en de verwachtingen die de samenwerkingsvorm zou moeten vervullen. Daarnaast wordt op deze wijze door middel van triangulatie, vanuit meer dan één bron, al dan niet verificatie van de informatie verkregen.

Voor het uitvoeren van de interviews is geen gebruik gemaakt van een specifieke set van vragen aan de respondenten. Volstaan werd met het van tevoren aangeven wat op hoofdlijnen de interviewonderwerpen waren. In dit semi-gestructureerd interview zijn de interviewonderwerpen afgeleid van de deelvragen van dit onderzoek.

Tegelijkertijd is gewaakt om voldoende ruimte te geven voor informatie op basis van eigen ervaringen van de geïnterviewden. Dit heeft bijgedragen aan een grotere variëteit aan data.

Doordat bij aanvang van dit onderzoek het beeld is dat op het gebied van samenwerking tussen rijksinspecties niet veel literatuurbeschrijvingen beschikbaar zijn, zijn de betrokkenen derhalve op dit punt de grootste informatiebron (Babbie, 1998; Neuman, 2000, Van Engelandorp & Gastelaars 2004 in Van Tiel 2007).

Naast uit de gehouden interviews, is de data afkomstig uit een meervoudige casestudy. De cases dienen om de veronderstelde relatie uit de probleemstelling al dan niet te valideren. Deze veronderstelling gaat uit van een afhankelijkheid dat toezicht slechts als effectief wordt beoordeeld wanneer dit is vormgegeven door (geïnstitutionaliseerde) samenwerking. Door middel van de gekozen cases wordt het onderwerp van effectief toezicht breder benaderd om te bezien of

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



verschillende vormen van interorganisatorische samenwerking ook leidt tot een andere opbrengst in termen van effectief toezicht.

De gekozen methode van het uitvoeren van een meervoudige casestudy dient als bron voor theoretische generalisatie. In dit onderzoek betreft dit de theorie over effectief toezicht door interorganisatorische samenwerking. Met de casestudy worden elementen uit de empirie van toezicht benoemd. De casestudy richt zich hiermee met name op het verbinden van een bepaalde vorm van samenwerking aan de opbrengst (effectiviteit) die hiermee al dan niet wordt bereikt.

Om de vraag te kunnen beantwoorden, of een vorm van samenwerking kan leiden tot effectiever toezicht, worden de twee cases met elkaar vergeleken. De onderzochte cases verschillen sterk in de wijze waarop de samenwerking is aangegaan.

In de eerste case wordt een vorm van niet geïnstitutionaliseerde samenwerking tussen meerdere inspecties onderzocht zonder dat sprake is van opgelegde samenwerking door een coördinerend orgaan.

De tweede case betreft een domein uit de oorspronkelijke lijst van het '*Programma Eenduidig Toezicht*'.

Op deze wijze wordt door middel van de eerste case inzicht verkregen in relaties die het gevolg zijn van behoeften van verschillende organisaties om op bepaalde onderwerpen tot samenwerking te komen waarbij sprake is van sectorale, onderwerp gerelateerde, netwerken (Wamsley, 1985; Laumann & Knoke, 1987; Rhodes, 1988; Hufen & Ringeling, 1990; Marsh & Rhodes, 1992) en door middel van de tweede case op de domeingerichte interorganisatorische relatie als uitkomst van rationele probleemoplossing (Simon, 1957; Jenkins, 1978; Dunn, 1981; Anderson, 1984; Hogwood & Gunn, 1984; Quade, 1989).

Door te kiezen voor een vergelijking tussen twee verschillende manieren van interorganisatorische samenwerking wordt het mogelijk om een uitspraak te doen over de relatie effectief toezicht en de vorm waarin samenwerking plaatsvindt.

Als case illustratief voor samenwerking op basis van een onderwerpgerelateerd netwerk wordt de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding (ADR), waarvoor de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid van BZK verantwoordelijk was, onderzocht. De ADR is inmiddels voltooid waardoor de casestudy het karakter heeft van een ex post onderzoek.

Als case representatief voor de domeingerichte samenwerking wordt het domein horeca geanalyseerd. De inrichting van het domein horeca is weliswaar grotendeels voltooid maar de wijze van uitvoering kent nog ontwikkelmomenten. Hierdoor draagt deze case elementen in zich van een ex ante onderzoek.



### **1.6. Wetenschappelijke relevantie**

Dit onderzoek draagt bij aan inzichten hoe op rijksniveau toezicht wordt vormgegeven. Het verschaft inzicht in de meest recente doelstellingen om toezicht effectief te laten plaatsvinden onder gelijktijdige terugbrenging van de toezichtslast. Het laat, in een omgeving van verschuivende panelen, zien hoe de constante vraag van de bestuurders om te weten in hoeverre wet en regelgeving worden nageleefd wordt vertaald door degenen die met de uitvoering zijn belast.

De huidige politiek heeft vanaf 2000 tot op heden een aantal verschillende visies op toezicht naar buiten gebracht. Na de vuurwerkramp in Enschede lag het accent op direct toezicht en bijna compromisloze handhaving. In de laatste jaren is dit accent verschoven naar het terugbrengen van toezichtslast voor de onderzoekssubjecten.

Dit onderzoek spitst zich toe op deze laatste ontwikkeling waarbij zichtbaar wordt gemaakt hoe de kanteling van de visie op toezicht door beleidsuitvoerders wordt geïnterpreteerd en geoperationaliseerd.

In termen van een bijdrage aan de *'body of knowledge'* op het terrein van de bestuurskunde ligt de focus in de eerste plaats op veranderingen die optreden in de werkwijze van organisaties in de publieke sector die, gedwongen door beleidsbijstelling, op thema's, hun krachten moeten bundelen. Daarnaast worden mechanismen inzichtelijk gemaakt die specifiek van invloed zijn op het al dan niet tot stand komen van samenwerking tussen rijksorganisaties met een toezichthoudend taak

### **1.7. Maatschappelijke relevantie**

Hiervoor is reeds beschreven dat zich een kanteling heeft voorgedaan in het denken over toezicht. Waar eerst het leidende idee was dat de overheid vanuit haar primaat als regulator de vrijheid had om subjecten direct te benaderen is, anno 2009, sprake van een overheid die zich rekenschap moet geven over de last die zij haar subjecten oplegt met de uitoefening van haar toezichthoudende taak. Dit spanningsveld heeft direct te maken met de organisatie van toezicht. In de nieuwe omgeving waarin toezicht zich bevindt kent effectiviteit niet alleen een doelmatigheidscomponent. Naast doelmatigheid is de maatschappelijke vraag over toezicht met name een efficiëntievraag geworden. Vanuit deze context gaat het over het leveren van een zo optimaal mogelijk product tegen zo gering mogelijke kosten. Hierbij is in het nieuwe denken over toezicht een groot deel van de kosten te vertalen in maatschappelijke kosten synoniem aan toezichtslast.

Het resultaat van dit onderzoek is om vanuit deze maatschappelijke opvatting een bijdrage te leveren aan het beeld over de kwaliteit van het toezicht. Met het beschrijven en verklaren van de praktijk van samenwerkende organisaties wordt inzicht gegeven in de verschijnselen en processen die zich daarbij voordoen. Knelpunten of nog niet optimaal ingerichte processen worden benoemd en geanalyseerd. Daar waar mogelijk worden handvatten geboden om een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van toezicht als maatschappelijk relevant proces.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



### 1.8. Leeswijzer

Met dit onderzoek wordt de lezer de mogelijkheid geboden om een beeld te krijgen van hoe toezichthouders vormgeven aan de opdracht om door middel van samenwerking integraal te werken. Naast een theoretische verhandeling over de soorten en principes van goed toezicht, wil het onderzoek verslag doen van de praktische implicaties die een dergelijke fundamentele verandering in werkwijze met zich meebrengt. Het eerste hoofdstuk beschrijft dit onderzoek. Het beschrijft de vraag waar dit onderzoek antwoord op wil geven en de wijze waarop het antwoord tot stand zal komen.

In *Hoofdstuk 2* wordt beschreven welke functies toezicht heeft en welke definities daarover worden gehanteerd.

Vervolgens wordt de uitvoering van toezicht beschreven. Hierbij wordt ondermeer aandacht besteed aan de verschillen in verwachtingen die bij de verschillende betrokkenen bestaan. Binnen deze context komt met name het begrip toezichtlast aan bod. Het hoofdstuk analyseert de acties die hebben geleid tot het besluit om domeingericht toezicht als vorm te kiezen voor effectief toezicht. Naast een chronologisch overzicht worden ook de relevante maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen en de bijhorende actoren beschreven die deze ontwikkeling hebben beïnvloed. Het hoofdstuk sluit af met een opsomming, op basis van de beleidsdocumenten uit de afgelopen tien jaar, van de kenmerken van effectief toezicht.

*Hoofdstuk 3* beschrijft de relevante theorieën die voorhanden zijn op het onderwerp interorganisatorische samenwerking (IOR). In dit hoofdstuk worden de mogelijke samenwerkingsvormen behandeld en worden de condities voor interorganisatorische samenwerking benoemd. Het hoofdstuk sluit af met het analysekader aan de hand waarvan de samenwerking en de effectiviteit van het toezicht worden onderzocht in de casestudies in het volgende hoofdstuk

*Hoofdstuk 4* gaat dieper in op het verband tussen effectiviteit en samenwerking en doet dit vanuit de praktijk. Achtereenvolgens worden met behulp van casestudies twee verschillende vormen van samenwerking binnen toezicht beschreven en geanalyseerd aan de hand van de condities uit hoofdstuk drie. Vervolgens wordt een verbreding gezocht door een stap te maken van de uitvoering van de samenwerking in toezicht naar de strategische overwegingen die daaraan ten grondslag liggen. Dit leidt aan het einde van de analyseparagraaf tot het benoemen van enkele (nieuwe) condities die van invloed zijn op de samenwerking. De laatste paragraaf behandelt het begrip effectief zoals dit in de praktijk van invloed is op de samenwerkingsverbanden in het rijkstoezicht.

In *Hoofdstuk 5* worden de conclusies gepresenteerd die op basis van de casestudies zijn getrokken over de invloed van de condities op de samenwerking tussen rijksinspecties en wordt antwoord gegeven op de vraag of dit leidt tot effectief toezicht. In de tweede paragraaf passeren de deelvragen nogmaals kort de revue en wordt een zo compleet mogelijk antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag. In dit hoofdstuk worden, op basis van conclusies, handvatten geboden die kunnen bijdragen tot het oplossen van de geconstateerde knelpunten.



## HOOFDSTUK 2 Toezicht

### 2.1. Algemeen

Dit hoofdstuk dient om de relevante theorie te identificeren die noodzakelijk is om de onderzoeksvragen zoals die in het vorige hoofdstuk zijn geformuleerd en die verband houden met effectief toezicht te kunnen beantwoorden.

Het gaat hierbij om de deelvragen:

I. *Hoe kan de op rijksniveau gewenste kwaliteit van toezicht, in termen van effectief toezicht, worden gedefinieerd?*

Ten aanzien van deze deelvraag zal in dit hoofdstuk in de eerste plaats worden beschreven wat in de literatuur onder toezicht wordt verstaan. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen wat volgens de auteurs de functie is van toezicht en hoe zij de wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend beschrijven. Vervolgens geeft dit hoofdstuk weer welk beleid de afgelopen tien jaar rondom toezicht is geformuleerd. Hierbij wordt nadrukkelijk gezocht in hoeverre hierbij de term 'effectief toezicht' is geoperationaliseerd. Steeds wordt daarbij aansluiting gezocht met de eerder beschreven literatuur om veranderingen in de beleidsopvatting over effectief toezicht te kunnen duiden.

II. *Welke knelpunten zijn er te benoemen bij het uitvoeren van toezicht?*

Met de beantwoording deze vraag vanuit de theorie wordt in dit hoofdstuk inzichtelijk gemaakt waarom de wijze van uitvoering van toezicht een punt van discussie is.

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zullen de belangen van de verschillende actoren die bij dit onderwerp betrokken zijn moeten worden besproken. Dat het hier niet om een statische situatie gaat, maar om een discussie die volop in beweging is, blijkt uit de veranderende opvattingen die elkaar de afgelopen jaren op dit terrein hebben afgewisseld.

Centraal thema in die discussie, die in het afgelopen jaar verder is verscherpt, is het begrip 'toezichtslast'.

De oorsprong van toezichtslast, maar ook hoe toezichtslast wordt ervaren en in hoeverre er een relatie bestaat tussen effectiviteit en de hoeveelheid toezichtslast, zal bij de beantwoording van deze deelvraag aan de orde komen.

Om een antwoord te kunnen geven op beide vragen zal een beeld moeten worden verkregen over wat onder toezicht wordt verstaan en wanneer *naar de mening* van de betrokken sprake is van effectief toezicht. In de volgende paragrafen van dit hoofdstuk zal daarom allereerst worden ingegaan op het begrip toezicht en zullen de verschillende relevante theorieën die

## **Samenwerken in toezicht**

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



op dit onderwerp van toepassing zijn worden behandeld. Vervolgens zal door middel van een chronologisch overzicht een overzicht worden gegeven hoe de perceptie over de rol van toezicht in de afgelopen tien jaar is veranderd. Immers met die veranderende rol is de opvatting over wanneer toezicht effectief eveneens gewijzigd.

## **2.2. Opvattingen over toezicht**

### **2.2.1. De functie van toezicht**

Toezicht op de naleving van regelgeving is zo oud als dat er samenlevingsverbanden zijn waarbinnen regelgeving wordt geformuleerd (In 't Veld e.a. 1998). Deze, in tijd, constante aanwezigheid van toezicht vanaf het moment dat sprake is van een, op basis van regelgeving, georganiseerde samenleving geeft aan dat aan toezicht sterke en constante behoeften ten grondslag liggen.

Deze redenen voor toezicht worden door sommige auteurs dan ook wel beschreven als archetypisch van aard.

De functies van toezicht zijn geen condities voor samenwerking die tot effectiever toezicht leiden. De functies van toezicht maken het echter mogelijk om het toezicht kunnen positioneren en daarbij een uitspraak kunnen doen of toezicht doelmatig of effectief is.

In de eerste plaats moet, in hun opvatting, toezicht invulling geven aan de behoefte aan eerlijke marktverhoudingen. De tweede behoefte aan toezicht wordt omschreven als een maatschappelijke behoefte aan voorspelbaarheid en zekerheid. Tenslotte dient toezicht, zo betogen zij, om de behoefte van bestuurders aan een 'vergrootglas' in te vullen (Doctors van Leeuwen 2002). Toezicht bewaakt derhalve de grotere publieke waarden en stelt deze boven de private belangen (Sparrow 2000).

#### *Bewaken van fair play*

In het algemeen kan worden gesteld dat toezicht een brede maatschappelijke functie als bewaker van 'fair play' vervult (Doctors van Leeuwen 2002).

Worden de drie hierboven beschreven functies van toezicht nader bestudeerd, dan valt op dat de laatste functie anders is van benadering. De rol van vergrootglas in dienst van de bestuurder geeft aan dat het gaat om het uitvoeren van taken in opdracht van de overheid. Het is de bestuurder, de overheid, die de verantwoordelijkheid voelt en die toezicht, in zijn opdracht en onder zijn verantwoordelijkheid, laat uitvoeren. Hiermee is toezicht gepositioneerd als een middel dat ten dienste staat om verantwoordingsinformatie te verkrijgen ten behoeve van de overheid.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



### *Dwingen tot naleven van regels*

Toezicht neemt echter niet alleen waar. Toezicht biedt, als uitvoering van staatsmacht, de mogelijkheid om in te grijpen, te interveniëren. Toezicht is in essentie wettelijk gelegitimeerde beïnvloeding van het gedrag van een rechtspersoon ten einde een maatschappelijk gewenst handelingenpatroon beter te bereiken (Mertens 2006).

Met handhavende instrumenten dient een toezichthouder waargenomen afwijkingen in de norm weer terug te brengen in overeenstemming met de regelgeving (Sparrow 2000). Uiteindelijk bewaken toezichthouders voor de samenleving kwaliteit, treden zij op tegen misstanden en pogen zij misstanden en rampen en daarmee politieke schandalen te voorkomen (Knaap e.a. 2002). Dit element van toezicht gedomineerd door handhaving heeft gedurende een lange periode het denken over toezicht gedomineerd (Mertens 2002).

### *Gelijke rechtsbedeling*

De toevoeging van het element handhaving aan de drie hierboven beschreven functies van toezicht maakt dat nog wel aandacht moet worden besteed aan een verder element waaraan toezicht moet voldoen.

Het bewaken van 'fair play', in dienst van de overheid en voorzien van staatsmacht om te interveniëren vraagt er namelijk om dat het veld waarop die staatsmacht wordt toegepast wordt beschermd tegen al te enthousiaste overheidsbemoediging en willekeur. Daarom dienen alle objecten onder toezicht aan eenzelfde benadering te worden onderworpen. In juridische termen: er dient sprake te zijn van een gelijke rechtsbedeling (Mertens 2002).

De opvatting om toezicht te zien als bewaker van 'fair play', bekleedt met staatsmacht om te interveniëren, kent daarnaast de functie van het verschaffen van vertrouwen in de overheid. Een opvatting die reeds in de eerste helft van de 20<sup>e</sup> eeuw werd beschreven en ook wel het accountantstoezicht wordt genoemd:

*"De toezichthouder moet regelmatig laten zien dat hij onbevangen is en wat niet goed is aan de kaak stelt. Het vertrouwen heeft dus ook betrekking op de toezichthouder: De toezichthouder moet door het publiek vertrouwd worden als noodzakelijke voorwaarde om mededelingen over de werking van een bepaald systeem te 'vertrouwen'. In deze optiek wordt de bestaansgrond van het toezicht vanwege de overheid gelegd bij de werking die het systeem heeft voor de burger en de samenleving. Niet dus bij het belang voor de onderneming of de instelling"* (Limperg 1932).

De inhoudelijke benadering kan echter alleen worden toegepast wanneer recht kan blijven worden gedaan aan het hierboven vermeldde principe van gelijke rechtsbedeling.

De inhoudelijke benadering met borging van het principe van gelijke rechtsbedeling is een thema dat direct te maken heeft met het antwoord op de vraag wat onder effectief toezicht dient te worden verstaan.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



### *Good Governance*

Het idee, van een overheid die op een evenwichtige manier de naleving van de regelgeving bewaakt, is terug te vinden in de opvattingen over *'good governance'* waarbij sprake is van een evenwichtig besturingsmodel waarin de verhoudingen (arrangementen) waaronder sturing plaatsvindt en de gewenste producten tot stand komen zijn vastgesteld en de posities met betrekking tot verantwoording en toezicht duidelijk zijn uitgewerkt (Borghouts 2002).

Tenslotte kent toezicht een eigen functie in de beleidscyclus. De toezichthouder neemt waar wat er van het voorgenomen beleid in de praktijk terecht komt. Toezicht is daarmee een verbindende schakel tussen beleid en uitvoering en kent daarmee een eigen sturende positie (Bekkers, Homburg en Ringeling, 2002).

### *Synopsis*

Terugkomend op de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag dient effectief toezicht de functie te hebben van een onafhankelijke bewaker van de spelregels die daarbij, als verlengstuk van de overheid, de mogelijkheid heeft om corrigerend op te treden wanneer de regels niet worden nageleefd. Tegelijkertijd moet er sprake zijn van een gelijke behandeling in gelijke gevallen. Hier doet zich echter een knelpunt voor in de vorm van een paradox tussen dit principe van gelijke rechtsbedeling en *'good governance'* op basis van een evenwichtig besturingsmodel.

Effectief toezicht dient daarnaast een bijdrage te leveren aan de beleidscyclus. Het controleert niet alleen de naleving van de regelgeving maar geeft ook feedback naar de beleidsmakers over de praktische haalbaarheid van het door hen ontwikkelde beleid.

### **2.2.2. Stijlen van toezicht**

De meeste definities van toezicht beschrijven niet zozeer de functie van toezicht, zoals hierboven behandeld, maar richten zich op de *wijze waarop* toezicht plaatsvindt. Een voorbeeld hiervan is dat in Nederland voor het begrip toezicht in de meeste publicaties de definitie wordt gebruikt zoals die door de Algemene Rekenkamer is geformuleerd:

*"Het verzamelen van informatie over de vraag of een zaak of handeling aan de daaraan gestelde eisen voldoet, het vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren"* (1998).

Een observatie die in de literatuur wordt gemaakt is dat het uitvoeren van toezicht, volgens sommige auteurs, een neveneffect teweegbrengt bij het toezichtveld.

Braithwaite, Murphy en Reinhart (2007) poneren met hun *'Motivational posturing theory'* dat dit effect kan worden omschreven als het bewaren van een zekere afstand door de inspectee ten opzichte van de (inspecterende) autoriteit. De



## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



bewaarde afstand heeft, volgens deze theorie, tot gevolg dat de inspectee zijn prestaties op een zodanige wijze aan de toezichthouder zal vertellen dat dit hem vrijwaart van een negatieve (corrigerende) reactie.

De reactie van de inspectee zou terug te voeren zijn op de stelling dat autoriteiten eisen stellen aan burgers die hun individuele vrijheid bedreigen. Een dergelijke houding staat op gespannen voet met de effectiviteit van toezicht. Immers wanneer de toezichthouder een rad voor ogen wordt gedraaid is deze niet meer in staat om tot (effectieve) oordeelsvorming te komen.

De stijl waarin inspecties hun onderzoek uitvoeren heeft hier direct mee te maken. De mate waarin een toezichtsobject toezicht als een bedreiging ervaart heeft te maken met de positie die de toezichthouder kiest in het contact met het toezichtveld: de toezichtstijl.

De werkwijzen waarvan de toezichthouders zich bedienen zijn, op basis van de literatuur, onder te verdelen in een drietal stijlen. De stijlen worden hier ideaaltypisch beschreven. In de praktijk zijn, zoals ook later in dit onderzoek zal blijken, veelal mengvormen van deze werkwijzen aan de orde.

### *Klassiek toezicht*

In de vorige paragraaf is gesproken over een mechanische wijze om naar het begrip toezicht te kijken. Hierbij is de definitie gebruikt die door de Algemene Rekenkamer over toezicht is geformuleerd. Deze definitie hanteert een vergelijking tussen vooraf vastgestelde (beleid)doelen, zoals die bijvoorbeeld in wetgeving zijn vastgelegd, met de daarmee beoogde effecten. Dit biedt de toezichthouder het kader waarbinnen hij zijn taak dient uit voeren. Het (negatieve) verschil tussen beiden is de opdracht aan de toezichthouder om te interveniëren.

Deze toezichtstijl die zich kenmerkt door een verticale relatie tussen toezichthouder en toezichtsobject wordt de klassieke stijl van toezicht genoemd (Zeef 1994). De klassieke toezichtstijl laat zeer weinig ruimte voor eigen invulling door de toezichthouder. Het toezichtsobject wordt in deze stijl gedwongen tot naleving. De wet- en regelgeving dient immers volledig te worden toegepast.

Dit betekent dat vanuit de kant van de toezichthouder sprake is van “een ‘wil tot weten’ en een daarop gebaseerde honger naar informatie en kennis” (Bekkers 1994 in Bekkers, Homburg en Ringeling 2002 p. 4) ofwel in huidige termen: van een aanmerkelijke toezichtslast.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



### *Modern toezicht*

Een tweede toezichtstijl is het modern toezicht (Zeef 1994). Modern toezicht is het gevolg van een toegenomen complexiteit binnen het onderwerp waar het toezicht op van toepassing is. Afgezet tegen het klassieke toezicht is één van de eerste kenmerken die opvalt dat in het modern toezicht in veel mindere mate sprake is van een topdown relatie tussen toezichthouder en inspectee.

Er is zelfs sprake van een meer of minder gemeenschappelijk belang waardoor de relatie het kenmerk heeft van zekere wederzijdse afhankelijkheid (Bekkers, Homburg en Ringeling 2002).

Het aangaan van banden, op basis van wederzijdse afhankelijkheid in termen van complexiteit en dus onzekerheid, waarvan de oorzaak in de (beleid)omgeving ligt, zijn kenmerken die sterk doen denken aan de netwerkbenadering (Koppenjan en Klijn, 2006).

In de context van toezicht is hier het kenmerk voor een beleidsnetwerk de aanwezigheid van meerdere actoren met een gemeenschappelijk belang in het uitgeoefende toezicht. Hierbij hoeft echter geen sprake te zijn van een centraal gezag of een monocentrisch overheidsbegrip (In 't Veld, van Twist et al, 1998 in Bekkers, Homburg en Ringeling 2002).

Contact tussen toezichthouder en inspectee leidt tot gezamenlijke normen waaraan moet worden voldaan en tot (werk)afspraken hoe de verantwoording wordt vormgegeven.

Een eerste indruk van deze stijl van toezichthouden kan zijn dat hier sprake is van een knelpunt ten aanzien van de onafhankelijkheid van de toezichthouder. De vervlechting tussen toezichthouder en toezichtsobject die leidt tot een gemeenschappelijke vaststelling van de norm lijkt tegenstrijdig met de onafhankelijke toezichthouder.

Dit beeld is echter het gevolg van het langs een klassieke bril kijken naar modern toezicht.

Een belangrijk kenmerk van modern toezicht is dat zij niet eendimensionaal de compliance onderzoekt van het toezichtsobject maar dat de veronderstelling van het beleid ter discussie worden gesteld.

Dit *'double loop learning'*, waarbij beide partijen kritisch naar het beleid kijken en daar vanuit hun eigen expertise professionele normen distilleren, is kenmerkend voor modern toezicht (Bekkers, Homburg en Ringeling 2002).

Het zal duidelijk zijn dat wanneer toezichthouder en toezichtsobject het eens zijn over de normen, de aanlevering van de benodigde informatie veelal geen apart onderwerp van discussie meer zal zijn. Gevolg hiervan is dat beiden het eens zullen zijn en dat onder dergelijke omstandigheden sprake kan zijn van effectief toezicht met een aanvaardbare toezichtlast.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



### *Postmodern toezicht*

De complexiteit van de moderne samenleving stelt dus grenzen aan het vermogen van de toezichthouder om binnen zijn taakveld alleen en volledig toezicht uit te oefenen.

De toezichthouder is hierdoor gedwongen om samen met andere toezichthouders, maar ook samen met het toezichtveld, nieuwe methoden van samenwerking aan te gaan. Deze toezichtstijl die verder gaat dan de hierboven beschreven moderne wijze van toezicht wordt in de literatuur aangeduid als postmodern toezicht (Bekkers, Homburg et al. 2001 in Bekkers, Homburg en Ringeling 2002).

Kenmerkend voor de postmoderne wijze van toezicht is het afleggen van verantwoording door middel van *'checks and balances'*. Hierbij wordt vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid de norm bewaakt waaraan de partijen dienen te voldoen. Deze gedeelde verantwoordelijkheid kan aan de zijde van de toezichthouders bestaan uit het gemeenschappelijk invullen van taken door inspecties.

Het startpunt is echter niet langer de oude grenzen tussen inspecties. Bij deze vorm van gemeenschappelijk optrekken heeft een inspectie tijdens het uitvoeren van toezicht ook oog voor zaken die formeel onder de verantwoordelijkheid van een andere inspectie vallen. Het wederzijds informeren en attenderen is dan een wijze waarop de gemeenschappelijkheid wordt vorm gegeven.

Gemeenschappelijkheid binnen het toezichtveld kan betekenen dat belangenorganisaties of direct betrokkenen worden ingeschakeld om de norm te bewaken maar kan ook betekenen, omdat de norm als een gedeelde opvatting wordt beschouwd, dat overtreders met naam en toenaam bekend worden gemaakt. Dit *'naming and shaming'* is, in deze opvatting over toezicht, vervolgens sterk genoeg om de overtreder te corrigeren en hem terug te brengen naar naleving van de norm.

In deze stijl van toezicht is de toezichthouder een *'verbinder'* (Bekkers, Homburg en Ringeling 2002) geworden die het leggen van de verbindingen bewaakt zodat werkzame informatierelaties ontstaan die de gemeenschappelijke norm bewaken. Inspecties zijn hiermee geworden tot knooppuntorganisaties (Hood, 1983).

Ook ander auteurs hebben zich gebogen over de wijze waarop toezicht op regelnaleving meer horizontaal vorm kan worden gegeven. Ayres en Braithwaite (1992) benadrukken dat het niet alleen kan gaan om het afschaffen van, door het veld als overbodig ervaren, regels maar juist om het bedenken van alternatieve vormen van de borging van publieke waarden. In hun studie geven zij wegen aan voor nieuwe vormen van regulering en toezicht en vestigen de aandacht op de ontwerpkant van een reguleringsmodus die zij *'responsive regulation'* noemen. Het gaat daarbij niet om afschaffen van regels maar om het ontwikkelen van betere regelsystemen.

De observatie dat verticaal of klassiek toezicht steeds moeilijker is te verwezenlijken en ook steeds minder is gewenst, wordt door meerdere auteurs gemaakt (o.a. Sparrow 2000, Litjens 2002 en Borghouts 2000 en 2002). De mate waarin de verticaliteit zal afnemen of de mate waarin sprake zal zijn van vervangende structuren en waaruit die structuren zullen bestaan verschilt echter per auteur.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



### *Meta toezicht*

Een voorbeeld van een benaderingswijze waarbij, echter op een ander niveau, aan de verticale wijze van toezicht wordt vastgehouden, is het zogenaamde meta- of systeemtoezicht. Hierbij wordt door de toezichthouder niet langer gecontroleerd op het niveau van een product of resultaat maar wordt toezicht gehouden op de bovenliggende systemen en processen die uiteindelijk tot dat product zullen leiden (Borghouts 2000).

Hoewel metatoezicht een andere invalshoek kent dan de hierboven beschreven moderne en postmoderne stijl van toezicht, zijn in de beoogde effecten en de toe te passen toezichtmethoden overeenkomsten te ontdekken. Beiden zijn gericht op het verhogen van de effectiviteit van toezicht en beiden beogen dat te doen door direct betrokkenen medeverantwoordelijk te maken voor het voldoen aan de norm. Het toezicht vervult hierin een stimulerende rol (Borghouts 2002).

Uitdrukkelijk verschil is echter dat, hoewel ook bij modern en postmodern toezicht de uiteindelijke verantwoordelijkheid op overheidsniveau blijft bestaan, de onderlinge verhouding tijdens de uitvoering veel meer horizontaal is dan bij metatoezicht. In de laatst genoemde vorm van toezicht blijft, ook tijdens het toezichtproces, sprake van een uitdrukkelijk verticale verhouding tussen toezichthouder en het toezichtveld.

Een wijze waarop metatoezicht kan worden vormgegeven is door regulering van de omgeving. Bij deze zogenaamde '*contextsturing*' wordt gebruik gemaakt van zogenaamde maatschappelijk deelsystemen of '*infrastructuren*' om op het bovenliggende niveau, het niveau van '*superstructuren*' effect te bereiken (Wilke 1992).

Uit het voorgaande blijkt dat toezicht min of meer gelijke tred lijkt te houden met de ontwikkelingen in de maatschappij en zich steeds meer wegen worden gezocht van horizontale afstemming en betrokkenheid tussen en met het toezichtveld.

### *Synopsis*

Hoe toezichthouders zich gedragen naar het veld wordt de stijl van toezicht genoemd.

Een verticale top-down benadering waarbij het toezichtveld uitsluitend tot voorwerp van onderzoek dient, wordt de klassieke toezichtstijl genoemd.

Wanneer tussen toezichtveld en toezichthouder, op basis van de complexiteit van het onderwerp waar beiden bij zijn betrokken, afspraken worden gemaakt tot het opstellen van gemeenschappelijke normen en hoe de verantwoording daarover dient plaats te vinden, wordt gesproken van modern toezicht. Gaat deze meer gelijkwaardige verhouding nog verder doordat sprake is van een gedeeld gevoel van verantwoordelijkheid ten aanzien van het gemeenschappelijke onderwerp en wanneer verantwoording plaats vindt door een systeem van '*checks and balances*', dan wordt gesproken van postmodern toezicht.

## **Samenwerken in toezicht**

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



Metatoezicht is een andere benadering om naar toezichtstijlen te kijken waarbij niet de relatie tussen het veld en de toezichthouder het uitgangspunt is maar het detailniveau waarop wordt geïnspecteerd. Bij metatoezicht richt de toezichthouder zich op het vaststellen of een doel wordt bereikt en minder op de wijze waarop dat doel wordt bereikt.

### **2.3. De ontwikkeling van het toezicht**

In deze paragraaf worden kort de ontwikkelingen van de afgelopen tien jaar in het rijkstoezicht geschetst.

De opsomming is niet uitputtend maar beschrijft de belangrijkste gebeurtenissen die van invloed zijn (geweest) op het (politieke) denken over de positie van toezicht en met name welke voorwaarden er aan de uitvoering van toezicht werden gesteld om te spreken van effectief toezicht.

In relatie tot de vorige paragraaf illustreert de chronologie de verschuiving van het klassiek toezichtmodel naar een meer, maar zeker niet volledig, postmodern, netwerkgericht model. In dit overzicht worden beleidsdoelen beschreven zoals deze in de loop der jaren door de verantwoordelijk bestuurders zijn geformuleerd.

Voor de scope van dit onderzoek zijn met name de beleidsdoelen van belang die vanaf 2005 worden geformuleerd en die betrekking hebben op de implementatie van de *'Kaderstellende Visie op Toezicht 2005'*. Dit document geeft de opdracht tot de modernisering van toezicht door middel van samenwerking, met als speerpunt het terugdringen van toezichtslast. Of en zo ja in welke mate, deze beleidsdoelen zijn gerealiseerd vormt onderdeel van de analyse in hoofdstuk 4.

#### **2.3.1. Toezicht in de afgelopen tien jaar**

In november 1998 presenteert de Commissie Holtslag haar rapport *'De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund'*.

Het rapport behandelt de toezichtfunctie en met name de gevallen waarin deze functie op afstand van de minister is geplaatst. Het toezichtinstrument is in deze visie het middel dat een verantwoordelijk minister ten dienste staat om de effectiviteit van het beleidsinspanningen te volgen in termen van het behalen van de gewenste resultaten.

De commissie behandelt hiermee de functie van toezicht als *'vergrootglas voor de overheid'* zoals in paragraaf 2.2.1. is besproken.

Het rapport beschrijft het dubbele karakter van toezichtuitoefening. Toezicht dat door rijksinspecties weliswaar namens de minister en onder verantwoordelijkheid van de minister wordt uitgevoerd maar waarbij de minister tijdens de inhoudelijke beoordeling door de toezichthouder op de toezichtgenieter distantie dient te betrachten.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



De commissie onderkent een viertal mogelijke soorten van bestuurlijke verhoudingen, waarbij de commissie bestuurlijke verhoudingen definieert als:

*“de verdeling van verantwoordelijkheden over verschillende bestuursorganen (minister, territoriale en functionele overheden) op een bepaald beleidsterrein” (Holtslag 1998 p. 12).*

Toezicht kan zich volgens de commissie op vier wijzen verhouden tot de ministeriële verantwoordelijkheid:

- a. de minister is volledig verantwoordelijk voor de uitvoering en het toezicht daarop*
- b. de minister is beperkt verantwoordelijk voor de uitvoering maar volledig voor het toezicht*
- c. de minister is volledig verantwoordelijk voor de uitvoering maar beperkt voor het toezicht*
- d. de minister is beperkt verantwoordelijk voor zowel de uitvoering als het toezicht” (Holtslag 1998).*

Ter ondersteuning van de positie van de minister spreekt de commissie over toezichtarrangementen.

*“Toezicht zal geëquipeerd moet zijn om deze taken te kunnen vervullen, zowel in formele zin (welke taken, bevoegdheden en instrumenten zijn nodig) als in materiële zin (welke inhoudelijke invulling van de toezichtfunctie is nodig om dat te doen wat noodzakelijk is om de ministeriële verantwoordelijkheid te kunnen ondersteunen, men spreekt in dit kader ook wel over toezichtbeleid). Het geheel van formele en materiële aspecten van toezicht wordt in dit rapport aangeduid met de term toezichtarrangement” (Holtslag 1998 p. 15).*

In het rapport *‘De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund’* is daarmee de focus op effectief toezicht gericht op de staatsrechtelijke verantwoordelijkheid en de wijze waarop deze in de verschillende soorten van bestuurlijke verhoudingen dient te worden vormgegeven.

De reactie van het kabinet op dit rapport bestaat uit het instellen van de Ambtelijke Commissie Toezicht (ACT ofwel de commissie Borghouts) ten behoeve van de toetsing van departementale evaluatie en het adviseren van de minister over de formulering van kaders voor toezicht.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



In 2000 levert de ACT haar rapportage *'Vertrouwen in onafhankelijkheid'* op. De commissie gaat verder op de door de commissie Holtslag ingeslagen weg en werkt een classificatie van het begrip toezichtarrangement uit:

*"Binnen de grote diversiteit aan toezichtarrangementen, maakt de commissie een onderscheid tussen vijf hoofdvormen van toezicht::*

- *toezicht op individuele zelfstandige uitvoeringsorganisaties met een publieke taak;*
- *toezicht op publieke- of beleidssectoren;*
- *toezicht op marktsectoren;*
- *interbestuurlijk toezicht;*
- *toezicht op de naleving van aspectwet- en regelgeving" (Borghouts 2000 p.21).*

De ministeriële verantwoordelijkheid is volgens de commissie een verantwoordelijkheid op systeemniveau.

De verantwoordelijkheid is gelegen in de instelling en inrichting van het toezicht als zodanig en het functioneren van de toezichthouder. De commissie pleit voor een volledige scheiding van beleid en uitvoering enerzijds en toezicht anderzijds en is daarbij voorstander van een beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid en is (onder voorwaarden) pleitbezorger van een externe verzelfstandiging van toezicht.

De commissie onderkent dat, naast de functie van toezicht als ondersteunend aan de ministeriële verantwoordelijkheid, toezicht een tweede functie vervuld. In deze functie wordt toezicht geduid als:

*"een instrument ter versterking van de maatschappelijke effectiviteit van de onder toezicht staande organisatie of sector"* (Borghouts 2000 p. 29).

Toezicht wordt gepositioneerd in een breder verband van:

*"maatschappelijke checks and balances met horizontale publieke verantwoording, verticaal toezicht en interne controle"* (Borghouts 2000 p. 30).

Voortbouwend op de fundamenten van de commissie Holtslag komt de ACT tot een positionering van toezicht: niet alleen als instrument dat ten dienste staat van de (rijks)overheid, maar waarbij toezicht nadrukkelijk een maatschappelijk functie vervuld waarbij zowel horizontale als verticale relaties aan de orde zijn. Hiermee benoemt de commissie kenmerken die zowel doen denken aan een klassieke (verticale verhoudingen) als aan een (post)moderne (het afleggen van publieke verantwoording) toezichtstijl.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



De rapportage van de ACT leidt in 2001 tot een kabinetsstandpunt in de vorm van de (eerste) 'kaderstellende visie op toezicht' (KVT) waarbij de uniciteit van toezicht wordt benadrukt, de scheiding tussen beleid uitvoering en toezicht centraal staat en toezicht wordt benaderd via de lijn van handhaving.

De (eerste) 'kaderstellende visie op toezicht' is niet alleen een reactie op de rapportage ACT maar ook een reactie op de, door de onderzoekscommissie vuurwerkkramp Enschede en de onderzoekscommissie cafébrand Volendam geconstateerde, omissies in het gevoerde handhavende toezicht. Dit brengt het kabinet ertoe om effectief toezicht vooral te formuleren via de lijnen van handhaving.

Handhaving wordt gedefinieerd als het door "het toepassen van bestuursrechtelijke, strafrechtelijke of privaatrechtelijke middelen bereiken dat de algemeen geldende voorschriften worden nageleefd" (Raad voor het openbaar Bestuur, 1998, p.15). De nota legt de nadruk op een sterke rijkstoezichthouder met een onafhankelijke positie onder ministeriële verantwoordelijkheid.

Het kabinet onderkent in het beleidsdocument drie kernwaarden voor goed toezicht.

Toezicht dient in de eerste plaats *onafhankelijk* te zijn waarmee wordt bedoeld dat de toezichthouder, los van de onder toezichtstaande of andere belanghebbenden, moet kunnen onderzoeken, oordelen en ingrijpen.

In de tweede plaats moet sprake zijn van *transparantie* waarbij de toezichthouder de gemaakte keuzes dient uit te leggen, de toezichtbevindingen openbaar maakt en achteraf verantwoording aflegt over de wijze van optreden.

Ten slotte dient goed toezicht *professioneel* te zijn. Dit houdt in dat sprake is van een constante ontwikkeling van de toezichtprofessie zowel op het niveau van de individuele toezichthouder, als op het niveau van de organisatie en de beroepsgroep.

Het kabinet benoemt de relatie tussen het toezicht en de onder toezichtstaande als de primaire verhouding in het toezichtarrangement. In deze relatie dient sprake te zijn van afstand tussen beiden om de onafhankelijkheid van en het vertrouwen in de toezichthouder te kunnen garanderen. Deze benaderingswijze is kenmerkend voor de klassiek opvatting over toezicht. Hoewel het kabinet het met de ACT eens is dat toezicht gezien moet worden als onderdeel van een breder systeem van maatschappelijke 'checks en balances' met horizontale publieke verantwoording, verticaal toezicht en interne controle, benadrukt zij dat verticaal toezicht hierin het primaat heeft.

Daarnaast signaleert het kabinet het bestaan van overlap in het toezichtveld. Deze overlap waarbij de toezichtgenieter op hetzelfde onderwerp door meer dan één toezichthouder wordt gecontroleerd acht het kabinet onwenselijk. Het kabinet vindt onderlinge afstemming tussen toezichthouders noodzakelijk en wijst hierbij op de rijksbrede tendens tot clustering dan wel samenvoeging van taken. Hoewel de term als zodanig niet door het kabinet wordt gebruikt, signaleert zij hiermee het bestaan van toezichtslast als gevolg redundantie.



## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



Hoewel de ACT in haar rapportage ook reeds de ongewenstheid van die overlap had benoemd geeft het kabinet in de (eerste) 'kaderstellende visie op toezicht', met een verwijzing naar clustering of het samenvoegen van taken, een indicatie voor de richting waarin de oplossing voor de overlap dient te worden gevonden.

In 2005 verschijnt van de hand van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties een nieuwe (tweede) kaderstellende visie op toezicht: *'Minder last, meer effect; zes principes van goed toezicht.'*

Waar in de 1<sup>e</sup> KVT toezicht nog als een exclusieve taak van de (rijks)overheid is benoemd, wordt in de 2<sup>e</sup> KVT toezicht gepositioneerd als een activiteit van de overheid die complementair dient te zijn aan initiatieven vanuit de samenleving:

*"Dit zal moeten leiden tot een verschuiving van verantwoordelijkheden van overheid naar samenleving"* (aanbiedingsbrief Tweede Kamer bij Kaderstellende visie op Toezicht 2005 p. 1)

Risico's dienen te worden aanvaard: de rol van de overheid is beperkt tot het beschermen van burgers tegen risico's die zij zelf niet kunnen beheersen.

De 2<sup>e</sup> KVT voegt naast de drie principes uit de eerste kaderstellende visie (onafhankelijk, transparant en professioneel) drie nieuwe principes toe. Goed toezicht dient tevens *selectief*, *slagvaardig* en *samenwerkend* te zijn.

Om toezicht meer selectief te laten plaatsvinden, wordt in de 2<sup>e</sup> KVT op rijksniveau de opdracht gegeven om met risicomangement de mate vast te stellen waarin de overheid zelf zorg draagt voor het houden van toezicht en in welke vorm en omvang dit toezicht dient plaats te vinden. Slagvaardig wordt in de 2<sup>e</sup> KVT beschreven als *"zacht waar het kan en hard waar het moet"* (Kaderstellende visie op Toezicht 2005 p. 37). Daarnaast wordt het principe van slagvaardig toezicht direct verbonden aan de wijze waarop de toezichthouder omgaat met de klachten van burgers.

De samenwerking dient in de visie van het kabinet vorm te krijgen door middel van een variatie aan initiatieven langs: *"gegevensuitwisseling, afstemming van bedrijfsbezoeken en/of gezamenlijke uitvoering daarvan tot volledige taakoverdracht"* (Kaderstellende visie op Toezicht 2005 p. 38).

Met deze positionering van toezicht wordt een trendbreuk zichtbaar. Niet langer is sprake van een klassieke benadering van toezicht. Door het betrekken van de burger en meer algemeen het toezichtveld, bij het tegengaan van risico's en verantwoordelijkheden wordt nadrukkelijk gekozen voor meer horizontale verhoudingen langs gedeelde verantwoordelijkheid en samenwerking.

Ook binnen de overheid, in de verhouding tussen beleid en uitvoering enerzijds en toezicht anderzijds, heeft deze trendbreuk gevolgen. In de 1<sup>e</sup> KVT was nog sprake van een strikte scheiding tussen beleid en toezicht.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



De 2<sup>e</sup> KVT verwoordt dit anders: *“Toezichthouders functioneren binnen de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid. Hun materiële onafhankelijkheid komt vooral tot uiting in de wijze waarop zij hun rol en werkwijze binnen deze grenzen invullen. Het realiseren van beleidsdoelen is een gezamenlijke opgave van beleidsmakers, uitvoerders en toezichthouders”* (Kaderstellende visie op Toezicht 2005 p. 39).

Centraal thema in de 2<sup>e</sup> KVT is het terugbrengen van de toezichtslast dat toezicht genereert bij de toezichtgenieter. Daarbij wordt de ambitie uitgesproken om *‘de toezichtlast bij bedrijven en instellingen met een kwart te verminderen’* (aanbiedingsbrief Tweede Kamer bij Kaderstellende visie op Toezicht 2005 p. 3)

Op 23 februari 2006 aanvaardt de Tweede Kamer de *‘motie Aptroot c.s.’* (Kamerstukken II, Vergaderjaar 2005-2006, 29362, nr. 77). In deze motie vraagt de Tweede Kamer om de oprichting van één inspectie- en controledienst voor het bedrijfsleven per 1 januari 2009. De motie vraagt het kabinet om maatregelen om de toezichtslast die door de rijksinspecties wordt gegenereerd tot een minimum terug te brengen.

In de daaropvolgende reactie (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 362, nr. 107) geeft het kabinet aan deze motie te zullen gaan uitvoeren en in dezelfde brief wordt hiertoe het *‘Programma Eenduidig Toezicht’* geïntroduceerd.

Het programma heeft de ambitie om de toezichtslast voor bedrijven en instellingen met gemiddeld 25% te verminderen en de *efficiency* van inspecties en de *kwaliteit* en *effectiviteit* van toezicht te laten toenemen.

De samenwerking tussen toezichthouders krijgt met het programma een verplichtend karakter (Plan van Aanpak Eenduidig Toezicht; Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 362, nr. 107).

Met het programma wordt een aanpak langs twee lijnen aangekondigd om de toezichtslast terug te brengen. In de eerste plaats wordt toezicht domeingericht benaderd.

Om de domeingerichte aanpak gestalte te geven vermeldt het plan van aanpak dat in de eerste plaats de sectoren van bedrijven en instellingen moeten worden geselecteerd waar veel toezichtslast voorkomt. Vervolgens dient de oorzaak van deze toezichtslast te worden opgespoord en oplossingen te worden uitgewerkt. Het verplichtend karakter van de samenwerking door toezichthouders binnen één domein dient tot gevolg te hebben dat per domein één aanspreekpunt voor de bedrijven en instellingen wordt ingericht. Dit aanspreekpunt wordt aangeduid als *‘frontoffice’*.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



Het plan van aanpak geeft daarbij de tijdlijn aan waarbinnen de front offices dienen te worden gerealiseerd:

*“Per 1-1-2007 zijn tenminste drie van deze front offices operationeel, namelijk voor de domeinen horeca, ziekenhuizen en de primaire sector (landbouw). ook andere domeinen met toezichtlast worden voortvarend aangepakt en daar zullen in de loop van 2007 front offices van de grond komen. Tot die domeinen behoren in ieder geval Schiphol, vleesketen, wegtransport, recreatie, metaal en kinderopvang. Uiteindelijk zal er een beperkt aantal front offices functioneren”*

(Plan van Aanpak Eenduidig Toezicht; Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 362, nr. 107, p. 2).

De tweede lijn betreft het bestuurlijk versterken van de toezichtfunctie. Hiertoe wordt in het plan van aanpak het voornemen bekend gemaakt om in 2006 het (informele) Beraad van Inspecteurs-generaal te formaliseren in een Inspectieraad waarvan de leden van de verantwoordelijke ministers de opdracht krijgen om *“op basis van het programma Eenduidig Toezicht en in nauw overleg met de betrokken bedrijven en instellingen, initiatieven te ontwikkelen om onnodige toezichtlast weg te nemen”*

(Plan van Aanpak Eenduidig Toezicht; Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 362, nr. 107, p. 3).

In dit voornemen worden de werkzaamheden van de nieuw op te richten Inspectieraad gefocust tot het terugdringen van de toezichtslast.

In het Instellingsbesluit Inspectieraad van 19 februari 2007 is de positie van de Inspectieraad geformuleerd als: *“het verband van samenwerking tussen de rijksinspecties”* en wordt haar taak omschreven als: *“het bevorderen van de uitoefening van het toezicht door de rijksinspecties in overeenstemming met de principes van goed toezicht zoals geformuleerd in de Kaderstellende visies op toezicht 2001 en 2005.”*

Daarnaast dient de Inspectieraad te fungeren als opdrachtnemer en uitvoerder van besluiten van het kabinet of de eerst verantwoordelijke minister met betrekking tot coördinatie van en de samenwerking in het toezicht van algemene aard door de rijksinspecties (Art. 2. Instellingsbesluit Inspectieraad)

Per brief aan de Tweede Kamer (vergaderjaar 2007–2008, 31201, nr. 25), spreekt het kabinet begin 2008 de behoefte uit aan een tweede generatie aanpak om meer merkbare verbeteringen in het inspectietoezicht te kunnen realiseren. Zij introduceert hiervoor het *‘Programma Vernieuwing Toezicht’* als opvolger van het *‘Programma Eenduidig Toezicht’*.

Een belangrijke reden waarom een tweede generatie programma is geïntroduceerd, komt voort uit de *Nota Vernieuwing Rijksdienst* (TK 2007–2008 31.201, nr. 3), waarin de doelstelling om tot een kleiner inspectieapparaat te komen is opgenomen.

Hiermee wordt het antwoord op de vraag over hoe toezicht vorm zou moeten worden gegeven gedomineerd door afwegingen op basis van efficiëntie. Niet alleen worden externe efficiëntie-eisen gesteld waarbij efficiëntie wordt gemeten in termen van toezichtlast, maar ook intern, door het uitlijnen van het *‘Programma Vernieuwing Toezicht’* met het *‘Programma*

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



*Vernieuwing Rijksdienst*, wordt getracht efficiëntie te bereiken door het terugbrengen van de personele sterkte van de rijksinspecties.

Kenmerkend voor de benadering van het *'Programma Vernieuwing Toezicht'* is de beleidsverantwoordelijkheid waaruit toezicht en de toezichtstaken volgen. In de brief wordt dit geformuleerd als: *"Je gaat erover of niet"*.

Het *'Programma Vernieuwing Toezicht'* kent het meest recent (werkplan 2009) vier streeflijnen: modernisering en kwaliteit, taakoverdracht en expertisebundeling, regelgeving en beleid en als vierde streeflijn de reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de overheid. In deze meest recente versie wordt vastgehouden aan de eerder geformuleerde domeingerichte ketenaanpak en taakoverdracht en expertisebundeling die in het *'Programma Eenduidig Toezicht'* reeds waren opgenomen.

Voor wat betreft de het laatste voornemen wordt in de brief opgemerkt dat:

*"Ten behoeve van een grotere efficiëntie of effectiviteit kan het rijk verantwoordelijkheden (inclusief toezicht) overdragen aan gemeenten of provincies, vooral als de inspecties een grootschalig en min of meer routinematig karakter hebben. Ook privatisering van dergelijke taken wordt onderzocht (programma Vernieuwing Toezicht, vergaderjaar 2007–2008, 31201, nr. 25).*

Het programma heeft met de derde streeflijn de ambitie om wet- en regelgeving kritisch te bezien. In de opdracht wordt nadrukkelijk aangegeven dat in plaats van regelnaleving naar andere instrumenten dient te worden gekeken. Daar waar regelgeving onvermijdelijk is, geeft het kabinet aan, moet de regelgeving in termen van doelen worden geformuleerd en niet in termen van in te zetten middelen. Met andere woorden doelbereiking is de norm die wordt opgelegd de weg naar dat doel is, binnen de algemeen geldende regelgeving, min of meer vrij gelaten.

De vierde streeflijn tenslotte is een directe vertaling van de 2<sup>e</sup> KVT en draagt op te onderzoeken waar de grenzen liggen aan de reikwijdte van de overheidsverantwoordelijkheid met betrekking tot het afdekken van maatschappelijke risico's. Het onderwerp raakt daarnaast de wijze waarop de verhoudingen, horizontaal of verticaal, tussen toezichthouder en toezichtveld kunnen worden gekarakteriseerd. Toenemende eigen verantwoordelijkheid betekent meer horizontale verhoudingen en vraagt om een ander systeem van *'checks and balances'*.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



### Synopsis

In de doelstelling van dit onderzoek, paragraaf 1.4, is aangegeven dat dit onderzoek zich richt op de validiteit van de aanname dat meer samenwerking tot een meer effectiever toezicht zou leiden. Daarbij is aangegeven dat beide begrippen, samenwerking en effectiviteit containerbegrippen zijn en eerst dienen te worden geoperationaliseerd.

Uit deze paragraaf blijkt dat beleidsmakers aan het begrip effectief toezicht door de jaren heen wisselende waarden hebben toegekend. Vooral sinds 2005 blijken een aantal dimensies aan het begrip effectief toezicht te zijn toegevoegd die meer te maken hebben met efficiëntie en bedrijfsvoering dan met doelbereiking (effectiviteit). Teruggebracht tot de beantwoording van de eerste deelvraag wordt samenvattend, op basis van alle hier behandelde beleidsstukken over een periode van tien jaar, onder effectief toezicht een vorm van toezicht verstaan met de volgende kenmerken:

- a. dominantie van de ministeriële verantwoordelijkheid
- b. domeingerichte ketenaanpak
- c. expertisebundeling en professionalisering
- d. minimale toezichtslast
- e. horizontale publieke verantwoording zij het met verticale toezichtverhoudingen.

## 2.4. Kanttekeningen

De wijze waarop toezicht wordt ingevuld beweegt zich rond het paradox tussen ervaren noodzaak om alles 'dicht te regelen en af te dichten en de bestuurlijke (on)haalbaarheid daarvan (Knaap e.a. 2002).

Bij een groot aantal inspecties staat in de wettelijke taakomschrijving dat dient te worden toegezien op de naleving van wet en voorschrift.

*“De wet is als het ware een soort beleidstheorie die door degenen die geacht worden de wet na te leven in empirie wordt omgezet”* (Mertens 2002, p. 131-32).

In deze opvatting dient toezicht de regeldrift te volgen en idealiter het *hele* spectrum van regelnaleving te beslaan.

Hierbij bestaat het risico van het ontstaan van een *“Atlas-complex waarbij de toezichthouder als een Atlas de wereld op zijn rug gaat dragen omdat iedereen: minister, burgers en sector hem daarom verzoekt”* (Doctors van Leeuwen 2002 p.105).

Inspecties zijn echter beperkt in hun capaciteit. Een dilemma dat ook door eerdere auteurs (Zeef 1996) is opgemerkt.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



Omdat inspecties beperkt zijn in hun capaciteit en dus 'slim' dienen om te gaan met die capaciteit wordt, vanwege de onhaalbaarheid om het gehele veld 'in depth' op naleving te inspecteren, veelal voor een inhoudelijke benadering gekozen. Niet alleen omdat hierdoor de capaciteit meer gericht kan worden ingezet maar ook, zo is de algemeen geldende opvatting, omdat hierdoor meer effectief (daar waar toezicht nodig is) kan worden opgetreden (Mertens 2002). Meestentijds wordt dit in de praktijk vertaald in het toepassen van risicoanalyses op basis waarvan de capaciteit gericht wordt ingezet.

Hoewel een meer netwerkgerichte stijl van toezicht steeds meer opgeld begint te krijgen zijn hierbij ook relativerende en waarschuwendende woorden te horen.

De netwerkbenadering gaat uit van een zekere mate van wederzijds vertrouwen. Juist de veronderstelling dat binnen toezicht sprake kan zijn van vertrouwen leidt tot discussie. Tegenstanders betogen dat het verslappen van de verticale toezichtverhouding leidt tot een situatie waarin "je je gemakkelijk maar wat op de mouw laat spelden en (dan) wordt de inspectie een hofnar" (Mertens 2008 p.27).

Vanuit diezelfde kring wordt ook stelling genomen tegen de verwevenheid tussen toezichthouder en inspectee die inherent is aan netwerken. "Door een zekere afstand ben je vrijer en zie je onderliggende patronen eerder dan wanneer je elke dag formeel en informeel aanwezig bent in het systeem waarop je toezicht houdt" (ibid.).

Ook het element van 'checks and balances' waarbij inspecties optreden op terreinen die niet direct tot hun eigen jurisdictie behoren kan op weinig genade rekenen: "Als toezicht niet deskundig is, wordt het een last. Degene die geacht wordt toezicht te houden, weet dan minder van de zaken dan degenen op wie je toezicht houdt. Men noemt dat dan netjes "asymmetrie in kennis"." (ibid.).

Bovenstaande impressie heeft tot doel om aan te geven dat de discussie over wat onder effectief toezicht moet worden verstaan geen historie is maar dat deze discussie nog steeds wordt gevoerd. De relevantie voor dit onderzoek ligt in het verband dat bestaat tussen een stijl van toezicht en de wijze waarop die stijl leidt tot een door allen betrokkenen ervaren mate van effectiviteit.

De opvatting dat toezichttaken nadrukkelijk meer in de systemen zelf belegd moeten worden in vormen als zelfevaluatie, horizontale verantwoordingsmechanismen, accreditatie en certificatieprocedures krijgt in de literatuur steeds meer aanhang. Deze opvatting betekent voor het klassieke toezicht dat het daardoor onoverzichtelijker wordt en het vraagt om nieuwe benaderingen om die onoverzichtelijkheid hanteerbaar te maken.

Moss (2002) meent dat de overheid, 'hoe dan ook', altijd de "ultimate risk manager" zal blijven. Maar het hoeft niet zo te zijn dat de overheid de risico's door eigen interventies en acties persé moet reduceren. Dat immers leidt tot regelgeving in de vorm van directe voorschriften die aangrijpen in het primaire proces waar een risico aan verbonden is. Dit leidt op zijn beurt weer tot een cumulatie van regelgeving en tot het beleggen van steeds meer verantwoordelijkheid bij de staat.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



Moss bepleit een andere benadering welke hij meer vindt passen bij de *'regulatory state'* en die voor de overheid heel efficiënt is *"just by allocating responsibility and limiting the free area of operations"* (Moss, 2002 p. 19).

Wat zich hierbij echter voordoet is dat weliswaar sprake is het verleggen van verantwoordelijkheden van de toezichthouder naar het toezichtveld, maar dat Moss dit alleen een oplossing vindt wanneer de bewegingsvrijheid van de laatste wordt beperkt. Hier is dan ook geen sprake van een vermindering van de regeldrift maar van een verplaatsing van de focus van de regelgeving van de inhoud naar de omgeving. De uiteindelijke verantwoordelijkheid blijft bij de overheid liggen.

De wijze hoe toezicht dient te worden ingevuld wordt in hoge mate bepaald door de positie van die men heeft. Bestuurders, inspecteurs of inspectees hebben ieder een eigen perceptie over toezicht in het algemeen maar ook over de vraag wanneer toezicht effectief is:

*"be less intrusive – but more effective; be kinder and gentler – but don't let the bastards get away with anything; focus your efforts – but be consistent; process things quicker – and be more careful next time; deal with important issues – but do not stray outside your statutory authority; be more responsive to the regulated community – but do not get captured by industry"* (Sparrow 2000, p. 17).

Centraal thema in de discussie tussen de betrokken partijen is *'Toezichtslast'*. Toezichtslast wordt in belangrijke mate bepaald door de hoeveelheid en de complexiteit van de regelgeving rondom het te inspecteren onderwerp. Toezichtslast en regelgeving gedragen zich als communicerende vaten.

Sparrow (2000) ziet zes punten van kritiek op de praktijk van toezicht die samen het begrip toezichtslast vormen: Volume en complexiteit van de regelgeving, Kosten-baten verhouding, de niet rationele verdeling van toezichtaandacht, het gebrek aan flexibiliteit in de regelgeving en handhaving op basis van achterhaalde regelgeving. Hij ziet een rol weggelegd voor de toezichthouder om deze knelpunten aan te pakken:

*"Acknowledge the constant need to make choices. Make them rationally, analytically, democratically. Take responsibility for the choices you make. Correct, by using your judgement, deficiencies of law. Organize yourselves to deliver important results. Choose specific goals of public value and focus on them. Devise methods that are economical with respect tot the use of state authority, the resources of the regulated community, and the resources of the agency. And as you carefully pick and choose what to do and how to do it, reconcile your pursuit of effectiveness with the values of justice and equity"* (Sparrow 2000 p. 28)

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



### *Synopsis*

Deze paragraaf beschreef de paradox van de eindverantwoordelijkheid van de overheid voor het tegengaan van risico's versus de noodzaak tot verdergaande horizontale verhoudingen tussen de toezichthouder en het toezichtveld en het daartoe introduceren van 'zelftoezicht'.

Daarnaast worden een drietal knelpunten onderscheiden die effectief toezicht in de weg kunnen staan:

Het eerste knelpunt bestaat uit het gebrek aan organisatorische capaciteit van toezichthouders om alle regels te controleren en het maken van keuzes dat hier het gevolg van is.

Het tweede knelpunt betreft de onafhankelijkheid van de toezichthouder wanneer toezicht plaatsvindt in horizontale verhoudingen op basis van vertrouwen.

Het derde knelpunt wordt gevormd door de verdeeldheid tussen de verschillende betrokken actoren met betrekking tot de verwachtingen en percepties over wat toezicht wel en wat toezicht niet zou moeten zijn.

## **2.5. Conclusie**

Uit de voorgaande paragrafen ontstaat een beeld van sterk wisselende opvattingen over effectief toezicht. Niet alleen de vorm waarin toezicht dient te worden uitgevoerd is aan veranderingen onderhevig maar ook de opvattingen over de positie van toezicht zijn de afgelopen tien jaar veranderd. Met die verschuivingen is ook het oordeel van de betrokken beleidsmakers over wanneer toezicht effectief is aan verandering onderhevig.

Was toezicht begin 2000 een instrument dat vanuit een klassieke opvatting uitsluitend ten dienste stond van de overheid en waarbij een sterke nadruk werd gelegd op handhaving, tegenwoordig spreekt de overheid vanuit een (post)moderne opvatting over gedeelde verantwoordelijkheid en gemeenschappelijke belangen met de inspectees.

### *Effectief toezicht*

De heersende opvattingen uit de literatuur geven aan dat effectief toezicht in de eerste plaats onafhankelijk moet zijn en dat zij de maatschappij moet beschermen tegen negatieve invloeden als gevolg van het niet naleven van regels. Effectief toezicht moet daarnaast voldoen aan het principe van gelijke rechtsbedeling maar moet een balans hebben gevonden met het uitgangspunt van 'good governance' op basis van een evenwichtig besturingsmodel dat zich in de uitvoering kenmerkt door een min of meer horizontale verhouding met het toezichtveld waarbij echter de onafhankelijkheid van de toezichthouder is gewaarborgd.



## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



Effectief toezicht dient daarnaast een bijdrage te leveren aan de beleidscyclus. Het controleert niet alleen de naleving van de regelgeving maar geeft ook feedback naar de beleidsmakers over de praktische haalbaarheid van het door hen ontwikkelde beleid.

Uit de beleidsstukken is opgemaakt dat effectief toezicht zich dient te kenmerken door een domeingerichte ketenaanpak, door het bundelen van expertise van de verschillende inspecties binnen die domeinen, door minimale toezichtslast en door horizontale verhoudingen tussen toezichthouder en het toezichtveld waarbij de toezichthouder echter het primaat heeft en dat wordt gedomineerd door de ministeriële verantwoordelijkheid.

Hiermee wordt duidelijk dat er wel overeenkomsten zijn tussen de wetenschappelijke theorie over effectief toezicht en de opvatting die beleidsmakers hierover hebben, maar dat er daarnaast ook sprake is van grote verschillen. Zo wordt de opvatting van de beleidsmakers dat domeingerichte expertisebundeling leidt tot een effectievere vorm van toezicht vooralsnog niet ondersteund vanuit de literatuur.

### *Knelpunten*

Beide bronnen geven aan dat bij effectief toezicht sprake dient te zijn van min of meer horizontale verhoudingen tussen de toezichthouder en het toezichtveld. Tegelijkertijd blijkt de invulling van deze horizontale verhoudingen ook het knelpunt te vormen in de uitvoering van toezicht. Het voorgestelde horizontale stelsel van *'checks and balances'* in combinatie met verticale toezichtverhouding laat een grijs gebied open ten aanzien van de eveneens in de beleidsstukken opgenomen gedeelde verantwoordelijkheid tussen toezichthouder en toezichtveld. Een gebied waar toezicht in verband wordt gebracht met wederzijds vertrouwen tussen toezichthouder en toezichtgenieter.

Een tweede knelpunt is de praktische onuitvoerbaarheid van de systeemverantwoordelijkheid van de overheid. Het ontbreekt de overheid aan toezichtcapaciteit om volledig toezicht uit te oefenen. Hierdoor is de toezichthouder gedwongen tot het maken van keuzes. Het tot stand komen van de keuze waar de toezichthouder zich op dient te richten blijkt verband te houden met de door de toezichthouder gekozen toezichtstijl.

In de derde plaats hebben actoren wisselende percepties over de functie en de wijze van uitvoering van toezicht. Ofwel wat de actoren verstaan onder en verwachten van effectief toezicht. Dit leidt tot tegengestelde verwachtingen en heeft tot gevolg dat de toezichthouder niet aan alle verwachtingen kan voldoen.



# HOOFDSTUK 3 Conditie en knelpunten van interorganisatorische samenwerking

## 3.1. Algemeen

Dit hoofdstuk dient om de relevante theorie te identificeren die noodzakelijk is om de onderzoeksvragen die verband houden met interorganisatorische samenwerking te kunnen beantwoorden. De doelstelling van dit onderzoek, het onderzoeken van een mogelijk verband tussen effectief toezicht en samenwerking tussen inspecties maakt dat het begrip samenwerking dient te worden geoperationaliseerd. Dit hanteerbaar maken van het begrip samenwerking is het achterliggende doel van de volgende deelvragen uit paragraaf 1.4:

- III. *Welke condities zijn er te identificeren voor samenwerking in toezichtarrangementen?*
- IV. *Welke vormen van samenwerking zijn er binnen toezichtarrangementen te identificeren?*
- V. *Welke knelpunten zijn er te benoemen in de interorganisatorische relaties bij het inrichten van toezichtarrangementen?*

Allereerst worden de condities beschreven die van toepassing zijn voor de keuze van een samenwerkingsvorm. Hierbij worden de condities vooral gezien als de motieven die de rijksinspecties hebben om te gaan samenwerken en de positie van de Inspectieraad. In de tweede plaats wordt verder ingezoomd op de inspanningen die leiden tot het delen van kennis en het professionaliseren van de samenwerking.

In de derde paragraaf worden enkele kanttekeningen bij de theorie geplaatst in de vorm van mogelijke knelpunten die zich kunnen voordoen en die de samenwerking kunnen bedreigen.

In de laatste paragraaf wordt de brug gemaakt naar het tweede deel van het onderzoek. Het analysekader uit deze paragraaf vormt de wijze van kijken naar het veldonderzoek dat in hoofdstuk vier wordt beschreven.

Om het ontstaan van samenwerking tussen organisaties, in de literatuur aangeduid als *'interorganizational relationships'* (IOR), te kunnen verklaren dienen allereerst de verschillende condities waaronder organisaties samenwerkingsverbanden aangaan te worden vastgesteld. Een eerste conditie voor samenwerking is dat de betrokken partijen redenen moeten hebben om te gaan samenwerken.

Met redenen worden hier de motieven en (onvoorziene) gebeurtenissen bedoeld die er toe bijdragen dat samenwerkingsrelaties tussen organisaties ontstaan.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



De redenen om een samenwerkingsverband aan te gaan zijn op basis van de literatuur in vijf typen te onderscheiden: noodzakelijkheid, wederzijdse belangen, efficiëntie, stabiliteit en legitimiteit (Oliver, 1990).

Deze motieven zijn niet in alle gevallen op dezelfde wijze en in dezelfde mate van toepassing bij het ontstaan van een interorganisatorisch samenwerkingsverband. Veelal is sprake van één (dominante) reden die de directe aanleiding is om samenwerking aan te gaan.

De dominante reden, of mix van redenen, bepaalt in combinatie met andere condities de waarschijnlijkheid van de vorm waarin de samenwerking zal plaatsvinden (Oliver, 1990).

Conditie worden gevormd door de bestaansomgeving en door de interorganisatorische factoren die de waarschijnlijkheid bevorderen van het ontstaan van omstandigheden waardoor samenwerking plaats kan vinden. De condities waaronder samenwerking plaatsvindt, komen op verschillende niveaus tot stand. Niet alleen dienen op het strategisch niveau afspraken te worden gemaakt, maar daarnaast zal ook op het uitvoerende niveau invulling moeten worden gegeven aan de samenwerking wil sprake zijn van meerwaarde.

Juist omdat condities een direct verband hebben met de specifieke omgeving waarin de betrokken organisaties zich bewegen is het lastig om algemene condities te benoemen. Echter omdat dit onderzoek plaatsvindt binnen het publieke domein is het mogelijk om een beperkt aantal algemene condities te benoemen.

Wanneer meerdere publieke organisaties binnen één werkveld actief zijn, is het tot stand komen van een IOR afhankelijk van de mate waarin de betrokken partijen tot afspraken kunnen komen over de machtsverdeling en de manier van optreden binnen hun gemeenschappelijke invloedssfeer. Het hebben van een gemeenschappelijke werkomgeving met een overlap in bevoegdheden wordt in de literatuur aangeduid als '*domain similarity*' (Benson, 1975; Gillespie & Perry, 1975; Levine & White 1961; Van de Ven, 1976). In het geval van samenwerkende inspecties gaat het hier dus om de vraag of niet alleen afspraken worden gemaakt over welke inspecties actief zijn op een toezichtterrein maar ook of daarbinnen is afgesproken wat de rol en invloed is van de deelnemende inspecties. Uiteindelijk dient dan de vraag te worden beantwoord welke inspectie voor een toezichtonderwerp richtinggevend is. Het uitwerken hoe om te gaan met '*domain similarity*' is van belang voor de stabiliteit van de samenwerking. Wanneer dit niet gebeurt kan dit leiden tot spanningen binnen de samenwerking en zelfs tot beëindiging (Van de Ven, 1976).

Willen dergelijke afspraken tot stand komen en in stand blijven, dan zal sprake moeten zijn een overlegstructuur. Hierbij dient het formaliseren van de relatie en het bouwen aan consensus over de voorwaarden waaronder het samenwerkingsverband moet plaatsvinden het centrale onderwerp te zijn (Van de Ven & Walker 1984).

## **Samenwerken in toezicht**

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



In enkele studies (Litwak & Hylton, 1962; Molnar & Rogers, 1979) wordt hierbij ook het bestaan van een coördinerend en regulerend orgaan tussen de organisaties betrokken. In paragraaf 3.2.2. zal meer uitvoerig worden ingegaan op de theorie over de rol van een coördinerend en regulerend orgaan binnen interorganisatorische samenwerking.

Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat voor de toepasbaarheid van de motieven en de condities wordt aangenomen dat de betrokken organisaties de beslissing om een IOR aan te gaan op een overwogen en rationele wijze nemen. Hierbij dient wel in overweging te worden genomen dat een organisatie niet volledig vrij is in haar keuze maar wordt begrensd door haar eigen bestaansomgeving.

### **3.2. Samenwerking tussen organisaties op metaniveau**

In de inleidende paragraaf van dit hoofdstuk zijn reeds de vijf typen opgesomd die in literatuur worden benoemd als reden voor organisaties om een interorganisatorisch samenwerkingsverband aan te gaan. Hierbij is opgemerkt dat de mixverhouding van de redenen van grote invloed is op de verschijningsvorm van de IOR. Dit betekent dat dient te worden vastgesteld welke motieven voor dit onderzoek van toepassing zijn en welke niet.

De theorie over het tot stand komen van IOR wordt in dit onderzoek begrensd door de omgeving. De relaties vinden plaats binnen het publieke domein. Hieruit volgt dat motieven tot het aangaan van IOR die worden ingegeven door marktwerking niet, of nauwelijks, toepasbaar zijn.

#### **3.2.1. Motieven**

De motieven waarom een interorganisatorische samenwerking tot stand kan komen zijn in de literatuur uitvoerig beschreven (Oliver, 1990). Hierdoor kan een eerste selectie worden gemaakt in de toepassing van de theorie met betrekking tot de redenen of motieven die verbonden zijn aan de reden om tot interorganisatorisch samenwerking te komen.

##### *Noodzaak*

Een opdracht om te komen tot samenwerking maakt dat sprake is van noodzakelijkheid om het interorganisatorisch samenwerkingsverband gestalte te geven. Door middel van een opdracht van een hogere autoriteit wordt een IOR tot stand gebracht die anders, onder vrijwillige omstandigheden, niet tot stand zou zijn gekomen (Whetten, 1981). Naar het publieke domein vertaald kan een dergelijke opdracht door de politiek, als hogere autoriteit, worden gegeven. Kenmerkend voor een

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



opdracht door een hogere autoriteit is dat het niet opvolgen van de opdracht tot repercussies kan leiden die het bestaansrecht van de betrokken actoren direct kan raken (Leblebici & Salancik, 1982).

Een van hogerhand opgelegde samenwerking kan tevens een vorm van mandatering in zich dragen. Het hebben van een mandaat verhoogt vervolgens de mate van invloed dat het samenwerkingsverband op de omgeving uitoefent (Whetten & Leung, 1979).

### *Wederzijds voordeel*

Een tweede motief dat van toepassing kan zijn bij het ontstaan van een interorganisatorisch samenwerkingsverband is het ontlenen van wederzijds voordeel aan de samenwerking.

Wederzijds voordeel dient daarbij te worden benaderd vanuit het breder perspectief van de uitwisselingstheorie.

De uitwisselingstheorie of '*social exchange theory*' (Emerson 1962; Levine & White 1961), verklaart sociale verandering en stabiliteit als het product van een proces dat de betrokken actoren op basis van onderhandelingen met elkaar hebben gevoerd. Kenmerkend voor deze theorie is dat de betrokken actoren daarbij de relaties kiezen die veel opleveren en zo weinig mogelijk kosten met zich mee brengen. De uiteindelijke afweging om samenwerking aan te gaan komt, op basis van deze theorie, vooral tot stand op basis van economische motieven en kent daarmee een grote verwantschap met het rationele keuzemodel.

### *Stabiliteit*

Onzekerheden binnen de publieke sector hebben veelal hun oorsprong in ontbreken van volledige kennis over de strategie die de politiek voornemens is. In de literatuur wordt het motief van stabiliteit om te komen tot het interorganisatorisch samenwerkingsverband in relatie gebracht met het terugbrengen van onzekerheden (Cook, 1977). In deze zienswijze wordt stabiliteit synoniem geacht met voorspelbaarheid (Oliver, 1990).

In geval van omgevingsonzekerheid kan stabiliteit een motief zijn dat door meerdere betrokkenen wordt gedeeld. In een dergelijk geval is het realiseren van stabiliteit een doel voor wederzijds voordeel en bestaat uit het gemeenschappelijk formuleren van een strategie waarmee de omgeving (wanneer deze als bedreigend wordt ervaren) tegemoet kan worden getreden. In de literatuur wordt dit aangeduid als het '*collective strategy framework*' (Astley, 1984; Astley & Fornbrun, 1983; Oliver 1988). Leidend bij het aangaan van een samenwerkingsverband op basis van dit motief is de mate van ervaren omgevingsonzekerheid. Deze functie, het tegengaan van omgevingsonzekerheid, ligt eveneens ten grondslag aan de '*contingencytheory*'. De contingentiebenadering stelt dat de effectiviteit van een organisatie afhankelijk is van de mate waarin er congruentie bestaat tussen de organisatie en de omgeving. Binnen de theorie worden een aantal dimensies onderscheiden waarlangs die omgeving kan worden beschreven. In de literatuur worden die achtereenvolgens beschreven als de mate van dynamiek, complexiteit, heterogeniteit en vijandigheid van de omgeving (Bovens e.a. 2001).

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



Van een bijzondere vorm van deze samenwerking kan worden gesproken wanneer op de topniveaus van de betrokken organisaties actoren elkaar ontmoeten en daar tot concrete samenwerkingsafspraken komen waarmee de externe onzekerheden het hoofd kunnen worden geboden. Een vorm van samenwerking die in de literatuur wordt aangeduid als het *'reciprocity model of director interlocks'* (Allen, 1974).

Bij het komen tot samenwerking is het, zoals reeds eerder is opgemerkt, van belang dat hierbij afspraken worden gemaakt over de rol en de invloed die ieder van de deelnemers zal gaan uitoefenen binnen de gemeenschappelijke omgeving. Het oplossen van dit vraagstuk van *'domain Similarity'* (Van de Ven, 1976), is direct van invloed op de stabiliteit van het samenwerkingsverband.

De wens om een samenwerkingsverband aan te gaan kan daarnaast ook een strategie zijn die het gevolg is van het besef dat de eigen waarneming beperkt is, *'bounded rationality'* (Crozier & Friedberg 1980 in Koppenjan en Klijn 2004). Ofwel men zoekt stabiliteit bij elkaar omdat ieder afzonderlijk niet in staat is om het hele speelveld te overzien (en het hoofd te bieden).

Bij de toepasbaarheid van wederzijds voordeel als motief voor interorganisatorische samenwerking dient volledigheidshalve te worden opgemerkt dat dit onderwerp in de literatuur veelal wordt beschreven vanuit het perspectief van de private sector. Meestentijds wordt in die omgeving een samenwerkingsverband aangegaan omdat dit voortkomt uit een wederzijdse afhankelijkheid. Hierbij gaat het om het betreden van nieuwe markten waarbij de actoren individueel niet in staat zijn om voldoende middelen te mobiliseren om dit te bereiken en daardoor min of meer gedwongen zijn om dit in een samenwerkingsverband met anderen te doen (Pfeffer & Nowak, 1976)

### *Efficiëntie*

Het motief van wederzijds voordeel lijkt hiermee een zekere verwantschap te hebben met het aangaan van samenwerking omdat dit tot een grotere efficiëntie kan leiden. Hoewel efficiëntie in de traditionele opvatting als het bereiken van een zo hoog mogelijke opbrengst tegen zo laag mogelijke kosten meer toepasbaar lijkt in de private sector, is dit begrip zeker ook binnen de publieke sector aan de orde. Als kernbegrip van de *'New Public Management Theory'* (Osborne & Gaebler 1992) heeft het bij de overheid voet aan de grond gekregen.

Efficiëntie heeft betrekking op de wens van een organisatie om de interne input en output verhouding te verbeteren (Oliver, 1990). In de literatuur is het terugbrengen van kosten een belangrijke drijfveer voor het uitvoeren van efficiëntieoperaties en kan het daarmee een motief zijn voor het aangaan van IOR.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



### *Legitimiteit*

De huidige institutionele omgeving maakt dat publieke organisaties (en in het bijzonder wanneer deze organisaties een toezichthoudende taak vervullen) in toenemende mate zijn gedwongen om verantwoording af te leggen over de uitvoering van hun werkzaamheden en de producten die zij opleveren.

Deze dwang die de omgeving oplegt op de organisaties om hun legitimiteit aan te tonen en daarmee te laten zien dat zij in overeenstemming handelen met de geldende normen, regels of verwachtingen, wordt in de literatuur aangeduid als de '*Institutional theory*' (DiMaggio & Powell, 1983).

Het vergroten van de eigen legitimiteit kan daarmee een motief zijn voor het aangaan van interorganisatorische samenwerking. Het interorganisatorisch samenwerkingsverband biedt dan de mogelijkheid om de eigen reputatie te verbeteren door zich scherper te profileren als een organisatie die zich conformeert aan de geldende opvattingen van de omgeving waarin zij moet functioneren (Oliver, 1990).

Het is daarnaast mogelijk dat ook nieuwe organisaties hun legitimiteit vergroten door om die reden samenwerkingsverbanden aan te gaan met reeds langer bestaande organisaties (Wiewel & Hunter, 1985).

Wanneer met het aangaan van interorganisatorische samenwerking, sprake is van het voldoen aan wet- of regelgeving zal dit niet alleen de legitimiteit van de betrokken organisaties vergroten, maar kan ook een meer centrale positie van de organisatie in het omgevingsnetwerk tot de mogelijkheden behoren (Boje & Whetten, 1981). Legitimiteit kan tenslotte ook worden verkregen of worden vergroot wanneer het voor de omgeving zichtbaar is dat het samenwerkingsverband leidt tot een grotere efficiëntie.

### *Synopsis*

Het hebben van een motief is een conditie voor samenwerking.

Verschillende wetenschappelijke theorieën over interorganisatorische samenwerking beschrijven hoe de reden tot samenwerking invloed heeft op de wijze waarop taken verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn verdeeld en voor de motivatie en het wederzijds vertrouwen waarmee de deelnemers hun werkzaamheden uitvoeren.

Hiermee is de conclusie gerechtvaardigd dat de reden die aan de samenwerking ten grondslag ligt niet alleen van begin af aan van grote invloed is op het verdere verloop van de samenwerking, maar ook op de uitkomst, het product, van de samenwerking.

In de literatuur zijn condities beschreven die ook van toepassing kunnen zijn op samenwerkingsverbanden binnen de publieke sector. Een binnen die omgeving veel voorkomende conditie is dat van hogerhand de opdracht worden gegeven om te gaan samenwerken. In de literatuur aangeduid als *samenwerking op basis van noodzaak*. Dit sluit niet uit dat in de uitvoering van die opdracht ook andere redenen een rol kunnen spelen. *Wederzijds voordeel, het streven naar meer efficiëntie of de behoefte naar grotere stabiliteit en legitimiteit* kunnen daarnaast condities zijn voor de totstandkoming van de samenwerking tussen organisaties.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



### 3.2.2. Vormen

De oorzaken waardoor samenwerkingsverbanden tot stand komen hebben invloed op de vorm waarin de samenwerking uiteindelijk plaatsvindt (Oliver, 1990).

De vorm waarin samenwerking tussen organisaties plaatsvindt kan op drietal analyseniveaus worden bestudeerd.

In de eerste plaats door de individuele banden die bestaan tussen paren van organisaties te analyseren. Op het tweede niveau zijn de onderlinge banden binnen clusters van organisaties het onderwerp van studie waarbij sprake is van één organisatie die centraal in dit cluster is gepositioneerd. Op het derde niveau tenslotte worden de banden bestudeerd binnen een netwerk van aaneengeschakelde organisaties (Van de Ven 1976, Walker & Liston 1979 in Provan 1983).

In de literatuur worden verschillende definities gegeven van wat precies onder een netwerk van organisaties dient te worden verstaan.

Voor dit onderzoek wordt de definitie van Provan (1983) gehanteerd waarin een netwerk wordt omschreven als een groep van organisaties die onderlinge banden hebben die herkenbaar zijn als een begrensd interorganisatorisch systeem.

#### *Federaties*

Binnen de definitie van Provan kan een bijzondere, namelijk een geformaliseerde, vorm van een netwerk worden ondergebracht: de federatie. Wat een federatie onderscheidt van andere soorten van netwerken is de aanwezigheid van een controleorgaan. Deelnemende organisaties staan bij federatieve samenwerking een deel van de controle over hun activiteiten af aan het management van de federatie. In ruil hiervoor verwachten zij dat de federatie zorgt voor het terugbrengen van de complexiteit van het netwerk en het beperken van de omgevingsonzekerheid (Provan 1983).

In de vorige paragraaf is vastgesteld dat een reden tot samenwerking de behoefte aan wederzijds voordeel en stabiliteit kan zijn waarbinnen een gemeenschappelijke wijze van het tegemoet treden van de omgeving als strategie het onderliggende motief kan zijn. Dit 'samen sterk', met bijna volledig behoud van eigen identiteit, is kenmerkend voor de federatie.

In de literatuur zijn nauwelijks voorbeelden te vinden van gedwongen federaties van publieke organisaties. Wel zijn vrijwillige federaties van (publieke) agentschappen gedocumenteerd (Litwalk & Hylton, 1962). Voor dit onderzoek zijn hiermee dan ook parallellen te trekken.

Los van het niveau waarop de beslissing om tot een federatieve samenwerkingsvorm te komen plaats heeft gevonden zijn daarnaast algemene kenmerken te onderscheiden.

Zo ontwikkelen federaties zich om de collectieve macht van de deelnemende organisaties te vergroten (Provan 1983).



## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



Deze macht richt zich voornamelijk op de gemeenschappelijke omgeving waarbinnen de deelnemende organisaties hun taken hebben.

Federaties van agentschappen zijn samenwerkingsverbanden waarbinnen de deelnemende organisaties bepaalde activiteiten gemeenschappelijk hebben ondergebracht en waarbinnen de coördinatie van de activiteiten plaatsvindt vanuit een centrale managementorganisatie. Kenmerkend voor het federatieve karakter is de uiteindelijke autonomie van de deelnemende organisaties (Oliver, 1990).

Een ander kenmerk is dat federaties dienen als een platform waarlangs de coördinatie plaats kan vinden naar een omgeving die bestaat uit een toenemend aantal te bedienen actoren (Provan 1983). Onder dergelijke omstandigheden zullen deelnemende organisaties meer bereid zijn om een deel van de eigen autonomie af te staan omdat door de centrale coördinatie sprake is van een stabielere omgeving. Doordat hierdoor, voor de buitenwereld, een beeld ontstaat van een goedgeoliede organisatie neemt tevens de legitimiteit van de deelnemers toe. Een andere reden voor het ontstaan van een federatie van publieke organisaties is wanneer de legitimiteit onder druk is komen te staan door openbare kritiek op het functioneren de losse organisaties (Litwalk & Hylton, 1962)

### *Joint programs*

Bij het invullen van de gemeenschappelijke federatieve taken onder het coördinerend orgaan kan sprake zijn van een domeingerichte vorm van samenwerking die in de literatuur wordt aangeduid als een '*Joint Program*'.

Een joint program ontstaat wanneer organisaties besluiten samen te gaan werken en daarbij niet alleen de planning op elkaar afstemmen maar ook samen programma's en activiteiten ontwikkelen (Oliver, 1990).

Joint programs kunnen ontstaan omwille van verschillende motieven.

In de publieke sector kan een opdracht om een joint program in te richten de directe aanleiding zijn voor het ontstaan van een dergelijk programma. Een opdracht heeft effect voor de omgeving en is daarmee dan ook niet waarde vrij. De omgeving kan immers aan het samenwerkingsverband een hogere waarde toekennen dan aan de individuele deelnemers. Het samenwerken in een joint program kan op deze wijze de legitimiteit van de deelnemende organisaties laten toenemen. Dit vergroten van de eigen legitimiteit kan op strategisch niveau zelfs een doel op zich zijn en daardoor de directe reden voor het instellen van een joint program.

Een tweede reden voor het ontstaan van een joint program kan zijn omdat de betrokken organisaties werkzaam zijn in hetzelfde veld of onderwerp, een gegeven dat reeds eerder is beschreven als '*domain similarity*' (Van de Ven, 1976)

Dit aan elkaar binden van activiteiten op basis van een gemeenschappelijk domein wordt met name ingezet wanneer de betrokken organisaties in hun omgeving te maken hebben met dezelfde actoren, dezelfde taak hebben te vervullen en veelal dezelfde producten leveren (Oliver, 1990).

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



Samenwerking binnen een gemeenschappelijk werkterrein wordt aantrekkelijker voor de deelnemers wanneer de middelen die ieder van de betrokken organisaties ter beschikking hebben complementair aan elkaar zijn en daardoor voor alle betrokken partijen als van meerwaarde worden gezien (Van de Ven & Walker, 1984; Paulson, 1976). Van dit gevoel van meerwaarde kan eveneens sprake zijn wanneer dit bestaat uit kennis en expertise.

Zelfs zonder dat sprake is van een directe opdracht om tot een joint program te komen kan *'domain similarity'* ook in de publieke sector een spontaan samenwerkingsverband opleveren wanneer dit tevens de mogelijkheid biedt om de implementatie van beleid te vergemakkelijken, of leidt tot een meer integraal en klantgericht optreden. Een dergelijk optreden kan vervolgens weer leiden tot het verkrijgen van meer middelen en meer autoriteit naar de omgeving dan wanneer sprake zou zijn van onafhankelijk optredende organisaties (Oliver, 1990).

De reden voor organisaties om een joint program aan te gaan kan daarnaast gemotiveerd zijn vanuit efficiëntieoverwegingen. Een joint program biedt namelijk de mogelijkheid om, door het stroomlijnen van de afzonderlijke acties en het afstemmen van de inrichting van de deelnemende organisaties, dubbele inspanningen tegen te gaan en bijvoorbeeld ondersteunende taken gemeenschappelijk uit te voeren.

De belangrijkste drijfveer voor betrokken organisaties om op basis van efficiëntieoverwegingen een joint program aan te gaan is dat het voor hen duidelijk moet zijn dat in een dergelijk geval sprake is van hoge(re) opbrengsten tegen lage(re) kosten.

Joint programs kunnen een institutionaliserend effect hebben. Het aangaan van samenwerkingsverbanden op basis van een gemeenschappelijke omgeving met een gemeenschappelijk doel kan tot gevolg hebben dat de samenwerking niet beperkt blijft tot het afstemmen van de uitvoerende taken, maar dat op organisatorische niveau de wederzijdse verplichtingen worden geformaliseerd. De institutionalisering wordt zichtbaar doordat op deze wijze de betrokken organisaties op onderdelen ineen worden gevlochten wat een toegenomen stabiliteit tot gevolg kan hebben (Oliver, 1990).

Een laatste voor dit onderzoek relevante reden voor het aangaan van een joint program en die met name is waargenomen in de publieke sector, heeft te maken met het stabiliserende effect van een dergelijke samenwerking wanneer de opdracht ingewikkeld en risicovol is. Onder dergelijke omstandigheden is het ontstaan van joint programs meer waarschijnlijk omdat niet alleen, door de spreiding over meer deelnemende organisaties, sprake is van risicoreductie, maar ook omdat het potentieel aan expertise om het probleem op te lossen hierdoor toeneemt (Oliver, 1990).

De vorm van de samenwerking, door middel van een joint program, kan daarbij de opdrachtnemers de mogelijkheid bieden om zich te beschermen tegen de onzekerheid die inherent is aan politieke aansturing (De Wit, Meyer & Breed 2000).

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



### *De vorm en de samenwerking tussen inspecties*

Hierboven zijn vanuit de theorie twee vormen van interorganisatorische samenwerking: federatieve samenwerking en joint programs beschreven. Dit onderzoek richt zich slechts zijdelings op de beantwoording van de vraag of aan alle kenmerken van een federatief samenwerkingsverband is voldaan. Belangrijker is of deze samenwerkingsvorm als conditie ook leidt tot een effectiever vorm van toezicht. Op gelijke wijze wordt onderzocht of de samenwerking in de uitvoering van toezicht zich laat definiëren als een *'Joint Program'*.

### *Synopsis*

Deze paragraaf beschrijft twee mogelijke vormen van samenwerking. Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven, is sprake van een beperkte bandbreedte waarbinnen de samenwerking gestalte kan krijgen en zijn daarmee ook slechts een beperkt aantal vormen waarschijnlijk.

De eerste vorm van samenwerking beschrijft de wijze waarop de organisaties *de structuur van hun samenwerking* inrichten. Hierbij is op basis van de definitie van Provan gekozen voor de organisatievorm van een federatie.

Vanuit de literatuur is vastgesteld welke condities dienen te worden ingevuld wil sprake zijn van een functionerende federatie van samenwerkende agentschappen. Achtereenvolgens zijn hiervoor de instelling van een controlerend en coördinerend orgaan en de partiële overdracht van autoriteit door de betrokken organisaties aan dit orgaan beschreven.

De tweede vorm van samenwerking is van toepassing op *de inrichting van de werkzaamheden*. Hierbij is gekozen om samenwerking te benaderen langs de literatuur over *'joint programs'*.

Vervolgens zijn vier condities de revue gepasseerd die, wanneer aanwezig, de voorwaarde vormen voor samenwerking op basis van een joint program: *'domain similarity'*, de mogelijkheid om de implementatie van beleid te vergemakkelijken of een meer integraal en klantgericht optreden, efficiëntieoverwegingen en tenslotte risicoreductie.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



### 3.2.3. Kennisdeling en professionalisering

In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op een belangrijk facet van meeropbrengst en wel het vergroten van de kennis over een onderwerp doordat nieuwe leden, afkomstig uit andere organisaties, met nieuwe kennis over het gemeenschappelijke onderwerp, in de gemeenschappelijke omgeving toetreden.

Samenwerking tussen verschillende organisaties maakt het mogelijk dat, door het multidisciplinaire karakter op uitvoerend niveau, kennis wordt uitgewisseld tussen de verschillende deelnemers.

Het toenemend belang van kennisvergroting als een centraal kenmerk van de postindustriële maatschappij is een uitvoerig beschreven onderwerp in de literatuur. Daarin wordt kennis beschreven als de dominante hulpbron voor een organisatie (Nonaka & Takeuchi 1995 in Fong 2003). Wil een organisatie kunnen blijven voortbestaan dan zal zij zich steeds moeten richten op het ontsluiten, toepassen en verspreiden van nieuwe kennis (Dougherty 1992 in Fong 2003).

In de onderzoeken van D'Aveni (1994) en van Fong (2003) wordt beschreven hoe organisaties worden geconfronteerd met een toenemende dynamische maatschappij. Volgens deze onderzoekers zullen in die omgeving alleen de organisaties die in staat zijn om een constante stroom van nieuwe kennis te ontwikkelen en daardoor een overwicht bereiken op hun omgeving.

Vaak ontwikkelen organisaties een eigen structuur waarlangs zij kennis kunnen ontwikkelen met daarbij eigen trainingsprogramma's voor het personeel. Toch worden veel organisaties onder die omstandigheden alsnog geconfronteerd met een situatie waarin het lastig is om een hoog niveau van kennisverwerving en innovatie te bereiken of vast te houden. Veelal is daarbij sprake van exploitatie en het verder uitbouwen van reeds bestaande kennis op de korte termijn. Van lange termijn kennisontwikkeling en leren is minder sprake. Dit doet zich met name voor wanneer de kennis en de personen die de kennis bezitten geïsoleerd en gefragmenteerd in de organisatie aanwezig zijn (Dachler 1992 in Fong 2003).

Het bij elkaar brengen van de individuele kennisdragers in een gemeenschappelijke omgeving kan hierbij de oplossing zijn wil men dit doorbreken (Prahalad & Hamel 1990 in Fong 2003).

Op deze wijze is het creëren van kennis op uitvoerend niveau essentieel voor het kunnen bereiken en vasthouden van lange termijn effectiviteit, innovatie en productiviteit (Senge 1990 in Fong 2003).

In de literatuur wordt het proces van het creëren van kennis in multidisciplinaire omgevingen veelal verklaard vanuit de '*organisational knowledge creation theory*' (Nonaka and Takeuchi 1995).

De benadering van deze theorie kenmerkt zich doordat het creëren van kennis afhankelijk wordt gesteld van de cultuur die in de betrokken organisatie heerst.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



Schein (1996) gaat hierin verder en spreekt niet van *de* cultuur in een organisatie maar maakt hierbij onderscheid tussen een drietal culturen *binnen* de organisatie die ieder een eigen perceptie hebben van de doelstellingen van een organisatie en de daarvan afgeleide kennisbehoefte. Schein maakt een onderscheid tussen *de operator*, *de engineer* en *de executive*.

Hij stelt dat iedere laag een aparte, gescheiden cultuur binnen de organisatie vertegenwoordigd. Hierdoor heeft iedere groep ook een eigen beeld over wat de noodzakelijke kennis zou moeten zijn in een organisatie. Schein betoogt dat deze beelden op punten tegenstrijdig aan elkaar zijn. Dit gebrek aan uitlijning (*alignment*) staat het lerend vermogen van een organisatie in de weg.

Latere literatuur stelt dat dit centraal stellen van de cultuur als de dominante variabele in het tot stand komen van kennis in een gemeenschappelijke omgeving te beperkt is.

Nog latere auteurs (Fong 2003) betogen dat wanneer kennis wordt gezien van het perspectief van een sociale constructie daarbij niet alleen het culturele maar ook het individuele en sociale aspect moet worden betrokken.

De sociale en individuele invloeden kunnen worden gespecificeerd naar het type van relatie dat de deelnemers met elkaar onderhouden.

Wordt het creëren van kennis binnen de multidisciplinaire omgeving geanalyseerd, dan wordt in literatuur daarbinnen een vijftal processen onderscheiden, schematische weergegeven in figuur 1 (Fong 2003).

Het eerste proces wordt beschreven als de noodzaak tot grensoverschrijding. Hiermee wordt bedoeld dat de eigen, in de organisatie aanwezige, kennis niet meer volledig is of zelfs tekortschiet. Men is voor het kunnen blijven functioneren gedwongen om buiten de eigen organisatie op zoek te gaan naar bronnen waarvan uit de kennis kan worden geabsorbeerd. Wanneer sprake is van samenwerking op basis van multidisciplinairiteit worden deelnemers in dit proces geconfronteerd met de grensparadox (*Boundry paradox*: Quintas, Lefrere & Jones 1997) De paradox geeft weer dat het overschrijden van grenzen het vergroten van kennis zowel in de weg kan staan als kan bevorderen.

De grenzen tussen de kennisferen van de verschillende deelnemers kunnen worden overschreden wanneer zij in staat zijn om kennis niet alleen te delen maar ook te combineren (Nahapiet & Ghoshal 1998 in Fong 2003). Door het combineren van kennis is men tevens in staat om overbodige kennis te elimineren.

Daarnaast worden grenzen overschreden door het steeds ter discussie stellen van eventueel opgeworpen barrières die het vaststellen en beoordelen van de wederzijdse meerwaarde en expertise in de weg staan. (Fong 2003)

Het delen van kennis zal, als tweede proces, meer waarschijnlijk plaatsvinden wanneer de deelnemers afkomstig zijn uit verschillende domeinen. Onder dergelijke omstandigheden is verminderd sprake van onderlinge competitie en geldingsdrang en kan kennis ook sneller als complementair aan de eigen kennis worden ervaren.

Het genereren van nieuwe kennis is het derde proces dat volgend op het proces van kennisdeling tot stand kan komen door discussie en interactie tussen de deelnemers (Kogut & Zander 1992 in Fong 2003).

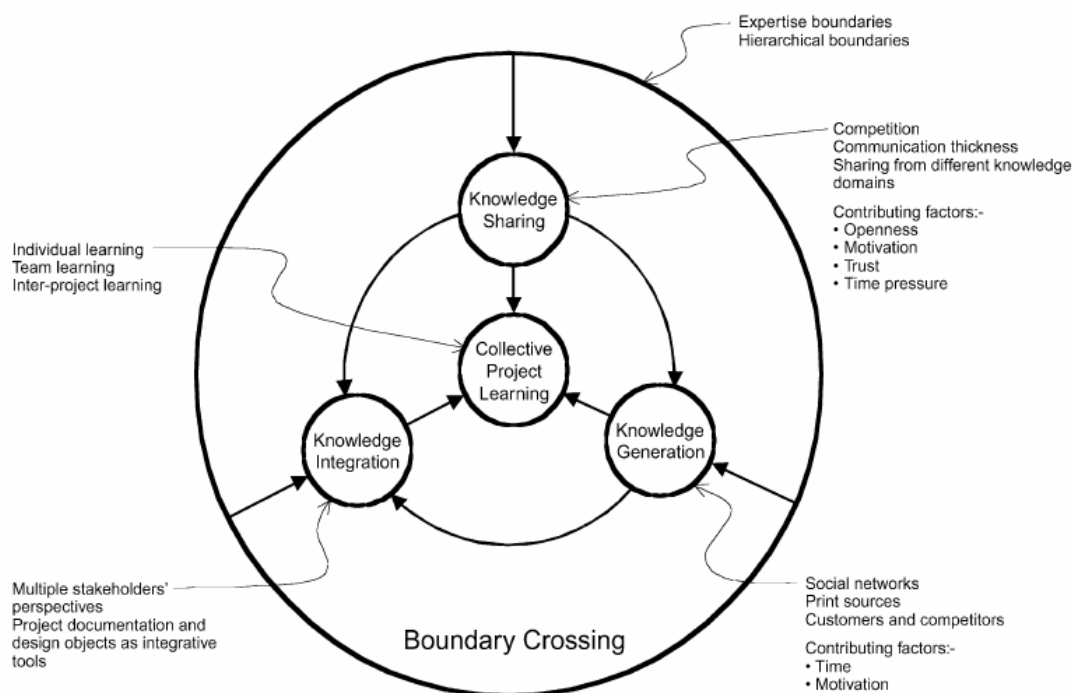
## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



De verschillende inzichten die de disciplines hebben ingebracht in het kennisproces worden in het vierde proces van kennisintegratie in de te hanteren zienswijzen en handswijzen geïncorporeerd.

Tenslotte zal, in een ideale situatie, een proces van collectief leren op basis van projecten kunnen ontstaan waarbinnen de betrokken professionals in de gemeenschappelijke omgeving steeds opnieuw nieuwe kennis en technologie zullen opnemen en bewerken zodat het voor hen toepasbaar is.



figuur 1 inter-relatieve verhoudingen bij multidisciplinaire kenniscreatie (Fong 2003)

### *Kennisdeling en de samenwerking tussen inspecties*

Deze paragraaf beschrijft vanuit de literatuur hoe kennisdeling een voorwaarde, een conditie, is voor samenwerking. Niet alleen als een noodzakelijkheid om als organisatie te kunnen voortbestaan. Maar, meer specifiek voor de toezichtsector omdat kennisvergroting voorwaardelijk is aan het behouden van overwicht op anderen. Gezien vanuit het perspectief van toezichtstaken betekent dit dat de kennis die men heeft over het toezichtveld minstens gelijke tred moet houden met de ontwikkelingen in dat veld.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



### Synopsis

In deze paragraaf is dieper ingegaan op die condities die op het uitvoerend niveau van toepassing zijn op het scheppen van een omgeving waarin de effectiviteit door middel van kennisoverdracht kan worden vergroot.

Kennisvergroting wordt ingegeven door noodzaak omdat kennisvergroting voorwaardelijk is aan het behouden van overzicht op anderen.

Wil een organisatie kunnen blijven voortbestaan dan zal zij zich steeds moeten richten op het ontsluiten, toepassen en verspreiden van nieuwe kennis. Kennisverwerving en deling is dus conditioneel voor het voortbestaan van een organisatie. Bij een toezichhoudende organisatie komt daar nog bij dat kennisverwerving noodzakelijk is om het overzicht op hun omgeving, i.c. het toezichtveld te behouden.

Het bij elkaar brengen van de individuele kennisdragers in een gemeenschappelijke omgeving is een conditie die bijdraagt aan het vergroten van de gemeenschappelijke kennis. Een tweede conditie is het uitlijnen van de eigen interne cultuur om de leerbehoefte duidelijk te krijgen. Pas wanneer dit is gebeurd kan op organisatieniveau sprake zijn van leren. Tenslotte zal sprake moeten zijn van een gefaseerde wijze van leren waarbij langs het overschrijden van de eigen organisatiegrenzen, het delen van kennis, het genereren van nieuwe kennis en het opnemen van het ontwikkelen van kennis als *core business* ook sprake is borging van het leerproces.

### 3.3. Risico's bij samenwerking tussen organisaties

Stabiliteit is een conditie voor niet alleen het tot stand komen van samenwerking maar meer nog voor het in stand houden van daarvan. In een samenwerkingsverband gericht op het vergroten van de stabiliteit zoals het aangaan van een federatief samenwerkingsverband kunnen echter spanningen optreden die worden veroorzaakt door asymmetrie waarbij de betrokken organisaties er naar streven om binnen het samenwerkingsverband de top van de hiërarchie te vormen (Boje & Whetten, 1981).

In een dergelijke situatie kan een paradox optreden. Juist de wens van een stabiel samenwerkingsverband kan een organisatie ertoe verleiden om daarin de regie naar zich toe te trekken met als gevolg asymmetrische verhoudingen. Zelfs vanuit die asymmetrie kan de dominantie van die organisatie erop zijn gericht om powerplay tegen te gaan en om gelijkheid, wederzijds belang en harmonie te propageren omdat dit bijdraagt tot de stabiliteit van de IOR (Oliver, 1990).

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



Zoals hierboven beschreven kan een *'joint program'* voordelen hebben in termen van wederzijds voordeel en efficiëntie. In de literatuur wordt echter beschreven dat een *'joint program'* ook risico's in zich kan dragen.

Bij *'domain similarity'* binnen een *'joint program'* is sprake van een bandbreedte met aan één kant organisaties die geen prikkel voelen omdat de overeenkomsten te gering zijn om tot samenwerking over te gaan en aan de andere kant een situatie die kan leiden tot asymmetrische verhoudingen. Deze kunnen ontstaan op basis van onderlinge competitie of omdat er territoriale discussies ontstaan over de invloedssferen van de deelnemende organisaties of wel het vraagstuk van de *'domain similarity'* (van de Ven & Walker, 1984) Ook kunnen hierbij motieven verklaarbaar vanuit de *'social exchange theory'* (Emerson 1962; Levine & White 1961) een rol spelen. De nadelen van de samenwerking wegen dan niet op tegen de voordelen.

Een effect van intensieve samenwerking op basis van een *joint program* kan zijn dat de deelnemende organisaties besluiten om dit te formaliseren en het samenwerkingsverband institutionaliseren door de verplichtingen vast te leggen en wederzijds aansprakelijk te zijn voor het niet nakomen daarvan. Hoewel dit stabiliteit in de samenwerking brengt, kan dit eveneens leiden tot een verschijnsel dat in de literatuur wordt beschreven als *'a mutual hostage position'* (Kogut 1988 in Oliver 1990) waarbij de wederzijdse afhankelijkheden, zeker wanneer deze in omvang en intensiteit aan elkaar gelijk zijn, het voor de betrokken partijen onmogelijk maken om weer los te raken van het samenwerkingsverband.

### Synopsis

Het belangrijkste risico voor de interorganisatorische samenwerking is het ontstaan van asymmetrische verhoudingen.

Dit kan drie oorzaken hebben:

In de eerste plaats wanneer binnen een gemeenschappelijke invloedssfeer over een derde partij, partijen aanwezig zijn van ongelijke grootte, waarbij de sterkere de zwakkere gaat overheersen om op deze wijze het primaat te verkrijgen en zeggenschap over de derde partij te verkrijgen.

In de tweede plaats wanneer organisaties binnen een samenwerkingsverband er om wedijveren om de top van een hiërarchie te vormen.

In de derde plaats kan asymmetrie het gevolg zijn van territoriale discussie over de invloedssferen van de deelnemende organisaties. Een situatie die ontstaat wanneer de *'domain similarity'* niet wordt opgelost.

Een ander risico bestaat uit het ontstaan van een situatie bij interorganisatorische samenwerking van wederzijdse afhankelijkheid waarbij het beëindigen van de samenwerking niet langer een optie is.



## **Samenwerken in toezicht**

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



### **3.4. Analysekamer**

De doelstelling van dit onderzoek is het vaststellen of sprake is van een afhankelijke relatie tussen effectief toezicht en samenwerking tussen de inspecties. In de voorgaande hoofdstukken zijn hiervoor de twee begrippen, samenwerking en effectief toezicht op basis van de bestaande theorie uitgesplitst.

Hoofdstuk 2 is afgesloten met het benoemen van de elementen of variabelen waarlangs kan worden gemeten of toezicht effectief kan worden genoemd. Volgens deze opsomming voldoet effectief toezicht aan de volgende kenmerken: dominantie van de ministeriële verantwoordelijkheid, domeingerichte ketenaanpak, expertisebundeling en professionalisering, met minimale toezichtlasten en horizontale publieke verantwoording zij het met verticale toezichtverhoudingen.

Een uitspraak over de mate van effectiviteit van het toezicht wordt binnen dit onderzoek in de eerste plaats gemaakt op basis van het aantal variabelen waaraan in de uitvoering van het toezicht invulling wordt gegeven.

Daarnaast is aandacht voor de mate waarin de variabelen worden ingevuld.

Op de variabele dominantie van de ministeriële verantwoordelijkheid betekent dit dat het toezicht effectief is wanneer sprake is van een afgebakende, formeel vastgelegde en toetsbare toedeling van de verantwoordelijkheid op het dossier aan de bewindspersoon. De ministeriële verantwoordelijkheid kan op basis van de vierslag die door de commissie Holtslag, zie pagina 21, is gemaakt worden vastgesteld en gemeten. Tegelijkertijd moet hierbij worden opgemerkt dat de grenzen tussen de vier verhoudingswijzen van ministeriële verantwoordelijkheid in de praktijk minder scherp zijn te trekken. De mate van ministeriële verantwoordelijkheid wordt, zo blijkt uit de interviews, vooral bepaald door het politieke klimaat en het gewicht dat daardoor aan een dossier wordt toegekend. Tijdens het onderzoek is de ministeriële verantwoordelijkheid vooral gemeten langs de lijn van het politieke gewicht dat een dossier heeft. Om dit vast te stellen zijn primair de interviews gebruikt die met de strategisch verantwoordelijken zijn gehouden

De variabele domeingerichte aanpak draagt bij aan effectief toezicht wanneer tussen de deelnemende inspecties afspraken bestaan over de volgorde van hun werkzaamheden, en de complementariteit daarvan.

Om vast te kunnen stellen of hiervan sprake is en zo te meten of domeingerichte aanpak wordt toegepast, is in dit onderzoek vastgesteld of documenten beschikbaar zijn waaruit dit blijkt. Vervolgens is onderzocht of dit ook heeft geleid tot een toegepaste werkwijze. Om dit te meten zijn, naast het documentonderzoek, de betrokkenen tijdens de interviews hierop bevraagd.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



Wanneer een structuur wordt geboden waarlangs op een onderwerp van samenwerking kan worden gekomen tot het over en weer delen van kennis en het ontwerpen van gemeenschappelijke begrippenkaders draagt ook de variabele expertisebundeling en professionalisering bij aan effectiever toezicht. De wijze waarop dit meetbaar is gemaakt in dit onderzoek wordt elders in deze paragraaf, bij de behandeling van kennisdeling als conditie voor samenwerking, besproken

Heeft de samenwerking tot gevolg dat het toezichtveld minder tijd hoeft te besteden aan het aanleveren van informatie aan de inspecties, waardoor sprake is van een afname van de toezichtlast, dan is dit eveneens een bijdrage aan effectiever toezicht. Hoe dit in dit onderzoek is geoperationaliseerd en op welke wijze dit meetbaar is gemaakt wordt hieronder bij de conditie efficiëntie besproken.

Tenslotte dient de samenwerking, wil het een bijdrage leveren aan effectiever toezicht, voorzien in een grotere openheid en volledigheid waar het gaat om het afleggen van verantwoording door de inspecties aan de omgeving. In de (2<sup>e</sup>) *'Kaderstellende Visie op Toezicht'* is vastgelegd op welke wijze en met welke partners dit dient plaats te vinden. Voor dit onderzoek is om te meten in hoeverre aan dit kenmerk voor effectief toezicht is voldaan volstaan met een documentonderzoek. In de onderzochte documenten is getracht vast te stellen of een dergelijk mechanisme van het afleggen van verantwoording ook is opgenomen.

In hoofdstuk 3 is met een verkenning van de literatuur een overzicht verkregen van de condities die van toepassing kunnen zijn bij interorganisatorische samenwerking tussen inspecties.

De eerste conditie is de mate van overeenstemming tussen de toezichthouders over de wijze waarop zij het toezichtveld benaderen. De stijl van toezicht is van belang om antwoord te kunnen geven op de vraag wanneer toezicht effectief is. De stijl is immers een reactie op de complexiteit van het toezichtterrein. In die zin is de juiste toezichtstijl een voorwaarde of conditie voor effectief toezicht. In het vorige hoofdstuk zijn de stijlen benoemd als klassiek, modern, postmodern en als de stijl van metatoezicht. Net als bij de eerste conditie zullen de inspecties die samenwerken op een onderwerp tot afspraken moeten komen welke gemeenschappelijke toezichtstijl naar het veld toe wordt gehanteerd. Dit is meetbaar gemaakt door tijdens de interviews de betrokkenen hierover uitspraken te laten doen.

In dit hoofdstuk is beschreven hoe het motief, of de reden tot samenwerken, bepaalt hoe de samenwerking er uit gaat zien. Bij de behandeling van de theorie in paragraaf 3.2.1. zijn de verschillende motieven benoemd die als voorwaarde voor het aangaan van samenwerking kunnen voorkomen. Samenwerken op basis van noodzaak, voor het verkrijgen van wederzijds voordeel, of om de eigen legitimiteit of stabiliteit te vergroten dan wel omdat dit efficiënter is, vormen motieven die conditioneel zijn voor de wijze waarop de samenwerking plaats vindt en daarmee ook voor de uitkomst van die

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



samenwerking in de mate waarin dit leidt tot effectiever toezicht. Ieder van deze motieven vormt een eigen conditie op de samenwerking tussen de organisaties en heeft zo invloed op de effectiviteit van het toezicht.

Noodzaak wordt in dit onderzoek gezien als een opgelegde externe oorzaak tot samenwerking die anders niet tot stand zou zijn gekomen (Whetten, 1981). Dat wil zeggen als een opdracht van een hogere autoriteit. Dit in tegenstelling tot interne noodzaak wat een gevolg is van een eigen wil of gevoel om iets te moeten doen. Dit maakt de invulling van deze variabele in het onderzoek redelijk eenvoudig meetbaar. De aanwezigheid van een formele opdracht dient hiervoor als meetpunt.

Voor de conditie wederzijds voordeel wordt binnen de kaders van dit onderzoek het aangaan van een uitruilrelatie bedoeld die (relatief) veel opbrengt en (relatief) weinig kosten met zich meebrengt (Emerson 1962; Levine & White 1961). Of en zo ja in welke mate de conditie wordt ingevuld is minder eenvoudig vast te stellen dan de vorige conditie. Slechts de (subjectieve) mening van de betrokken deelnemers kan hiervoor als indicator dienen. Tijdens de casestudies en de daarbij gehouden interviews zijn de betrokkenen hierover dan ook expliciet bevraagd.

De conditie van stabiliteit wordt hier ingevuld als het terugdringen van omgevingsonzekerheid en het bevorderen van bestaanszekerheid door samenwerking (Cook 1977). Het meetbaar maken van deze conditie heeft middels interviews op een vergelijkbare wijze als hierboven, bij de conditie van wederzijds voordeel, plaatsgevonden.

Efficiëntie is binnen dit onderzoek het terugbrengen van de kosten. In de eerste plaats door het terugbrengen van de kosten die het toezichtveld maakt om aan de vraag van de toezichthouders te kunnen voldoen. Met andere woorden het terugbrengen van de toezichtlast. In de tweede plaats door het terugbrengen van de interne kosten van het rijk om de toezichtfunctie uit te oefenen. Voor dit onderzoek is het begrip interne efficiëntie beperkt tot de 20% reductie op het personeel van de rijksinspecties en formele taakoverdracht. Ook voor deze conditie geldt dat de mate waarin dit een rol speelt wordt gemeten door de betrokkenen hier nadrukkelijk op te bevragen.

Efficiëntie wordt in de eerste plaats gemeten als interne efficiëntie, waarbij de nadruk ligt op het terugdringen van de eigen kosten van de toezichthouder door het samenvoegen van taken en het daardoor minder inzetten van personeel en het samenvoegen en/of combineren van administratieve taken en de achterliggende ICT-structuur. Het tweede aspect is externe efficiëntie waarmee het terugdringen van toezichtslast wordt bedoeld. Hiertoe is aan de betrokkenen gevraagd of voor het toezichtveld sprake is van een vermindering van de administratieve lasten doordat inspecties zijn gaan samenwerken. Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat deze vraag uitsluitend is gesteld aan de toezichthouders en niet aan het toezichtveld.

Legitimiteit handelt in dit onderzoek over de relatie tussen de toezichthouder en het toezichtveld. Hiermee wordt de mate waarin het toezichtveld niet alleen accepteert dat toezicht wordt uitgeoefend, maar ook de wijze waarop dit plaatsvindt en

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



bereid is om hier aan mee te werken. In paragraaf 3.2. zijn een aantal gedragingen beschreven waarmee een toezichthouder door middel van samenwerking de eigen legitimiteit, of de legitimiteit van het samenwerkingsverband, kan beïnvloeden. Deze gedragingen worden in het volgende hoofdstuk gebruikt om een uitspraak te kunnen doen of deze gedragingen leiden tot intensivering van de samenwerking dan wel spanningen oproepen waarmee de samenwerking onder druk is komen te staan. Legitimiteit is lastig te meten. Het is in de eerste plaats een gevoel dat men krijgt bij de uitoefening van de werkzaamheden. In hoeverre krijgt men, als toezichthouder, eenvoudig en zonder veel discussie de gegevens die men heeft gevraagd is een indicatie voor de mate van acceptatie van de rol als inspectie. Tijdens de casestudies zijn de betrokkenen hierover ondervraagd. Daarnaast is in de interviews ook gevraagd in hoeverre de samenwerking een bewust gekozen instrument was geweest om de legitimiteit te vergroten.

De derde conditie die van invloed kan zijn is de regiefunctie die voortkomt uit de vorm waarin de samenwerking plaatsvindt. De gevoerde regie in de samenwerkingsvorm bepaalt de wijze waarop de deelnemers hun bijdrage leveren en de bandbreedte van de invloed van de individuele deelnemers. Hiermee is de vorm van invloed op de vraag of toezicht als product van een samenwerkingsvorm al dan niet effectief is.

Het invullen van deze conditie is in de eerste plaats gemeten door vast te stellen of formele afspraken, in de vorm van convenanten of project- en samenwerkingsdocumenten, zijn gemaakt. Daarnaast zijn de betrokkenen bevestigd of sprake is geweest van mondelinge afspraken. Tenslotte is door middel van documentonderzoek vastgesteld of de taakopdracht op het niveau van de Inspectieraad ook heeft geleid tot uitvoeringsafspraken ten aanzien van een coördinerende rol van de Raad.

De laatste conditie voor samenwerking die in dit onderzoek wordt bestudeerd is kennisdeling. Wil gezamenlijk toezicht worden gehouden op een onderwerp dan zullen de verschillende deelnemers minimaal over een gelijk kennisniveau moeten beschikken. De behandelde theorie in paragraaf 3.2.3. gaat hierin nog een stap verder en stelt dat kennisdeling een voorwaarde is om als organisatie te kunnen overleven. Daarnaast is binnen toezicht kennisdeling een voorwaarde of conditie om overzicht op het toezichtveld te kunnen uitoefenen.

Dit wordt meetbaar gemaakt door op basis van documentonderzoek vast te stellen of en zo ja op welke wijze samenwerking bestaat op het gebied van het ontwerpen van gemeenschappelijke begrippenkaders. Hierbij is als maatstaf gehanteerd dat het begrippenkader moet zijn gericht op een concreet dossier en het gevolg is van samenwerking tussen twee of meer rijksinspecties.

Anders dan bij het begrip effectiviteit, kan niet worden gesteld dat een groter aantal condities van samenwerking dat wordt ingevuld ook leidt tot meer of betere samenwerking. Ieder van de condities kan afzonderlijk leiden tot samenwerking. Hierbij is nadrukkelijk van belang dat ieder van de condities leidt tot een ander soort verhouding tussen de betrokken partijen binnen de samenwerking en tot een ander soort uitkomst van de samenwerking. Vooral die uitkomst is voor dit onderzoek interessant. Het doel van dit onderzoek, zoals beschreven in paragraaf 1.4, is immers het aantonen of sprake is van een

## **Samenwerken in toezicht**

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



mogelijk verband tussen samenwerkende toezichtorganisaties en de effectiviteit van toezicht. De uitkomst van de samenwerking dient dus te worden beoordeeld naar het mogelijk maken van de invulling van de in paragraaf 2.3.1. benoemde variabelen van effectief toezicht.

In het volgende hoofdstuk, de casestudies, wordt de invloed van de condities op twee verschillende samenwerkingsverbanden onderzocht. Niet alleen wordt binnen één case de wisselwerking tussen de verschillende condities onderzocht, maar worden daarnaast, door middel van een casevergelijking ook uitspraken gedaan of en zo ja hoe de condities binnen de beide samenwerkingsverbanden een verschillende invloed hadden op de uitkomst van de samenwerking.



# HOOFDSTUK 4 Effectiviteit en samenwerking in de praktijk

## 4.1. Inleiding

Het vorige hoofdstuk is afgesloten met het analysekader. Aan de hand van dit kader zal in dit hoofdstuk worden onderzocht op welke wijze de condities van invloed zijn op effectief toezicht bij de samenwerking tussen de inspecties. Daarom wordt de invloed van de condities onderzocht in twee cases waarin sprake is van samenwerking tussen rijksinspecties. Hieruit volgen in de eerste plaats uitspraken of en zo ja in welke mate de reeds beschreven condities van invloed zijn op de samenwerking. Hierna worden de kenmerken van effectief toezicht gebruikt om vast te stellen of in deze in de onderzochte case ook zijn ingevuld waarna een uitspraak kan worden gedaan over de wijze waarin en de mate waarop de effectiviteit van het toezicht in de case door de samenwerking is beïnvloed.

Vervolgens zal op basis van de empirie van de cases en de gehouden interviews worden gezocht naar aanvullende condities die specifiek zijn voor samenwerking tussen inspecties.

## 4.2. Een korte schets van de onderzochte cases

De twee cases die zijn onderzocht betreffen de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding (ADR) en het inspectieloket of domein Horeca. De cases zijn gekozen omdat ze zich aan de twee uitersten bevinden van waarom en hoe interorganisatorische samenwerking tot stand kan komen. De ADR, als voorbeeld van een samenwerkingsverband dat in hoge mate ongestuurd en spontaan tot stand is gekomen. Het domein Horeca, als een voorbeeld van een opgelegde en gereguleerde wijze van samenwerken. De ADR bestaat niet meer. De casestudy heeft op dit onderwerp ex post plaatsgevonden middels interviews. Hierbij zijn naast de voormalige projectleider van de Inspectie OOV ook inspecteurs van de VROM-Inspectie en de Inspectie voor de Gezondheidszorg geïnterviewd die vanaf de beginfase bij het onderzoek betrokken zijn geweest.

Het domein Horeca is inmiddels operationeel. De ontwikkeling is echter nog steeds gaande. Dit betekent dat het onderzoek van deze case op een aantal punten nog een ex ante karakter heeft.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



### 4.3. De Algemene Doorlichting Rampenbestrijding

#### 4.3.1. Algemene karakterisering

Tussen eind 2002 en medio 2008 werden de veiligheidsregio's in Nederland onderzocht middels de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding (ADR)

De doorlichting was een gestandaardiseerd onderzoek dat werd uitgevoerd door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Inspectie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM-Inspectie) van het gelijknamige ministerie en de Inspectie voor de Gezondheidszorg van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Op ad hoc basis konden ook de Inspectie Verkeer en Waterstaat en de Arbeidsinspectie deelnemen.

De Algemene Doorlichting Rampenbestrijding (ADR) richtte zich op de voorwaarden die in de veiligheidsregio waren geschapen om mogelijke rampen te kunnen voorkomen en te bestrijden. Op deze wijze wilden de inspecties de kwaliteit van de rampenbeheersing stimuleren. De inspecties gaven door middel van de doorlichting een actueel beeld van de voorbereiding op de rampenbestrijding in een regio.

De ADR was een samenwerkingsverband dat op initiatief van de Inspectie OOV is ontstaan.

Na de vuurwerkramp in Enschede en de Cafébrand in Volendam was geconcludeerd dat (ook) van rijkswege gebrekkig toezicht was uitgevoerd. Daarnaast was door de onderzoekscommissies Oosting en Alders vastgesteld dat de organisatie van de rampenbestrijding op punten ernstig tekort had geschoten.

Voor de organisatie van de rampenbestrijding is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties systeemverantwoordelijk. Dit houdt in dat, hoewel de feitelijke uitvoering van de voorbereiding op de rampenbestrijding een decentrale (gemeentelijke) verantwoordelijkheid is, de minister van BZK op het nationale niveau hiervoor verantwoordelijk en aanspreekbaar is.

De uitkomsten van beide incidentonderzoeken leidde ertoe dat de minister van BZK als coördinerend minister in 2001 het 'kabinetsstandpunt Vuurwerkramp Enschede' naar de Kamer zond. In dit document werd aangekondigd dat de overheid op het terrein van veiligheid voor goed toezicht en consequente handhaving diende te zorgen.

Als onderdeel van het ministerie van BZK was de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid de eerst aangewezen inspectie om deze opdracht uit te voeren. Het dossier fysieke veiligheid en rampenbestrijding beslaat echter meerdere beleidsterreinen en bestuurslagen. Dit betekende onder meer dat de minister BZK naast systeemverantwoordelijke voor de rampenbestrijding als geheel, ook direct verantwoordelijk is waar het gaat om de operationele prestaties van de politie en de brandweer.

## **Samenwerken in toezicht**

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



Andere aspecten die vooral te maken hebben met het voorkomen van rampen en voorbereiden op de rampenbestrijding (in jargon de zogenaamde preventie en pro-actie) is op rijksniveau ondergebracht bij het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Eén van de onderdelen van de rampenbestrijding betreft het verlenen van medisch hulp bij calamiteiten. Hiervoor bestaat de zogenaamde Geneeskundig Hulp bij Ongevallen en Rampen (GHOR). Deze regionale organisatie valt onder de beleidsterreinen van twee ministeries: het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport waar het gaat om de (kwaliteit van) medische zorg en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties waar het gaat om de organisatie en het beheer van materiaal en uitrusting.

Daarnaast zijn ook de ministeries van Sociale zaken en Werkgelegenheid waar het gaat om de arbeidsomstandigheden van hulpverleners en het ministerie van Verkeer en Waterstaat waar het gaat om rampenbestrijding bij vliegvelden op dit dossier betrokken.

### ***4.3.2. Conditie van samenwerking***

#### *Noodzaak*

Het eerder genoemde kabinetsstandpunt had tot doel om toezicht op de rampenbestrijding te herzien en daar waar nodig opnieuw vorm te geven. Hoewel dit noodzakelijk werd geacht leidde dit niet tot een directe opdracht bij de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid om een onderzoek te gaan uitvoeren en daarmee ook niet tot een opdracht om hiervoor samen te werken met andere inspecties. Binnen de Inspectie werd eigenstandig geconcludeerd dat toezicht op de rampenbestrijding voortaan op een systematische manier en met deelname van meerdere inspecties plaats diende te vinden. Dit besef leidde tot verkennende gesprekken bij de andere betrokken departementen of men daar bereid was om aan een samenwerkingsverband tussen de inspecties deel te nemen. Hiermee had de noodzaak geen externe oorzaak, als gevolg van een opdracht. De hoofdreden was volgens betrokkenen wel een intern gelegen gevoel van noodzaak als een afgeleide van een te behalen eigen voordeel, voornamelijk door het vergroten van de eigen legitimiteit

#### *Wederzijds voordeel*

De deelnemende inspecties zagen samenwerking in de eerste plaats als een mogelijkheid om zich naar buiten toe op dit belangrijke dossier, dat in de nasleep van Enschede en Volendam veel aandacht had, te profileren. Hierdoor was sprake van een gemeenschappelijk voordeel om op dit onderwerp te gaan samenwerken.

Vanuit de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid was van begin af aan duidelijk dat zij de regie over het onderzoek diende te voeren. Deze claim werd naar de andere inspecties toe gelegitimeerd door zich te beroepen op de



## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



systeemverantwoordelijkheid van de minister van BZK op dit dossier wat een grotere verantwoordelijkheid in zou houden dan de deilverantwoordelijkheden van de andere departementen.

Hiermee betrok de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid de centrale positie in het omgevingsnetwerk.

Dit werd duidelijk door de wijze waarop de samenwerkingsorganisatie werd ingericht. De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid leverde niet alleen de projectleider maar ook het projectsecretariaat. Alle verzoeken tot informatie en contacten met de regio's verliepen via dit secretariaat. Daarnaast werd daar ook alle informatie opgeslagen en moesten de andere inspecties daar de informatie opvragen. Hierdoor was op het administratieve niveau sprake van een afhankelijke en asymmetrische relatie van de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de VROM-Inspectie ten opzichte van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid. Doordat binnen het secretariaat de planning van de onderzoeken werd opgesteld was daarnaast ook sprake van een sturende rol van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.

Samenwerkingsafspraken werden op het uitvoerende niveau geïnitieerd en vormgegeven. Harde afspraken in de vorm van contracten en/of convenanten op organisatieniveau werden niet gemaakt. Afspraken over de te besteden tijd en de inhoudelijke bijdrage bleven beperkt tot afspraken die weliswaar in mailwisselingen werden bevestigd, maar die mondeling tussen personen op operationeel en leidinggevend niveau waren gemaakt.

Ook de verhoudingen tussen de deelnemende inspecties werden van te voren niet vastgelegd. Het was, voordat werd begonnen met de uitvoering, formeel, op basis van documenten en afspraken, onduidelijk welke inspectie *'leading'* was in het onderzoek. Afspraken over hoe om te gaan met *'domain similarity'* werden evenmin gemaakt.

Incidenteel vonden projectoverleggen plaats waarbij alle deelnemers van de betrokken inspecties aanwezig waren. Deze overleggen waren veelal niet van te voren gepland en hadden het karakter van probleemoplossing of van het bevestigen van een rapportage in de laatste fase voordat dit naar buiten werd gebracht.

### *Stabiliteit*

Alle betrokkenen waren doordrongen van de complexiteit van het onderwerp en het werd als een voordeel gezien om daarom het onderzoek gezamenlijk uit te voeren. Men had het gevoel dat samenwerking op dit punt een meerwaarde zou kunnen hebben. Tijdens het onderzoek werd duidelijk dat op een beperkt aantal punten sprake was van een overlap van toezicht tussen de inspecties in het onderzoeksveld. Dit leidde echter niet tot het maken van afspraken maar eerder tot protectionisme en het niet toelaten van een andere inspectie op het eigen beleidsterrein.

De invloed van een overlap in het territoir van de deelnemende inspecties werd vooral zichtbaar in de verhoudingen tussen de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de VROM-Inspectie enerzijds en de verhoudingen tussen de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Inspectie voor de Gezondheidszorg anderzijds.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



In het eerste geval was sprake van een duidelijke scheiding tussen de toezichtverantwoordelijkheden tussen beide inspecties. De VROM-Inspectie ziet (beperkt tot de relevantie voor dit onderzoek) toe op het in acht nemen van veiligheidsvoorschriften door bedrijven en overheden en het voorbereiden op de bestrijding van calamiteiten, de zogenaamde pro-actie en preventie. De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid richt zich op de operationele prestaties die de hulpverleningsdiensten dienen te leveren *nadat* zich een calamiteit heeft voorgedaan. In de perceptie van beide betrokken inspecties had dit gebrek aan '*domain similarity*' een gevoel van wederzijdse afstand tot gevolg.

De samenwerking tussen de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de VROM-Inspectie was dan ook stabiel te noemen in de zin dat men complementair aan elkaar werkte en zich hierdoor geen problemen in de samenwerking voor deden. Het onderzoek had, naar de mening van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, dan ook prima kunnen plaatsvinden zonder deelname van de VROM-Inspectie. Vanuit de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid was ook geen belangstelling voor datgene dat de VROM-Inspectie op haar onderwerpen in de rapportages wilden verwerken.

Door de VROM-Inspectie werd in dit verband ook wel gesproken van een '*nietjesrapport*'. Hiermee werd aangegeven dat de ADR rapportages bestonden uit afzonderlijke rapporten die alleen door het nietje en niet inhoudelijk bij elkaar werden gehouden als gezamenlijk rapport. Beide inspecties gaven echter aan tevreden te zijn geweest met deze verhouding omdat vooral belang werd gehecht aan het prestigeverhogende effect van het gezamenlijk, voor de buitenwacht, naar buiten treden met één rapport.

Waar de ADR bij de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, zowel intern als extern, één van de belangrijkste profileringspunten was, was binnen het VROM departement de belangstelling nagenoeg afwezig. Toen dan ook door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid pas op de plaats werd gemaakt om het toetsingsinstrument te heroverwegen was dit voor de VROM-Inspectie een natuurlijk moment om zich uit de samenwerking terug te trekken.

Nadat de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid een doorstart werd gemaakt met de ADR, was het onderwerp pro-actie en preventie daaruit verdwenen en werd de VROM-Inspectie niet opnieuw gevraagd om deel te nemen. Beide partijen gaven aan dat zij wel hadden verwacht dat bij de doorstart de ander zich weer zou melden, maar dat, toen dit niet gebeurde, er bij hun geen motief was om het initiatief zelf te nemen.

Voor wat betreft de verhoudingen tussen de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en Inspectie voor de Gezondheidszorg speelde de aanwezigheid van '*domain similarity*' nadrukkelijk wel een rol. Ten aanzien van het toezicht op de medische hulp tijdens rampen (de GHOR) waren beide inspecties aangewezen toezichthouder. Weliswaar is beleidsmatig een onderscheid gemaakt tussen beheer en aansturing van de GHOR dat binnen de jurisdictie van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid valt en de kwaliteit van de geleverde medische zorg waar de Inspectie voor de Gezondheidszorg de aangewezen

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



toezichthouder is, in de praktijk blijken beide toezichtterreinen sterk vervlochten te zijn. Het zal duidelijk zijn dat zonder een goed beheer en aansturing de kwaliteit van de zorg ook onder druk zal komen te staan.

Inhoudelijk, zo werd door de geïnterviewden van beide inspecties bevestigd, was sprake van '*domain similarity*' die moest worden opgelost. Dit leidde echter niet tot het ineenvlechten van de onderzoeksactiviteiten of het ontstaan van een gemeenschappelijk toetskader. Tijdens de ADR-onderzoeken en bij het opstellen van de rapportages werd dit zichtbaar doordat de werkzaamheden ten aanzien van de GHOR steeds dubbel werden uitgevoerd. Dit betekende dat bij een onderzoek een waarnemer van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en een waarnemer van de Inspectie voor de Gezondheidszorg *gezamenlijk* observaties deden, maar gescheiden hun observaties omzetten in een rapportage.

Daarnaast waren in het rapportageformat zogenaamde fiches of vragen opgenomen die specifiek gingen over de mate waarin functionarissen van de GHOR voldeden aan de certificeringseisen van het eigen kwaliteitssysteem ten aanzien van opleiden en oefenen. De opname van deze fiches werd door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid gezien als het product van de uitruil die had plaatsgevonden tussen de Inspectie voor de Gezondheidszorg en Inspectie Openbare Orde en Veiligheid. Door de Inspectie voor de Gezondheidszorg de eigen fiches, als een exclusief eigen toetskader te gunnen en zo een eigen deel in de rapportage te laten hebben werd, volgens de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, de deelname van de Inspectie voor de Gezondheidszorg zeker gesteld. Inhoudelijk raakte dit deel van de rapportage niet het toezichtterrein van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid waardoor eenzelfde houding werd aangenomen als ten aanzien van de deelrapportage van de VROM-Inspectie.

### *Efficiëntie*

De werkwijze ten aanzien van de '*domain similarity*' had tot gevolg dat twee inspecteurs van de Inspectie voor de Gezondheidszorg voor twee dagen in de week voor het project bij de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid werden gestationeerd. Vanuit de Inspectie voor de Gezondheidszorg werd ten aanzien van de rapporten de restrictie gegeven dat daarin geen zaken over de medische hulpverlening opgenomen mochten worden zonder dat dit ook door de Inspectie voor de Gezondheidszorg was beoordeeld.

Dit in contrast met de verhoudingen tussen de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de VROM-Inspectie die in de beleving van de deelnemers beperkt was tot het op de hoogte zijn van elkaars bestaan en aanwezigheid in de ADR.

### *Legitimiteit*

Pas nadat de bereidheid daartoe was vastgesteld en de vorm en mate waarin de samenwerking zou plaatsvinden was afgesproken vond (achteraf) een bevestiging vanuit de beleidsverantwoordelijken plaats. Hoewel de omstandigheden hiervoor positief waren, was het formeel ontstaan van de ADR een '*bottom up*' initiatief met legitimatie achteraf.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



In de relatie tussen de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid met de andere inspecties speelde mee dat door de samenwerking de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid aansluiting kon vinden bij een aantal grotere, oudere en gerenommeerdere inspecties als de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de VROM-inspectie. In de praktijk bleek dit echter niet altijd even soepel te verlopen.

De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid vond dat men door de Inspectie voor de Gezondheidszorg met een zeker *dédain* werd behandeld. Hoewel hiervoor objectief geen bewijs is te vinden en men aangaf dat dit een gevoel was, werd de opstelling van de Inspectie voor de Gezondheidszorg omschreven als een oudere, 100-jarige, inspectie die de jonge Inspectie Openbare Orde en Veiligheid haar plaats moest wijzen. Dit beeld van het dominant en asymmetrisch opstellen van de Inspectie voor de Gezondheidszorg ten opzichte van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid werd in dit onderzoek vanuit de zienswijze van de Inspectie voor de Gezondheidszorg niet bevestigd.

Alle deelnemers zijn het er over eens dat de opbrengst van de samenwerking er vooral in gelegen was dat de rapportages een grotere impact hadden in het veld. Vooral de zeggingskracht en legitimiteit van de rapporten groeide doordat het een gezamenlijke uitgave was van drie inspecties.

### *Kennisdeling*

In de voorbereiding op de onderzoeken was nagenoeg geen sprake van het tot stand komen van gemeenschappelijke begrippenkaders. Hier lag vooral aan ten grondslag dat er slechts op één onderwerp sprake was van *'domain similarity'*. Op alle andere onderwerpen was sprake van het opstellen van een eigen deelrapportage door de verschillende inspecties. Wat, zoals het door de deelnemer van de VROM-Inspectie werd verwoord, een *'nietjesrapport'* opleverde.

Slechts op het terrein van de GHOR, waar sprake was van domeinoverlap tussen de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Inspectie voor de Gezondheidszorg, was slechts in zeer beperkte mate sprake van een gedeeld begrippenkader. Eerder nog was sprake van een verder inzoomen op het onderwerp om het vervolgens in kleine stukjes alsnog te kunnen toebedelen aan één van beide inspecties. Het begrippenkader dat werd gedeeld was dan ook zeer algemeen van aard en bestond niet uit een nieuw begrippenkader maar uit een gedeelde doorsnede van de bij de inspecties op dit onderwerp al bestaande begrippen. Daar waar hier geen sprake van was, zoals bij de kwaliteitseisen ten aanzien van de geoefendheid en opleiding van GHOR functionarissen, werd het aan één van de inspecties, ic. de Inspectie voor de Gezondheidszorg, overgelaten om eigen begrippenkaders te hanteren.

Vanuit de kant van de Inspectie voor de Gezondheidszorg werd aangegeven dat de ADR door haar methodiek van het nabootsen van een calamiteit inzichten bood die met de eigen onderzoekssystematiek niet zou kunnen worden verkregen.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



Tegelijkertijd werd daarbij de kanttekening gemaakt dat die methodiek nu in het huidige systeem van gelaagd en gefaseerd toezicht dat de Inspectie voor de Gezondheidszorg momenteel uitvoert niet meer zou passen.

### *Stijl van toezicht*

Daarbij kwam dat de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid haar stijl van toezicht formuleert als stimulerend en motiverend (werkplan IOOV 2005, p. 5) en daarbij streeft naar een meer horizontale verhouding met het toezichtveld. Een kenmerk dat meer bij de (post)moderne toezichtstijl hoort. De Inspectie voor de Gezondheidszorg daarentegen is, met een op handhaving gerichte wijze van toezicht waarbij het toezichtveld nadrukkelijk *voorwerp van onderzoek* is, meer klassiek gericht. Dit was van invloed op de samenwerking. Tijdens de ADR werd van de zijde van de Inspectie voor de Gezondheidszorg namelijk het voorbehoud gemaakt dat wanneer zij tijdens de samenwerking kennis zou krijgen van het niet naleven van regelgeving op het terrein van de gezondheidszorg zij zelfstandig en handhavend zou optreden.

De stijl van de VROM-Inspectie was ten tijde van de ADR eveneens klassiek te noemen. Momenteel is de VROM-Inspectie nog steeds een op handhaving gerichte inspectie maar is de toezichtstijl niet langer te benoemen als uitsluitend klassiek. Ook bij deze inspectie zijn namelijk elementen te ontdekken die wijzen op een grotere interactie met het toezichtveld. Voorbeeld hiervan is *'Compliance Assistance'*. Dit instrument heeft tot doel om het toezichtveld te begeleiden in het nemen van maatregelen zodat wordt voldaan aan wet- en regelgeving. Dit instrument was tijdens de ADR echter nog niet operationeel zodat de stijl van toezicht voor dit onderzoek als klassiek wordt geclassificeerd.

### **4.3.3. Effectiviteit van toezicht**

Een uitspraak over de mate van effectiviteit van het toezicht wordt binnen dit onderzoek bepaald door het aantal variabelen waaraan in de uitvoering van het toezicht wordt gegeven.

#### *Dominantie van de ministeriële verantwoordelijkheid*

De invulling van dit criterium is per deelnemende inspectie een andere. Vanuit de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid wordt hieraan meer voldaan dan bij de overige twee inspecties. De minister van BZK is immers de systeemverantwoordelijke voor de rampenbestrijding. Op onderdelen is de betrokkenheid van de minister van VWS groot te noemen, maar dit is geen systeemverantwoordelijkheid. Het bewaken van de kwaliteitscriteria voor het opleiden en oefenen van rampenbestrijders in medische kolom is zo'n eigen verantwoordelijkheid. Binnen de ADR heeft deze verantwoordelijkheid een plaats gevonden en is ook ingevuld, zij het niet als product van samenwerking maar in de vorm van een eigen (deel)onderzoek binnen de ADR.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



Voor de VROM-Inspectie is dit echter minder eenduidig. In een aantal van de ADR rapportages zijn onderwerpen opgenomen geweest die onder de verantwoordelijkheid van de minister van VROM vallen. Doordat in het vervolg van de ADR de VROM-Inspectie, op basis van wederzijdse stilzwijgende consensus, niet langer betrokken werd, is dit onderwerp in de overige rapportages niet opgenomen. Hiermee kan aangenomen worden dat het gewicht van de ministeriële verantwoordelijkheid op dat onderwerp niet zwaarwegend is geweest.

Het samenwerkingsverband heeft op dit punt dan ook geen wijzigingen in de al bestaande ministeriële verantwoordelijkheid op het onderwerp rampenbestrijding gebracht.

### *Domeingerichte ketenaanpak*

Zoals uit de beschrijving van de samenwerking valt op te maken bestond de samenwerking tussen de inspecties vooral uit het veiligstellen van de eigen onderzoeksdoelen binnen de ADR. Van een ketenaanpak waarbij men complementair aan elkaar werkte is dan ook geen sprake geweest. Daarbij is rampenbestrijding nooit gedefinieerd als een gemeenschappelijke omgeving (domein) waarbinnen de drie inspecties op basis van gemaakte afspraken onderzoek zouden doen.

Van een verhoogde effectiviteit van het toezicht door samenwerking op basis van een domeingerichte ketenaanpak kan dan ook niet worden gesproken.

### *Expertisebundeling en professionalisering*

Gemeenschappelijke begrippenkaders of het delen en uitwisselen van kennis heeft tijdens de ADR niet plaatsgevonden en maakte ook geen deel uit van het doel van de samenwerking. In tegendeel, eigen territorium werd afgebakend en bewaakt. De effectiviteit van het toezicht is op dit punt door de wijze van samenwerking dan ook eerder negatief beïnvloed.

### *Minimale toezichtlasten*

Het doen van onderzoek met het veroorzaken van zo min mogelijk toezichtlast was geen doelstelling van deze samenwerking en maakt ook geen deel uit van de (beperkt gemaakte) samenwerkingsafspraken.

### *Horizontale publieke verantwoording zij het met verticale toezichtverhoudingen*

Uit de beschrijving blijkt dat in de aanloop van de samenwerking geen afspraken zijn gemaakt over met name het verschil in toezichtstijl tussen de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Inspectie voor de Gezondheidszorg. Een regiefunctie ontbrak op dit punt. Dit betekende dat een uniforme gedragwijze in de verhoudingen met het toezichtveld ontbrak en naar het veld toe tegelijkertijd zowel een verticale, door de Inspectie voor de Gezondheidszorg gehanteerde, als een min of meer horizontale, vanuit de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid gebruikte, toezichtstijl sprake was. Aan dit kenmerk van effectief toezicht is in dit samenwerkingsverband dan ook niet voldaan.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



### 4.4. Het domein Horeca

#### 4.4.1. Algemene karakterisering

De Voedsel en Warenautoriteit is een rijksinspectie die als agentschap functioneert onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Naast LNV is ook het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) opdrachtgever.

Vanuit het eerder beschreven *'Programma Eenduidig Toezicht'* is de Voedsel en Warenautoriteit *aangewezen* als coördinerende inspectie binnen het toezichtdomein Horeca.

Het domein kwam vanaf 2006 onder de regiefunctie van de Inspectieraad te vallen en werd opgenomen binnen het *'Programma Vernieuwing Toezicht'*. Domeinen zijn vaak onderwerpen waar meer dan één rijksinspectie betrokken is. Binnen het domein Horeca zijn dit naast de Voedsel en Warenautoriteit, de VROM-Inspectie en de Arbeidsinspectie.

De toezichtsobjecten binnen het domein Horeca zijn instellingen die zijn ingeschreven bij de Kamer van Koophandel en bij het Bedrijfschap horeca. In totaal zijn dit ruim 40.000 bedrijven. Dit aantal laat zich onderverdelen in 10.000 cafés, 10.000 cafetaria's of eethuisjes, 10.000 restaurants en eenzelfde categorie overigen met daarin hotels, pensions, congrescentra en dergelijke. Toezicht vindt plaats door het afleggen van controlebezoeken.

Vanuit de aangewezen voortrekkersrol van de Voedsel en Warenautoriteit is door deze inspectie een analyse uitgevoerd. De Voedsel en Warenautoriteit bleek uit deze analyse de meest frequente rijkscontroleur binnen het horecadomein. Hierbij bleek, binnen de bezoeken die door de Voedsel en Warenautoriteit werden afgelegd, sprake te zijn van niet één controleur, maar soms wel van drie of vier controleurs. Dit was het gevolg van de meervoudige toezichtopdracht die de Voedsel en Warenautoriteit heeft ten aanzien van het horecadomein. Zo houdt de Voedsel en Warenautoriteit niet alleen toezicht op de voedselveiligheid maar ook op speeltoestellen, de verstrekking van alcohol en ingevolge de kansspelwetgeving, op het gebruik van gokautomaten. Daarnaast op tabaksverkoop en meer recent, op het naleven van het rookverbod. De Voedsel en Warenautoriteit kende, aanvullend op deze activiteiten, een aantal thematische onderzoeken zoals bijvoorbeeld de kwaliteit van frituurvet. Al deze onderwerpen hadden eigen inspecteurs die vaak onafhankelijk van elkaar de gelegenheden bezochten.

De eerste inspanning van de Voedsel en Warenautoriteit was dan ook gericht op het intern afstemmen van de toezichtactiviteiten. Soms bleek dit mogelijk. Echter andere zaken bleken niet samen te voegen. Zo is bijvoorbeeld de controle op de verkoop van alcohol aan minderjarigen gehouden aan de momenten waarop de verkoop daadwerkelijk kan

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



plaatsvinden. Dus wanneer jeugdigen in de horecagelegenheid aanwezig zijn en dus niet 's morgens om tien uur. Nadat intern was getracht om zo veel mogelijk de eigen inspectiebezoeken op te stemmen werd de aandacht verlegd naar de samenwerking met de ander betrokken inspecties, de VROM-Inspectie en de Arbeidsinspectie.

### 4.4.2. *Conditie van samenwerking*

#### *Noodzaak*

Zoals in paragraaf 2.3.1. is beschreven, is het begrip (toezicht)domein geïntroduceerd als onderwerp waarop verbetering van toezicht gewenst is. De wenselijkheid wordt hierbij ingegeven vanuit het perspectief van het toezichtsubject en heeft, volgens de geïnterviewden, vooral te maken met de aanname dat op een dergelijk terrein de toezichtslast aanzienlijk kan worden teruggebracht. De toezichtdomeinen zijn een direct gevolg van de kabinetsopdracht, als hogere autoriteit, aan de Inspectieraad.

#### *Wederzijds voordeel*

Uit de analyse van de Voedsel en Warenautoriteit bleek de directe betrokkenheid van de VROM-Inspectie binnen het domein Horeca gering. De VROM-Inspectie voert hierbinnen zogenaamd tweedelijns toezicht uit. Het zijn daarbij de gemeenten en de provincies die het eerstelijns toezicht uitvoeren, waarbij de VROM-Inspectie de uitvoering van dat toezicht controleert. De belangrijkste eigen toezichttaak van de VROM-Inspectie binnen de horeca, de controle op waterinstallaties van hotels ten behoeve van het voorkomen van Legionella, is recentelijk door de VROM-Inspectie in opdracht gegeven aan de waterleidingbedrijven. Hiermee is de directe bemoeienis van de VROM-Inspectie binnen het horecadomein gering te noemen.

De Arbeidsinspectie richt zich binnen het domein Horeca voornamelijk op arbeidsomstandigheden en arbeidstijden, toegespitst op minderjarigen en het werkzaam zijn in de horeca van illegaal in Nederland verblijvende personen. Daarnaast horen ook de onderwerpen fysieke belasting, gevaarlijke stoffen en machineveiligheid tot het toezichtpakket van de Arbeidsinspectie. Echter deze onderwerpen zijn niet een speerpunt van de Arbeidsinspectie.

De horeca is daarnaast voor de Arbeidsinspectie niet het onderwerp waarbinnen zij de meeste van haar activiteiten verricht. Ter vergelijking: de Arbeidsinspectie voert in de bouwsector meer dan 100.000 controlebezoeken uit. Binnen de horeca zijn dit er een paar honderd. In 2007 is na interdepartementaal overleg het toezicht op de arbeidstijden en arbeidsomstandigheden in de horeca van de Arbeidsinspectie door de Voedsel en Warenautoriteit formeel (Staatscourant 8 juni 2007, nr. 108) overgenomen. Deze herschikking van taken heeft het voordeel dat de betrokkenen zich meer kunnen richten op hun kernactiviteiten.



## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



### *Stabiliteit*

Op een aantal onderwerpen tussen de Arbeidsinspectie en de Voedsel en Warenautoriteit is sprake van *'domain similarity'*. Een voorbeeld van *'domain similarity'* is de eerder genoemde machineveiligheid. Ogenscheinlijk lijkt de taakverdeling tussen beide inspecties op dit onderwerp duidelijk. Daar waar sprake is van het beroepsmatig gebruik van apparatuur is de Arbeidsinspectie toezichthouder. Daar waar sprake is van consumentengebruik is dit de Voedsel en Warenautoriteit. Uitgangspunt voor de beoordeling is voor welk gebruik het apparaat bij productie is bedoeld. Dit schept in de praktijk een grijs gebied van apparatuur dat zowel bedrijfsmatig als door consumenten kan worden gebruikt. Zo kan een kloppboormachine uit de bouwmarkt door beiden worden gebruikt. Het gebruik van deze categorie apparatuur vindt eveneens binnen het domein Horeca plaats.

De beide inspecties kennen op het gebied van dergelijke thema's overleggen die reeds bestonden voor het ontstaan van het domein Horeca. Hierbij worden op ambtelijk niveau waterscheidingen aangebracht om doublures maar ook onduidelijkheid en instabiliteit in het toezicht te voorkomen.

### *Efficiëntie*

Motor achter de samenwerking, tussen vooral de Arbeidsinspectie en de Voedsel en Warenautoriteit, is de discussie rondom toezichtslast.

Toezichtslast heeft, naar de mening van de geïnterviewden, direct van doen met het verhogen van de efficiëntie.

Deze mening wordt door hen met een tweetal argumenten onderbouwd.

In de eerste plaats cijfermatig, door aan te geven dat rijksinspectie bezoeken een klein percentage uitmaken van de toezichtactiviteiten waar horecaondernemingen mee van doen hebben.

Uit de *'SIRA - toezichtslastmeting horeca'* blijken tot dertien verschillende toezichthouders actief binnen de horeca.

Naast rijksinspecties zijn ook andere toezichthouders, sommigen op rijksniveau zoals de douane en de belastingdienst, maar ook de gemeenten en de provincies, actief in het horecadomein. Maar daarbij moet ook worden gedacht aan (semi)private organisaties zoals Verispect en Buma/Stemra. Uit deze meting blijkt dat de meeste toezichtslast wordt gegenereerd door de gemeente. Ondernemers binnen de horeca ondervinden daarmee de meeste toezichtslast van niet-rijks-toezichthouders.

Volgens de geïnterviewden vormt dit circa 80% van alle toezichtslast en bestaat deze vooral uit administratieve lasten. De 25% toezichtslastreductie van de rijksinspecties blijkt hiermee slechts maximaal 5% van het totaal van de ondervonden toezichtslast te kunnen vormen. De reductie van de rijksinspectie bezoeken met 25% klinkt dan wel als significant resultaat, maar is voor de ondernemer nauwelijks waarneembaar.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



Het tweede aangevoerde argument is dat nog steeds in dezelfde mate en met dezelfde intensiteit naar dezelfde risico's in het horecadomein wordt gekeken. Inhoudelijk is dit niet veranderd.

Wat volgens hen wél heeft plaatsgevonden en wat meer met efficiëntie dan met effectiviteit heeft te maken, is dat voor een klein deel het aantal betrokken controleurs is teruggebracht. De enige waarneembare verandering in de werkwijze van de verschillende rijksinspecties in het domein Horeca is dat het toezicht op de arbeidstijden en arbeidsomstandigheden niet langer door de Arbeidsinspectie maar door de Voedsel en Warenautoriteit wordt uitgevoerd. Naar de mening van de betrokkenen heeft dit terugbrengen van het aantal controleurs eerder te maken met het *'Programma Vernieuwing Rijksoverheid'* en dus met het afslanken van het rijksoverheidsapparaat door middel van het terugbrengen van het aantal ambtenaren, dan met het vergroten van de effectiviteit binnen het domein horeca.

Hierbij past daarnaast nog de kanttekening dat het gaat om een relatief klein aantal inspectieactiviteiten van circa 300 inspectiebezoeken op een toezichtpopulatie van om en nabij 40.000 bedrijven. Daarbij moet worden vastgesteld dat de overdracht van het toezicht op de arbeidstijden en arbeidsomstandigheden van de Arbeidsinspectie naar de Voedsel en Warenautoriteit niet volledig is. De juridische afhandeling, het opstellen van het *'boeterapport'*, blijft immers de exclusieve bevoegdheid van de Arbeidsinspectie.

Het vergroten van deze vorm van efficiëntie is dan ook naar mening van de meerderheid van de geïnterviewden de hoofdreden van de samenwerking.

### *Legitimiteit*

Doordat de samenwerking was ingegeven door een opdracht met daarin prominent opgenomen de wens om de toezichtslast terug te brengen, werd naar het veld de legitimiteit van het optreden vergroot. Volgens de betrokkenen is dit een belangrijke reden waarom de samenwerking redelijk snel tot stand is gekomen. De van hogerhand opgelegde samenwerking had een vorm van mandatering in zich. Het hebben van een mandaat verhoogde de mate van invloed dat het samenwerkingsverband op de omgeving uitoefent. Het samen sterk gevoel leverde hiermee een bijdrage aan het gevoel dat men meer grip heeft op het toezichtveld.

Daarnaast bood de samenwerking de Voedsel en Warenautoriteit de mogelijkheid om op het onderwerp horeca een meer centrale positie in het omgevingsnetwerk te gaan bekleden.

### *Kennisdeling*

Hoewel de inspectiebezoeken en de inspectierapporten over deze onderwerpen nu door de Voedsel en Warenautoriteit worden gedaan, blijft de juridische afhandeling, het opstellen van het proces verbaal van overtreding, het zogenaamde *'boeterapport'* de verantwoordelijkheid van de Arbeidsinspectie. Om de werkzaamheden van de Arbeidsinspectie te kunnen uitvoeren zijn in 2007 veertien inspecteurs van de Voedsel en Warenautoriteit opgeleid voor het doen van inspecties namens de Arbeidsinspectie.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



### 4.4.3. Effectiviteit van toezicht

Een uitspraak over de mate van effectiviteit van het toezicht wordt binnen dit onderzoek bepaald door het aantal variabelen waaraan in de uitvoering van het toezicht wordt gegeven.

#### *Dominantie van de ministeriële verantwoordelijkheid*

Het samenwerkingsverband heeft geleid tot formele taakoverdracht inzake het toezicht op de arbeidstijden en arbeidsomstandigheden. Op deze wijze, zo kan worden gesteld, is de minister van VWS de houder van het hoofddossier horeca geworden. Echter dit is een te eenvoudige voorstelling van zaken. Immers de afhandeling van de overtredingen wordt nog steeds uitgeoefend door de Arbeidsinspectie en is dus de verantwoordelijkheid van de minister van SZW. Weliswaar is de omvang van de bemoeienis van de departementen op het onderwerp herschikt, de ministeriële eindverantwoordelijkheid is dit niet. Het samenwerkingsverband heeft op dit punt geen verhoging van de effectiviteit tot resultaat gehad.

#### *Domeingerichte ketenaanpak*

Het domein Horeca is een ontwerp, een construct, van de Inspectieraad. Uit de beschrijving blijkt dat tijdens de ontwerpfase een inventarisatie heeft plaatsgevonden waarbij de deelnemende inspecties en hun bemoeienis op het horeca onderwerp in kaart zijn gebracht. Daarna is nagedacht over het stroomlijnen en op elkaar afstemmen van de werkzaamheden. Daar waar algehele taakoverdracht niet mogelijk bleek te zijn is getracht om de werkzaamheden op een wijze achter elkaar te plaatsen dat het toezichtveld hier zo min mogelijk last van zou ondervinden. Het domein Horeca lijkt hiermee de eerste kenmerken te vertonen van een ketenaanpak.

#### *Expertisebundeling en professionalisering*

Met opleiden van inspecteurs van de Voedsel en Warenautoriteit in de wetgeving met betrekking tot de arbeidstijden en arbeidsomstandigheden is kennis van de Arbeidsinspectie overgedragen naar de Voedsel en Warenautoriteit. Tegelijkertijd, zoals hiervoor reeds enkele malen is opgemerkt, is deze overdracht niet compleet. Daarnaast zijn geen andere initiatieven op dit terrein gaande, terwijl kennisdeling een voortdurende activiteit zou moeten zijn. Hiermee lijkt op dit kenmerk van effectief toezicht sprake van werk in uitvoering.

#### *Minimale toezichtlasten*

Het terugbrengen van de toezichtlasten blijkt uit de casestudy de motor achter de samenwerking in de Horeca. Ten aanzien van de mate waarin de totale toezichtlasten voor de horeca met dit samenwerkingsverband worden verminderd valt op basis van de casestudy het nodige aan voorbehoud te maken. Hier wordt volstaan met de conclusie dat binnen de context van het samenwerkingsverband aan dit kenmerk van effectief toezicht, zij het zeer beperkt, een begin van invulling is gegeven.

## **Samenwerken in toezicht**

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



Verdere initiatieven in dit domein voor het terugbrengen van de toezichtlast door formele taakoverdracht of samenwerking worden echter niet verwacht.

### *Horizontale publieke verantwoording zij het met verticale toezichtverhoudingen*

De verhouding tussen de Voedsel en Warenautoriteit met het toezichtveld is door het handhavende karakter verticaal te noemen. De horizontale publieke verantwoording vindt niet zelfstandig plaats maar loopt via de Inspectieraad en verloopt via de lijnen van het 'Programma vernieuwing toezicht'. Waarmee wordt voldaan aan dit kenmerk van effectief toezicht.

## **4.5. Analyse**

### **4.5.1. Inleiding**

Door de onderzochte cases af te zetten tegen de theorie uit hoofdstuk drie, is onderzocht in hoeverre de condities zijn ingevuld en van invloed zijn op elkaar en op de samenwerking. In paragraaf 4.2. is de motivatie voor de keuze voor juist deze twee cases beschreven. Vooral het verschil tussen een spontane samenwerking en samenwerking in opdracht was de belangrijkste reden. Uit de paragrafen 4.3.2. en 4.4.2. blijkt dat de condities voor samenwerking in beide cases aanwezig waren en dat elkaar binnen een case hebben beïnvloed. Echter de mate waarin iedere conditie van invloed is geweest op de samenwerking verschilt. In hoofdstuk 2 zijn de variabelen benoemd waarlangs kan worden vastgesteld of binnen de cases ook sprake is van effectief toezicht. In de vorige paragraaf is de aanwezigheid en invulling van deze variabelen per case, respectievelijk in paragraaf 4.3.3. en 4.4.3, onderzocht. De afsluiting van deze paragraaf wordt gevormd door het leggen van een verband tussen de samenwerking die binnen de cases is onderzocht en de aangetroffen effectiviteit van het toezicht.

### **4.5.2. Casevergelijking**

#### *Noodzaak*

Het eerste dat opvalt wanneer beide cases worden vergeleken is dat zij starten vanuit een verschillende reden. De noodzaak om tot een samenwerkingsverband te komen is bij het domein Horeca extern gelegen en een afgeleide van een kabinetsopdracht, waarmee sprake is van een IOR die door middel van een opdracht van een hogere autoriteit tot stand wordt gebracht die anders, onder vrijwillige omstandigheden, niet tot stand zou zijn gekomen (Whetten 1981).

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



Bij de ADR is dit nadrukkelijk anders: de opdracht ontbreekt. Waar wel sprake van is, is een gevoel van interne noodzaak om op het onderzoek naar de rampenbestrijding samenwerking te zoeken bij andere inspecties. Echter deze noodzaak heeft meer van doen met het verkrijgen van eigen voordeel door het vergroten van de eigen legitimiteit.

### *Wederzijds voordeel*

Is het domein Horeca een opdracht, de ADR is een wens van de betrokkenen. Dit wordt ook zichtbaar bij het onderzoeken van de mate van invloed van wederzijds voordeel als conditie voor de samenwerking. Het wederzijds voordeel is binnen het domein Horeca beperkt tot een herschikking van de taken tussen de inspecties. Onderwerpen die bij één inspectie niet tot de kerntaken hoorden werden overgebracht naar een andere inspectie waar dit meer het geval is. Niet alleen is hierbij sprake van een uitwisseling van taken die beide partijen, voordeel opleveren op basis van de *'social exchange theory'* (Emerson 1962; Levine & White 1961) maar heeft dit ook geleid tot formalisering van de nieuwe taken.

Een tweede voordeel, zij het dat dit meer als een spin-off dan als een doel van het domein kan worden gezien, is dat deze werkwijze ook een oplossing bood voor het vraagstuk van *'domain similarity'*.

Bij de ADR bestond het wederzijds voordeel niet uit een gemeenschappelijk voordeel maar meer uit het voor iedere deelnemende inspectie individueel behalen van een eigen voordeel. Nadruk lag hierbij op het vergroten van de eigen positie, legitimiteit en invloed naar het toezichtveld. Het grootste belang, als dossierhouder, was gelegen bij de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid. Ten opzichte van de andere inspecties claimde de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid dan ook een meer centrale positie van de organisatie in het omgevingsnetwerk (Boje & Whetten, 1981). De feitelijke onderhandelingen, conform de *'social exchange theory'* (Emerson 1962; Levine & White 1961) vonden hierna plaats.

### *Stabiliteit*

*'Domain similarity'* speelt in de samenwerking tussen inspecties een belangrijke rol. Bij het domein Horeca zorgt de opdracht en het vervolgens institutionaliseren van de opdracht bij de Inspectieraad ervoor dat het oplossen van dit vraagstuk op een gestructureerde wijze kan plaatsvinden. Daarbij komt dat de betrokken inspecties al overlegstructuren kenden om eventuele problemen op dit terrein op te lossen. Binnen het domein doen zich dan ook geen spanningen voor die de stabiliteit van de samenwerking bedreigen.

Bij de ADR ligt dit nadrukkelijk anders. De basis voor het aangaan van het samenwerkingsverband was niet primair gelegen in de wens om tot een stabiele verhouding te komen. De samenwerking was van begin af aan eindig.

Binnen de ADR werd *'domain similarity'* in twee uitersten zichtbaar. In de eerst plaats bleek dat totale afwezigheid van dit onderwerp door het ontbreken van enige gevoelde verwantschap tussen het onderzoeksterrein van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en het terrein van de VROM-Inspectie het samenwerkingsverband zonder moeite werd losgelaten. In het

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



geval van de overlap tussen het onderzoeksterrein van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en het terrein van de Inspectie voor de Gezondheidszorg leidde dit echter tot strijd en territoriumafbakening.

### *Efficiëntie*

Efficiëntie is geen conditie geweest die een rol speelde voor het tot stand komen van de ADR. In tegendeel, het niet oplossen van het *'domain similarity'* vraagstuk tussen de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Inspectie voor de Gezondheidszorg leidde tot een dubbele uitvoering van taken.

Bij het domein Horeca wordt efficiëntie daarentegen aangevoerd als de belangrijkste reden voor het ontstaan van de samenwerking. Als verklaring wordt hiervoor de koppeling tussen het ontstaan van het domein en de algemene opdracht om tot minder toezichtlast te komen gegeven. Met het terugbrengen van het aantal bezoeken van rijkscontroleurs wordt hieraan invulling gegeven.

Efficiëntie kent daarnaast met betrekking tot de samenwerkende inspecties in de domeinen nog een andere kant. Immers het *'Programma Vernieuwing Toezicht'* is de uitwerking van één van de vier onderdelen van het *'Programma Vernieuwing Rijksdienst'* (Kamerstuk II, 2007- 2008, 31201 nr. 3), dat een rijksbrede efficiëntieoperatie behelst. Vanuit dit perspectief is de efficiëntie een afgeleide van hierboven eerste motief van noodzakelijkheid.

### *Legitimiteit*

Bij beide cases speelt de conditie van legitimiteit een belangrijke rol voor het ontstaan van de samenwerking. Echter om zeer verschillende redenen. Bij het domein Horeca is de legitimiteit een afgeleide van de noodzaak. Dezelfde opdracht die leidt tot de samenwerking is ook de reden voor de legitimatie. Hiermee is ook de conditie van legitimatie als reden voor samenwerking bij het domein Horeca extern gelegen. De opdracht om met het domein de toezichtlast terug te brengen is hierbij van groot belang. Omdat dit direct het gevolg is van de opdracht. De samenwerking binnen het domein komt hierdoor niet alleen tegemoet aan regelgeving (Boje & Whetten, 1981) maar ook aan een maatschappelijke wens (Oliver 1990). De opdracht verhoogt daarnaast de legitimiteit omdat het een mandaat verschaft naar de omgeving (Whetten & Leung, 1979). Slechts in de laatste plaats gaf de samenwerking, als een vorm van interne legitimatie, de Voedsel en Warenautoriteit de mogelijkheid om op het onderwerp horeca een meer centrale positie in het omgevingsnetwerk te gaan bekleden (Boje & Whetten, 1981).

Waar bij het domein Horeca sprake is van legitimatie vooraf, is dit bij de ADR nadrukkelijke anders.

De legitimiteit is bij de ADR meer intern gelegen en gekoppeld aan het verkrijgen van eigen voordeel. Vooral het gezamenlijk optrekken van meerdere inspectie en de grotere legitimiteit die men op basis daarvan aan de rapportage kon toekennen was de belangrijkste reden. In de tweede plaats bood de ADR de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid de mogelijkheid bood om haar eigen legitimiteit te vergroten door om een samenwerkingsverband aan te gaan met reeds langer bestaande Inspectie voor de Gezondheidszorg (Wiewel & Hunter, 1985).

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



### *Kennisdeling en professionalisering*

De opdracht en het vervolgens institutionaliseren van de opdracht bij de Inspectieraad zorgt er voor dat binnen het domein Horeca het creëren van een gemeenschappelijke begrippenkader en het daarin opleiden van inspecteurs plaatsvindt. Een situatie die haaks staat op de bevindingen uit de casestudy naar de ADR. In deze case leidde het samenwerken tussen inspecties tot het afbakenen van het eigen territorium en het voorop stellen van het eigen begrippenkader. Kennisoverdracht vond binnen de ADR niet plaats. Ook hier blijkt het uitblijven van afspraken omtrent de *'domain similarity'* de belangrijkste oorzaak.

### *Toezichtstijl*

De toezichtstijl speelt als conditie alleen in de case van de ADR een rol. Het verschil in benadering van het toezichtveld tussen de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Inspectie voor de Gezondheidszorg maakt dat in de samenwerking de eigen stijl van optreden door de Inspectie voor de Gezondheidszorg wordt afgedwongen. Hierbij moet echter worden opgemerkt dat dit wordt versterkt door de wrijving die reeds was ontstaan als gevolg van het niet oplossen van, wederom, de *'domain similarity.'*

### *Samenwerkingsvorm*

Bij de vergelijking van de case valt op dat de Inspectieraad als coördinerend orgaan een positieve invloed heeft op de federatieve samenwerking door binnen het domein Horeca kennisdeling te laten plaatsvinden en door een structuur voor de samenwerking te bieden wat de stabiliteit van de samenwerking vergroot. Hierdoor wordt competentiestrijd en territoriumgedrag door het niet oplossen van *'domain similarity'* tegengegaan. Met betrekking tot het domein Horeca worden hiermee ook de voorwaarden, om meer integraal en klantgericht op te treden het vergroten van efficiëntieoverwegingen en tenslotte risicoreductie, ingevuld die maken dat hiermee sprake is van een *'Joint Program'*.

Deze van bovenaf opgelegde stabiliserende invloed ontbreekt bij de ADR ten enenmale. Het gevolg was dan ook dat in het samenwerkingsverband de efficiëntie en stabiliteit onder grote druk kwamen te staan, er nauwelijks tot geen kennisdeling plaatsvond en de samenwerking vooral was gemotiveerd door eigen belang van de deelnemers.

### *Effectiviteit van het toezicht*

De ADR blijkt aan geen van de vijf variabelen, dominantie van de ministeriële verantwoordelijkheid, domeingerichte ketenaanpak, expertisebundeling en professionalisering, een minimale toezichtslast en horizontale publieke verantwoording zij het met verticale toezichtverhoudingen te voldoen. Vooral het ontbreken van een (opgelegde en dwingende) samenwerkingsstructuur ligt hieraan ten grondslag. Daardoor is immers het invullen van deze kenmerken door de deelnemers ook nooit ervaren als noodzakelijk.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



Precies het omgekeerde is zichtbaar binnen het domein Horeca. Hier vormen de variabelen de kern van de opdracht tot samenwerking. De opdracht om het domein te vormen is afkomstig van de Inspectieraad als coördinerend orgaan voor de samenwerking tussen de Inspecties. Ook de uitvoering wordt door de Inspectieraad bewaakt.

Alle kenmerken voor effectief toezicht zijn in uitvoering van dit samenwerkingsverband, zij het op onderdelen in zeer geringe mate, in de kern aanwezig. Echter tot een volledige uitwerking en implementatie komt het niet. Dit roept vragen op naar de reden waarom dit niet gebeurt. Deze vragen worden in de volgende paragrafen behandeld.

### 4.5.3. *Conditie als voorwaarde voor de strategie*

In deze paragraaf wordt een verbreding gezocht op de onderzoeksresultaten uit de cases.

De resultaten uit de vorige paragraaf roepen immers de vraag op waarom, bij een grotendeels aanwezig zijn van de condities, dit toch niet leidt tot een meer directere en intensievere samenwerking in de uitvoering van toezicht en het meer voldoen aan de kenmerken van effectief toezicht.

Met het inbrengen van de (strategische) overwegingen die de betrokkenen maken ten aanzien van de noodzaak en de stabiliteit als condities voor samenwerking kan hierop antwoord worden gegeven. De aanvullingen zijn van belang voor de noodzaak en stabiliteit als condities voor het aangaan van een samenwerkingsverband.

#### *Noodzaak*

Hoewel de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> 'Kaderstellende Visie op Toezicht' formeel de motoren zijn achter de programma's en daarmee achter deze kanteling in denken over toezicht, is dit in de opvatting van de betrokkenen binnen de inspecties niet juist.

Uit de gesprekken met hen blijkt de discussie rondom de toezichtslast en de daaruit volgende 'motie Aptroot' de katalysator te zijn geweest waardoor de rijksinspecties, i.c. de Inspectieraad zich gedwongen voelden om veranderingen door te zetten. Vertaald naar de condities die kunnen leiden tot interorganisatorische samenwerking is in de eerste plaats sprake van een opdracht van hogerhand om te komen tot samenwerking.

Samenwerking was hiermee niet vrijblijvend maar werd afgedwongen. De opdracht werd daartoe geformaliseerd in de oprichting van de Inspectieraad met een expliciete taak om de samenwerking in gang te zetten.

#### *Stabiliteit*

Uit de gesprekken met de strategische leiding van de inspecties blijkt verder dat niet de opdracht tot samenwerking als meest urgent werd ervaren. De dreiging die uitging van de 'motie Aptroot' waarin werd gesproken over de samenvoeging van de verschillende rijksinspecties tot één rijkstoezichtdienst was in de perceptie van de inspecties de 'incentive' om tot samenwerking over te gaan.



## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



In termen van IOR was hiermee primair sprake van een *'must'* tot samenwerking om zo het hoofd te bieden aan omgevingsonzekerheid door veranderde politieke doelstellingen en daardoor direct een bedreiging vormde voor de stabiliteit. De Inspectieraad was, in de opvatting van de betrokkenen, het strategisch orgaan dat deze dreiging diende te keren. Binnen de raad, waarin de hoogst leidinggevenden van de verschillende rijksinspecties zitting hebben, werden vervolgens samenwerkingsafspraken gemaakt. Hiervoor werd de raad de rol van een coördinerend orgaan en kreeg het samenwerkingsverband een beperkt federatief karakter.

Overeenkomstig het *'reciprocity model of director interlocks'* (Allen, 1974), bestond de strategie uit het zo goed mogelijk kanaliseren van de omgevingsonzekerheid.

Hiertoe werd de essentie van de *'motie Aptroot'*, het terugbrengen van de toezichtslast, losgemaakt van de vorm: één rijksinspectie.

Het te verdedigen belang was, volgens de betrokkenen, het laten voortbestaan van de afzonderlijke inspecties. De te vinden oplossing diende dan ook een toezichtvorm te introduceren met verregaande samenwerking, met instandhouding van de bestaande rijksinspecties, waarmee een aanzienlijke reductie van de toezichtslast kon worden bereikt.

Binnen de Inspectieraad is hiertoe het domeingericht toezicht ontworpen. Hierbij werd rondom een toezichtthema de verschillende rijksinspecties gegroepeerd.

Wanneer deze ontwikkeling nader wordt bestudeerd valt op dat de omgevingsonzekerheid centraal staat in de wijze waarop de Inspectieraad reageert. Geconfronteerd met een politieke opdrachtgever die de effectiviteit van de rijksinspectie op basis van de bestaande werkwijze in twijfel trekt, ziet de raad zich gedwongen om dit verschil in congruentie tussen de organisatie(s) en de omgeving te herstellen. De omgeving wordt op dat moment gekenmerkt door een grote mate van dynamiek en vijandigheid (Bovens e.a. 2001). Onder dergelijke omstandigheden worden vervolgens veelal interorganisatorische samenwerkingsverbanden aangegrepen om onzekerheden terug te dringen (Cook 1977). Geconfronteerd met de onzekerheid volgt het besef dat men niet weet waar de politieke voornemens toe zullen leiden. Men ervaart de eigen perceptie als een gevolg van de eigen *'bounded rationality'* (Crozier & Friedberg 1980 in Koppenjan en Klijn 2004). Zo ook in het onderzochte geval, overeenkomstig de *'contingencytheory'* reageert de Inspectieraad dan ook met een *'collective strategy framework'* (Astley, 1984; Astley & Fornbrun, 1983; Oliver 1988) in de vorm van de toezichtdomeinen.

De toezichtdomeinen, met als doel het toezicht effectiever te laten verlopen in termen van minder toezichtslast, beantwoordt in voldoende mate aan de wensen van de politiek. Hiermee blijkt de Inspectieraad succesvol in het pareren van de bestaansdreiging voor de rijksinspecties.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



Het gevolg van deze volgorde van ontwikkelingen is echter dat reeds in een vroeg stadium de vorm waarbinnen de samenwerking moest plaatsvinden vast werd gelegd. Ook committeerde de Inspectieraad zich op deze wijze aan het langs deze vorm terugbrengen van de toezichtslast.

Daarbij ontstaat een nieuwe omgevingsdreiging in de vorm van het *'Programma Vernieuwing Rijksdienst'* waarvan de doelstellingen om, onder andere, te komen tot een personeelsreductie van 20% wordt doorvertaald in het *'Programma Vernieuwing Toezicht'*.

Vervolgens doet zich een complicerende factor voor. De politiek verantwoordelijken zijn van mening dat wanneer de reductie niet, of niet volledig, bij een inspectie kan worden behaald het tekort bij een andere inspectie dient te worden gerealiseerd.

Bij deze bedreiging, zo geven de betrokkenen aan, zijn de inspecties concurrenten van elkaar geworden.

Het eerder beschreven oplossing van een *'reciprocity model of director interlocks'* blijkt onder deze omstandigheden niet toepasbaar.

Het deelnemen als individuele inspectie, met instandhouding van de eigen verantwoordelijkheden, blijkt uit de reactie van de betrokkenen, is het uitgangspunt ten aanzien van het vraagstuk van *'domain similarity'*. Uitvoeringssamenwerking binnen de domeinen, in de zin van het formeren van multidisciplinaire teams en *volledige* taakoverdracht, blijft dan ook nagenoeg uit.

Dit valt te verklaren doordat samenwerking tussen organisaties waarbij volledige taakoverdracht plaatsvindt van de ene organisatie naar de andere kan leiden tot asymmetrische verhoudingen. Wanneer daarbij de omgeving vijandig is en taakoverdracht kan worden vertaald als het overbodig worden van (een deel van) degene die overdraagt is men, zo blijkt uit de reactie van de betrokken, minder genegen om hiertoe over te gaan.

Hierbij is daarnaast sprake van een omgeving waarin invloed en macht wordt uitgeoefend op het veld en waarin de krachten die leiden tot asymmetrische verhoudingen toch al versterkt aanwezig zijn (Pfeffer & Salancik, 1978).

De eerdere, onder omgevingsdruk, ontworpen samenwerkingsvorm van toezichtdomeinen blijkt mede hierdoor moeilijk invulbaar.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



### 4.5.4. Aanvullende condities op de bestaande theorie

Naast de, algemene, in de literatuur terug te vinden, condities die van toepassing zijn op interorganisatorische samenwerking spelen, zo blijkt uit het onderzoek, andere condities een rol die niet alleen kenmerkend zijn voor de publieke sector maar vooral voor samenwerking tussen publieke toezichthouders .

Uit de interviews met de leiding van de inspecties blijkt dat toezichthouders de mening zijn toegedaan dat er grenzen zijn aan de mogelijkheden tot samenwerking binnen de domeinen en dat deze grenzen redelijk dicht aan het oppervlak liggen. Men wijst hierbij op twee condities die van invloed zijn op het aangaan van samenwerking: de wet- en regelgeving en de departementale verankering van toezicht.

#### *Wet- en regelgeving*

In de eerste plaats wordt als reden voor het uitblijven van samenwerking de geringe ruimte die wet- en regelgeving hiervoor toelaten aangevoerd. In de regelgeving worden toezicht en handhaving in veel gevallen expliciet en exclusief toebedeeld aan één of meerdere met name genoemde toezichthouders.

Als voorbeeld hiervan werd ook de, in paragraaf 4.2.3. beschreven, taakoverdracht tussen de Arbeidsinspectie en de Voedsel en Warenautoriteit op het gebied van arbeidsomstandigheden en arbeidstijden binnen de Horeca genoemd. Hoewel de inspectiebezoeken en de inspectierapporten hierover nu door de Voedsel en Warenautoriteit worden gedaan, blijft de juridische afhandeling, het opstellen van het proces verbaal van overtreding, het zogenaamde 'boeterapport', de verantwoordelijkheid van de Arbeidsinspectie als gevolg van de wettelijke exclusiviteit van de Arbeidsinspectie op dit punt.

Dit probleem wordt door de Inspectieraad onderkent en middels de werkgroep Herijking toezichtregelgeving zijn in 2008 de juridische belemmeringen in kaart gebracht. Echter harmonisatie initiatieven zijn niet te verwachten: "*hiermee (met het in kaart brengen PvD) ligt het juridisch kader waarbinnen de inspectiediensten werkzaam zijn vast: een goed handvat voor de juridische adviseurs van de inspecties*" (Jaarverslag 2008 Inspectieraad blz. 18).

#### *Departementale verankering en ministeriële verantwoordelijkheid*

Rijkstoezichthouders zijn departementale onderdelen. Dit blijkt een zeer grote stempel te drukken op de door de betrokkenen ervaren mogelijkheden tot samenwerking.

Deze departementale verankering van een rijksinspectie is van grote invloed op haar functioneren. Hieraan liggen niet alleen formele redenen, zoals wet- en regelgeving die een rijksinspectie op een bepaald terrein exclusief als toezichthouder benoemen, maar ook materiële redenen aan ten grondslag.

Met de materiële redenen worden zowel de politieke speerpunten van een bewindspersoon als ook de ingezette beleidslijn van een departement bedoeld. Enerzijds maakt de ministeriële verantwoordelijkheid het staatkundig gezien ongewenst om

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



tot samenwerking en taakdeling over te gaan. Immers, zo wordt betoogd, welke minister dient dan op een bepaald dossier door het parlement te worden gecontroleerd. Anderzijds is het tot stand brengen van beleidsresultaten de kernactiviteit van een minister als hoofd van een departement. Het delen van deze sturing door samenwerking en taakdeling begrenst een minister in het direct sturen, middels handhaving, op voor hem of haar belangrijke (politieke) thema's. Deze invloed werd tijdens de interviews krachtig geformuleerd: *“de grens aan de effectiviteit zit bij de ministeriële verantwoordelijkheid.”*

Daarnaast zijn er grenzen aan de verantwoordelijkheid van een vakminister. Zo vermeldt de startbrief van het *'Programma Vernieuwing Toezicht'* de inbreng van de vakminister vanuit de verantwoordelijkheid voor beleid en toezicht binnen hun portefeuilles. Daarnaast wordt, in hetzelfde document, de algemene verantwoordelijkheid die de minister van BZK heeft als algemeen verantwoordelijke voor het toezichtstelsel bekrachtigd. De wijze hoe om te gaan met grijs gebied, overlap en conflicterende belangen is hierin niet opgenomen.

Samenwerking tussen inspecties betekent op deze dossiers inmenging van buitenaf en verlies van eigen invloed. Ook de betrokkenen op inspectieniveau geven aan dit ongewenst te vinden. Hiermee komt een belangrijke voorwaarde om tot samenwerking te komen, namelijk de wil daartoe, sterk onder druk te staan.

Ondanks de, in de (1<sup>e</sup>) *'Kaderstellende Visie op Toezicht'* gestelde, scheiding tussen beleid en toezicht blijkt bij een aantal rijksinspecties sprake van een verhouding waarin de toezichthouder opdrachtnemer is van de beleidsafdelingen.

Een aantal inspecties heeft voor wat betreft de keuze voor de aandachtsgebieden voor het toezicht slechts zeer beperkte vrijheid. Het komt voor dat sprake is van opdrachtgeverschap door beleidsafdelingen aan de inspectie op de uit te voeren onderzoeken.

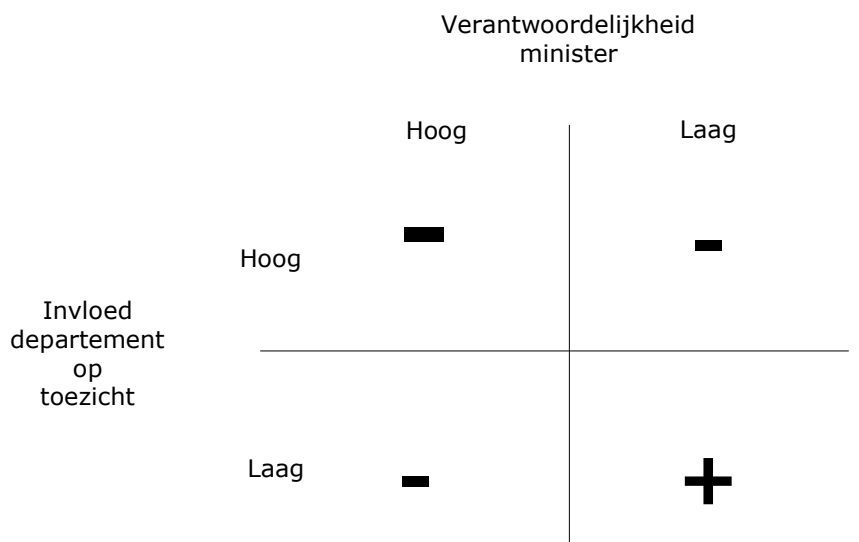
Soms is hierbij sprake van een verhouding waarbij de inspectie een baten-lasten-dienst is van het departement. In dergelijke gevallen is dus de financiering van de inspectie verbonden aan de door de beleidsafdelingen opgedragen onderzoeken.

Dit heeft volgens betrokken leidinggevenden en projectleiders enerzijds tot gevolg dat de samenwerking op andere onderwerpen door gebrek aan beleidsprioriteit niet of nauwelijks mogelijk is en anderzijds dat samenwerkingsactiviteiten vanuit de beleidsafdelingen als ongewenst worden beschouwd omdat de andere inspecties buiten de eigen invloedssfeer vallen.

Uit de interviews met de betrokkenen op het strategisch niveau wordt een relatie zichtbaar tussen de kans dat samenwerking tussen inspecties tot stand kan komen, de ministeriële verantwoordelijkheid en de beleidsbemoediging. Een verhouding die wordt weergegeven in onderstaand schema.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



Waarschijnlijkheid van samenwerking in toezicht

Slechts daar waar sprake is van een 'risiceloos' toezichtonderwerp bestaat kans op een samenwerkingsarrangement tussen rijksinspecties. Daar waar het onderwerp een mogelijk (politiek) afbreukrisico vormt voor de eigen bewindspersoon en samenwerking dit risico, door externe inmenging en daardoor onttrekking aan de eigen invloedssfeer vergroot, is de wil tot samenwerking zo goed als afwezig. Wanneer daarbij sprake is van een grote betrokkenheid of afhankelijkheid van de departementale beleidsdirectie, dan zal dit gebrek aan bereidheid tot samenwerking nog aanzienlijk worden versterkt.

Een afweging die conform de 'social exchange theory' (Emerson 1962; Levine & White 1961) er toe leidt dat op deze 'zware' dossiers het toezicht in eigen hand wordt gehouden omdat eenvoudigweg de voordelen niet opwegen tegen de nadelen.

Illustratief voor de stelling dat dit op risicoloze dossiers de samenwerking onverlet laat, mits hiervoor een 'incentive' is te vinden, is de samenwerking die plaatsvindt in het (inmiddels opgeheven) domein Delfstofwinning. Voor het uitvoeren van toezichtstaken op boorplatforms is het Staatstoezicht op de Mijnen formeel aangewezen als toezichthouder voor specifieke taken voor de departementen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en het departement Verkeer en Waterstaat. Al deze departementen beschikken over een eigen inspectiedienst. Beleidsmatig gezien zijn boorplatforms een rustig onderwerp waardoor samenwerking tot de mogelijkheden behoort. Daarnaast is echter sprake van een belangrijk 'incentive' in de vorm van kosten. Toezicht op boorplatforms is duur. De kosten drukken door niet vier verschillende inspecteurs te sturen maar één gemandateerde inspecteur is een belangrijke drijfveer. Teruggrijpend op de motieven voor samenwerking die staan beschreven in hoofdstuk 3 is efficiëntie en interne

## **Samenwerken in toezicht**

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



kostenbesparing, gemengd met wederzijds voordeel, hier het motief. Echter alleen omdat de aard van het dossier in termen van ministeriële verantwoordelijkheid en beleidsintensiteit deze samenwerking ook mogelijk maakt.

### **4.6. Het begrip effectief toezicht in de praktijk**

Nadat in de vorige paragrafen de condities van samenwerking tussen toezichthouders zijn onderzocht, wordt in deze paragraaf het begrip effectief gekoppeld aan de betekenis van dit begrip in de praktijk. In hoofdstuk twee zijn uit de relevante beleidsdocumenten van de afgelopen tien jaar de kenmerken gedistilleerd waaraan effectief toezicht zou moeten voldoen. In deze paragrafen wordt onderzocht in hoeverre deze kenmerken ook in de praktijk het referentiekader vormen voor de betrokkenen bij toezicht bij het invullen van het begrip 'effectief toezicht'. Achtereenvolgens komen de politieke opdrachtgevers en de met de uitvoering van de opdracht belaste ambtenaren aan het woord en wordt beschreven wat zij onder het begrip effectief verstaan.

#### **4.6.1. Het politieke begrip effectief toezicht**

Effectief in de context van effectief toezicht is op het politieke niveau onderwerp van debat.

Niet alleen waar het gaat over de vaststelling wanneer toezicht effectief is, maar niet minder over de vraag onder welke condities toezicht effectief kan zijn.

Uit de, in het kader van dit onderzoek met leden van de Tweede Kamercommissie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, gevoerde gesprekken is een beeld te onderkennen waarin een verband wordt gelegd tussen regeldichtheid en de (on)mogelijkheid tot effectief toezicht.

Zonder uitzondering is op het politiek niveau dan ook de wens aanwezig om over te gaan tot deregulering.

Tegelijkertijd neemt men waar dat nieuwe beleidsvelden zoals dierenwelzijn en ontmoedigingsbeleid ten aanzien van roken en alcoholconsumptie juist leiden tot meer regelgeving gekoppeld aan een toegenomen roep om handhaving.

In dit spanningsveld wordt op het politiek niveau erkent dat 'effectief' een eufemistische betekenis krijgt en wordt het zelfs omschreven als een politieke vluchtheuvel. Door de ambigue voorwaarde te stellen dat toezicht effectiever moet plaatsvinden, wordt de vraag hoe de toegenomen vraag naar toezicht moet worden ingevuld geneutraliseerd. Hierbij wordt effectief niet alleen in het verlengde gelegd, maar is zelfs inwisselbaar met het begrip efficiënt.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



Uit de gesprekken met de commissieleden kwam naar voren dat men toezicht in twee richtingen wil laten ontwikkelen.

In de eerste plaats dient, in hun opvatting, toezicht plaats te vinden op het bovenliggende metaniveau. Partijen blijken daarbij unaniem in de wens om te komen tot outputsturing in plaats van inputregulering. Dit werd verwoord door de wens om toezicht te gaan benaderen vanuit het *doeldenken* en niet langer vanuit het *middeldenken*.

Een tweede algemene opvatting ten aanzien van hoe toezicht effectiever zou kunnen plaatsvinden, is dat dit dient te gebeuren door middel van decentralisatie waar mogelijk. De algemene opvatting bij de commissieleden is dat toezichtslast voornamelijk wordt gegenereerd door het rijktoezicht. De toezichtslast wordt naar hun mening veroorzaakt doordat rijksinspecties toezicht dubbel uitvoeren. Dit werd verwoord door de uitdrukking: "het dunnetjes nog eens een keer overdoen door een inspectie".

Geïnterviewden waren van mening dat vooral gemeenten eerst aangewezen zouden moeten te zijn voor het invullen van de toezichtsfunctie. Omgevingsdiensten, zoals recentelijk vanuit het ministerie van VROM is voorgesteld, werden als ongewenst beschouwd omdat een dergelijke toezichtvorm zich zou onttrekken aan de lokale democratische controle.

Geconfronteerd met de vraag of men lokale overheden in staat acht tot het overnemen van de rijktoezichtrol kwam men tot de conclusie dat dit niet het geval was. Men zag hiervoor een oplossing door de rijksinspecties in stand te laten maar deze in een rol van opdrachtnemer te positioneren ten opzichte van lokale overheden. Het vraagstuk van interbestuurlijk toezicht dat zich vervolgens aandient is omwille van het kader van dit onderzoek hier niet verder ter sprake gekomen.

Concluderend moet worden vastgesteld dat de betekenis van het begrip effectief toezicht op het niveau van de politieke opdrachtgevers op zijn zachtst gezegd ambigu kan worden genoemd. Daarbij zijn de percepties die men op dit niveau heeft over de wijze waarop toezicht dient te worden ingericht wil het effectief kunnen zijn sterk verschillend van de huidige voorliggende, domeingerichte, werkwijze. De kenmerken van effectief toezicht zoals die in het beleid van de afgelopen tien jaar zijn geformuleerd maken nagenoeg geen onderdeel uit van het huidige politieke denken over dit begrip.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



### 4.6.2. De operationalisering van het begrip effectief door de Inspectieraad

Met de opdracht aan de Inspectieraad om te komen tot effectief toezicht met daarbinnen, als leidend element, het terugbrengen van de toezichtslast, ontstaat, zo valt uit de gehouden gesprekken af te leiden, voor de raad een dilemma.

In de opvatting van de leden was vanuit het verleden toezicht effectief wanneer het naleefgedrag omhoog ging en daarmee de beleidsdoelen (beter) werden gerealiseerd. Effectief toezicht diende hiermee te leiden maatschappelijk resultaat namelijk naleving. Toezichtslast was in deze opvatting weliswaar een minder gewenst neveneffect maar werd als een onvermijdelijk onderdeel van het houden van toezicht gezien. Prioriteit lag bij het bereiken van de toezichtdoelen.

De koppeling van toezichtslast aan het begrip effectief toezicht was een nieuwe opvatting.

De koppeling van de mate van toezichtslast aan het al dan niet effectief zijn van toezicht werd ook om een andere reden als vreemd ervaren. Uit de gesprekken blijkt dat effectiviteit toch vooral wordt gezien als inspringen op de juiste risico's of, zoals het ook werd uitgedrukt: "*vissen waar je moet vissen*". Men is het er daarbij wel over eens dat je door dit zo slim mogelijk te organiseren moet worden vermeden dat het toezichtveld onnodig wordt lastig gevallen.

Echter dit 'organiseren' is in de beleving van de betrokkenen meer een aspect van efficiëntie dan van effectiviteit.

Effectiviteit is binnen de Inspectieraad vertaald in interne en externe effectiviteit. Ter bevordering van de interne effectiviteit is door de Inspectieraad het doel om te komen tot verdere professionalisering geformuleerd. Hierbij wordt aansluiting gezocht middels effectmetingen bij stakeholders in het veld met hun perceptie over de professionaliteit van de rijkscontroleurs. Naar mening van de betrokkenen is de aandacht voor het vergroten van de interne effectiviteit door professionalisering deels een vertaling van de kaderstellende visie. Men geeft aan dat professionaliteit heeft te maken met goed opgeleide mensen, transparantie, te zakenkundig zijn en het daardoor uit kunnen voeren van gemeenschappelijke risicoanalyses. Hiermee is de kaderstellende visie naar eigen zeggen voor een belangrijk deel een professionaliseringsspoor geworden.

Het komen tot het vergroten van de externe effectiviteit valt samen met de kern van de bestuurlijke opdracht om toezicht met minder last te laten plaatsvinden. Dit is binnen de Inspectieraad geoperationaliseerd in de domeingedachte. De kern van de bestuurlijke opdracht is daarbij teruggebracht tot twee deelopdrachten.

In de eerste plaats diende de inspectiebezoeken bij bedrijven gelijktijdig en op elkaar afgestemd plaats te vinden. In de tweede plaats diende daar waar mogelijk de inhoudelijke inspectiewerkzaamheden door één instantie plaats te vinden.



## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



Uit de interviews bleek dat men niet voornemens is om de toezichtdomeinen verder uit te gaan bouwen. Eerder ziet men de oplossing, om te komen tot een grotere effectiviteit, in het investeren in de interne aspecten hiervan. Professionalisering, door investeringen in de opleidingen van het personeel, het maken van gezamenlijke risicoanalyses en het delen van gegevens middels verbeteringen in de ICT zijn hiervan voorbeelden.

De domeinen zijn beperkt tot loketten. Wanneer naast dit loket, met daarachter de verschillende inspecties, ook sprake is van het afstemmen van de verschillende werkplannen en dat daarbij gemeenschappelijk risicoanalyses worden uitgevoerd, wordt door betrokkenen gesproken over een domein. Betrokkenen geven aan dat zij dit momenteel als het hoogst haalbare zien. Verdergaande samenwerking in de *uitvoering* van toezicht wordt hierbij als niet aan de orde beschouwd.

Hiermee wordt duidelijk dat de Inspectieraad de kenmerken van effectief toezicht als een vorm van toezicht met dominantie van de ministeriële verantwoordelijkheid, een domeingerichte ketenaanpak, expertisebundeling en professionalisering, een minimale toezichtslast en horizontale publieke verantwoording onderschrijft en conform de opdracht ook tracht te implementeren in de werkwijze van de inspecties. Hierbij blijken de condities die in paragraaf 4.5.4. zijn besproken de grenzen te zijn waarbinnen dit mogelijk is.



## HOOFDSTUK 5 Conclusies en aanbevelingen

In de vorige hoofdstukken zijn de theorie en de praktijk rondom samenwerkende inspectieorganisaties aan bod geweest.

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk worden conclusies getrokken ten aanzien van de invloed van de condities van samenwerking op de effectiviteit van toezicht.

In de tweede paragraaf worden de verschillende deelvragen van dit onderzoek behandeld. De paragraaf sluit af met de uitkomst van de centrale onderzoeksvraag.

Tenslotte wordt in de laatste paragraaf een beperkt aantal aanbevelingen gedaan om te komen tot een meer uitgelijnde relatie tussen effectief toezicht en de wijze waarop dit is vormgegeven.

### 5.1. Conclusies

De conditie van noodzaak zo blijkt uit de cases, is direct gekoppeld aan de vorm waarin de samenwerking plaatsvindt. Is de noodzaak extern gelegen doordat het gaat om een opdracht tot samenwerking die door een hogere autoriteit is gegeven dan zal dit leiden tot een samenwerking in meer structurele vorm met meer formele kenmerken zoals taakoverdracht, budgetbeheer, coördinatie en overlegstructuren.

Is de noodzaak meer intern van aard dan zal de samenwerking veel meer fluïde zijn en worden ingegeven door behoeften die, ingegeven door eigen belang, op een ad hoc wijze wordt ingevuld.

Uit de case onderzoeken blijkt dat de vorm waarin de samenwerking plaatsvindt van belang is voor het de wijze waarop de overige condities van samenwerking worden ingevuld.

De binnen dit onderzoek onderzochte federatieve samenwerking tussen de inspecties met de Inspectieraad als coördinerend orgaan zorgt, als product van een opdracht, voor een geïnstitutionaliseerde samenwerkingsvorm.

Dit heeft, ten opzichte van de onderzochte ad hoc samenwerking in de andere case van de ADR, waarbij sprake was van een interne noodzaak aanzienlijke voordelen.

Wanneer de samenwerking een externe oorzaak heeft door een opdracht, draagt de structuur die daarbij wordt ingericht er aan bij dat deze problemen kunnen worden benoemd en worden opgelost. Is daarbij sprake van *'domain similarity'* dan kan dit via de weg van deze structuren worden opgelost.

Bij een samenwerking op basis van interne noodzaak is het wederzijds voordeel nadrukkelijk een som van het eigen belang van de deelnemers. Uit de ADR-case blijkt dat een dergelijke samenwerking niet leidt tot een gemeenschappelijk optreden maar veeleer tot het afbakenen van het eigen territorium en het bewaken van het primaat op 'eigen' onderwerpen. Het *'domain similarity'* vraagstuk wordt onder dergelijke omstandigheden niet opgelost maar eerder bevestigd.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



Op dezelfde wijze biedt een structuur waarlangs de samenwerking plaats dient te vinden ook de mogelijkheid om de conditie van efficiëntie in te vullen. Niet alleen omdat het door middel van deze structuur mogelijk is om efficiëntieafspraken te maken maar ook omdat het de mogelijkheid biedt om integraal, bij alle betrokken, in de keuken te kijken en zo redundantie op te sporen.

Bij het ad hoc samenwerkingsverband waarbij de drijvende kracht eigen belang is, is dit niet aan de orde. Slechts in die gevallen waarbij efficiëntieoverwegingen samenvallen met eigen doelstellingen zal dit ook tot maatregelen leiden. Echter door het ontbreken van een structuur zullen deze maatregelen niet het samenwerkingsverband betreffen maar een individuele deelnemer.

Een gestructureerd samenwerkingsverband zorgt voor het bij elkaar houden van de deelnemers. Doordat via de structuur afspraken worden gemaakt en formele overeenkomsten worden aangegaan is het voor deelnemers moeilijk om zich vervolgens aan de samenwerking te onttrekken. De stabiliteit als samenwerkingsconditie wordt hiermee aanzienlijk vergroot. Ook bedreigingen als de eerder genoemde '*domain similarity*' kunnen worden opgelost waardoor de samenwerking minder snel onder druk komt te staan.

In het geval van ongestructureerde samenwerking zijn deze spanningen nadrukkelijker aanwezig doordat een platform ontbreekt waar zij kunnen worden opgelost. Het zich onttrekken aan gemaakte afspraken is eenvoudiger door het ontbreken van een lichaam dat de afspraken bewaakt. Uit de ADR-case blijkt dat het niet bewaken van gemaakte afspraken zelfs zover kan gaan dat de samenwerking, zoals in het geval van de VROM-Inspectie, ophoudt te bestaan.

Ook de invloed van legitimiteit als conditie voor de samenwerking wordt grotendeels bepaald door de achterliggende conditie van interne of externe noodzaak en de vorm waarin de samenwerking vervolgens is ingericht. Bij een interne noodzaak en daarbij eigen belang als dominerend motief, is de legitimatie gekoppeld aan het ontlenen van invloed aan het samenwerkingsverband met anderen.

De legitimatie bij een gestructureerd samenwerkingsverband is dit verbonden aan de opdracht die daar aan ten grondslag ligt. De deelnemers vervullen deze opdracht en ontlenen daaraan de legitimatie van hun optreden. Wanneer de opdracht daarbij het gevolg is van een maatschappelijke wens, zoals een opdracht van de volksvertegenwoordiging, dan wordt die legitimatie nog eens vergroot.

Daarnaast biedt een samenwerkingsstructuur de mogelijkheid om verschillen in de toezichtstijl te overbruggen door afspraken te maken op welke wijze het toezichtveld tegemoet wordt getreden.

De aanwezigheid van een samenwerkingsstructuur maakt het mogelijk dat kennisoverdracht kan plaatsvinden. Op dezelfde wijze als hierboven is besproken bij invloed op efficiëntie, biedt de structuur de mogelijkheid om in de deelnemende

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



organisaties te kijken. Of en in hoeverre dit ook leidt tot kennisoverdracht is meer een vraag van de mate van coördinatiemacht die hiervoor vanuit de deelnemende inspecties (en departementen) aan de Inspectieraad is overgedragen.

*Op basis van de onderzochte cases blijkt de noodzaak om tot samenwerking te komen bepalend voor de vorm waarin die samenwerking tot stand komt. De vorm is hiermee op zich geen conditie voor samenwerking, maar op basis van het voorgaande wordt geconcludeerd dat de vorm wel in hoge mate bepalend is voor de kwaliteit en daarmee de effectiviteit van de samenwerking.*

De huidige wijze van samenwerking, gecoördineerd door de Inspectieraad, maakt dat in de opzet van de samenwerking oog is voor de kenmerken van effectief toezicht: dominantie van de ministeriële verantwoordelijkheid, domeingerichte ketenaanpak, expertisebundeling en professionalisering met een minimale toezichtslast en horizontale publieke verantwoording zij het met verticale toezichtverhoudingen. Echter in de praktijk is dit niet volledig uitgewerkt.

Naast de reeds uit de literatuur bekende algemene condities die van invloed kunnen zijn op samenwerking tussen organisaties, zijn tijdens het onderzoek nog andere condities ontdekt die meer specifiek zijn voor samenwerkende toezichthouders. Deze condities zijn momenteel echter nog onvoldoende in de samenwerking uitgewerkt. Hierdoor beïnvloeden zij de samenwerking tussen inspecties negatief en daarmee ook de effectiviteit van het toezicht.

Zo blijkt de wet- en regelgeving nog onvoldoende te zijn uitgelijnd met de wens tot samenwerking door middel van formele taakoverdracht. Weliswaar wordt dit punt onderkent en worden middels de werkgroep Herijking toezichtregelgeving de juridische belemmeringen in kaart te gebracht, voornemens om dit probleem daadwerkelijk op te lossen ontbreken.

In de tweede plaats blijkt de mate waarin een onderwerp grote betrokkenheid kent van departementale beleidsmakers bepalend te zijn voor de vrijheid die inspecties hebben om op dat onderwerp samenwerking aan te gaan. Naar mate de betrokkenheid groter is, zijn de samenwerkingsmogelijkheden meer beperkt. De beperking wordt nog groter wanneer de inspecties zich hierbij in de positie van een baten-lasten dienst bevinden ten opzichte van de beleidsafdelingen van het departement.

Tenslotte blijkt naast en vaak samen met de beleidsintensiteit, de mate van ministeriële verantwoordelijkheid op een onderwerp sterk van invloed op het tot stand komen van samenwerking tussen inspecties. Een hoge ministeriële verantwoordelijkheid betekent een hoog politiek afbreukrisico en leidt tot het direct willen aansturen van toezichttaken door de betrokken bewindspersoon met uitsluiting van andere departementen.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



### 5.2. De onderzoeksvragen

I. *Hoe kan de op rijksniveau gewenste kwaliteit van toezicht, in termen van effectief toezicht, worden gedefinieerd?*

*Een eenduidige opvatting over het begrip effectief toezicht ontbreekt*

De opvattingen over wanneer rijks-toezicht effectief is zijn vloeibaar. Beleidsdocumenten die, rijksbreed en eenduidig, een definitie verschaffen, door te beschrijven aan welke criteria toezicht moet voldoen wil het effectief zijn, ontbreken.

In de afgelopen krappe tien jaar, vanaf begin 2000 met de vuurwerkcramp in Enschede als startpunt, tot aan heden midden 2009, is de opvatting over wanneer toezicht effectief genoemd mag worden veranderd van, dominant en sterk handhavend, naar gericht op het veroorzaken van zo min mogelijk last en beperkt tot uiterste noodzakelijkheid, in onze huidige tijd. Slechts een onderzoek van, gevolgd door een samenvatting uit de relevante beleidsdocumenten uit de afgelopen tien jaar levert een aantal kenmerken op waaraan effectief toezicht zou moeten voldoen: dominantie van de ministeriële verantwoordelijkheid, domeingerichte ketenaanpak, expertisebundeling en professionalisering met een minimale toezichtslast en horizontale publieke verantwoording zij het met verticale toezichtverhoudingen. Echter één document waarin al deze kenmerken als criteria staan opgesomd ontbreekt.

*Verschillende opvattingen*

Steeds, zo blijkt uit dit onderzoek, zijn de opvattingen wanneer toezicht effectief is, sterk verschillend. Niet alleen hebben politiek en ambtenarij een verschillende interpretatie van dit begrip, ook binnen beide lagen zijn verschillen waarneembaar. Het begrip effectief wordt binnen de politiek door het ambigue gebruik dan ook een 'politieke vluchtheuvel' genoemd. Het begrip effectief als synoniem aan doelbereiking wordt gedomineerd door de discussie over de te volgen weg daar naartoe en verzandt in een middeldiscussie waarop hieronder, bij de beantwoording van de tweede deelvraag, meer uitvoerig zal worden ingegaan.

*Effectief of efficiënt?*

Gevraagd naar een definitie, blijkt effectief in de opvatting van veel betrokkenen bij dit onderzoek inwisselbaar met efficiënt. Een verklaarbare reactie omdat in het afgelopen decennium efficiëntieopdrachten zijn toegevoegd binnen de rijksprogramma's die tot doel hadden om tot effectiever toezicht te komen.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



### II. Welke knelpunten zijn er te benoemen bij het uitvoeren van toezicht?

#### *Groeiende invloed van andere beleidsdoelen*

Toch is de Inspectieraad in 2007, door haar politieke meesters, op pad gestuurd met de opdracht om tot effectief toezicht te komen. Voorwaar, gezien de beantwoording van de eerste deelvraag, geen eenvoudige opdracht.

De toevoeging van andere doelstellingen maakte de opdracht van de Inspectieraad nog complexer.

De oproep vanuit de 2<sup>e</sup> Kamer tot één inspectie, de discussie rondom toezichtslast en het met 20% terugbrengen van de personele bezetting, zijn tekenend voor de dynamiek op dit onderwerp en het schijnbare gemak waarmee effectief toezicht inwisselbaar wordt gemaakt aan efficiënt toezicht. De Inspectieraad wordt hiermee in toenemende mate geconfronteerd met voorschriften hoe toezicht dient te worden uitgevoerd. Niet langer is sprake van uitsluitend een doelopdracht, veelal wordt deze vergezeld of is sprake van uitsluitend vormvoorschriften vanuit de politiek.

#### *Worsteling met een vervuilde paradox*

De perceptie van effectiviteit houdt verband met een weging die moet worden gemaakt in het tegemoet treden van het toezichtveld in een horizontale of verticale verhouding. Beiden maken deel uit van de toezichtparadox. De paradox bevindt zich in het spanningsveld tussen twee belangrijke elementen van toezicht: betrouwbaarheid van de gegevens en onafhankelijkheid van de toezichthouder. Inhoudelijk zal een meer horizontale verhouding leiden tot meer betrouwbare gegevens, terwijl de onafhankelijkheid meer volledig wordt ingevuld bij verticale verhoudingen.

Beiden, zowel de betrouwbaarheid van de gegevens, als de onafhankelijkheid van de toezichthouder, zijn naar de opvatting van de betrokkenen bij dit onderzoek factoren die bepalen of toezicht effectief mag worden genoemd. De worsteling om tot een goede mengverhouding te komen is echter nog steeds gaande. Enerzijds zijn de betrokkenen van mening dat toezicht dient te bestaan uit het samen met het toezichtveld optrekken om op die manier zo weinig mogelijk toezichtslast te genereren, anderzijds wordt verwacht dat vanuit een verticale positie wordt opgetreden tegen overtredingen. Enerzijds dient aangedragen informatie vanuit de inspectie te worden gebruikt, anderzijds dienen de feiten onafhankelijk te zijn vastgesteld.

De discussie over toezichtslast is hierbij van dominante invloed. Doordat het terugbrengen van toezichtslast politiek een doel op zichzelf is geworden, wordt de voorkeur gegeven aan horizontale verhoudingen. Dit is van grote invloed op het omgaan met de paradox.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



### III. Welke condities zijn er te identificeren voor samenwerking in toezichtarrangementen?

#### *Noodzaak*

De samenwerking tussen de rijksinspecties is het gevolg van een opdracht vanuit de politiek. Weliswaar waren reeds eerder ad hoc samenwerkingsverbanden ontstaan, maar deze waren beperkt in tijdsduur en in omvang. Met de opdracht tot samenwerking op organisatieniveau, met daarin een prominente plaats voor het terugbrengen van toezichtlast, was de vrijblijvendheid verleden tijd: samenwerking was noodzaak geworden. Door middel van de gegeven opdracht kwam een samenwerkingsverband tot stand dat anders, onder vrijwillige omstandigheden, niet tot stand zou zijn gekomen (Whetten, 1981)

#### *Legitimiteit*

Wanneer een politiek uitgangspunt als het terugbrengen van toezichtlast, brede maatschappelijke steun krijgt legt dit, overeenkomstig de '*Institutional theory*' (Dimaggio & Powell, 1983), een dwang op bij de rijksinspecties om hun legitimiteit te bevestigen door te laten zien dat zij in overeenstemming handelen met de geldende normen, regels en/of verwachtingen. Ook wanneer daarnaast de behoefte bestaat om zich meer centraal te positioneren in het omgevingsnetwerk (Boje & Whetten 1981), kan het vergroten van de legitimiteit daarvoor een goed middel zijn. Hoewel het behoud, of het vergroten, van de eigen legitimiteit ook zou kunnen worden gezien als een vorm van noodzaak, is er sprake van een verschil. Was de opdracht tot samenwerking een van buitenaf opgelegde noodzaak; de kwestie van het behoud of vergroten van de legitimiteit is een noodzaak van binnenuit.

#### *Stabiliteit*

Een inspectie die de toezichtlast laat oplopen loopt het risico dat dit consequenties heeft voor de eigen organisatie. Veranderingen in de politieke verwachtingen in de wijze waarop de inspecties de eigen rol invullen veroorzaken een hoge mate van omgevingsonzekerheid. De behoefte aan stabiliteit om aan de bedreiging het hoofd te kunnen bieden is daarmee een belangrijke conditie om samen te werken.

### IV. Welke vormen van samenwerking zijn er binnen toezichtarrangementen te identificeren?

#### *Niet geformaliseerde samenwerking*

Samenwerking is, conform de '*social exchange theory*' (Emerson 1962; Levine & White 1961), het aangaan van relaties die veel opleveren en zo weinig mogelijk kosten. Vooral voorafgaand aan de institutionalisering van de samenwerking, door middel van de oprichting van de Inspectieraad, kwam niet geformaliseerde samenwerking tussen rijksinspecties met enige regelmaat voor. De onderzochte case van de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding laat zien dat deze

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



samenwerkingsverbanden vooral worden ingegeven door het motief van het vergroten van de eigen legitimiteit en invloed naar het toezichtveld omdat de rapportages door meerdere inspecties zijn opgesteld en worden gedragen.

Van een vervlechting van de bijdragen van de verschillende inspecties, waarbij de som der delen groter is dan het totaal, is geen sprake. Het product blijft beperkt tot een *'nietjesrapport.'*

### *Federatieve samenwerking*

De oorzaak waardoor samenwerkingverbanden tot stand komen hebben invloed op de vorm waarin de samenwerking plaatsvindt (Oliver, 1990). Met de opgelegde oprichting van de Inspectieraad wordt de samenwerking tussen de inspecties geïnstitutionaliseerd in wat een federatie kan worden genoemd.

Een federatie is een geformaliseerde vorm van een netwerk waarbij de deelnemende organisaties een deel van de controle over hun activiteiten afstaan aan het management van de federatie. In ruil hiervoor verwachten zij dat de federatie zorgt voor het terugbrengen van de complexiteit van het netwerk en het beperken van de omgevingsonzekerheid (Provan 1983)

Daarnaast kan een federatieve samenwerkingsvorm bijdragen tot het vergroten van de legitimiteit en invloed van zowel de federatie als van de deelnemende organisaties.

### *Joint Programs*

De door de Inspectieraad gekozen, thematische, vorm van samenwerking middels domeinen, vertoont de kenmerken, per domein, van een *'joint program'*.

Een *'joint program'* ontstaat wanneer organisaties besluiten samen te gaan werken en daarbij niet alleen de planning op elkaar afstemmen, maar ook samen programma's en activiteiten ontwikkelen (Oliver, 1990).

*Joint programs* hebben daarmee ondermeer tot doel om afspraken te maken over *'domain similarity'* (Van de Ven, 1976) en het vergemakkelijken van het implementeren van beleid.

*Joint programs* kunnen meerdere effecten hebben, een meer integraal en klantgericht optreden door het tegengaan van dubbelingen in de werkzaamheden leidt tot het vergroten van de legitimiteit en de efficiëntie.

Een *'joint program'* kan uiteindelijk leiden tot institutionalisering op een bepaald domein

### *Reciprocity model of director interlocks*

Omgevingsonzekerheid is, zo blijkt uit dit onderzoek, de moverende reden voor de verschillende rijksinspecties om tot samenwerking over te gaan. Van een bijzondere vorm van samenwerking wordt gesproken wanneer op de topniveaus van de betrokken organisaties actoren elkaar ontmoeten en daar tot concrete samenwerkingsafspraken komen waarmee de externe onzekerheden het hoofd kunnen worden geboden. Niet zozeer het aangaan van samenwerkingsverbanden in de uitvoering van toezicht, maar het inrichten van wat bekend staat als een *'reciprocity model of director interlocks'* (Allen, 1974), ter afwending van omgevingsonzekerheid, was de dominante reden voor het door de Inspectieraad aangaan van samenwerking met een *'collective strategy framework'* (Astley, 1984; Astley & Fornbrun, 1983; Oliver 1988) in de vorm van



## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



de toezichtdomeinen. Niet alleen omdat samenwerking een opdracht van bovenaf was, maar vooral als een overlevingsstrategie voor de eigen organisatie.

### *Kennisdeling*

Kennisdeling, als onderdeel van de professionalisering, is randvoorwaardelijk voor het voortbestaan van een organisatie. In de onderzoeken van D'Aveni (1994) en van Fong (2003) wordt beschreven hoe organisaties worden geconfronteerd met een toenemende dynamische maatschappij. Volgens deze onderzoekers zullen in die omgeving alleen de organisaties die in staat zijn om een constante stroom van nieuwe kennis te ontwikkelen een overzicht bereiken op anderen. Dit is eens te meer van toepassing op toezichthoudende organisaties waar het veld verwacht dat de toezichthouder een superieure kennis heeft over de toezichtmaterie. Wanneer sprake is van een gemeenschappelijke uitoefening van een toezichtstaak zal expertise moeten worden gewisseld tussen de verschillende toezichthouders die daarbinnen actief zijn. Hiertoe zal zowel sprake moeten zijn van *alignment* (Schein 1996) binnen, maar ook tussen de afzonderlijke organisaties.

V. *Welke knelpunten zijn er te benoemen in de interorganisatorische relaties bij het inrichten van toezichtarrangementen?*

### *Beperkte invloedssfeer*

De regierol van de Inspectieraad is beperkt. Vergeleken met de oude situatie waarin sprake was van een informeel IG-beraad is momenteel met de Inspectieraad sprake van institutionalisering.

De Inspectieraad heeft de positie van een coördinerend orgaan dat een deel van de controle over de deelnemende organisaties heeft overgenomen in ruil voor het terugbrengen van de complexiteit in het netwerk en het beperken van de omgevingsonzekerheid (Provan 1983).

Men is dus beperkt in staat om maatregelen af te dwingen om toezicht effectiever te maken, toezichtslast te verminderen en samenwerking op externe activiteiten af te dwingen. Bezien langs de drie analyseniveaus van interorganisatorische samenwerking (Van de Ven, Walker & Liston (1979) in Provan, 1983) kan worden gesteld dat met het bestaan van de Inspectieraad sprake is van een verbintenis op het tweede niveau. Echter door het ontbreken van doorzettingsmacht is de feitelijke situatie die van het opereren op basis van consensus en dus die van het eerste niveau.

### *Ten dele grip op de toezichtslast*

Daarnaast blijkt het vraagstuk van het terugbrengen van de toezichtslast grotendeels buiten de invloedssfeer van de Inspectieraad te liggen. De last blijkt in de eerste plaats grotendeels te worden veroorzaakt door lagere overheden, i.c. de gemeenten en de provincies. In de tweede plaats blijkt veel van de gegenereerde toezichtslast op rijksniveau het gevolg van de uitvoeringsverplichting van Europese regelgeving.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



VI. *In welke mate wordt voldaan aan de condities om te komen tot samenwerking in toezicht en waarom is gekozen voor deze vorm?*

### *Belangen*

Ondanks de goede bedoeling met het inrichten van de *'joint programs'*, i.c. de toezichtdomeinen als samenwerkingsvorm, worden frictieproblemen die het gevolg zijn van *'domain similarity'*, exclusiviteit in regelgeving en departementale belangen niet opgelost.

Hierbij moet eerlijkheidshalve worden opgemerkt dat deze onderwerpen niet uitsluitend en alleen door de Inspectieraad kunnen worden opgelost maar departementale bemoeienis vragen tot op het hoogste niveau.

Hierbij dienen zeer weerbarstige onderwerpen als de ministeriële verantwoordelijkheid en de beleidsintensiteit op belangrijke dossiers te worden betrokken.

### *Bestaansonzekerheid*

Wordt hierbij gevoegd de bestaansonzekerheid die momenteel in ambtelijk Den Haag aan de orde is, als gevolg van het *'Programma Vernieuwing Rijksdienst'*, dan zal duidelijk worden dat dit niet leidt tot de meest vruchtbare omgeving voor samenwerking en dat de animo om de problemen op te lossen door samenwerking ook niet erg groot is.

### *Gebrek aan alignment*

Momenteel zijn de inspanningen van de Inspectieraad vooral gericht op het, in de eerste streeflijn van het programma geformuleerde, speerpunt van professionalisering van het toezicht. Deze inspanningen hebben tot doel om de kwaliteit van de inspecties te verhogen door het vergroten van de kennis. Deze activiteiten zijn intern gericht en hebben een randvoorwaardelijk karakter voor de (externe) toezichtactiviteiten. Hoewel niet direct het onderwerp van deze thesis, is tijdens het onderzoek zichtbaar geworden dat voor wat betreft de uitlijning van deze activiteiten nog een behoorlijke inspanning moet worden geleverd. Als voorbeeld kan hier worden volstaan met de Inspectieacademie die als brandpunt voor de opleidingsactiviteiten in het rijkstoezicht is benoemd. Nadere beschouwing leert dat niet sprak is van één inspectieacademie maar van meerdere, aan één inspectie gelieerde opleidingsplatforms die vooral de eigen inspectie bedienen.

### *Gekozen vorm*

Hierboven is reeds besproken hoe de omgevingsonzekerheid die het voortbestaan van de verschillende inspecties bedreigde middels een *'reciprocity model of director interlocks'*, leidde tot een *'collective strategy framework'* in de vorm van de toezichtdomeinen.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



Door het benoemen van thema's (domeinen), waarop moest worden samengewerkt, werd voor de deelnemers een zekere vrijheid behouden ten aanzien van de inrichting van de samenwerking binnen de domeinen. In hoge mate gevoed door de eigen departementale belangen als ministeriële verantwoordelijkheid en beleidsintensiteit blijft de intensiteit van de uitvoeringssamenwerking achter bij de voornemens.

Op dit moment (medio 2009) komt daar de dreiging van het *'Programma Vernieuwing Toezicht'*, als vertaling van het rijksbrede *'Programma Vernieuwing Rijksdienst'*, bij waardoor individuele zichtbaarheid van de eigen prestaties en de eigen onmisbaarheid een strategie voor het pareren van de personele korting is.

### Beantwoording van de centrale vraagstelling

Dit brengt mij tot de beantwoording van de centrale vraag of op basis van het voorgaande sprake is van de condities om te komen tot samenwerking en is daardoor sprake van effectief toezicht?

Eerder in deze thesis zijn de condities vanuit de theorie beschreven die aan de basis liggen voor het ontstaan van IOR.

Wanneer de samenwerking een geïnstitutionaliseerde vorm heeft blijken de condities van samenwerking positief te worden beïnvloed. In het geval van de interorganisatorische samenwerking tussen de rijksinspecties, blijken de condities echter slechts ten dele te zijn uitgewerkt. Hierdoor worden de kenmerken van effectief toezicht: dominantie van de ministeriële verantwoordelijkheid, domeingerichte ketenaanpak, expertisebundeling en professionalisering met een minimale toezichtslast en horizontale publieke verantwoording zij het met verticale toezichtverhoudingen nog onvoldoende ingevuld.

De reden hiervoor is dat wil tot samenwerking onder grote druk staat. Daar waar sprake is van een hoge ministeriële verantwoordelijkheid op een dossier en/of een grote beleidsbemoeyenis dan wel afhankelijkheid, is de wil tot samenwerking met andere inspecties zeer gering. Hierdoor is de startpositie voor interorganisatorische samenwerking op z'n minst moeilijk te noemen.

Daarnaast zijn wet- en regelgeving veelal een obstakel in formele zin. Taken en bevoegdheden zijn op basis van regelgeving exclusief toebedeeld aan één of enkele bij naam genoemde rijksinspecties. Het delen of overnemen van toezichtactiviteiten kan hierdoor alleen plaatsvinden wanneer de regelgeving wordt aangepast. De mate van bereidheid om hiertoe het initiatief te nemen is echter weer sterk afhankelijk van de gevoelde ministeriële verantwoordelijkheid en de beleidsintensiteit van het onderwerp. Hierdoor ontstaat een patstelling waarbij op dit vlak momenteel weinig beweging valt te verwachten.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



### 5.3. Aanbevelingen

In de laatste paragraaf wordt een beperkt aantal aanbevelingen gedaan om op basis van de gesignaleerde knelpunten te komen tot een meer uitgelijnde relatie tussen effectief toezicht en de wijze waarop dit kan worden vormgegeven.

1. *Neem het initiatief om de ambiguïteit op te heffen rondom het begrip effectiviteit. Definieer dit begrip integraal op rijksniveau en benoem heldere indicatoren om effectiviteit te meten.*

Uit het onderzoek blijkt dat een eenduidige definitie over wat onder effectief beleid moet worden verstaan in de beleidsstukken ontbreekt. Voor dit onderzoek is geput uit de beleidsopvattingen van de afgelopen tien jaar en is daaruit een geaggregeerde definitie ontworpen. Het begrip effectief toezicht vormt de basis voor de veranderingen die momenteel bij de rijksinspecties worden doorgevoerd. Een helder gedefinieerd startpunt in de vorm van een eenduidige definitie is daarvoor onontbeerlijk.

2. *Bouw de institutionaliserende rol van de Inspectieraad verder uit als opdrachtgever naar de individuele inspecties.*

Het onderzoek toont aan dat institutionalisering van de vorm van samenwerking leidt tot een meer volledige invulling van de condities tot samenwerking en daarmee tot een effectiever toezicht. Uit een vergelijking met een niet geïnstitutionaliseerde samenwerkingsvorm blijkt dat dit leidt tot eigenbelang en conflicten. De meerwaarde van institutionalisering ligt in het bieden van een platform voor niet alleen probleemoplossing maar ook voor afstemming op het gebied van kennisdeling en efficiëntie.

3. *Onderzoek het spanningsveld tussen samenwerking, wet- en regelgeving, ministeriële verantwoordelijkheid en beleidsintensiteit. Formaliseer, daar waar op dit basis van de uitkomsten van dat onderzoek mogelijk is, de samenwerking door formele en volledige taakoverdracht. Vermijd halve constructies en maak keuzes ten aanzien van 'domain similarity'.*

Departementale verankering van de rijksinspecties is een beperkende factor op het functioneren van de Inspectieraad als coördinerend orgaan binnen de samenwerking. De mate waarin ministeriële verantwoordelijkheid en beleidsintensiteit een rol spelen in een toezichtdossier is in hoge mate bepalend voor de mate waarin samenwerking mogelijk is. Op die dossiers waarbij dit mogelijk is zal formalisering door taakoverdracht ertoe bijdragen dat de ministeriële verantwoordelijkheid eenduidig wordt ingevuld en beleidsbemoedigen alleen plaatsvindt vanuit het daarmee belaste departement.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



4. *Herdefinieer de domeinen als een omgeving voor samenwerking. Maak de inspanningen transparant. Richt deze, in samenhang met de vorige aanbeveling, op het elkaar uitlijnen en versterken van bestaande toezichtstructuren.*

De toezichtdomeinen hebben een aanzienlijke ontwikkeling doorgemaakt. In de ontwerpfase waren de domeinen aanzienlijke ambitieuzer van opzet dan in de huidige situatie. Daarbij zijn ook domeinen samengevoegd en zelfs verdwenen. De vorm is teruggebracht naar loketten met daarachter zelfstandige en autonoom van elkaar functionerende inspecties. Deze ontwikkeling is onvoldoende gecommuniceerd met het toezichtveld. Vanuit het oogpunt van management van verwachtingen ligt hier dan ook nog een taak voor de Inspectieraad.

5. *Wanneer het toezichtdomein gedomineerd wordt door niet rijkstoezichthouders, beperk dan de inspanning op rijksniveau tot interbestuurlijk metatoezicht.*

De discussie over toezichtlast is voor een groot deel gevoed door emotie en slechts in geringe mate door een objectief, empirisch onderzoek. De aanname dat rijksinspecties verantwoordelijk zouden zijn voor het overgrote deel van de toezichtlast bleek na door de inspecties geïnitieerd onderzoek niet gefundeerd. Een herhaalde oproep tot het nog verder terugbrengen van de rijkstoezichtslast is echter niet denkbeeldig. Slechts wanneer heldere waterscheidingen worden aangebracht tussen de centrale en decentrale verantwoordelijkheden zal het voor de omgeving duidelijk zijn wie voor welke (mate van) toezichtlast verantwoordelijk is. Dit laat echter onverlet de taken die in het kader van interbestuurlijk toezicht aan de rijksinspecties zijn toebedeeld. Ook hierbij is het echter noodzakelijk om door middel van afstand de verschillende rollen en verantwoordelijkheden duidelijk te maken voor de omgeving. Metatoezicht biedt hiervoor de mogelijkheid.

6. *Stel grenzen aan de horizontale verhoudingen met de toezichtsobjecten. Benoem deze grenzen en bescherm de onafhankelijkheid van de toezichthouder. Verken de mogelijkheid om dit op basis van een postmoderne toezichtstijl door middel van 'checks and balances' vorm te geven.*

Het onderzoek toont aan dat het toezichtveld steeds complexer wordt. Dit vraagt om aandacht voor de toezichtstijl die hiervoor gehanteerd wordt. Het gemeenschappelijk zoeken door toezichtveld en toezichthouder naar de te hanteren norm is onvermijdelijk. Wel moet voor beide partijen hierbij duidelijk zijn wat de wederzijdse verhoudingen zijn en welke verwachtingen hierdoor al dan niet realistisch zijn. Helderere afspraken tussen betrokkenen zijn hiervoor randvoorwaardelijk. In het huidige tijdsbeeld is de overheid partner geworden in het netwerk. Dit betekent dat ook de overheid zich op een heldere wijze dient te verantwoorden aan haar omgeving. Een systeem van 'checks and balances' is hiervoor onontbeerlijk. Het ontwerp hiervan door de Inspectieraad in samenwerking met het toezichtveld zou een grote bijdrage leveren aan de legitimiteit en daardoor het draagvlak van de rijksinspecties.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



## Literatuuroverzicht

- Allen M.P.(1974): The Structure of Interorganizational Elite Cooptation: Interlocking Corporate Directorates. *American Sociological Review*, Vol. 39, No. 3 (Jun., 1974), pp. 393-406.
- Astley W.G. (1984): Toward an Appreciation of Collective Strategy. *The Academy of Management Review*, Vol. 9, No. 3 (Jul., 1984), pp. 526-535.
- Astley W.G., Fombrun C.J. (1983): Collective Strategy: Social Ecology of Organizational Environments. *The Academy of Management Review*, Vol. 8, No. 4 (Oct., 1983), pp. 576-587.
- Baldwin, R. and M. Cave (1999). *Understanding Regulation: theory, strategy and practice*. Oxford, Oxford University Press.
- Bekkers V.J.J.M., Fenger H.J.M., Homburg V.M.F., Ringeling A.B. (2003): *Integrale handhaving, een onderzoek naar vormen van integrale handhaving van het beleid ten aanzien van openbare inrichtingen*. Erasmus universiteit Rotterdam.
- Bekkers V.J.J.M., Homburg V.M.F., Ringeling A.B. (2004): *Informatierelaties in toezichtsarrangementen*. Erasmus universiteit Rotterdam.
- Benson J.K. (1975): The Interorganizational Network as a Political Economy. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 20, No. 2 (Jun., 1975), pp. 229-249.
- Bettenhausen, K.L. 1991: Five years of groups research: *What we have learned and what needs to be addressed*, *Journal of management* 1991 Vol 17, No. 2, pp. 345-381.
- Bettenhausen K.L. & Munninghan J.K. 1991: The developments of stability of norms in groups facing interpersonal and structural challenge. *Administrative Science Quarterly* 36 pp 20-35.
- Boje D.M.; Whetten D.A.: Effects of Organizational Strategies and Contextual Constraints on Centrality and Attributions of Influence in Interorganizational Networks. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 26, No. 3 (Sep., 1981), pp. 378-395.
- Borghouts H.C.J.L. (2002): Perspectieven voor effectiviteit en geloofwaardigheid, *Bestuurskunde* 11, 3 pp 140-148.
- Bovens M.A.P., 't Hart P., Van Twist M.J.W., Rosenthal U.: *Openbaar Bestuur Beleid, Organisatie en Politiek*, Kluwer Alphen aan de Rijn 2001.
- Braithwaite V., Murphy K.; Reinhart M. (2007): Taxation Threat, Motivational Postures, and Responsive Regulation. *Law and policy* 29, 1 pp 137-158.
- Burt R.S. (1980): Cooptive Corporate Actor Networks: A Reconsideration of Interlocking Directorates Involving American Manufacturing. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 25, No. 4 (Dec., 1980), pp. 557-582.
- Cohen S.G.; Bailey D.E. 1997: *What Makes Teams Work: Group Effectiveness Research from the Shop Floor to the Executive Suite*. *Journal of Management* 1997, Vol. 23, No. 3. pp. 239-290.
- Cook S. (1977): Exchange and Power in Networks of Interorganizational Relations. *The Sociological Quarterly* 18 (Winter 1977): 62-82.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



DiMaggio P.J.; W. Powell W.W., (1983): The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, Vol. 48, No. 2 (Apr., 1983), pp. 147-160.

Docters van Leeuwen A.W.H (2002) Toezicht op vertrouwen, vertrouwen op toezicht, *Bestuurskunde* 11, 3 pp 96-107.

Dooley P.C. (1969): The Interlocking Directorate. *The American Economic Review*, Vol. 59, No. 3 (Jun., 1969), pp. 314-323.

Emerson R.M.(1962): Power-Dependence Relations. *American Sociological Review*, Vol. 27, No. 1 (Feb., 1962), pp. 31-41.

Fennel M.L.; Alexander J.A. (1987): Organizational Boundary Spanning in Institutionalized Environments. *Academy of Management Journal*; Sep 1987; 30, 3; pp. 456.

Fong P.S.W. 2003: Knowledge creation in multidisciplinary project teams: *an empirical study of the processes and their dynamic interrelationships*. *International Journal of Project Management* 21(2003) pp. 479-486.

Gillispie D.F.; Perry R.W. (1975) The Influence of an Organizational Environment on Interorganizational Relations *American journal of economics and sociology* Vol. 34, pp. 29-42.

Gowen C.R. 1986 Managing workgroup performance by individual goals and group goals for an interdependent group task. *Journal of organizational behaviour management* 7 pp. 5-27.

Hall R.H., Clark J.P., Giordano P.C., Johnson P.V., Roedel van M. (1977): Patterns of Interorganizational Relationships. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 22, No. 3 (Sep., 1977), pp. 457-474.

Heuvelhof ten E.F.; Bruijn de J.A. (2005) *Handhaving: het spel tussen inspecteur en inspectee*. Utrecht Lemma.

Henderson M; Argyle M: The Informal Rules of Working Relationships. *Journal of Occupational Behaviour*, Vol. 7, No. 4 (Oct., 1986), pp. 259-275.

Hood, C., H. Rothstein, et al. (2001). *The Government of Risk: Understanding Risk Regulation Regimes*. Oxford, Oxford University Press.

Hood (1983). *The Tools of Government*. London, Macmillan.

Koenig T., Gogel R., Sonquist J. (1979): Models of the Significance of Interlocking Corporate Directorates *American journal of economics and sociology*, 38, 173-185.

Kogut B. (1988): Joint Ventures: Theoretical and Empirical Perspectives *Strategic. Management Journal*, Vol. 9, No. 4 (Jul. - Aug., 1988), pp. 319-332.

Koppenjan, J. en Klijn, E. H, (2006) *Managing uncertainties in networks*. London Routledge.

Knaap P., Termeer C.J.A.M., Twist M.J.W. (2002), *Omwillen van effectief toezicht*. *Bestuurskunde* 11, 3 pp 94-98.

Leblebici H. and Salancik G.R. (1982) Stability in Interorganizational Exchanges: Rulemaking Processes of the Chicago Board of Trade Author(s). *Administrative Science Quarterly*, Vol. 27, No. 2 (Jun., 1982), pp. 227-242.

Levine S., White P.E.(1961): Exchange as a Conceptual Framework for the Study of Interorganizational Relationship. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 5, No. 4 (Mar., 1961), pp. 583-601.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



Limperg Th. (1932) "De functie van den accountant en de leer van het gewekte vertrouwen"  
Maanblad voor accountancy en bedrijfshuishoudkunde 9(2): 17-20.

Litwak E.; Hylton L.F. (1962): Interorganizational Analysis: A Hypothesis on Coordinating Agencies. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 6, No. 4 (Mar., 1962), pp. 395-420.

Mertens F.J.H. (2008) Toezicht ten dienste van de burger in *Binnenlands Bestuur* 29, 49 pp. 24-29.

Mertens F.J.H. (2006) Toezicht in een polycentrische samenleving: Rede uitgesproken ter gelegenheid van de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in het vakgebied Bestuurs- en Veiligheidskunde aan de faculteit Techniek, Bestuur en Management van de Technische Universiteit Delft op 26 april 2006.

Mertens F.J. H. (2006) Toezicht door inspecties in Handhaving, bestuurlijk handhaven in Nederland, redactie Michiels F.C.M.A., Muller E.R., Kluwer 2006.

Mertens F.J. H. (2002) Trends in inspectiemethodologie. *Bestuurskunde* 11, 3 pp. 128-139.

Molnar J.J.; Rogers D.L. (1979): A Comparative Model of Interorganizational Conflict. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 24, No. 3 (Sep., 1979), pp. 405-425.

Moss, D. A. (2002). *When All Else Fails: Government as the Ultimate Risk Manager*. Harvard University Press, Cambridge Mass.

Oliver, C. (1990) Determinants of interorganizational relationships: Integration and future directions *Academy of management review*; 1990; 15, 2; P 241 -265.

O'Reilly C.A; Caldwell D.F. & Barnett W.P. 1989: Workgroup demography, social integration and turnover. *Administrative Science Quarterly*, 34 pp. 21-37.

Provan K.G. (1983): The Federation as an Interorganizational Linkage Network. *The Academy of Management Review*, Vol. 8, No. 1 (Jan., 1983), pp. 79-89.

Provan K.G. (1984): Interorganizational Cooperation and Decision Making Autonomy in a Consortium Multihospital System. *The Academy of Management Review*, Vol. 9, No. 3 (Jul., 1984), pp. 494-504.

Raelin J.A. (1982): a policy output model of interorganizational relations. *Organization Studies* 3. 243-267.

Schein E.H. 1996: Three cultures of management: the key to organizational learning. *Sloan management review / fall 1996* pp. 9-20.

Scott W.R. (1987): The Adolescence of Institutional Theory. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 32, No. 4 (Dec., 1987), pp. 493-511.

Schoorman F.D., Bazerman M.H. , Atkin R.S.(1981): Interlocking Directorates: A Strategy for Reducing Environmental Uncertainty. *The Academy of Management Review*, Vol. 6, No. 2 (Apr., 1981), pp. 243-251.

Sparrow, M. K. (2000). *The Regulatory Craft: Controlling Risks, Solving Problems, and Managing Compliance*. Brookings Institution Press.



## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



Tolbert P.S.; G. Zucker L.G. (1983): Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 28, No. 1 (Mar., 1983), pp. 22-39.

In 't Veld, R., M. van Twist, et al. (1998). *Toezicht een kwestie van vertrouwen*. Den Haag, Bestad.

Ven vd A.H.: A Framework for Organization Assessment. *The Academy of Management Review*, Vol. 1, No. 1 (Jan., 1976), pp. 64-78.

Ven v.d. A.H.; Walker G. 1984: The Dynamics of Interorganizational Coordination. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 29, No. 4 (Dec., 1984), pp. 598-621.

Warren R. L. The Interorganizational Field as a Focus for Investigation. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 12, No. 3 (Dec., 1967), pp. 396-419.

Wiewel W.; Albert Hunter A. (1985): The Interorganizational Network as a Resource: A Comparative Case Study on Organizational Genesis. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 30, No. 4 (Dec., 1985), pp. 482-496.

Willke, H. (1992). *Ironie des Staates: Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft*. Frankfurt a.M., Suhrkamp.

Whetten, D.A. (1981) interorganizational relations: A review of the field. *Journal of higher education*, 52, 1-28.

Whetten D.A., K. Leung T.K.(1979): The Instrumental Value of Interorganizational Relations: Antecedents and Consequences of Linkage Formation. *The Academy of Management Journal*, Vol. 22, No. 2 (Jun., 1979), pp. 325-344.

Zeef P.H.H. (1994) *Tussen toezien en toezicht* Proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam Rotterdam.

Zeit G. (1980): Interorganizational Dialectics. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 25, No. 1 (Mar., 1980), pp. 72-88.

## Rijkspublicaties

Algemene Rekenkamer, *Toezicht op uitvoering publieke taken*, Den Haag, 1998 (TK 1997- 1998, 25 956, nrs. 1-2).

Ambtelijke Commissie Toezicht (Borghouts) '*Vertrouwen in onafhankelijkheid*' Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag 2000.

*De tijd is rijp* Commissie herziening handhavingstelsel VROM-regelgeving juli 2008.

*De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund*'. Commissie Holtslag Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag 1998.

*Handhaven met verstand en gevoel*. Voedsel en Waren autoriteit, Den Haag 2006.

Instellingsbesluit Inspectieraad, Staatscourant 27 februari 2007, nr. 41 p.10.

Interbestuurlijk toezicht herijkt, *toe aan nieuw zicht op overheden*. Bestuurlijke Werkgroep Alders. Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag 2005.

## Samenwerken in toezicht

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



Jaarplan voor de Horeca 2008. Rijksinspecties, Den Haag 2008.

Jaarplan voor de horeca & recreatie 2009. Rijksinspecties, Den Haag 2009.

Jaarverslag 2008. Inspectieraad, Den Haag 2009.

Kaderstellende Visie op Toezicht, *tevens kabinetsstandpunt op het rapport van de ambtelijke commissie toezicht*. Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag 2001.

Kaderstellende visie op Toezicht 2005, *Minder last, meer effect, zes principes van goed toezicht*. Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag 2005.

Meting toezichtslasten in het domein horeca. Onderzoek naar de administratieve lasten en ervaren lasten van het toezicht binnen het domein horeca – peiljaar 2006' SIRA consulting B.V., Nieuwegein, 25 februari 2008.

Motie Aptroot c.s. (Kamerstukken II, Vergaderjaar 2005-2006, 29362, nr. 77).

*Naar vernieuwd toezicht in de horeca*, Deel 1 Inventarisatie van het toezicht in de horeca. VROM-Inspectie, Arbeidsinspectie en Voedsel en Waren Autoriteit, Den Haag, juli 2006.

Nieuwsbrief samenwerkende rijksinspecties; Eén jaar inspectieloket horeca, Bureau Inspectieraad, Den Haag 2008.

Werkprogramma Inspectieraad 2009, Inspectieraad, Den Haag, april 2009.

*Vertrouwen in onafhankelijkheid*, Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag 1999.

Voortgangsrapportage Vernieuwing Toezicht, Inspectieraad, Den Haag 2009.

## **Samenwerken in toezicht**

De invloed van interorganisatorische relaties op de effectiviteit van toezicht



### **Bijlage 1 Lijst van geïnterviewde personen.**

De heer drs. P.M.M. Heijnen, lid Tweede Kamer der Staten Generaal (PVDA), lid kamercommissie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De heer drs. W.I.I. van Beek, lid Tweede Kamer der Staten Generaal (VVD), lid kamercommissie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De heer mr. H.J.I.M. de Rooij, hoofd Inspectie Openbare Orde en Veiligheid

De heer dr. ir. H. Paul, inspecteur generaal VROM Inspectie en voorzitter Inspectieraad

De heer ing. P.A. van Zanten MBA, voormalig projectleider ADR, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid

Mevrouw T.G. Harmannij, inspecteur VROM Inspectie

De heer H.B. Paats, inspecteur Inspectie voor de Gezondheidszorg

De heer A.W.H.M. Meijs, adviseur strategie en plv. programmaleider Horeca van de Voedsel en Warenautoriteit.

De heer J.B.M. Staal, algemeen secretaris Bureau Inspectieraad

