

Benchmark Rijksinspecties Eindrapport mei 2007



INSPECTIE van
het ONDERWIJS

STAATSTOEZICHT OP DE VOLKSGEZONDHEID
INSPECTIE VOOR VOLKSGEZONDHEIDSZORG

Inspectie jeugdzorg

 Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht

 WI
Ministerie van Economische Zaken
Staatstoezicht op de Mijnen



 Inspectie Verkeer en Waterstaat

 Ministerie van Economische Zaken
Staatstoezicht op de mijnen

erfgoedinspectie

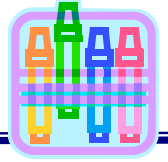
 ONDER
NOSSEM
LTUUR
NEMELM
SCHAP

VROM  Inspectie op het Milieu

Arbeidsinspectie

Algemene
Inspectiedienst aid

 Inspectie
OPENBARE ORDE
EN VEILIGHEID



Colofon

Collectieve Eindrapportage
Benchmark Rijksinspecties is opgesteld i.o.v.
het I-beraad

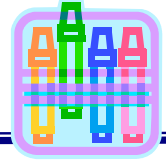
Redactie

Projectteam Benchmark Rijksinspecties

Redactieadres

Inspectie Werk en Inkomen
Prinses Beatrixlaan 82
2595 AL Den Haag

Postbus 11563
2502 AN Den Haag
t.a.v. drs. Dick van Wijnen
Tel: 070 304 48 41
Email: DvWijnen@minszw.nl
Website: www.iwiweb.nl



Voorwoord

Beste collega,

Benchmarken is duidelijk markeren; met het verschijnen van het eindrapport Benchmark Rijksinspecties geven we onszelf en ook onze omgeving duidelijke markeringstekens. Een fase van verzamelen en analyseren van data sluiten we af en mogelijk dat we als Inspectieraad samen kunnen markeren dat we een doorstart maken die veel meer gericht zal zijn op het verzilveren van mogelijke verbeterpunten. De mogelijkheden zijn daarvoor in ruime mate aanwezig, het eindrapport laat dat duidelijk zien.

Aan de benchmark is door 14 rijksinspecties deelgenomen. De geleverde inspanning, via vragenlijsten, meewerken aan het afnemen en laten afnemen van interviews, deelname aan een 3 daagse bijeenkomst en aan een 'in huis' verzorgde presentatie, is groot. Het simpele feit dat dit is gelukt is al een markering waard, tegelijk zie ik het als een bevestiging dat de Benchmark Rijksinspecties leeft onder de deelnemers. Als er successen zijn dan zijn deze er dankzij de deelname en vooral het enthousiasme en de energie van inspectiemedewerkers. Samenwerken binnen de benchmark bleek de normaalste zaak van de wereld, verschillen tussen de inspecties vormden daarbij geen enkele belemmering.

Bij het opstellen van het eindrapport hebben we, als stuurgroep en projectteam, een selectie moeten maken uit de beschikbare gegevens. Niet altijd bleek alle verzamelde data even discriminerend of bruikbaar bij het beantwoorden van de leervragen zoals wij die zelf in 2004 en 2005 hebben uitgesproken. Benchmarken is ook hier een proces gebleken van voortdurend zoeken; zoeken naar verbanden die er soms wel en soms niet zijn, zoeken naar bruikbare gegevens en vooral zoeken naar interessante verschillen. Daarvan zijn er veel en dat is mooi. Immers de verschillen kunnen ons als individueel lid van de Inspectieraad maar ook als collectief in de verleiding brengen om eens gericht een kijkje bij een andere inspectie achter de schermen te nemen. Dit rapport geeft de plaatsen aan waar we achter de schermen zouden kunnen en soms ook wel zouden moeten kijken.

Als stuurgroep en projectteam hebben we ernaar gestreefd het eindrapport te beperken in omvang. Het nu beschikbare eindrapport omvat in de kern zo'n 50 blz. Ik hoop dat we daarmee een goede middenweg hebben gevonden tussen uitsluitend de hoofdlijnen en tussen volledigheid. Het eindrapport is een collectief rapport, d.w.z. het is een rapport voor ons als Inspectieraad gezamenlijk. De 14 inspecties worden op een gelijkwaardige wijze in dit rapport beschreven.

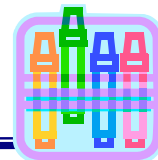
Het voorliggende rapport betreft een definitieve versie. Bijna alle inspecties hebben van de gelegenheid gebruik gemaakt aanvullende opmerkingen te plaatsen bij de laatste concept versie. Voor een groot deel zijn deze verwerkt in deze versie of de bundel bijlagen die bij dit rapport wordt uitgegeven. Voor een groot deel, niet altijd zijn alle opmerkingen verwerkt. Deels omdat gemaakte opmerkingen waren ingehaald door bijv. besluitvorming in de I-raad.

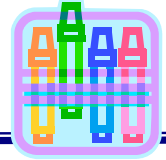
Dit rapport wordt op papier en digitaal (via een CD) aangeboden aan de leden van de I-raad. Alle contactpersonen ontvangen een digitale versie van het rapport.

Ik heb de verwachting dat dit rapport een vertrekpunt is voor verbeterprocessen binnen en tussen de 14 rijksinspecties.

Ik wens u veel leesplezier,

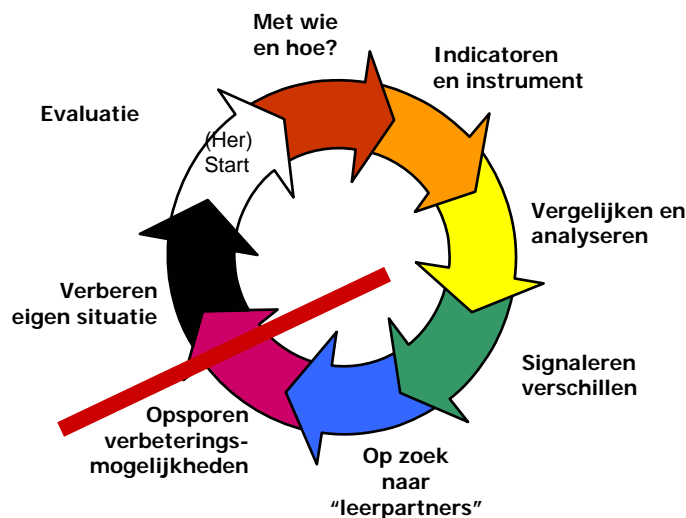
Jan de Jong
Voorzitter Stuurgroep Benchmark Rijksinspecties





Management Samenvatting

In de 2^e helft van 2006 heeft de 2^e ronde van de Benchmark Rijksinspecties plaatsgevonden. Op basis van, door inspectiemedewerkers ontwikkelde, indicatoren zijn via vragenlijsten en interviews gegevens verzameld over de 14 deelnemende rijksinspecties. Benchmarking is een iteratief proces dat niet stopt na het verzamelen en analyseren van gegevens. Voortdurend zoeken naar mogelijkheden om van elkaar te kunnen leren is immers de doelstelling van deze benchmark. We zijn nu bij de rode streep uit onderstaande afbeelding aangekomen.



Deze rapportage over de eerste en de tweede ronde van de benchmark is dan ook even zo zeer een afsluiting van een fase, namelijk het meten, verzamelen en analyseren van gegevens, als ook een start van een nieuwe fase, namelijk het met elkaar in de praktijk gaan werken aan verbeter- en leermogelijkheden. Het voorliggende rapport probeert nu juist die brug te slaan, een brug tussen "te weten komen waar inspecties staan en kunnen komen te staan" en "het daadwerkelijk starten van verbeter- en leerprocessen". Dit rapport is geschreven voor de leden van de Inspectieraad. De stuurgroep en het projectteam hebben samen gewerkt aan een versie en opzet van een rapport dat tegemoet komt aan de wens van managers om concrete voorstellen om de 'eigen' organisatie te kunnen verbeteren, aangereikt te krijgen. Tevens hebben we als stuurgroep en projectteam geprobeerd een rapport op te stellen dat recht doet aan de inspanning die door de inspecties is geleverd bij het verzamelen van gegevens.

Doel van het rapport

Met dit rapport streven we het volgende na:

1. Presenteren van de belangrijkste bevindingen en conclusies uit verzamelde data over de 14 deelnemende inspecties;
2. Doen van zo concreet mogelijke voorstellen gericht op het verzilveren van een aantal breed gedragen leermogelijkheden tussen verschillende inspecties. Daarnaast zijn er voor de individuele inspecties ook bilaterale leermogelijkheden.

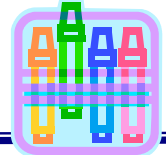
We spreken de verwachting uit dat de Inspectieraad op basis van de voorliggende conclusies en aanbevelingen gerichte besluiten kan nemen over vervolgotrajecten om de verbeter- en leermogelijkheden die er zijn ook in de praktijk te verzilveren.

Conclusies op hoofdlijnen.

Binnen de benchmark is gekeken naar de onderwerpen kwaliteitsvoorzieningen, visie en sturing, processen en organisatie en leren en innoveren. De volgende hoofdconclusies worden getrokken:

Visie en Sturing

- Alle inspecties hebben energie gestoken in het aanpassen van de eigen visie aan die van de KvoT. De mate waarin dit heeft plaatsgevonden verschilt per inspectie. Vooral het principe 'samenwerkend' is voor een aantal inspecties nieuw of in ieder geval aanleiding de eigen visie kritisch te bezien.
- De gevolgen van het aanpassen van de visie vinden we vooral bij het gaan toepassen van andere werkwijzen en een noodzakelijk andere houding en gedrag van inspectiemedewerkers. Het "nieuwe inspecteren" en "compliance assistance" zijn de grippe die de duidelijk herkenbare onderstroom duiden en typeren.
- De KvoT is voor alle inspecties goed bruikbaar maar bevat ook ruimte voor volharding in uniciteit. De zes principes uit de KvoT zijn weliswaar richtinggevend, tegelijk ook zijn ze zo abstract dat de inspecties daar zelf invulling aan kunnen geven. De brede aandacht voor competenties en competentie management laat zien dat er toch ook hier sprake is van overeenkomsten tussen de inspecties onderling.



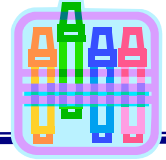
- Alle inspecties besteden tijd en energie aan het onderhouden van de eigen visie. Het organiseren van interne bijeenkomsten is een veel uitgevoerde activiteit in dit kader. De gemiddelde levensduur van de visie is 3 tot 4 jaar, de meerderheid van de inspecties zal in 2008/2009 de eigen visie onderhanden nemen. De wijze waarop visievorming plaatsvindt binnen de inspecties is meer top down dan bottom up en houdt het midden tussen een planmatig en incrementeel proces. De inspecties laten een hogere 'score' zien als het gaat om het betrekken van andere rijksinspecties bij het formuleren van een nieuwe visie dan het betrekken van de eigen medewerkers bij dit proces.

Processen en Organisatie

- De inspecties bevestigen de (theoretische) beelden die er bestaan over professionele bureaucratieën. Standaardisatie (bij vooral werkprocessen) geldt als dominant coördinatiemechanisme. De aansturing van de professional vindt vooral via normen voor output en werkprocessen plaats. De vrijheid die de professional op de werkloer heeft is een afgeleide van de vrijheidsgraden van de inspectie als geheel. Voorspelbaarheid en rechtsgelijkheid klinken door in de besturing en de in gebruik zijnde normenkaders. Leren en innoveren vinden op een ingetogen manier plaats, geen enkele inspectie ziet zichzelf als echte pionier op dit vlak.
- Elke inspectie heeft, zeker tot ca. 2004/2005 (motie Aptroot) zijn eigen levensloop geschreven. De verzamelde data bevestigt dit beeld vooral door de grote diversiteit die er is in aanpak, werkwijze, verdeling van taken, begrippenkader en eigen taal. Opvallend is om te zien dat er een grote mate van overeenstemming is in de vraagstukken waar de inspecties voor staan (competentiemanagement, gebruik van ICT, beheersing van de processen, invoering van projectmatig werken om er maar een paar te noemen) en de grote mate van diversiteit die er vervolgens is bij het doorvoeren van oplossingen of verbeteringen. Na 2005 is er naar onze mening veel meer sprake van convergentie in de ontwikkeling van de inspecties. Projectmatig werken en intensieve samenwerking dragen daar aan bij. Verdere versterking is zeker mogelijk en ook wenselijk.
- Projectmatig werken neemt een steeds prominenter plaats in binnen veel inspecties. Er is een verschuiving van regulier seriegestuurd werk naar projectgestuurd werk. De verschuiving maakt de behoefte aan andere interne werkwijzen en omgangsvormen kenbaar. Projectmatig werken kan daarbij rekenen op veel interesse van de inspectiemedewerkers. Men wil op dit terrein graag en veel van elkaar leren. Niet door opleidingen en trainingen maar juist door uitwisseling van concrete praktijkervaringen.
- De inspecties hebben de primaire processen van van het verzamelen van informatie, het vormen van oordelen en het plegen van interventies elk op een eigen wijze opgedeeld in subprocessen. Het betreft daarbij niet alleen een verschil in naamgeving van de subprocessen; ook de verdeling van bevoegdheden over de subprocessen kent tussen de inspecties groot verschillen. De nu toegepaste indeling en verdeling is functioneel/effactief voor een situatie waarin de inspecties relatief weinig of geheel niet met elkaar samenwerken. Het wordt nadrukkelijk een punt van aandacht bij meer en intensieve samenwerking. De al eerder genoemde verschuiving naar meer projectmatig werken kan ook hier worden benut om de samenwerking tussen inspecties mogelijk te maken.
- Aan de hand van de definitie van toezicht uit de KvoT van verzamelen van informatie naar oordeelsvorming naar interventie is duidelijk geworden dat de inspecties vooral risico's ervaren bij het verzamelen van informatie. De risico's die door de inspecties worden genoemd hebben vooral betrekking op de kwaliteit en kwantiteit van de te verzamelen informatie over toezichtge-nieters. Dit punt is ook onderkend vanuit de werkgroep ICT.

Leren en innoveren

- Alle inspecties werken actief aan professionalisering. Het individueel leren bestaat vooral uit het volgen van training en opleidingen, het bijwonen van congressen, etc. Tegelijk ook zijn er kritische geluiden te horen over de effectiviteit van opleidingen. De effectiviteit van deze vormen van leren wordt door geen van de inspecties gemeten terwijl er wel vraagtekens geplaatst worden bij de effectiviteit van trainingen en opleidingen. Naast training en opleiding laten de inspecties zien veel meer mogelijkheden te scheppen en ook te benutten om te komen tot leren en innoveren. Voorbeelden zijn er te over van congressen bezoeken, experimenteren met een nieuw systeem, stages, leerwerkplaatsen, georganiseerde feedbackloops, verwerken van klachten, etc. De combinatie van intern en extern leren komt het vaakst voor.
- Volgens INK-maatstaven is er echter te weinig sprake van expliciet en bewust beleid t.a.v. het leren en het meten van de effecten van leerinspanningen. Immers het 10^e veld van het INK-model is er om de leercyclus van een organisatie te sluiten van plan via do en check naar act. Maar leren herbergt in zichzelf ook een PDCA-cyclus. Deze cyclus blijkt niet altijd bewust opgezet te zijn en niet altijd gesloten te zijn.
- Duidelijke leerstijlen zijn niet te herkennen. Zijn de inspecties daarmee geen lerende organisaties? Naar onze mening zeker wel. De aandacht voor leren dient naar onze mening vooral ook in de context van externe ontwikkelingen en externe druk te worden geplaatst. Leren is veel meer dan een aantal jaren geleden een noodzakelijke competentie geworden voor inspecties. En juist leren is een competentie die zelf maar heel moeilijk is te leren.
- Het vasthouden aan leerpunten door de inspecties is moeilijk; de vertaalslag van innovaties naar het gewone werk verloopt zeker niet vanzelf. Kennismanagement is meer dan ooit noodzakelijk, niet alleen als middel tegen de mogelijke kennisdrain a.g.v de vergrijzing maar vooral ook als hulpmiddel bij het aanboren, vasthouden en vooral delen van kennis binnen een inspectie en met anderen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat juist de opzet en effecten van kennismanagement als een centraal en breed gedragen leerpunt is geformuleerd. Kennis is vluchtig, het vasthouden ervan noodzakelijk, hoe zeer dit ook in tegen-spraak is. Kennismanagement zou prioriteit moeten zijn.



Kwaliteitsvoorzieningen (samenvatting 1^{ste} rapportage BRI, stand per 2006)

- Het aantal ingediende en gegrunde klachten per inspectie is zeer beperkt. Voor dit lage aantal is geen eenduidige verklaring te geven. Een aantal inspecties is los van elkaar bezig de procedure aan te passen. Lokaal ingediende klachten worden in een aantal gevallen lokaal afgehandeld en niet (altijd) centraal geregistreerd. Klachten zijn voor de inspecties geen bron voor leren, door het geringe aantal hebben ze ook een geringe impact. De effectiviteit van genomen maatregelen n.a.v. klachten wordt niet systematisch in kaart gebracht. De transparantie voor de klager over de procedure en de status van zijn/haar klacht is beperkt. Geen van de inspecties heeft een best practice t.a.v. de klachtenprocedure.
- Afnemertevredenheid is een serieus vraagstuk voor de inspecties dat veel tijd en energie vraagt. De periodiciteit van het meten van de afnemertevredenheid loopt uiteen van jaarlijks (bij integratie met de jaarplancyclus) tot en met eenmaal in de drie jaar. De kleinere inspecties bezien de mogelijkheden om een eigen meting op te zetten en uit te voeren.
- Het verplichtende karakter van de procesbeschrijvingen neemt toe naarmate de processen meer in detail zijn beschreven. Niet alle inspecties hebben hun procesbeschrijvingen online (via inter- of intranet) beschikbaar voor de medewerkers. Intercollegiale toetsing t.b.v. borging van de productieprocessen werkt niet altijd even goed. Het houden van audits door bijv. intern opgeleide auditors, lijkt hiervoor een beter instrument te zijn.
- De meeste inspecties maken gebruik van risicoanalyse of zijn van plan dit te gaan doen; risicoanalyse bepaalt de activiteiten voor jaarplan en meerjarenplannen. Inspecties betrekken meer en meer de buitenwereld bij risicoanalyses. Hierdoor vergroten zij de transparantie van hun manier van werken.
- Samenwerking is een actueel onderwerp en roept uiteenlopende reacties op als het gaat om de vraag wat nu echt als samenwerking wordt gezien. Er is sprake van een inconsistent beeld t.a.v. samenwerking. Samenwerken is nu vooral het afstemmen van tijdstip en tijdsduur van inspectiewerkzaamheden bij de onder toezicht gestelden. Er zijn vele aanknopingspunten om ook tot samenwerking op andere punten te komen. Er is niet of nauwelijks sprake van het overnemen van elkaars werkzaamheden of gezamenlijk een inspectie uitvoeren. Samenwerken wordt niet door de inspecties gezien als belangrijke bron om kennis te nemen van werkwijzen van anderen. De houding bij de samenwerking is positief en vruchtbaar maar leidt niet tot kritische reflectie op het eigen optreden.
- Veranderingen bij de inspecties zijn vooral eerste niveau veranderingen. Nog slimmer, nog sneller, nog efficiënter; de dingen dus goed doen. Tweede orde veranderingen, de goede dingen doen, worden nauwelijks genoemd.

Algemeen

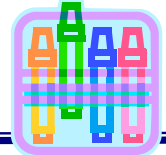
- Werkgroepen die onder de verantwoordelijkheid van de Inspectieraad zijn ingesteld genieten te weinig bekendheid. Dit geldt zeker voor de werkgroep Opleidingen en de (voormalige) werkgroep Competentiemanagement.
- Het afnemen van interviews n.a.v. de ingevulde vragenlijsten is van grote waarde gebleken. Zowel voor de geïnterviewden als interviewers hebben de gesprekken meerwaarde gehad. Tegelijk ook is daarmee betrouwbaarheid van de gegevens uit de vragenlijsten hoger geworden. Op diverse plaatsen bleken de vragenlijsten een te rooskleurig beeld te bevatten. Kritische zelfreflectie blijft lastig voor de inspecties.

Patronen of meta-observaties.

Na de pressure cooker en na analyse van de gegevens komen wij tot 5 patronen. In de eerste plaats is er naar onze mening sprake van **'convergentie in diversiteit'**. De benchmark laat duidelijk zien dat er grote verschillen zijn op tal van terreinen tussen de inspecties onderling. Processen zijn anders georganiseerd, organogrammen verschillen, de sturing legt andere accenten, risico's worden op een andere wijze ingeschat, leren en verbeteren is maatwerk, taal en woordgebruik verschillen en ook de cultuur verschilt onderling. Toch is er naar onze mening sprake van een convergerend proces. Vooral door de projectmatige wijze van werken in combinatie met samenwerken tussen de inspecties is er naar onze mening een proces op gang gebracht waarbij de inspecties onderling naar elkaar toegroeien.

Een tweede patroon dat we herkennen is **'vrijheid in gebondenheid'**. Qua besturing en beheersing is liggen de accenten op normen, procedures, kaders, instructies, checklisten, etc. Tegelijk heeft een professional om goed te kunnen functioneren zelf ook beweeg- en beslissruimte nodig. Immers niet elke inspectie-situatie is te 'vangen' in normen, regels, etc. Professionaliteit en het vermogen tot interpretatie zijn juist nodig in die situaties waarin de voorschriften niet voorzien. Maar waar ligt nu het optimum tussen voorschrijven en vrijlaten? De inspecties zijn steeds op zoek naar een optimum tussen beweegruimte voor de professional en kaderstelling met normen, voorschriften en standaards voor de organisatie. De projectgroep herkent de conclusies van de WRR in haar rapport over de lerende overheid en bewijzen van goede dienstverlening in dat verband ook binnen de inspecties. De projectgroep vermoedt dat de inspecties aan slagkracht kunnen winnen door een betere afweging tussen de inzet van normen, standaards en kaders die meer ruimte bieden voor de professional.

Op het institutionele niveau veronderstellen we dat de inspecties op een soortgelijke wijze een evenwicht zullen moeten vinden tussen de gebondenheid aan de afspraken die voortvloeien uit de onderlinge samenwerking enerzijds en de benodigde vrijheid om tegemoet te komen aan de specifieke wensen van de opdrachtgevende beleidsdirecties anderzijds. De voornaamste prikkel voor de samenwerking tussen inspecties is momenteel de verhoging van de efficiëntie van de inspectiecapaciteit en vermindering van de toezichtlast.



Samenwerking tussen inspecties vraagt ook om afstemming in interventies. Zo zijn overtredingen door bedrijven begaan op het gebied van milieu qua vorm en aard in redelijke mate vergelijkbaar met bijv. overtredingen op het gebied van ARBO-zaken. Als de interventies, of het toe te passen beleidsinstrumenten, niet op elkaar zijn afgestemd ontstaan er moeizame situaties binnen de samenwerking en ook onduidelijkheid voor de onder de toezichtgestelden.

Naarmate de samenwerking tussen inspecties zijn vruchten zal afwerpen, zal de vraag naar de afstemming van de beleidsvisies achter de toezichtarrangementen dominant worden. Toezichtarrangementen zullen dan niet alleen maar geschreven kunnen worden vanuit individuele beleidsvisies. Meer en meer zullen beleidsvisies op elkaar afgestemd moeten worden om samenwerking tussen inspecties mogelijk te maken die niet alleen bijdraagt aan efficiëntie en minder lasten, maar ook aan gezamenlijk te behalen effecten. Als de beleidsvisies niet mee ontwikkelen kan namelijk op enig moment blijken dat juist de samenwerking een vrijheid nodig heeft die zich niet verdraagt met de gebondenheid aan de traditionele beleidsvisies (en de verkoking daarin). Bij afgestemde beleidsvisies kunnen de huidige domeinen ook de vorm gaan aannemen van ketens (van grondstof tot consument, van wieg tot graf, van beleid tot product) die zich bewegen over de grenzen van de huidige departementen.

Een derde patroon dat we herkennen is eigenlijk het **ontbreken van een patroon voor leren en innoveren**. Alle inspecties laten een mix van instrumenten zien bij het leren en innoveren. Bij geen van de inspecties zijn we expliciete leer- of ontwikkelbenaderingen op het spoor gekomen. Leren is een bewust en gestuurd proces binnen inspecties, echter welke instrumenten en welke interventies wel of niet ingezet kunnen worden lijkt meer een onbewuste keuze te zijn. Ook dit kan natuurlijk een bewuste keuze zijn, immers tal van organisaties leren en innoveren juist beter bij de afwezigheid van bewust gekozen leermodellen. Echter naar onze mening niet bij professionele bureaucratieën zoals wij de inspecties zouden willen noemen. Een meer expliciete leer-/veranderstrategie kan bijdragen aan het verhelderen van de benodigde randvoorwaarden waaronder de inspecties tegemoet kunnen komen aan de uitdagingen van de maatschappelijke (en politieke) verwachtingen. Wat willen we leren, van wie willen we dit leren, welke kennis is al aanwezig en welke nog niet, hoe behouden we kennis, etc.; het zijn allemaal vragen die onder het brede begrip kennismanagement gerekend worden. Het sturen op kennis, met daarbij aandacht voor vaststellen van de benodigde kennis, het verwerven en ontwikkelen van kennis, het uitwisselen of verspreiden van kennis en het vasthouden en natuurlijk toepassen van kennis, is veel impliciet of dun aanwezig binnen de inspecties.

Een 4^e patroon dat zich lijkt af te tekenen betreft het volgende. Door het intensiveren van de samenwerking verdwijnt de monopoliepositie van de afzonderlijke inspectie meer naar de achtergrond. Dit zal verder versterkt worden als samenwerking (bijv. onder druk van het regeerakkoord) ook leidt tot het overnemen van elkaars taken binnen de inspectiedomeinen. Uit diverse gevoerde gesprekken maken wij op dat de inspecteurs het eigen werk als zeer specialistisch beschouwen waar maar zeer moeilijk de voordelen van samenwerking te realiseren zijn. Overdracht van taken is dan evenzo bedreigend voor het eigen werk als risicoverhogend t.a.v. de kwaliteit van de geleverde inspecties. Het onderliggende patroon dat we daarin herkennen is dat van **onwetendheid t.a.v. de toekomst, onzekerheid over het voortbestaan en als gevolg daarvan aarzeling t.a.v. verdergaande samenwerking**.

De projectgroep constateert, tenslotte dat vrijwel alle inspecties passen binnen de beschrijving van het primaire proces uit de kaderstellende visie op toezicht II. Op een lager abstractieniveau echter lopen de processen in hun vormgeving tussen de inspecties sterk uiteen. Dit geldt ook voor de organisatiestructuren waarbinnen deze processen zich voltrekken. De **organisatiestructuren laten zich wel indelen, maar vooralsnog valt geen directe parallel met de procesvormgeving waar te nemen**. Op basis van het beschikbare materiaal luidt het antwoord op de vraag van het IG beraad vooralsnog dus dat een eenduidig verband niet gevonden is.

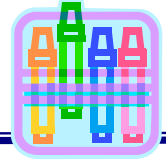
Leerpunten

De 'oogst' van de pressure cooker dagen was ca. 300 leerpunten. Via presentaties verzorgd in de diverse MT's van de afzonderlijke inspecties (m.u.v. IVW en AI) is een nadere prioriteitstelling aangebracht. In de afbeelding op de volgende bladzijde¹ zijn 48 leerpunten opgenomen. In de linker onderhoek van de afbeelding bevinden zich vooral de leerpunten die een bilateraal karakter hebben. In de rechterbovenhoek zijn de leerpunten weergegeven die meer een inspectiebreedkarakter hebben en waarvoor de afzonderlijke MT's hun steun en interesse hebben uitgesproken.

De volgende leerpunten kunnen allen rekenen op brede belangstelling en de intentie om daar energie in te steken:

-  **Kwaliteitszorg.** Een onderdeel bij kwaliteitsborging is de kwaliteit van het werk van toezichtmedewerkers. Veel inspecties hebben aangegeven meer praktijkinformatie te willen hebben over toegepaste borgingsmethoden en deze zelf ook te willen gaan implementeren.
-  **Afstemming beleid en inspectie (protocol beleidsafdelingen – directie).** Het gaat hierbij om het wisselen van ervaringen met het werken met afspraken, protocollen, e.d. om de samenwerking tussen een inspectie en beleidsdirectie te optimaliseren.
-  **Planning en tijdschrijven.** Diverse vragende inspecties zijn niet alleen geïnteresseerd in het instrument tijdschrijven als middel om inzicht te krijgen in de tijdsbesteding van de inspecteur, zij vragen ook naar de acceptatie van het instrument

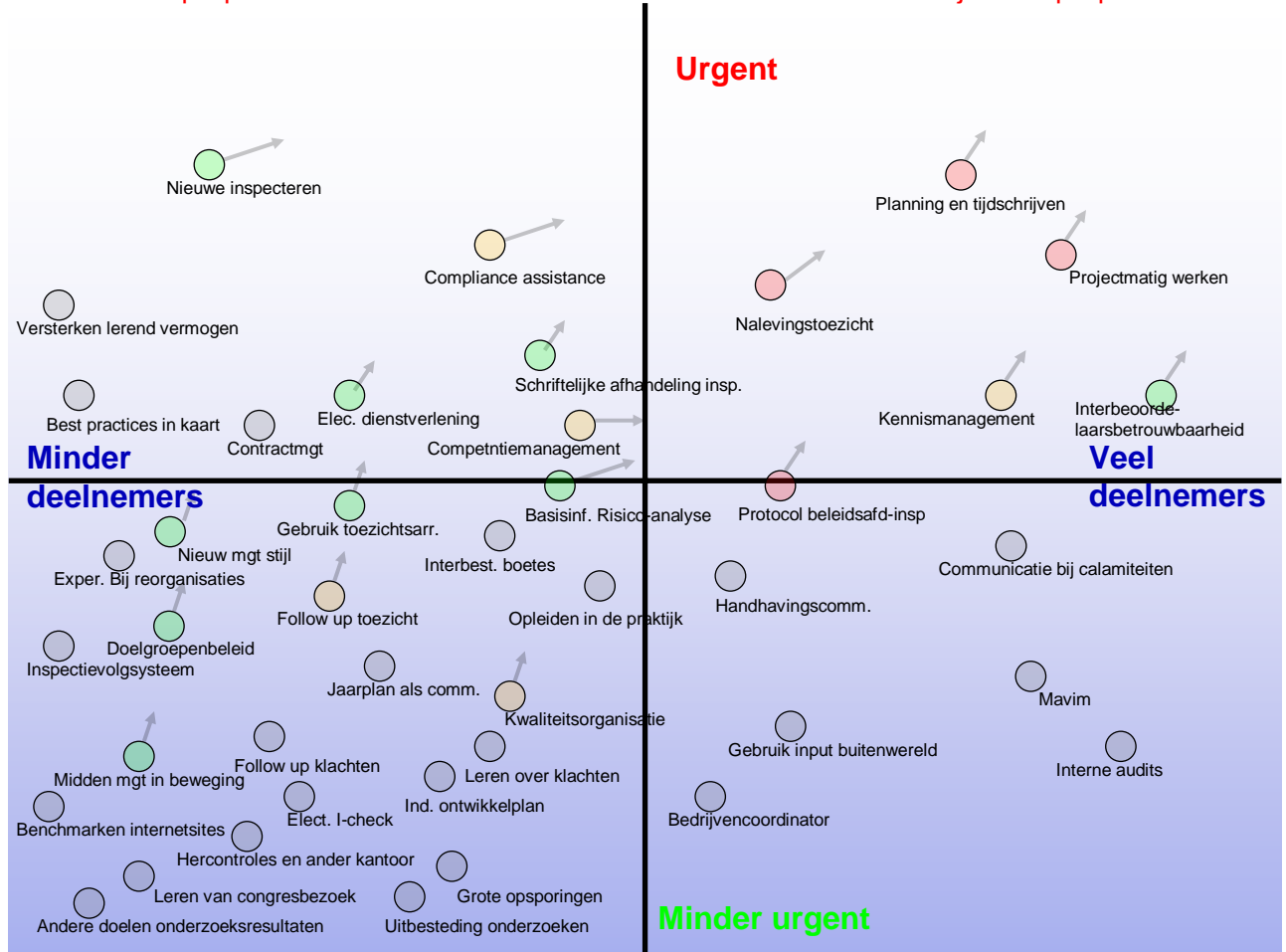
¹ Met rood zijn de leerpunten aangegeven die door de MT's afzonderlijk als leerpunten met de hoogste prioriteit zijn benoemd. Met oranje zijn de leerpunten aangegeven die door de MT's als second best zijn benoemd. Met groen zijn de leerpunten aangegeven die naar mening van het projectteam mogelijk bij de uitwerking van het regeerakkoord aan de orde zijn. Met grijs zijn de overige leerpunten aangegeven. De pijl geeft de te verwachten ontwikkelrichting van het leerpunten in de matrix weer.



door de inspecteur en de bijdrage van het tijdschrijven aan de sturing van de professional. De samenhang tussen enerzijds de planning en anderzijds de realisatiegegevens die met behulp van tijdschrijverij kunnen worden bemachtigd is een onderwerp waar alle inspecties de sturing op de efficiëntie hopen te kunnen verbeteren.

Bilateraal direct op te pakken

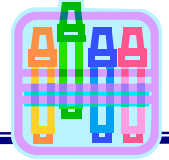
Gezamenlijk direct op te pakken



Bilateraal in te plannen en te realiseren

Gezamenlijk in te plannen en te realiseren

- ✚ **Projectmatig werken.** De behoefte aan het uitwisselen van ervaringen met projecten of projectmatig werken tussen de inspecties is **zeer groot**. Welhaast alle inspecties hebben tijdens de 'pressure cooker-week' te kennen gegeven hier nader in te willen investeren. Ook de inspecties die al ervaringen hebben met projectmatig werken hebben de behoefte verder te ontwikkelen. Onderwerpen die bij deze leertrajecten aan de orde dienen te komen zijn o.a.:
 - wat betekent projectmatig werken voor de sturing van de processen en de planning van het werk?
 - hoe kun je borgen dat er van projectevaluaties geleerd kan worden?
 - wat zijn de praktijkervaringen met het werken met Prince 2?
 - welke ervaringen zijn er met praktijkgerichte training in het projectmatig werken?
 - hoe wordt projectmatig werken geïmplementeerd bij de inspecties?
 - welke bijdrage kan/moet tijdschrijven bieden aan de sturing van projecten?
- ✚ **Nalevingsonderzoek** Het meten van de effecten van toezicht heeft twee doelen. In de eerste plaats het maatschappelijk zichtbaar maken waar toezicht toe leidt. In de 2^e plaats het identificeren van leerpunten t.b.v. het toezichtsproces, m.a.w. hoe komt het dat niet het gewenste effect is bereikt en wat kan de toezichthouder doen om dit wel te realiseren? Een aantal inspecties heeft al stappen gezet om onderzoek naar de effecten van toezicht goed boven water te krijgen. Het is voor alle inspecties noodzakelijk te weten 'wat het toezicht doet'.
- ✚ **Kennismanagement.** Het behouden van kennis, het investeren in nieuwe kennis en het beter beschikbaar hebben van bestaande kennis zijn onderliggende vraagstukken bij kennismanagement. Is kennismanagement nu gebaat bij structuurveranderingen of juist bij cultuurveranderingen? Veel inspecties zijn op zoek naar het antwoord op deze centrale vraag.



Aanbevelingen

In dit rapport en in deze management samenvatting worden aanbevelingen gedaan voor mogelijke vervolgstappen op de benchmark. Naast een inhoudelijke beschrijving, opgebouwd vanuit een probleemomschrijving, worden ook suggesties gedaan voor de wijze waarop de aanbevelingen gerealiseerd kunnen worden. Het betreft hier suggesties die aan de ene kant slechts op hoofdlijnen zijn uitgewerkt, aan de andere kant geven zij niet meer dan een richting zoals we die vanuit de benchmark voor ogen hebben. De toekomstige actoren die betrokken zullen zijn bij de verdere uitwerking zullen vanzelfsprekend zelf de aanpak dienen te formuleren. Algemeen gesteld geniet het de voorkeur dat verbeterinitiatieven en uitwisseling van kennis en ervaring tussen de inspecties vorm krijgt via bijv. het instellen van tijdelijke fora, het organiseren van (expert) meetings, korte stages over en weer en verdere samenwerking die convergentie laten bevorderen. De verantwoordelijkheid om dit te organiseren en om daaraan deel te nemen ligt primair bij de verschillende inspectiediensten zelf. Onderstaande adviezen en suggesties voor uitwerking kunnen aanvullend zijn op dit algemene advies en dienen vooral in dit kader beschouwd te worden.

Kwaliteitszorg

Aanbeveling 1: Hef het projectteam BRI op na het vaststellen van de collectieve rapportage en het uitgeven en gepresenteerd hebben van de individuele rapportage per inspectie. Stel tevens een werkgroep Benchmarks in en verzoek deze zich bezig te houden met:

1. Het afronden van werkzaamheden in het kader van de benchmark. Het betreft hier:
 - a. Het conform eerdere besluitvorming in de Inspectieraad stroomlijnen van klachtenprocedures en het gezamenlijk uitwerken van afnemerstevredenheidsonderzoeken.
 - b. Het instellen van een gebruikersoverleg Mavim in samenspraak met de werkgroep ICT.
 - c. Het voor onderkende leerkoppels komen tot uitwisseling van praktijkervaringen m.b.t. borging en kwaliteitsorganisatie.
 - d. Het bieden van ondersteuning bij de implementatie van andere werkwijzen op het gebied van kwaliteitsborging en kwaliteitsorganisatie.
 - e. Het bieden van ondersteuning m.b.t. het kwaliteitsborgingsinstrument "interbeoordelaarsbetrouwbaarheid" van de IvhO bij de uitwisseling van kennis en ervaring met andere inspecties.
2. Het opstellen en realiseren van een auditplan voor 2008 als vervolg op de benchmark. In het verlengde van het gedachtegoed van de Inspectieraad zal in dit auditplan een wijze van benchmarken worden uitgewerkt waarbij meer aandacht zal zijn voor het verifiëren en objectiveren van verzamelde data. Het auditplan zal mogelijk via visitaties worden gerealiseerd. Bij de uitwerking van het auditplan wordt gebruik gemaakt van de resultaten van de monitor risicomanagement en effectmeting.

Afstemming Beleid en Inspectie

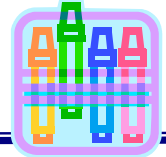
Aanbeveling 2: Verzoek de Werkgroep Strategie (voorbereidingsgroep Inspectieraad) om:

- ❖ **Mogelijkheden te scheppen om kennis en ervaring m.b.t. de afstemming tussen beleidsdirecties en toezichhouders uit te wisselen.**

Probleemomschrijving: De wijze waarop en de intensiteit waarmee een beleidsdirectie en inspectie samenwerken is mede bepalend voor de kwaliteit van de dienstverlening van de inspectie. Goede afspraken, maar ook een goede verstandhouding, open communicatie, duidelijkheid in verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en onderling op elkaars kwaliteiten durven en kunnen vertrouwen zijn daarbij enkele aspecten die bijdragen (in positieve of negatieve zin) aan de samenwerking. Uit de verzamelde data en vooral ook tijdens de pressure cooker blijkt dat inspecties kansen zien resp. behoeven hebben om de samenwerking, werkverdeling, afstemming en coördinatie met de eigen beleidsdirectie te verbeteren. De vraag die leeft kan samengevat worden als: Welke zijn de belangrijkste elementen of aspecten bij de samenwerking tussen een beleidsdirectie en een inspectie en hoe kan een en ander in de praktijk gerealiseerd worden? Niet zozeer de inhoudelijke aspecten in de samenwerking als de wel de vraag hoe een proces vorm te geven gericht op goede samenwerking staat centraal.

Suggestie voor uitwerking. Duidelijk is geworden dat er onder de inspecties geen universeel en onomstotelijke best practice beschikbaar is voor dit vraagstuk. Een universele oplossing in de vorm van een kookboek of recept zal er ook niet komen. De formele, maar ook informele meer persoonsgerelateerde, relaties tussen de beleidsdirecties en inspecties zijn daarvoor te verschillend. Ook is duidelijk dat er grote verschillen zijn in de ervaring en kennis die bij afzonderlijke inspecties al zijn opgebouwd.

Om recht te kunnen doen aan de diversiteit in relaties en tegelijk ook te kunnen profiteren van 'geleerde lessen' is het wenselijk om bij dit vraagstuk vooral aandacht te besteden aan de uitwisseling van kennis, opvattingen, referentiekaders en ervaring. De uitwisseling maakt het voor de inspectie medewerkers mogelijk om zelf voor de eigen inspectie op zoek te gaan naar die elementen of ingrediënten die het best 'passen' bij de eigen situatie. Via bijvoorbeeld een serie van kortstondige bijeenkomsten, werk lunches, etc. worden ervaringen en kennis gewisseld. De bijeenkomsten hebben daarbij het karakter van intervisie. Met elkaar kijken naar elkaars vragen, kennis en ervaringen en elkaar daarbij actief helpen bij het formuleren van acties, aanpakken, benaderingen, etc. Er kan voor gekozen worden om van de bijeenkomsten praktijkverslagen of casebeschrijvingen te maken. Op deze wijze kan ook op een later tijdstip gebruik worden gemaakt van bestaande inzichten; tevens wordt het mogelijk de informatie te delen met een brede-



re doelgroep dan alleen de deelnemers aan de bijeenkomsten. De verwachting bestaat dat uit de bijeenkomsten bilaterale of kleinschalige contacten voortkomen via welke de inspecties gericht van elkaar kunnen leren en mogelijk elkaar zullen gaan helpen.

- ❖ In 2007 voor de 3 vormen van toezicht uit de KvoT de door de inspectie gehanteerde begrippen, interpretaties, afbakening, etc. nader in beeld te brengen en onderling op elkaar af te stemmen.

Probleemomschrijving: De KvoT biedt voor de inspecties een kader waarbinnen de eigen missie, visie en beleidsdoelstellingen verder uitgewerkt en geconcretiseerd worden. De KvoT is daarbij zodanig uitgewerkt dat enerzijds elke inspectie 'past' binnen het kader en tegelijk ook de ruimte biedt voor volharding in uniciteit. De KvoT beschrijft 3 vormen van toezicht (nalevingstoezicht, uitvoeringstoezicht en interbestuurlijk toezicht). Uit de verzamelde data, maar ook uit de gevoerde gesprekken en discussies tijdens de dagen van de pressure cooker blijkt dat ogenschijnlijk eenduidige begrippen (uit de KvoT maar ook breder, bijv. het begrip samenwerking) op verschillende manieren worden gebruikt of uitgelegd. Van eenheid in taal is geen sprake. Uit de observaties blijkt dat veel inspecties in 2008/2009 een nieuwe aangepaste eigen visie opleveren. De bestaande missie wordt daarbij vertaald naar een visie van een inspectie die vervolgens weer vertaald zal worden naar inspectiedoelstellingen voor de lange en korte termijn. Met het oog op samenwerking tussen inspecties en het realiseren van maatschappelijk gewenste resultaten als toezichtslastreductie is het daarbij wenselijk zo niet noodzakelijk dat de inspecties onderling in ieder geval elkaars 'taal' kennen en bij voorkeur ook gebruik maken van een gemeenschappelijk begrippenkader zeker in missies, mission statements, visies, strategieën, etc. Enerzijds komt dit ten goede aan de transparantie over de dienstverlening als inspecties gezamenlijk, anderzijds vergemakkelijkt het ook de samenwerking tussen de inspecties.

Suggestie voor uitwerking. 2007 lijkt een overbruggingsjaar te zijn. Het merendeel van de inspecties werkt volgens de visie die tot en met 2007 of 2008 geldig is. In 2008 en 2009 zullen nieuwe visies geformuleerd worden. Juist nu lijkt het voor de inspecties, voor de 3 soorten van toezicht, een goed moment om actief te werken aan het opzetten van een gemeenschappelijk begrippenkader. Dit voorwerk kan dan vervolgens in 2008 en 2009 door individuele inspecties zelf gebruikt worden bij het uitwerken van de eigen visie. De suggestie wordt gedaan om op kleine schaal een managementwerkgroep in te stellen die via een aantal werkbijeenkomsten werkt aan een begrippenkader voor die begrippen die centraal staan in het teken van visieformulering, samenwerking, oriëntatie op de toezichtslastgenieter, etc. De wijze waarop de KvoT binnen de inspecties wordt uitgewerkt en toegepast is daarbij een onderwerp waarop de inspecties onderling van elkaar kunnen leren. Via bijvoorbeeld onderlinge visitaties kan dit leerproces worden vormgegeven. De nieuwe werkgroep Benchmarking (zie aanbeveling 1) zou hier ondersteuning kunnen bieden aan en samen op kunnen trekken met de managementwerkgroep bij de uitwerking van deze aanbeveling.

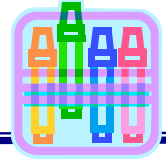
Planning, tijdschrijven en Projectmatig werken

Aanbeveling 3: Verzoek het bedrijfsvoeringsoverleg om:

- ❖ Het onderwerp planning en tijdschrijven te agenderen

Probleemomschrijving: Planning en tijdschrijven is een onderwerp dat alle inspecties bezig houdt zonder dat er directe best practices beschikbaar zijn. Beide onderwerpen hebben een multidimensionaal karakter; de nadruk ligt op de functionele-, HRM- en ICT-kant. Functioneel gezien leven bij de inspecties behoeften om bijv. planning van inspectiewerkzaamheden effectiever te integreren in de planning- en controlcyclus, om de verbinding te leggen tussen inspectiewerkzaamheden in het veld en jaar- en meerjarenplannen, om planningsgegevens te koppelen aan begrotings- en/of financiële gegevens, om planningsgegevens te kunnen confronteren met realisatiegegevens in het kader van verantwoording en tijdige informatievoorziening naar opdrachtgevers en om ervaringsgegevens te kunnen gebruiken bij het opmaken van nieuwe plannings. T.a.v. HRM leven er bij de inspecties vooral vragen als het gaat om het kunnen inzetten van methoden van planning en tijdschrijven binnen de bestaande cultuur en werkwijzen, om tijdschrijven al dan niet te gebruiken bij de stijl van leidinggeven of het aansturen van de inspectiemedewerkers en over succesfactoren voor het daadwerkelijk gebruiken van tijdschrijven door de inspectiemedewerkers zelf. T.a.v. de ICT is er bij veel inspecties sprake van een vervangingsvraagstuk: er zijn geautomatiseerde systemen in gebruik die niet meer voldoen en aan vervanging toe zijn. Een aantal inspecties is daarbij al intern gestart met de voorbereidingen.

Suggestie voor uitwerking. Planning en tijdschrijven zoals in het bovenstaande beschreven is een breed en complex onderwerp. Tegelijk geldt dat de behoeften die de inspecties hebben in grote mate overeenkomen; de inspecties hebben voor een groot deel op dit terrein dezelfde wensen en ambities. Leren van elkaar kan hier ook het karakter hebben van ten dele 'kopieren' van elkaars werkwijzen. Gezamenlijk optrekken of namens elkaar optreden behoort zeker tot de mogelijkheden. Ook bij leveranciers op dit terrein is er meer en meer sprake van aanbod van standaardproducten en diensten. In dit licht kan gedacht worden aan het instellen van een TaskForce met vertegenwoordigers uit een aantal inspecties. De Task Force kan gewenste functionaliteiten in kaart brengen en daarover rapporteren aan de Inspectieraad. Na akkoord bevinden zou deze Task Force kunnen optreden als gezamenlijke verwerver voor die inspecties die willen komen tot aanschaf van nieuwe software. Hierbij zou gebruik kunnen worden gemaakt van de ervaringen die al bij de Interlab-oefening zijn opgedaan. De Task Force dient hierbij nauw samen te werken met de werkgroep ICT; tegelijk ook kunnen diensten van bijv. ICTU en PIO worden afgenomen.



❖ Het onderwerp projectmatig werken te agenderen en een leerplan voor de 14 rijksinspecties op te stellen

Probleemomschrijving: Alle inspecties werken in meer of mindere mate met projecten. De verwachting daarbij is dat het aandeel projecten ten opzichten het totale werkpakket de komende jaren zal toenemen en dat ook projectmatig werken een steeds belangrijker instrument zal worden waarmee samenwerking tussen inspecties of gezamenlijk inspecteren vorm zullen krijgen. Projecten worden voor de inspecties dus steeds belangrijker, parallel hieraan ontstaan er binnen de inspecties meer en meer vragen of de wijze waarop projectmatig werken wordt geïmplementeerd en projecten worden gerealiseerd wel op een goede manier plaatsvinden. Niet zozeer de vraag dus of Projectmatig werken wel of niet goed is, als wel de vraag of de manier waarop dit gebeurt niet beter en/of slimmer kan. In het verlengde daarvan worden vraagtekens geplaatst bij bijv. de effectiviteit van opleidingen en trainingen op het gebied van projectmatig werken. Projectmatig werken is een onderwerp waarbij en op ruime schaal kennis en ervaring bij veel inspecties aanwezig is maar juist doordat alle inspecties in het proces van invoeren van projectmatig werken een eigen 'koers' hebben gevaren of nog varen ook eigen en specifieke leerbehoeften hebben.

Suggestie voor uitwerking. Er is t.a.v. dit onderwerp veel kennis en ervaring bij de inspecties zelf beschikbaar. Tegelijk ook maakt de diversiteit in behoeften, ambities en leervragen het niet mogelijk om een 'one size fits all' uitwerking te realiseren. Voorgesteld wordt om in opdracht van de Inspectieraad een leerplan Projectmatig Werken op te stellen. Binnen het leerplan wordt voor en door elke inspectie afzonderlijk of enkele inspecties gezamenlijk een traject uitgestippeld en beschreven waarlangs het realiseren van de leerbehoeften kan plaatsvinden. Gezien de omvang en brede belangstelling voor dit onderwerp wordt geadviseerd binnen de Inspectieraad een portefeuillehouder voor projectmatig werken te benoemen. Het op te stellen leerplan dient in samenspraak met de inspecties te worden opgesteld en nog in de eerste helft van 2007 beschikbaar te komen.

Nalevingsonderzoek

Aanbeveling 4: Verzoek de werkgroep Effectmeting en Risicomanagement:

❖ Aandacht te besteden aan het uitwisselen van praktijkervaringen t.a.v. nalevingsonderzoek

Probleemomschrijving: Met de inspecties zelf constateert ook de werkgroep Effectmeting en Risicomanagement de behoefte aan verdere uitwisseling van kennis en ervaring op het gebied van risicomanagement. Risicomanagement vormt een nieuw onderwerp waarop nu in rap tempo kennis en inzichten worden vergaard. De door de werkgroep Risicomanagement ontwikkelde monitor biedt mogelijkheden de individuele inspecties stappen te laten zetten bij het verder uitwerken en professionaliseren van risicomanagement en tegelijk ook de ontwikkelingen te kunnen blijven volgen. Het gebruik van de monitor wordt ook vanuit de BRI geadviseerd.

Suggestie voor uitwerking. Juist omdat risicomanagement nu 'leeft' en juist ook omdat er nu al ervaringen zijn met het werken met risicomanagement en tenslotte juist ook omdat inspecties nu aan het zoeken zijn goede praktijken of voorbeelden achten wij het zeer zinvol op korte termijn voorzieningen te bieden voor het kunnen delen met elkaar van kennis en ervaringen. Tijdens bijv. een workshop kunnen inleidingen worden verzorgd voor en door de inspecties die al actief aan de slag zijn met het meten van de effecten van toezicht en handhaving. Mogelijk ook dat tijdens de workshop tevens externe inleiders (o.a. van Vide of gemeenten of andere toezichthouders) worden gevraagd een bijdrage te leveren. Na afloop van de workshop kan vervolgens bekeken worden of en welke inspecties gezamenlijk een vervolgt traject willen starten.

❖ De Monitor Risicomanagement ontwikkeld door de werkgroep Risicomanagement Inspectieraad toe te passen.

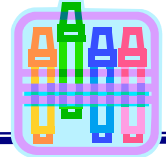
Geadviseerd wordt de monitor in 2007 toe te passen.

Leren

Aanbeveling 5: Verzoek de werkgroep opleidingen om:

❖ Kennis te nemen van de binnen de benchmark opgedane kennis en ervaring t.a.v. competenties. Betrek hierbij tevens de ontwikkelingen op het gebied van het nieuwe inspecteren.

Probleemomschrijving: Vanuit de BRI is in de 2^e ronde van verzamelen van gegevens aandacht besteed aan competenties, stijl van leidinggeven en het aansturen van de professionals. T.a.v. verwachte gevolgen van het aanpassen van de eigen visie aan de KvoT wordt door verschillende inspecties aangegeven vooral veranderingen te voorzien t.a.v. houding en gedrag van inspecteurs. Het gaat hier om een merkbaar op gang gekomen ontwikkeling richting 'het nieuwe inspecteren'. Daar waar opleidingen en trainingen, al dan niet verzorgd vanuit de Samenwerkende Inspectie Academie, gebruik kunnen maken van deze inzichten kan een betere aansluiting worden gerealiseerd tussen de geboden opleidingen en referentie- of perceptiekaders van de cursisten. De werkgroep Opleidingen kan hier een belangrijke bijdrage aan leveren.



Suggestie voor uitwerking: Mogelijk dat de werkgroep Opleidingen en het projectteam BRI gezamenlijk een aantal bijeenkomsten organiseren waarbij aan de hand van concrete opleidingsvraagstukken of vorm te geven cursussen ook aandacht wordt besteed aan aanwezige competenties, veranderingen bij de inspecties en aandacht voor de aansturing van de professional.

- ❖ **Tevens de functie van programmaraad t.b.v. het inkopen of programmeren van opleidingen te gaan verzorgen.**

Probleemomschrijving: Opleidingen en trainingen zijn instrumenten die in positieve zin kunnen bijdragen aan het verbeteren of vergemakkelijken van de samenwerking tussen inspecties. Ze dragen bij aan het verbreden en verdiepen van de kennis van de inspectiemedewerkers, tegelijk ook werken de inspectiemedewerkers zelf aan het opbouwen van een eigen netwerk waardoor ze elkaar sneller en makkelijker zullen weten te vinden. Uit vooral de pressure cooker blijkt dat de werkgroep opleidingen te onbekend is onder de inspectiemedewerkers. Daarnaast blijkt ook dat opleidingsvraagstukken (qua opzetten van trainingen maar ook inkoop) veel door de inspecties zelf en los van elkaar worden opgepakt. De bestaande werkgroep opleidingen heeft niet de ruimte om met meer doorzettingsmacht hier mogelijke synergievoordelen en/of een hogere efficiency te realiseren.

Suggestie voor uitwerking: Mogelijk dat vanuit een (virtueel) shared service center t.a.v. inkoop en programmering van trainingen en opleidingen waarde kan worden toegevoegd bij inhoudelijke en materiele opleidingsvraagstukken. De bestaande werkgroep Opleidingen treedt op als programmaraad, in opdracht van de Inspectieraad en stuurt de Samenwerkende Inspectie Academie aan.

- ❖ **Een stageplatform tussen de inspecties op te zetten.**

Probleemomschrijving: De benchmark laat zien dat de inspecties ondanks, en ook dankzij, de enorme onderlinge verschillen veel van elkaar kunnen leren. De benchmark laat ook duidelijk zien dat de inspecties ieder voor zich eigen instrumenten gebruiken om voor al het interne leren te ondersteunen en mogelijk te maken. Voor het leren tussen de inspecties bestaan er, anders dan voor het leren van collega's binnen het eigen departement, **geen** voorzieningen. Leren tussen de inspecties is daarmee eerder een toevallige samenloop en vooral heel erg persoonsgebonden. Een belangrijk leerpotentieel blijft zo onbenut.

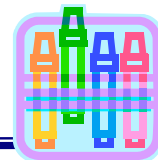
Suggestie voor uitwerking: Via een website kunnen bijvoorbeeld stageplaatsen en stagiaires bij elkaar gebracht worden. De inspectieraad zou als collectief kunnen besluiten dat bijv. elke inspectie jaarlijks twee stageplaatsen aan collega inspecties aanbiedt en ook afneemt. Via de werkgroep opleidingen kan een website worden gebouwd en mogelijk onderhouden om dit mogelijk te maken. Door de stages na afloop te evalueren en ook de evaluaties onderling te bespreken kan de kloof tussen theorie en praktijk verkleind worden en directe kennisoverdracht tussen inspecteurs in de vorm van de klassieke leerling-gezel-samenwerking plaatsvinden. Het organiseren van dergelijke stages biedt niet alleen de mogelijkheid om kennis te nemen van elkaars praktijk en methoden, maar ook een beeld te krijgen van de professionaliteit van de andere inspectie/inspecteur en de factoren die deze professionaliteit bepalen.

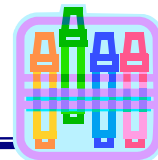
Kennismanagement

Aanbeveling 6: Laat het dagelijks bestuur van de Inspectieraad aangeven op welke wijze het onderwerp Kennismanagement binnen en tussen de inspecties verder kan worden uitgewerkt.

Probleemomschrijving: Kennismanagement kent qua systematiek en implementatie overeenkomsten met risicomanagement. Veel inspecties zijn er mee bezig of gaan er mee bezig, best practices ontbreken. Actuele ontwikkelingen rondom reductie van de personeelsomvang en taakstelling plaatsen daarbij de aandacht voor kennismanagement ook in een andere context. De aandacht voor kennismanagement en de behoefte op dit terrein van elkaar te leren is groot en divers. Inspecties die al in de implementatiefase zijn gekomen hebben behoefte aan 'sparring' met collega's over vragen van wat wel en niet werkt? Inspecties die net zijn begonnen hebben vooral vragen op het gebied van welke keuzen moet of kan ik maken, hoe geef ik het vorm, hoe betrek ik de medewerkers, hoe implementeer ik het, welke hulpmiddelen zijn er, etc.? De vraagstukken worden mede ook ingegeven door meer brede ontwikkelingen als vergrijzing, krapte op de arbeidsmarkt en toenemende mogelijkheden van ICT.

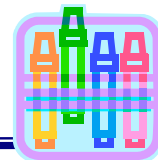
Suggestie voor uitwerking: Kennismanagement implementeren binnen een inspectie is maatwerk. Het uitwerken en aanbieden van een breed toepasbare oplossing of aanpak is naar onze mening niet aan de orde. Bij het kunnen beantwoorden van de leervragen dient de diversiteit nadrukkelijk als vertrekpunt te worden gebruikt. Aan de andere kant is het naar onze mening wel mogelijk om de inspecties elkaar en ook haar zelf het brede palet van mogelijkheden en gebruikte modellen of methoden te schetsen om daarmee de interne processen van vormgeven en implementeren van kennismanagement te ondersteunen. Een dimensie die nader uitgewerkt dient te worden is naar onze mening het vraagstuk van kennismanagement tussen de inspecties. Qua ICT zijn er volop mogelijkheden om inspectiemedewerkers van elkaars kennis en inzichten te laten profiteren. De centrale vraag daarbij is hoe dit te organiseren? De suggestie wordt gedaan aan het dagelijks bestuur van de Inspectieraad om een aantal portefeuillehouders kennismanagement uit de inspecties te verzoeken deel te nemen aan denktank kennismanagement. Vanzelfsprekend is het projectteam BRI bereid daar desgewenst ondersteuning aan te bieden. De denktank zou zich daarbij in eerste instantie kunnen buigen over vraagstukken als de kritieke succesfactoren bij kennismanagement, relaties met inspectieculturen en het gebruik van instrumenten om de toepassing van kennismanagement te stimuleren.

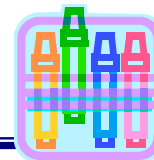




Inhoudsopgave

VOORWOORD	3
1 ALGEMENE INLEIDING	17
1.1 LEESWIJZER	17
1.2 DOEL VAN DIT RAPPORT	17
1.3 VERANTWOORDING ANALYSE EN VERWERKING VAN DE GEGEVENS	17
1.4 HOE KIJKEN WE BINNEN DE BENCHMARK NAAR DE INSPECTIES?	18
2 OBSERVATIES BIJ DE PRIMAIRE PROCESSEN VAN DE RIJKSINSPECTIES	21
2.1 INLEIDING	21
2.2 COÖRDINATIEMECHANISMEN	22
2.3 GEBRUIK VAN NORMEN DOOR DE INSPECTIES	23
2.4 ORGANISATIEVORMEN BIJ DE RIJKSINSPECTIES	24
2.5 INDELING VAN DE PRIMAIRE PROCESSEN BIJ DE RIJKSINSPECTIES	25
2.6 WELKE RISICO'S WORDEN DOOR DE INSPECTIES BIJ DE PROCESSEN ONDERKEND?	26
2.7 HOE ZIJN DE RIJKSINSPECTIES INGERICHT?	27
2.8 BELANGRIJKSTE LEERPUNTEN BIJ DE INRICHTING EN PRIMAIRE PROCESSEN VAN DE INSPECTIES.	27
2.9 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	28
3 VISIE, VISIEVORMING EN STURING BIJ DE RIJKSINSPECTIES	31
3.1 INLEIDING	31
3.2 DE INTERNE VERTALING VAN DE KADERSTELLEDE VISIE OP TOEZICHT	32
3.3 GEVOLGEN VAN DE KVOT VOOR HET WERKEN BINNEN DE RIJKSINSPECTIES	33
3.4 HOE VERLOPEN PROCESSEN VAN VISIEVORMING BINNEN DE INSPECTIES?	34
3.5 ONDERHOUDEN VAN DE VISIE	34
3.6 LEERPUNTEN EN CONCLUSIES BIJ VISIE, VISIEVORMING EN STURING	35
3.7 AANBEVELINGEN BIJ VISIE, VISIEVORMING EN STURING	35
4 KWALITEITSVOORZIENINGEN BIJ DE RIJKSINSPECTIES	37
4.1 INLEIDING	37
4.2 LEERPUNTEN BIJ KWALITEITSSYSTEMEN	37
4.3 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN T.A.V. KWALITEITSMANAGEMENT	38
5 LEREN EN INNOVEREN BINNEN DE RIJKSINSPECTIES	41
5.1 AANDACHT VOOR EN STURING VAN DE PROFESSIONAL	41
5.2 WERKEN AAN DE ONTWIKKELING VAN INDIVIDUELE KENNIS EN VAARDIGHEDEN	41
5.3 AUTONOMIE VAN DE PROFESSIONAL EN STURING	42
5.4 LEERPUNTEN BIJ INDIVIDUELE PROFESSIONALISERING	44
5.5 CONCLUSIES: INDIVIDUELE PROFESSIONALISERING	45
5.6 ORGANISATIELEREN EN INNOVATIE	46
5.7 LEERPUNTEN BIJ ORGANISATIELEREN	48
5.8 CONCLUSIES: ORGANISATIELEREN	48
5.9 AANBEVELINGEN LEREN EN INNOVEREN	49
6 PATRONEN, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	51
6.1 INLEIDING	51
6.2 PATRONEN	51
6.3 BENCHMARKEN ALS LEERINSTRUMENT VOOR EN DOOR DE INSPECTIES	52
6.4 IS HET LEERVERMOGEN VAN DE INSPECTIES TE VERGROTEN?	53
6.5 IS NAAST VERSTERKING VAN LEREN OOK VERSNELLING VAN PROFESSIONALISERING MOGELIJK?	53
7 VERZILVEREN VAN DE LEERPUNTEN	55
7.1 INLEIDING	55
7.2 DE TOPPRIORITEITEN AAN LEERPUNTEN NADER BESCHOUWD	56
7.3 DOORSTART VAN DE BENCHMARK RIJKSINSPECTIES?	60





1 Algemene Inleiding

1.1 Leeswijzer

Dit rapport is begonnen met een management samenvatting. Hierin komen de inhoudelijke hoofdstukken samen. De management samenvatting is los te lezen van de andere hoofdstukken. Op hoofdlijnen biedt het inzicht in het procesverloop van de benchmark; tevens wordt ingegaan op de belangrijkste observaties en vooral conclusies en aanbevelingen voor het vervolg.

Het hart van het rapport wordt gevormd door een viertal inhoudelijke hoofdstukken. Achtereenvolgens worden Processen en Organisatie, Visie en Sturing, Kwaliteitsvoorzieningen en Leren en Innoveren behandeld. De inhoudelijke hoofdstukken kennen een vaste structuur; eerst worden de opzienbare observaties besproken, dan komen de leerpunten aan de orde, daarna wordt de stap gemaakt naar conclusies en aanbevelingen. Leerpunten zijn door inspecties expliciet gemaakte behoeften/vraagstellingen. Tegelijk ook zijn aan leerpunten ervaringen en kennis gekoppeld die bij andere inspecties op dit terrein aanwezig zijn. Leerpunten kunnen breed zijn, dat wil zeggen er bestaat een brede interesse bij veel deelnemende inspecties, ze kunnen ook meer specifiek van aard zijn. Dan is er sprake van een beperkt aantal nieuwsgierige inspecties.

De inhoudelijke hoofdstukken kunnen los van elkaar worden gelezen. Voor meer achtergrondinformatie bij de inhoudelijke hoofdstukken wordt verwezen naar de bijlagen bij dit rapport. De bijlagen kennen een zelfde volgorde van behandeling als het rapport. Vanuit de tekst wordt duidelijk verwijzen naar de bijlagen.

Het rapport sluit af met hoofdstuk 7 waarin keuzes worden voorgelegd en op hoofdlijnen ingegaan wordt op het traject van het kunnen verzilveren van de leermogelijkheden.

De Benchmark in 2007 volgens de IJZ (Jaarwerkprogramma 2007)

“Ontwikkelen van werkmethoden:

training van projectmatig werken zal verder worden opgepakt;

de inspectie gebruikt systematisch de “plan/do/check/act” methode om haar werkprocessen te evalueren en bij te stellen;

planning en tijdschrijven worden ingezet om het werkprogramma steeds realistischer op te stellen;

de inspectie werkt, o.a. in een benchmark, samen met andere inspecties teneinde kennis te krijgen van “good practices” van collega inspecties.”

Bron: www.inspectiejeugdzorg.nl

1.2 Doel van dit rapport

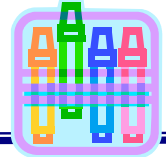
Het voorliggende rapport vormt een tussenproduct in het benchmark proces zoals dit zich op dit moment voltrekt binnen de Rijksinspecties. Met dit rapport tracht de projectgroep een bijdrage te leveren aan het totstandkomen of versnellen van leerprocessen tussen de inspecties. Het rapport is geschreven voor de leden van de Inspectieraad. De centrale doelstelling is tweeledig, te weten:

1. Presenteren van de belangrijkste bevindingen en conclusies uit verzamelde data over de 14 deelnemende inspecties;
2. Doen van zo concreet mogelijke voorstellen gericht op het verzilveren van een aantal breed gedragen en ook meer bilaterale leermogelijkheden tussen verschillende inspecties.

1.3 Verantwoording analyse en verwerking van de gegevens

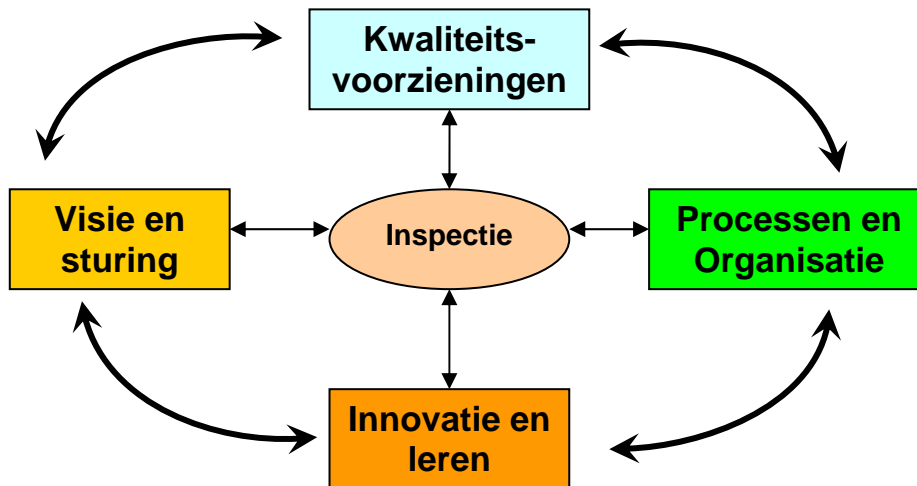
Dit rapport is op een andere wijze opgesteld dan het eerste rapport over de kwaliteitsvoorzieningen. Was daar vooral sprake van presentatie van geanalyseerde data en de vertaling daarvan door het projectteam naar conclusies en aanbevelingen, in dit rapport is dit veel minder het geval. Hier hebben vooral leerpunten die door de deelnemende inspecties zelf zijn aangedragen als vertrekpunt gediend. De leerpunten zijn geformuleerd tijdens de meerdaagse bijeenkomst in oktober/november 2006 waaraan de 14 inspecties deelnamen. Ter voorbereiding op deze dagen hebben de deelnemers zelf de data uit vragenlijsten bestudeerd. Door tijdens de dagen met elkaar het gesprek aan te gaan en vooral verhalen en ervaringen uit te wisselen zijn de deelnemers uitgedaagd om voor de ‘eigen’ inspectie leerpunten te formuleren. Daarmee is bereikt dat de verzamelde data dienend is geworden aan de leerpunten. Als zodanig wordt ook de data in dit rapport gebruikt.

De gehele BRI is opgezet vanuit leervragen. In nov. 2004 heeft het I-beraad een keuze gemaakt t.a.v. thema's die vanuit de benchmark dienden te worden uitgewerkt. Deze thema's hebben gediend als vertrekpunt voor het vastgestelde projectplan. Aansluitend op besluitvorming in het I-beraad heeft de daartoe ingestelde stuurgroep BRI besloten de uit te werken thema's te prioriteren. De



projectgroep heeft eerst gewerkt aan het thema Primaire Processen. Bij dit thema heeft het I-beraad vier centrale leervragen geformuleerd, te weten:

1. Welke verschillende vormen van organiseren van het primaire proces zijn er in de praktijk en in hoeverre is het primaire proces bepalend voor de inrichting van de organisatie?
2. Op welke wijze wordt de informatiebehoefte van de stakeholders in kaart gebracht?
3. Hoe kan professionalisering van de inspectiecapaciteit verder versneld plaatsvinden?
4. Op welke wijze kan het 10e veld van het INK-model, i.c. de verbeterloop bij een inspectie worden gerealiseerd?



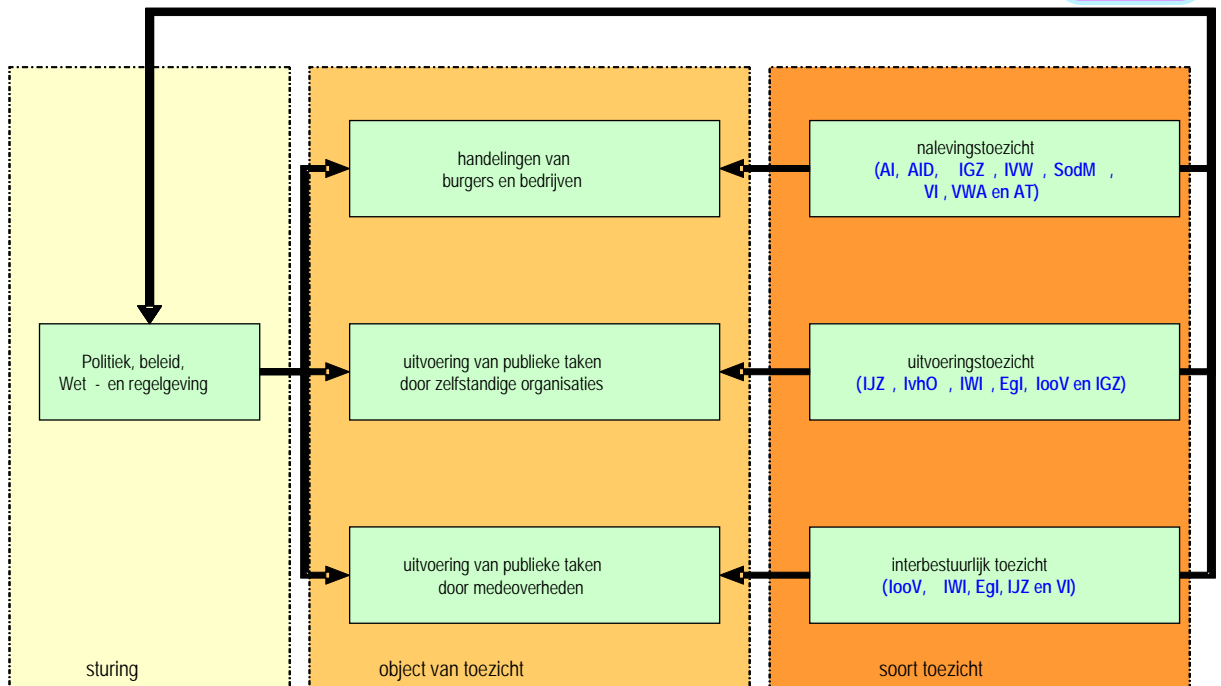
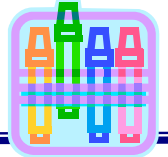
De stuurgroep BRI heeft besloten het thema Primaire Processen langs vier onderwerpen verder uit te werken en zodoende bovenstaande leervragen te beantwoorden. In bovenstaande afbeelding zijn deze onderwerpen in onderlinge samenhang weergegeven. Uitwerking van het onderwerp "kwaliteitsvoorzieningen" heeft in de 1^{ste} rapportage plaatsgevonden. De uitwerking van de overige drie onderwerpen vindt plaats in dit rapport. Om het totaalbeeld te kunnen geven zijn tevens de 'hoogtepunten' uit de 1^{ste} rapportage opgenomen. Een tijdelijke werkgroep bestaande uit medewerkers van de inspecties heeft de drie onderwerpen in het kader van analyse en diagnose uitgewerkt. Het resultaat, een geautomatiseerde, vragenlijst is als beslisdocument voorgelegd aan de stuurgroep waarna het (vergezeld van een instructie en begrippenkader) is uitgezet bij de veertien inspecties. Allen hebben de vragenlijst ingevuld in het 3^e kwartaal van 2006. Op basis van de vragenlijst is voor elke inspectie een Rapport van Bevindingen (RvB) opgesteld. In een RvB heeft de projectgroep de opvallende antwoorden opgenomen en aangevuld met vragen ter verduidelijking. Op basis van het RvB is bij elke inspecties een serie van 1-4 interviews afgenomen. Van elk interview is een verslag gemaakt. De vragenlijsten, RvB en interviewverslagen zijn tijdens de meerdaagse bijeenkomst door de deelnemers besproken. Van deze bijeenkomst is een verslag gemaakt.

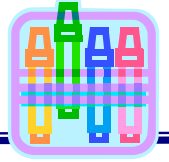
1.4 Hoe kijken we binnen de benchmark naar de inspecties?

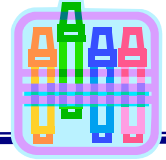
Om later onze observaties en conclusies en aanbevelingen voor de lezer te kunnen plaatsen maken wij hier 'onze' manier van kijken naar de inspecties transparant. Binnen de BRI beschouwen wij inspecties als:

- ❖ professionele bureaucratieën binnen de publieke sector van Nederland die;
- ❖ functioneren binnen een aanvankelijk stabiele omgeving die nu steeds sneller verandert maar ook
- ❖ niche speler en;
- ❖ tevens monopolist zijn binnen hun werkdomein(en) en;
- ❖ onafhankelijk van elkaar een eigen levensloop schrijven en
- ❖ te groeperen zijn volgens de soorten van toezicht uit de KvoT (2005).

In onderstaande afbeelding is deze groepering weergegeven.







2 Observaties bij de Primaire Processen van de Rijksinspecties

2.1 Inleiding

De Rijksinspecties hebben met elkaar gemeen dat zij in het leven zijn geroepen om toe te zien op de naleving van wetten en regels die gelden binnen de Nederlandse samenleving. De wijze waarop zij inhoud geven aan deze opdracht hangt af van vele factoren en verschilt per Rijksinspectie, per domein, per doelgroep, per risicofactor, etc. De vraag die door de Inspectieraad is gesteld in het kader van deze benchmark is de volgende: "Welke verschillende vormen van organiseren van het primaire proces tref je aan in de praktijk en in hoeverre is het primaire proces bepalend voor de inrichting van de organisatie?" De Inspectieraad heeft de vraag niet gesteld om een universele en algemeen toepasbare werkwijze op het spoor te komen. De vraag is veel meer gesteld om inzicht te krijgen in het gehele palet van mogelijkheden van organiseren van de primaire processen. Tevens bedoelde de Inspectieraad om, waar van toepassing, aan te geven wat de inspecties waar van elkaar zouden kunnen leren.

De vraagstelling is afgebakend voor de primaire processen. Dit betekent dat de ondersteunende, secundaire of tertiaire processen, maar ook de besturende processen hier buiten beschouwing blijven. De inspecties leveren verschillende producten en diensten. Al die processen en/of processtappen die een organisatie moet uitvoeren om tot die producten en diensten te komen worden hier beschouwd als de primaire processen. De centrale vraagstelling is door een werkgroep bestaande uit inspectie medewerkers vertaald naar een meer concrete vragenlijst. De opvallende observaties n.a.v. het bestuderen van de antwoorden worden in dit hoofdstuk beschreven. Voor een meer uitvoerige bespreking van de vragen, resultaten en leerpunten wordt verwezen naar [Deel 2 van de bundel bijlagen](#) bij dit rapport.

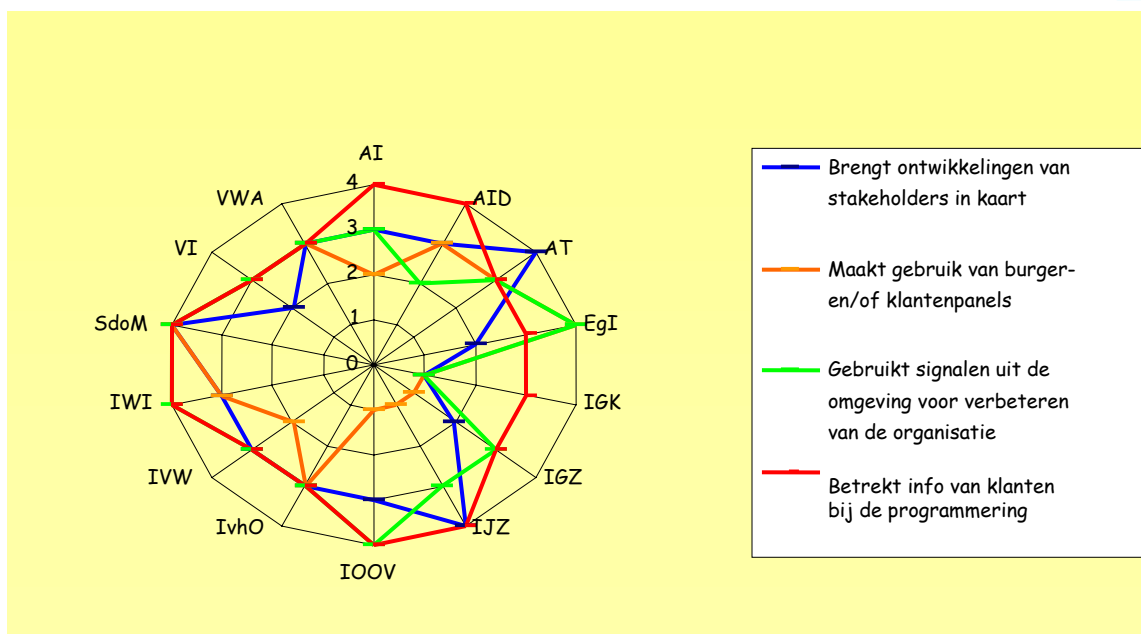
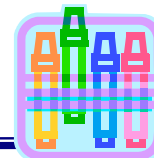
De wijze waarop de coördinatie tussen de processen en sturing op of over de processen is georganiseerd binnen een inspectie kan veel vertellen over de wijze waarop een inspectie als geheel functioneert. In totaal zijn aan de inspecties 25 vragen gesteld over processen en organisatie.

2.1 Informatiebehoefte over stakeholders

In [bijlage 2.1](#) worden de vragen 1 tot en met 4 uitgewerkt. Vooral de vragen 3 en 4 'hoe de inspectie verantwoording aflegt en aan wie' brengt in beeld hoe het staat met de informatiebehoefte over stakeholders. Algemeen geldt dat sturing van de processen plaatsvindt op basis van verzamelde en geanalyseerde informatie. Hoe gaan de inspecties om met het in kaart brengen van de omgeving en hoe voorzien zij in de informatiebehoefte daarbij? Uit de data blijkt dat de inspecties meer instrumenten gebruiken om de omgeving in kaart te brengen. Een greep uit de toepassingen:

- ✚ Het AT voert periodiek klanttevredenheidsonderzoeken uit. Uitkomsten zijn input voor verbetertrajecten.
- ✚ De IvHO heeft ronde tafelbijeenkomsten met betrokken partijen (bv. gemeentes);
- ✚ De IvHO voert periodiek waarderingsonderzoeken bij stakeholders uit (medewerkers, scholen, burgers).
- ✚ De VI staat steeds meer open voor signalen uit de omgeving. In een aantal gevallen hebben deze geleid tot verbetering en verandering van werkprocessen, bijv. de wijziging van uitvoering van de gemeenteonderzoeken en de invoering van Compliance Assistance. De wijze waarop de werkwijze wordt ervaren door onder toezicht gestelden is een belangrijke informatiebron. Niet alleen met het oog op het versterken van de interne procedures, maar ook ter voorkoming van onnodige toezichtlast.
- ✚ De IVW heeft een strategisch kennisthema *SYSTEEMKENNIS* gedefinieerd. Daarbinnen zijn in een pilot de belangen en ontwikkelingen in de Binnenvaart in kaart gebracht. Dat zal een stramien opleveren dat ook voor de andere domeinen zal worden gebruikt.
- ✚ De IGZ-inspecteurs hebben veel contacten met klanten en brengen deze ervaring in bij de programmering. Het is vooral expert-gestuurd, niet systematisch.
- ✚ De Egl kent klankbordgroepen voor de diverse sectoren.
- ✚ De IWI heeft een toezichtpanel, waarin vertegenwoordigers van de organisaties waar IWI toezicht op houdt, reacties geven op het werk van de inspectie.
- ✚ Het SodM voert drie-jaarlijks een stakeholderonderzoek uitgevoerd.

In de tweede ronde van de benchmark heeft de projectgroep de inspecties een aantal vragen gesteld over het in kaart brengen van stakeholders en gebruiken van signalen uit de omgeving. Het resultaat staat in onderstaande afbeelding. Naarmate de 'score' meer naar buiten is betekent dit dat een inspectie het meer eens is met deze stelling. Als voorbeeld: de looV is het volledig eens met de stelling dat zij informatie van haar klanten betreft bij haar eigen programmering van het werk".



Alle inspecties zijn het (volledig) eens met de stelling informatie van klanten te gebruiken bij de programmering van het werk. De planning en control cyclus van meerjarenplan naar jaarplan naar terugkoppeling en verantwoording en evaluatie lijkt is hier gesloten en wordt gevoed door externe informatie. Een aantal inspecties brengt de ontwikkelingen van stakeholders in kaart en gebruikt signalen uit de omgeving voor eigen verbetering.

Observatie 2.1: Ook al wordt er steeds meer aandacht gegeven aan het in kaart brengen van de omgeving, van een systematische opzet is bij de meeste inspecties geen sprake.

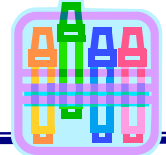
2.2 Coördinatiemechanismen

Onderlinge afstemming (vragen 6 en 7) als **meest** dominant coördinatiemechanisme wordt niet toegepast, evenzeer geldt dit voor direct toezicht. Standaardisatie, hetzij via vaardigheden, werkprocessen, resultaten of normen is bij **alle** inspecties aanwezig. Standaardisatie van werkprocessen en vaardigheden zijn daarbij het meest in gebruik als dominant coördinatiemechanisme. Professionele bureaucratieën maken veelvuldig gebruik van standaardisatie en normering. De constatering dat dit ook bij de inspecties op grote schaal gebeurt, is dan ook niet vreemd. Inspecties moeten grote waarden hechten aan voorspelbaarheid van gedrag en rechtsgelijkheid in handelen. Standaardisatie en normering maken dit mogelijk. Als voorwaarde geldt wel dat er sprake is van een redelijk voorspelbare en vooral stabiele omgeving. Juist daarin zou een groot aandachtspunt voor de inspecties kunnen zitten, immers vele nieuwe ontwikkelingen vragen steeds meer van de inventiviteit en flexibiliteit van de inspecties. Organisatievaardigheden die bij het streven naar interne stabiliteit en optimalisatie meer en meer naar de achtergrond zijn geraakt. Dit kan de inspecties kwetsbaar gemaakt hebben naar de toekomst toe.

Standaardisatie vindt op dit moment vooral op het niveau van een individuele inspectie plaats. Elke inspectie 'schrijft' haar eigen levensloop, zo ook t.a.v. sturing van de processen. Inspecties zijn decennia lang 'niche' spelers geweest binnen het eigen inspectiedomein. Volledig gericht op de eisen van het 'eigen' beleidsterrein en de uniciteit van het eigen speelveld en door de geringe raakvlakken tussen de inspecties onderling zijn er inspecties ontstaan die elk hun eigen en vooral functionele mix van aansturing van de processen hebben 'uitgevonden'. Bij samenwerking tussen inspecties zal niet alleen geïnvesteerd dienen te worden in elkaars werkwijzen, referentiekaders, etc. maar zullen ook keuzen gemaakt dienen te worden t.a.v. wiens standaards en wiens normen worden gebruikt en wat zijn daarbij acceptabele gevolgen voor de eigen bedrijfsvoering en prestatieniveau.

Inspecties, zo blijkt uit de data zijn voortdurend op zoek naar verbetering van het procesontwerp en de sturing op de processen. Sommige inspecties zoeken de verbeteringen in gebruikte hulpmiddelen (bijv. inspectievolgsysteem bij de AID), anderen zoeken de mogelijkheden in bijv. slagvaardigheid van de sturing zelf (prioriteiten en calamiteiten bij de IJZ). Duidelijk is dat de inspecties hier in hun voortdurende zoektocht veel van elkaar kunnen leren.

Ook de inspecties als geheel worden aangestuurd. Op dit niveau van aansturing zijn er grote overeenkomsten. In de meeste gevallen werken inspecties met managementcontracten en een daarop afgestemde terugkoppelings- en verantwoordingscyclus. Er zijn wel verschillen in de wijze van voorbereiding en het nader invullen en het vaststellen per inspectie van een jaarplan. De inspecties die baten-lasten-dienst zijn (o.a. IWI, AT, VWA), werken veel meer met offertes en verantwoordingen achteraf. De inspecties die



geen B/L-dienst zijn doen dit niet. Inspecties, B/L-dienst of niet leggen de accenten v.w.b. de sturing op de output in combinatie met standaardisatie van werkprocessen. Bedrijfseconomische principes zijn niet doorslaggevend bij de sturing van de processen, zo blijkt.

Observatie 2.2: **Coördinatie vindt vooral plaats door standaardisatie.** Van de mogelijkheden om te standaardiseren is het standaardiseren van de werkprocessen het meest vaak als dominant coördinatiemechanisme in gebruik.

Observatie 2.3: Nu inspecties meer zullen gaan samenwerken, zullen zij niet alleen moeten investeren in elkaars werkwijzen, referentiekaders, etc., ze zullen nu ook keuzen moeten maken t.a.v. wiens standaards en normen worden gebruikt. Daarbij zullen ze voor de vraag komen te staan wat daarbij acceptabele gevolgen zijn voor het 'eigen' beleidsterrein en voor de eigen bedrijfsvoering en prestatieniveau. Processen, en de sturing er op komen daarmee in een breder perspectief.

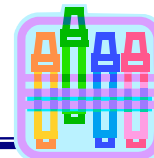
2.3 Gebruik van normen door de inspecties

Standaardisatie en daarmee directe of indirecte sturing van de processen en zowel vooraf als achteraf, impliceert de aanwezigheid van normen. Immers sturing geldt als ingrijpen in het primaire proces, op basis van beschikbare informatie, gericht op het verkleinen of wegnemen van geconstateerde verschillen tussen een gewenste situatie (norm) en de feitelijke situatie. Sturing kan dus niet zonder normering. De vragen 6 en 7 uit de vragenlijst hebben betrekking op normen. In **bijlage 2.2** is een tabel opgenomen waarin duidelijk wordt welke inspectie op welke gebieden werkt met normeringen. Uit de tabel blijkt onder meer dat de AI en IVW de meeste expliciete normenkaders hebben. De IJZ heeft geen expliciet normenkader, wat niet wil zeggen dat er geen normen zijn. De IGK en IooV behoren eveneens tot de inspecties die minder met expliciete normenkaders werken. De IooV geeft daarbij aan dat er per onderzoek een normenkader in overleg met het veld wordt opgesteld. Het normenkader is daarbij specifiek voor een onderzoek.

Normen voor projectgestuurde en seriegestuurde werken houden elkaar in evenwicht. Daar waar normen in gebruik zijn ligt de nadruk op de kwaliteit van de rapportage en uniformiteit. Normen en normenkaders zijn vooral in gebruik bij het bewaken van de kwaliteit van de output en de uniformiteit.

T.a.v. de normen heeft de AI aangegeven dat er nu veel handboeken, instructies etc. beschikbaar zijn. Het zoeken is nu juist naar *maatwerk* binnen de kaders om zo de professionals meer ruimte te geven voor eigen beoordeling. De kaders zitten al in voldoende mate in de projectplannen. Bij verschuiving naar meer projectmatig werken ligt de aandacht ook bij kortlopende projecten. Bij de VWA leeft de vraag in hoeverre sturing op het toezichtbeleid vooral via intercollegiale contacten kan plaatsvinden. Dit met als doel om convergentie in het handelen te brengen en uitwisseling in teamverband te verbeteren. Bij de VI is de borging op de sturing een punt van aandacht. Er zijn wel veel procedures en handreikingen maar tegelijk heeft de professional ook veel ruimte (nodig). Onderlinge audits worden niet toegepast. De AID geeft daarbij aan wel interne audits en hercontroles te kennen. Deze worden door senior controleurs (ook in het veld) uitgevoerd.

Observatie 2.4: **Normen vooral bij kwaliteit van rapporten, dus output, en uniformiteit, dus werkwijzen.** De standaardisatie van werkprocessen als dominant coördinatiemechanisme past daarbij.



2.4 Organisatievormen bij de Rijksinspecties

Naast de uitvoering van de 2^{de} benchmark is in 2005 ook een bureaubenchmark uitgevoerd. Hierin zijn een honderdtal vragen geformuleerd, die vanuit de publieke gegevens belangrijke informatie naast elkaar zette van de inspecties. In deze bureaubenchmark (over 2004²) heeft de projectgroep onder andere naar de organogrammen gevraagd. De inspecties konden aangeven of de organisatie geografisch was ingedeeld (vaak via regiokantoren), ingedeeld was naar onderwerp/domein of naar soort werk. Uit [bijlage 2.3](#) blijkt dat er bij veel inspecties sprake is van een combinatie van indelingsprincipes (i.c. hybride organisatievormen). De indeling naar werkdomein komt het meest voor. Zo zien we ook dat kleinere inspecties, niet toevallig vaak ook met één locatie, alleen ingedeeld zijn aan de hand van onderwerp. Indeling naar werksoort komt het minst voor, en dan alleen bij grotere inspecties.

De constatering dat er sprake is van veel hybriditeit is niet vreemd. Immers in de vraagstelling is uitgegaan van archetypen van organisatie, vormen die in de praktijk niet voor komen. De gevonden mixen van indelingen zijn eerder een bevestiging van de individuele ontwikkelprocessen die de inspecties hebben doorgemaakt en nog doormaken. De combinatie van een professionele bureaucratie (met een bepaalde lijn-staf verhouding) met de eerder geconstateerde accenten op sturing op output en standaardisatie van werkprocessen is eerder een logische dan een verbazingwekkende. Ook het meer en meer toepassen van werkwijzen van projectmatig werken zonder echt de 'kanteling' naar een matrixorganisatie of formele projectorganisatie te maken is ook uit de organisatieliteratuur herkenbaar. De inspectie kan zo enerzijds voldoende prikkels tot vernieuwing inbouwen en anderzijds voldoende voorspelbaar en rechtsgelijk (blijven) handelen. Op deze wijze worden twee voordelen van verschillende werelden aan elkaar gekoppeld.

Uit vraag 7 van de enquête blijkt hoe de verhouding tussen projectgestuurde en seriegestuurde werkzaamheden ligt. Projectgestuurd toezicht is daarbij die vorm van toezicht waarbij het houden of uitvoeren van toezicht door de betreffende inspectie via projecten plaatsvindt. Er is daarbij sprake van maatwerk. Bij seriegestuurd toezicht is er sprake van het houden van toezicht op grote, steeds terugkerende onderzoeksterreinen volgens vooraf gedefinieerde processen of werkwijze(n). Op een enkele inspectie na (IJZ en SodM) kent bijna geen van de inspecties de projectstructuur als dominant indelingsprincipe. Dit terwijl bij zeven inspecties het projectmatige deel van het werk de meerderheid vormt. Er zijn zowel inspecties die vooral nalevingstoezicht als inspecties die vooral uitvoeringstoezicht uitvoeren met een meerderheid in projectmatig werken. Het soort toezicht blijkt daarin niet discriminerend. Projectmatig werken, als werkwijze, neemt binnen de inspecties wel een steeds prominentere plaats in. Een aantal inspecties levert nu al het merendeel van het producten en diensten via de uitvoering van projecten. Projecten doen wordt daarmee a.h.w. een vorm van een primair proces voor diverse inspecties. Uit onderstaande tabel blijkt het aandeel van projectgestuurd werk t.o.v. het totaal.

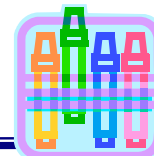
	SodM	VWA	AI	IWW	IGZ	AT	VI	AID	IJZ	IWI	IvHO	Egl	IGK	IooV
Projectgestuurd	95	80	60	60	30	45	100	n.b.	100	68	30	20	n.b.	65
Seriegestuurd	5	20	40	40	70	55	0	n.b.	0	32	70	80	n.b.	35

De verschuiving naar meer projectmatig werken is naar mening van de inspectiemedewerkers niet ten einde. Meer inspecties gaan een steeds groter deel van het werk verrichten via projecten. Dat betekent meer aandacht voor opleiden en trainen. De deelnemers aan de meerdaagse bijeenkomst hebben aangegeven dat opleiden en trainen alleen niet genoeg zijn om tot een goede succesvolle implementatie van projectmatig werken te komen. Intervisie wordt als instrument gezien om de implementatie te ondersteunen en aanzetten te geven tot leerprocessen. De directe relatie met de praktijk lijkt een sleutel voor succes. Vooral de ervaringen die enkele inspecties hebben opgedaan prikkelen de nieuwsgierigheid; over de theorie is ruimschoots materiaal voorhanden.

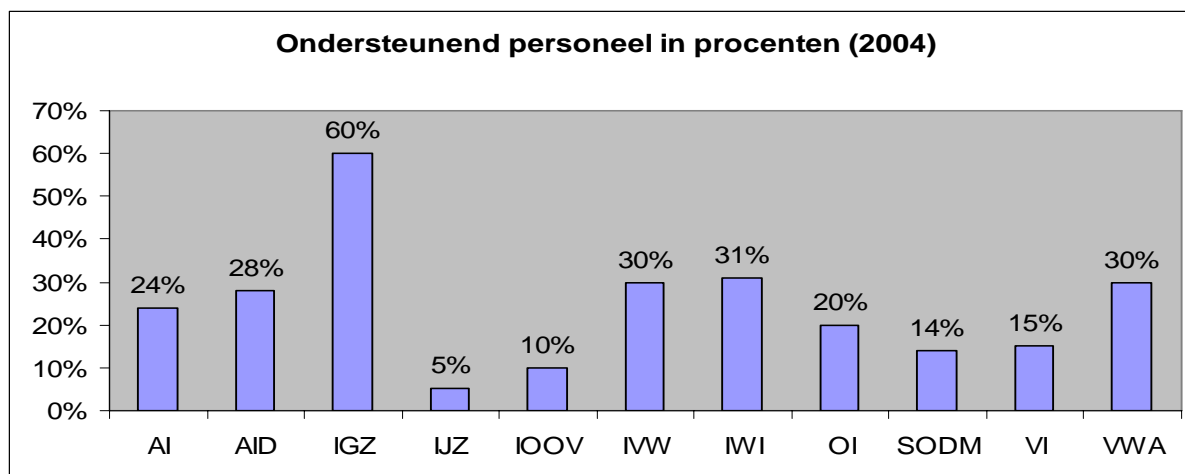
Verschuivingen in de inspecties hebben tijdens de meerdaagse bijeenkomst ook aangegeven te werken met/via een matrixorganisatie. De matrix bestaat daarbij uit de wisselwerking tussen de serieproductie en de werkwijze via projecten. De matrixorganisatie als formeel organogram komt echter niet voor. Gevoel van medewerkers en de feitelijke situatie lopen hier uiteen. De grote mate waarin projectmatig wordt gewerkt kan hiervoor een verklaring zijn.

De bureaubenchmark heeft tevens aandacht besteed aan de verhouding tussen lijn en staf. Als ondersteunend personeel is al het personeel, werkend buiten het primaire proces, meegeteld. Het gaat hierbij om medewerkers werkzaam in de planning en control, financiën, personeel en organisatie, ICT, administratie, communicatie en huisvesting. Het onderscheid lijn en staf is daarmee geen typering voor de overhead binnen een betreffende inspectie. Het bepalen van de overhead van een inspectie maakte en maakt geen deel uit van de benchmark.

² Aan de bureaubenchmark hebben de AT, IGK en Egl niet meegedaan. De gegevens over beide organisaties zijn verkregen door o.a. de internetsites te raadplegen. In voorkomende gevallen is nadere informatie opgevraagd.



Op basis van het interview met de AT blijkt dat er binnen de AT sprake is van een ondersteunende staf van ca. 30%. Op basis van deze gegevens kan geen relatie worden gelegd tussen de toegepaste indelingsprincipes en de omvang van de staf. Geografisch ingedeelde inspecties hebben dus geen grotere of kleinere staf dan inspecties die bijv. zijn ingedeeld naar werksoort. De 'kleinere' inspecties laten een meer dan evenredig geringere omvang van de staf zien. Dit beeld is ook tijdens de pressure cooker bijeenkomst naar voren gekomen. Gebleken is dat de inspecties met een geringe personele omvang niet in staat zijn te investeren in een zogenoemde technocratische staf (bijv. methodologen, onderzoekers, statistici, etc.) Als er al sprake is van een staf betreft het vooral een administratieve ondersteunende staf op het gebied van bijv. administratie, secretariaat, personeel, etc. De wens is geuit om te komen tot meer samenwerking en vooral ook uitwisseling of tijdelijke beschikbaarstelling van capaciteit op dit vlak tussen de 'grotere' inspecties en de kleinere inspecties.



Observatie 2.5: *Er is veel ervaring met projectmatig werken, opmerkelijk is de grote behoefte aan uitwisseling van nieuwe kennis en ervaring op dit onderwerp.*

2.5 Indeling van de primaire processen bij de Rijksinspecties

In de kaderstellende visie op toezicht (KvoT) wordt gesproken over drie kernactiviteiten van toezicht, te weten het verzamelen van informatie, de oordeelsvorming en de interventie. De drie kernactiviteiten hoeven niet noodzakelijkerwijs door dezelfde organisatie te worden uitgeoefend volgens de KvoT. De drie kernactiviteiten worden hier beschouwd als een eerste opdeling van het primaire proces. Toezicht wordt daarbij vanuit de KvoT omschreven als:

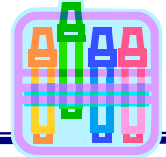
'het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren'.

Vanuit de BRI is de inspecties gevraagd aan te geven welke verdeling van taken wordt toegepast. De drie kernactiviteiten uit de KvoT zijn daarbij nader als volgt geduid.

Verzamelen informatie →		Oordeelsvorming →		Interventie	
Voorbereiden onderzoek →	Uitvoeren onderzoek →	Opstellen rapportage →	Voorbereiden en adviseren over te treffen maatregelen →	Publiceren/archiveren rapport →	Effectueren maatregelen

In **bijlage 2.4** is een overzicht opgenomen van taken bij de processtappen binnen een specifieke inspectie. Wat opvalt t.a.v. de processen is het volgende:

- De inspecties kennen onderling grote verschillen in de wijze waarop de primaire processen zijn georganiseerd. De procesindeling uit de KvoT is voor alle inspecties evenzo toepasbaar als dat het ruimte biedt voor eigen procesontwerp.
- De taken en taakhouders bij de processtappen verschillen per inspectie. Is het de taak van een controleur of een voorbereidingsunit bij de AID om een onderzoek voor te bereiden, bij AT zijn het de inspecteurs (i.s.m. het MT) en bij de IvhO zijn het de accountmedewerkers of de afdeling kennis die dit doen. Is publiceren van een rapport bij de AI de taak van de Manager Strategie, bij de SodM is dit belegd bij het kenniscentrum en bij de VWA is dit de regiodirecteur. Grote verschillen in hiërarchie en in lijn dan wel stafverantwoordelijkheden.



- ✚ Sommige inspecties geven aan dat de taken en taakverdeling afhankelijk zijn van bepaalde omstandigheden of condities. Zo wordt er bij de IVW onderscheid gemaakt in typen onderzoek en daarbij betrokkenen (bijv. ProRail en OVV). Afhankelijk van het type onderzoek geldt een verdeling van de taken.
- ✚ De bevestiging dat niet alle inspecties betrokken zijn bij het gehele inspectieproces (zoals ook de KvoT aangeeft). Zo is het niet de taak van de AID om interventies te plegen bij het effectueren van maatregelen en is dit ook geen taak van de IWI (belegd bij beleiddirecties).
- ✚ Verschillen zijn er in de wijze waarop de hoofdprocessen uit de KvoT zijn opgedeeld in deelprocessen en/of processtappen, maar zijn er ook t.a.v. verdeling en taken woord- en taalgebruik. In het kader van deze benchmark is niet gezocht naar de verklaring achter de aanwezigheid van deze verschillen. Verschillen dienen hier niet als een ongewenste situatie te worden geduid. Wel is het naar onze mening zo dat bijv. ontwikkelingen als samenwerken tussen de inspecties eenvoudiger en sneller gerealiseerd kan worden als de betreffende inspecties elkaars taal en interne organisatie (tot op zekere hoogte) kennen. Nog mooier is het in dit kader als de processen waarbinnen de samenwerking plaatsvindt ook daadwerkelijk op elkaar aansluiten resp. op vergelijkbare wijze zijn ontworpen en worden aangestuurd.

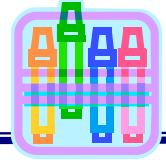
Observatie 2.6: **De procesdecompositie en de daaraan verbonden verdeling van taken is tussen de inspecties zeer verschillend.**

2.6 Welke risico's worden door de inspecties bij de processen onderkend?

In de rapportage over kwaliteitsvoorzieningen (eerste rapport benchmark) is al ingegaan op de mate waarin risicomanagement in gebruik is binnen de inspecties. Een van de conclusies daar was dat risicomanagement een nieuw onderwerp is voor veel inspecties en dat er geen directe best practices aan te wijzen zijn. Ook in de tweede ronde van de benchmark heeft de projectgroep aandacht besteed aan het onderwerp risico's. Bij vraag 11 is aan alle inspecties gevraagd binnen de processtappen aan te geven welke risico's zij lopen. In [bijlage 2.5](#) is een overzicht gegeven van de risico's die de inspecties ervaren en onderkennen. Het volgende valt hierbij op:

- ✚ De risico's bij het voorbereiden van het onderzoek die de inspecties inschatten hebben vooral betrekking op de kwaliteit van de beschikbare informatie. Een informatiebehoefte vraagstuk dus. Het gaat hierbij om vragen: welke informatie heb ik nodig, hoe kom ik eraan, welke eisen stel ik aan de informatie, wat is relevant en wat niet, etc.
- ✚ Terwijl er een duidelijke rode draad te herkennen is in het benoemen van dit risico is er toch sprake van een grote diversiteit van preventieve maatregelen. Genoemd worden o.a. functiescheiding ((AID), checklisten (AT), documentenlijsten (Egl), procedures (IGZ), risicoanalyse (IooV en IWI), doelgroepenanalyse (VI), bestanden actualiseren (VWA), standaardisatie (VI), etc.
- ✚ Bij het uitvoeren van het onderzoek lopen de risico's meer uiteen. Inspecties noemen o.a. verstoring door calamiteiten, juist gebruik van bevoegdheden, beschikbare tijd van de toezichtgenieter, uniformiteit in onderzoek, te weinig sturing tijdens het onderzoek. De verscheidenheid in risico's leidt ook tot een verscheidenheid aan preventieve maatregelen; genoemd worden o.a. aanpassen planning (AI), training (AID), hercontroles (AID), gesprekken met leidinggevenden (Egl), aankondigen van toezicht (IJZ), MARAP (VI), gedragscode (VWA).
- ✚ Het aantal risico's dat inspecties noemen in de fase van oordeelsvorming is veel beperkter dan het aantal risico's in de fase van verzamelen van informatie. Dit zegt overigens niets over de aard en impact van de risico's op zich.
- ✚ Bij het opstellen van de rapportage worden als risico genoemd: juiste formuleringen gebruiken, zoeken naar balans tussen individueel belang en instellingsbelang, formuleringen van gelijke maatregelen bij geconstateerde gelijke overtredingen, onvoldoende overleg met beleidsdirecties en integriteitsinbreuken. Preventieve maatregelen die inspecties daarbij noemen zijn o.a. opleidingen (Egl), overleg met handhaver over gewenst effect (IJZ), intern overleg bij voor te stellen maatregelen (SodM), onderwerp van bespreking met de beleidsdirecties (VI) en gebruik van protocollen (VWA).
- ✚ Bij het voorbereiden en adviseren over te treffen maatregelen als onderdeel van de oordeelsvorming worden risico's genoemd als capaciteitstekort, de factuur tijd, de transparantie en volledigheid van het dossier, de subjectiviteit van de inspecteur, het aantal aanbevelingen. Preventieve maatregelen die inspecties noemen zijn o.a. intercollegiale toetsing (AT), gestandaardiseerde vastlegging (IGK), cursus eenheid analyse en oordelen (IJZ en IWI), communiceren over analyse van interbeoordelaarsbetrouwbaarheid (IvhO).
- ✚ In de laatste fase, Interventie, bij het deelproces Publiceren en archiveren noemen de inspecties als risico resp. tijdigheid van de publicatie (AI en VI), archivering i.r.t. vervolgonderzoeken (IJZ), gebrekkige publicatie (IvhO), niet naleven van procedures (IVW), aan de haal gaan door externen met resultaten (IWI) en ambtelijk juridisch taalgebruik (VWA). Genoemde preventieve maatregelen zijn een volgsysteem voor projectrapportages (AI), een individueel bemiddelingsregistratie systeem (IGK), openbaar maken van rapporten (IJZ), goede contacten met de media (IJZ) en elektronisch archiveren (SodM).
- ✚ Het aantal risico's dat inspecties onderkennen bij het effectueren van voorgestelde maatregelen is mede beperkt doordat een aantal inspecties daar geen verantwoordelijkheid voor draagt beperkt. Als risico wordt genoemd de kwaliteit van de monitoring achteraf. SodM en VI geven als preventieve maatregelen resp. bewaking door het kenniscentrum en het o.a. bewaken van de voortgang via accountoverleggen.

In [bijlage 2.6](#) is een overzicht gegeven van de preventieve maatregelen die de inspecties treffen bij de onderkende risico's.



Observatie 2.7: De (resultaten van de) werkgroep Risicomanagement zijn/is bij de inspecties niet bekend. Er is bij de inspecties een grote behoefte op een systematische wijze met risico en risicomanagement samen te werken en ervaringen op te doen.

2.7 Hoe zijn de Rijksinspecties ingericht?

Is er een relatie tussen de wijze van intern organiseren van de primaire processen en de inrichting van de organisatie? Dit is de centrale vraag die het I-beraad heeft meegegeven aan de benchmark. Om patronen te herkennen is er een totaal overzicht gemaakt (zie bijlage 2.7). Het volgende wordt geconstateerd:

- Alle inspecties die het merendeel van de productie realiseren via projecten (AI, IJZ, IooV, IVW, IWI SodM en VW) hebben ook een domein indeling, zij het dat deze in veel gevallen (behalve bij de IWI en SodM) in combinatie met een geografische indeling en/of werksoort indeling voorkomen.
- De inspecties die overwegend seriegestuurd werk doen, kennen een grotere diversiteit aan indelingen, van sectoren, via klanten, werksoorten en ook domeinen en geografisch.
- Alle inspecties kennen een traditionele lijn-stafstructuur in de basis.
- De relatie tussen een organogram en processstructuur is niet eenduidig.

Als er duidelijke patronen te herkennen zijn of als er duidelijke combinaties uitspringen zouden dit aanknopingspunten kunnen zijn om te komen tot meer uniformering over de inspecties heen. De data (vraag 16 tot en met 19) die in het kader van deze benchmark is verzameld en bestudeerd wijst niet op duidelijk herkenbare combinaties en/of patronen. Blijkbaar hebben de inspecties allemaal hun eigen bestaans- en ontwikkelgeschiedenis geschreven.

Observatie 2.8: Uniformering was niet het doel van deze benchmark, van elkaar leren wel. Juist de diversiteit en variëteit in combinaties biedt volop mogelijkheden om inspecties onderling van elkaar te laten leren. Zo zijn er inspecties die aangeven meer projectmatig te zullen gaan werken. Er zijn voorbeelden genoeg van organisaties die dit al gerealiseerd hebben. Anderzijds zijn er inspecties die meer en meer met normen willen gaan werken, ook daar zijn voorbeelden van aanwezig. Tegelijk ook zijn er inspecties die eigenlijk 'al over de top' zijn als het gaat om normen en normering. Bewustwording van de keerzijde van normering leidt daar tot bezinning op het aantal normen en het voorschrijven daarvan. Al eerder is aangegeven dat menig inspectie aan de vooravond staat van een reorganisatie. Hoewel de inspecties nog niet zeker zijn in welke richting zij zullen reorganiseren, er liggen voldoende leerervaringen bij de andere inspecties.

2.8 Belangrijkste leerpunten bij de inrichting en primaire processen van de inspecties.

In het onderstaande worden alleen de leerpunten besproken die kunnen rekenen op een brede belangstelling (meer dan vijf inspecties). Voor de overige leerpunten bij de sturing en inrichting van de inspecties verwijzen we naar bijlage 2.8.

Leerpunt 2.0 Projectmatig werken

Leerdonor: IWI, AT, AI en IVW

Vragende organisatie: IGZ, IvhO, VI, VWA, IGK, IJZ en Egl

De behoefte aan het uitwisselen van ervaringen met projecten of projectmatig werken tussen de inspecties is **zeer groot**. Welhaast alle inspecties hebben tijdens de 'pressure cooker-week' te kennen gegeven hier nader in te willen investeren. Dit beeld wordt bevestigd tijdens de presentaties die in december 2006 en januari 2007 voor alle MT's zijn verzorgd. Zelfs de organisaties die al jarenlange ervaringen hebben met projecten als de IWI, AT en IVW hebben zelf ook behoefte verder te ontwikkelen. Daarnaast zijn het de IGZ, IVW, IvhO, VI, VWA, IGK, IJZ, Egl die juist van de eerste groep van drie denken te kunnen leren t.a.v. projectmatig werken. Onderwerpen die bij deze leertrajecten aan de orde dienen te komen zijn o.a.:

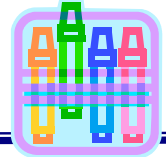
- wat betekent projectmatig werken voor de sturing van de processen en de planning van het werk?
- hoe kun je borgen dat er van projectevaluaties geleerd kan worden?
- wat zijn de praktijkervaringen het werken met Prince 2?
- welke ervaringen zijn er met praktijkgerichte training in het projectmatig werken?
- hoe verlopen praktijkgerichte implementaties van projectmatig werken?
- welke bijdrage kan/moet tijdschrijven aan de sturing van projecten.

Leerpunt 2.1: Uren registratie bij bedrijfsvoering

Leerdonor: AT, IWI, VWA, AI en IVW, SodM³

Vragende organisatie: VI, IvhO, IGZ, IJZ, AID, IOOV, Egl

³ SodM heeft ervaring met systeem Werkwin dat eveneens in de PDCA-cyclus van de inspectie is opgenomen.



Diverse vragende inspecties zijn niet alleen geïnteresseerd in het instrument tijdschrijven als middel om inzicht te krijgen in de tijdsbesteding van de inspecteur, zij vragen ook naar de acceptatie van het instrument door de inspecteur en de bijdrage van het tijdschrijven aan de sturing op de professional. De samenhang de planning enerzijds en de realisatiegegevens die met behulp van tijdschrijverij kunnen worden bemachtigd is een onderwerp waar alle inspecties de sturing op de efficiëntie hopen te kunnen verbeteren.

Leerpunt 2.2: Programma management

Leerdonor: IGZ, IVW, IWI

Vragende organisatie: IWI, AID, Egl, SodM

Zoals in het bovenstaande duidelijk is geworden wordt het werk binnen de inspectie gedaan via serieproductie en/of projectmatig werken. Bij een aantal inspecties is, in het kader van aansturing en prioritering, sprake van een mogelijk aanvullende dimensie, namelijk die van programmamanagement. Een aantal inspecties lijkt hiervoor ook de term toezichtsarrangementen te gebruiken. Hoewel toezichtsarrangementen al expliciet in gebruik zijn bij de IWI heeft ook de IWI zelf te kennen gegeven op dit te terrein te willen leren van o.a. de IGZ en IVW. De AID heeft daarbij aangegeven van de IWI te willen leren. De Egl wil leren van IJZ; de IJZ werkt ook met toezichtsarrangementen in combinatie met bestuurlijke afspraken. De Egl plaatst het werken met toezichtarrangementen tevens in het licht van relaties met beleidsdirecties bij het moederdepartement.

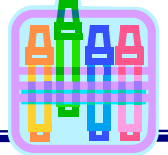
2.9 Conclusies en aanbevelingen

T.a.v. de inrichting van de organisatie, de primaire processen daarbinnen en de coördinatie die intern daarop plaatsvindt, komen wij tot de volgende conclusies:


- ✚ de verschillen tussen de inspecties zijn groot.
- ✚ er bestaan geen best practices die voor wat betreft de inrichting van de Rijksinspecties voor ieder bruikbaar zijn. Er is geen recept voor de optimale inspectie, de indelingen die gehanteerd zijn, zijn functioneel voor de situatie. De diversiteit van de inrichting van de inspecties biedt mogelijkheden om onderling van elkaar te leren
- ✚ alle inspecties zijn het er over eens, dat veel meer informatie over klanten/belanghebbenden is te gebruiken bij de programmering van het werk. Er is al hoop in gang gezet, maar een systematische aanpak ontbreekt.
 - standaardisatie als coördinatiemechanisme vindt op dit moment vooral plaats op het niveau van de individuele inspectie.
 - er is geen inspectie, die de projectstructuur als dominant indelingsprincipe heeft. Projectmatig werken is dus vooral een werkwijze en niet zozeer een organisatie-indelingsprincipe dat door de inspecties wordt gebruikt.
 - zoals ook in de eerste rapportage van de benchmark (kwaliteitsvoorzieningen) naar voren kwam is ook in het vervolg onderzoek gebleken, dat er grote behoefte is aan een systematische aanpak van risicomangement. Gebleken is dat het werk van de werkgroep risicomangement onvoldoende bekend is binnen de inspecties

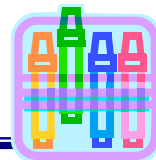
Een aantal leerpunten is door de deelnemende inspecties gedefinieerd. T.a.v. deze leerpunten bevelen wij het volgende aan:

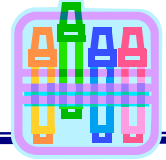
- ✚ **Leerpunt Projectmatig Werken.** Niet alleen door de deelnemers aan de pressure cooker, ook tijdens de presentaties in de diverse MT's is bevestigd dat er grote behoefte bestaat om tot uitwisseling van kennis en ervaring op dit onderwerp te komen, naast (in mindere mate) de behoefte aan structurele opleidingen. De verleiding is groot dit onderwerp onder te brengen bij de werkgroep Opleidingen. Wij adviseren dit niet te doen, omdat er juist behoefte bestaat aan uitwisseling van praktijkervaring, niet zozeer aan aanvullende trainingen en opleidingen. Geadviseerd wordt dit onder de aandacht van het bedrijfsvoeringsoverleg te brengen. Zo kunnen gericht werkwijzen en ervaringen diepgaand en vooral rechtstreeks uit de praktijk worden waargenomen en gedocumenteerd. Parallel aan het ontstaan van zogenoemde observatiedocumentatie kan gewerkt worden aan intervisie op het gebied van projectmatig werken. Tijdens de intervisie kunnen de waarnemingen worden besproken. Mocht er toch ook aanvullend behoefte blijken te bestaan aan opleidingen op dit terrein dan zou een gezamenlijke aanpak (Prince II, programmamanagement) via de Samenwerkende Inspectie Academies kunnen plaatsvinden.
- ✚ **Leerpunt Urenregistratie.** De belangstelling voor dit onderwerp is erg groot. Tegelijk ook is het onderwerp zeer concreet. De drang om snel tot werkbare oplossingen te komen is groot. De concreetheit van de vraag lijkt dit ook mogelijk te maken. Naar onze mening schuilt hierin juist een groot risico. Immers veel inspecties hebben al ervaringen met tijdschrijven en planning. Juist het feit dat er geen best practice voorhanden is of dat geen van de gebruikers onverdeeld positief is maakt duidelijk dat het geen eenvoudig en dus snel oplosbaar vraagstuk is. Mede door de vorming van B/L-diensten bij de inspecties maar ook door het ontstaan van andere financieringsstromen en natuurlijk door het toegenomen belang van samenwerking worden tijdschrijven en planning meer en meer strategische onderwerpen voor de inspecties. Geadviseerd wordt (mogelijk in samenspraak met de werkgroep ICT), onder verantwoordelijkheid van het bedrijfsvoeringsoverleg, een task force in te stellen, die als eerste opdracht onderzoekt welke mogelijkheden er zijn om een gezamenlijke urenregistratie te ontwikkelen, waaraan ook de planning is gekoppeld.
- ✚ **Leerpunt informatiebehoefte stakeholders.** Het lijkt zeer nuttig dat inspecties goede informatie hebben over de stakeholders. Een systematische evaluatie van die informatie is noodzakelijk. Immers oriëntatie op de domeinen brengt met zich mee dat steeds dezelfde informatie over een toezichtgenieter kan worden gedeeld door de samenwerkende inspecties. Aan de andere kant kan mogelijk ook een reductie in toezichtslast gerealiseerd worden door gebruik te maken van eenmalige verstrekking van gegevens. Vooral binnen ICTU is daar de laatste jaren onder de paraplu van het Programma Andere Overheid kennis



over opgedaan. Wij adviseren een (tijdelijk) werkgroep in te stellen die nagaat welke informatie nodig is om strategisch keuzes te kunnen maken op het terrein van toezicht/ handhaving. Bij de behandeling van het eerste rapport van de benchmark (kwaliteitsvoorziening) is reeds met de Inspectieraad afgesproken 2 onderwerpen verder uit te werken, nl klachtenbehandeling en afnemerstevredenheidsonderzoek. Uitkomsten hiervan zijn vervolgens weer bruikbaar bij het thema informatiebehoefte stakeholders.

-  Risico's en risicomanagement. Gezien het belang van dit onderwerp wordt voor de korte termijn geadviseerd de monitor van de werkgroep Risicomanagement in 2007 toe te passen.





3 Visie, visievorming en sturing bij de Rijksinspecties

3.1 Inleiding

De veertien deelnemende inspecties hebben zich allen gebogen over de uitgebrachte Kaderstellende Visie op Toezicht 2005 (KVoT). De KVoT zet de toon voor de toekomst. Individueel maar ook gezamenlijk convergeren naar de principes van de KVoT is gewenst en noodzakelijk. Hoe het proces van aanpassen van de eigen visie aan de KVoT is verlopen is aan de orde geweest tijdens de tweede ronde van de benchmark. In het verlengde van visie (inhoud) en visievorming (proces) is ook ingegaan op de wijze van (be-)sturing van de inspecties. Hoe wordt de visie vertaald en waarop stuurt een inspectie wel of juist niet? In totaal zijn 22 vragen over visie en visievorming en onderhoud aan de visie voorgelegd aan de 14 inspecties. Ter inleiding is voor alle inspecties in max. 500 karakters de eigen missie samengevat.

Missies bij Nalevingstoezicht:

De **AI** bevordert dmv handhaving de naleving van de wet op het gebied van veiligheid en gezondheid op het werk en bestrijdt illegale tewerkstelling. Daarbij wordt prioriteit gegeven aan de aanpak van misstanden. De AI levert relevante informatie over de naleving op deze terreinen en draagt daarmee bij aan inzicht in de werking en vergroting van de effectiviteit van het overheidsbeleid. Er wordt actief samengewerkt in de keten van beleidsbepaling, preventie, toezicht, opsporing en handhaving.

De **AID** heeft grote deskundigheid in handhaving dmv controle, opsporing, verificatie en handhavingcommunicatie. Deze activiteiten vormen een bijdrage aan het stimuleren/ontmoedigen van bepaald gedrag van factoren uit het werkgebied van LNV en dragen zo bij aan de effecten die daarmee worden beoogd zoals welvaart, gezondheid van mens en dier en biodiversiteit. De AID onderscheidt zich door kennis van LNV-beleid en kennis van doelgroepen waar de handhaving zich op richt.

De **IGZ** beschermt en bevordert door middel van toezicht veilige, effectieve en patiëntgerichte zorg. De IGZ handelt vanuit het perspectief van de burger en richt zich op problemen die burgers niet zelf kunnen beoordelen of beïnvloeden. De IGZ bewaakt de 'bodem' (= de ondergrens waar veilige zorg omslaat in onveilige zorg) door middel van het opsporen van risico's. Tevens wil de IGZ nadrukkelijk tot verbetering stimuleren.

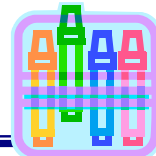
De missie van de **SodM** is gericht op het zekerstellen dat de delfstofwinning op een maatschappelijk verantwoorde wijze wordt uitgevoerd. Daarbij geldt als visie: Een veilige, schone en duurzame delfstofwinning met zo min mogelijk ongelukken, incidenten, milieuvervuiling en overlast, optimale exploratie en exploitatie van delfstoffen zolang de infrastructuur nog beschikbaar is, optimaal gebruik van uitgeproduceerde gasvelden voor opslag van CO2 en ondernemers die zich daar eveneens verantwoordelijk voor voelen.

De **IVW** bewaakt en bevordert een veilig en duurzaam gebruik van weg, water, lucht en rail door burgers en ondernemers en bericht over de resultaten van het werk in de openbaarheid. De IVW bevordert het verantwoordelijkheidsbesef bij burgers en ondernemers voor veiligheid, omgevingsbelasting en marktordening en ontwikkelt werkwijzen die dat stimuleren. De IVW ziet toe op een eenduidige, met de regels consistente en ook - daar waar passend - publiek-vriendelijke uitvoering van de VenW- en internationale regelgeving en draagt bij aan gelijke concurrentievoorwaarden. De IVW zorgt voor een efficiënte handhavingpraktijk en de naleving van de VenW-regels; zij concentreert zich daar daarbij op die aspecten die de grootste risico's in zich dragen. De IVW bewaakt en beoordeelt de uitvoeringspraktijk van de regelgeving en rapporteert daarover in openbaarheid aan de bewindslieden. De IVW bewaakt bij de uitvoering van haar taken de strikte onafhankelijkheid zonder daarbij afbreuk te doen aan goede relaties met de sector en met de belanghebbende burgers. De IVW communiceert in openheid over de wijze waarop het toezicht wordt uitgevoerd, verantwoordt de keuzen die daarbij gemaakt zijn en bericht periodiek over de resultaten tot welke het toezicht geleid heeft.

De **VI** staat voor handhaven voor een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving. VROM staat voor kwaliteit van wonen, ruimte en milieu (duurzaamheid) en daarbinnen vooral voor de aspecten veiligheid en gezondheid. De VI draagt daaraan bij door te zorgen voor een aantoonbaar betere naleving van de regels en uitvoering van het VROM-beleid. Het optreden van de VI is altijd gericht op een duurzame leefomgeving.

De **VWA** werkt aan veilig en gezond voedsel, veilige producten en gezonde dieren. Daartoe brengt de VWA risico's in beeld, beoordeelt ze, communiceert erover en maakt ze beheersbaar in de samenleving.

De missie van het **AT** is het verruimen en optimaliseren van het elektronisch telecommunicatiedomein. De inspanningen van AT richten zich dan ook op het garanderen van de beschikbaarheid van het elektronisch communicatiedomein, het opheffen van schaarste en het verminderen van de kwetsbaarheid. De hoofdafdeling toezicht van het AT stelt zich m.n. tot doel de groeiende groep gebruikers en toepassingen optimaal en ongestoord gebruik te laten maken van het elektronisch communicatiedomein. Het betreft vooral taken van de hoofdafdeling toezicht van het AT.



Missies bij uitvoeringstoezicht

De **EGI** waakt op nationaal niveau over het behoud en beheer van roerend cultureel erfgoed en onroerende monumenten, de kwaliteit van archeologisch onderzoek en ziet toe op de vorming van rijksarchieven. Dit door toezicht te houden op de naleving van relevante wetten en andere regelgeving en het eventueel daar n.a.v. interveniëren, het rapporteren van bevindingen en het doen van aanbevelingen. De EGI ziet er dus op toe dat de regels worden nageleefd op de sector Archeologie, Archieven, Collecties en Monumenten. Zij stimuleert verbeteringen in het behoud en beheer en een goede omgang met het erfgoed. Waar nodig treedt zij op bij incidenten en calamiteiten.

De **IJZ** houdt onafhankelijk toezicht op de jeugdzorg. Daarbij richten we ons vooral op de veilige ontwikkeling van het kind. Het belang van het kind is doorslaggevend voor ons handelen. De inspectie signaleert waar de grootste risico's zitten en brengt die onder de aandacht van de instellingen en de overheid. Onze aanbevelingen zijn niet vrijblijvend. Wij volgen actief of ons toezicht tot effect leidt.

De **IvhO** beoordeelt de kwaliteit van het onderwijs in onderwijsinstellingen en rapporteert publiekelijk over de kwaliteit van individuele instellingen en van het bestel, in het belang van leerlingen en ouders, instellingen en samenleving. Zo stimuleert de inspectie dat onderwijsinstellingen hun kwaliteit op niveau houden en continu versterken, geeft zij bestuurders en beleidsmakers handvatten voor beleid en verschaft ze haar belanghebbenden betrouwbare informatie over onderwijs.

De **IWI** draagt door haar oordelen bij aan het doeltreffend functioneren van het stelsel van werk en inkomen. IWI is de onafhankelijke toezichthouder voor de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Voor de **IGZ** wordt verwezen naar het kader over nalevingstoezicht.

De **IGK** bemiddelt (voormalig) Defensiepersoneel, onderzoekt gebeurtenissen (incidenten) bij Defensie, is rechtstreeks onder de Minister gesteld en is een van zijn directe adviseurs. Is ambtelijk gezien onafhankelijk en wordt t.b.v. de Minister ingezet voor het onderzoeken van gebeurtenissen die binnen de defensieorganisatie hebben plaatsgevonden. Is Inspecteur der Veteranen en adviseert de politieke en ambtelijke top van Defensie inzake veteranaangelegenheden en fungeert als aanspreekpunt voor de veteranen.

De **IOOV** levert een bijdrage aan de veiligheid van de samenleving. Zij oefent daartoe toezicht uit op besturen en organisaties die verantwoordelijk zijn voor de openbare orde en veiligheid en stelt hen daarmee in staat de veiligheid te verbeteren. De IOOV weet wat er leeft en toetst of het werkt.

Missies bij interbestuurlijk toezicht

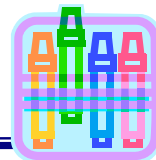
De missies van resp. de IWI, Egl, IJZ, IooV en VI zijn al in het bovenstaande verwoord.

Duidelijk wordt dat de missies elk een eigen 'domein' beschrijven waarbinnen die betreffende inspecties werkt. Duidelijk zijn ook de directe relaties tussen het optreden van de inspecties en effecten binnen de maatschappij (verantwoorde delfstoffenwinning, zichtbare risicoreductie t.a.v. voedsel, verantwoordelijkheidsbesef bij burgers t.a.v. omgevingsbelasting, etc.). Een aantal missies bevat strategische doelstellingen (bijv. aanpak van misstanden, en een veilige ontwikkeling van het kind).

3.2 De interne vertaling van de kaderstellende visie op toezicht

In de bureaubenchmark hebben de inspecties aangegeven dat zij beschikken over een eigen visie. Of en in hoeverre deze is in lijn is met de KvoT is in de tweede ronde bevestigd (vraag 2). De KvoT beschrijft een zestal principes, resp. onafhankelijk, selectief, transparant, professioneel, samenwerkend en slagvaardig. Het volgende beeld is ontstaan bij deze principes.

Onafhankelijkheid. Alle inspecties geven aan het begrip onafhankelijkheid in de eigen visie te hebben opgenomen. Bij de IGK en SodM is de eigen visie op dit onderwerp aangepast n.a.v. de kaderstellende visie. **Selectief.** Eveneens bij alle inspecties is het begrip selectief opgenomen in de eigen visie, m.u.v. de SodM. Voor de AID, IooV, SodM en de VI betreft het een nieuw begrip. M.u.v. de VI geven de andere drie aan dat zij met aanpassen begonnen zijn. **Transparantie.** Alle inspecties hebben transparantie opgenomen in de visie. Voor de AID is dit een nieuw begrip, de SodM en de VWA geven daarbij ook aan het huidige begrip aan te passen. De VWA en AID zijn daar nu mee bezig. **Professioneel.** Ook voor professioneel geldt dat alle inspecties dit hebben opgenomen in de visie. Voor de VI betreft het een nieuw begrip, de VWA en SodM passen de eigen visie aan op dit onderdeel. De VWA is daar nu mee bezig. **Samenwerkend.** Voor de SodM en VI was dit een nieuw begrip. De AID, IGZ, IooV en VWA zijn aan de slag met aanpassing van de eigen visie op dit onderwerp, de andere inspectie zijn daar mee klaar of passen de visie niet aan. **Slagvaardig.** Voor de IooV, VI en SodM betreft het een nieuw begrip, op dit moment zijn de AID, IGZ, IooV en de VWA bezig de visie aan te passen op dit onderwerp. De andere hebben dit al gedaan of passen de visie niet aan.



Observatie 3.1: **Alle inspecties, m.u.v. de SodM, hebben alle 6 principes uit de KVOT opgenomen in de huidige visie.** De SodM past de visie aan op de principes selectief, slagvaardig en samenwerkend. De begrippen selectief, samenwerkend en slagvaardig waren voor resp. 4,2 en 3 inspecties nieuw. De andere 3 principes waren al in meerdere mate bekend voor de inspecties. Inspecties zijn bezig met het aanpassen van de visie op een aantal plaatsen, een t.a.v. onafhankelijkheid, 3 t.a.v. selectief, 4 t.a.v. transparantie, 2 t.a.v. professioneel, 4 t.a.v. samenwerkend en 4 t.a.v. slagvaardig.

3.3 Gevolgen van de KvoT voor het werken binnen de Rijksinspecties

Het aanpassen van de visie heeft gevolgen voor het functioneren van de betreffende inspecties. Althans, dit is de onderliggende hypothese. De inspecties zijn bevraagd (vraag 3) of zij gevolgen voorzien voor resp. de doelstellingen van de inspectie, de werkwijze, de organisatievorm, houding en gedrag van de medewerkers en de positionering t.o.v. de omgeving.

Het volgende beeld tekent zich af. In verband met de aard van de kaderstellende visie hebben de veranderingen van de visie **geen** gevolgen voor de **doelstellingen, noch voor de structuur**. De IJZ geeft niettemin wel aan dat het door de nieuwe visie mogelijk wordt vooral meer concrete doelstellingen te formuleren. Voor de AID zal er een verandering zijn voor de ondersteunende staf, de looV geeft aan op dit moment de structuur formeel te herzien, de VWA voorziet wellicht beperkte veranderingen.

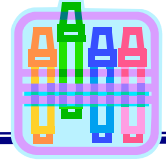
T.a.v. de gevolgen voor de **werkwijze** is er sprake van een **meer divers** beeld. De AID geeft aan dat de organisatie van het primaire proces wordt aangepast vooral t.a.v. voorbereiding, dossiervorming en analyse (voor en na inspectie). De AI past op grond van veranderingen in de Arboret en op grond van de KVoT de werkwijze aan. Er wordt meer maatwerk mogelijk voor inspecteurs in afzonderlijke gevallen en aanpassingen als gevolg van de in te stellen front-offices (zoals eigen taken ondersteunen, die door andere inspectiediensten worden overgenomen en het 'meenemen' van onderwerpen van andere inspectiediensten als we zelf frontoffices aansturen. De AT stelt de methodiek van toezichhouden te zullen aanpassen of verfijnen. De IJZ geeft aan meer korte gerichte onderzoeken, samen met andere inspecties, te zullen gaan uitvoeren. De IvHO geeft aan meer variëteit in toezicht toe te gaan passen, de IV geeft aan meer de nadruk te zullen gaan leggen op TOP⁴. De SodM geeft aan vooral nog selectiever te gaan optreden. De VWA geeft aan m.b.t. transparantie de werkwijzen deels te wijzigen/uitbreiden en andere handavingsstijlen te introduceren i.h.k.v. slagvaardigheid en samenwerking met andere inspecties en handhaving met verstand en gevoel.

Twee inspecties voorzien **geen** directe gevolgen voor de **houding en gedrag** van de inspectiemedewerkers, de andere **12 wel**. De veranderingen die zij voorzien, zijn divers. De AI geeft aan het leren omgaan met meer regelruimte, zonder de doelstellingen en de kaders uit het oog te verliezen als een belangrijke verandering te zien. De AID stelt dat er verschuiving dient plaats te vinden van "boeven vangen" naar bijdrage leveren in handhaving (dus ook andere vormen van werken die leiden naar een bepaald te realiseren handavingsniveau). Ook de AT voorziet een cultuuromslag van handhaver naar toezichhouder. De IGZ heeft het daarbij over een omslag van 'van' het toezichtveld naar 'over' het toezichtveld. De VWA wijst op het meer responsief gedrag gaan vertonen i.h.k.v. compliance assistance. De IJZ geeft aan een verschuiving te zien naar een grotere afstand van het veld met een bredere landelijke kennis en inspelend op de verschillende rollen in het stelsel van Rijk, provincie en instelling. De IvHO stelt dat 'meer bewustzijn van het werken in een omgeving en organisatie die sterk veranderen' meer van belang wordt. De IVW heeft vanuit het ministerie aan aantal kernpunten gedefinieerd: vergroting van de prestatiegerichtheid, bundeling van stafftaken, onder meer via shared services, en het leggen van betere verbindingen tussen beleid, uitvoering en inspectie. Het vehikel voor de Inspectie om veranderingen te realiseren zijn de toezichtarrangementen. De IVW werkt aan het 'moderne toezicht' tegen de achtergrond van een uitbreidend stelsel van internationale overeenkomsten en afspraken op het gebied van toezicht. De VI geeft aan vooral in te zetten op professionalisering m.b.v. kerncompetenties, de Inspectie-academie en opleidingsplannen.

Ook t.a.v. de **positionering** is er sprake van een **divers** beeld. De AI geeft aan dat zowel in de verticale lijn (van beleid naar uitvoering) als in de horizontale lijn (samenwerkend toezicht) meer intensief zal worden samengewerkt. De AID geeft daarbij ook aan dat het imago zal veranderen doordat de inspectie zich niet meer hoofdzakelijk richt op boeven vangen maar ook op een werkwijze die compliance bij toezichtgenieters bevordert. De IJZ verwacht meer gezag te krijgen doordat inspecteurs brede kennis hebben van het jeugdzorgveld en best practices en rapporteren over dat wat er toe doet op een aansprekende manier. De IvHO geeft aan meer daar te willen zijn waar het nodig is, minder als "critical friend" en meer als toezichhouder in de strikte zin van het woord. De VI geeft aan dat externe ontwikkelingen en interne inzichten noodzaken tot aanpassing van werkwijze, organisatievorm en structuur; vervolgens wordt de visie aangepast indien nodig. De VWA geeft aan dat vooral de positionering t.o.v. het bedrijfsleven zal veranderen.

Observatie 3.2: De Inspecties voorzien **vooral gevolgen van de kaderstellende visie voor de werkwijze, houding en gedrag van inspectiemedewerkers**. Een rode draad bij werkwijze en houding en gedrag lijkt compliance assistance te zijn. Er is geen informatie beschikbaar of deze gevolgen door de inspecties gezamenlijk worden opgepakt. 8 van de 14 inspecties heeft wel aangegeven zeer intensief tot intensief andere inspecties te betrekken bij het tot stand komen van de eigen visie.

⁴ TOP staat voor Transparant, Onafhankelijk en Professioneel



3.4 Hoe verlopen processen van visievorming binnen de inspecties?

In de benchmark is ook nagegaan op welke wijze de visie wordt geformuleerd binnen de inspecties (vragen 4 tot en met 8). Van de veertien inspecties geven er zes aan dat dit proces vooral top down georganiseerd is. Drie, de IvhO, AT en de looV geven aan dit juist bottom up te hebben gedaan, de overige vijf geven aan dat het proces een mengvorm is geweest. Zes inspecties (maar anderen) geven aan dat het proces planmatig verloopt, zeven geven aan dat er sprake is van een incrementeel verloopend proces van visievorming. De AT geeft aan dat de totstandkoming van de visie en missie een continu proces is. Vijf inspecties (AI, AID, AT, IWI en VWA) geven aan de medewerkers intensief te hebben betrokken, de andere negen inspecties geven aan dat de medewerkers nauwelijks of in het geheel niet zijn betrokken. Vier inspecties op hun beurt geven aan belanghebbenden (niet zijnde medewerkers) te betrekken bij dit proces. Het AT en de VI doen dit zeer intensief, de IWI en IvhO ook, zij het in mindere mate. De andere tien geven aan dat de belanghebbenden nauwelijks betrokken zijn. Zeven inspecties geven wel aan dat ook andere inspecties intensief betrokken zijn geweest bij het formuleren van de visie. De VI doet dit zeer intensief, de AID, looV, de EGI en de IWI doen dit intensief. De AT geeft aan dat dit bij de totstandkoming van de algemene visie niet aan de orde is geweest. Voor de toezichtvisie zijn de visiegerelateerde raakvlakken op het gebied van toezicht beperkt met andere inspecties besproken. Voor de overige zes inspecties is er nauwelijks tot geen betrokkenheid van andere inspecties.

Observatie 3.3: **Er is geen "one way of organizing the process of vision formulation"**. Visievorming is maatwerk voor en binnen elke inspectie. Op alle bevroegde onderdelen, top down vs bottom up, betrokkenheid medewerkers, belanghebbenden en anders inspectie en het al dan niet planmatig verloop van het proces zelf is sprake van grote diversiteit.

3.5 Onderhouden van de visie

In de vragen 9 tot en met 23 zijn de inspecties bevroegd op het onderhouden van de eigen visie. Het volgende beeld tekent zich hierbij af. Bij 7 inspecties wordt de nieuwe visie vastgesteld door de IG of DG als opdrachtgever. Bij de AI, looV en SodM is het de minister die als politiek verantwoordelijke de visie vaststelt. Bij de AID is het de SG die als eigenaar de visie vaststelt. Door het jaar heen voeren de inspecties activiteiten uit gericht op het verzamelen van informatie om de visie levend te kunnen houden. De IVW doet als enige aan jaarlijks scenario writing. Allen organiseren interne en externe bijeenkomsten (extern m.u.v. de Egl). De IWI, IVW en VI organiseren interne visitaties, negen inspecties voeren onderzoeken uit, acht doen trendanalyses en/of SWOT-analyses en tien voeren stakeholderanalyses uit. Op de momenten waarop een nieuwe meerjarenvisie wordt geformuleerd bespreekt de AI dit met werknemers- en werkgeversorganisaties. Daarbij heeft de AI elk halfjaar overleg met VNO/NCM en de vakbonden waarin het jaarplan, jaarverslag en het meerjarenplan wordt besproken. De visie zoals opgenomen in deze documenten wordt daarmee jaarlijks besproken.

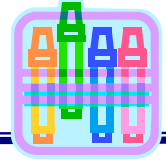
De helft van de inspecties geeft aan het volledig eens te zijn met de stelling dat de visie reageert op ontwikkelingen. De AID en IVW zijn het daarmee volledig oneens. Eveneens de helft (maar andere inspecties geeft aan het volledig eens te zijn met de stelling dat de visie juist anticipeert op ontwikkelingen. Vijf inspecties scoren op beide stellingen volledig eens, dus zowel reageren als anticiperen. Twaalf inspecties geven aan volledig eens of eens te zijn met de stelling dat de visie invloed tracht uit te oefenen op de toezichtgenieters. Zes geven aan dat de visie zich ook richt op de sturing van de organisatie. De VI, looV, IvhO en IVW geven aan het volledig eens te zijn met de stelling dat de visie rekening houdt met de politiek. IGZ, IvhO en IVW geven aan het volledig eens te zijn met de stelling dat de visie voor een belangrijk deel is ingegeven door technologische ontwikkelingen. De IGZ en IVW geven aan het volledig eens te zijn met de stelling dat de visie is afgestemd met andere landen of de EU.

Voor twaalf inspecties is de visie beperkt geldig. De komende 3 jaar zullen alle visies opnieuw worden aangepast. Het zwaartepunt ligt in 2008/2009.

Observatie 3.4: **De visies worden op tal van wijzen actueel gehouden**. Interne bijeenkomsten worden door alle inspecties gebruikt. Dit ondanks dat (maar) inspecties hebben aangegeven de medewerkers intensief te betrekken bij de visievorming. De gemiddelde levensduur van een visie is ca. 3 jaar. Gemiddeld worden 4 verschillende activiteiten uitgevoerd om gegevens voor een nieuwe visie te verzamelen. De grotere inspecties zitten boven het gemiddeld, de IVW zelfs zeven activiteiten.

Uit de vragen 4 en 9, onderdeel Visie blijkt een grote belangstelling voor het nader uitwerken van de relatie beleid en toezicht. Tijdens de pressure cooker sessie zelf en de afsluitende dag werd steeds duidelijker dat eigenlijk elke inspectie grote belangstelling heeft voor het vraagstuk "hoe om te gaan als toezicht met de beleidsafdeling(en)". Wordt toezicht/ handhaving gestuurd door beleid? Wat betekent de onafhankelijkheid van de inspectie? In de discussie vormde zich een grote eenheid om dit vraagstuk gezamenlijk aan te pakken.

Observatie 3.5: **Het lijkt wenselijk met alle inspecties samen een protocol te ontwerpen om de verhoudingen tussen beleid en toezicht vast te leggen**.



3.6 Leerpunten en conclusies bij visie, visievorming en sturing

Leerpunt 3.0 Relatie Beleid en Toezicht

Leerdonor: IWI

Vragende inspecties: SodM, AI, IooV, VWA (en eigenlijk allen)

Alle inspecties hebben zoals blijkt uit de antwoorden op de vragen 4 en 9 onder Visie behoefte aan een duidelijke lijn als het gaat om de relatie beleid toezicht. Tijdens de pressure cooker week werd eens te meer duidelijk dat dit op dit moment een bron van zorg oplevert. Bij de presentaties voor de MT's werd dit onderwerp breed gedragen.

Tijdens de meerdaagse bijeenkomst zijn door de inspecties verder geen brede leerpunten op dit onderwerp gedefinieerd. De leerpunten zijn als **bijlage 3.1** opgenomen. Betekent dit dat er dan ook geen leermogelijkheden zijn? Naar onze mening niet. Uit de observaties blijken de grote onderlinge verschillen in visievorming, gebruik van mogelijkheden om data te verzamelen en de gevolgen van de KVOT. Vooral op dit laatste punt kan veel van elkaar geleerd worden. Immers de rode draad van compliance assistance t.a.v. gevolgen voor de werkwijze en houding en gedrag van de inspectiemedewerkers biedt uitstekende mogelijkheden om tijdens deze trajecten van elkaar te leren.

T.a.v. de inhoud van de visie en het proces van visievorming trekken wij de volgende conclusies:

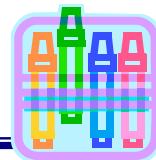
- ✚ Over het algemeen geldt dat de visies van de veertien inspecties al in grote mate voldeden aan de principes uit de kaderstellende visie. Vooral het begrip samenwerking leidt tot aanpassingen bij een aantal inspecties.
- ✚ Of het opgenomen hebben van de principes ook bijdraagt aan een meer uniforme gemeenschappelijke visie voor de veertien rijksinspecties is maar zeer de vraag. Uit de ontvangen samenvattingen van de inspecties blijkt dat er onderling grote verschillen zijn in de wijze waarop de zes principes zijn opgenomen of doorvertaald. Vooral houding en gedrag van de inspecteurs zijn aan verandering onderhevig, zo blijkt uit de reacties.
- ✚ Een rode draad die te herkennen is in de veranderingen is die van de verschuiving van toezicht naar compliance assistance. Inspecties als de AID, VI, AT, IooV, VWA en IGZ geven expliciet aan daarmee bezig te zijn.
- ✚ Tijdens de meerdaagse bijeenkomst is gemeld dat de aanpassing aan de KvoT meer een cosmetische dan een inhoudelijke is geweest. Tegelijk ook wordt aangegeven dat de visies bij een aantal inspecties niet 'leven' op de werkvloer. De veranderingen die door de inspecties zelf worden genoemd als gevolg van het aanpassen van de eigen visie zijn zeker niet cosmetisch te noemen.
- ✚ Het proces van visievorming lijkt meer en meer een open en vooral gedeeld proces te worden. Inspecties als de AT, IJZ en VI zoeken met diverse belanghebbenden de interactie (VI niet de medewerkers) in het proces van het formuleren van een eigen visie. De IGK doet dit juist weer niet. Ook de IGZ en SodM lijken vooral een autonoom proces van visieformulering te kennen.

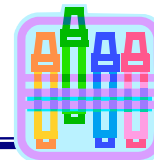
3.7 Aanbevelingen bij visie, visievorming en sturing

T.a.v. visie en visievorming komen wij op basis van de observaties tot de volgende aanbevelingen:

1. **Breng het bovenstaande onder de aandacht van de werkgroep competentie management en cultuur.** De werkgroep buigt zich onder de verantwoordelijkheid van de Inspectieraad over vraagstukken die nauwe relaties hebben met de gevolgen van het toepassen van de visies bij de inspecties a.g.v. de aanpassing aan de KvoT. Het gaat hierbij met name om de competentie die nodig zijn bij compliance assistance en vooral ook de wegen die bewandeld kunnen worden bij het daadwerkelijk realiseren van andere culturen bij de inspecties. De werkgroep kan in dit kader een enorme impuls geven aan leerprocessen maar ook bijdragen aan de ontwikkeling van nieuwe kennis op deze gebieden. In het 2^e kwartaal van 2007 zou een workshop met leden van beide werkgroepen en vertegenwoordigers uit de inspecties georganiseerd kunnen worden met bijvoorbeeld als thema "Nieuwe visies in lijn het nieuwe inspecteren" of "Het nieuwe inspecteren op de werkvloer en de concretisering van de visie naar de praktijk".

2. Uit de observaties blijkt dat veel inspecties in 2008/2009 een nieuwe aangepaste visie zullen opleveren. Juist nu lijkt het voor de inspecties, ingedeeld naar soorten van toezicht, gewenst om op basis van de KvoT **een gemeenschappelijke visie op nalevings-toezicht, een visie op uitvoeringstoezicht en een visie op interbestuurlijk toezicht** op te stellen. Dit als gemeenschappelijke visie t.a.v. deze vormen van toezicht binnen de nationale en internationale context. Op deze wijze kan bereikt worden dat de KvoT verder geoperationaliseerd wordt naar soorten toezicht en van daaruit meer een gerichte vertaling kan plaatsvinden naar de individuele inspecties. Om dit te realiseren kan gestart worden met een kleine managementwerkgroep. De output van deze werkgroep kan dienen als input voor de nieuwe visies bij de inspecties. De werkgroep zou bijv. in 2007 3-4 werkbijeenkomsten kunnen beleggen en eind 2007 een gemeenschappelijke visie kunnen presenteren aan de Inspectieraad.





4 Kwaliteitsvoorzieningen bij de Rijksinspecties

4.1 Inleiding

Begin 2006 is verslag gedaan over een aantal kwaliteitsvoorzieningen bij de rijksinspecties: klachtenregistraties, afnemerstevredenheid, uniformiteit bij het tot stand komen van producten en diensten en het doorvoeren van verbeteringen. Het beeld dat toen naar voren kwam is samengevat als volgt:

	Indicator Klachten	Indicator Tevredenheid	Indicator Uniformiteit	Indicator Verbeterspiraal
IGZ	Oranje	Oranje	Oranje	Oranje
IJZ	Rood	Rood	Rood	Groen
AID	Groen	Rood	Groen	Rood
IVW	Oranje	Rood	Oranje	Rood
SodM	Groen	Groen	Groen	Groen
AI	Oranje	Oranje	Oranje	Oranje
IWI	Rood	Oranje	Oranje	Groen
IOOV	Rood	Oranje	Rood	Groen
VI	Oranje	Oranje	Oranje	Oranje
IvhO	Groen	Groen	Groen	Oranje
VWA	Oranje	Rood	Groen	Oranje



In het overzicht zijn geen kwantitatieve gegevens of cijfers opgenomen. De projectgroep heeft met zogenoemde stoplichtkleuren gewerkt. De kleur groen is toegekend indien de inspectie op dat punt bij de drie hoogste scores hoort. De kleur oranje is toegekend indien de inspectie op dat punt tot de middelste vijf scores hoort en de kleur rood is toegekend als de inspectie tot de laagste drie scores op dat punt hoort. Wit indien er geen gegevens beschikbaar zijn. De Egl, AT en IGK hebben niet meegedaan aan de eerste ronde van de benchmark. Het onderwerp kwaliteitsvoorzieningen is in de tweede ronde niet meer (uitvoerig) aan de orde gekomen. Kwaliteitsmanagement en kwaliteitszorg zijn evenwel onderwerpen die 'leven' bij veel inspecties. Zowel de inspecties die al beschikken over een werkzaam en geïmplementeerd kwaliteitssysteem als de inspecties die nog niet zo ver zijn willen allen een 'doorstart' maken naar volgende fasen van ontwikkeling, professionalisering en verbetering van de kwaliteit. Inspectiemedewerkers hebben dan ook ruim gebruik gemaakt van de diverse gelegenheden om hun nieuwsgierigheid op dit vlak kenbaar te maken en leerpunten te definiëren. De leerpunten staan in het onderstaande kort beschreven.

4.2 Leerpunten bij kwaliteitssystemen

Leerpunt 4.1: Kwaliteitssysteem voor borging van inspectiewerkzaamheden



Leerdonoren: SodM, AI, AID, IWI, IvhO
Vragende inspecties: IJZ, Egl.

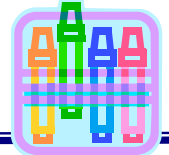
Een onderdeel bij kwaliteitsborging is de interne kwaliteit van het werk van toezichtmedewerkers. Is het logisch dat een inspecteur met deze feiten komt tot die conclusie? In een aantal gevallen zijn daar bij inspecties al oplossingen bedacht die goed blijken te werken. Het gaat dan om de interne toets op werk van de eigen medewerkers. Praktische vormen die gebruikt worden zijn:

-  Intervisie (bij de AI/ IWI);
-  1 % herbeoordeling van het werk door collega's (bij de AID),

AID

Binnen de AID vindt sturing plaats via producten, standaarden en op het inspectieproces. Sturing op het inspectieproces draagt relatief weinig bij aan de sturing op de inspecteur, dit gebeurt vooral via sturing op de producten en standaarden. Dit lijkt enigszins in tegenspraak met elkaar. De aansturing van de kenniswerkers/inspecteurs staat niet beschreven in een raadpleegbaar document. Hoewel specialisten werken bij de AID zijn dit niet tot een bijzondere beroepsgroep behorende personen. Om controlewerkzaamheden te mogen verrichten, moeten zij echter wel de status van Bijzonder Opsporingsambtenaar (BOA AID) hebben (d.m.v.) opleiding en behouden (d.m.v. verplichte her- en bijscholing).

-  Interbeoordelaars-betrouwbaarheids onderzoek, waarbij collega's het werk onder elkaar beoordelen (bij de IvhO).
-  Beoordeling inspectierapporten door ander kantoor (bij de VI)



Veel inspecties kijken hebben aangegeven meer praktijkinformatie te willen hebben over deze borgingsmethoden dan wel deze zelf ook te willen gaan implementeren.

Leerpunt 4.2: Interne audits

Leerdonoren: IvhO, VWA, AID
Vragende inspecties: IGZ, IVW, AI, IWI, VI

Hoe kunnen eigen inspecteurs, na een gerichte opleiding voor auditor bijdragen aan het op gang brengen van een leerproces binnen de organisatie? Aan welke voorwaarden dienen de auditors te voldoen, welke opleiding wordt ingezet. Wat is de samenhang met certificering en accreditatie als toezichtinstrumenten? Interne auditing, mits op een juiste wijze toegepast, blijkt een sterk instrument te zijn bij het streven naar voortdurende verbetering en ontwikkeling van de inspecties. Vooral de IvhO heeft de afgelopen jaren intensief geïnvesteerd in interne audits, de eerste positieve resultaten worden nu duidelijk zichtbaar.

AID

Praktische sturing is wel omschreven en gebaseerd op administratieve omschrijvingen (AO's) en vastgelegde werkprocedures. In de praktijk is er een spanningsveld tussen de 'papierprocedure' en de feitelijke aansturing en uitvoering van het werk. De AO's worden door medewerkers en controleurs vaak als knellend ervaren.

Leerpunt 4.3: Kwaliteitsorganisatie

Leerdonor: IVW
Vragende inspecties: IGZ, EGI

Hoe is de kwaliteitsborging in de organisatiestructuur ondergebracht? Centraal of decentraal en met of zonder stafmedewerkers? Hoe draagt dit bij aan de kwaliteitsverbetering? Vragen die spelen bij het opzetten en inrichten van een kwaliteitsorganisatie. De inspecties die actief aan de slag zijn met het opzetten van een eigen kwaliteitssysteem kunnen daarbij een vliegende start maken door kennis te nemen van de specifieke ervaringen van de leerdonoren.

Leerpunt 4.4 MAVIM of PROTOS gebruiken voor AO

Leerdonoren: IvhO, AT, AI
Vragende inspecties: IGZ, IWI, IGK, SodM

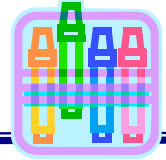
Bij beide leerdonoren zijn geautomatiseerde hulpmiddelen in gebruik voor het vastleggen, beheren en distribueren van documentatie op het gebied van de administratieve organisatie (werkbeschrijvingen, protocollen, handleidingen, etc.). Door gebruik van inter- of intranettechnologie is de documentatie (en de daarin vastgelegde kennis) direct beschikbaar voor alle inspecteurs, is (versie-)beheer veel eenvoudiger en actualiteit beter te garanderen. Door als inspecties gezamenlijk te investeren in de verdere ontwikkeling en gebruik van tools op het gebied van kwaliteitsmanagement wordt tevens geïnvesteerd in eenvoudigere samenwerking tussen de inspecties. Het gebruik van tools is ook in de 1^{ste} ronde aan de orde geweest. Voorgesteld daar is te komen tot een gebruikersoverleg als start voor een uitwisseling van inhoudelijke ervaringen. Het voorstel zal t.z.t. terug komen in het nader op te stellen verbeterplan.

4.3 Conclusies en aanbevelingen t.a.v. kwaliteitsmanagement

Kwaliteitsmanagement heeft geen onderdeel uitgemaakt van de 2^e ronde van de BRI. Toch blijkt steeds weer de grote behoefte aan uitwisseling van kennis en ervaring op dit terrein. Goede voorbeelden uit de praktijk blijken ook steeds weer aanwezig. Binnen de groep van nalevingstoezicht zijn het vooral de AID en SodM, zo bleek uit de eerste ronde die op diverse onderwerpen als donor zouden kunnen optreden. Binnen de groep van uitvoeringstoezicht is dit de IvhO. De leerpunten die door de deelnemers op t.a.v. kwaliteitsmanagement zijn geformuleerd lijken meer met universele kwaliteitsmanagementvraagstukken van doen te hebben dan dat zij specifiek behoren tot een soort toezicht.

N.a.v. de eerste ronde van de benchmark is een aantal aanbevelingen gedaan. Op hoofdlijnen kwamen deze neer op het volgende:

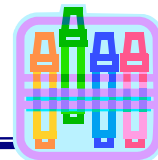
- ✚ Werk in gezamenlijkheid een procedure uit voor de afhandeling van klachten. Maak hierbij gebruik van de leermatrix voor klachten en de daar genoemde leerdonoren.
- ✚ Werk voor de kleinere inspecties een gezamenlijk afnemertevredenheidsonderzoek uit. Dit kan veel tijd, geld en energie besparen. De mogelijkheden van gebruik van internet zoals door de SodM worden gebruikt kunnen daarin meegenomen worden.
- ✚ Stel een werkgroep in die de mogelijkheden verkent om het beschrijven en beheren van procesbeschrijvingen via MAVIM en inter- en intranet te laten verlopen.

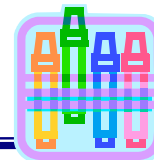


- ✚ Start met het uitvoeren van audits bij elkaar. Auditplannen kunnen de basis vormen voor samenwerking en uitwisseling van kennis en ervaringen.
- ✚ Verken de mogelijkheden van samenwerking ook in de ondersteunende processen. Wij zien goede mogelijkheden voor samenwerking en noemen de volgende: het opstellen van een klachtenprocedure, het opstellen van een vragenlijst voor een afnemertevredenheidsonderzoek, het samen uitvoeren van dergelijke onderzoeken, het gezamenlijke werken met MAVIM voor procesbeschrijvingen en daarbij samenwerken, het bij elkaar uitvoeren van audits en/of second opinions, het samen uitwerken van een outline voor een jaarplan en jaarverslag, etc.

Alle adviezen blijken nog steeds actueel te zijn. Voorgesteld wordt dan ook om:

1. Besluitvorming uit de Inspectieraad van t.a.v. het opstellen van een klachtenprocedure en het gezamenlijk uitwerken van afnemertevredenheidsonderzoeken opnieuw te bevestigen en vanuit de Inspectieraad aan de BRI opdracht te verstrekken dit te realiseren in 2007.
2. In samenspraak met de werkgroep ICT een gebruikersoverleg MAVIM op te starten. Mogelijk dat 1 van de vragen inspecties zou willen optreden als moreel sponsor en aanspreekpunt voor dit leerpunt. Vanuit de BRI kan het oprichten van dit platform worden gefaciliteerd.
3. I.o.m. contactpersonen bij de leerdonoren en vragende organisaties kan gekomen worden tot een leer- en uitwisselingsplan gericht op kwaliteitszorg en kwaliteitsmanagement.
4. Maak op basis van de samenwerking tussen de inspecties die nu in de praktijk wordt gerealiseerd binnen de domeinen voor de 2^e helft van 2007 en 2008 een inter-inspectie auditplan. In het plan wordt bijv. voorzien in het uitvoeren van twee audits gedurende een periode van 18 maanden binnen de samenwerkingsverbanden. De audits worden uitgevoerd door auditkoppels afkomstig uit de deelnemende inspecties. In de periode wordt 3 keer een auditrapportage opgesteld met daarin de belangrijkste bevindingen, verworven inzichten en mogelijkheden voor verbeterde samenwerking. De auditrapportage kunnen indien gewenst aangeboden worden aan de Inspectieraad. Door bij elkaar audits uit te voeren ontstaan uitwisselingsprocessen t.a.v. het afnemen van audits en kunnen, indien gewenst, de eigen auditwerkwijzen daarop gewijzigd worden. De auditoren beschikken dan tevens over de kennis en kennisen om de wijzigingen gericht door te voeren (i.o.m het management). Vanuit de BRI zou het opstellen van het gemeenschappelijke inter-inspectie auditplan verzorgd kunnen worden. Mogelijk wordt daarbij samengewerkt met de directie ET.





5 Leren en Innoveren binnen de Rijksinspecties

Het onderwerp leren en innoveren heeft de projectgroep uiteen gelegd in de wijze waarop de inspecties daar met hun individuele inspecteurs mee omgaan (par. 5.1 t/m 5.6) en de wijze waarop de inspecties als collectief leren en innoveren (par. 5.7 t/m 5.9). In paragraaf 5.10 staan aanbevelingen voor beide aandachtsgebieden.

5.1 Aandacht voor en sturing van de professional

Het IG-beraad heeft als een van de centrale leervragen meegegeven "hoe de professionalisering van de inspectiecapaciteit verder versneld kan plaatsvinden?". Deze vraag dient enerzijds geplaatst te worden in de context van de ontwikkelingen waar de inspecties mee te maken hebben, anderzijds is onderscheid noodzakelijk tussen 'de' professionaliteit van de individuele inspecteur en 'de' professionaliteit van het optreden van de inspecties. In dit hoofdstuk maken we expliciet onderscheid tussen leren door de professional (individueel leren) en door de inspectie (organisatieleren). De vragen uit de vragenlijst over sturing (23 in totaal) worden in samenhang behandeld met de vragen over leren en innoveren (38 in totaal).

Leren, professionaliseren en ontwikkelen plaatsen we nadrukkelijk tegen de achtergrond van ontwikkelingen en vraagstukken waar de inspecties nu voor staan. In [bijlage 5.1](#) is een beschrijving op hoofdlijnen gegeven van die ontwikkelingen. Het voert te ver om in de context van dit rapport een uitgebreide verhandeling te geven over de vraag wat een professional is, waaruit professionaliteit bestaat en of de inspecteur als professional aangemerkt kan worden. Voor de beantwoording van de leervraag van de Inspectieraad kunnen echter wel enkele praktische handvatten worden geboden, waarbij als uitgangspunt wordt gehanteerd dat de inspecteur inderdaad beschouwd kan worden als een professional. Kernbegrippen in deze context vormen:

- ✚ de kennis en vaardigheden van de inspecteur,
- ✚ de relatieve autonomie van de inspecteur, cq. sturing op de inspecteur en
- ✚ de fundamentele waarden en overtuigingen van de inspecteur.

5.2 Werken aan de ontwikkeling van individuele kennis en vaardigheden

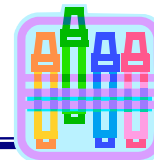
Waar het gaat om de kennis en vaardigheden is het doorgaans het minst problematisch om te onderscheiden waar deze wijziging of aanvulling behoort. Alle inspecties investeren in het op peil houden van het kennis- of vaardighedeniveau van hun mensen met opleidingen en/of trainingen. De opleidingsinspanning hangt nauw samen met de eisen die de wet en regelgeving stelt aan de deskundigheid van de inspecteur. Doorgaans zijn budgettaire beperkingen en de werkdruk bepalende factoren voor de snelheid waarmee inspecties de professionaliteit in dit opzicht kunnen verbeteren.

	Maakt hiervoor tijd/middelen vrij en reserveert hiervoor in % van de loonsom:	
VI	10 mandagen per jaar	0,5 %
IvhO	Standaard 10 dagen scholing per fte (aangevuld met sectorale bijeenkomsten en kantoorconferenties)	0,8 %
IVW	Budget ca. 1,7 miljoen; aantal opleidingsdagen per medewerker is niet gedefinieerd.	1,5 %
IGZ	5 dagen externe scholing of bezoeken congressen. Interne opleidingen zijn verplicht, duur wisselt per functie	1,6 %
AT	standaard 5 dagen per medewerker, naast de reguliere interne opleidingen.	1,6 %
AI	Conform SZW-beleid; in afstemming tussen medewerker en leidinggevende	2,0 %
IJZ	Geen geormerkt geld of dagen	2,0 %
IOOV	Hiervoor geldt de BZK-normering.	2,0 %
VWA	Budget ca. € 2 miljoen; gemiddeld 4 opleidingsdagen per medewerker	2,0 %
SodM	4300 uren opleiding op totaal van 79.000 uren; budget: 1.800 euro per medewerker	2,4 %
IWI	De inspectie reserveert 3% van de loonsom voor opleidingen en trainingen	3,0 %
AID	Is niet vastgelegd. Arar is leidend	4,3 %
Egl	niet exact becijferd, maar gemiddeld een a twee dagen per maand per inspecteur	5,0 %
IGK	In principe wordt 6% van de Loonsom besteed aan opleidingen.	6,0 %

Bron bureau benchmark, gegevens 2004 voor die deelnemers

Observatie 5.0: **Toezicht houden is een kennisintensieve taak, en kennis is in veel gevallen vluchtig.** De inspecties onderkennen allen de noodzaak om blijvend te investeren in de medewerkers. Er is veel aandacht voor individuele ontwikkeling en groei in kennis en ervaring.

De belangrijkste belemmering die in dit opzicht speelt, komt voor bij de kleinere inspecties voor wie het vanwege de beperkte schaalgrootte vaak niet mogelijk is om opleidingen in te kopen die 'op maat gesneden' zijn. Het aanbod aan opleidingen waarop open inschrijving mogelijk is in de commerciële sector, sluiten lang niet altijd optimaal aan bij de leerdoelen van deze inspecties. De grotere inspecties lijken daar meer mogelijkheden toe te hebben dan de kleinere inspecties. De Samenwerkende Inspectie Academie voorziet in deze behoefte, de bekendheid met de academie is echter te beperkt.



Observatie 5.1 **De Samenwerkende Inspectie Academie geniet (te) weinig bekendheid.**

Uit de pressure cooker bleek ongenoegen over de effectiviteit van de opleidingen en trainingen aan de inspecteurs. Dit signaal is verder tijdens de bespreking niet uitgediept. Mogelijkerwijs heeft geuite zorg te maken met de moeite om de brug te slaan tussen theorie en praktijk, waardoor verwachte effecten van een opleiding uitblijven. Een andere mogelijke oorzaak is dat een inspectie nog kan winnen in het expliciteren van de verwachte bijdrage van een opleiding aan de kwaliteit van het werk van de inspecteur. Deze bijdrage zou in termen van waarneembare verandering in het gedrag van een inspecteur of meetbare kwaliteitsverbetering van de producten geformuleerd kunnen worden. De formulering van deze verandering of verbetering kan dan betrokken worden bij de opdracht aan het opleidingsinstituut of bij de selectie van de opleiding.

Observatie 5.2: **De effectiviteit van opleidingen wordt niet gemeten, het gevoel daarbij is negatief.**

5.3 Autonomie van de professional en sturing

Veel inspecties vinden nog altijd 'in het veld' plaats. Hier is het maar beperkt mogelijk directe sturing (instructie) te geven. De inspecteur zal ter plekke tijdens de inspectie beslissingen moeten nemen en beoordelingen moeten maken die bepalend kunnen zijn voor het succes of effect van de inspectie. De autonomie van de professional in combinatie met sturing van de professional zijn hier bepalend. Tegelijk ook kan deze vrijheid nooit onbegrensd zijn, er is altijd sprake van vrijheid in gebondenheid. Hoe ver kan de vrijheid reiken, of hoe ver moet de gebondenheid gaan om een situatie te realiseren waarbinnen de professional zich nog goed kan ontplooiën en waarbij de inspectie als geheel nog rechtsgelijk en voorspelbaar is in haar handelen?

Sturing op professionals kan onderscheiden worden in een aantal sturingsgebieden (vragen 1 en 4 uit sturing). Het gebruik van verschillende sturingsgebieden en de mate waarin de sturingsgebieden in hun onderlinge samenhang worden gebruikt geeft een beeld van de wijze waarop een inspectie sturing geeft aan de professional in het primaire proces. In **bijlage 5.2** zijn de sturingsgebieden kort nader omschreven. De inspecties zijn bevraagd op hun inzet van elementen uit dit sturingsrepertoire. Op de vraag of de inspecties de wijze van aansturing beschreven hebben in een raadpleegbaar document (vraag 2) geven op **drie na alle** inspecties aan dat zij over een dergelijk document beschikken. Bij de nadere beschrijving blijkt dat zij daarbij overwegend verwijzen naar stukken die de planning & control cyclus beschrijven, althans daar deel van uitmaken (jaarplannen, etc.). **Slechts enkele** inspecties hebben hun sturingsfilosofie in een beleidsdocument vastgelegd. Op die drie zelfde uitzonderingen na evalueren alle inspecties deze sturingsfilosofie. Op de vraag naar de periodiciteit van deze evaluatie geven er vier aan dat zij dat jaarlijks doen. Vijf geven aan dat zij daarvoor geen vaste periodiciteit hanteren. AT geeft aan dit ca. 1-1,5 jaar na de reorganisatie te zullen doen.

In **bijlage 5.3** is een overzicht van het gebruik van de sturingsgebieden opgenomen. Zoals blijkt hanteren de inspecties een gevarieerd sturingsrepertoire waar het de inspecteurs betreft. Ingedeeld naar aantallen sturingsgebieden zijn de inspecties als volgt ingedeeld:

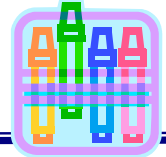
	AI, Egl, VWA	IGZ, IWI	IvhO, VI, AT	IGK, IOOV, SodM	IJZ, IVW	AID
Aantal Sturingsgebieden	9	8	7	5	4	3

Verder blijkt dat de sturing met behulp van de eisen die aan de producten worden gesteld erg vaak gehanteerd wordt. Outputsturing is dus een bekend fenomeen in inspectieland. Dit beeld wordt bevestigd uit de eerdere waarneming waarbij gesteld is dat er vooral normen zijn voor de kwaliteit van de rapporten (ook output).

Observatie 5.3: **Sturing op resultaten, output, vindt na het sturen op producten het vaakst plaats.** Dit beeld bevestigt de eerdere waarneming t.a.v. de coördinatiemechanismen en het gebruik van normen.

Bij de sturing met behulp van de producten valt op dat bij veel inspecties de outputspecificaties onderdeel uitmaken van de standaarden (procedures, werkinstructies, handboeken, etc.) en normen. Sturing op output en standaardisering vormt een dominante sturingsmix. Voor de inspecties die overwegend projectgestuurde werkzaamheden kennen (bijv. IWI, IJZ, SodM) maken de afspraken over de te leveren producten doorgaans ook onderdeel uit van de het projectplan. Verder geven enkele inspecties aan dat zij afspraken met de individuele inspecteurs maken, dan wel de prestaties persoonlijk bespreken (AI, IvhO, IVW, SodM, Egl).

Ook de sturing met behulp van de resultaten (effecten) van de inspecties vormt een belangrijk onderdeel van het sturingsrepertoire. Van de elf inspecties die aangaven de resultaten te betrekken in de sturing, gaven er zeven (Egl, IOOV, IvhO, IVW, IWI, SodM en VWA) aan een analyse te maken van het verband tussen het optreden van de inspecteur en de effecten die met zijn optreden werden beoogd. Al deze inspecties betrekken de uitkomsten van deze analyse ook bij de persoonlijke feedback die de inspecteur ontvangt. Deze inspecties brengen de doelen die de inspecties zich stellen op beleids-/institutioneel niveau en het gedrag van de inspecteur in het veld dus met elkaar in verband.



Aanvullend geldt dat de sturing m.b.v. competenties door veel inspecties wordt toegepast. Een competentie is een combinatie van kennis, vaardigheden, persoonskenmerken en motivatie die een inspecteur nodig heeft om succesvol te kunnen functioneren. Met de competentieprofielen kan een inspectie normen formuleren voor het feitelijke gedrag dat iemand laat zien als hij zijn functie uitoefent. Door over het vertoonde gedrag te praten, bijvoorbeeld tijdens een functioneringsgesprek, wordt de gewenste effectiviteit van dat gedrag zeer concreet gemaakt.

Competentiemanagement is ook aan de orde geweest in de bureaubenchmark. Hier bleek dat alle inspecties werken met competentie management. Acht van de elf (toen) deelnemende inspecties gaf aan tevens te werken met Persoonlijke Ontwikkelingsplannen. In de tweede ronde is de deelnemers gevraagd de vijf belangrijkste competenties te noemen die voor het werk van de inspecteur van belang zijn. Zoals blijkt uit de antwoorden, werken alle veertien inspecties met competentieprofielen (ook de twee inspecties die aangaven dat competenties niet gebruikt worden bij de sturing op de inspecteur). In [bijlage 5.4](#), zijn per inspectie de vijf belangrijkste competenties aangegeven. Opvallend zijn de overeenkomsten op de competenties: resultaatgerichtheid, samenwerken, analysevaardigheid, omgevingsbewustzijn en communiceren. Op deze competenties liggen dus mogelijkheden voor de inspecties om ook op de inhoud van deze vaardigheden van elkaar te leren. Daarbij kan gedacht worden aan de gehanteerde gedragskenmerken, de wijze van ontwikkeling en onderhoud van de vaardigheid en het beoordelen van de vaardigheid.

Observatie 5.4: Sturing op competenties wordt door veel inspecties toegepast. Opvallend hierbij zijn de overeenkomsten bij het benoemen van de vijf belangrijkste competenties per inspecties. Competenties die eruit springen zijn **resultaatgerichtheid, samenwerken, analysevaardigheid, omgevingsbewustzijn en communiceren**.

Onderlinge afstemming is eveneens een veel gehanteerd instrument dat bij de sturing van de inspecteur wordt ingezet. Uit de benchmarkgegevens komt naar voren dat inspecties een breed scala van methodes hanteren: werkoverleg, casusbesprekingen, intervisie, feedback-bijeenkomsten, etc. Bij het formuleren van de leerpunten is dit dan ook een instrument dat diverse malen genoemd is. Negen inspecties hanteren een vorm van vakoverleg voor binnen de inspectie onderscheiden inspectiedisciplines. Van deze inspecties maken er vijf gebruik van een gestructureerde vorm van bespreking van de ervaringen uit de praktijk om lering uit te trekken of als bijdrage aan de verbetering van de werkwijze (AI, Egl, IVW, IWI en SodM).

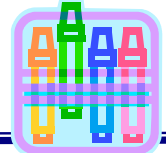
De sturing met behulp van de professionele normen en waarden komt relatief weinig voor in het sturingsrepertoire. Bij vier inspecties (IGZ, IVW, IWI en VWA) maken de professionele normen en waarden van de beroepsgroep wel deel uit van het sturingsrepertoire. Voorzover lidmaatschap van een professionele beroepsgroep al een relevante functie-eis is voor de inspectie, heeft dit mogelijk te maken met het feit dat een professional in dienst van een inspectie eerst en vooral een inspecteur is, en pas daarna een lid van een professionele beroepsgroep. Dit kan er toe bijdragen dat de professional/inspecteur de nodige afstand/onafhankelijkheid weet te bewaren indien hij of zij gevraagd wordt een oordeel te vellen over de prestaties van zijn of haar vakgenoten.

Naast het gebruik van sturingsgebieden is de inspecties ook gevraagd een opgave te doen van de relatieve waarde ervan (zie hiervoor ook [bijlage 5.3](#)). Nu blijkt de dominante bijdrage van outputsturing overduidelijk. Verder is de grote waarde die de inspecties hechten aan het gebruik van standaarden (procedures, werkprogramma's, handleidingen, etc.) opvallend. Dit komt overeen met de beantwoording op de vraag naar het dominante coördinatiemechanisme voor de sturing binnen de inspectie in het algemeen. De inspecties geven daar aan dat standaardisatie van de werkprocessen voor zes van de veertien inspecties het meest gehanteerde coördinatiemechanisme is. Sturing op het inspectieproces, dat inhoudelijk sterke overeenkomst vertoont met 'direct toezicht' als coördinatiemechanisme wordt zowel op het niveau van de gehele inspectie, als op het niveau van de inspecteur, niet of niet veel gehanteerd. Een soortgelijke conclusie valt te trekken waar het de sturing door onderlinge afstemming betreft. Op organisatieniveau scoort dit mechanisme op zijn hoogst dat deze 'in enige mate' wordt toegepast, als sturingsinstrument voor de individuele inspecteur scoren drie inspecties het als een belangrijk instrument.

Observatie 5.5 Sturing op organisatieniveau is consistent met sturing inspecteur. De sturing op organisatieniveau blijkt consistent met de sturing op het niveau van de inspecteur. Wat daarbij opvalt, is dat het allen sturingsmechanismen betreft, die zich relatief eenvoudig 'smart' laten uitdrukken. De sturingsmechanismen die zich bevinden aan de 'harde' kant van het spectrum aan sturingsinstrumenten (hard controls) dus. Instrumenten die meer een appèl doen op de 'zachte' kant van sturing drukken over het algemeen minder een stempel op de aansturing van de inspecteurs. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om houding (professional als dienstverlener) en elementen van intrinsieke motivatie (normen en waarden).

De inspecties zijn eveneens gevraagd of zij een beeld hebben van de effectiviteit van de door het gehanteerde sturingsinstrumenten. Drie inspecties gaven aan daar (nog) geen beeld van te hebben. De andere inspecties gaven in hun scores aan dat zij met name de sturing met behulp van de productspecificaties, de standaarden voor het werkproces en de gewenste resultaten van de inspectiewerkzaamheden beschouwen als het meest effectief. De dominante instrumenten worden dus eveneens als effectief in de aansturing van de inspecteur beschouwd.

Observatie 5.6: Sturing op de professional staat vooral in het teken van beheersing. De voorspelbaarheid van het individuele optreden neemt zo toe en daarmee neemt ook de onderlinge vergelijkbaarheid tussen verschillende producten/diensten toe. De sturing op de professional is consistent met de dominante coördinatiemechanismen voor de inspecties zelf. Het inspectiebelang



(voorspelbaar zijn, transparant zijn, rechtsgelijk willen handelen) is doorvertaald naar de wijze waarop de individuele professional wordt aangestuurd.

Het begrip kennismanagement staat voor het managen van informatie. Dit betreft de juiste kennis met de juiste hoeveelheid op de juiste plek en op het juiste tijdstip. Deze informatie zal ondersteunend voor het werken van de inspectie moeten zijn. Gebleken is uit de beantwoording van de vragen 2 t/m 6 bij Leren en innoveren en uit de interviews naar aanleiding van de beantwoording, dat in veel gevallen geen gebruik wordt gemaakt van een systematisch pakket een maatregelen, die het mogelijk maakt de juiste informatie te leveren.

Observatie 5.7: **Kennismanagement is niet volledig uitontwikkeld. Vooral door de vergrijzende populatie aan medewerkers is een zorgvuldige aanpak noodzakelijk.**

5.4 Leerpunten bij individuele professionalisering

Leerpunt 5.0: Planning en tijdschrijven (methode, instrumenten en regels).

Leerpunt mogelijk te combineren met Leerpunt 2.1

Leerdonoren: AT, IWI, VWA, IVW, SodM

Vragende inspecties: VI, IGZ, IvhO, IJZ, AID, IOOV, EGI

Diverse vragende inspecties zijn niet alleen geïnteresseerd in het instrument tijdschrijven als middel om inzicht te krijgen in de tijdsbesteding van de inspecteur, zij vragen ook naar de acceptatie van het instrument door de inspecteur en de bijdrage van het tijdschrijven aan de sturing op de professional. De samenhang de planning enerzijds en de realisatiegegevens die met behulp van tijdschrijverij kunnen worden bemachtigd is een onderwerp waar de inspecties de sturing op de efficiëntie hopen te kunnen verbeteren.

Leerpunt 5.1: Competentiemanagement

Leerdonoren: IooV, AI en VI

Vragende inspecties: SodM, IJZ, IGK en AT

Uit de verslagen van de interviews en de bijeenkomsten in oktober over competentie management blijkt dat de deelnemers vooral interesse tonen voor het instrument competentie management. Het definiëren van gewenste competenties en het opnemen van deze competenties in o.a. functiebeschrijvingen vormen op dit moment het 'hart' van competentie management. In de benchmark is niet gevraagd of er sprake is van goede ervaringen en geboekte resultaten met competentie management.

Het is ons overigens tijdens de interviews en bijeenkomsten opgevallen dat er een grote mate van onbekendheid is met de toenmalige werkgroep Competentiemanagement cq. de huidige werkgroep Opleidingen onder de vertegenwoordigers van de inspecties. De tussen- en/of eindproducten van deze werkgroep zijn veelal niet bekend op de werkvloer binnen de inspecties.

Leerpunt 5.2: Nieuwe Inspecteren

Leerdonor: AI en VI

Vragende inspecties: VWA, IGK

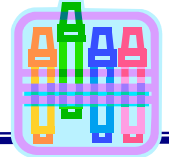
Diverse inspecties voeren een beleidswijziging door die zich laat kortweg laat samenvatten als 'van handhaven naar compliance assistance. De inspectie legt daarbij niet meer onverkort de nadruk op de (strafrechtelijke) handhaving van wet- en regelgeving, zij besteedt, in interactie met de burger of het bedrijf die de regels dient na te leven, minstens zo veel (of meer) aandacht aan de advisering en ondersteuning van het gedrag dat op naleving gericht is. Voor de inspecteur in het veld doet dit niet alleen een beroep op een ander gedragsrepertoire, het vraagt ook om een andere houding ten opzichte van de onder toezicht staande burgers en bedrijven. De Arbeidsinspectie heeft ter ondersteuning van deze beleidswijziging gedragstrainingen ontwikkeld voor de inspecteurs.

Leerpunt 5.3 Kennismanagement

Leerdonoren: AI, VI, IWI, IvhO,

Vragende inspecties: IGZ, IVW, IJZ, AT en SodM

Veel inspecties worstelen met probleem van het managen van de kennis. Hoe zorg je ervoor, dat de medewerkers in voldoende mate op de hoogte zijn van alle relevante informatie, nodig om onderzoeken/ inspecties op een kwalitatief niveau te doen. Gebleken is dat steeds meer ouderen die de dienst verlaten in onvoldoende mate kennis overgedragen hebben. Vele vormen zijn hierbij



denkbaar, zoals het opzetten van kenniskaarten, het systematisch vastleggen van relevante informatie, interview, vorming van 'mix groups', intercollegiale toetsing enz. O.a. de VI heeft al ervaring met het werken van kenniskaarten en de zogenoemde VI-werkwijzer.

5.5 Conclusies: individuele professionalisering

De professionaliteit van de inspecteur wordt voor een belangrijk deel bepaald door (vaak intrinsieke) waarden en overtuigingen die eigen zijn aan de vakmens die de inspecteur is. Deze waarden en overtuigingen vloeien voort uit de vakinhoudelijke achtergrond (beroepsgroep) en hangen meestal nauw samen met het domein waarin de inspectie werkzaam is (want: 'met dieven vang je dieven'). Ze vormen ook een sterke drijfveer achter het gedrag van een inspecteur. Naarmate een verandering in het inspectiewerk van de inspecteur meebrengt dat deze waarden en overtuigingen ter discussie komen te staan, of sterker nog, plaats moeten maken voor andere waarden en overtuigingen zal deze verandering ingrijpend en weerbarstig zijn. Voor veel inspecteurs is bijvoorbeeld de opdracht om niet langer vanuit wantrouwen, maar vanuit vertrouwen te handelen een opdracht die van hem of haar een fundamenteel andere benadering (paradigma) vraagt. In het jargon van de manager spreken we dan al snel van een 'cultuuromslag'.

Het is dus van groot belang dat de inspecties bij de invloed die zij willen uitoefenen op de professionaliteit alert te zijn op de vraag in hoeverre die waarden en overtuigingen aan de orde worden gesteld. Een gemiddelde opleiding of training grijpt doorgaans immers in op het *gedrag* van de inspecteur. Waar dit gedrag echter bepaald wordt door deze waarden en overtuigingen zal een dergelijke opleiding of training niet volstaan, als het gewenste gedrag waarop getraind wordt in feite gebaseerd is op andere aannames en beelden over, zeg maar, goed en kwaad. De kans is groot dat een dergelijke opleiding het niet haalt tot de praktijk of dat de inspecteur het nieuwe gedrag wel toepast, maar vanuit een houding van 'passief verzet'.

Als het gewenste gedrag inderdaad voortvloeit uit andere waarden en overtuigingen is discussie over de adopteerbaarheid van de andere, nieuwe waarden en overtuigingen met de inspecteurs, voorafgaand of tijdens aan een training of opleiding eigenlijk noodzakelijk.

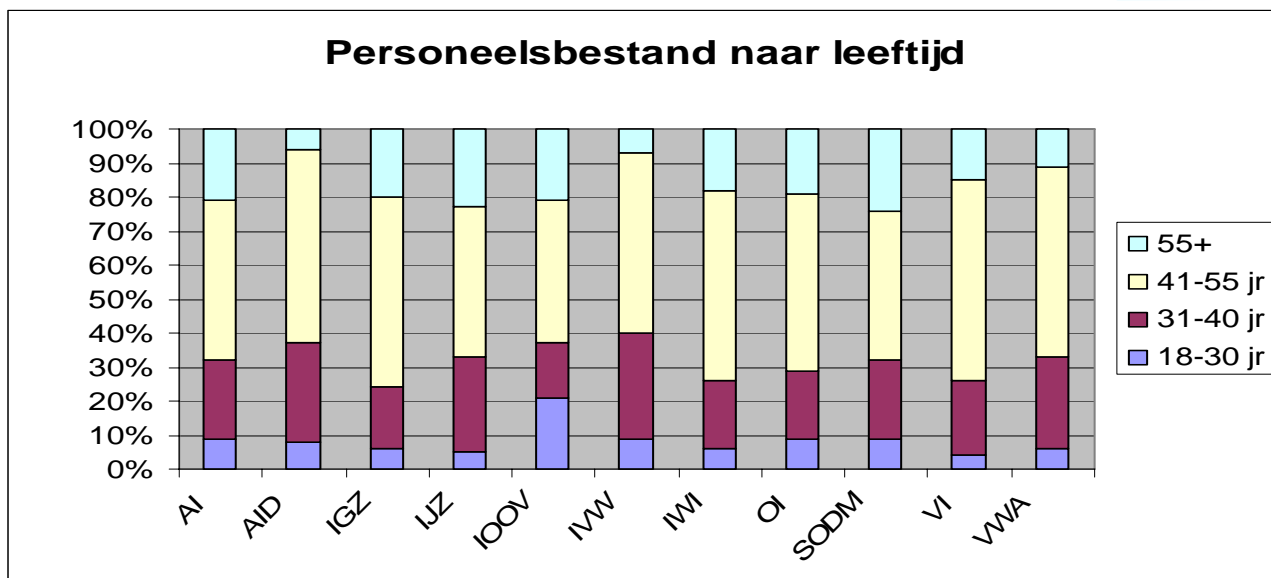
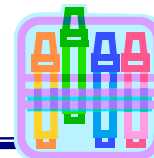
Omdat problemen doorgaans niet opgelost kunnen worden in de dezelfde omstandigheden, als waarin zij ontstaan zijn, is het voor inspecties die een dergelijke cultuuromslag wensen te bereiken, van groot belang de inspecteurs er bewust van te laten zijn dat de omstandigheden zó veranderd zijn dat ook voor hen verandering geboden is.

Hiermee is een belangrijk onderscheid bij versnelling van de professionalisering geïntroduceerd. Het onderscheid tussen **verbeteren en veranderen**. Het verschil tussen beide benaderingen is een wezenlijke. Bij verbetering blijven de geldende verwachtingen ten aanzien van de professional/inspecteur zoals die bijvoorbeeld zijn neergelegd in functiebeschrijvingen, competentieprofielen of productieafspraken in stand en gaat het om wegen te vinden om beter aan de normen te voldoen of om aan hogere normen te voldoen. Bij veranderen worden nieuwe, andere verwachtingen geformuleerd. Deze andere verwachtingen kunnen bijvoorbeeld een gevolg zijn van wijzigingen in de omstandigheden waaronder de inspecteur werkt. Het leerpunt dat de VWA, IGK en SodM formuleerden, om te leren van de Arbeidsinspectie hoe deze inspectie omgaat met 'het nieuwe inspecteren' is daarvan een aansprekend voorbeeld. De omslag die deze inspectie maakt van het inspecteren op regelconform handelen door bedrijven, naar de vraag of ze beleidsconform handelen vraagt van de inspecteur een andere werkwijze en een ander gedrag. De context voor het inspectiewerk is zo veranderd dat een verbetering van de 'traditionele' manier van inspecteren niet meer volstaat.

Voor de vraag naar instrumenten waarmee de professionaliteit van de inspecteur versneld kan worden is het onderscheid tussen verbeteren en veranderen essentieel. Instrumenten die naar hun aard alleen binnen de geldende kaders bijdragen aan verbetering zullen niet (zonder meer) bijdragen aan de professionalisering als deze in wezen een verandering vergt. Het is daarom van groot belang dat de inspectie bij de inzet van de instrumenten zich afvraagt of de professionalisering die men verwacht er één is die is ingegeven door een noodzakelijke verandering in basale principes die aan het inspectiewerk ten grondslag liggen. Zo zal de inzet van een instrument als interne audits of een kwaliteitstelsel voor borging inspectiewerkzaamheden op zich een inspectie handvaten bieden voor verbetering binnen reeds geldende kaders. Reflectie op de uitkomsten van uitgevoerde audits of de te borgen kwaliteit kunnen aanleiding geven tot het inzicht dat de kaders herzien moeten worden, maar zijn daartoe strikt genomen niet noodzakelijk.

Bezinning op de inhoud van de professionaliteit is dus een belangrijke voorwaarde voor toegevoegde waarde van de geselecteerde leerpunten. Is de professie aan verbetering toe? Of aan verandering?

Zoals vermeld zijn (vaak intrinsieke) waarden en overtuigingen van de vakmens die de inspecteur is bepalend zijn professionaliteit. Het tempo waarin deze waarden en overtuigingen beïnvloedbaar zijn is hierboven in zijn algemeenheid eveneens kort beschreven. Uit de bureaubenchmark blijkt dat de gemiddelde leeftijd van het personeel van de inspecties redelijk hoog is. Onderstaande grafiek geeft een beeld van de het personeel in leeftijdscategorieën.



Op basis van deze gegevens is de veronderstelling denkbaar dat de inspecteur die werkt bij een van de deelnemende inspecties 'al een tijdje meedraait', het nodige gezien heeft en een leeftijd heeft waarop hij of zij zijn basale, professionele waarden en overtuigingen niet zonder meer verlaten zal. Natuurlijk is dit een erg generaliserende en daarmee hachelijke uitspraak. Niettemin lijkt het van gezond verstand te getuigen, de ambitie waarmee de professionalisering van de inspecteur *versneld* kan worden, af te zetten tegen de vraag hoezeer de waarden en overtuigingen van de inspecteur ter discussie komen te staan en hoe deze waarden en overtuigingen succesvol beïnvloed kunnen worden.

Observatie 5.8: **Van verbetering naar verandering t.b.v. professionalisering.** Wij hebben de indruk dat de aandacht voor versnelling van de individuele professionalisering de afgelopen periode vooral inhoud heeft gekregen via verbetering van het optreden de individuele professional. Meer en meer worden interventies toegepast op ook het veranderen van het optreden van de individuele professional (o.a. het nieuwe inspecteren). Veranderen vraagt meer tijd, doorlooptijd en aandacht dan verbeteren (daar is meer sprake van quick wins en mogelijk laaghangend fruit). Als hierbij ook de hoge gemiddelde leeftijd wordt betrokken van 'het' inspectiepersoneel komt de vraag naar boven in hoeverre versnelling van de professionalisering op dit moment mogelijk is.

5.6 Organisatieleren en innovatie

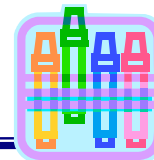
Uit het bovenstaande wordt duidelijk dat de inspecties op diverse terreinen bezig zijn te investeren in hun belangrijkste kapitaal: de professional. Echter de persoonlijke ontwikkeling van individuen is geen garantie voor de ontwikkeling van de inspecties als organisatie. Het onderscheid tussen individueel leren en organisatieleren speelt hier nadrukkelijk een rol. Management en bestuur van inspectie kunnen er niet van uitgaan dat als er sprake is van persoonlijke ontwikkeling er automatisch ook sprake is van organisatieleren. Organisatieleren vraagt continue aandacht van het management.

Organisaties proberen zich continu te verbeteren, zo ook de inspecties. Dit gaat op verschillende manieren en onder verschillende benamingen: leren, veranderen, professionaliseren, kwaliteitsmanagement, kwaliteitszorg enz. De laatste serie vragen van de benchmark gaat over welke wijze de inspecties het lerend vermogen van de organisatie ontwikkelen. Alle inspecties hebben "ontwikkelen van het lerend vermogen" nadrukkelijk op de agenda staan. Ze zijn het volledig eens (AT, IGK, IOOV, IWI, SdoM, VWA) of deels eens (AI, AID, Egl, IGZ, IvhO, VI) met de stelling dat er tijd en gelegenheid is om te leren, om verbindingen te maken en in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. Het verschilt per inspectie op welke wijze dit gebeurt.

Organisatieleren kan gezien worden als het voortdurend opdoen van concrete ervaringen. Dit kan tijdens het werk, buiten het werk en in bijv. trainingen en cursussen. De inspecties is gevraagd naar de mate waarin leren op deze wijze plaatsvindt.

- De inspectie leert het liefst door zelf te ervaren;
- Leren binnen een inspectie vindt vooral binnen opleidingen en trainingen plaats

	SodM	VWA	AI	IvW	IGZ	AT	VI	AID	IJZ	IWI	IvhO	Egl	IGK	Ioov
Zelf ervaren	O	DE	DE	E	DO	DO	DE	DE	DE	DE	DE	E	DO	DE
Opleidingen	O	DE	DE	DO	E	DE	DO	DO	DE	DO	DO	E	DO	DE



(DE= Deels eens, DO = Deels Oneens, E = Volledig Eens, O = Volledig Oneens)

De Egl geeft als enige inspectie aan het volledig eens te zijn met beide stellingen, de SoDM is het juist met beide stellingen niet eens. Een voorbeeld van leren uit ervaring (learning by doing) is training on the job. Bij een aantal inspecties wordt dit toegepast (AI, AT, IGK, en IOOV, IVW, VI, SodM). Binnen de IOOV gebeurt dit door junior inspecteurs 'mee' te laten doen met senior inspecteurs, maar ook door generalisten en specialisten te laten samenwerken. Bij het inwerktraject van nieuwe mensen zijn er drie functionarissen actief: de leidinggevende, een inwerkcollega, en een mentor. De IVW koppelt nieuwe inspecteurs aan seniorinspecteurs en lopen stage binnen de sector. Bij SodM hebben inspecteurs hebben stage gelopen bij collega organisaties in buitenland (GB/D/N) en bij de AI. Andere voorbeelden uit de praktijk zijn:

- ✚ Het bevorderen van interne mobiliteit (bij de IWI)
- ✚ Intervisies en coaching (bij de VI)
- ✚ AT heeft een leertraject in ontwikkeling dat gericht is op de rol van de moderne inspecteur (ven regel- naar beleidsconformiteit)
- ✚ IVW werkt met feedbackloops binnen het unitoverleg. Dit zou ook persoonsgericht moeten plaats vinden (gedrag en persoonlijke effectiviteit op de werkplek) maar dit is lastig en confronterend. Hier is wel mee geëxperimenteerd.
- ✚ Ook IJZ werkt met feedback van collega's.

Door concrete ervaringen te overdenken, te kijken of ze nieuw zijn en zo ja of ze in verband te brengen zijn met oude ervaringen kunnen inspecties ook leren. Stellingen die hierop betrekking hebben zijn:

- ✚ De inspectie registreert fouten met het doel deze om te zetten naar leermomenten
- ✚ De inspectie registreert klachten met het doel deze om te zetten naar leermomenten
- ✚ De inspectie evalueert of gedefinieerde competenties nog actueel zijn

	AI	AID	AT	Egl	IGK	IGZ	IJZ	looV	IvhO	IVW	IWI	SodM	VI	VWA
Fouten	E	O	DE	DE	DO	O	DE	DE	O	O	DE	E	DO	DO
Klachten	E	E	E	E	O	O	DE	E	DO	DE	DE	E	DE	DE
Competenties	DE	O	E	DO	DE	DE	E	E	DO	DE	E	DE	E	E

(DE= Deels eens, DO = Deels Oneens, E = Volledig Eens, O = Volledig Oneens)

Uit de vragenlijsten en de interviews is naar voren gekomen dat ook als fouten en klachten geregistreerd worden, het lastig is om ze naar leermomenten om te zetten. Een uitzondering is hier de SoDM.

Opvallend is de 'hoge' score 'eens' bij de stelling over competenties. Dit omdat competentie management bij veel inspecties relatief nieuw is. Dit zou kunnen verklaren dat er juist nu ook veel aandacht is voor tussentijdse evaluaties. Anderzijds is het werken met competenties vooral als leerinstrument ook een kwestie van lange adem. Snel evalueren en dus eigenlijk reflecteren is dan lastig. Voorbeelden van reflectie die door de inspecties ook gebruikt worden zijn:

- ✚ IWI bespreekt evaluaties van projecten om daarmee de werkwijze van alle projecten te verbeteren. Het gaat niet altijd om fouten.
- ✚ De VWA heeft een gratis telefonische servicelijn voor ondernemers (en consumenten) ingericht. Dit vooral voor het onderdeel klachten of vragen over de werkzaamheden.
- ✚ De VI geeft aan dat klachten worden behandeld conform Awb, dus ook worden geregistreerd. Hiervoor is een aparte klachtenprocedure. Leermomenten worden eruit gehaald en gemeenschappelijk gemaakt via het "portefeuille-overleg Burgers"

Leren kan ook plaatsvinden via conceptualisatie: eerst denken dan doen. Stellingen die hierop betrekking hebben zijn:

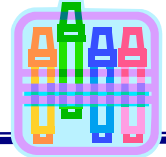
- ✚ De inspectie kijkt over haar muren: de inspectie kijkt voorbij haar eigen organisatie wanneer zij op zoek is naar mogelijke oplossingen/verbeteringen binnen de eigen organisatie. Zij laat zich daarbij niet tegenhouden door het feit dat organisaties wellicht met andere producten of processen bezig zijn maar durft buiten de gebaande paden te treden om zich zelf te verbeteren.
- ✚ De inspectie heeft eigen interne leertrajecten ontwikkeld waarbij acties op touw worden gezet om te komen tot leren. Deze acties zijn onderling verbonden.

	AI	AID	AT	Egl	IGK	IGZ	IJZ	looV	IvhO	IVW	IWI	SodM	VI	VWA
Over muren	E	DO	DE	DO	DO	DO	DE	E	DO	DE	DE	E	DE	DE
Leertrajecten	E	DE	E	E	DE	E	DE	DE	DE	DE	O	DE	E	DE

(DE= Deels eens, DO = Deels Oneens, E = Volledig Eens, O = Volledig Oneens)

Een aantal inspecties noemt het meedoen aan de benchmark als een voorbeeld van over de muren heen kijken. Een deel van de inspecties ontwikkelt eigen leertrajecten. Voorbeelden uit de praktijk zijn:

- ✚ Een opleidingstraject voor inspecteurs en een vaardigheidstraining (beide AI)



- De VI-academie organiseert trainingen die niet op de markt te krijgen zijn. De opleidingen bestaan deels uit aanleren van inspectie-vaardigheden en zijn deels inhoudelijk gericht. Er zijn leerlijnen ontwikkeld voor de verschillende vakgebieden van VI.
- De IJZ heeft een start gemaakt met een leertraject 'eenheid in analyse en oordelen'. Het traject is volgens de IJZ overdraagbaar naar collega inspecties.

Leren kan ook via experimenten, testen, proeftuinen, etc. Ook kan het zo zijn dat er nieuw personeel wordt binnengehaald. De stellingen hierbij zijn:

- De inspectie leert het liefst door nieuw personeel aan te trekken
- De inspectie is een pionier op het gebied van nieuwe werkwijzen en inzichten

Uit **bijlage 5.7** blijkt voorzichtigheid bij de inspecties bij het aannemen van nieuw personeel om te leren. Dit ondanks dat men er ook de voordelen van inziet. De IJZ is een uitzondering. Geen van de inspecties ziet zich als een echte pionier. Wel worden hier en daar, zoals uit de voorbeelden blijkt, stappen gezet.

Observatie 5.9: **Grote diversiteit in organisatieleren**. In het individueel leren is naar onze mening, ondanks de diversiteit in intensiteit van de gebruikte instrumenten sprake van een eenduidig beeld. Opleidingen, sturing van de professional, competentie management en de herkenbare 'shift' van verbeteren naar veranderen zijn allen deel van een bredere ontwikkeling. Van eenduidigheid in organisatieleren is naar onze mening veel minder sprake. Het ontwikkelen van het lerend vermogen mag dan weliswaar hoog op de agenda staan, de aandacht ervoor is naar onze mening versnipperd. Duidelijke leervoorkeuren kunnen op basis van de bestudeerde data niet bepaald worden.

5.7 Leerpunten bij organisatieleren

Hieronder zijn de leerpunten uit de bespreking in oktober opgenomen die betrekking hebben op organisatieleren. Het gaat om leerpunten die bij veel inspecties aan de orde zijn.

Leerpunt 5.4 Onderzoek doen naar de effecten van toezicht

Leerdonoren: VI, IJZ, AID

Vragende inspecties: IGZ, AID, IVW, IWI, VWA

Het meten van de effecten van toezicht heeft twee doelen:

- maatschappelijk zichtbaar maken waar toezicht toe leidt;
- leren: hoe komt het dat niet het gewenste effect is bereikt en wat kan de toezichthouder doen om dit wel te realiseren).

Een aantal inspecties heeft al behoorlijke stappen gezet om onderzoek naar de effecten van toezicht goed boven water te krijgen. Met name de VI, IJZ en de AID zijn daarin verder dan de collega-inspecties. Aangezien het voor alle inspecties noodzakelijk is om te weten 'wat het toezicht doet' en het simpele feit dat alle inspecties worstelen met het opzetten van effectmeting, lijkt het wenselijk de trekkers bij de 3 genoemde inspecties te verzoeken in overleg of samen met de **werkgroep effectmeting** te komen tot een praktisch uitvoerbare onderzoeksopzet die vooral gericht is op de vraag hoe leren inspecties te leren van effectmeting.

Leerpunt 5.5: Leren van klachten over inspectie

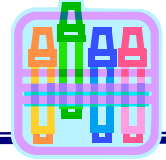
Leerdonoren: VI, VWA, AI, AID

Vragende inspecties: IGZ, IvW, IvO, VWA

Uit de bureaubenchmark blijkt dat bijna alle inspecties een klachtenprocedure hebben. Echter, het leren over klachten blijkt lastig. Dit geldt ook voor inspecties die aangeven het eens te zijn met de stelling dat klachten worden omgezet naar leermomenten. In **bijlage 5.8** is een overzicht gegeven van de mate waarin klachten worden omgezet naar leerpunten. Het onderwerp klachten is in de 1ste ronde van de benchmark aan de orde geweest. De Inspectieraad heeft besloten tot het nader uitwerken van dit punt. In het verbeterplan zal dit aan de orde komen. Nadrukkelijk wordt vermeld dat het hier klachten betreft n.a.v. het optreden van een inspectiedewerker. Andere soorten van klachten zijn niet in het onderzoek betrokken.

5.8 Conclusies: Organisatieleren

Het I-beraad heeft aangegeven benieuwd te zijn naar een antwoord op de vraag: "Op welke wijze kan het 10e veld van het INK-model, i.c. de feedback of verbeterloop bij een inspectie worden gerealiseerd?" Het tiende veld van het INK-model wordt ook wel het leer en innoveer veld genoemd.



Leren en innoveren, zo blijkt, wordt door de inspecties op een eigen wijze vormgegeven. De inspecties laten zien veel mogelijkheden te scheppen en ook te benutten om te komen tot leren en innoveren. Voorbeelden zijn er te over van congressen bezoeken, via experimenteren tot een nieuw systeem, stages, leerwerkplaatsen, georganiseerde feedbackloops, verwerken van klachten, etc. De combinatie van intern en extern leren komt het vaakst voor.

Hebben de inspecties daarmee inderdaad het 10^e veld van het INK-model vorm gegeven? Het antwoord op deze vraag is zowel ja als nee naar onze mening. Ja in de zin dat de inspecties echt werk maken van leren en innoveren. Nee in de zin van: volgens de INK-systematiek dient er sprake te zijn van bewust beleid op het leren, het toepassen van een leerbenadering en het meten van de effecten van leerinspanningen. Immers het 10^e veld is er om de leercyclus van een organisatie te sluiten van plan naar do naar check naar act. Maar leren herbergt in zichzelf ook een PDCA-cyclus.

Duidelijke leerstijlen zijn niet te herkennen, of het is juist de enorme hybriditeit in leerstijlen die zo kenmerkend is. Zijn de inspecties daarmee geen lerende organisaties? Naar onze mening zeker niet. De aandacht voor leren dient naar onze mening vooral ook in de context van externe ontwikkelingen en zelfs druk te worden geplaatst. Leren is veel meer dan een aantal jaren geleden een noodzakelijke competentie geworden voor inspecties. En juist leren is een competentie die zelf maar heel moeilijk is te leren.

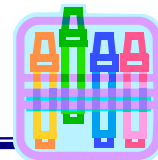
Juist door nu gezamenlijk het 10^e veld van het INK-model te verkennen en vooral de uitwisseling van ervaringen daarbij te organiseren kan het leren en innoveren een enorme impuls geven. De verscheidenheid aan initiatieven zijn daarbij evenzo een bron voor mogelijke verbeteringen als een schat aan kennis over leren en innoveren. De ervaringen die bij de inspecties opgedaan zijn geven immers houvast bij de keuzen die elke inspectie maakt en geven aan wat wel en wat niet werkt en onder welke omstandigheden.

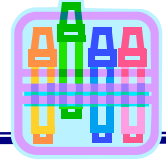
Een belangrijk punt van reflectie daarbij is dat de deelnemers aan de pressure cooker constateerden dat de beelden die uit de vragenlijsten naar voren zijn gekomen wellicht te rooskleurig waren. Het vasthouden aan leerpunten is moeilijk; de vertaalslag van innovaties naar het gewone werk verloopt zeker niet vanzelf. Kennismanagement is meer dan ooit noodzakelijk, niet alleen als middel tegen de mogelijke kennisdrain a.g.v. de vergrijzing maar vooral ook als hulpmiddel bij het aanboren, vasthouden en vooral delen van kennis binnen een inspectie. Het is dan ook niet verwonderlijk dat juist de opzet en effecten van kennismanagement als een centraal en breed gedragen leerpunt is geformuleerd. Kennis is vluchtig, het vasthouden ervan noodzakelijk, hoe zeer dit ook in tegenspraak is. Kennismanagement is topprioriteit.

5.9 Aanbevelingen leren en innoveren

Op het gebied van individueel en collectief leren zouden wij voor de inspecties de volgende aanbevelingen willen doen:

-  Breng leerpunt 5.1 over competentie management onder de aandacht van de werkgroep opleidingen. Aanvullend hierop wordt voorgesteld om gezamenlijk een evaluatie op te stellen t.a.v. het gebruik en de ervaringen met competentie management bij de inspecties. De binnen de BRI verzamelde data en de producten van de werkgroep competentie management kunnen daarbij als vertrekpunt dienen. De evaluatie kan belangrijke input leveren bij de verdere uitwerking van gevolgen van de KvoT binnen elke inspectie en kan tevens gebruikt worden bij het verder vormgeven van de samenwerking. Tenslotte kan de evaluatie laten zien wat nu de opbrengsten van competentie management zijn.
-  Werk het nieuwe inspecteren gezamenlijk uit. Elke inspectie moet de ruimte houden om zelf de richting te bepalen, de gemeenschappelijkheid in competenties en de focus t.a.v. het nieuwe leren lenen zich ervoor om ook hier te komen tot meer afstemming tussen de inspecties.
-  Leerpunt 5.4 zou opgenomen kunnen worden in de aanbeveling t.a.v. de klachtenprocedure uit het hoofdstuk over kwaliteitsvoorzieningen.
-  Geef de werkgroep Opleidingen tevens de functie van programmaraad t.b.v. het inkopen of programmeren van opleidingen. Vanuit de raad kan in opdracht van de Inspectieraad de Samenwerkende Inspecties Academie inhoudelijk aangestuurd worden.
-  Bespreek de beperkte bekendheid van de Samenwerkende Inspectie Academie met de werkgroep communicatie.
-  Organiseer een stageplatform tussen de inspecties. Via een website kunnen stageplaatsen en stagiaire bij elkaar gebracht worden. De Inspectieraad zou als collectief kunnen besluiten dat bijv. elke inspectie jaarlijks twee stageplaatsen aan collega inspecties aanbiedt en ook afneemt. Via de werkgroep opleidingen kan een website worden gebouwd en mogelijk onderhouden om dit mogelijk te maken. Door de stages na afloop te evalueren en ook de evaluaties onderling te bespreken kan de kloof tussen theorie en praktijk verkleind worden en directe kennisoverdracht tussen inspecteurs in de vorm van de klassieke leerling-gezel-samenwerking plaatsvinden. Het organiseren van dergelijke stages biedt niet alleen de mogelijkheid om kennis te nemen van elkaars praktijk en methoden, maar ook een beeld te krijgen van de professionaliteit van de andere inspectie/inspecteur en de factoren die deze professionaliteit bepalen.
-  Enkele inspecties hebben tijdens de interviews en bij de beantwoording van de vragen aangegeven dat zijn culturelementen nadrukkelijk betrekken bij voorkomende reorganisaties. Een suggestie zou kunnen zijn in het Inspectieberaad een workshop te organiseren over de daarbij gehanteerde methoden en opgedane ervaringen. Tevens kan de werkgroep Cultuur daarbij mogelijk een initiërende rol vervullen.





6 Patronen, Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

Bij het analyseren van de data die binnen deze ronde van benchmark is verzameld (antwoorden op de vragen, maar ook beelden uit interviews en gesprekken tijdens de pressure cooker) kwamen er bevindingen naar voren, die weliswaar niet rechtstreeks een antwoord vormen op de leervragen van het IG beraad, maar die we als projectteam niettemin van belang achtten om aan het IG beraad mee te geven.

Het betreffen beelden en vergelijkingen die zich niet altijd laten 'bewijzen' met het verzamelde feitenmateriaal en in die zin voor discussie vatbaar zijn. De reden voor de projectgroep om deze paragraaf in het rapport op te nemen is dan ook gelegen in de uitnodiging aan het IG beraad om deze discussie ook daadwerkelijk aan te gaan en de concrete leerpunten die de benchmark hebben opgeleverd tegen de achtergrond van deze discussie te plaatsen.

Als projectteam zijn we van mening dat er in ieder geval twee manieren zijn om de leerpunten te hanteren en te verzilveren. In de eerste plaats, en natuurlijk, is er het perspectief van de individuele inspectie die kan leren van de ervaringen en ontdekkingen van een collega-inspectie. Zowel de leerdonor als de lerende organisatie steken energie in het verzilveren van de leerpunten. Vooral met als doel om de lerende organisatie van de voordelen van het implementeren van het leerpunten te laten profiteren, de 'winsten' liggen dus vooral binnen het 'domein' van die lerende inspectie. Het van elkaar leren staat hier dus centraal.

In de tweede plaats is er het perspectief van het collectief van inspecties dat gezamenlijk in hun onderlinge samenwerking profijt kan hebben van de leerpunten en de reflectie op de leerpunten van het projectteam. Het met elkaar leren staat hier centraal. Het gaat hierbij vooral om leerpunten die én de individuele inspecties verder helpen én het collectief verder brengen. Juist in een tijd en omgeving waar vooral het optreden van de inspecties als collectief wordt aangesproken (bijv. via toezichtslastvermindering, verhoging van de efficiency en o.a. samenwerking of eenmalige gegevensverstrekking door de toezichtgenieter) zijn dit ook de punten waar het om gaat.

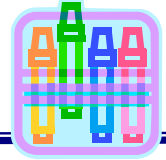
In voorgaande hoofdstukken is veel data gebruikt, is vanuit diverse gezichtspunten bij verschillende onderwerpen gewerkt. Hier in dit hoofdstuk doen we een poging om met wat meer afstand naar het presteren en werken van de inspecties te kijken. Zijn er dan patronen die opvallen en ontstaan er dan ook nog nieuwe inzichten?

6.2 Patronen

Tijdens de pressure cooker en na analyse van de gegevens komen wij tot 5 patronen. In de eerste plaats is er naar onze mening sprake van '**convergentie in diversiteit**'. De benchmark laat duidelijk zien dat er grote verschillen zijn op tal van terreinen tussen de inspecties onderling. Processen zijn anders georganiseerd, organogrammen verschillen, de sturing legt andere accenten, risico's worden op een andere wijze ingeschat, leren en verbeteren is maatwerk, taal en woordgebruik verschillen en ook de cultuur verschilt onderling. Toch is er naar onze mening sprake van een convergerend proces. Vooral door de projectmatige wijze van werken in combinatie met samenwerken tussen de inspecties is er naar onze mening een proces op gang gebracht waarbij de inspecties onderling naar elkaar toegroeien. Niet met als doel allemaal op dezelfde wijze het werk te organiseren maar vooral met als doel om daar de toezichtgenieter van te laten profiteren.

Een tweede patroon dat we herkennen is '**vrijheid in gebondenheid**'. De onderliggende leerpunten en behoeften op dit vlak om van elkaar te leren zijn groot. De inspecties zijn steeds op zoek naar een optimum tussen beweegruimte voor de professional en kaderstelling in normen, voorschriften en standaards voor de organisatie. De projectgroep herkent de conclusies van de WRR in haar rapport over de lerende overheid en bewijzen van goede dienstverlening in dat verband ook binnen de inspecties. De projectgroep vermoedt dat de inspecties aan slagkracht kunnen winnen door een betere afweging tussen de inzet van normen en standaards en kaders die meer ruimte bieden voor de professional.

Op het institutionele niveau veronderstellen we dat de inspecties op een soortgelijke wijze een evenwicht zullen moeten vinden tussen de gebondenheid aan de afspraken die voortvloeien uit de onderlinge samenwerking enerzijds en de benodigde vrijheid om tegemoet te komen aan de specifieke wensen van de opdrachtgevende beleidsdirecties. De voornaamste prikkel voor de samenwerking tussen inspecties is momenteel de verhoging van de efficiëntie van de inspectiecapaciteit en vermindering van de toezichtslast. Naarmate de samenwerking tussen inspecties zijn vruchten zal afwerpen, zal de vraag naar de afstemming van de beleidsvisies achter de toezichtarrangementen dominant worden. Toezichtarrangementen zullen dan niet alleen maar geschreven kunnen worden vanuit individuele beleidsvisies. Meer en meer zullen beleidsvisies op elkaar afgestemd moeten worden om samenwerking tussen inspecties mogelijk te maken die niet alleen bijdraagt aan efficiëntie en minder lasten, maar ook aan gezamenlijk te behalen effecten. Als de beleidsvisies niet mee ontwikkelen kan namelijk op enig moment blijken dat juist de samenwerking een vrijheid nodig heeft die zich niet verdraagt met de gebondenheid aan de traditionele beleidsvisies (en de verkokering daarin). Bij afgestem-



de beleidsvisies kunnen de huidige domeinen ook de vorm kunnen gaan aannemen van ketens (van grondstof tot consument, van wieg tot graf, van beleid tot product van publieke dienstverlening) die zich bewegen over de grenzen van de huidige departementen.

Een derde patroon dat we herkennen is eigenlijk het **ontbreken van een patroon voor leren en innoveren**. Alle inspecties laten een mix van instrumenten zien bij het leren en innoveren. Bij geen van de inspecties zijn we expliciete leer- of ontwikkelbenaderingen op het spoor gekomen. Leren is een bewust en gestuurd proces binnen inspecties, echter welke instrumenten en welke interventies wel of niet ingezet kunnen worden lijkt meer een onbewuste keuze te zijn. Ook dit kan natuurlijk een bewuste keuze zijn, immers tal van organisaties leren en innoveren juist beter bij de afwezigheid van bewust gekozen leermodellen. Echter naar onze mening niet bij professionele bureaucratieën zoals wij de inspecties zouden willen noemen. Een meer expliciete leer-/veranderstrategie kan bijdragen aan het verhelderen van de benodigde randvoorwaarden waaronder de inspecties(s) tegemoet kunnen komen aan de uitdagingen van de maatschappelijke (en politieke) verwachtingen.

Een 4^e patroon dat zich lijkt af te tekenen betreft het volgende. Door het intensiveren van de samenwerking verdwijnt de monopoliepositie van de afzonderlijke inspectie meer naar de achtergrond. Dit zal verder versterkt worden als samenwerking (bijv. onder druk van het regeerakkoord) ook leidt tot het overnemen van elkaars taken binnen de inspectiedomeinen. Uit diverse gevoerde gesprekken maken wij op dat de inspecteurs het eigen werk als zeer specialistisch beschouwen waar maar zeer moeilijk de voordelen van samenwerking te realiseren zijn. Overdracht van taken is dan evenzo bedreigend voor het eigen werk als risicoverhogend t.a.v. de kwaliteit van de geleverde inspecties. Het onderliggende patroon dat we daarin herkennen is dat van **onwetendheid t.a.v. de toekomst, onzekerheid over het voortbestaan en als gevolg daarvan aarzeling t.a.v. vergaande samenwerking**.

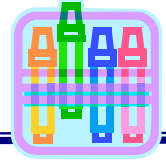
De projectgroep constateert, tenslotte dat vrijwel alle inspecties passen binnen de beschrijving van het primaire proces uit de kaderstellende visie op toezicht II. Op een lager abstractieniveau echter lopen de processen in hun vormgeving tussen de inspecties sterk uiteen. Dit geldt ook voor de organisatiestructuren waarbinnen deze processen zich voltrekken. De **organisatiestructuren laten zich wel indelen, maar vooralsnog valt geen directe parallel met de procesvormgeving waar te nemen**. Op basis van het beschikbare materiaal luidt het antwoord op de vraag van het IG beraad vooralsnog dus dat een eenduidig verband niet gevonden is.

6.3 Benchmarken als leerinstrument voor en door de inspecties

Als we kijken naar het gebruik van het instrument benchmarken als leerinstrument kijken we vooral ook naar onze eigen leerproces als projectteam. Nu de projectgroep benchmark twee jaar onderweg is, zijn enkele duidelijke lijnen zichtbaar in het leerproces van het projectteam en de deelnemers van diverse activiteiten die vanuit het projectteam zijn georganiseerd. Overigens maken we ons als projectteam ook zich sterk dat onderstaande ervaringen ook zijn opgedaan binnen andere werk- en projectgroepen die het IG beraad in het leven heeft geroepen.

Voor zover zij deze ervaringen zelf al aan het IG beraad terugkoppelden is de opsomming wellicht een herhaling. We zouden de leerervaringen van het projectteam als volgt willen kenschetsen resp. samenvatten:

- ✚ **Taal als platform voor leren.** Je kunt ervaringen pas goed uitwisselen als je dezelfde taal spreekt. Inspecteurs en inspecties kennen een eigen jargon, waarvan de betekenis tussen de inspecties flink verschillen. Zelfs ook in deze ronde van de benchmark blijkt ook weer hoe groot de verschillen in taal zijn. Toezichtsarrangementen worden gebruikt als 'synoniem' voor programmamanagement, veldwerk kan bij de ene inspectie letterlijk worden beschouwd, bij andere inspecties betreft dit het doen van onderzoek 'vanachter het bureau' om maar een paar voorbeelden te noemen. Het heeft ons als projectteam tijd en moeite gekost alvorens er een enigszins gemeenschappelijk jargon ontstond waardoor ervaringen zonder al te veel spraakverwarring uitgewisseld konden worden.
- ✚ **Continue aandacht voor leren.** De gemeenschappelijke taal dient als voorwaarde om te kunnen komen voor leren, alleen taal is echter niet voldoende. Taal dient hand in hand te gaan met leergierigheid en vooral continue aandacht voor leren. De leergierigheid hebben we als projectteam voortdurend ervaren. Een 'bewijs' daarvoor is door de inspecties zelf geleverd tijdens de dagen van de pressure cooker. Met enorme inzet en enthousiasme is daar gewerkt aan het formuleren van leerpunten, het gezamenlijk herkennen van patronen en het uitwisselen van ervaringen. Helaas blijken taal en enthousiasme niet voldoende te zijn. **Leren en verbeteren gaan niet vanzelf** en kunnen niet door alleen enthousiasme worden verzilverd. De inspecties weten dit zelf ook, immers verbeteringen en veranderingen die door hen zelf worden doorgevoerd krijgen veel tijd en energie van medewerkers en management. Het is dan naar onze mening terecht dat de stuurgroep heeft aangegeven in 2007 vooral te willen investeren in het verzilveren van de leerpunten. Als projectteam hebben wij ook erg veel nadruk gelegd op het verzamelen van data en het bij elkaar brengen van deelnemers. Er lijkt nu alle aanleiding om te focussen op het bij elkaar brengen van de deelnemers en het opstarten en begeleiden van leerprocessen.
- ✚ **Vergelijkingen gaan mank zonder kennis van de context.** Iedere inspectie kent zijn eigen historie (kort of lang) en een eigen 'biotoop' met specifieke verhoudingen met onder toezichtstaande burgers, bedrijven of instellingen of met collega's van kerndepartementen. Het wederzijds leren begrijpen van deze achtergronden is wezenlijk voor het kunnen taxeren van de meerwaarde van een leerpunt. Dit begrijpen vraagt investeren in elkaar om zodoende de andere inspectie beter te leren kennen maar ook je eigen inspectie en de positie t.o.v. elkaar te leren kennen. Maar dit begrijpen vraagt ook om het kunnen reconstrueren van de context en het werken aan bewustwording daarvan. Zonder daar een waardeoordeel over uit te willen



spreken: we zijn ons niet altijd bewust van de context waarin we functioneren, laat staan dat we bewust interveniëren in het opbouwen van of werken aan een gewenste context.

- ✚ **Leren in vrijheid en onbevangenheid.** Van elkaar willen leren veronderstelt de vrijheid om de eigen positie te relativiseren. Leerpunten komen meestal te voorschijn waar de vergelijking verschillen aan het licht brengt. Deze verschillen moeten overbrugbaar zijn, althans de bereidheid moet bestaan om het verschil te willen overbruggen. Verschillen zijn er niet om oordelen over en weer uit te spreken, maar juist om met elkaar zicht te krijgen op 'waar' inspecties kunnen komen te staan. We hebben als projectteam de afgelopen twee jaar veel bewondering en waardering gekregen voor de mate waarin in bijeenkomsten, werkgroepen, etc. open en onbevangen de uitwisseling en soms ook confrontatie werd gezocht.
- ✚ **Een op gang gebracht leerproces is niet meer stoppen en smaakt naar meer.** De oorspronkelijke onderliggende vraag bij de benchmark was gericht op het inrichten van methoden van onderlinge kwaliteitsborging. Deze opdracht kan opgevat worden als een vraag gericht op het verkrijgen van instrumenten met het oog op verbeteren van bestaande praktijken (eerste orde leren). Gaandeweg het project is deze opdracht doorontwikkeld tot de vraag naar het leveren van een benchmark, gericht op het wederzijds leren. Daarmee is het oorspronkelijke uitgangspunt verlaten en een bredere weg ingeslagen. Deze ontwikkeling liep in de tijd parallel met maatschappelijke discussies over de bijdrage en lasten van het toezicht (Kaderstellende visie op Toezicht II en motie Aptrout). De verschuiving in de opdracht kan opgevat worden als een vorm van tweede orde leren, zij het intuïtief en impliciet. De stuurgroep en het projectteam hebben daarom haar opdracht niet alleen willen opvatten als één gericht op het aanreiken van 'slimme tips en trucs' voor het verbeteren van de dagelijkse praktijk, maar ook als gericht op het aanreiken van handvatten voor het leerproces dat inspecties individueel en gezamenlijk doorgaan.

Voor zover we als projectteam nog objectief kunnen zijn t.a.v. het gebruik van het instrument benchmarken zouden wij de volgende conclusies willen trekken. Benchmarken of benchmarking is inderdaad een instrument waar de inspecties ook, en misschien juist, de komende jaren van kunnen profiteren. Benchmarken 'dwingt' tot voortdurende reflectie, brengt inspecties bij elkaar en laat inspecties onderling zien dat verbeteringen en veranderingen wel degelijk mogelijk zijn. De sfeer en context waarbinnen de uitwisseling van kennis en ervaring plaatsvindt is daarbij positief, constructief, verleidelijk en sluit aan bij de referentiekaders van de deelnemers. Benchmarken leidt, zeker bij, de inspecties niet tot strategisch gedrag mits het tegen de achtergrond van leren wordt gebruikt. De 'koudwatervrees' die aan het begin van de benchmark toch wel te merken was heeft plaatsgemaakt voor een open en nieuwsgierige instelling waarmee leren weer een stap dichterbij is gekomen.

6.4 Is het leervermogen van de inspecties te vergroten?

Een centrale en concrete leervraag die door de Inspectieraad is gesteld is "hoe vergroten we met z'n allen het leervermogen van de inspecties?" De uitdagingen waar de inspecties zich voor gesteld zien, vragen om flexibiliteit en inventiviteit van de organisaties. Het projectmatig organiseren van werkzaamheden binnen, maar ook tussen de inspecties is een waardevolle manier om deze flexibiliteit vorm te geven. De grote mate van interesse die deelnemers aan de benchmark hebben getoond in de ervaringen van mede-inspecties met het projectmatig werken, beschouwt de projectgroep dan ook niet als een toeval.

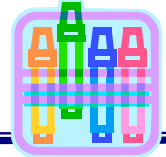
Projectorganisaties bieden een vruchtbare voedingsbodem voor leerprocessen omdat er buiten de routines en verantwoordelijkheidslijnen van de staande organisatie(s) om mensen tijdelijk samenwerken. In die samenwerking kunnen ze doelgericht hun verschillende expertise en ervaring inbrengen. De verschillen bieden potentieel veel prikkeling voor reflectie op hun werkwijze binnen de staande organisatie. De uitkomsten van deze reflectie zouden weer een prikkel moeten/kunnen vormen voor ontwikkeling van/in de staande organisatie.

Een belangrijk gegeven van de projectorganisatie is het tijdelijke karakter. Het is van groot belang dat de inspecties (individueel, maar ook in hun onderlinge samenwerking) tijdig de bijdragen van de projecten aan de ontwikkelingen van het toezicht weten over te nemen in de staande organisatie. Daartoe is vereist dat er binnen de projectorganisatie voldoende ruimte wordt geboden voor die reflectie en dat de leermomenten adequaat in de staande organisatie kunnen worden ingebracht. Wij zijn van mening dat de inspecties dit intern beter kunnen organiseren dan wel hier steun bij kunnen gebruiken. Bij die steun zouden wij het voorstel willen doen om periodiek een 'debriefing' te organiseren van deelnemers aan de diverse projectgroepen van de Inspectieraad en/of deelnemers aan de projectorganisatie 'eenduidig toezicht' om leermomenten voor de staande organisatie op het spoor te komen. Dit als een start om vooral projectmatig werken te gaan zien als een kans om, naast 'regulier en opgedragen' werk te doen, ook juist en misschien wel vooral van elkaar te kunnen leren. Het maakt de projecten veelzijdiger en ook interessanter voor de projectdeelnemers.

Als projectteam zijn we positief over het versterken van lerend vermogen. Onderlinge samenwerking via projecten maar ook via bijv. deelname aan leergangen vanuit de samenwerkende inspectie academie zullen zeker een bijdrage leveren aan het versterken van het lerend vermogen.

6.5 Is naast versterking van leren ook versnelling van professionalisering mogelijk?

Als het lerend vermogen is te versterken, is dan ook de professionalisering te versnellen? De professionaliteit van de inspecteur betreft in zekere zin een niche: het is een specifieke professie die zich niet zonder meer laat opnemen in de 'mainstream' van de professionaliteit van de beleidsmedewerker of van de inhoudsdeskundige uit het domein. Het bevindt zich juist op het raakvlak van

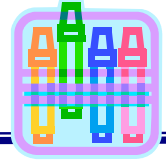


beiden. Dit is ook herkenbaar in de antwoorden op de vragen naar de wijze waarop de inspecties het leer- en innovatieproces vorm geven. Veel inspecties geven zelf vorm aan hun opleidings- en trainingsprogramma's, geven er overwegend de voorkeur aan zelf te ervaren en vertrouwen 'op de eigen kracht'. Het aanbod van opleidingen specifiek voor inspecteurs is (te) beperkt.

Tegelijk beseffen de inspecties zich terdege het belang van de externe impulsen: luisteren naar klachten van derden, 'over de muren kijken' en de bijdrage van de instroom van nieuw personeel van buiten de organisatie. Inspecties kunnen hun niche verbreden door hier gezamenlijk in op te treden. Gezamenlijke inkoop van opleidingen en trainingen en/of het ontwikkelen en implementeren van een shared service concept op tal van werk- en kennisgebieden bieden goede mogelijkheden. Wij verwijzen hierbij overigens graag naar de inspanningen van de werkgroep Opleidingen! De werkgroep en ook de samenwerkende inspectie academie genieten te weinig bekendheid en dat is op z'n minst jammer.

Toch zijn we t.a.v. versnelling van professionaliteit ook kritisch. Kritisch in de zin dat we vermoeden dat het in de nabije toekomst vooral aankomt op veranderen i.p.v. het meer traditionele verbeteren. De omgeving, politiek (o.a. via het nieuwe regeerakkoord) vragen om inspecties die efficiënt werken voor toezichtgenieters, tegelijk ook de interne efficiency op een steeds hoger plan kunnen brengen en tevens de omschakeling kunnen maken van handhaven naar compliance assistance. Een ambitieuze agenda naar onze mening. Uit de antwoorden op de vraag of de inspecties gemaakte fouten in het werk omzetten naar leermomenten valt op te maken dat deze wijze van leren niet echt breed omarmd is. Voor organisaties waarbinnen handhaving diepe sporen in de bedrijfs-cultuur achterlaat ligt dit misschien ook niet zo voor de hand. Immers de vragen van buitenaf zijn niet alleen vragen van versnelling van de professionaliteit maar ook vragen naar een andere professionaliteit. De huidige professionaliteit van de inspecteurs is, als oogst van jarenlange investeringen en aandacht, daarmee nu niet ineens waardeloos geworden, het vormt tegelijk wel het vertrekpunt voor inspectie-ontwikkelprocessen naar een andere professionaliteit.

Door blijvend kennis te maken tussen de inspecties onderling, dus door blijvend te investeren in uitwisseling van kennis en ervaring (o.a. via stages, werkbezoeken, coproducties, uitwisselingsprogramma's, etc.) kan naar onze mening 'de' professionaliteit een blijvende impuls krijgen. Vanuit een werkgroep, of een vervolg van het project Benchmark zou deze uitwisseling gericht gefaciliteerd kunnen worden. Een tweede mogelijkheid is naar onze mening communicatie. Communicatie via een gemeenschappelijke website waar best practices op staan, waar belangrijke documenten (als jaarplannen, jaarverslagen, onderzoeksrapporten, projectevaluaties, procesbeschrijvingen, kamervragen, etc.) van alle inspecties toegankelijk zijn en waar inspectie medewerkers (op een interactieve wijze) kennis kunnen vergaren kan eveneens bijdragen aan een versnelling van professionaliteit. Een stap verder in dit kader is het werken aan gezamenlijke database over toezichtgenieters, risico's etc. De grenzen van de ministeriele verantwoordelijkheid blijven wellicht op korte termijn constant, de grenzen tussen de inspecties zullen meer en meer verdwijnen. De vijver waar uit gevist kan worden als het gaat om het verzamelen van kennis en ervaring wordt daarmee groter en ook beter gevuld. De vraag is daarbij vooral hoe de Inspectieraad een proces van intensieve uitwisseling tussen de inspecties op gang kan brengen. Het bovenstaande geeft slechts twee opties.









7 Verzilveren van de leerpunten

7.1 Inleiding

Leerpunten zijn in overvloed beschikbaar, zo is uit bovenstaande hoofdstukken gebleken. Tegelijk ook is er sprake van een enorme leergierigheid bij de deelnemende inspecties. Men wil heel graag van elkaar leren. De 'oogst' uit de pressure cooker van bijna driehonderd leerpunten, en zelfs de daaruit gegroepede achtenveertig leerpunten (zie bijlage 7.1) kan natuurlijk niet geheel en zeker niet allemaal op korte termijn worden verzilverd. De Stuurgroep Benchmark Rijksinspecties heeft nadrukkelijk aangegeven een aantal leerpunten in 2007 wel te willen verzilveren. Het project Benchmark Rijksinspecties zou daarmee een andere invulling en opzet krijgen.

De stuurgroep heeft steeds ook aangegeven dat deze benchmark als leerinstrument is bedoeld; tevens geldt dat het instrument voor en door de deelnemers is bestemd. Het zijn dan ook de veertien deelnemende inspecties die zelf aan dienen te geven welke leerpunten op korte termijn verzilverd dienen te worden en in welke leerpunten zij dus zelf tijd en energie wensen te stoppen. Om de discussie omtrent prioriteiten enigszins voor te bereiden is alle MT's van de inspecties gevraagd aan te geven met welke leerpunten zij zelf aan de slag zouden willen gaan. In de periode dec 2006/jan 2007 is alle inspecties gevraagd aan te geven waar volgens hen de prioriteiten zouden moeten worden gelegd t.a.v. de achtenveertig leerpunten en zesentwintig thema's.

Het behandelen van de leerpunten en thema's heeft geleid tot de volgende 6 'top prioriteiten':

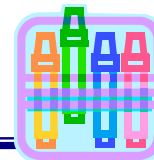
-  Afstemming beleid en inspectie (protocol beleidsafdelingen – directie)
-  Planning en tijdschrijven
-  Projectmatig werken
-  Nalevingsonderzoek
-  Kennismanagement
-  Kwaliteitszorg

In onderstaande afbeelding hebben we de achtenveertig leerpunten uitgezet langs twee assen, te weten veel deelnemers vs weinig deelnemers en urgent vs minder urgent. Bezien vanuit het belang van de Inspectieraad kunnen we ons voorstellen dat daar vooral belangstelling bestaat voor die leerpunten die én vragen om een snelle aanpak resp. oplossing én door veel inspecties worden gezien als belangrijk. De zes top prioriteiten bevinden zich naar onze mening allen in de rechter bovenhoek van de figuur.

Tegelijk ook zien we groep van leerpunten die zich 'snel' bewegen in de richting van de rechterbovenhoek. Dit bijv. gelet op het regeerakkoord (o.a. efficiency winst). Deze leerpunten zijn voorzien van een pijl die de naar onze verwachting ontwikkelrichting aangeeft. Hoe groter de pijl hoe groter de snelheid van bewegen van het leerpunten. Harde en objectieve data hebben wij daar als projectteam niet voor, het is vooral onze interpretatie van de leerpunten in de context van waarin de inspecties zich op dit moment bevinden.

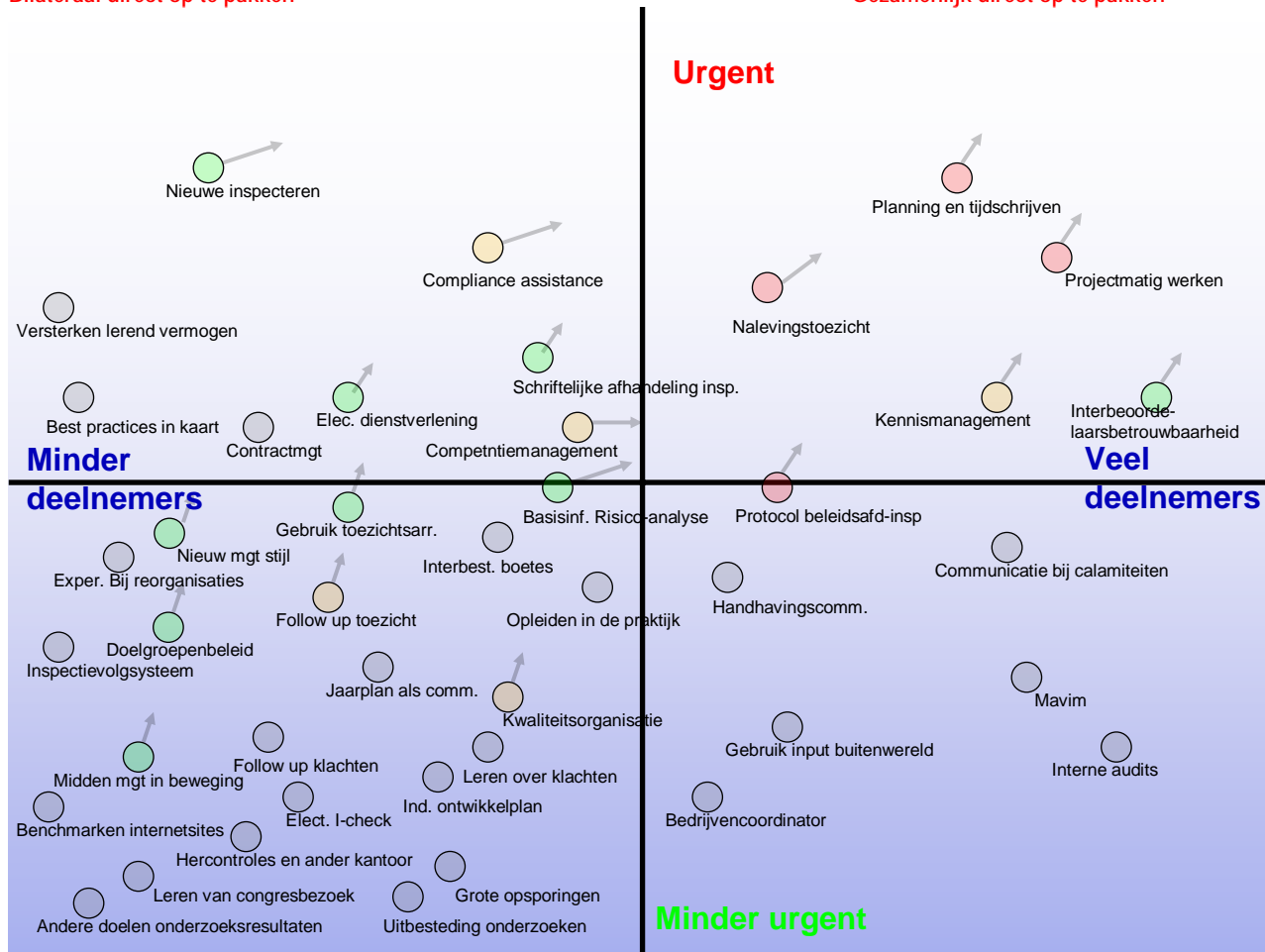
De met rood en oranje weergegeven leerpunten zijn door de MT's van de inspecties benoemd als leerpunten met de hoogste resp. een na hoogste prioriteit.

Een derde groep leerpunten betreft die leerpunten die nu en in de nabije toekomst naar onze verwachting vooral een bilateraal karakter hebben. Het gaat om concrete leerpunten die niet voor alle inspecties evenveel van belang zijn maar waar 1 of enkele inspecties wel duidelijk hun voordeel mee kunnen behalen. De leerpunten zijn in bovenstaande afbeelding grijs weergegeven.



Bilateraal direct op te pakken

Gezamenlijk direct op te pakken



Bilateraal in te plannen en te realiseren

Gezamenlijk in te plannen en te realiseren

7.2 De topprioriteiten aan leerpunten nader beschouwd

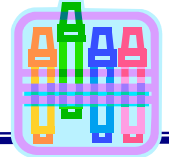
Kwaliteitszorg

Aanbeveling 1: Hef het projectteam BRI op na het vaststellen van de collectieve rapportage en het uitgeven en gepresenteerd hebben van de individuele rapportage per inspectie. **Stel tevens een werkgroep Benchmarks in en verzoek deze zich bezig te houden met:**

3. Het afronden van werkzaamheden in het kader van de benchmark. Het betreft hier:
 - a. Het conform eerdere besluitvorming in de Inspectieraad stroomlijnen van klachtenprocedures en het gezamenlijk uitwerken van afnemerstevredenheidsonderzoeken.
 - b. Het instellen van een gebruikersoverleg Mavim in samenspraak met de werkgroep ICT.
 - c. Het voor onderkende leerkoppels komen tot uitwisseling van praktijkervaringen m.b.t. borging en kwaliteitsorganisatie.
 - d. Het bieden van ondersteuning bij de implementatie van andere werkwijzen bij kwaliteitsborging en -organisatie.
 - e. Het bieden van ondersteuning m.b.t. het kwaliteitsborgingsinstrument "interbeoordelaarsbetrouwbaarheid" van de IvHO bij de uitwisseling van kennis en ervaring met andere inspecties.
4. Het opstellen en realiseren van een auditplan voor 2008 als vervolg op de benchmark. In het verlengde van het gedachtegoed van de Inspectieraad zal in dit auditplan een wijze van benchmarken worden uitgewerkt waarbij meer aandacht zal zijn voor het verifiëren en objectiveren van verzamelde data. Het auditplan zal mogelijk via visitaties worden gerealiseerd. Bij de uitwerking van het auditplan wordt gebruik gemaakt van de resultaten van de monitor risicomangement en effectmeting.

Afstemming Beleid en Inspectie.

Aanbeveling 2: Verzoek de Werkgroep Strategie (voorbereidingsgroep Inspectieraad) om:



- ❖ **Mogelijkheden te scheppen om kennis en ervaring m.b.t. de afstemming tussen beleidsdirecties en toezichhouders uit te wisselen.**

Probleemomschrijving: De wijze waarop en de intensiteit waarmee een beleidsdirectie en inspectie samenwerken is mede bepalend voor de kwaliteit van de dienstverlening van de inspectie. Goede afspraken, maar ook een goede verstandhouding, open communicatie, duidelijkheid in verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en onderling op elkaars kwaliteiten durven en kunnen vertrouwen zijn daarbij enkele aspecten die bijdragen (in positieve of negatieve zin) aan de samenwerking. Uit de verzamelde data en vooral ook tijdens de pressure cooker blijkt dat inspecties kansen zien resp. behoeften hebben om de samenwerking, werkverdeling, afstemming en coördinatie met de eigen beleidsdirectie te verbeteren. De vraag die leeft kan samengevat worden als: Welke zijn de belangrijkste elementen of aspecten bij de samenwerking tussen een beleidsdirectie en een inspectie en hoe kan een en ander in de praktijk gerealiseerd worden? Niet zozeer de inhoudelijke aspecten in de samenwerking als de wel de vraag hoe een proces vorm te geven gericht op goede samenwerking staat centraal.

Suggestie voor uitwerking. Duidelijk is geworden dat er onder de inspecties geen universeel en onomstotelijke best practice beschikbaar is voor dit vraagstuk. Een universele oplossing in de vorm van een kookboek of recept zal er ook niet komen. De formele, maar ook informele meer persoonsgerelateerde, relaties tussen de beleidsdirecties en inspecties zijn daarvoor te verschillend. Ook is duidelijk dat er grote verschillen zijn in de ervaring en kennis die bij afzonderlijke inspecties al zijn opgebouwd.

Om recht te kunnen doen aan de diversiteit in relaties en tegelijk ook te kunnen profiteren van 'geleerde lessen' is het wenselijk om bij dit vraagstuk vooral aandacht te besteden aan de uitwisseling van kennis, opvattingen, referentiekaders en ervaring. De uitwisseling maakt het voor de inspectiemedewerkers mogelijk om zelf voor de eigen inspectie op zoek te gaan naar die elementen of ingrediënten die het best 'passen' bij de eigen situatie. Via bijvoorbeeld een serie van kortstondige bijeenkomsten, werklunches, etc. worden ervaringen en kennis gewisseld. De bijeenkomsten hebben daarbij het karakter van intervisie. Met elkaar kijken naar elkaars vragen, kennis en ervaringen en elkaar daarbij actief helpen bij het formuleren van acties, aanpakken, benaderingen, etc. Er kan voor gekozen worden om van de bijeenkomsten praktijkverslagen of casebeschrijvingen te maken. Op deze wijze kan ook op een later tijdstip gebruik worden gemaakt van bestaande inzichten; tevens wordt het mogelijk de informatie te delen met een bredere doelgroep dan alleen de deelnemers aan de bijeenkomsten. De verwachting bestaat dat uit de bijeenkomsten bilaterale of kleinschalige contacten voortkomen via welke de inspecties gericht van elkaar kunnen leren en mogelijk elkaar zullen gaan helpen.

- ❖ **In 2007 voor de 3 vormen van toezicht uit de KvoT de door de inspectie gehanteerde begrippen, interpretaties, afbakening, etc. nader in beeld te brengen en onderling op elkaar af te stemmen.**

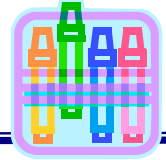
Probleemomschrijving: De KvoT biedt voor de inspecties een kader waarbinnen de eigen missie, visie en beleidsdoelstellingen verder uitgewerkt en geconcretiseerd worden. De KvoT is daarbij zodanig uitgewerkt dat enerzijds elke inspectie 'past' binnen het kader en tegelijk ook de ruimte biedt voor volharding in uniciteit. De KvoT beschrijft 3 vormen van toezicht (nalevingstoezicht, uitvoeringstoezicht en interbestuurlijk toezicht). Uit de verzamelde data, maar ook uit de gevoerde gesprekken en discussies tijdens de dagen van de pressure cooker blijkt dat ogenschijnlijk eenduidige begrippen (uit de KvoT maar ook breder, bijv. het begrip samenwerking) op verschillende manieren worden gebruikt of uitgelegd. Van eenheid in taal is geen sprake. Uit de observaties blijkt dat veel inspecties in 2008/2009 een nieuwe aangepaste eigen visie opleveren. De bestaande missie wordt daarbij vertaald naar een visie van een inspectie die vervolgens weer vertaald zal worden naar inspectiedoelstellingen voor de lange en korte termijn. Met het oog op samenwerking tussen inspecties en het realiseren van maatschappelijk gewenste resultaten als toezichtslastreductie is het daarbij wenselijk zo niet noodzakelijk dat de inspecties onderling in ieder geval elkaars 'taal' kennen en bij voorkeur ook gebruik maken van een gemeenschappelijk begrippenkader zeker in missies, mission statements, visies, strategieën, etc. Enerzijds komt dit ten goede aan de transparantie over de dienstverlening als inspecties gezamenlijk, anderzijds vergemakkelijkt het ook de samenwerking tussen de inspecties.

Suggestie voor uitwerking. 2007 lijkt een overbruggingsjaar te zijn. Het merendeel van de inspecties werkt volgens de visie die tot en met 2007 of 2008 geldig is. In 2008 en 2009 zullen nieuwe visies geformuleerd worden. Juist nu lijkt het voor de inspecties, voor de 3 soorten van toezicht, een goed moment om actief te werken aan het opzetten van een gemeenschappelijk begrippenkader. Dit voorwerk kan dan vervolgens in 2008 en 2009 door individuele inspecties zelf gebruikt worden bij het uitwerken van de eigen visie. De suggestie wordt gedaan om op kleine schaal een managementwerkgroep in te stellen die via een aantal werkbijeenkomsten werkt aan een begrippenkader voor die begrippen die centraal staan in het teken van visieformulering, samenwerking, oriëntatie op de toezichtslastgenieter, etc. De wijze waarop de KvoT binnen de inspecties wordt uitgewerkt en toegepast is daarbij een onderwerp waarop de inspecties onderling van elkaar kunnen leren. Via bijvoorbeeld onderlinge visitaties kan dit leerproces worden vormgegeven. De nieuwe werkgroep Benchmarking (zie aanbeveling 1) zou hier ondersteuning kunnen bieden aan en samen op kunnen trekken met de managementwerkgroep bij de uitwerking van deze aanbeveling.

Planning, tijdschrijven en Projectmatig werken

Aanbeveling 3: Verzoek het bedrijfsvoeringsoverleg om:

- ❖ **Het onderwerp planning en tijdschrijven te agenderen.**



Probleemomschrijving: Planning en tijdschrijven is een onderwerp dat alle inspecties bezig houdt zonder dat er directe best practices beschikbaar zijn. Beide onderwerpen hebben een multidimensionaal karakter; de nadruk ligt op de functionele-, HRM- en ICT-kant. Functioneel gezien leven bij de inspecties behoeften om bijv. planning van inspectiewerkzaamheden effectiever te integreren in de planning- en controlcyclus, om de verbinding te leggen tussen inspectiewerkzaamheden in het veld en jaar- en meerjarenplannen, om planningsgegevens te koppelen aan begrotings- en/of financiële gegevens, om planningsgegevens te kunnen confronteren met realisatiegegevens in het kader van verantwoording en tijdige informatievoorziening naar opdrachtgevers en om ervaringsgegevens te kunnen gebruiken bij het opmaken van nieuwe plannen. T.a.v. HRM leven er bij de inspecties vooral vragen als het gaat om het kunnen inzetten van methoden van planning en tijdschrijven binnen de bestaande cultuur en werkwijzen, om tijdschrijven al dan niet te gebruiken bij de stijl van leidinggeven of het aansturen van de inspectiemedewerkers en over succesfactoren voor het daadwerkelijk gebruiken van tijdschrijven door de inspectiemedewerkers zelf. T.a.v. de ICT is er bij veel inspecties sprake van een vervangingsvraagstuk: er zijn geautomatiseerde systemen in gebruik die niet meer voldoen en aan vervanging toe zijn. Een aantal inspecties is daarbij al intern gestart met de voorbereidingen.

Suggestie voor uitwerking. Planning en tijdschrijven zoals in het bovenstaande beschreven is een breed en complex onderwerp. Tegelijk geldt dat de behoeften die de inspecties hebben in grote mate overeenkomen; de inspecties hebben voor een groot deel op dit terrein dezelfde wensen en ambities. Leren van elkaar kan hier ook het karakter hebben van ten dele 'kopieren' van elkaars werkwijzen. Gezamenlijk optrekken of namens elkaar optreden behoort zeker tot de mogelijkheden. Ook bij leveranciers op dit terrein is er meer en meer sprake van aanbod van standaardproducten en diensten. In dit licht kan gedacht worden aan het instellen van een TaskForce met vertegenwoordigers uit een aantal inspecties. De Task Force kan gewenste functionaliteiten in kaart brengen en daarover rapporteren aan de Inspectieraad. Na akkoord bevinden zou deze Task Force kunnen optreden als gezamenlijke verwerker voor die inspecties die willen komen tot aanschaf van nieuwe software. Hierbij zou gebruik kunnen worden gemaakt van de ervaringen die al bij de Interlab-oefening zijn opgedaan. De Task Force dient hierbij nauw samen te werken met de werkgroep ICT; tegelijk ook kunnen diensten van bijv. ICTU en PIO worden afgenomen.

❖ Het onderwerp projectmatig werken te agenderen en een leerplan voor de 14 rijksinspecties op te stellen..

Probleemomschrijving: Alle inspecties werken in meer of mindere mate met projecten. De verwachting daarbij is dat het aandeel projecten ten opzichten het totale werkpakket de komende jaren zal toenemen en dat ook projectmatig werken een steeds belangrijker instrument zal worden waarmee samenwerking tussen inspecties of gezamenlijk inspecteren vorm zullen krijgen. Projecten worden voor de inspecties dus steeds belangrijker, parallel hieraan ontstaan er binnen de inspecties meer en meer vragen of de wijze waarop projectmatig werken wordt geïmplementeerd en projecten worden gerealiseerd wel op een goede manier plaatsvinden. Niet zozeer de vraag dus of Projectmatig werken wel of niet goed is, als wel de vraag of de manier waarop dit gebeurt niet beter en/of slimmer kan. In het verlengde daarvan worden vraagtekens geplaatst bij bijv. de effectiviteit van opleidingen en trainingen op het gebied van projectmatig werken. Projectmatig werken is een onderwerp waarbij en op ruime schaal kennis en ervaring bij veel inspecties aanwezig is maar juist doordat alle inspecties in het proces van invoeren van projectmatig werken een eigen 'koers' hebben gevaren of nog varen ook eigen en specifieke leerbehoeften hebben.

Suggestie voor uitwerking. Er is t.a.v. dit onderwerp veel kennis en ervaring bij de inspecties zelf beschikbaar. Tegelijk ook maakt de diversiteit in behoeften, ambities en leervragen het niet mogelijk om een 'one size fits all' uitwerking te realiseren. Voorgesteld wordt om in opdracht van de Inspectieraad een leerplan Projectmatig Werken op te stellen. Binnen het leerplan wordt voor en door elke inspectie afzonderlijk of enkele inspecties gezamenlijk een traject uitgestippeld en beschreven waarlangs het realiseren van de leerbehoeften kan plaatsvinden. Gezien de omvang en brede belangstelling voor dit onderwerp wordt geadviseerd binnen de Inspectieraad een portefeuillehouder voor projectmatig werken te benoemen. Het op te stellen leerplan dient in samenspraak met de inspecties te worden opgesteld en nog in de eerste helft van 2007 beschikbaar te komen.

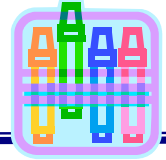
Nalevingsonderzoek

Aanbeveling 4: Verzoek de werkgroep Effectmeting en Risicomanagement

❖ Aandacht te besteden aan het uitwisselen van praktijkervaringen t.a.v. nalevingsonderzoek.

Probleemomschrijving: Met de inspecties zelf constateert ook de werkgroep Effectmeting en Risicomanagement de behoefte aan verdere uitwisseling van kennis en ervaring op het gebied van risicomanagement. Risicomanagement vormt een nieuw onderwerp waarop nu in rap tempo kennis en inzichten worden vergaard. De door de werkgroep Risicomanagement ontwikkelde monitor biedt mogelijkheden de individuele inspecties stappen te laten zetten bij het verder uitwerken en professionaliseren van risicomanagement en tegelijk ook de ontwikkelingen te kunnen blijven volgen. Het gebruik van de monitor wordt ook vanuit de BRI geadviseerd.

Suggestie voor uitwerking. Juist omdat risicomanagement nu 'leeft' en juist ook omdat er nu al ervaringen zijn met het werken met risicomanagement en tenslotte juist ook omdat inspecties nu aan het zoeken zijn goede praktijken of voorbeelden achten wij het zeer zinvol op korte termijn voorzieningen te bieden voor het kunnen delen met elkaar van kennis en ervaringen. Tijdens bijv. een workshop kunnen inleidingen worden verzorgd voor en door de inspecties die al actief aan de slag zijn met het meten van de



effecten van toezicht en handhaving. Mogelijk ook dat tijdens de workshop tevens externe inleiders (o.a. van Vide of gemeenten of andere toezichthouders) worden gevraagd een bijdrage te leveren. Na afloop van de workshop kan vervolgens bekeken worden of en welke inspecties gezamenlijk een vervolgtraject willen starten.

- ❖ **De Monitor Risicomanagement ontwikkeld door de werkgroep Risicomanagement Inspectieraad toe te passen.**

Geadviseerd wordt de monitor in 2007 toe te passen.

Leren

Aanbeveling 5: Verzoek de werkgroep opleidingen om:

- ❖ **Kennis te nemen van de binnen de benchmark opgedane kennis en ervaring t.a.v. competenties. Betrek hierbij tevens de ontwikkelingen op het gebied van het nieuwe inspecteren.**

Probleemomschrijving: Vanuit de BRI is in de 2^e ronde van verzamelen van gegevens aandacht besteed aan competenties, stijl van leidinggeven en het aansturen van de professionals. T.a.v. verwachte gevolgen van het aanpassen van de eigen visie aan de KvoT wordt door verschillende inspecties aangegeven vooral veranderingen te voorzien t.a.v. houding en gedrag van inspecteurs. Het gaat hier om een merkbaar op gang gekomen ontwikkeling richting 'het nieuwe inspecteren'. Daar waar opleidingen en trainingen, al dan niet verzorgd vanuit de Samenwerkende Inspectie Academie, gebruik kunnen maken van deze inzichten kan een betere aansluiting worden gerealiseerd tussen de geboden opleidingen en referentie- of perceptiekaders van de cursisten. De werkgroep Opleidingen kan hier een belangrijke bijdrage aan leveren.

Suggestie voor uitwerking: Mogelijk dat de werkgroep Opleidingen en het projectteam BRI gezamenlijk een aantal bijeenkomsten organiseren waarbij aan de hand van concrete opleidingsvraagstukken of vorm te geven cursussen ook aandacht wordt besteed aan aanwezige competenties, veranderingen bij de inspecties en aandacht voor de aansturing van de professional.

- ❖ **Tevens de functie van programmaraad t.b.v. het inkopen of programmeren van opleidingen te gaan verzorgen.**

Probleemomschrijving: Opleidingen en trainingen zijn instrumenten die in positieve zin kunnen bijdragen aan het verbeteren of vergemakkelijken van de samenwerking tussen inspecties. Ze dragen bij aan het verbreden en verdiepen van de kennis van de inspectiemedewerkers, tegelijk ook werken de inspectiemedewerkers zelf aan het opbouwen van een eigen netwerk waardoor ze elkaar sneller en makkelijker zullen weten te vinden. Uit vooral de pressure cooker blijkt dat de werkgroep opleidingen te onbekend is onder de inspectiemedewerkers. Daarnaast blijkt ook dat opleidingsvraagstukken (qua opzetten van trainingen maar ook inkoop) veel door de inspecties zelf en los van elkaar worden opgepakt. De bestaande werkgroep opleidingen heeft niet de ruimte om met meer doorzettingsmacht hier mogelijke synergievoordelen en/of een hogere efficiency te realiseren.

Suggestie voor uitwerking: Mogelijk dat vanuit een (virtueel) shared service center t.a.v. inkoop en programmering van trainingen en opleidingen waarde kan worden toegevoegd bij inhoudelijke en materiele opleidingsvraagstukken. De bestaande werkgroep Opleidingen is daarbij een programmaraad, in opdracht van de Inspectieraad, en stuurt de Inspectie Academie aan.

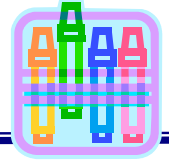
- ❖ **Een stageplatform tussen de inspecties op te zetten.**

Probleemomschrijving: De benchmark laat zien dat de inspecties ondanks, en ook dankzij, de enorme onderlinge verschillen veel van elkaar kunnen leren. De benchmark laat ook duidelijk zien dat de inspecties ieder voor zich eigen instrumenten gebruiken om voor al het interne leren te ondersteunen en mogelijk te maken. Voor het leren tussen de inspecties bestaan er, anders dan voor het leren van collega's binnen het eigen departement, **geen** voorzieningen. Leren tussen de inspecties is daarmee eerder een toevallige samenloop en vooral heel erg persoonsgebonden. Een belangrijk leerpotentieel blijft zo onbenut.

Suggestie voor uitwerking: Via een website kunnen bijvoorbeeld stageplaatsen en stagiaires bij elkaar gebracht worden. De inspectieraad zou als collectief kunnen besluiten dat bijv. elke inspectie jaarlijks twee stageplaatsen aan collega inspecties aanbiedt en ook afneemt. Via de werkgroep opleidingen kan een website worden gebouwd en mogelijk onderhouden om dit mogelijk te maken. Door de stages na afloop te evalueren en ook de evaluaties onderling te bespreken kan de kloof tussen theorie en praktijk verkleind worden en directe kennisoverdracht tussen inspecteurs in de vorm van de klassieke leerling-gezel-samenwerking plaatsvinden. Het organiseren van dergelijke stages biedt niet alleen de mogelijkheid om kennis te nemen van elkaars praktijk en methoden, maar ook een beeld te krijgen van de professionaliteit van de andere inspectie/inspecteur en de factoren die deze professionaliteit bepalen.

Kennismanagement

Aanbeveling 6: Laat het dagelijks bestuur van de Inspectieraad aangeven op welke wijze het onderwerp Kennismanagement binnen en tussen de inspecties verder kan worden uitgewerkt.



Probleemomschrijving: Kennismanagement kent qua systematiek en implementatie overeenkomsten met risicomanagement. Veel inspecties zijn er mee bezig of gaan er mee bezig, best practices ontbreken. Actuele ontwikkelingen rondom reductie van de personeelsomvang en taakstelling plaatsen daarbij de aandacht voor kennismanagement ook in een andere context. De aandacht voor kennismanagement en de behoefte op dit terrein van elkaar te leren is groot en divers. Inspecties die al in de implementatiefase zijn gekomen hebben behoefte aan 'sparren' met collega's over vragen van wat wel en niet werkt? Inspecties die net zijn begonnen hebben vooral vragen op het gebied van welke keuzen moet of kan ik maken, hoe geef ik het vorm, hoe betrek ik de medewerkers, hoe implementeer ik het, welke hulpmiddelen zijn er, etc.? De vraagstukken worden mede ook ingegeven door meer brede ontwikkelingen als vergrijzing, krapte op de arbeidsmarkt en toenemende mogelijkheden van ICT.

Suggestie voor uitwerking: Kennismanagement implementeren binnen een inspectie is maatwerk. Het uitwerken en aanbieden van een breed toepasbare oplossing of aanpak is naar onze mening niet aan de orde. Bij het kunnen beantwoorden van de leervragen dient de diversiteit nadrukkelijk als vertrekpunt te worden gebruikt. Aan de andere kant is het naar onze mening wel mogelijk om de inspecties elkaar en ook haar zelf het brede palet van mogelijkheden en gebruikte modellen of methoden te schetsen om daarmee de interne processen van vormgeven en implementeren van kennismanagement te ondersteunen. Een dimensie die nader uitgewerkt dient te worden is naar onze mening het vraagstuk van kennismanagement tussen de inspecties. Qua ICT zijn er volop mogelijkheden om inspectiemedewerkers van elkaars kennis en inzichten te laten profiteren. De centrale vraag daarbij is hoe dit te organiseren? De suggestie wordt gedaan aan het dagelijks bestuur van de Inspectieraad om een aantal portefeuillehouders kennismanagement uit de inspecties te verzoeken deel te nemen aan denktank kennismanagement. Vanzelfsprekend is het projectteam BRI bereid daar desgewenst ondersteuning aan te bieden. De denktank zou zich daarbij in eerste instantie kunnen buigen over vraagstukken als de kritieke succesfactoren bij kennismanagement, relaties met inspectieculturen en het gebruik van instrumenten om de toepassing van kennismanagement te stimuleren.

7.3 Doorstart van de Benchmark Rijksinspecties?

Is een doorstart van de BRI nodig en ook wenselijk? Als pilot is de BRI in 2005 begonnen met het in kaart brengen van de voorzieningen die door de inspecties zijn getroffen t.a.v. het borgen en verbeteren van de eigen kwaliteit. Toen met 11 deelnemers, aan de 2^e ronde hebben 14 deelnemers meegedaan. Benchmarking zoals bedoeld bij de BRI is vooral een management- en verbeterinstrument. Het dient het management te ondersteunen in haar voortdurende zoektocht naar beheersing en verbetering. Dergelijke processen gaan steeds door. Altijd weer zijn er mogelijkheden voor verdere groei, professionalisering en ontwikkeling. Houdt Benchmarken dan ook nooit op? Het antwoord zou nee moeten zijn. Toch heeft de stuurgroep terecht aangegeven met name in 2007 te willen inzetten op een andere koers. Even niet meer meten, verzamelen en analyseren van gegevens, daarvoor in de plaats juist de energie gebruiken om de leer- en verbetermogelijkheden ook echt in de praktijk te brengen. Het voorliggende rapport biedt daarvoor vele concrete aanleidingen. Het beeld dat met de voorliggende rapportage is opgebouwd is verre van compleet en ideaal. Met gemak had het rapport 400 blz kunnen omvatten. De gegevens zijn daarvoor beschikbaar. Juist door de leerpunten leading te laten zijn heeft ook een enorme sortering kunnen en moeten plaatsvinden van 'bruikbare' informatie. Dit neemt niet weg dat ook andere zeer zinvolle doorsneden mogelijk waren geweest. Daar waar die interesse bestaat bij een of meer inspecties kan hier door het projectteam nazorg worden geboden.

Om de energie die is gestoken in het ontwikkelen van een meetinstrument en het verzamelen en analyseren van data niet verloren te laten zijn is het logisch dat de stuurgroep en de Inspectieraad ook de volgende stap zetten. Tegelijk mag dit nooit de reden zijn om een doorstart te maken met de benchmark. De indrukwekkende verzameling van leerpunten is dat wel. Alle leerpunten laten stuk voor stuk zien dat er op vele terreinen al 'prachtige wielen' zijn uitgevonden, de inspecties hoeven dit zeker niet ieder voor zich te doen. De leerpunten laten ook zien dat er door het implementeren ervan ook verbeteringen mogelijk zijn in kwaliteit van de dienstverlening.

Hoe een doorstart er uit zou kunnen zien is bij de aanbevelingen al aangegeven. Of het projectteam BRI daar een rol in mag en kan spelen hangt af van de besluitvorming in de Inspectieraad. Los van het projectteam geniet het wel de voorkeur om bij de implementatie van verbeteringen gebruik te maken van het bestaande platform aan contactpersonen, inhoudelijk deskundigen, betrokken management, geïnterviewden en andere direct betrokkenen bij de benchmark. Zij hebben het maken van kennis in de praktijk gebracht en daar ook het maken van kennis aan toegevoegd. Het zullen juist ook die persoonlijke relaties zijn die de BRI en nog belangrijker de Rijksinspecties verder kunnen brengen. Voor hen is een doorstart even zo logisch als wenselijk. De afgelopen maanden is wel steeds duidelijker geworden dat benchmarking ook kan zorgdragen voor een stroom van data over de inspecties die op meer plaatsen gebruikt kan worden. Zo zijn er recentelijk contacten tot stand gekomen met o.a. de werkgroep ICT en de directie ET. Benchmarking biedt een platform voor vele vraagstukken waar de inspecties individueel of collectief voor staan. Het verder aanhalen en versterken van deze samenwerkingsrelaties is dan ook zeker aan te bevelen. Een ander element dat duidelijk is geworden is dat leren niet vanzelf gaat en voortdurend de aandacht behoeft. Het doorvoeren of verzilveren van de leerpunten moet dan ook op de steun en aandacht van de Inspectieraad kunnen blijven rekenen. Het daarvoor opzetten van een projectorganisatie met beperkte middelen kan daarbij als smeerolie binnen de verbeterprocessen gezien worden.