



# Naar het toezicht van de toekomst

Toezichtagenda 2017-2018

UPDATE

april 2017

# Inhoud

<i>Voorwoord</i>	2
<i>Naar het toezicht van de toekomst</i>	3
<i>Wat al staat; de uitvoering in 2015 en 2016</i>	5
De agenda	5
De uitvoering	5
De agenda voor 2017 en 2018	7
<i>Nieuwe aandachtspunten</i>	10
Samenwerking over organisatiegrenzen heen	10
Inzicht in kwaliteit	10



## Voorwoord

In 2015 ontwikkelden wij als samenwerkende inspecties de *Toezichtagenda rijksinspecties 2015-2018*. Daarin gaven we aan welke punten we in die jaren zouden oppakken – zowel individueel als gezamenlijk – om het toezicht verder te ontwikkelen. Dit als respons op de maatschappelijke vraag, de kabinetsreactie op het WRR-rapport *Toezien op publieke belangen* en de resultaten van de dialoog met onze maatschappelijke omgeving.

We zijn nu twee jaar verder. We hebben de uitvoering van de agendapunten in gang gezet of voltooid. Inmiddels hebben zich nieuwe accenten en zelfs nieuwe thema's aangediend, die vragen om een antwoord. Reden genoeg om, nu we halverwege de periode van uitvoering zijn, te bezien waar herijking nodig is.

In dit document staan we eerst stil bij onze visie op toezicht en onze blik op de toekomst. Vervolgens geven we aan wat we in de afgelopen periode hebben gedaan in het kader van de *Toezichtagenda rijksinspecties 2015-2018*. Tot slot geven we aan hoe we verder gaan in de komende twee jaar.



## Naar het toezicht van de toekomst

Als rijksinspecties houden we toezicht en bevorderen we daardoor een veilige werk- en leefomgeving, een kwalitatief hoogstaande publieke dienstverlening, eerlijke concurrentieverhoudingen en rechtvaardige behandeling van burgers. Door onafhankelijk en deskundig te oordelen als de veiligheid of de kwaliteit in het geding is. Door in te grijpen als dat nodig is. En door te reflecteren op ontwikkelingen in de samenleving. De maatschappelijke meerwaarde van ons werk wordt bepaald door het effect dat we weten te bereiken voor burgers, bedrijven en instellingen in het licht van de publieke belangen. De rijksinspecties staan dus aan de lat voor het bereiken van maatschappelijke meerwaarde.

We moeten maatschappelijk effect sorteren in een samenleving waarin de enige zekerheid is dat alles steeds sneller verandert. Burgers, bedrijven en instellingen hebben in deze – soms onzekere – dynamiek behoefte aan een gezaghebbende toezichthouder. We bieden rechtszekerheid en normatieve duidelijkheid. Tegelijkertijd veranderen we ook mee met de samenleving. Toezicht kan alleen effectief blijven in het beschermen van maatschappelijke waarden als we adequaat inspelen op veranderende omstandigheden.

Steeds is daarom voor ons de vraag hoe we het beoogde maatschappelijke effect zo goed mogelijk kunnen bereiken. Soms is dat door andere toezichtmethoden in te zetten, soms door de dialoog aan te gaan met degenen op wie we toezicht houden en met burgers. Maar ook door te discussiëren met beleidscollega's, minister en parlement over de rol van en verwachtingen over toezicht.

We kunnen onze maatschappelijke meerwaarde niet zelfstandig bereiken en werken daarom samen met burgers, het toezichtveld en andere overheidsorganisaties. Het is nodig om duidelijk en transparant te zijn over onze werkwijze, bevindingen en effecten, zodat burgers hun keuzes daarop kunnen baseren en bedrijven en instellingen weten wat ze aan het toezicht hebben.

We hebben als inspecties niet alleen een oordeel over burgers, bedrijven en instellingen, maar dat hebben zij ook over de rijksinspecties. We willen ons



verantwoorden over de kwaliteit van het werk dat we doen en over de vraag in hoeverre we de beoogde maatschappelijke effecten bereiken.

Voor de komende jaren hebben we de volgende doelen:

1. We dragen een onafhankelijke en onpartijdige rol uit en ontwikkelen de reflectieve functie als een van de kerntaken binnen de organisatie. We signaleren en agenderen trends in ons werkveld en gaan over tot actie als dat nodig is.
2. We zetten de beoogde maatschappelijke effecten centraal en maken de mate waarin de activiteiten van de inspecties bijdragen aan de realisatie van maatschappelijke doelen inzichtelijk.
3. We communiceren actief en zijn zichtbaar in het publieke debat. We zoeken actief de interactie met burgers en degenen op wie we toezicht houden, zowel over onze werkwijze als over onze opbrengsten en bevindingen.
4. We gaan door met professionalisering en innovatie. Nieuwe tijden vragen om nieuwe methoden en aanpakken, maar ook om andere typen toezichthouders.
5. We ontwikkelen de samenwerking met andere organisaties verder. Samenwerking krijgt steeds vaker tijdelijk, over verschillende bestuurslagen, en zonder vaste organisatievormen vorm. Dit vraagt om andere manieren van kijken en het oefenen met andere vormen van samenwerking.



## Wat al staat; de uitvoering in 2015 en 2016

### De agenda

De kaders voor toezicht zijn geconcretiseerd in een aantal opgaven, gevat in de *Toezichtagenda rijksinspecties 2015-2018*. Deze opgaven zijn onder te verdelen in drie P's:

- ▶ **Primair proces.** Goed, modern toezicht betekent dat we in de praktijk:
  - invulling geven aan risicogericht toezicht dat steeds meer datagedreven wordt;
  - de signalerende en agenderende (reflectieve) functie van ons toezicht versterken;
  - toezicht steeds transparanter en interactiever maken.
- ▶ **Professionalisering van organisatie en medewerkers.** We realiseren gezamenlijk en per inspectie:
  - een kennisagenda; innovatie, nieuwe aanpakken en methodieken;
  - gezamenlijke leertrajecten, naast het eigen aanbod, die bijdragen aan goed toezicht in de praktijk.
- ▶ **Positionering en rol.** We geven gezamenlijk en per inspectie invulling aan:
  - onze relatie tot beleid (rolvastheid);
  - het waarmaken van onze onafhankelijke, onpartijdige positie in de praktijk;
  - het verder vormgeven van een visie op modern toezicht.

### De uitvoering

In 2015 en 2016 hebben we in een aantal projecten en programma's gewerkt aan deze opgaven.

#### Primair proces

##### *Risicogericht (datagedreven) toezicht*

Dit project heeft zich in de afgelopen periode steeds meer toegespitst op de ontsluiting, het gebruik en de uitwisseling van data voor onze analyses. We hebben in 2016 een verkenning uitgevoerd van de manieren waarop de verschillende inspecties gebruikmaken van data en waar mogelijk voordelen van samenwerking liggen. Daarnaast heeft het kennisnetwerk van de inspecties een visie op data ontwikkeld. In het late najaar van 2016 hebben we op grond van beide producten een aanpak voor de komende jaren vastgesteld.

### *Signaleren en agenderen*

Als eerste stap hebben we in 2016 een inventarisatie gemaakt van hoe we als individuele rijksinspecties omgaan met de opgave om actiever knelpunten en nieuwe risico's te signaleren en agenderen en hoe we de relaties met beleid en veld in dit opzicht vormgeven. Dat gaat in bijna alle gevallen verder dan reflecteren op de wetgeving in alle beleidsfasen. In toenemende mate acteren we naar aanleiding van signalen van nieuwe risico's of relevante ontwikkelingen, ook als we geen wettelijke taak hebben. We maken dan geen gebruik van bevoegdheden maar acteren wel. In het najaar van 2016 hebben we geïnventariseerd of er thema's zijn die dwars door de werkvelden en jaarplannen van meerdere inspecties heen lopen en die zich lenen voor een gezamenlijk signalement.

### *Transparantie en interactie*

Van ons wordt steeds meer verwacht dat we helder zijn over onze acties, keuzes, bevindingen en resultaten/effecten en dat we zichtbaar zijn in het publieke debat. Publieke belangen en de burgers komen centraal te staan; we betrekken burgers ook actief bij het toezicht. Het toezicht moet adaptiever en responsiever worden; zich aanpassen en inhaken op een speelveld dat voortdurend verandert. In november 2016 hebben we een bijeenkomst gehad met experts uit de wetenschappelijke wereld, om scherper te krijgen wat op het vlak van transparantie en interactie de valkuilen en mogelijkheden zijn. We gaan nu verder met het ontwerpen van vervolgacties.

### **Professionalisering van organisatie en medewerkers**

#### *Kennisagenda*

Het klassieke handhavingsmodel alleen voldoet niet meer. Door samen te werken en kennis en ervaringen te delen ontwikkelen we daarom nieuwe methoden waarbij de analyse van data en signalen centraal staat: kennisgedreven en risicogericht toezicht. Hierbij maken we zo nodig gebruik van private kwaliteitssystemen. We passen allerlei beïnvloedingsmogelijkheden toe, waarbij we gebruikmaken van wetenschappelijke inzichten over gedragsverandering. In 2016 is een maandelijks kennis-overleg van start gegaan. Kennis delen en kennis ontwikkelen staan daarbij centraal. Vanuit dit overleg wordt een bijdrage geleverd aan belangrijke thema's binnen andere projecten, zoals datagedreven toezicht. Verder hebben we de wetenschappelijke omgeving van toezicht in kaart gebracht

en zijn we gestart met het vormen van een netwerk met wetenschappers. Aan de hand van een strategische kennisagenda ontwikkelen we de kennisfunctie van de gezamenlijke rijksinspecties verder.

### *Leren en opleiden*

Het innoveren van de manier waarop we toezicht aanpakken vraagt om andere competenties en deskundigheden van medewerkers en om een andere oriëntatie en cultuur van de organisatie. De inspecteur moet niet alleen deskundig zijn op zijn of haar terrein, maar moet ook transformeren naar een strategisch opererend expert. Wetenschap moet in de gereedschapskist van de inspectie en de inspecteur zitten. Voor dit doel is een nieuw gezamenlijk leertraject voor de startende inspecteur ontworpen, dat in de zomer van 2016 van start is gegaan. Inmiddels zijn drie groepen in de verschillende fases van het leertraject actief. Een traject voor strategisch adviseurs/toezichtontwikkelaars is sinds de zomer van 2016 in ontwikkeling.

### **Positionering en rol**

#### *Positionering en toekomst van toezicht*

De *Aanwijzingen inzake de rijksinspecties* ondersteunen de onafhankelijke positie van inspecties, zodat zij onpartijdig kunnen optreden. Het komt er nu op aan daar invulling aan te geven, de rug recht te houden waar nodig en druk van politiek en publieke opinie te weerstaan. Publiek vertrouwen moeten we voortdurend bevechten en verdienen. Dat vereist een heldere rolverdeling en rolvastheid tussen rijksinspecties en beleidsmakers. Dit betekent in de eerste plaats dat we de dialoog met onze politiek-beleidsmatige en onze maatschappelijke omgeving voortzetten. Over onze rol, maar ook over ons toekomstig toezicht. Een eerste resultaat daarvan vormt de bundel *Toekomst van toezicht, een verkenning van wat nodig is* en de conferentie daarover die plaatsvond in het voorjaar van 2016. In de zomer van 2016 hadden we een eerste 'beleid-toezichttop' met beleidsambtenaren om die rolverdeling en rolvastheid nader te verkennen. Op 13 maart 2017 staat de tweede van deze periodieke ontmoetingen op het programma.



## De agenda voor 2017 en 2018

Hoe gaan we deze accenten incorporeren in onze agenda? Als we kijken naar de *Toezichtagenda rijksinspecties 2015-2018* tot nu toe en naar de doelen die we daar voor de komende jaren hebben geformuleerd, willen we de komende twee jaar de volgende projecten en programma's verder uitwerken.

### Primair proces

#### *Data en technologische innovatie*

Zoals gezegd is het programma risicogericht toezicht omgevormd tot een programma dat zich richt op datagedreven toezicht en innovatie. We willen de komende periode investeren in gezamenlijke doorontwikkeling op deze terreinen. Het gaat daarbij niet alleen om het gebruik van data bij risico-analyse, maar om data en innovatie voor de volle breedte van het toezicht, dus ook voor bijvoorbeeld kwaliteitstoezicht, de reflectieve functie en het in beeld brengen van opbrengsten van toezicht. In het najaar van 2016 heeft de Inspectieraad een ontwikkelaanpak voor de komende jaren vastgesteld, langs vier dimensies:

1. ontwikkeling van analysemethodieken;
2. ontsluiting van (externe) bronnen en datamanagement;
3. ontwikkelen, toepassen en bewaken van (vooral juridisch-ethische) kaders;
4. verbinden van data-analyse met het primaire proces en de organisatie.

We zijn als inspecties primair zelf verantwoordelijk voor de inhoudelijke invulling van deze ontwikkelingen. De Inspectieraad richt zich op het ondersteunen, stimuleren en, waar nodig, initiëren van kennisuitwisseling en samenwerking en het uitbouwen van het netwerk van relevante partners bij overheid, wetenschap en bedrijfsleven. De meer algemene aspecten van risicogericht toezicht (de aanpak en eventuele grenzen daaraan) kunnen bij het verder ontwikkelen van de kennisagenda aan de orde komen.

#### *Signaleren en agenderen*

Ook voor dit programma is in het najaar van 2016 een aanpak voorgesteld. Kern is dat we proactiever worden. We signaleren problemen en ontwikkelingen, agenderen die, spiegelen en voeren actief het debat over 'de staat van' onze sector. We schetsen niet alleen problemen, gevaren en risico's, maar gaan het gesprek aan met mensen uit het veld, het beleid en



de politiek over oplossingen. Leren van wat we tegenkomen en evolueren (responsief ons toezicht aanpassen) staan daarbij centraal. Elke inspectie is zelf verantwoordelijk voor het op niveau brengen en houden van het reflectieve toezicht. Dit is geen vrijblijvende opdracht. Ook is het belangrijk om de rolverdeling met beleid scherp te houden. Regelmatig bespreken we de stand van zaken en *best practices* in de Inspectieraad.

We gaan binnen dit programma op zoek naar thema's die de werkvelden van meerdere inspecties raken (bijvoorbeeld ziekenhuizen, jeugd, gevangenis- sen). Elke inspectie beoordeelt de programmering voor 2017 en later op mogelijkheden om gemeenschappelijke signalen met meerdere inspecties uit te brengen. Vraag is daarbij telkens of we het effect door gezamenlijk op te treden kunnen vergroten. Bureau Inspectieraad verzamelt het resultaat. In de loop van 2017 bespreekt de Inspectieraad de opbrengst en brengen we vervolgstappen in kaart.

#### *Transparantie en interactie*

Binnen dit programma staat allereerst de vraag centraal hoe we in de praktijk vormgeven aan de relatie met onze maatschappelijke omgeving. We bouwen voort op het seminar *Transparantie, verantwoording en responsiviteit van toezichthouders* dat de Inspectieraad in november 2016 organiseerde met de steun van enkele experts uit de wetenschappelijke wereld. De bedoeling is rond dit thema een kennisnetwerk te vormen op het gebied van 'transparante interactie', met als doel inspecties te ondersteunen bij hun omgevingsstrategie. De betrokken wetenschappers leveren in het eerste deel van 2017 een document aan waarin de bouwstenen voor een nieuwe visie op transparantie zijn opgenomen. Daar buigt de Inspectieraad zich vervolgens over.

Binnen dit programma werken we ook aan het thema 'openbaarheid en openbaarmaking'. De trend is dat voor de bevindingen van de inspecties steeds meer geldt: openbaar, tenzij. Vanuit dit gegeven en vanuit de zorg voor goed bestuur, reflecteren we op de verschillende functies van openbaarheid in het toezicht en geven we invulling aan het 'tenzij'.

#### **Professionalisering van organisatie en medewerkers**

We bouwen de Academie voor Toezicht de komende jaren uit tot een (virtuele) plek waar we gezamenlijk werken aan kennisontwikkeling,

professionalisering en leren. De thema's die aan de orde komen in de verschillende programma's of anderszins onze aandacht vragen krijgen ook een plek in de kennisagenda en in de leer- en opleidingstrajecten. Daarbij valt te denken aan: methodiekontwikkeling in brede zin (inclusief gedragsverandering en data-analyses); de ontwikkeling van responsieve, situationele en *governance based* toezichtarrangementen; meten van kwaliteit; de *ins and outs* van risicogericht toezicht en transparantie.

#### *Kennis en wetenschap*

We blijven ook de komende periode onze kennis en vragen delen in het maandelijks kennisoverleg. Dat levert onder meer input op voor de kennisagenda. We bouwen het netwerk met de wetenschap uit. Voor dat doel heeft de Inspectieraad in het vroege voorjaar van 2017 twee dinerbijeenkomsten georganiseerd. Vanuit dit netwerk wordt in opdracht van de Inspectieraad een publicatie over transparantie en interactie opgeleverd. In 2017 organiseert de Inspectieraad, in samenwerking met de wetenschap, activiteiten waarin uitwisseling en dialoog centraal staan. Mede op basis daarvan stelt de Inspectieraad een strategische kennisagenda vast.

#### *Leren en opleiden*

De komende jaren staan in het teken van het verder ontwikkelen van het leertraject voor de startende inspecteur en het leertraject voor strategische toezichtontwikkeling, dat na de start in het najaar van 2017 in co-creatie met de deelnemers nog verder wordt ontwikkeld. De leergang fungeert als een werkplaats en atelier op academisch niveau waar kennis en kunde wordt gebracht, gehaald en ontwikkeld. We leggen de opgedane inzichten vast, zodat er een groeiende bron van kennis over toezicht ontstaat.

#### **Positionering en rol**

Ook in 2017 blijft de Inspectieraad de implementatie van de *Aanwijzingen inzake de rijksinspecties* en de consequenties daarvan monitoren. De rolverdeling tussen beleid en toezicht, wat er eventueel 'schuurt' en hoe het beter kan, komt opnieuw aan de orde tijdens de tweede 'beleid-toezichttop' in maart 2017. In samenhang daarmee stelt de Inspectieraad, met het oog op een nieuwe kabinetsperiode, zijn visie op stevig en toekomstgericht toezicht ter beschikking bij de voorbereiding van een nieuw regeerakkoord.



De bedrijveninspecties (NVWA, ISZW, ILT, AT, SodM) beraden zich in overleg met EZ opnieuw op de relatie met het bedrijfsleven. De vertrouwensbenadering is de afgelopen jaren in toenemende mate in negatief daglicht komen te staan. Aan de andere kant gaf het kabinet ons in zijn reactie op het WRR-rapport *Toezen op publieke belangen* als opdracht mee om in samenwerking met onze omgeving situationele – *governance based* – toezichtsarrangementen in de domeinen te maken. Uiteraard moeten we *capture* voorkomen, maar is in gesprek blijven met de sectoren in het bedrijfsleven en eventueel gebruikmaken van hun instituties, informatie- en kwaliteitssystemen onmisbaar voor goed en doelmatig situationeel toezicht. In 2017 komt de Inspectieraad met een eerste versie van een visie voor toekomstig toezicht op het bedrijfsleven.



## Nieuwe aandachtspunten

Naast deze bestaande en nieuwe programma's en projecten voor de komende jaren, zijn er nog twee nieuwe aandachtspunten.

### Samenwerking over organisatiegrenzen heen

Goed kunnen samenwerken is voor de toekomst van iedere organisatie van groot belang. Het benutten van kansen of het beantwoorden van complexe vraagstukken kan geen enkele organisatie in de huidige tijd alleen. Ook voor inspecties is samenwerking een belangrijk thema. Samenwerking tussen inspectiediensten is een speerpunt van het kabinet en is getypeerd als 'dé opgave voor de komende jaren'. Maar ook samenwerking met andere partijen – zoals toezichthouders van gemeenten en provincies, de Douane/Belastingdienst, politie en justitie – is aan de orde van de dag. Het aantal samenwerkingspartners van inspecties lijkt alleen maar te groeien. We hebben het afgelopen decennium al veel ervaring opgedaan met samenwerking over de organisatiegrenzen heen, bijvoorbeeld in de fraudebestrijding, havens, chemie, op Schiphol en – recent – in het sociale domein. Om een extra impuls te geven organiseert de Inspectieraad begin 2017 drie bijeenkomsten voor directeuren van de inspecties. De bijeenkomsten gaan in op vragen als: Waarom zou je als organisatie samenwerkingsverbanden aangaan? Wat zijn de uitdagingen bij samenwerking binnen en tussen organisaties? Hoe geef je de samenwerking optimaal vorm en kun je cruciale elementen doorzien en beïnvloeden? Wat zijn voorwaarden voor succesvolle samenwerking? En hoe kun je samen leren en ontwikkelen, over de grenzen van organisaties heen? In het voorjaar van 2017 verschijnt een essay over dit onderwerp.

### Inzicht in kwaliteit

Inzicht hebben en inzicht geven in de kwaliteit van ons toezicht wordt voor de komende jaren een belangrijke opgave. De komende periode nemen we het initiatief voor onderlinge kwaliteitstoetsing en het vergroten van het inzicht in de relatie tussen toezichtintensivering en de daarvoor benodigde middelen. We denken aan een pilot met onderlinge visitatie in 2017. Aan de hand van de ervaringen bekijken we mogelijke vervolgstappen.



Samenstelling Inspectieraad:  
 Agentschap Telecom  
 Erfgoedinspectie  
 Inspectie voor de Gezondheidszorg  
 Inspectie Jeugdzorg  
 Inspectie Leefomgeving en Transport  
 Inspectie van het Onderwijs  
 Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
 Inspectie Veiligheid en Justitie  
 Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit  
 Staatstoezicht op de Mijnen

Deze Toezichtagenda is een uitgave van:

Inspectieraad  
 Wilhelmina van Pruisenweg 52 | 2595 AN Den Haag  
 T (070) 70 00 567 | E [info@inspectieraad.nl](mailto:info@inspectieraad.nl) | [www.rijksinspecties.nl](http://www.rijksinspecties.nl)

april 2017