



Ferdinand Mertens & Pierre Spaninks

De inspecteur-generaal

Leidinggeven aan toezicht



De inspecteur-generaal

Leidinggeven aan toezicht

Ferdinand Mertens & Pierre Spaninks

Inspectieraad 2013



Dit is een uitgave van de Inspectieraad. Meer informatie over deze en andere uitgaven is te verkrijgen bij:

Bureau Inspectieraad
Wilhelmina van Pruisenweg 52-78
2595 AN Den Haag
www.inspectieloket.nl
info@inspectieraad.nl

© Inspectieraad, Den Haag, 2013

Fotografie:

Rondetafel: Yvette Wolterinck, Eyescream photography, Den Haag,
www.eyescream.nl

Paul Huijzendveld: Chen Lei, Beijing

Overige foto's binnenwerk: Manon Eekhout Photography, Wateringen,
www.manoneekhout.nl

Bureauredactie:

Emily Palmer, Taalzeker *Taaltrainingen en vertalingen*, Utrecht, www.taalzeker.nl

Grafisch ontwerp:

Elise Eekhout, Ontwerpstudio 2 MAAL EE, IJsselstein, www.zmaalee.nl

ISBN 978 94 619 0017 3

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoud

	Voorwoord.....	4
Deel 1	Leidinggeven aan toezicht.....	7
Deel 2	Interviews.....	29
	Verantwoording.....	30
	Paul Huijzendveld.....	35
	Jan Veldhuis.....	53
	Jan de Jong.....	68
	Joke de Vries.....	85
	Kete Kervezee.....	101
	Herre Kingma.....	117
	Marjanne Sint.....	131
	Ronald Gerritse.....	145
	Harry Paul.....	160
	Gerrit van der Wal.....	179
	André Kleinmeulman.....	193
	Jenny Thunnissen.....	210
Deel 3	Rondetafel.....	224
Bijlage	De Inspectieraad.....	244

Voorwoord

De rijksinspecties, die namens hun ministers toezicht houden op verschillende terreinen van de samenleving, werken steeds meer met elkaar samen. Het voertuig voor die samenwerking is de Inspectieraad. Daar stemmen wij in toenemende mate onze werkzaamheden op elkaar af, maken wij gebruik van elkaars expertise en ontwikkelen wij samen kennis en inzichten.

De wereld van het toezicht is een afspiegeling van de samenleving als geheel en kent dus een grote variëteit. Daar waar die variëteit essentieel is, moet die worden behouden en gekoesterd. Daar waar samen optrekken mogelijk is, moet dat gebeuren. De variëteit in het toezicht heeft ook betrekking op de wijze waarop het is georganiseerd en hoe het is gegroeid, in de loop van de jaren en soms zelfs eeuwen. In de Inspectieraad werken wij

daarom ook steeds meer aan de strategische vragen over waarde, aard en organisatie van het toezicht.

Om de gesprekken die wij daarover voeren te ondersteunen, leek het ons passend om nieuw materiaal bijeen te brengen over het leidinggeven aan toezicht en de plaatsbepaling van het toezicht in de overheidsorganisatie. Daartoe hebben wij collega's, oud-collega's en enkele andere betrokkenen bij het overheidstoezicht verzocht mee te werken aan deze publicatie.

De interviews leveren boeiende inzichten op over hoe deze personen invulling gaven en geven aan hun rol als toezichthouder bij het waarborgen van kwalitatief goede voorzieningen en goed maatschappelijk verkeer door de overheid. In een stelsel van *checks and balances* zien zij enerzijds toe op goede uitvoering en naleving van het beleid van hun minister en bieden ze anderzijds tegenwicht als ze constateren dat beleid niet werkt zoals het bedoeld was. Aan de ene kant bieden ze ruimte aan individuele vrijheid en verantwoordelijkheid van burgers, bedrijven en instellingen en aan de andere kant stellen zij grenzen als particulier belang ten koste gaat van publiek belang. Als onafhankelijk, gezaghebbend waarnemer en beoordelaar stellen zij hun kennis beschikbaar voor goed overheidsbeleid en verbetering van naleving en kwaliteit door onder toezicht staanden.

Een inspirerend boek, dat de samenwerkende rijksinspecties helpt bij hun gedachtevorming over de rol en de waarde van het toezicht en bij hun voortdurende inspanningen om de kwaliteit en effectiviteit van hun toezicht te verbeteren.

Ik dank allen die hebben meegewerkt aan deze publicatie, met name de geïnterviewden die hun visie met ons wilden delen en de auteurs, prof. dr. Ferdinand Mertens (kerndocent van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur) en drs. Pierre Spaninks (zelfstandig publicist).

Den Haag, januari 2013

Namens de Inspectieraad,
Mr. Jan van den Bos, voorzitter Inspectieraad en inspecteur-
generaal van de Inspectie SZW

Deel 1

Leidinggeven aan toezicht

Leidinggeven aan toezicht

Vooraf

De inspecteur-generaal kan gerust gelden als icoon van het leidinggeven aan het toezicht zoals de rijksinspecties dat uitoefenen op verschillende sectoren van de samenleving. In deel 2 van dit boek laten wij een aantal mensen aan het woord met een jarenlange ervaring in die rol. Met het oog op onze algemene vraagstelling naar de aard en kenmerken van het leidinggeven aan toezicht zijn onder hen uiteraard de nodige zittende inspecteurs-generaal. Daarnaast hebben wij ook gesproken met enkele van hun ambtsvoorgangers uit het recente verleden. De opbrengsten van de interviews met deze twee categorieën betrokkenen hebben wij voorgelegd aan drie deskundigen uit de wijdere omgeving van het toezicht. Hun reflecties daarop tijdens een rondetafelgesprek hebben wij verwerkt in deel 3 van dit boek.

Hiermee komt een verzameling van – naar onze mening interessante – inzichten en opvattingen beschikbaar waarover de komende tijd kan worden gesproken wanneer het gaat om verdere ontwikkeling van het inspectietoezicht.

Wij hebben het in dit boek niet over leidinggeven in algemene zin, maar meer specifiek over leidinggeven aan toezicht. Daarbij veronderstellen wij dat het hier om een bijzondere categorie van leidinggevendenden gaat. Over de vraag of dat werkelijk zo is, valt overigens te twisten. Onze veronderstelling delen wij echter in elk geval met Meindert Brunia, die enkele jaren geleden al heeft geschreven over het bijzondere van leidinggeven aan werkers op het terrein van het toezicht (*Leidinggeven met een TIC*. Deventer: Kluwer, 2007). Natuurlijk gaat het ook in het toezicht om professionals. Bijgevolg liggen alle problemen van leidinggeven aan professionele organisaties op het bord van ‘de baas’. En al even vanzelfsprekend zijn de toezichthouders waar wij het hier over hebben, allemaal overheidsorganisaties, wat impliceert dat alle problemen van leidinggeven in een politiek-bestuurlijke context ook hier om aandacht vragen. Maar wij denken dat het toezicht als context toch iets bijzonders geeft aan de opgave voor leidinggeven. Wat dat leidinggeven in dit geval is, daar gaan de gesprekken over die in dit boek zijn samengebracht.

In onze bespiegelingen bouwen wij voort op eerder werk van Ferdinand Mertens (o.a. diens *Inspecteren. Toezicht door inspecties*. Den Haag: SdU, 2011). Daarbij zijn wij ons er terdege van bewust dat niet iedere leidinggevende in dit veld met de rang en titel van inspecteur-generaal is getooid. Net zoals wij ons realiseren dat het weliswaar grammaticaal juist is om naar die inspecteur-generaal te verwijzen met het voornaamwoord ‘hij’, maar dat

daar – gelukkig – een meer diverse werkelijkheid achter schuilgaat.

Oude en nieuwe toezichthouders

De rijksinspecties hebben in de afgelopen jaren een forse ontwikkeling doorgemaakt. Vijftien jaar geleden waren de functionarissen in de rijksdienst die de titel van inspecteur-generaal droegen, nog op de vingers van een hand te tellen. Sinds 1955 bestond de functie van inspecteur-generaal van het Onderwijs en ook kenden we de inspecteur-generaal van de Krijgsmacht. De baas van het Staatstoezicht op de Mijnen was sinds het ontstaan van die inspectie door de decennia heen onopgemerkt inspecteur-generaal gebleven. Maar dat was het dan ook. In eerdere fasen van de ontwikkeling van inspecties werd de aanduiding vaker gebruikt. Naderhand werden de ‘managers’ van de inspecties gewoon geduid als ‘hoofdinspecteur’, maar vaker nog als ‘directeur’ of ‘algemeen directeur’. Later werden de inspectieorganisaties binnen de ministeries gebundeld en veranderden ze van kleine, gefragmenteerde organisaties van de centrale overheid in goed waarneembare organisaties met een eigen profiel. Ze worden geleid door een inspecteur-generaal (afgekort ook wel aangeduid als ‘IG’) die in de systematiek waarmee op de ministeries functies worden gewaardeerd, is gelijkgesteld met een directeur-generaal. Waar is deze functieaanduiding de uitdrukking van? Is het meer dan een naamswijziging? Het roept de vraag op naar de aard en de inhoud van het leiderschap van deze meer zichtbare toezichthouders.

Naast de rijksinspecties zijn er tal van nieuwe toezichthouders gecreëerd. Zo kennen we nu een Autoriteit Financiële Markten, een Nederlandse Mededingingsautoriteit (die straks de Autoriteit Mededinging en Consumenten wordt) en een Nederlandse Zorgautoriteit. Gemakshalve wordt het onderscheid tussen de oude en de nieuwe toezichthouders ook wel aangeduid met de begrippen 'keurmeester' en 'marktmeester'. Deze tweedeling is tamelijk grof wanneer we kijken naar de taakontwikkelingen van beide categorieën toezichthouders. Beide groepen hebben in de praktijk van hun functioneren nog weinig met elkaar te maken, ook al zijn de klassieke toezichthouders eveneens gericht op de organisaties – ondernemingen – in de markt en is in de semipublieke sector marktwerking geïntroduceerd. Maar in een sector als de zorg zien we een toenemende betrokkenheid van de toezichthouders, oud of nieuw. Bovendien werken de oude toezichthouders steeds meer samen, met name om daarmee het toezicht voor alle betrokkenen efficiënter te maken.

De ontwikkeling naar meer marktwerking is gepaard gegaan met een versterking van het inzicht dat markten om regulering vragen en dat regulering toezicht impliceert. Het axioma dat een sterke markt om een sterke staat vraagt, is het uitgangspunt. De staat heeft daartoe een aantal nieuwe instituties gecreëerd waarmee die strijd moet worden gevoerd. Dit toezicht heeft zich ontwikkeld in nieuwe bestuurlijke kaders en nieuwe organisaties. Aanvankelijk per stuk al naar gelang de behoeften, en gaandeweg meer systematisch. Er is een hele familie van instituties ontstaan! De media volgen de verrichtingen van al die toezichthouders met veel aandacht. Vaak staan er grote belangen op het spel. Gelet op het belang van de nieuwe toezichthouders voor het denken over

toezicht, en gelet ook op de convergentie die zich in werkstijlen en professionaliteit ontwikkelt, leek het ons zinvol om tenminste een van de leiders van die toezichthouders in dit boek aan het woord te laten.

De autoriteiten zijn op enkele wezenlijke aspecten in hun werkwijze anders dan de klassieke inspecties. Zo vindt de oordeelsvorming niet plaats door een inspecteur, maar door het college dat de leiding van de autoriteit vormt. Daarmee wordt uitgedrukt dat het werk een voortdurende afweging noodzakelijk maakt en dat een collegiale bestuursvorm – met een herkenbare eindverantwoordelijke – daarvoor de meest adequate is. Inspecties zijn onderdeel van de ministeries, de autoriteiten zijn uitdrukkelijk op basis van wetgeving uitgeplaatst en zijn eigenstandig in hun functioneren. Inspecties zijn van de minister, de autoriteiten zijn van de wetgever.

Professionaliteit

Behalve voor de onafhankelijkheid van het inspectiewerk is er de laatste jaren ook veel aandacht voor de professionaliteit. Daarmee wordt bedoeld dat inspecties een werkwijze hebben ontwikkeld die, meer dan in het verleden, is gebaseerd op het effect dat met het toezicht bereikt moet worden en dat de werkwijze expliciet wordt verantwoord. Deze verandering was aan de orde, omdat het houden van toezicht veelal werd beschouwd als een activiteit die geen bijzonder methodisch of ander raffinement noodzakelijk maakte: was je een deskundige chemisch technoloog dan kon je ook toezicht houden op een kernreactor, was je een ervaren

onderwijzer dan moest het toezicht houden op onderwijs ook zonder meer kunnen.

Kenmerkend voor inspectieorganisaties is dat de beoefenaren van de primaire functies een deskundigheidsprofiel hebben dat verwant is met de primaire processen in de sector waarop het toezicht betrekking heeft. Dat was en is een wezenlijk onderscheid tussen de bezetting van de beleidsafdelingen van de ministeries en de inspecties. Inspecties zijn daardoor veelal expertorganisaties en hebben zelf ook de macht van de expert. Deze macht heeft in de laatste decennia op nogal wat terreinen aan betekenis ingeboet. Op andere terreinen is de macht juist enorm toegenomen. Maar in elk geval is de expert niet meer vanzelfsprekend een autoriteit. In veel toezichtsituaties is sprake van een asymmetrie in kennis en expertise: de onder toezicht staande weet zelf het meest van de werking van het toegepaste systeem of van de toegepaste technologie. Voor inspecties is het daarom moeilijk om hun positie overtuigend waar te maken. In aanvulling op de technische expertise (en dus niet ter vervanging van) heeft binnen de toezichtwereld de methodiek van het toezicht en toezichtbeleid nadrukkelijk aandacht gekregen. Inspecties weten tegenwoordig dat ze een vorm van *social research* bedrijven en dat dus de methodologische kwaliteitscriteria (maar dus ook methodologische valkuilen) uit die discipline ook voor hun inspectiewerk gelden. Inspecties zijn zich bewust van de beperkte mogelijkheden die het toezicht heeft en daarom zijn werkwijzen ontwikkeld waarmee de prioriteitstelling in het toezicht kan worden onderbouwd. Inspecties zijn zich ervan bewust dat ook zij onderworpen zijn aan de vraag naar de effectiviteit: welk probleem lossen ze op? En welk probleem voorkomen ze? Meer dan ooit zijn inspecties

ervan doordrongen dat ze doelmatig moeten werken en dat heeft geleid tot een strakkere structurering van wat traditioneel een tamelijk open werksituatie was.

De hier genoemde aspecten van professionaliteit hebben er in de afgelopen jaren toe geleid dat de traditionele toezichtorganisaties veel veranderingen hebben moeten doormaken. Deze ontwikkeling werd nog eens extra bevorderd door de toenemende samenwerking tussen inspecties, voorzichtig gestart in 1997 en inmiddels geformaliseerd door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in een Inspectieraad, waar veel aandacht is voor scholing en uitwisseling van ervaringen. Ook is een aantal kleine inspecties en inspecties uit verwante domeinen met elkaar in één organisatie gebracht. Deze samenwerking heeft voor veel werkers in die organisaties zichtbaar gemaakt welke reguleringspatronen er in de onderscheiden maatschappelijke systemen werkzaam zijn en welke van die patronen meer geavanceerd zijn dan andere. Naast voordelen heeft de schaalvergroting echter ook nadelen. Het gevaar van vervlakking ligt op de loer, net als dat van de maatschappelijke onherkenbaarheid. Waar zijn de grenzen van schaalvergroting? En hoe moeten die toezichthouders georganiseerd zijn om de voordelen van schaalvergroting te kunnen oogsten zonder dat de nadelen van vervlakking, veralgemening en onherkenbaarheid optreden? Dat is in de gesprekken in dit boek ook een belangrijk onderwerp.

Het primaat van de politiek

Toezicht vanwege de overheid wordt uitgevoerd onder een formeel politiek primaat. Toezicht is altijd gebaseerd op de wet. Het is cultureel onderworpen aan opvattingen over politiek en over de wijze waarop de ordening in de samenleving wordt onderhouden en ontwikkeld. Het toezicht ervaart belangrijke veranderingen in de samenleving, in het gedrag van burgers en instellingen, en vooral ook in de vigerende opvattingen en benaderingen vaak als eerste. Het wordt voortdurend geconfronteerd met wijzigingen in de maatschappelijke preferenties. Het werkt per definitie van 'buiten' naar 'binnen'.

Een van de meest indringende omstandigheden waar het toezicht mee wordt geconfronteerd, is het alom aanwezige verlangen naar deregulering en vergroting van de maatschappelijke betrokkenheid van burgers en instellingen. Dit gaat gepaard met een sterker wordende sensitiviteit van de samenleving voor alles wat misgaat en een toenemende behoefte om daar schuldigen voor aan te wijzen. Deze twee omstandigheden, die inmiddels alweer zo'n kleine twintig jaar kenmerkend zijn voor onze maatschappelijke situatie, moeten in het toezicht een plek krijgen. Daarbij wordt het toezicht afwisselend beschouwd als oplossing en als probleem. Het toezicht is daardoor veel minder dan in eerdere fasen een vanzelfsprekendheid. Het toezicht moet zich waarmaken, wordt aangesproken, is onderdeel van een publiek debat. De leidinggevenden in die toezichtorganisaties worden geacht aan dat debat deel te nemen en hun organisatie te leiden in een roerige buitenwereld. Behalve op het operationele vlak is de leider van de toezichtorganisatie ook in hoge mate aanspreekbaar op de strategische ontwikkeling van het toezicht. Dat doet

de toezichthouder natuurlijk nooit in zijn eentje. De inspecties zijn verbonden met de ministeries en dus is er een natuurlijke en vanzelfsprekende relatie tussen beide. Naast het werk in de richting van de samenleving levert de inspectie ook een aandeel in het beleidsdebat op de ministeries.

De vorming van de functie van inspecteur-generaal kan – zeker in theorie – worden gezien als een bijdrage aan de verbetering van de ministeriële besluitvorming. Essentiële waarden als veiligheid, kwaliteit en toegankelijkheid krijgen een sterkere plaats in de uiteindelijke besluitvorming, net als feitelijke ervaringen. Toch is nog niet helemaal duidelijk hoe nu eigenlijk de plaatsing in de top van de ministeries het best kan plaatsvinden. Is de inspectieorganisatie gewoon een onderdeel van het ministerie, net zoals een directoraat-generaal dat zich met het beleid bezighoudt, en komt de inspecteur-generaal dus ook gewoon naast de directeuren-generaal in een bestuursraad (zo die er is) of ander ministerieel ambtelijk overlegorgaan te zitten? Of is de inspecteur-generaal een functionaris die zo weinig mogelijk meekleurt in de dagelijkse gang van zaken van het kernministerie en houdt hij zijn kruut droog voor goed gekozen gelegenheden? Hoe meer de inspecteur-generaal wordt ingekaderd in de dagelijkse gang van zaken van het ministerie, hoe groter de gelijkenis met het gangbare denken, de *groupthink* waar elke organisatie onder te lijden heeft. Hoe gewoner de inspecteur-generaal, des te oninteressanter hij in de beleidsvorming wordt? De interviews laten zien dat de opvattingen over de positionering in de ministeries nogal uiteenlopen.

Inspectie en parlement

Het parlement controleert de regering en moet daartoe beschikken over informatie en inzichten. Liefst over goede informatie en over waardevolle inzichten. Het parlement is maar beperkt toegelust om op de vele onderwerpen die het behandelt de regering daadwerkelijk te volgen en te zien wat de effecten van het beleid zijn. Het parlement zal daarom graag gebruikmaken van de rapporten van inspectieorganen en van de opvattingen die binnen de inspecties leven. De waarde van de rapporten van inspecties voor de beoordeling van het regeringsbeleid hangt sterk af van de mate van onafhankelijkheid waarin deze rapporten tot stand zijn gekomen. Juist de Kamer is zich ervan bewust dat de inspecties onder de ministeriële verantwoordelijkheid ressorteren en dat wat de inspecties zeggen mogelijk kan zijn beïnvloed door de politiek verantwoordelijken onder wie de inspectie ressorteert. In navolging van de Kaderstellende visie op Toezicht die de regering in 2001 het licht deed zien, spreken ministers over hun inspecties in termen van 'onafhankelijk en professioneel'. In de werkwijze van de inspecties is het niet zo dat ze voortdurend beleid evalueren en dus de verantwoordelijke minister direct aanspreken. Ze berichten vooral over wat er in bepaalde segmenten van de samenleving aan de hand is in relatie tot bepaalde maatschappelijke waarden. Hoe staat het met de kwaliteit van de zorg? Hoe is het gesteld met de veiligheid van de luchtvaart? Ook al evalueren inspecties niet voortdurend beleid, vaststaat dat bepaalde inspectiebevindingen belangrijke politieke consequenties kunnen hebben. En dus zal er altijd druk staan op een inspectieorganisatie bij het bekendmaken van bevindingen en opvattingen. Bij de positionering van het toezicht is het dus ook van groot belang

de mate van onafhankelijkheid goed te verankeren en daarmee te waarborgen dat de berichten uit het toezicht een kwalitatief goede bijdrage leveren aan de politieke en maatschappelijke besluitvorming op de onderscheiden beleidsvelden.

Gevangenen van het systeem

In de literatuur over inspecties en handhaving wordt het begrip *capture* gehanteerd: het geeft de mate aan waarin toezichthouders de gevangenen zijn van het systeem waar ze op toezien. Het begrip kan ook worden gebruikt in de relatie tussen inspectie en ministerie. Dan drukt het uit dat de verwevenheid van inspectie en ministerie invloed heeft op de onafhankelijkheid van de oordeelsvorming. Daarbij is veel meer sprake van culturele factoren dan van juridische. De inspecties ressorteren onder de minister, en ondanks de schaalvergroting en de ambtelijke onderschikking aan de secretaris-generaal, is dat niet veranderd. In het algemeen lijkt dat ook juist, ook al is het eigenaarschap van de inspectie in nogal wat sectoren breder te zien dan uitsluitend het eigenaarschap van de rijksminister.

Met de introductie van inspecteurs-generaal hebben we gezien dat deze functionarissen een grotere actieradius in hun optreden hebben gekregen, dan wel hebben genomen. Ook maakt de Tweede Kamer weleens gebruik van de mogelijkheid deze ambtenaren specifiek te horen. De verschillen per beleidsveld zijn evenwel groot. Degenen die vanuit het perspectief van het ministerie naar de inspecties kijken, benadrukken de samenhang tussen beleid en inspectie. Inspecties beschikken vaak over zeer specifieke expertise. Die expertise is niet alleen nodig voor een goede

uitoefening van het toezicht, maar kan ook worden benut als toetssteen voor bij de beleidsvorming. Een zorgvuldig management van de relaties tussen inspecties en beleid is dus zeker geboden. De relatie zal altijd spanning blijven opleveren, die moet worden afgewogen tegen het verlies dat zou ontstaan bij verving van het onderscheid tussen inspectie en beleid. Voor de inspecteur-generaal is dit een van de spanningsvelden die hij moet hanteren. In de gesprekken hebben we het hierover.

Inspecties zijn zich bewust van de beperkte mogelijkheden die het toezicht heeft. Daarom hebben zij werkwijzen ontwikkeld waarmee de prioriteitstelling in het toezicht onderbouwd kan worden. Zij zijn zich er eveneens van bewust dat ook zij onderworpen zijn aan de vraag naar effectiviteit: welk probleem lossen ze op? Welk probleem voorkomen ze? Inspectieorganisaties beseffen dat ze doelmatig moeten werken en dat heeft geleid tot een strakkere structurering van wat traditioneel een tamelijk open werksituatie was. De schaalvergroting in de inspectieorganisaties alleen om organisatorische redenen kan leiden tot de vorming van willekeurige verzamelingen. De nieuwe rol van de inspecties wordt daar niet vanzelfsprekend door bevorderd. De leider van zo'n organisatie heeft dan een te heterogeen werkveld en dat zal ertoe leiden dat de functie meer *managerial* wordt ingekleurd. Het feit dat twee organisaties allebei toezicht uitoefenen, is op zich onvoldoende reden om ze bij elkaar onder een dak te brengen. De gedachte van één inspectie voor de hele publieke sector zou dan ook al om die reden verworpen moeten worden. Inspecties kunnen pas zinvol bijeengebracht worden wanneer er gemeenschappelijkheid is te vinden in de waarden

die in het toezicht worden nagestreefd. Inspecties die bijvoorbeeld gericht zijn op de fysieke veiligheid en op het milieu – vaak in samenhang te beschouwen – hebben baat bij vergroting van de samenhang tussen hun organisaties, omdat er immers in toenemende mate wordt gevraagd naar de inhoudelijke samenhang tussen verschillende maatschappelijke situaties: welke criteria leggen we aan in de ene situatie en welke in de andere? In zo'n inspectieorganisatie kan de inspecteur-generaal meer zijn dan louter een manager en niet alleen maar een grote baas.

Countervailing power

Toezichthouders staan in hun dagelijks werk dichterbij dan ministeries bij de directe uitvoering. Bij inspecties is het vanzelfsprekend dat zij kennismaken van wat er feitelijk gebeurt. Meer dan beleidsorganisaties zijn toezichthouders empirisch: ze baseren hun eigen acties op wat er feitelijk is waargenomen. Toezichthouders, anders dan beleidsontwikkelaars, beschikken in de regel over deskundigheid die de primaire processen van het systeem onder toezicht representeert. Toezichthouders, en zeker inspecties, zijn daardoor in de systemen onder toezicht meestal ook inhoudelijk gelegitimeerd. Aan deze deskundigheid ontleenen inspecties eveneens een zekere definitiemacht: zij hebben er verstand van en kunnen op basis van die kennis beoordelen hoe erg iets is.

De maatschappelijke acceptatie van toezichthouders is relatief groot, zeker bij de burgers die van de werking van een bepaald systeem afhankelijk zijn. Deze burgers beschouwen de inspecties in de regel als bondgenoot en als representant van hun eigen

normen. Zij rekenen erop dat de met overheidsgezag beklede toezichthouders opkomen voor hun belangen en daarmee een effectieve countervailing power vormen bij de door professionals en managers bestuurde instellingen of bij de door marktfactoren gedreven ondernemingen.

De toezichthouder kan echter niet altijd de verlangens van burgers honoreren en zal dus ook niet moeten schromen hen tegen te spreken wanneer dat noodzakelijk is. De burgers nabijheid verklaart de relatieve populariteit van het toezicht als bestuursvorm: de inspectie ontwikkelt zich zo tot *public hero*. Het is een van de mogelijkheden om het vertrouwen van burgers in het functioneren van de instellingen in de samenleving en de mate waarin de overheid daar verantwoordelijkheid voor neemt, te bevorderen. Uiteraard: een panacee is het niet en de veronderstellingen moeten regelmatig worden getoetst. Een van de redenen waarom de legitimiteit van toezichthouders meer vanzelfsprekend wordt, is gelegen in het feit dat de leiders van toezichthoudende organisaties een bepaalde vakdeskundigheid representeren die relevant is voor het domein van toezicht. Het zijn niet altijd kleurloze, ambtelijke biografieën, maar steeds vaker uitgesproken persoonlijkheden die een eigen gezicht hebben. Door deze achtergrond worden de standpunten die zij innemen veel meer beschouwd als zijnde bepaald door hun expertise dan als de uitkomst van een politiek compromis – minder als gelegenheidsredeneringen en meer vanuit een inhoudelijke kennisname bepaald. De leiders van toezichtorganisaties spreken derhalve een andere taal dan de politicus of de ambtelijke topbeleidsambtenaar, ze hebben een andere uitdrukkingswijze. Ze spreken over de veiligheid, de kwaliteit van de zorg, de arbeidsomstandigheden in Nederland:

maatschappelijke waarden die in de samenleving dagelijks door een veelheid aan actoren, mensen en instituties moeten worden gerealiseerd.

De inspecteur-generaal zou daardoor een publiek herkenbare functionaris kunnen zijn die zich in zijn publieke optredens goed bij zijn onderwerp houdt, maar wel duidelijk laat zien voor welke maatschappelijke waarde hij staat. Hij is daarmee de representant van die waarde en activeert bij tijd en wijle verantwoordelijkheden van degenen die in de samenleving hierop aanspreekbaar behoren te zijn. Hij zorgt er met zijn organisatie voor dat de burger kennis heeft over het functioneren van de systemen waar hij van afhankelijk is en draagt aldus bij tot vertrouwen. Soms door te laten zien dat iets niet goed zit, maar altijd tegen de achtergrond dat deze uiting bedoeld is om ervoor te zorgen dat het beter wordt. Tegelijk is daarmee ook voor de burger zichtbaar dat er een instantie is, die waarneemt en die het niet om het even is. Hij is de verpersoonlijking van de *evidence based* beleidsvorming. Maar een ander accent is ook te vernemen: juist doordat het aantal functionarissen aan de top van de toezichthouders een beperkte groep is, wordt hun benoeming ook meer onderwerp van politieke overwegingen. Wat wordt gewonnen door de organisatorische veranderingen die de toezichthouders een sterkere positie geven, kan even gemakkelijk weer verloren gaan door de benoeming van een leider die vooral kolen en geiten spaart en daardoor politiek een bepaalde aantrekkelijkheid heeft.

De toezichthouder in de media

De inspecties bereiken de burger veelal door tussenkomst van de media. De media nemen uitspraken van een inspectie graag op. De media maken een inspectie ook graag groot: ze dichtten de inspectie veel invloed toe en zijn teleurgesteld wanneer die invloed tegenvalt. Ze houden de inspectie graag verantwoordelijk, ook al zijn de bevoegdheden en de mogelijkheden tot handelen van een inspectie beperkt. Wanneer een inspectie handelend optreedt en haar tanden laat zien, heeft ze meestal de media mee. Wanneer – bij wijze van voorbeeld – de Inspectie voor de Gezondheidszorg een operatiekamer stillegt, is dat een heroïsche daad die het grote publiek met genoegzaam waarneemt, omdat zo zichtbaar wordt dat er een instantie is die de vinger aan de pols houdt. Het optreden van de toezichthouder in de media is dan heel belangrijk: komt hij betrokken, deskundig en gedecideerd over? In de media is de inspectie het sterkst wanneer zij zelf een conflict aan de orde stelt of een tekortkoming aantoot. Wanneer anderen een probleem signaleren en de inspectie daarna iets gaat doen, levert dat voor de toezichthouder weinig waardering op. De burger is dan immers al op het probleem geattendeerd door anderen, terwijl hij verwacht dat de toezichthouder dit doet.

De tragiek van de inspectie

Hierin ligt ook de tragiek van de inspectieorganisatie besloten: wanneer een inspectie iets niet heeft opgemerkt dat uiteindelijk toch een probleem blijkt te zijn of dat een ongeluk veroorzaakt, dan is zij in de beeldvorming al gauw zelf fout. Heeft de toezicht-

houder wel geïnspecteerd en ook iets opgemerkt, maar daar vervolgens geen actie op ondernomen, dan gaat het in de beeldvorming ook mis. Het is lastig om het goed te doen. Inspecties hebben het in het bijzonder moeilijk wanneer problemen van een heel systeem door anderen aan de orde worden gesteld. De inspectie moet dan kiezen: of zij is het eens met de diagnose of zij bestrijdt die. In het eerste geval zal de vraag luiden waarom de inspectie dat niet al eerder aan de orde had gesteld. Dan is het verleidelijk om te zeggen: “Maar wij hebben dat al veel eerder gezegd”, maar dan loopt de spreker bij de volgende vraag alsnog in de fuik: “Waarom is er dan nog niets veranderd? Heeft de inspectie dan zo weinig invloed?” Wanneer de inspectie daarentegen de bewering bestrijdt, wekt zij de indruk voor het stelsel te kiezen en boet zij in de beeldvorming aan onafhankelijkheid in. De media kunnen vrijwel niet omgaan met goed nieuws, en mededelingen die tegenover de media genuanceerd worden gebracht, raken juist die nuance in de verslaggeving gauw kwijt. Dit is een bekend risico dat in het voorlichtingsbeleid goed moet worden afgewogen. Al even bekend is het gegeven dat slecht nieuws langer beklijft dan goed nieuws – voor zover dat al doordringt. De effectiefste openbaarheidstrategie van een toezichthouder is er een die strikt gericht is op de waarden waar de toezichthouder voor staat, en dat is vrijwel altijd een variant op het beschermen van de burger. Hierbij is het de kunst om niet voortdurend in de fuik getrokken te worden om elk probleem dat wordt gesignaleerd, te beschouwen als een tekortkoming van de politiek. Die benadering heeft weliswaar in de media een hoge attractiewaarde, maar is niet adequaat. In een maatschappij waarin organisaties, instellingen en ondernemingen een belang-

rijke eigen verantwoordelijkheid hebben, is het een simplisme om elk probleem richting het politieke bestuur te dirigeren. Ondernemingen en instellingen kunnen en moeten ook op hun eigen verantwoordelijkheid worden aangesproken. Verantwoordelijkheden moeten eventueel geactiveerd of gereactiveerd worden.

De positionering van de inspecties in de media is een lastige opgave, maar wanneer de inspecties hun functie naar de burger blijvend willen vervullen, dan is een goed gedoseerd optreden in de media een noodzakelijk onderdeel van de werkwijze. In een maatschappij waarin vertrouwen in de werking van stelsels, infrastructuren en voorzieningen niet vanzelfsprekend is, moeten inspecties periodiek gezaghebbend communiceren over de publieke waarden waar de overheid over waakt. Is de kwaliteit van de voorziening goed genoeg? Wordt de veiligheid in voldoende mate geborgd? Wordt er op een maatschappelijk aanvaardbare wijze gewerkt? Inspecties en degenen die namens die inspecties het woord voeren, kunnen daarbij een wezenlijke rol vervullen. Dat hoeft overigens niet altijd meteen de inspecteur-generaal te zijn. Soms kan het de voorkeur verdienen om die nog even op de achterhand te houden en later indien nodig op te schalen. Optreden in de openbaarheid is geen gemakkelijke rol, omdat die openbaarheid veel risico's kent. De neiging om de warmte en bescherming op te zoeken van de ambtelijke organisatie en om als alternatief binnenskamers onafhankelijk mee te praten, is begrijpelijk. Maatschappelijk adequaat is het naar onze mening niet. De inspecteur-generaal betaalt er de prijs voor dat hij in het Haagse schade oploopt, zowel wanneer hij het heel goed doet als wanneer het verkeerd gaat.

De inspecteur-generaal als boundary spanner

De inspecteur-generaal opereert in een ingewikkeld krachtenveld. De taak is gegeven, maar de invulling ervan vraagt voortdurend aanpassingen en koerscorrecties. De toezichtorganisaties op zich zijn de laatste jaren in omvang niet eens zo opzienbarend toegenomen, maar de schaal waarop leidinggegeven moet worden wel. De functie van inspecteur-generaal is daarmee typisch die van een *boundary spanner* geworden die zich beweegt op de grenzen van verschillende systemen en die daar verbindingen tussen legt.

Bij de vormgeving van het toezicht zal de interactie met het veld waarop toezicht wordt gehouden en met het beleidsministerie professioneel aandacht moeten krijgen. Vanuit de wens om de eigen verantwoordelijkheid van ondernemingen en instellingen een grotere plaats te geven, moeten er creatieve arrangementen worden ontwikkeld. Daarbij zijn ook de taak en de omvang van de eigen organisatie in het geding. Dat is lastig, want de interne cultuur van nogal wat inspectieorganisaties hecht sterk aan gewoonten en bevordert eerder het bestaande. De inhoudelijke ontwikkeling en de actuele toezichtproblematiek vragen veel aandacht. Het management en de praktische besturing van de organisatie vragen dat ook. Het is niet verwonderlijk wanneer tussen die twee velden een spanning ontstaat.

Een geloofwaardig samenstel

De opschaling van de inspecties in de organisatie van de ministeries heeft – zoals we al zagen – ook nadelen. Het is bepaald niet vanzelfsprekend dat de geïntegreerde benadering voor elk

ministerie adequaat is. Inspecties moeten vooral zo worden georganiseerd dat het samenstel waar zij deel van uitmaken geloofwaardig is. Die geloofwaardigheid kan alleen dan ontstaan, wanneer er een herkenbare, intrinsieke samenhang is tussen de activiteiten waarop toezicht wordt gehouden. Door opgelegde samenvoeging die niet aan deze eis voldoet, komt de expertise van de inspectie onder druk te staan en kan de inspectie te algemeen worden. Expertise die verband houdt met de maatschappelijke sector waarop het toezicht betrekking heeft, is een constituerend kenmerk bij uitstek van de inspectieorganisatie. Van de inspecteur-generaal vereist dat een goed gevoel voor de maatvoering die in dezen verantwoord is. Inspecties moeten ook niet uitsluitend uit vakspecialisten bestaan, evenmin moeten het uitsluitend generalisten zijn. Professioneel toezicht wordt hoe dan ook gekenmerkt door verstand van zaken, in combinatie met verstand van toezicht. Verder is het voor een geïntegreerde inspectieorganisatie die op het niveau van het ministerie is georganiseerd, van groot belang dat de lijnen naar de beleidseenheden goed worden onderhouden. Adequate communicatie vanuit de eigen professionaliteit is niet alleen nodig aan de top van de organisatie, maar op alle niveaus. Een goede orkestratie daarvan is een van de taken van de inspecteur-generaal.

De structuur met een inspecteur-generaal als hoogste leidinggevende van een inspectie is een relatief recent verschijnsel. De praktijk van de laatste jaren laat zien dat pragmatische overwegingen daarbij sterk bepalend zijn geweest. De oplossing voor de spanningen en de dilemma's die deze structuur met zich meebrengt, zijn tot nog toe primair gezocht op het niveau van het

ministerie. Wij houden het voor mogelijk dat er een grotere consistentie te bereiken valt in de plaats en ordening van de toezichtorganisaties. Er is alle reden om de ervaringen van de laatste jaren aan een kritische beoordeling te onderwerpen. De hierna volgende interviews in deel 2 en de afrondende bespreking in deel 3 van dit boek moeten daar aanknopingspunten voor opleveren.

Deel 2

Interviews

Verantwoording

Voor dit boek hebben wij gesproken met twaalf leiders van inspecties, onder wie ook een bestuursvoorzitter van een autoriteit. Bij onze selectie hebben wij gestreefd naar een mix van nu werkzame inspectieleiders en gewezen leiders. Tevens hebben we gezocht naar een verscheidenheid van loopbaanprofielen: uit de sector, uit de organisatie van het ministerie of een combinatie daarvan. De deelnemers zijn uitgenodigd in overleg met de Inspectieraad, de opdrachtgever van dit boek. De gesprekken hebben wij gevoerd aan de hand van een aantal vragen, die wij vooraf aan de deelnemers hebben toegezonden:

1. Wat ziet u als essentieel anders in het leidinggeven aan toezicht in vergelijking met andere functies in het openbaar bestuur, in het bijzonder die van leidinggeven in de ministeries?

2. Welke rol speelt de inhoud van het toezichthoudende werk in de taakuitvoering van de hoogste leidinggevende? Is de leidinggevende een opperinspecteur of vooral een manager?
3. Hoe verhoudt de inspecteur-generaal als hoogste leidinggevende zich tot het werkveld: is hij daar zichtbaar of is dit overwegend een zaak voor de uitvoerende toezichthouders? Is de inspecteur-generaal vooral een ‘achtergrondfunctionaris’ die faciliterend en ondersteunend is aan de organisatie en die zelf niet in de buitenwereld – behalve het ministerie – zichtbaar is?
4. En dezelfde vraag in relatie tot de samenleving als geheel: is de inspecteur-generaal een publieke figuur die in de samenleving gekend wordt? Welke ontwikkeling ziet u daar als gewenst en welke als realistisch mogelijk?
5. Bij het optreden in de openbaarheid is een duidelijke positiebepaling ten opzichte van de minister gewenst: welke opvattingen bestaan hierover? Welke ontwikkelingen zouden passend zijn?
6. Hoe verhoudt de inspecteur-generaal zich tot het betreffende ministerie en de bewindslieden? Ziet de inspecteur-generaal het ministerie en de bewindslieden als een geheel of heeft de inspecteur-generaal een eigen relatie tot de bewindslieden? Gaat de inspecteur-generaal gemakkelijker om met de bewindslieden of met de directeuren-generaal, of maakt dat niet uit? Wat zijn daar ontwikkelingen, ervaringen en wenselijkheden?

7. Ziet u een eigen verantwoordelijkheid voor een inspecteur-generaal in relatie tot de Tweede Kamer en eventuele andere Hoge Colleges van Staat?
8. Wat ziet u als de rol van de toezichthouder in relatie tot de klachten van burgers?
9. Welke spanningen ziet de inspecteur-generaal tussen toezicht, inspectie en de beleidsverantwoordelijkheid van het ministerie en de minister? Welke ontwikkelingen doen zich hier voor? Tussen beleid en praktische uitvoering bestaat veelal een spanning; de toezichthouder staat meestal dicht bij de praktijk van de uitvoering. Hoe gaat de toezichthoudende organisatie, de inspecteur-generaal, met deze spanning om? Is die spanning als bron van verdieping en inspiratie in de wijze van besluitvorming in het ministerie erkend en wordt ze benut? Welke illustratieve voorbeelden zijn hiervan te geven?
10. In welke mate zou een toezichthouder een eigen positie ten opzichte van de minister moeten hebben? Hoe wordt de toezichthouder door het werkveld en de samenleving (de burger) gezien? Heeft de inspecteur-generaal voldoende mogelijkheden om zich, daar waar passend, op eigen initiatief te verbinden met andere maatschappelijke actoren? Is de inspecteur-generaal een overheidsfunctionaris die breed in de samenleving gekend moet worden? Moet de toezichthoudende organisatie een eigen gezicht hebben dat onderscheidend is ten opzichte van andere overheidsdiensten?

11. Voor de uitvoering van de toezichttaak zijn verschillende werkwijzen te hanteren. Is de inspecteur-generaal een belangrijke persoon in de ontwikkeling van de aard en wijze van toezicht houden? Heeft hij daar een leidende en richtinggevende rol? Waar haalt de inspecteur-generaal daar zijn inspiratie voor vandaan?
12. Wordt de betekenis van toezicht in de samenleving in voldoende mate onderkend en waargenomen? Wat voor problemen doen zich hier voor?
13. Is de juridische grondslag voor het werk van de toezichthouder voldoende duidelijk? Ook voor de samenleving en ook voor het veld?
14. Moet de toezichthoudende organisatie een eigen identiteit hebben ten opzichte van het ministerie?
15. Is er voor de aard en wijze waarop u uw functie invult een sprekende praktijkcasus te noemen?
16. Zijn er een of meerdere voorbeelden te noemen waarin de spanningen waar in de overige vragen op bedoeld wordt, zichtbaar geworden zijn?
17. Op welke wijze is de steeds verdergaande schaalvergroting in de organisatie van het toezicht dienstbaar aan de functieinvulling zoals u die voor u ziet? Is het algemene beleid ten

aanzien van het overheidstoezicht op dit ogenblik ondersteunend aan een goede en maatschappelijk betekenisvolle taakuitvoering?

Paul Huijzendveld

Voormalig algemeen directeur
Arbeidsinspectie



Oppassen voor navelstaarderij

U heeft in 2004 afscheid genomen als algemeen directeur van de Arbeidsinspectie. Sindsdien bent u nog wel actief op het terrein van werk, veiligheid en gezondheid, maar vooral in internationale projecten. Wat doet u momenteel?

Sinds februari 2012 mag ik leidinggeven aan een samenwerkingsprogramma van de Europese Unie en China, een intensief traject met als doel de inspectie daar te versterken als het gaat om de veiligheid in risicovolle bedrijfstakken. Denk aan de mijnen en de chemie. Het staatstoezicht op de steenkolenmijnen is gecentraliseerd, omdat in die sector zo veel ongelukken gebeuren. De andere inspecties zijn georganiseerd op het niveau van provincies, regio's en steden. Dat leidt soms tot chaotische toestanden. In totaal zijn er 929.000 inspecteurs op 1,3 miljard Chinezen. De Europese Unie heeft voor een periode van vier jaar negen miljoen

euro beschikbaar gesteld, en China wordt geacht ongeveer een derde van dat bedrag te matchen. We helpen de Chinese overheid beleid te ontwikkelen, wetten tot stand te brengen, en we trainen trainers. Er komen ook zestien groepen van telkens twintig Chinezen hierheen om bijgeschoold te worden. Voor de individuele deelnemers is dat misschien wel de belangrijkste reden om mee te willen doen.

Welk belang heeft Europa bij dit project?

Uiteindelijk gaat het Europa vooral om het imago: het project moet de zichtbaarheid van de Europese Unie in China vergroten. Elke taxichauffeur in Beijing weet de weg naar de Duitse ambassade, geen enkele die naar de EU-missie. Terwijl die er toch vlak naast ligt. Maar al die verschillende vlaggetjes die daar wapperen, dat zegt de Chinezen niks. Ik werk momenteel daarnaast ook nog in Azerbeidzjan, om daar een arbeidsinspectie op te bouwen. Maar daar ga ik over een jaar mee stoppen, want dat wordt me te veel.

Bent u altijd al zo actief geweest op het internationale vlak, of is dat iets van de laatste tijd?

De internationale context heeft me altijd al geïnteresseerd. De arbeidsinspectie heeft in Europees verband een bijzondere status. Het Committee of Senior Labour Inspectors komt twee keer per jaar bij elkaar. Als algemeen directeur van de Arbeidsinspectie ben ik daar twintig keer geweest, ik heb alle hoofdsteden wel eens aangedaan. Omdat veiligheid en gezondheid op het werk politiek nauwelijks gevoelig liggen, is bij de toetreding van nieuwe lidstaten de arbeidsinspectie een heel geschikt punt om de

harmonisatie in te zetten. In dat kader heb ik ook projecten gedaan in Tsjechië en Slovenië. Ik ben ook veel op pad geweest voor de International Labour Organization (ILO), bijvoorbeeld in Costa Rica en in Zimbabwe. Ik vond het een stuk leuker om in een meer internationale omgeving te blijven werken op het gebied van veiligheid en gezondheid dan om mee te doen – wat me destijds gevraagd werd – aan de carrousel van topambtenaren en directeur penitentiaire inrichtingen te worden.

Dat leek u geen leuke wereld, het gevangeniswezen?

Het gaat mij vooral om de inhoud van het werk. Ik vind dat je verstand moet hebben van je beleidsterrein, ook als algemeen manager bij de overheid. Zeker bij specifieke terreinen als arbeid, gezondheid en onderwijs. Je hoeft er niet uit voort te komen, je hoeft je er niet aan te verslingeren, maar je moet wel echt begrijpen wat er gaande is. Ik heb destijds van harte meegewerkt aan de totstandkoming van de Inspectieraad. Ik vind het heel belangrijk dat inspecties samen algemene lijnen uitzetten, toezichtstrategieën ontwikkelen en van elkaar leren. Maar wel altijd op basis van een gedegen kennis van het eigen veld. Ook voor het imago van de dienst is dat van groot belang, en voor de perceptie van de burger. Ik ben bang dat die lijn binnen de Algemene Bestuursdienst wordt losgelaten. Ik ben voor verandering, maar verandering moet niet per definitie hoger worden aangeslagen dan continuïteit.

Werken in het toezicht, was dat destijds voor u persoonlijk een bewuste keuze?

Achteraf gezien wel. Ik ben opgeleid als chemicus en werkte bij Diosynth als manager van een organisch-chemische fabriek. Een ontzettend leuk bedrijf, maar ik wilde meer zien dan die ene fabriek. En ik vond veiligheid heel belangrijk. Ik heb daar dingen gezien waarvan ik dacht: daar moet echt wat aan gebeuren, anders gaat het een keer goed fout. Het waren sowieso spannende tijden, met de grote rampen in Bhopal en Seveso. In Europa werd besloten om gezamenlijk toezicht te gaan houden op de grote chemische industrieën, onder de Seveso-richtlijn. Toen ben ik naar de Arbeidsinspectie gegaan als chemisch toezichthouder, en ik ben sociologie gaan studeren. Na een jaar had ik het al even helemaal gehad bij de inspectie. Ik vond het verschrikkelijk: ik wilde het toezicht verbeteren, ik wilde dat er meer aandacht kwam voor voorlichting en promotie van veiligheid – en ondertussen moest ik vooral voor politieagent spelen. Pas later, toen ik betrokken raakte bij het ontwikkelen van toezichtstrategieën, zag ik in dat je die twee aspecten van je taak heel goed kunt verbinden.

Waar had u dan precies moeite mee, in uw begintijd als inspecteur? Vond u het soms moeilijk om op te treden tegen overtreders?

Integendeel, dat vond ik hoogst noodzakelijk. Waar ik tegen opliep, was het imago van de organisatie. Het ontbrak er aan een duidelijke visie, een heldere missie, een strategie. En de organisatie werkte niet effectief. Het verschilde per manager en per

inspecteur waar het accent op lag: voorlichten, begeleiden, helpen – of de zweep erover. Daar zat totaal geen lijn in.

Heeft u zelf in die tijd iets kunnen doen om daar wel lijn in te brengen?

Ik kwam in 1974 in dienst. Toen was het nog een volstrekt archaische organisatie. Er werd een onderzoek ingesteld naar het functioneren van de Arbeidsinspectie. In 1976 sprak de Tweede Kamer over de uitkomsten daarvan. Dat was dramatisch voor de toenmalige directeur-generaal. Die deed zowel beleid als toezicht. Dat moest op de schop, en daarvan werd ik een van de projectleiders. Die ervaring is voor mijn verdere ontwikkeling heel belangrijk geweest. Vanaf dat moment ben ik het pas echt leuk gaan vinden. Ik heb er een geweldige tijd gehad. En toch heb ik, toen ik er weer weg was, geen dag spijt gehad. Beleid en toezicht werden rigoureuus uit elkaar getrokken. Dat heeft best wel spanningen opgeleverd binnen de organisatie. Naderhand is dat weer meer naar elkaar toegegroeid. Binnen het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is er toch een cultuur van goed met elkaar overleggen en goed samenwerken.

Waar bestond die nieuwe lijn uit?

Zelf heb ik met name gewerkt aan de toezichtontwikkeling en aan het handhavingsbeleid. Daar is een heel goed model uit voortgekomen, waarbij je stapsgewijs compliance bereikt door *encouraging and facilitating, monitoring, en responding forcefully*. Als het eerste werkt ben je voorlopig klaar, anders ga je door naar de volgende stap. Dat beleid hebben we ontwikkeld. Toen zijn we ook boetes gaan uitschrijven, iets wat ongehoord was in die tijd. Het

was heel ingrijpend om de organisatie daaraan te laten wennen. Toen we dat eenmaal op zijn plaats hadden moest het nog weer strenger, moesten we de eerste stappen overslaan en moest alleen nog maar met de knoet erover. Daar was ik fel op tegen. Mijn Europese collega's hadden daar in hun landen ook mee te maken, maar Nederland spande de kroon. Staatssecretaris Hoogervorst was daar heel strikt in, een fantastische vent. Toen ik ergens bezwaar tegen maakte kreeg ik een briefje van hem: "Ik weet dat het moeilijk is, Paul. Maar we gaan het wel doen." Dat hebben we dus ook gedaan. Om te zien dat het daarna weer grotendeels werd teruggedraaid. Toen werd er weer gezegd dat je daar werkgevers niet mee moest belasten, dat je hun beter kon vertellen wat ze moesten doen en hen daarbij helpen. Ik ben daarin meegegaan, ik kon niet zeggen dat ik dat onverstandig vond.

Voelde u zich door de politiek geforceerd om tegen uw overtuiging in die kant op te gaan?

Ik ben nooit inspecteur-generaal geweest, ik functioneerde als zodanig totdat er een echte inspecteur-generaal werd benoemd en een plaatsvervangend inspecteur-generaal. Ik maakte ook geen deel uit van de bestuursraad. Ik was wel rechtstreeks verantwoording verschuldigd aan de secretaris-generaal, maar ik zat niet in het managementoverleg. Dus werden er dingen besloten waar ik niet bij was en kreeg ik mijn informatie uit de tweede hand. Tegen de tijd dat het mij bereikte lag het al vast. Anders dan met het beleid had ik overigens met de bewindslieden wel een rechtstreekse relatie. Dat heb ik altijd heel inspirerend gevonden.

‘Ik ben primair gemotiveerd door de inhoud’

Hoe vonden de beleidsdirecteuren dat, dat u als directeur van de Arbeidsinspectie een directe lijn had naar de minister?

Dat zal ongetwijfeld hebben gewrongen. Overigens: meestal was het de staatssecretaris met wie ik contact had. Zo belangrijk is Arbo immers niet – zolang er geen vuurwerkcramp gebeurt. Ik denk dat ik in totaal twee keer een minister heb gehad en zeven keer een staatssecretaris. De laatste was Rutte, in Balkenende I en Balkenende II.

U bent dus echt iemand die uit het veld komt en die vanuit inhoudelijke belangstelling naar een toezichtfunctie is gegroeid.

Ja, ik ben primair gemotiveerd door de inhoud. Stel dat ik naar het gevangeniswezen was gegaan, dan had ik me daar natuurlijk wel in verdiept, maar of die affiniteit dan ook was gegroeid? Het funeste is dat je eigen organisatie het iedere dag doorprikt, die ziet het als eerste dat je er geen verstand van hebt. Voor de motivatie van je mensen is dat heel slecht. Naar de doelgroep toe kun je het ook niet maken, naar de werkgevers en de werknemers, en naar de burger. Een landbouwinspecteur die in de lente komt vragen of de appels al rijp zijn, komt de volgende keer het erf niet meer op. Dus die inhoudelijke component moet er stevig in zitten.

Is die inhoudelijke kennis dan alleen maar je ticket om aan tafel te mogen zitten of gaat het aan tafel ook over die inhoud?

Dat Committee of Senior Labour Inspectors bestond in mijn tijd helemaal uit mensen die hun kennis van de inhoud paarden aan strategisch inzicht. Als Nederland daar iemand naartoe afvaardigt die er geen verstand van heeft, mist die de aansluiting. Dat is

‘Als een politiek
besluit niet het
jouwe is, moet je
slikken of stikken’

niet goed voor ons land, want er wordt daar op Europees niveau wel beleid ontwikkeld waar wij mee te maken krijgen.

En in de relatie met het veld, is het daar ook de inspecteur-generaal die het inhoudelijke verhaal vertelt?

Niet altijd, maar als het over de inhoud gaat moet de inspecteur-generaal wel mee kunnen doen. Anders krijgt hij of zij het vertrouwen niet. Als er in een ziekenhuis iets aan de hand is, gaan mensen dat niet vertellen aan een inspecteur-generaal die uit het gevangeniswezen komt. Je bent toch de verpersoonlijking van de organisatie, het boegbeeld. Dat vraagt zowel betrokkenheid als afstand. En het vraagt de internationale oriëntatie die nodig is om ontwikkelingen in perspectief te kunnen zien en problemen te kunnen relativeren.

Dan hebben we het dus over een inspecteur-generaal die ook persoonlijk aanwezig is in het veld, en niet over iemand die alleen maar achter de schermen de gang van zaken faciliteert.

Ja, die twee rollen moeten altijd met elkaar in balans zijn. Dat faciliteren, daar kun je allerlei ondersteuning bij hebben. Het optreden naar buiten toe, dat moet je in persoon doen. Anders kun je ook niet op een goede manier van daaruit het beleid beïnvloeden. Want dat is het andere aspect: de relatie met het beleid. Je moet goede verhoudingen hebben met het departement en andere beleidsmakers, zonder de boel uit handen te geven. Je moet op een gegeven moment wel een streep kunnen trekken en je verantwoordelijkheid nemen. En je moet ook je onafhankelijkheid tegenover de minister durven behouden. Als er een politiek besluit valt dat niet het jouwe is, moet je slikken of stikken. Ik heb

dat zelf gelukkig nooit meegemaakt, maar die uiterste consequentie moet je wel nemen. Anders word je ondergeschikt aan beleidsmatige opvattingen en dat gaat altijd ten koste van de kwaliteit van het toezicht en van het vertrouwen daarin van het veld en de samenleving.

Is die inspecteur-generaal dan ook een publieke figuur?

Ik vind dat de inspecteur-generaal dat zou moeten zijn. Op het juiste moment en op de juiste manier. Er zijn natuurlijk legio voorbeelden waar dat misgaat. Kijk naar de gezondheidszorg, daar krijgt de inspecteur-generaal pas landelijke bekendheid als er ellende is. Dan ben je al te laat. Je moet al voor het voetlicht komen als het goed gaat. Dan bouw je een relatie op. En als er dan onverhoopt wat misgaat kun je dat publiekelijk toegeven, zeggen dat het niet deugt, dat je er wat aan gaat doen, en dan word je geloofd. Niet als je daarvoor nooit zichtbaar was. Vanuit dit oogpunt betreurt ik het ook dat de Arbeidsinspectie tegenwoordig Inspectie SZW heet. Niemand weet wat dat is. In de hele wereld heet het Arbeidsinspectie, dan weet iedereen waar je het over hebt. Tenzij je dat weet te compenseren met een aansprekend boegbeeld. De Algemene Inspectiedienst, dat was ook zoets. Wat inspecteerden die? Waarvoor kon je daar terecht? En waarvoor niet?

Ziet u ook voorbeelden van hoe een toezichthouder goed in de openbaarheid kan treden?

Denk aan de Nationale Ombudsman, of aan de Onderzoeksraad voor de Veiligheid. Hoewel die laatste misschien wat te veel de neiging heeft om alles op te pakken wat op zijn weg komt. Maar

burgers hebben er wel vertrouwen in. Als je daar een signaal neerlegt, dan gebeurt er wat mee. Als je daar iets vraagt, krijg je antwoord. Dat is ook goed voor de beleidsmakers, want die krijgen daar belangrijke feedback uit. Die zien dan dat er aan de praktijk wat schort, of aan toezicht en handhaving, of aan het beleid.

Wat betekent dat zelfstandig naar buiten treden van de inspecteur-generaal voor de relatie met de bewindspersoon?

Je moet je minister natuurlijk nooit voor verrassingen plaatsen. Als het goed is heb je hem van tevoren al lang geïnformeerd over de zaken waar je de publiciteit over zoekt. Zodat hij ook al de gelegenheid heeft gehad er werk van te maken. Die relatie moet dus heel goed en open zijn. Het hangt ook af van de interesse van de bewindspersoon. Zeker in mijn latere jaren, toen toezicht meer een eigen, onafhankelijke positie had dan toen ik begon in de jaren zeventig, heb ik altijd bewindspersonen gehad die oprecht geïnteresseerd waren.

En de beleidsdirecteuren, hoe zitten die daar dan in?

Als het goed is heb je het daarmee al tien keer over een probleem gehad voordat je ermee naar de minister stapt. Die horen dat al lang te weten. Het heeft ook alleen maar zin om als inspecteur-generaal iets bij de minister neer te leggen als je er eerder geen gehoor voor hebt gevonden en als je het toch cruciaal vindt dat de minister op de hoogte is. Om er alsnog aandacht voor te krijgen, of om te zorgen dat hij zijn verantwoordelijkheid waar kan maken.

Kunt u daar een voorbeeld van geven, van zo'n acute situatie?

Wat me te binnen schiet, is dat ik een keer redelijk dringend bij minister Melkert aan de bel heb getrokken in mijn functie van directeur van de Kernfysische Dienst. Toen dreigde een kern-energie-expert de publiciteit te zoeken over iets akeligs in Borssele. Dat was zo urgent dat ik buiten de betreffende beleidsafdeling om ben gegaan. Die tussenstap zou te veel tijd hebben gekost en daardoor te veel risico hebben opgeleverd voor de minister. Maar dat is dus niet de normale weg. Als dat vaker voorkomt, doe je je werk als inspecteur-generaal niet goed.

Hoe vaak komt zo'n inspecteur-generaal idealiter bij de minister?

Dat hoeft op zich niet zo vaak te zijn. Op gezette tijden in de jaarcyclus van planning en verantwoording. En tussendoor als er een belangrijk rapport uitkomt, of als er wat aan de hand is. En zoveel vaker als de minister dat wil.

Voor de Arbeidsinspectie is de vakbeweging natuurlijk ook een belangrijke partner.

Ja, heel belangrijk. Vroeger was er structureel overleg in de Arboraad, die als onderraad van de SER fungeerde. De beleidsdirecteur Arbo was daar lid van en ik was plaatsvervanger. Daarnaast had ik elk half jaar overleg met FNV en CNV. Net als met VNO-NCW en met MKB-Nederland. Daar was ook wel wat geneuzel bij, maar je kreeg er ook goede signalen uit. Doordat je daar kwam, kenden mensen je en wisten ze je te vinden als er wat was.

Wie waren belangrijker voor de inspectie: de werkgevers of de werknemers?

Qua belang waren die twee volkomen met elkaar in balans, maar ieder voor zich dacht dat hij het belangrijkste was. Zeker de vakbeweging. En daar zit ook wel wat in. Want alles wat er op dat brede gebied van de Inspectie SZW speelt, raakt aan de belangen van werknemers. Daarom zegt de vakbeweging: “Jullie zijn er voor ons.” Dat is niet zo, want wij zijn er voor het beleid en de wetgeving, en wij zijn er voor de rechten en plichten – allebei! – van werkgevers en werknemers. Dat is nog best moeilijk trouwens, ook voor de individuele inspecteur in het veld. De wet geeft daar richting in, en in de missie van de inspectie moet dat duidelijk naar voren komen.

Hoe is uw relatie als toezichthouder met de Tweede Kamer?

Ik was de eerste algemeen directeur van de Arbeidsinspectie die elk jaar door de Kamer werd uitgenodigd. Met ons jaarplan en jaarrapport – die kwamen tegelijk uit – ging ik dan naar de vaste kamercommissie. Die wilde rechtstreeks met mij praten. Dat begon eind jaren negentig. Ik denk dat het onder staatssecretaris Linschoten was, in het eerste kabinet-Kok. De eerste keer werd die daar wel een beetje zenuwachtig van, en wilde hij het er toch even over hebben wat ik daar ging vertellen. Maar dat wende snel, en later hebben zulke gesprekken nooit meer plaatsgevonden. Pas in de tijd van de vuurwerkcramp, in 2001, werd het weer gevoeliger. Maar geen inspecteur-generaal zou de fout maken om aan de Tweede Kamer dingen te gaan vertellen die zijn minister niet al lang en breed weet.

Was de deskundigheid van de vaste kamercommissie vervolgens ook dusdanig dat er een serieus gesprek mogelijk was?

In principe ging het op hoofdlijnen, natuurlijk. Maar sommige kamerleden wilden echt het naadje van de kous weten.

Tussen beleid en praktische uitvoering bestaat vaak een zekere spanning. De toezichthouder staat meestal dichter bij de praktijk van de uitvoering dan het beleid. Hoe kan de toezichthoudende organisatie het beste omgaan met die spanning?

Natuurlijk zit daar spanning in. Maar dat hoeft niet per se negatief te zijn. Je kunt daar ook creativiteit aan ontnemen, het kan je op innovatieve ideeën brengen. Dan overbrug je die spanning. Je moet hem ook wel overbruggen, want als je dat niet doet gaat dat ten koste van de relatie.

Wordt in uw ogen de betekenis van toezicht in de samenleving voldoende onderkend?

De Arbeidsinspectie had onder werknemers een goed imago, als zelfstandige entiteit naast het ministerie. Andere inspecties werden en worden nog weleens als handlangers van het beleid gezien, zoals bij de Inspectie voor de Gezondheidszorg. Maar hier niet. Men had en heeft vertrouwen in de Arbeidsinspectie. Daarom moet je die naam ook niet veranderen, want dan is dat weg. Een inspecteur-generaal voor de Gezondheidszorg wil nog weleens te veel dokter blijven onder de medici. Dan kan hij toch te weinig afstand nemen van dat veld. Het publiek ziet hem dan als iemand die de medische stand vertegenwoordigt en verdedigt, niet als iemand die er toezicht op houdt. Een imago heb je altijd als toezichthouder, positief of negatief, daar zul je rekening mee

moeten houden. Met het oog op dat vertrouwen van het publiek hamer ik er ook zo op dat de verschillende inspecties niet moeten opgaan in één grote organisatie. Dat zou ik echt dom vinden. En al helemaal als dat gebeurt met een bezuinigingsdoelstelling. Je kunt wel aan de achterkant integreren, als aan de voorkant naar de samenleving toe maar duidelijk blijft wie verantwoordelijk is voor welk vakgebied. Het kan ook anders, dat laat het voorbeeld van de VROM-Inspectie zien. Die heet nu Inspectie Leefomgeving en Transport. Misschien is het niet meteen evident waarom die twee samen in een organisatie zitten, maar de naam maakt wel duidelijk waar ze zich mee bezighouden.

Voor de uitvoering van de toezichttaak zijn verschillende werkwijzen te hanteren. Is de inspecteur-generaal een belangrijke persoon in de ontwikkeling van de aard en wijze van toezicht houden? Wat voor rol heeft hij of zij daarin?

In de beginfase, toen ik nog geen hoofd van de Arbeidsinspectie was, heb ik dus het handhavingsbeleid ontwikkeld, zoals het toen nog heette: encouraging and facilitating, monitoring, responding. Dat noemden wij het drieballenmodel. Als je met de ene bal miste, dan gooide je de andere en uiteindelijk ging de stapel blikjes omver. De mogelijkheden geven, aanmoedigen die te gebruiken, een keer een waarschuwing geven, en als ze uiteindelijk niet meewerken: hard ingrijpen. Een metafoor die natuurlijk een eigen leven ging leiden, waarbij de Arbeidsinspectie al gauw ‘de ballentent’ ging heten. Nu, twintig jaar later, is dat model nog steeds de basis van het toezichtbeleid. Niet alleen in Nederland maar in heel Europa.

Wat was uw persoonlijke rol daarbij?

Ik heb dat model ontwikkeld. Ik was toen dus geen inspecteur-generaal, maar ik vind wel dat de inspecteur-generaal daar een belangrijke rol bij moet spelen. Bij het ontwikkelen van het toezichtbeleid en van nieuwe instrumenten, bij het geaccepteerd krijgen daarvan intern en extern, bij het zorgen dat je mensen weten wat toezicht houden betekent voor hun relatie met en hun houding naar individuele werkgevers, werknemers en burgers. Het drieballenmodel was heel goed uit te leggen. Dat snapte iedereen, dat je op die manier echt het beleid van een onderneming beïnvloedde.

Hebben de verschillende inspecties veel gemeenschappelijk, wat die instrumentontwikkeling betreft?

Absoluut. Neem een fenomeen als gedogen. Wat is gedogen? Ik vind het een vreselijk woord, maar je kunt als inspectie best uitleggen dat je niet alles tegelijk kunt aanpakken, dat je het urgentere probleem eerst aanpakt en dat je het minder urgente wel in de gaten houdt maar dat je er even niets aan doet – totdat je de middelen vrij hebt of totdat er iets gebeurt waardoor het ineens wel urgent wordt. Dan kun je uitleggen dat je een situatie tijdelijk accepteert ook al is die niet helemaal in de haak. Dat snappen werkgevers en werknemers, dat snapt de politiek. En als de politiek dat niet acceptabel vindt, dan kunnen ze aangeven welk ander probleem je even parkeert. Wat we ‘gedogen’ noemen, is eigenlijk: prioriteiten stellen. Een inspecteur-generaal moet dat beleid ontwikkelen met zijn interne organisatie, moet zijn mensen met ideeën laten komen, die incorporeren, het verhaal paraat hebben – en het zo kunnen uitleggen dat iedereen het snapt.

‘Inspiratie halen uit wat er in het buitenland gebeurt’

Zodat hij de verpersoonlijking wordt van dat beleid, zodat mensen binnen zijn eigen organisatie zich daardoor gedekt voelen en zodat de buitenwereld snapt wat je wel en niet doet en waarom. Of je nou als ambtenaar voor de vaste kamercommissie verschijnt of bij Pauw en Witteman.

Voelt een inspecteur-generaal zich eigenlijk ambtenaar?

Een ambtenaar in de goede zin van het woord: betrokken bij de publieke zaak, die zaak dienend, loyaal aan de minister – in beginsel. Zeker. En soms ook in de slechte zin van het woord. Toen ik me na mijn eerste jaar realiseerde waar ik in terechtgekomen was, dacht ik: “Nu ben ik ineens ambtenaar.” Maar uiteindelijk vind ik het een hele mooie missie om ambtenaar te zijn. Het stuit me ook tegen de borst dat zo slecht naar buiten wordt gebracht hoe belangrijk ambtenaren zijn en hoe nodig. Dat er wel 25% op bezuinigd kan worden zonder dat het schade doet.

Als u tot slot nog één belangrijke boodschap mag formuleren aan het toezicht, wat is die dan?

Dat men de internationale component niet moet verwaarlozen. Als overheidsmanager moet je oppassen voor navelstaarderij binnen je eigen organisatie. Sinds ik weg ben is dat alleen maar erger geworden. Een inspecteur-generaal kan veel inspiratie halen uit wat er in het buitenland gebeurt, en zijn voordeel doen met wat daar aan praktijken wordt ontwikkeld.

Drs. ing. P. Huijzendveld

- 1946 geboren in Amsterdam
- 1968 afronding HTS Chemische Technologie
- 1968 - 1974 diverse functies in de chemische industrie, laatstelijk als plantmanager van Diosynth
- 1974 aanstelling als inspecteur bij de Arbeidsinspectie (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)
- 1980 doctoraalexamen Sociologie, Rijksuniversiteit Utrecht
- 1994 - 2004 algemeen directeur Arbeidsinspectie
- 2004 - 2007 internationale samenwerkingsprojecten op het gebied van arbeid en veiligheid in Turkije en Egypte
- 2007 - 2010 algemeen directeur Occupational Safety and Health Agency, Trinidad en Tobago
- 2010 - heden internationale samenwerkingsprojecten op het gebied van arbeid en veiligheid in Indonesië, Azerbeidzjan en China

Arbeidsinspectie

De Arbeidsinspectie (AI) was tot 2012 een afzonderlijke dienst binnen het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Per 1 januari 2012 is deze opgegaan in de Inspectie SZW, samen met de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD).

A portrait of an elderly man with white hair and glasses, wearing a dark suit, a light pink shirt, and a striped tie. He is sitting in a wooden chair at a desk, looking directly at the camera. The background is a blurred indoor setting with a window showing greenery. The text 'Jan Veldhuis' is overlaid on the left side of the image in a white serif font. Below it, in a smaller white sans-serif font, is the text 'Voormalig inspecteur-generaal van het Onderwijs'. There are small white arrow icons in the bottom left and right corners.

Jan Veldhuis

Voormalig inspecteur-generaal
van het Onderwijs

Ogen en oren te velde

Werken in het toezicht, was dat voor u persoonlijk een bewuste keuze? Of was het meer een stap in een bestuurlijke loopbaan?

Ik heb ooit een bewuste keuze gemaakt voor het openbaar bestuur, vanuit de bestuurservaring die ik had opgedaan in mijn studententijd in Utrecht. Dat was in de jaren zestig. Dat ik daarbij op een gegeven moment met het toezicht in aanraking kwam, was toeval. Het hoorde bij de functie toen ik in 1974 werd gevraagd om plaatsvervangend secretaris-generaal te worden van wat toen nog het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen heette. Onderdeel van die functie was het leidinggeven aan de implementatie van het plan dat McKinsey had ontwikkeld voor de reorganisatie van de inspectie. Vijf jaar later werd ik gevraagd om directeur-generaal Diensten Onderwijs en Inspectie te worden.

Daar was toentertijd de functie van inspecteur-generaal van het Onderwijs aan gekoppeld.

Waarom waren die functies van directeur-generaal en inspecteur-generaal gekoppeld?

Die koppeling was geïntroduceerd door minister Van Kemenade. Hij wilde de inspectie nauwer aan het departement binden, of er zelfs in opnemen. Hij had een constructief onderwijsbeleid voor ogen. Tot dan toe had het ministerie voornamelijk distributief beleid gevoerd: wet- en regelgeving, financiën, personeel en huisvesting. ‘Constructief’ betekende dat er ook inhoudelijk beleid gemaakt ging worden. De inspectie bezat veel inhoudelijke kennis en ervaring. Zij had bijvoorbeeld een belangrijke rol gespeeld bij de inhoudelijke uitwerking van de Mammoetwet. Tegelijkertijd had Van Kemenade de inspectie niet bepaald als voorstander van de voorgestelde onderwijsvernieuwingen ervaren, en vooral de inspectie algemeen voortgezet onderwijs niet. In het debat over de middenschool waren zij merendeels tegenstanders, de ‘heren met de parelgrijze vesten’ die zijn plannen frustrerden. Daar had hij niet helemaal ongelijk in. Ook daarom wilde hij de inspectie binnen het ministerie halen: meer greep op de inspectie krijgen en er zelf richting aan geven. Tegen dat voornemen kwam nogal wat verzet vanuit de politiek, en uiteindelijk is er een compromis gesloten. Daarbij bleef de inspectie relatief autonoom, maar de nogal zware top kwam op het departement te zitten en de hoogste baas kreeg een gecombineerde functie te vervullen. Dat zou tot 1992 zo blijven. Toen werden de functies weer ontkoppeld. Vanaf dat moment kreeg de functie

van inspecteur-generaal ook weer meer cachet, ook in het onderwijsveld.

Vond u het lastig te combineren, die functies van directeur-generaal en inspecteur-generaal?

Nee, niet echt. Ik heb ook nooit een botsing ervaren tussen die taken. In die periode was die combinatie zo gek nog niet. En ik heb er voldoening en plezier aan beleefd. Ik heb de inspectie ook altijd redelijk separaat kunnen behandelen, ook al doordat in de dagelijkse leiding het zwaartepunt lag bij de drie algemene hoofdinspecteurs. Vroeger had het ministerie alleen een directoraat-generaal Onderwijs en een directoraat-generaal Wetenschap. Dat laatste stond binnen het departement nogal apart. Van Kemenade maakte er daar vier van. Drie per sector of veld: voor het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en het hoger onderwijs. Onder hoger onderwijs kwam niet alleen het wetenschappelijk onderwijs te vallen dat door Van Kemenade strakker binnen het geheel werd getrokken, maar ook het hoger beroepsonderwijs dat in opbouw was als eigenstandige kolom. De meeste sectoren hier hadden al een inspectie. Daarnaast waren er ook drie onderwerpen die ministeriebreed georganiseerd en gecoördineerd moesten worden: de arbeidsvoorwaarden, de opleiding van alle onderwijsgevenden en de ondersteunende organisaties – de schoolbegeleidingsdiensten, de landelijke pedagogische centra, het Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling (Cito) en de Stichting Leerplanontwikkeling (SLO). Die werden vooral als een vorm van kwaliteitszorg gezien, net zoals het toezicht. Daarom werden ze samen met de inspectie ondergebracht in dat ene directoraat-generaal.

Welke rol speelde in uw tijd de inhoud van het toezichthouden-
de werk? Was u meer een opperinspecteur of vooral manager?

Beide. Als je niet een goed inhoudelijk verhaal hebt waarom het moet, word je ook als manager niet geaccepteerd. Aan de ene kant was ik natuurlijk die manager. Met in zijn algemeenheid de verantwoordelijkheid voor zaken als het personeelsbeleid en daarnaast heel specifiek voor de vorming van inspectiekantoren. De Inspectie van het Onderwijs was en is een organisatie van deskundige en gemotiveerde medewerkers. Inspecteurs worden als regel gerekruteerd uit het onderwijs: personen die op welke wijze dan ook hun sporen hebben verdiend en gezag hebben ontwikkeld. Inspecteur worden is in onderwijsland ook een duidelijke promotie. Dat schijnt in andere sectoren nog weleens anders te liggen.

De inspecteurs van vroeger waren nogal autonoom in hun beroepsuitoefening en hielden vaak nog kantoor aan huis. Ik moest ervoor zorgen dat er regionale kantoren werden gevormd waar zij samenkwamen met inspecteurs uit andere sectoren. Dat gaf boeiende spanningen. Maar aan de andere kant was ik wel degelijk ook opperinspecteur. Ik was immers degene die het verhaal moest vertellen waarom die omslag nodig was in de organisatie en in het functioneren van de inspectie, en waar het dan wel heen moest.

En waar moest het heen, wat was uw verhaal?

We kwamen uit een situatie waarin de inspecteur als een soort lokale minister van Onderwijs allerlei uitvoeringsbeslissingen kon nemen. We moesten weer terug naar de basis van het toezicht, te weten het toezicht op de naleving van wetten en

voorschriften, en de bevordering van de kwaliteit van het onderwijs. Die laatste taak kwam nadrukkelijker in de wetten. Toen kreeg je natuurlijk de discussie over wat dan kwaliteit was, hoe dat zich verhiel tot de deugdelijkheid waarvan in de Grondwet sprake was, hoe je dat kon controleren, en hoe je dat toezicht dan moest organiseren. Het lastigste was nog om in de wetten voor alle sectoren van het onderwijs het kwaliteitsbegrip in voldoende mate hetzelfde geformuleerd te krijgen, om aldus een consistent toezichtkader te scheppen.

Hoe verhoudt in uw ogen die inspecteur-generaal zich tot de minister?

Ik heb altijd als verworvenheid van Nederland verdedigd dat onderwijs een publieke zaak is. Dit ligt vast in de Grondwet. De eindverantwoordelijkheid – niet alleen voor het onderwijs, maar ook voor het toezicht daarop – ligt bij de minister. Die minister moet daar verantwoording over afleggen aan het parlement. De Inspectie van het Onderwijs blijft een rijksinspectie en de inspecteur-generaal blijft een ondergeschikte van de minister. Het vervolg van het verhaal is dat een verstandige minister toezicht op afstand wil. Hij weet niet altijd hoe de hazen lopen en hij kan niet overal zelf bovenop zitten. Hij heeft ogen en oren te velde nodig om zijn toezichttaak goed te verrichten. Dat geeft altijd een zekere spanning. In het begin zegt iedere nieuwe minister dat onafhankelijk toezicht hard nodig is, totdat de inspectie met een advies komt dat niet past in zijn visie of met opmerkingen over zijn beleid die hem onwelgevallig zijn. Een verstandige, sterke minister zal ook die onwelgevallige rapporten op tafel willen hebben. En zal daarbij het risico op de koop toe nemen dat

de oppositie ermee aan de haal gaat. Dan zeg je als minister: “U heeft gelijk, het klopt niet. Ik zit hier om boven water te halen wat er aan de hand is en om te kijken wat ik eraan kan doen. Geef me de ruimte en de middelen maar om het aan te pakken.” Ik hang voor het onderwijs deze opvatting nog steeds aan, maar of dat ook voor het toezicht in andere sectoren geldt kan ik niet beoordelen. Daarvoor weet ik er te weinig van. Ik weet wel dat ik de roep om alsmaar meer toezicht – en dan liefst direct door de minister – een overreactie vind op dingen die zijn misgegaan. Dit geldt in het bijzonder voor het hoger onderwijs, en dan weer speciaal voor het wetenschappelijk onderwijs.

U heeft van nabij de ontwikkeling van het toezicht op het wetenschappelijk onderwijs meegemaakt. Eerst als inspecteur-generaal, vervolgens als voorzitter van het College van Bestuur van de Universiteit Utrecht, en laatstelijk nog als voorzitter van de stichting Quality Assurance Netherlands Universities (QANU). Waarom moest dat toezicht er eigenlijk komen?

Minister Pais wilde een inspectie instellen voor het wetenschappelijk onderwijs. De aanleiding daartoe waren conflicten aan de Universiteit van Amsterdam, waar hij als hoogleraar vandaan kwam. Dat ging onder meer om de samenstelling van de vakgroepbesturen. Pais was verbolgen over de gang van zaken aldaar. Hij zei letterlijk: “Ik wil een breinaald hebben om de abcessen daar door te prikken.” Toen heeft hij een voorstel aan de Tweede Kamer gestuurd om een inspectie voor het wetenschappelijk onderwijs op te bouwen met – als ik het goed heb – vijftien tot twintig inspecteurs. Er is geprobeerd dat uit te werken maar dat liep vast. Want wie wilde je de universiteiten laten inspecteren?

Moesten dat technocraten zijn of vakinhoudelijke mensen? Op het moment dat je het vakinhoudelijk wilt doen, heb je eerder tweehonderd inspecteurs nodig dan twintig. Pais werd in 1981 opgevolgd door Van Kemenade, gedurende de slechts negen maanden die het tweede kabinet-Van Agt heeft gezeten. Van Kemenade nam het idee over. Na hem Deetman ook. Hiermee waren de drie grootste politieke partijen voorstander van een inspectie voor het wetenschappelijk onderwijs.

De universiteiten zagen toen aankomen dat die inspectie ernst ging worden. En zij wilden geen ‘schoolopziensers in de universiteit’. Toen is er overleg op gang gekomen over welke vorm we het dan wel konden geven. Daar kwam een op zich fraai compromis uit. De universiteiten committeerden zich om een eigen systeem van kwaliteitszorg op poten te zetten. De in ontwikkeling zijnde VSNU, vereniging van universiteiten, ontwierp voortvarend een systeem van visitaties met peer reviews. De inspectie, die dan uit niet meer dan vier of vijf inspecteurs en een aantal medewerkers zou bestaan, zou zich ertoe beperken enige tijd na afloop van de visitatie te controleren of de aanbevelingen van de visitatiecommissies goed werden uitgevoerd, vooral twijfelachtige gevallen. Dat heette de ‘bestuurlijke meta-evaluatie’. Allemaal heel netjes, via de voordeur, gelet op de goede verhoudingen en de mensen die erin zaten. Die externe kwaliteitszorg werd binnen de universiteiten heel serieus genomen, veel serieuzer dan vaak werd verondersteld, en legde een grote druk op de opleidingen om te zorgen dat zij hun zaakjes op orde hadden. Vooral ook toen de colleges van bestuur in hun beleid mede rekening gingen houden met de uitkomsten van de evaluaties. Dat systeem werd een voorbeeld binnen Europa. Men sprak van The Dutch Model.

Ingewikkeld werd het pas toen ruim een decennium later ook nog eens externe accreditatie in het leven werd geroepen, onder leiding van de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO). In internationaal perspectief was dat wel begrijpelijk. In weer een latere fase heeft deze NVAO naar aanleiding van kwaliteitsproblemen in het hoger beroepsonderwijs veel meer verantwoordelijkheden en bevoegdheden gekregen, ook ten aanzien van de universiteiten. Voor de minister houdt dat mijns inziens een zeker risico in. De minister bekostigt de NVAO en benoemt niet alleen meer de leden van het bestuur, maar nu – zij het indirect via de NVAO – ook de leden van de visitatiecommissies. Als daar een keer iets misgaat en de minister wordt ter verantwoording geroepen, dan kan hij in een positie komen dat hij op wetenschapsinhoudelijke kwesties moet ingaan – en dat is zijn rol niet.

Bij gelegenheid treedt de inspecteur-generaal van het Onderwijs zelf in de openbaarheid, met oordelen over de kwaliteit van het onderwijs. Wat is daarbij de meest gewenste positie ten opzichte van de minister en zijn of haar beleidsambtenaren?

Af en toe je gezicht laten zien kan geen kwaad voor de taak. Je moet optredens in het openbaar wel altijd eerst met de minister afstemmen, en hem nooit voor verrassingen plaatsen. Daarin ben ik heel gezagsgetrouw, conservatief zelfs. Er is altijd gelegenheid om even te bellen, ook al lijkt er nog zo veel haast bij te zijn. Het moet ordelijk, anders krijg je chaos. Met de directeuren-generaal dient de inspecteur-generaal een uitstekende, open werkverhouding te hebben. Als er een probleem is voelen zij het als eerste. Als ik vanuit de inspectie met iets onwelgevalligs

moest komen, heb ik dus ook altijd eerst de betreffende directeur-generaal ingelicht voordat ik naar de minister ging. Ik heb nooit meegemaakt dat een directeur-generaal dan zei: “Ik wil niet dat je dat meldt” of “Wacht daar nog even mee.” Maar als dat eens zou gebeuren, moet je je als inspecteur-generaal niet laten weerhouden. Je moet je rug rechthouden. Het is jouw wettelijke taak om dat te melden, en jij wordt daarop aangesproken. Daarom hoort de inspecteur-generaal ook deel te nemen aan het wekelijks beraad van de minister met de secretaris-generaal en de directeuren-generaal en de andere cruciale hoofdambtenaren. Ik was er altijd bij in mijn gecombineerde functies, maar ik vind het een goede zaak dat na de scheiding daarvan de deelname van de inspecteur-generaal is gecontinueerd. Daar komen tenslotte de hoofdlijnen bij elkaar en daar worden alle gevoelige politieke beleidspunten gedeeld.

Ziet u een eigen verantwoordelijkheid voor een inspecteur-generaal in relatie tot de Tweede Kamer?

De minister is hoe dan ook eindverantwoordelijk naar de Tweede Kamer toe. Hij of zij doet er verstandig aan de inspectie op afstand te plaatsen: relatief autonoom. Het Onderwijsverslag wordt opgesteld door de inspectie en het wordt verdedigd door de minister. De inspecteur-generaal zit erbij en kan met instemming van de minister ook wat zeggen, iets uitleggen als het nodig is. Dat vind ik een prima vorm. Voor de inspecteur-generaal ligt dat anders dan voor een directeur-generaal. Een directeur-generaal werkt vooral intern terwijl de inspecteur-generaal meer in het veld werkt.

Wat ziet u als de rol van de toezichthouder in relatie tot de klachten van burgers?

Burgers trekken steeds vaker bij de onderwijsinspectie aan de bel als zij ergens een probleem mee hebben. Soms te vaak en ook te snel, vind ik. Ook vanuit de toezichthoudende functie die ik tot voor kort bij Stichting Carmelcollege vervulde, vind ik dat een school de inspraak zelf goed moet regelen, voor een goede klachtenprocedure moet zorgen die open en toegankelijk is, en het bestuurlijk moet afhandelen. Indien nodig moet er daarna een rechtsgang zijn. Ook daar moet de school in voorzien. Als je dat niet doet, loopt iedereen naar de inspectie en dan wordt het een bende. Ook in die zin moet je het weer een beetje ordelijk houden. In het geval dat er wel klachten bij de inspecteur komen, moet die daar in zoverre ontvankelijk voor zijn dat hij kijkt of de klager door de school netjes is behandeld. Als dat niet het geval blijkt te zijn, moet hij de klager de weg wijzen zodat die het desgewenst hogerop kan zoeken. Daarom moet de inspectie er wel standaard op letten of scholen een goede klachtenprocedure hebben en of ze zich daar ook aan houden. En burgers moeten die procedures ook kennen, en weten dat de inspectie dat doet.

Er bestaat vaak een zekere spanning tussen beleid en praktische uitvoering. De toezichthouder staat meestal dicht bij de praktijk van de uitvoering. Hoe gaat de inspecteur-generaal om met deze spanning?

Mijn ervaring dateert uit de eerste helft van de jaren tachtig, dat is al lang geleden. De belangrijkste inhoudelijke vragen voor de inspecteur-generaal zijn: welke factoren zorgen voor kwaliteit, wat zijn de grootste bedreigingen voor kwaliteit, wat kan er

‘De schoolopziener, dat was iemand’

misgaan, en hoe houd je daar toezicht op? De inspecteur-generaal heeft daar meer en beter inzicht in dan een individuele directeur-generaal omdat de inspecteur-generaal de breedte van het systeem kent, in het bijzonder ook de aansluitingsproblematiek die in het onderwijs zo bijzonder belangrijk is. Directeuren-generaal hebben juist specifieke kennis van hun respectieve sectoren en zijn geïnteresseerd in de uitkomsten van het toezicht: daar kunnen zij wat mee in hun beleid. Dus de afbakening is relatief, de taken zijn complementair.

Denkt u dat de betekenis van toezicht in de samenleving in voldoende mate wordt waargenomen en onderkend?

Niet alleen in het verre maar ook in het recente verleden wist iedereen wat een onderwijsinspecteur was. De schoolopziener, dat was iemand. Iedereen had daar ervaring mee: als leerling, als ouder, als onderwijsgevende. Zeker in het basis- en voortgezet onderwijs. Dat is nog steeds zo. Inspecteurs komen nog behoorlijk veel op scholen. Maar als we kijken naar de sector waar ik nu nog over kan oordelen: dat er een inspecteur op het wetenschappelijk onderwijs zit, weet bijna niemand. Laat staan hoe het gehele toezicht op de universiteit geregeld is. Het is zelfs voor insiders vreselijk ingewikkeld geworden, zeker sinds de invoering van een raad van toezicht bij universiteiten en hogescholen en de oprichting van de NVAO. Het werkt dan ook niet optimaal.

‘Niet alle inspecties in één grote organisatie onderbrengen’

Voor de uitvoering van de toezichttaak zijn verschillende werkwijzen te hanteren. Is de inspecteur-generaal een belangrijke persoon in de ontwikkeling van de aard en wijze van toezicht houden? Heeft hij daarin een leidende en richtinggevende rol?

Dan moet ik goed onderscheid maken tussen de twee hoofdtaken van de onderwijsinspectie. De eerste taak is om toezicht te houden op de naleving van wetten en voorschriften, zowel op het systeemniveau als op het niveau van individuele scholen. Met name over dat systeemniveau moet stelselmatig worden gerapporteerd. Dat gebeurt de laatste jaren steeds beter. De tweede taak is de bewaking en bevordering van de kwaliteit van het onderwijs. Dan kom je echt op de methodiek. Wat is kwaliteit en hoe evalueer je onderwijs? Vroeger was de gemiddelde inspecteur daar niet in geschoold. Het was toen vooral *fingerspitzengefühl*. Tegenwoordig gaat dat veel meer systematisch en methodisch, zowel bij het onderzoek als bij de rapportage. Ferdinand Mertens heeft daar veel aan gedaan, zowel in mijn tijd toen hij bij de inspectie hoofd van het bureau Onderwijskundige Ondersteuning was als in de tijd dat hij zelf inspecteur-generaal van het Onderwijs was. Alle inspecteurs moeten zich daarin scholen, en als inspectie moet je bij moeilijke problemen specialisten inschakelen. De rol van de inspecteur-generaal hierbij is te bevorderen dat dat gebeurt, zodat de oordelen van de inspectie aan kracht winnen. Daarvoor moet je ook de grote figuren in de onderwijskunde en evaluatietechniek kennen. Hoofdinstrument voor het toezicht is en blijft de vergelijking. Er bestaan geen absolute maatstaven, dus kun je alleen maar vergelijken. En dat moet ook gebeuren, zeker in een publiek systeem met zijn gelijke bedeling en de hieruit voortvloeiende redelijk gelijke kwaliteit.

‘Het veld moet weten dat je weet waar je het over hebt’

Ik predik altijd: “U maakt deel uit van een publiek systeem, u wordt bekostigd door de overheid, u heeft de garantie van gelijke bekostiging en een redelijk goed voortbestaan. Dan heeft u ook de plicht om u via een systeem van vergelijkende evaluatie te verantwoorden. En dan moet u niet klagen over de kosten van die evaluaties, zeker niet als u met uw instelling onderaan bungelt.”

In de organisatie van het toezicht is sprake van een steeds verdergaande schaalvergroting. Is dat bevorderlijk voor de invulling van het toezicht zoals u die ziet?

Over de recente ontwikkelingen kan ik niet oordelen. Laat ik voor zover mijn kennis reikt een tweeslag maken. Voor de onderwijsinspectie vond ik het destijds een goede zaak om regionale kantoren te vormen. Daardoor konden we deskundigheid samenbrengen per sector en konden sectoroverstijgende zaken gezamenlijk worden behandeld. Die sectordeskundigheid moet daarbij wel gegarandeerd blijven. Dan is er in theorie een tweede slag te maken, door bijvoorbeeld de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie voor de Gezondheidszorg samen te voegen omdat ze allebei toezicht houden op professionals. Daar geloof ik toch niet in. Elkaar op de hoogte houden van belangrijke ontwikkelingen, kennis uitwisselen op overstijgende onderwerpen en gemeenschappelijke instrumenten, zorgen dat niet iedereen zelf het wiel behoeft uit te vinden: dat vind ik allemaal prima. Graag zelfs. Maar daarvoor behoeft je niet alle inspecties in één grote organisatie onder te brengen. Je ontleent je legitimiteit als inspectie toch vooral aan je bekendheid met en in de sector: het veld moet weten dat je weet waar je het over hebt.

Drs. J.G.F. Veldhuis

- 1938 geboren in Hengelo (Overijssel)
- 1967 doctoraal examen Geschiedenis met economie en staats- en administratief recht, Rijksuniversiteit Utrecht
- 1967 - 1968 Fulbright scholar, University of Minnesota
- 1968 - 1970 ministerie van Buitenlandse Zaken (Europese samenwerking)
- 1970 - 1974 Rijksuniversiteit Leiden, secretaris College van Bestuur
- 1974 - 1986 ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (eerst plaatsvervangend secretaris-generaal, vervolgens directeur-generaal en inspecteur-generaal)
- 1986 - 2003 Universiteit Utrecht, voorzitter College van Bestuur
- 2003 - heden diverse nationale en internationale functies in wetenschap, onderwijs, gezondheidszorg en cultuur
-

Inspectie van het Onderwijs

De Inspectie van het Onderwijs (IvO) maakt deel uit van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). De historie van het rijks-schooltoezicht gaat terug tot de eerste nationale onderwijswet uit 1801. De hoogste leidinggevende draagt de titel van inspecteur-generaal van het Onderwijs. Van 1975 tot 1989 werd deze functie gecombineerd met die van directeur-generaal van de Diensten Onderwijs en Inspectie (DGI).

A portrait of Jan de Jong, a middle-aged man with short grey hair and glasses, wearing a light blue and white checkered shirt and a red tie with a small white pattern. He has his arms crossed and is standing in an office environment with blurred background lights and a plant to the left. The text 'Jan de Jong' is written in a large, black, serif font, and 'Inspecteur-generaal der Mijnen' is written in a smaller, black, sans-serif font below it.

Jan de Jong

Inspecteur-generaal der Mijnen

De mooiste baan van de hele overheid

Nog niet zo lang geleden heeft u uw vijftienvigjarig ambtsjubileum gevierd bij het Staatstoezicht op de Mijnen. Was het destijds voor u een bewuste keuze om in het toezicht te gaan werken, of had het voor hetzelfde geld iets heel anders kunnen worden?

Na mijn studie werktuigbouwkunde heb ik eerst twaalf jaar bij Shell gewerkt, vooral in Oman. Na zes jaar heb ik een jaar studieverlof opgenomen om Petroleum Engineering te studeren, in Edinburgh. Daarna heb ik nog twee jaar in Brunei gezeten, een jaar in Schotland en een jaar in Den Haag. Inmiddels was ons vierde kind op komst, en ik was er wel aan toe om een wat normaler leven te gaan leiden. Maar hoe? Ik heb interesse in politiek en cultuur, ben belijdend katholiek – dat was moeilijk in die landen. Ik wilde in elk geval niet weer opnieuw uitgezonden worden.

Carrière is voor mij niet doorslaggevend, geld al helemaal niet, ik hecht veel waarde aan ons gezin. Op een gegeven moment zag ik een advertentie voor operationeel manager bij het Staatstoezicht op de Mijnen. Ik heb toen gesolliciteerd, eigenlijk meer om te kijken of ik voor zo'n soort functie in aanmerking zou komen. Maar het werd al gauw serieus. Niet zozeer omdat ik bij voorbaat veel met toezicht had, als wel omdat het relevant werk was waar ik mijn kennis en ervaring goed kon benutten. Dat was in 1987. Twee jaar later ben ik plaatsvervangend inspecteur-generaal geworden en in 2003 inspecteur-generaal. Ik vind het de mooiste baan van de hele overheid. Samen met de mensen hier, die een grote kennis van zaken hebben, mag ik toezicht houden op een zeer dynamische sector. Sinds een aantal jaren ook op de gas-distributiesector. Wij kijken heel breed, niet naar een wet in het bijzonder, maar naar het hele spectrum. Vandaar ook dat wij drie opdrachtgevende ministeries hebben, met Economische Zaken als coördinator. In onze sector werken geen boeven. Natuurlijk worden er fouten gemaakt, maar de maatschappijen willen het allemaal zo goed mogelijk doen. Omdat ze het zelf ook belangrijk vinden om het goed te doen en omdat ze weten dat ze hun werk alleen mogen blijven doen als ze het goed doen.

Het is duidelijk dat uw opleiding en uw werkervaring u kwalificeerden voor een functie in het toezicht. Daarnaast noemt u echter ook uw geloofsovertuiging. Speelt die mede een rol in de manier waarop u uw functie uitoefent?

Mijn vader heeft ons destijds ingeprent dat we alles wat we doen zo goed mogelijk moeten doen, want we doen het als bijdrage aan de schepping. We moeten allemaal een bijdrage leveren aan

‘Focussen op systemen in plaats van op bouten en moeren’

het wel van deze wereld. Dit is mijn manier, dit wil ik zo goed mogelijk doen. Dat wil zeggen: met toewijding, me verdiepend in de inhoud, de zaken beïnvloedend naar het betere toe, op basis van de rede, op basis van argumenten. Ieder mens moet een bepaalde zin geven aan zijn leven, en dit past bij mij. Het geeft een rustig gevoel om dat te weten.

Sinds het eind van de jaren tachtig is er veel gebeurd in de wereld. Als we het speciaal over het toezicht hebben, wat was dan kenmerkend voor die begintijd en wat is er sindsdien veranderd?

Het Staatstoezicht op de Mijnen is een dienst met een lange traditie, die veel veranderingen heeft meegemaakt. Een van die veranderingen heb ik meegemaakt, en dat was meteen een heel ingrijpende. Ik kwam hier dus binnen in 1987 en nog geen jaar later gebeurde de ramp met het boorplatform Piper Alpha, in het Engelse deel van de Noordzee. Die kostte 167 mensen het leven en bracht enorm veel schade met zich mee. Die ramp is destijds heel grondig onderzocht door een commissie onder voorzitterschap van Lord Cullen. Zijn rapport is nog steeds een schoolvoorbeeld van hoe je dat doet. Hij kwam tot meer dan honderd aanbevelingen. De belangrijkste waren dat de ondernemingen veiligheid integraal moesten gaan managen – met veiligheid, gezondheid en milieu in onderlinge samenhang – dat de overheid moest zorgen voor doelstellende regelgeving, en dat de toezichthouder moest focussen op de systemen in plaats van op de bouten en de moeren.

Die aanbevelingen van Lord Cullen hebben wij, als Nederlandse inspectie, overgenomen en dat is hier toen ook in de wet

verankerd. Veel van de *prescriptive legislation* waar we tot dan toe van uit waren gegaan, is toen geschrapt. De maatschappijen moesten zorgsystemen gaan introduceren die het mogelijk maakten om de diverse aspecten integraal te managen, zo veel mogelijk gebaseerd op internationale normen voor kwaliteitszorg. En op basis van die normen moesten ze al hun processen elke drie jaar laten auditen door onafhankelijke deskundigen. Dat was voor die bedrijven een grote omslag. De veelal Amerikaanse moedermaatschappijen begrepen er niks van. Die waren altijd aan die *prescriptive legislation* gewend geweest: als ze zich daar maar aan hielden, was het goed en hadden ze verder geen last van de overheid. En de eerlijkheid gebiedt te zeggen dat het ook voor ons een hele omslag was. Dat proces heeft enige jaren in beslag genomen. De bedrijven hadden het begin 2000 grotendeels op orde. Wij moesten afscheid nemen van zo'n vijftien procent van onze mensen. Die konden ondanks allerlei maatregelen de omslag niet maken. Dat hebben we gelukkig op een nette manier kunnen regelen.

Wat betekende die omslag voor de rol van de inspecteur-generaal der Mijnen?

Wij werken met een vijfjarenplan 'Strategie & Programma'; onlangs hebben we het derde plan gepubliceerd, voor 2012-2016. Daar heb ik zelf ook veel aan geschreven. Een deel van mijn rol is om te zeggen welke kant we op gaan en daarop toe te zien. Dat betekent dat ik me er af en toe ook inhoudelijk mee bemoei. De mensen van het Staatstoezicht op de Mijnen voeren verschillende toezichtactiviteiten uit, inclusief visiteren. We werken nu op een veel hoger niveau dan vroeger. We zijn gebruik gaan maken

van veel meer verschillende instrumenten en we stellen geen inspectierapporten meer op, maar alleen nog maar brieven, waarin we de relatie leggen tussen onze bevindingen en hun eigen zorgsysteem. Daar spreken we de directeur van de betreffende maatschappij dan op aan, want die is verantwoordelijk voor het geheel. Daarom zet ik daar ook als inspecteur-generaal mijn handtekening onder, omdat ik verantwoordelijk ben voor de boodschappen die wij als Staatstoezicht op de Mijnen willen overbrengen. Als het erop aankomt, moet ik me dus ook met de inhoud van die brief kunnen bemoeien.

Wat zegt dat over de zichtbaarheid van de inspecteur-generaal in het werkveld?

Ten eerste: als bij een maatschappij de dingen niet gaan zoals het moet, vraag ik de directeur om hier te komen. Dan vertel ik hem wat wij constateren en vraag ik hem wat hij eraan gaat doen en wanneer het in orde is. Ten tweede: de olie- en gasmaatschappijen hebben een actieve brancheorganisatie, NOGEPA. Dat is een belangrijk forum voor beïnvloeding. Ik zie toezicht als beïnvloeding. Vier keer per jaar kom ik in hun *executive committee* om een paar van onze observaties met hen te delen en te vragen wat zij daarmee doen. Als je een of twee hoofdpunten meteen bovenaan insteekt, heb je de meeste kans dat er wat mee gebeurt.

Is de inspecteur-generaal der Mijnen ook breder in de samenleving bekend?

Hoe zichtbaar je bent als inspecteur-generaal, heeft alles te maken met de hoeveelheid incidenten die zich op je terrein voordoen. De inspecteur-generaal voor de Gezondheidszorg is de

afgelopen jaren de meest publieke geweest van ons allemaal – niet omdat hij de publiciteit zocht, maar omdat de publiciteit hem zocht. Wij zoeken van hieruit de media niet actief op. Maar als ze zich bij ons melden, hebben wij een goed verhaal. Ik ben nu in gesprek met de nieuwe directeur Communicatie van het ministerie van Economische Zaken en heb hem gevraagd om een voorstel voor onze communicatie te ontwikkelen dat past bij ons als relatief bescheiden club.

U heeft hier geen eigen afdeling Communicatie?

Daar hebben wij niet genoeg werk voor. Als we er wel een hadden, dan gingen ze maar werk maken en daar heb ik dan weer geen tijd voor. Als de pers zich meldt, sturen we die in eerste instantie door naar de directie Communicatie van EZ. Die bedenken dan wie de beste gesprekspartner is en wat er eventueel nog meer moet gebeuren. Er gebeuren niet zo vaak grootschalige nare dingen op ons terrein. Dat zie ik niet als een verdienste van ons. Net zoals ik een ramp – denk aan de Deepwater Horizon – niet zie als een gevolg van falen van de toezichthouder.

Toch zult u er als toezichthouder wel op worden aangekeken, als er ergens aan de veiligheid wat blijkt te schorten. Wat zegt u dan?

Ik had een paar jaar geleden een discussie met minister Van der Hoeven over de vraag wie verantwoordelijk is voor de veiligheid offshore. Volgens haar was ik dat. Volgens mij zijn dat de maatschappijen. Ik vind dat ik er ben om te controleren of de ondernemingen goede systemen hebben, of ze gebruikt worden en of ze effectief zijn. Je kunt mij verwijten dat ik daar niet goed op let,

dat ik naar de verkeerde dingen kijk, dat ik mijn tijd zit te verlumelen – maar als er een explosie plaatsvindt waar slachtoffers vallen, dan kun je dat mij niet aanrekenen. Dat vond zij niet leuk. Maar toevallig gingen we twee weken later samen naar een boorplatform en op de terugweg zei ze tegen me: “Mijnheer De Jong, ik heb het verkeerd gezien. Dit zijn zulke complexe installaties, daar kunt u met die beperkte hoeveelheid mensen niet verantwoordelijk voor worden gesteld.” Dat is fijn, maar zelfs als ik tien keer zo veel mensen had, kon ik nog niet meekijken bij elke beslissing die ergens wordt genomen en die mogelijke consequenties heeft voor de veiligheid. Ik zie de inspecteur-generaal pas als een publieke figuur op het moment dat er wat aan de hand is. Als er niks aan de hand is, moet ik gewoon mijn werk doen. Wat nu speelt, is dat de maatschappelijke acceptatie van de mijnbouw afneemt. Ik zie jonggepensioneerde hoogopgeleide mensen die zich fulltime verdiepen in schaliegas, of in de gasopslag onder het Bergermeer. Die weten dan ongelooflijk veel van bepaalde aspecten. Dan sta ik ook weleens voor een zaal mensen om uit te leggen hoe wij daar toezicht op houden. Maar dat is meestal lokaal, niet landelijk.

Het voorbeeld dat u geeft, brengt mij op de vraag hoe u als inspecteur-generaal uw positie bepaalt ten opzichte van de minister.

De minister is verantwoordelijk voor het beleid, voor de uitvoering en ook voor het toezicht. In die zin moet ik richting de minister open, eerlijk en professioneel communiceren. Dat wil niet zeggen dat ik op aandrang van wie dan ook conclusies of aanbevelingen ga veranderen. Als die aandrang al eens wordt

‘Ik stel me coöperatief op, maar wat waar is blijft waar’

uitgeoefend, heb ik er geen probleem mee om te zeggen: “Tot hier en niet verder.” De enkele keer dat dat is voorgekomen, is dat ook geaccepteerd. Als je maar kunt uitleggen waarom je iets vindt. Iets anders is dat onze mensen geen schrijvers zijn, maar technici. Beleidsmensen zijn wel schrijvers. Die kunnen onze verhalen soms zo verbeteren dat de mensen beter begrijpen wat wij ermee bedoelen. Zonder dat er inhoudelijk iets aan verandert. Ik heb dus ook geen behoefte aan een wet op de onafhankelijkheid van de inspectiediensten of zoiets. Het gaat erom hoe je jezelf opstelt: coöperatief, deskundig, en: wat waar is blijft waar.

Speelt het bij die onafhankelijke opstelling nog een rol dat het Staatstoezicht op de Mijnen drie verschillende ministeries als opdrachtgever heeft?

Ik ben niet iemand om die tegen elkaar uit te spelen. Als zij zich al lieten uitspelen, met EZ als coördinerend ministerie. Waar het om gaat, is dat ik zorg dat ik mijn zaken op orde heb, dat ik de argumenten ken en dat ik de antwoorden heb – ook op slimme vragen.

Kunt u een voorbeeld geven van zo’n slimme vraag en hoe u daarmee bent omgegaan?

De blow-out bij de Deepwater Horizon vond plaats op de dag dat wij ons 200-jarig jubileum vierden. In de Ridderzaal, met de koningin. We hadden de gebruikelijke speeches gehad van de ministers, van de industrie, van de voorzitter van de Inspectieraad. Na afloop was er een receptie. Daar kwam iemand naar me toe met de boodschap dat er iets ernstigs aan de hand was. De ene dag werden we in het zonnetje gezet, de volgende dag stond in de

Spits: “Dit kan ook in Nederland gebeuren, het toezicht hier is non-existent.” Professor Lucas Reijnders was bijna dagelijks op tv om te vertellen dat het toezicht hier niet deugde, dat het in handen was van de oliemaatschappijen en weet ik wat allemaal. Daar heb ik met de afdeling Communicatie van EZ over gesproken en dat leidde tot de conclusie dat alles wat wij erover zouden zeggen alleen maar defensief zou zijn, en dat werkt nu eenmaal niet. Dus hebben we besloten om even te wachten met een publieke stellingname en in de tussentijd hebben we alleen kamervragen beantwoord. Kamervragen zijn ideaal. In de beantwoording kun je alles kwijt wat je kwijt wilt, net zo genuanceerd als je zelf wilt. Als ik iets aan een journalist vertel, heb ik ook een genuanceerd verhaal, maar dan worden er vaak maar twee dingen uitgehaald, dan wordt het uit zijn verband gerukt. Met de pers hebben we gewacht tot na de verkiezingen – die waren toen net in aantocht. Een paar weken later hebben we een aantal kranten en EenVandaag meegenomen, offshore. Daar konden ze met iedereen praten: met de mensen van de oliemaatschappijen, met de *contractors*, met de uitvoerders, en ook eens met mij in plaats van met Lucas Reijnders. Dat heeft de zaak veel goed gedaan. De NRC, het FD, de Volkskrant – allemaal kwamen ze met hele goede stukken. EenVandaag wijdde er zelfs een halve uitzending aan, en daarna merkte je ook elders in de media een hele andere houding, minder kort door de bocht.

Zijn er eigenlijk deskundige leden van de Tweede Kamer die dit terrein goed volgen?

Nee, en dat is ook logisch. Kamerleden kunnen nooit van alle onderwerpen waar zij binnen hun fractie verantwoordelijk voor zijn heel veel weten. Dat geldt hier ook. Qua parlementaire controle hoeft dat geen bezwaar te zijn, als het maar intelligente mensen zijn die kunnen lezen en luisteren. In het algemeen kunnen wij ons verhaal goed aan hen vertellen. Wij hebben dit jaar weer eens een strategisch plan opgesteld, waarin we deels terugkijken en deels vooruit. We hebben er veel cijfers en grafieken in opgenomen, niet om het een wetenschappelijk tintje te geven maar om voor onszelf te checken of we nog steeds goed bezig zijn en wat er eventueel te verbeteren valt. Dat strategisch plan gaat via de drie ministers naar de Tweede Kamer, net als onze jaarverslagen. Als daar vragen over zijn die de Kamer mondeling wil bespreken met de minister, neem ik aan dat die mij daarbij haalt. En dan zal ik ervoor zorgen dat wat wij vinden, goed voor het voetlicht komt. Daar zal de minister mij niet in belemmeren. De laatste keer dat dat gebeurde was naar aanleiding van de schaliegaswinning. Ik was aanwezig bij het algemeen overleg met de vaste kamercommissie en ik heb ook geholpen de vragen te beantwoorden.

Heeft het Staatstoezicht op de Mijnen behalve met de Tweede Kamer nog relaties met andere Hoge Colleges van Staat?

Met de Rekenkamer zou ik te maken kunnen krijgen als die bij ons onderzoek zou willen doen, maar dat is alweer enige tijd geleden. Ik kom hen wel tegen in de Inspectieraad. De Nationale Ombudsman zou ik ook tegen kunnen komen, maar in al die tijd

dat ik hier werk is er maar een keer een klacht geweest, in 1990. Die is toen ongegrond verklaard. Bij ons jubileum in 2011 hadden we ook de ombudsman en die klager, allebei. Dat was heel aardig.

Er zullen u ook wel direct klachten uit de samenleving bereiken. Hoe gaat u daar dan mee om?

We worden inderdaad wel gebeld door verontruste burgers. Deze zomer nog een paar keer, naar aanleiding van de aardbevingen in Groningen. Dan verwijzen wij in eerste instantie naar de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM). Mochten mensen zich daar niet goed geholpen voelen, dan mogen zij ons altijd terugbellen. Maar de NAM heeft een goede klachtenprocedure die ook voorziet in de mogelijkheid van een second opinion en in een ruimhartige schadevergoeding indien nodig, dus dat is in goede handen.

Tussen beleid, uitvoering en toezicht bestaat altijd een zekere spanning. Hoe ervaart u die, hoe gaat u daarmee om?

Persoonlijk vind ik dat een beetje overtrokken. Het is belangrijk om een goede professionele verhouding te hebben met de beleidsverantwoordelijke ministeries. Daar moet je als inspectie in investeren: elkaar goed op de hoogte houden en elkaar weten te vinden. Als er nare dingen gebeuren, moet je niet tegenover vreemden zitten. Als je wordt vertrouwd, krijg je ook de mogelijkheid om jouw verhaal te vertellen. Zo simpel is het. Dat bereik je niet met wetgeving, dat bereik je door een autoriteit te zijn en goede relaties te verzorgen.

Wat is voor u de essentie van toezicht houden?

Toezicht houden is informatie verzamelen, een oordeel vormen en interveniëren indien nodig. Wij krijgen informatie van alle ondernemingen waar wij toezicht op houden. Door middel van plannen, rapportages, inspecties. Niemand anders heeft al die informatie in één hand, dat is dus unieke informatie. Wij gaan die informatie beoordelen, en daardoor wordt het kennis. Niemand anders heeft die kennis, dat is unieke kennis. Wij hebben unieke kennis van de mijnbouw, zoals de Inspectie voor de Gezondheidszorg unieke kennis heeft van de gezondheidszorg. Daarnaast hebben wij nog de mogelijkheid om te interveniëren, dat heel ver kan gaan. De burger zou het niet begrijpen als wij die kennis niet zouden gebruiken. Als wij de kennis hebben dat olie-maatschappij A over een techniek beschikt die veel beter is voor de veiligheid dan de technieken die B en C gebruiken, dan moeten wij daar wat mee doen richting die andere maatschappijen. Die verantwoordelijkheid hebben wij. Wij zijn niet verantwoordelijk voor de naleving, wij zijn op de wereld voor het zeker maken dat er maatschappelijk verantwoord wordt gewerkt. Daar wordt binnen de Inspectieraad weleens anders over gedacht, maar dat is wat ik vind. Logisch dat je ook moet handhaven en af en toe proces-verbaal moet opmaken, maar het moet allemaal gericht zijn op verbeteren. Schuldigen zoeken helpt niet, maar soms kom je er niet omheen.

‘Leidinggevenden moeten betrokken zijn bij het primaire proces’

Voor dat toezicht beschikt u over een uitgebreid instrumentarium, gaf u al aan. Heeft u bij de ontwikkeling van dat instrumentarium zelf een rol gespeeld, als inspecteur-generaal?

Ik heb heel hard meegewerkt aan de ontwikkeling van ons systeemgerichte toezicht. Op een heel praktische manier, door alternatieven te zoeken, door de ontwikkeling van alternatieven te stimuleren, door aan te geven wat volgens mij het beste bij onze rol past. Als plaatsvervangend inspecteur-generaal was ik vrijgesteld – ik gaf wel leiding aan een aantal afdelingen, maar ik had geen eigen afdeling – en daardoor kon ik hier veel aandacht aan besteden. Toen ik inspecteur-generaal werd, hebben we die plek van vrijgestelde plaatsvervangend inspecteur-generaal moeten inleveren. Dat kon ook, omdat we al heel ver waren met de ontwikkeling van methoden die werkten. Ik vind ook dat je als leidinggevende in zulke trajecten de kar moet trekken, je moet niet als een manager alleen maar volgen hoe het gaat. De werkwijzen zijn het brood en de boter van de inspectie. Volgens mij moeten in elke inspectie leidinggevenden betrokken zijn bij het primaire proces.

Er is een tendens om het toezicht te organiseren in steeds grotere eenheden. Heeft wat u net zei over die betrokkenheid bij het primaire proces, gevolgen voor de manier waarop u aankijkt tegen die schaalvergroting?

De schaalgrootte moet het toelaten dat de leidinggevende betrokken blijft bij dat primaire proces. Als er dingen misgaan, kijkt men niet naar een inspecteur of een hoofdinspecteur, dan kijkt men naar de inspecteur-generaal. Die moet dan met gezag iets kunnen zeggen, en moet zich niet hoeven verschuilen achter zijn

mensen. Hij moet gewoon het verhaal kunnen houden namens het staatstoezicht. Of dat nou bij de mijnen is of in de gezondheidszorg. Het gevaar van schaalvergroting is dat de afstand tot de praktijk te groot wordt.

Kan andersom die schaal ook te klein zijn?

Ik vond het vier jaar geleden een heel verstandig voorstel van de Commissie-Mans om het toezicht op alle risicovolle bedrijven bij elkaar te zetten. Het spijt me dat die aanbeveling niet is overgenomen. De Arbeidsinspectie was ertegen, de VROM-Inspectie wilde het wel, maar dan onder hun eigen dak. Een jaar later was de Arbeidsinspectie er wel voor, maar dan moest het in een gemeenschappelijke regeling worden ondergebracht. Mij maakte het niet uit, als het maar één organisatie was. Aan wie die ene organisatie rapporteerde, vond ik secundair. Maar dat ging allemaal niet door. In plaats daarvan werd gekeken of wij als Staatstoezicht op de Mijnen onderdeel konden worden van de Inspectie Leefomgeving en Transport. Dat zag ons departement weer niet zitten, omdat er dan nog steeds geen link zou zijn met de Major Hazard Control (MHC) van de Arbeidsinspectie en met de Kernfysische Dienst. Toen kwam het kabinet met het concept van de compacte rijksdienst, waarin wij in een adem werden genoemd samen met de MHC en de Inspectie Leefomgeving en Transport. Daarover botste staatssecretaris Atsma van Infrastructuur en Milieu weer met minister Kamp van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Al met al zou ik het nog steeds een goede zaak vinden om de MHC, een deel van de Inspectie Leefomgeving en aantal andere deskundigen van de ILT – en het Staatstoezicht op de Mijnen bij elkaar te zetten in een Dienst Risicovolle Bedrijven.

Dat moet dan geen onderdeel zijn van één reusachtige Inspectie Leefomgeving en Transport of Sociale Zaken, want dan wordt het te groot en dan is er niet meer dan op zijn best een afdelingshoofd verantwoordelijk voor de delfstofwinning. Dan hebben we ook niet meer voldoende gezag tegenover de maatschappijen. Ik kan mij voorstellen dat na de verkiezingen de formateur een brief op zijn bureau vindt dat er toch nog eens goed naar de voorstellen van de Commissie-Mans moet worden gekeken.

J. de Jong M.Eng.

1951	geboren in Amsterdam
1973	ingenieursdiploma Werktuigbouwkunde, HTS Amsterdam
1975 - 1987	diverse functies bij Shell
1983	Master of Engineering, Heriot-Watt University, Institute of Petroleum Engineering (Edinburgh)
1987	operations manager, Staatstoezicht op de Mijnen
1989	benoeming als plaatsvervangend inspecteur-generaal der Mijnen
2003	benoeming als inspecteur-generaal der Mijnen

Staatstoezicht op de Mijnen

Het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) houdt sinds 1810 toezicht op de naleving van wettelijke regelingen die van toepassing zijn op het opsporen, winnen, opslaan en transporteren van delfstoffen. De dienst richt zich hierbij op de aspecten veiligheid, gezondheid, milieu, doelmatige winning en bodembewegingen. Het Staatstoezicht op de Mijnen is een rijksinspectie en is gevestigd in Den Haag. De dienst valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken (EZ), en werkt ook voor de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) (voor arbeidsomstandigheden) en Infrastructuur en Milieu (voor milieu- en warenwetgeving) en voor het Openbaar Ministerie (voor strafrechtelijke onderzoeken). Er werken een kleine zestig mensen.



Joke de Vries

Hoofdinspecteur verpleging en
langdurige zorg (Inspectie voor
de Gezondheidszorg)
Voormalig hoofdinspecteur
Inspectie Jeugdzorg



Bruggen slaan

U bent vanuit het beleid – op het gebied van zorg en welzijn, eerst bij lagere overheden, toen bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport – in het toezicht terechtgekomen. Was dat een bewuste keus van u?

De stap naar het toezicht was niet mijn eigen initiatief: ik werkte nog maar net tweeënhalf jaar bij het ministerie van VWS op gehandicaptenbeleid toen ik door de toenmalige secretaris-generaal Roel Bekker werd gevraagd om orde op zaken te gaan stellen bij de Inspectie Jeugdzorg. Maar inhoudelijk bleek het geen onlogische stap. De Inspectie Jeugdzorg heeft twee politieke bazen: de ministers van VWS en van Justitie, waarvan de laatste de belangrijkste is. De risico's zitten immers vooral in de gedwongen hulpverlening. Ik heb oorspronkelijk criminologie gestudeerd, en strafrecht en rechtssociologie waren mijn favoriete

vakken. Criminologie gaat over afwijkend gedrag: wat is afwijkend, wat is de norm, hoe komt die norm tot stand, wat doet de wetgever hiermee? Dat zijn typisch vragen die in het toezicht ook weer terugkomen. In die zin was mijn studie daar een uitstekende voorbereiding op. Misschien was het toeval dat ik in het toezicht ben terechtgekomen, maar ik vind het een geweldig vak en hoofdinspecteur is een geweldig mooie positie. Die ook veel vraagt, overigens.

U zei dat u bij de Inspectie Jeugdzorg orde op zaken moest stellen. Was dat ook uw opdracht toen u binnen de Inspectie voor de Gezondheidszorg hoofdinspecteur verpleging en langdurige zorg werd?

Nee, maar er is hier wel veel te doen. Mede naar aanleiding van de kritiek in 2004 en 2006 op de ouderenzorg zoals die werd verleend in verpleeghuizen, had de inspectie veel tijd en energie gestoken in het definiëren van kwaliteitsnormen samen met alle externe partijen. Dat had geleid tot ordners vol gedetailleerde criteria. Ik zag daar weinig heil in, vond het niet transparant en niet werkbaar. Ik heb liever een paar risico-indicatoren die veel zeggen in een zo vroeg mogelijk stadium. We moeten ons goed realiseren dat het hier om toezicht gaat. Als toezichthouders moeten wij ons afvragen welke indicatoren echt iets zeggen over kwaliteit van zorg en over veiligheid van de cliënten. Het toezicht richt zich dan met name op de werkvloer. We beginnen niet bij de raad van bestuur, we beginnen bij de relatie tussen zorgverlener en cliënt, op de werkvloer. Daar gaan we naartoe, met ogen en oren open. En als het nodig is, gaan we naar boven in de organisatie om te zien hoe mensen worden aangestuurd, hoe ze horen

wat ze moeten doen, of ze daarvoor de ruimte en de middelen krijgen, of ze goed zijn opgeleid en hoe het wordt opgevangen als er eens iets misgaat.

Bij het onderzoek naar de verpleeghuiszorg had de inspectie in 2004 geconcludeerd dat de informatie die de inspectie bereikte over de instellingen niet alleen twee jaar oud was, maar ook nog eens was gefilterd en bewerkt door de koepels. Is dat nu anders?

Een van mijn taken is om te zorgen dat daar verandering in komt. Een van mijn medewerkers, die veel van cijfers weet, is een dashboard aan het maken voor de inspecteur, met kerncijfers en alarmbellen. We focussen op een paar cruciale parameters, over de financiële gezondheid van een instelling, over het ziekteverzuim en het verloop onder het personeel, en over de kwaliteit van de zorg. Als het financieel niet goed gaat met een instelling, weet je eigenlijk al dat uiteindelijk de zorg eronderdoor gaat. Dat zal dan niet van vandaag op morgen gebeuren, want de medewerkers zijn zo intrinsiek gemotiveerd dat ze tot het uiterste zullen proberen die kwaliteit voor de cliënt hoog te houden – met als risico dat ze opbranden. Dan ben je dus te laat, als toezichthouder. Daar hebben we het ook over met de Nederlandse Zorgautoriteit: of de zorgkantoren die de AWBZ uitvoeren niet ook zo'n dashboard zouden moeten hebben, en of de NZa daar niet ook wat aan kan doen. Zo zouden ook de verzekeraars onze bondgenoten kunnen zijn, als ze behalve op kosten ook zouden inkopen op kwaliteit.

U zei dat het een van uw taken is om voor betere informatie te zorgen. Wat is uw andere taak?

Mijn andere taak is om het incidententoezicht te hervormen binnen de hele Inspectie voor de Gezondheidszorg; dat is het onderzoek dat we doen naar aanleiding van calamiteiten. Daar ben ik veel tijd mee bezig. Toen ik hier kwam, wilde ik dat ook graag: breed werken, niet alleen bezig zijn op mijn eigen domein. Wij zijn hier één organisatie met verschillende domeinen, en vanuit die domeinen moeten wij eenduidig werken. Zonder dat er schotten tussen staan. De buitenwereld heeft aan dat soort organisatorische kwesties geen boodschap.

U was nog geen jaar bezig of de Nationale Ombudsman presenteerde in december 2011 een rapport waarin hij de inspectie verweet te hebben gefaald in het ophelderen van de omstandigheden rondom de operatie van baby Jelmer, in 2007. Dat zal een flinke schok gegeven hebben.

Wij zijn erg geschrokken van Jelmer, dat is echt ongelooflijk fout gegaan. Dat is voor deze organisatie heel ingrijpend geweest. Maar de normen die de Nationale Ombudsman stelt, die kloppen niet. En de manier waarop dat naar buiten is gebracht klopte al helemaal niet, met de oproep van TROS Radar om al je klachten naar de inspectie te sturen of anders naar hen. De Inspectie voor de Gezondheidszorg is er nu eenmaal niet voor individuele klachten. Het gevoel hier was: “Waarom worden wij daar dan wel op afgerekend?” Dat was dus heel verwarrend, niet alleen naar de samenleving toe maar ook intern binnen deze organisatie.

Hoe moet dat nu verder, de omgang met klachten van burgers?

Dat blijft een heikel punt. Wij hebben van oudsher goed contact met de koepel van patiëntenverenigingen en met de Consumentenbond. De relatie met individuele burgers, met cliënten en hun familie, is veel lastiger. Er is een tijd geweest dat we die contacten bewust afhielden. Toen verwezen we klagers niet alleen terug naar de klachtencommissie van de betreffende instelling, maar we registreerden ze zelfs niet. Dat hebben we achter ons gelaten, want daarmee ontzeg je jezelf ook heel veel informatie. Nu hebben we als lijn dat we klagers altijd bellen, dat we informeren wat zij van ons verwachten, en dat we met hen bespreken hoe reëel die verwachting is. Daarin zijn we ook mensen aan het trainen. Het gaat ons steeds beter af, maar we hebben nog last van ons verleden.

Dat u inspectiebreed het incidententoezicht heeft opgepakt, heeft dat ook te maken met het feit dat u eerst als hoofdinspecteur jeugdzorg eigen baas was en dat u nu als hoofdinspecteur verpleging en langdurige zorg deel van een groter geheel bent?

Dat is geen rare gedachte. Maar ik doe het overal: ik kan niet werken als het niet over de volle breedte is. Ik heb altijd bazen gehad, was het niet ambtelijk dan wel politiek. Wel of niet iemand boven me maakt me niet uit, als ik de ruimte maar krijg. En als ik maar aan maatschappelijke resultaten kan werken. In die doelstelling probeer ik mensen mee te nemen.

In het begin van ons gesprek zei u dat de functie van hoofdinspecteur of inspecteur-generaal heel mooi is, maar ook veel van iemand vergt. Wat dan?

Je moet afstand nemen, helder zijn over je normen en over hoe je waarnaar kijkt, goed kunnen communiceren zodat je oordeel en je opstelling begrepen worden. En je rug recht houden.

Je rug recht houden, dat is nodig als er druk op je wordt uitgeoefend. Wie oefent er druk op u uit?

De druk op de inspectie komt vooral uit het veld: “Is het nou wel zo erg? Moet je echt zo hard ingrijpen?” Reputatieschade is de grootste angst van de instellingen. Juist als het gaat om niet-vrijwillige zorg kan de omgeving van cliënten heel veel druk zetten op een instelling die ze niet vertrouwen. Medewerkers worden ongerust. De pers en de politiek gaan zich ermee bemoeien. Dus willen raden van bestuur dat heel goed managen. Daarom moeten wij ons oordeel heel goed onderbouwen en onze mensen heel goed trainen in het communiceren van dat oordeel.

Is het moeilijk om weerstand te bieden aan die druk? De inspectie heeft toch een wettelijke taak, punt uit?

Ja, dat is ook een beweging die we aan het maken zijn. De Inspectie voor de Gezondheidszorg komt van een cultuur waarin de inspecteur uit het veld kwam, een collega was geweest en dat eigenlijk ook bleef. Daar ontleende je je gezag aan. Je was vooral gericht op het goed houden van de relatie. Omdat je dacht dat je alleen zo voldoende informatie kreeg uit gesprekken, dat je alleen zo zachtjes dingen kon verbeteren. Vanuit die cultuur was het moeilijk om stevig in te grijpen als het echt nodig was. Want

dat vereist een andere houding, een andere relatie. De vorige inspecteur-generaal, Gerrit van der Wal, heeft die beweging in gang gezet. We hebben het nu niet meer over ‘de kwaliteit verbeteren’ maar over ‘de veiligheid waarborgen’. We focussen op de grootste risico’s en we richten ons optreden daarop. We zeggen niet meer: “Stel een verbeterplan op en dan komen we volgend jaar weer kijken”, maar we zeggen ze die en die maatregelen te nemen en dan en dan te laten weten of het geregeld is.

Dus de Inspectie voor de Gezondheidszorg is niet verantwoordelijk voor de kwaliteit van de zorg?

Nee, de instellingen moeten het doen. Onze verantwoordelijkheid is erop toe te zien dát zij het doen. En als ze het niet doen, gaan we dus scherper optreden dan in het verleden. Een jaar de tijd om het beter te gaan doen, dat kan niet meer. Voor ons is de cruciale vraag of wij het vertrouwen hebben dat de raad van bestuur orde op zaken gaat stellen. Zo ja, dan krijgen ze de ruimte. Zo nee, dan gaan we handhaven. Dat is een logische stap in het verder ontwikkelen van onze visie op toezicht. Dus daar gaan we mee door.

‘Goed weten in welke context wij ons bewegen’

We hadden het er al even over dat u eerst beleidsdirecteur bent geweest voordat u hoofdinspecteur werd. Zijn daar verschillende manieren van leidinggeven voor nodig?

In hoe je omgaat met je mensen is er geen verschil. Het gaat altijd om de drie R'en: richting, ruimte, resultaat. Ik wil graag weten waarom we doen wat we doen, maatschappelijk gezien. De toegevoegde waarde van een toezichthouder is anders dan die van de beleidsdirecteur. Op het departement heb je continu de spanning met het politiek bestuur. De relatie met de politiek is hier ook wel, onze mensen moeten wel weten in welke context wij ons bewegen. Maar anders dan op het departement hoeven wij het daar niet elke dag over te hebben. We moeten wel de situatie van het veld naar het departement vertalen en bruggen slaan tussen het beleid en de praktijk.

Welke relatie heeft u als hoofdinspecteur met het departement?

Ik heb rechtstreeks contact met de staatssecretaris [ten tijde van het interview: Marlies Veldhuijzen van Zanten, red.] en daarnaast met de directeuren-generaal en met een aantal directeuren. De inspecteur-generaal heeft het contact met de minister.

Waar komt het op aan, in uw relatie met de staatssecretaris?

Ik moet de staatssecretaris goed meenemen in wat wij in het veld tegenkomen. Haar snel informeren. Haar helpen zich voor te bereiden op wat er op haar afkomt. Met haar afstemmen hoe we iets naar buiten brengen. Goed weten wat zij belangrijk vindt, wat wij daar in ons toezicht mee kunnen. Het is een wisselwerking.

‘We rekruteren niet meer uitsluitend uit de zorg’

Kunt u daar een voorbeeld van geven, van die wisselwerking?

Ouderenmishandeling, dat is een onderwerp dat de staatssecretaris heel belangrijk vindt en dat zij heeft ingebracht. Toen hebben wij daarvoor een meldpunt voorgesteld. Dat idee heeft zij omarmd. Zij heeft het meldpunt geopend, en zij heeft de resultaten daarvan ook meegenomen. Maar je kunt ook denken aan gevallen waarin wij ergens verscherpt toezicht instelden. Of – waar wij elkaar echt op hebben gevonden – het belang van de werkvloer. Want daar komt zij vandaan. Zij weet wat daar speelt.

Hoe belangrijk is het nu nog in de Inspectie voor de Gezondheidszorg om uit het veld afkomstig te zijn?

Dat is nog steeds belangrijk. Maar we rekruteren onze inspecteurs niet meer uitsluitend uit de zorg. We proberen nu ook mensen van andere inspecties binnen te halen die het vak van toezicht houden verstaan. Dat is een verdienste geweest van Gerrit van der Wal, dat toezicht houden een vak werd dat je uitoefende in plaats van een rol die je speelde. Sindsdien wordt er hier ook les in gegeven. Net als in hoe je een rapport schrijft, hoe je het effect bereikt dat je wilt bereiken, in de wetenschap dat het over kwesties van leven en dood gaat en dat het dus altijd de publiciteit haalt.

Het grote probleem voor de Inspectie voor de Gezondheidszorg is dat het terrein waarop toezicht moet worden gehouden erg breed en divers is, dat er meestal weinig of geen voorschriften zijn hoe er kwalitatief en veilig gewerkt moet worden, dat er in de wet open normen staan, en dat niemand het erover eens is wat verantwoorde zorg is. Dat is een groot verschil met bijvoorbeeld het Staatstoezicht op de Mijnen.

Heeft de Inspectie voor de Gezondheidszorg een taak in het invullen van die open normen? Ik denk ook even aan de kritiek die de Autoriteit Financiële Markten nu krijgt, dat die al invullend en specificerend bezig is met pseudowetgeving.

In eerste instantie is het aan het veld om die normen te maken en in te vullen. De taak van de inspectie is om te stimuleren dat dit tijdig en goed gebeurt. En pas als dat niet gebeurt, om zelf die normen te maken. Het onlangs opgerichte Kwaliteitsinstituut, dat is ondergebracht bij het College voor zorgverzekeringen (CVZ), ondersteunt het veld daarbij. Wij hebben invloed op de programmering van het instituut en geven aan welke normontwikkeling wij belangrijk vinden. Dat is wettelijk zo geregeld.

Welke situatie moet zich voordoen, dat de inspectie het overneemt?

Als we een onderwerp zien waar kwaliteit en veiligheid risico's lopen, dan signaleren we dat. Dan nemen we een of twee jaar om met het veld samen te kijken wat er moet gebeuren. Door onze aanwezigheid op de werkvloer en door eerdere onderzoeken weten we wel ongeveer wat de belangrijke elementen zijn. Dan gaan we al voorzichtig normen maken. Dat noemen we overigens geen 'normen', maar een 'toetsingskader'. Vaak maken we dan een circulaire, in de hoop dat deze leidt tot normering. Gebeurt dat niet, dan wordt de circulaire de norm.

‘De toezichthouder wordt te laat bij het beleid betrokken’

Bent u als hoofdinspecteur persoonlijk betrokken bij het ontwikkelen van dat toetsingskader?

Ik hoef daar niet bovenop te zitten. Wel geef ik een aantal dingen mee, zoals focussen op de belangrijkste indicatoren, dieper graven als je er daarmee niet komt, en opletten waar de bestuurlijke verantwoordelijkheid ligt.

Ervaart u een spanning tussen beleid, uitvoering en toezicht?

Die spanning is er voortdurend. De minister is niet alleen verantwoordelijk voor het beleid, maar ook voor het toezicht. Dat komt dus bij elkaar. In hoeverre moet de toezichthouder invloed hebben op de beleidsontwikkeling? Dat is lastig. Bewust of onbewust, de toezichthouder wordt meestal te laat bij het beleid betrokken. Ik vind dat je als toezichthouder de verantwoordelijkheid hebt het beleid erop te attenderen als iets in de praktijk niet goed loopt, zodat het beleid daarop kan worden aangepast. Daarom moet je ook in de beleidsvoorbereiding betrokken zijn om input te kunnen geven over de haalbaarheid. Maar in de hitte van de strijd wordt dat vaak vergeten. Als toezichthouder weet je dat je daar zelf attent op moet zijn. Vervolgens vraagt het veel van je communicatieve vaardigheden om dat zo in te brengen dat er naar je wordt geluisterd. Je moet vooral niet eigenwijs zijn of op je strepen willen staan.

Als het toezicht bij het beleid moet zijn betrokken, in welke mate moet de toezichthouder dan nog een eigen positie hebben ten opzichte van de minister?

Je hebt ‘onafhankelijk’ en je hebt ‘zelfstandig’. Ik vind het belangrijk dat je onafhankelijk bent, want zelfstandig ben je niet. Dat hoeft ook niet, ook niet financieel of qua personeelszaken. Dat geeft alleen maar rompslomp. Het is dus belangrijk om een goede lijn met het departement te hebben. ‘Onafhankelijk’ betekent dat je zelf volledig verantwoordelijk bent welke informatie je verzamelt, hoe je dat doet, en welk oordeel je daaraan verbindt. Ik weet dat er in het verleden inspecties waren die niet zelf een rapport naar buiten konden brengen of waar vanuit het departement of door een bewindspersoon invloed op de inhoud werd uitgeoefend. Dat vind ik uit den boze. Maar dat betekent wel dat je in je werk onberispelijk moet zijn. Als ik een conceptrapport lees, vraag ik me altijd af of de redenering navolgbaar is. Daar hamer ik altijd op, dat de bevindingen het oordeel moeten schragen. En als we niet zeker weten hoe het zit, moeten we oppassen met dat oordeel. Je hoeft ook niet altijd een oordeel te hebben. Je kunt ook andere dingen doen om invloed uit te oefenen. Een artikel schrijven in een vakblad, een conferentie organiseren – je hebt allerlei mogelijkheden.

Is de verhouding tussen de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de minister van VWS nu uitgekristalliseerd?

Dat moet je met elke nieuwe minister opnieuw uitvinden. Wat dat betreft kijken we ook vol spanning uit naar de resultaten van de beide onderzoeken die nu lopen naar de Inspectie voor de Gezondheidszorg. Koos van der Steenhoven onderzoekt of de

handhavingsorganisatie robuust genoeg is om te voldoen aan de eisen die de minister daar in haar Toezichtvisie aan heeft gesteld, en Winnie Sorgdrager kijkt naar de meldingen en de afhandeling daarvan. Die rapporten komen naar verwachting ongeveer tegelijkertijd uit.

Drs. J. de Vries

1953 geboren in Breda

1978 doctoraalexamen Criminologie, Vrije Universiteit,
Amsterdam

1978 - 1999 diverse functies bij lokale overheden, o.a. directeur Dienst
Maatschappelijke Zorg, gemeente Delft

1999 - 2002 plaatsvervangend directeur gehandicaptenbeleid, ministe-
rie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

2002 - 2010 hoofdinspecteur Inspectie Jeugdzorg

oktober 2010 benoeming als hoofdinspecteur verpleging en langdurige
zorg, Inspectie voor de Gezondheidszorg

Inspectie Jeugdzorg

De Inspectie Jeugdzorg (IJZ) is in 1988 bij wet ingesteld en ziet toe op de kwaliteit van de jeugdzorg en op de naleving van de wetgeving. De Inspectie Jeugdzorg stimuleert met haar toezicht de voorzieningen tot goede en veilige verzorging, opvoeding en behandeling van kinderen in de jeugdzorg en de ondersteuning van ouders en verzorgers van die kinderen. De Inspectie Jeugdzorg werkt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), maar heeft ook een nauwe relatie met het ministerie van Justitie.

Inspectie voor de Gezondheidszorg

De Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) bevordert de volksgezondheid door effectieve handhaving van de kwaliteit van zorg, preventie en medische producten. Het toezichtveld bestaat uit ongeveer 40.000 instellingen en bedrijven, waar zo'n 1,3 miljoen personen werken van wie circa 800.000 zorgprofessionals. De inspectie werkt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

A professional portrait of Kete Kervezee, a woman with short blonde hair, wearing a grey suit with blue piping. She is standing in an office with bookshelves in the background. The text is overlaid on the left side of the image.

Kete Kervezee

Voormalig inspecteur-generaal Werk en Inkomen
Voormalig inspecteur-generaal van het Onderwijs



Relatief onafhankelijk

Voordat u inspecteur-generaal van het Onderwijs werd, heeft u lang in het onderwijs gewerkt en bij de lokale overheid. Wat sprak u zo aan in het toezicht, dat u besloot de overstap te maken?

Vanuit mijn werk bij de gemeente Utrecht was ik landelijk actief in het grotestedenbeleid. In dat verband leerde ik Loek Hermans kennen, die toen minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen was. Op een gegeven moment heeft hij mij gevraagd om inspecteur-generaal te worden. In Utrecht waren ze daar niet blij mee, want ik was daar pas drie jaar bezig. Maar in een aantal gesprekken heeft Hermans mij ervan overtuigd dat ik het moest doen. In zijn ontwerp van de Wet op het Onderwijstoezicht wilde hij weg van het repressieve, hij wilde meer aandacht geven aan aspecten van kwaliteit en zorgen dat wij met het toezicht

‘Toegevoegde waarde leveren aan het werkveld’

toegevoegde waarde leveren aan het werkveld. De inspectie is geen adviesorganisatie, maar je kunt wel aan het veld teruggeven wat goed gaat en waar wij ons nog eens over moeten buigen met zijn allen. Die visie sprak mij aan, en daar wilde ik wel graag een bijdrage aan leveren.

Wat heeft u gedaan om met de Inspectie van het Onderwijs die slag te maken?

Bij mijn aantreden trof ik een inspectie aan waar altijd veel denkwerk was verricht, waar veel kennis zat, en waar goed was nagedacht over hoe je daar je voordeel mee kon doen. Ik trof ook een inspectie aan die – net als bijna alle andere inspecties – niet goed hoorbaar en zichtbaar was in de buitenwereld. De enige uitzondering daarop was toentertijd de Arbeidsinspectie, die bij incidenten van zich deed spreken. Als je je organisatie uitnodigt om meer interactief met het veld te werk te gaan, dan moet je als kopman of -vrouw daar ook het voorbeeld in geven, dan kun je niet in de schaduw blijven staan. Dat vond ik wel bij mijn opdracht horen. Een van de risico's voor de inspectie en daarmee voor het onderwijs was die positie in de schaduw. Dat had namelijk gevolgen voor het lerend vermogen in het systeem. Als je de begrippen ‘formatief’ en ‘summatief’ wilt gebruiken, dan zat de inspectie wel heel erg op het laatste. Dat aspect is ook echt heel belangrijk. Je kunt natuurlijk niet hebben dat een school door het ijs zakt, want dat is niet in het belang van leerlingen en ouders. Maar de grote kracht van op een cyclische manier naar de praktijk kijken – wat een inspectie doet – zit hem juist in het formatieve. Voor een deel moeten de scholen dat zelf doen. Zij moeten zorgen dat

‘De inspectie is maar een van de spelers’

ze leren van evaluaties. Maar de inspectie kan daar met haar onafhankelijke inzichten ook een bijdrage aanleveren.

Hebben de scholen dat idee ook opgepikt, dat ze wat kunnen leren van die externe evaluaties?

De inspectie heeft de bodem gelegd, de ondergrens vastgesteld. Het is nu aan de scholen om te formuleren wat zij boven die grens kunnen en willen presteren. Het onderwijs zelf moet nu een ambitieniveau neerzetten en daaraan werken. Daar moet iedereen aan werken. Dan hebben we het over scholing, over de schoolleiders als spelverdelers, over schoolbesturen die dat moeten legitimeren en accommoderen, en dan hebben we het over de toerusting van leerkrachten. Dat laatste is cruciaal. Als je op dat vlak een te laag streefniveau kiest, dan kom je er niet. Kwaliteitsverbetering heeft pas kans van slagen als het eigenaarschap bij de leraren ligt, bij de scholen, bij de schoolbesturen. Die slag moet nu gemaakt worden.

Wat kan een inspecteur-generaal van het Onderwijs in zo’n proces betekenen?

Ik heb altijd benadrukt dat de inspectie maar een van de spelers is. Een belangrijke speler weliswaar, gezien het politieke vertrouwen dat de inspectie geniet. Een school ontleent zijn *license to operate* aan het oordeel van de inspectie. De verandering in het paradigma is nu dat degenen die leren, eigenaar zijn van hun leerproces. Van de leerling in de klas tot de inspecteur-generaal. De Inspectie Academie is een van de wegen geweest waarlangs wij hebben geprobeerd dat ingang te doen vinden. Bijvoorbeeld rond het begrip ‘interbeoordelaars-betrouwbaarheid’. Dat is een

‘Een minister wil liever geen slecht nieuws horen’

van de moeilijkste elementen. Twee mensen kijken los van elkaar met dezelfde kijkwijzer naar dezelfde praktijk en moeten het eens worden over hoe ze de dingen die zij zien kwalificeren en hoe zij dat oordeel intersubjectief maken, zodat er een fair en gedragen oordeel tot stand komt. De inspecteur-generaal is degene die de paradigmaverandering op gang moet brengen en op gang moet houden.

Op welk moment komt tijdens zo’n proces de minister in beeld, en hoe?

Als dit is wat je wilt bereiken, dan begin je binnen je eigen organisatie. Maar je moet er ook mee naar je opdrachtgever. De minister is staatsrechtelijk verantwoordelijk voor de kwaliteit. Daarvoor heeft de minister zijn inspectie, om zich van die kwaliteit te vergewissen. Het lastige is: een minister wil liever geen slecht nieuws horen. Maar je kunt het slechte nieuws beter van je eigen inspectie horen dan uit de media. Het is een illusie om te denken dat in Nederland alles alleen maar goed kan gaan. Als minister moet je verwachtingen managen. Zeggen: “Dit zijn de signalen die ik van mijn inspectie krijg, en dit is wat ik daarmee ga doen.”

Hoe reageert een minister dan, als een inspecteur-generaal zoiets zegt?

Afhankelijk van hoe sterk die minister is, gaat hij of zij daar meer of minder in mee. Ik heb drie ministers gehad: Loek Hermans en Maria van der Hoeven op Onderwijs en Piet Hein Donner op Sociale Zaken. Minister Van der Hoeven was daar heel wisselend in. Die was erg voorzichtig, wilde uitglijders vermijden, en was geneigd de inspectie als een bron van onrust te zien. Doordat wij

altijd in die scholen waren, zagen wij heel veel en dat rapporteerden wij ook. Voor de invoering van de Wet op het Onderwijs-toezicht kwam het nog weleens voor dat rapporten van de inspectie niet werden doorgestuurd naar de Tweede Kamer. Inmiddels moest dat binnen een maand. De inspectie was ‘relatief onafhankelijk’ en moest vrij kunnen rapporteren. Uiteraard voorzien van een bestuurlijk commentaar, maar wel integraal. Dat maakte de inspectie tot een zwaardere speler. Onder Loek Hermans draaide ik ook mee in de bewindsliedenstaf. Maria van der Hoeven vond dat moeilijker, dus met haar deed ik het bilateraal. Dat was voor haar beheersbaarder. Dat is ook angst ... Ik vond dat jammer. Het departement had toch niet zo heel veel voelsprietten in het werkveld. Zeker in die tijd niet: ze waren zich juist steeds meer terug aan het trekken. Terwijl je ook voor je beleidsontwikkeling die inspectie nodig hebt, om je voornemens op hun uitvoerbaarheid te toetsen. Ik begrijp dat je als politicus wilt overleven, maar als je in je departement niet je voordeel doet met signalen van een inspectie, dan maak je de risico’s voor jezelf eigenlijk alleen maar groter.

Wie zijn in zo’n proces de partners van de inspecteur-generaal?

Dat hangt een beetje af van de personen. Bij een uitvoeringstoets hebben de directeurs-generaal natuurlijk een belang. Totdat die weer met hun politieke opdrachtgever, de minister, in de knel komen te zitten. Dan gaan ze tegensputteren en ontstaat daar weer spanning. Verder: het veld. Daar worden soms eisen aan gesteld die het in redelijkheid niet kan realiseren. Dus was het veld een absolute aanhanger van mijn opvattingen. Wat overigens

de spanning tussen de inspectie en het departement eerder groter dan kleiner maakte.

Ligt dat evenwicht, de optimale afstand tussen beleid en toezicht, altijd op hetzelfde punt?

Laat me een voorbeeld geven uit een andere sector. In 2002 kwamen door een brand in Roermond zes kinderen uit één gezin om het leven. Bij dat gezin waren al enkele jaren meerdere hulpverleningsinstanties betrokken, die volgens een onderzoek van de Inspectie Jeugdzorg niet goed hadden samengewerkt en waardoor er aan een risicovolle situatie niets gebeurde. Uiteindelijk ging het om twintig instanties, deels lokaal, deels provinciaal en deels landelijk georganiseerd. Samen vielen die onder vijf toezichthouders: onderwijs, gezondheidszorg, jeugdzorg, werk en inkomen, openbare orde. Dat moest anders. Ik vind dat je moet kijken naar het kind, het gezin en de hele situatie, vierentwintig uur per dag en zeven dagen per week. In het beraad van inspecteurs-generaal heb ik mede naar aanleiding van deze casus sterk aangedrongen op integraal toezicht jeugdzaken, gebaseerd op heldere risicoprofielen, rugnummers en doorzettingsmacht voor die rugnummers. De begrippen hebben wij centraal gesteld en op basis daarvan konden gemeenten de vijf samenwerkende inspecties opdracht verlenen, bijvoorbeeld om een scan te maken van de lokale samenhang. De samenwerkende inspecties accepteerden die scan op voorwaarde dat de gemeenten er het noodzakelijke vervolg aan zouden verbinden. Die ervaring heeft heel veel opgeleverd voor de vraag of wij vanuit de politieke koker blijven denken of dat wij vanuit de inhoudelijke vraag gaan denken hoe het is gesteld met de kwaliteit van leven van de

burger, in casu het kind, en wat daar mis kan gaan. Ik denk dat je daar mijn antwoord hebt op de vraag naar de juiste balans tussen beleid en toezicht.

Bij die nieuwe visie op toezicht, horen daar dan ook nieuwe manieren van inspecteren bij?

Ja, zeker. Die werkwijzen hebben wij ook samen ontwikkeld. Daar is een gezamenlijk toezichtkader uit voortgekomen, een kijkwijzer, een gezamenlijk vocabulaire. Daarbij werd de lokale overheid het aangrijpingspunt. Die moest gaan zorgen dat als wij een rapport uitbrachten, de boodschap daaruit aankwam bij alle geadresseerden en dat die daar actie op ondernamen. In tweede instantie kijken de toezichthouders op hun beurt daar ook weer naar.

Welke rol heeft de inspecteur-generaal bij het ontwikkelen van die werkwijzen?

De rol van de inspecteur-generaal is om het probleem te benoemen, te zorgen dat de goede mensen het oppakken, en te zorgen dat het wordt georganiseerd. Je kunt het niet zelf leveren. Maar mijn ervaring is wel: als de visie er niet is of als die niet gedeeld wordt, dan krijgt de werkvloer ook niet de ruimte om het tot stand te brengen. En als je geen macht hebt om dat proces te laten organiseren, dan gebeurt er ook niets. Daar ligt je toegevoegde waarde als inspecteur-generaal.

‘Ik was als zij-invlieger minder gevoelig voor protocol’

Heeft u, om uw visie in dezen door te zetten, ook gebruik-gemaakt van de openbaarheid, van de media?

Ja, zeker. Ik heb bijvoorbeeld een aantal keren in het programma Buitenhof gezeten. De minister hield precies bij hoe vaak. Ik was als zij-invlieger minder gevoelig voor protocol. Daar heb ik voordeel van gehad en nadeel. Het voordeel is dat je zichtbaar bent, en dat je gezag opbouwt. Het nadeel is dat je ook meer in de gaten wordt gehouden. Ik ben helemaal geen politiek dier, ik dacht: “Als dat nodig is voor mijn werk, dan ga ik daar gewoon heen.” Maar de minister werd daar door haar partij op aangesproken: “Hoe kan het dat jouw inspecteur al drie keer in Buitenhof is geweest en jij nog niet een keer?” Ik wist niet eens dat het een issue was!

Werd u daar ook op aangesproken?

Nee, op zulke dingen word je nooit direct aangesproken. Op een gegeven moment hoor je via de band dat het wringt.

Is daar dan alsnog een gesprek over mogelijk?

Nee, daar is nooit over gesproken. En ik heb me ook niet aangepast. Ik dacht: “Zolang jij niks zegt, heb ik het niet begrepen.” Let wel: als ik in de media kwam, was het nooit onaangekondigd. Ik koppelde altijd vóór. *No surprises!* Maar ik moest wel mijn werk kunnen doen.

U bent nu alweer vier jaar voorzitter van de PO-Raad. Hoe groot zijn de overeenkomsten en de verschillen met wat u daarvoor deed als toezichthouder?

Hier gaat het niet fundamenteel anders. Wij vervullen als PO-Raad een driedelige taak ten behoeve van het primair onderwijs: wij beheren de kwaliteitsagenda, wij houden ons bezig met de regelgeving en de bekostiging, en wij zijn een werkgeversorganisatie. Toen ik hier startte, was de gedachte: “Wij zijn in eerste instantie een werkgeversorganisatie, wij maken ons sterk voor een goede bekostiging en goede regelgeving en tot slot voor de onderwijskwaliteit.” Daarvan heb ik meteen gezegd dat ik dat de verkeerde volgorde vond. Inmiddels voeren wij namens het veld het overleg met de minister en wij bevorderen de kwaliteit van het onderwijs door goed werkgeverschap en een toereikende bekostiging en goede wet- en regelgeving. Wij staan voor goed onderwijs. Als wij niet kunnen uitleggen hoe wat wij doen daaraan bijdraagt, dan zijn wij met bestuurlijke drukte bezig in plaats van met ons werk. Goed werkgeverschap is een belangrijke voorwaarde voor kwaliteit, goede bekostiging ook, maar het staat of valt met het antwoord op de vraag of de onderwijspraktijk er morgen beter van wordt, van wat wij hier doen. Wij overleggen met iedereen die daar in principe aan kan bijdragen, uiteraard ook met de minister. Maar dat is een opvatting. Er zijn ook mensen die zeggen: “Wij zijn een brancheorganisatie dus het gaat hier om goed werkgeverschap.” Ik verkoop geen goed werkgeverschap, zeker niet in de organisatiecultuur van het onderwijs, die relatief plat is. Als je geen liefde voor je product hebt en er niet ook zelf aan wilt poetsen, dan gaat het niet goed met dat product. Elke organisatie heeft liefde nodig voor het primaire proces.

Liefde voor het product, kennis van het primaire proces – hoe belangrijk is dat om leiding te kunnen geven aan een inspectie?

Ik hoor tot de mensen die vinden dat dat heel belangrijk is. Als je geen idee hebt wat er zich in het primaire proces afspeelt, is het heel moeilijk om die toezichttaak goed uit te voeren. Daarom speelt mijn werkzame leven zich ook helemaal af in die ene biotoop van onderwijs, arbeidsmarkt, jeugdzorg. Die drie horen bij elkaar, ze gaan alle drie over mensen in hun *bildungsphase*. Ik ben wel gevraagd voor andere inspecties, maar dat heb ik altijd afgehouden omdat ik echt vind dat ik op andere terreinen te weinig expertise heb. Er zit een persoonlijk element in, er kan een samenloop van omstandigheden zijn, maar voor mijzelf zou ik dan het gevoel hebben een functionaris te worden, en dat wil ik niet. Overigens: ik zeg ook niet dat je een op een moet samen vallen met je product. Er moet ook een zekere afstand mogelijk zijn, een productieve spanning. Ook hier weer: wat de optimale positie is hangt af van je persoon, van het veld en van de tijd.

Is die redenering ook door te trekken naar een andere vraag die steeds vaker wordt gesteld, naar de optimale schaalgrootte voor een inspectie?

Laat me dan even aan de andere kant beginnen. In de tijd dat ik inspecteur-generaal van het Onderwijs was, hebben wij het ook gehad over de vraag of er met het oog op de onafhankelijkheid niet een onderwijsautoriteit zou moeten komen, naar analogie van de Autoriteit Financiële Markten en de Nederlandse Mededingingsautoriteit. Nu is de minister ook verantwoordelijk voor de inspectie, een op een. Er is ook al niet zoiets als een ombudsman voor het onderwijs, of zelfs maar een klachtenlijn.

Ik zou wel voordelen zien in een onderwijsautoriteit, op grotere afstand van het departement dan de huidige inspectie. De status van zelfstandig bestuursorgaan geeft meer ruimte, maakt minder politiek kwetsbaar. Maar het nadeel zou zijn dat de inzichten die je verwerft dan heel erg van buiten blijven komen. Dat verzwakt de waarde van de uitvoeringstoets, waardoor het voor een departement wel erg makkelijk wordt om zich ervan te distantiëren. Dat zou dus ten koste gaan van je impact op het beleid. Ook hiervan denk ik dat het tijdsgebonden is. Op het ene moment weegt het een zwaarder, op een ander moment het ander. In dezelfde sfeer: op een gegeven moment werd de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) opgericht en rees de vraag of er nog wel een inspectie voor het hoger onderwijs nodig was. “Bouwt u die maar af”, hoorde je op het departement. Daar heb ik mij met succes tegen verzet: “Wij zijn als inspectie verantwoordelijk voor het functioneren van het stelsel, als daar vragen over komen moet u een antwoord hebben. Als er zich calamiteiten voordoen, heeft u een inspectie nodig die daar voor u onderzoek naar doet en die indien nodig snel kan opschalen omdat zij de deskundigheid in huis heeft.” Accreditatie is een heel ander traject, dat gaat over validering. Toen kwam de kwestie met de diplomafraude aan Hogeschool InHolland en werd er al gauw weer een beroep op de Inspectie Hoger Onderwijs gedaan, en vond iedereen het weer goed dat die er nog was.

Het woord ‘onafhankelijkheid’ is nu een aantal keren gevallen in dit gesprek. Het zal elke inspecteur-generaal weleens overkomen dat hij of zij weerstand moet bieden aan politieke druk. Hoe gaat dat dan in de praktijk? Voelt u zich vrij om daar uit eigen ervaring een voorbeeld van te geven?

Jawel, hoor. Op een gegeven moment kwamen er signalen dat er in het godsdienstonderwijs op islamitische scholen dingen gebeurden die het daglicht niet konden verdragen. Nu is er een stille afspraak – niet wettelijk maar protocollair – dat de inspectie vanuit artikel 23 van de Grondwet niet naar het godsdienstonderwijs kijkt. Toch vroeg minister Van der Hoeven mij een onderzoek in te stellen naar het godsdienstonderwijs op islamitische scholen. “Dat kan”, zei ik. “Het is een stille afspraak dus daar kun je van afwijken. Maar weet wel: als ik daar aanleiding toe zie, dan zal ik ook moeten kijken naar het godsdienstonderwijs op andere scholen. Als wij signalen krijgen dat er in de Bible Belt niet conform artikel 1 over homoseksualiteit wordt gesproken, dan moeten wij daar als inspectie ook naar kijken.” Nee, dat was niet de bedoeling. Ik hield vol en zei dat ik het als inspecteur niet voor mijn verantwoording zou kunnen nemen om die signalen te negeren. Als ik al niet de ruimte nam om de minister ongevraagd advies te geven. Als zij dat niet wilde dan moest zij iemand anders die taak geven, een bureau inhuren dat wel een fragmentarisch onderzoek kan doen. Nou, daar zou de minister nog even over nadenken, en dat moest ik ook maar doen. Binnen de kortste keren was het een kwestie in de Tweede Kamer en werd duidelijk dat de inspectie er niet meteen uit zichzelf bovenop was gesprongen. Dan gaan de journalisten natuurlijk aan de slag. De NRC schreef in een commentaar dat de inspectie er heel goed aan had

gedaan om de opdracht alleen in den breedte te aanvaarden en niet specifiek. Toen was er geen houden meer aan voor de minister en kreeg ik de algemene opdracht. Maar dan spant het wel. Dan komt het erop aan: in hoeverre ga je in op signalen uit je omgeving, speel je het spel niet te hoog, en houd je je rug recht?

Wie stellen die vragen dan, op dat moment?

Mensen binnen de inspectie, en mensen op het departement. Daar zit iets in van collegialiteit, maar ook iets van angst. Doorslaggevend voor mij in deze kwestie was dat ik mijn onafhankelijkheid maar één keer op kan geven, en dat was ik nog niet van plan. Ik hield me vast aan de gedachte dat ik nog op heel wat plekken werk kon vinden – je moet een beetje opgewekt blijven. De minister begreep dat op een gegeven moment ook wel, en zei dat ik dan maar moest gaan kijken.

Hoe is deze kwestie afgelopen, wat heeft het opgeleverd dat u die strijd bent aangegaan?

Er is onderzoek gedaan en er is een keurig rapport opgesteld. Op basis daarvan is er indringend gesproken, zowel met islamitische scholen als met protestants-christelijke scholen. En vervolgens is er zo lang als dat nodig was extra toezicht gehouden op het lesmateriaal en op de bejegening.

Mr. drs. Kete Kervezee

- 1948 geboren in Nederlands-Indië
- 1975 doctoraalexamen Opvoedkunde, Universiteit van Amsterdam
- 1989 doctoraalexamen Nederlands recht, Universiteit van Amsterdam
- 1971 - 1983 diverse functies als docent hoger onderwijs
- 1983 - 1996 diverse functies in het hoger onderwijs, laatstelijk als algemeen directeur faculteit Onderwijs en Opvoeding, Hogeschool van Amsterdam
- 1996 - 1998 landelijk procesmanager vernieuwing lerarenopleidingen
- 1998 - 2001 directeur Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, gemeente Utrecht
- 2001 - 2007 inspecteur-generaal van het Onderwijs
- 2007 - 2008 inspecteur-generaal Werk en Inkomen
- 2008 benoeming tot voorzitter van de PO-Raad
-

Inspectie van het Onderwijs

De Inspectie van het Onderwijs (IvO) maakt deel uit van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). De historie van het rijks-schooltoezicht gaat terug tot de eerste nationale onderwijswet uit 1801. De hoogste leidinggevende draagt de titel van inspecteur-generaal van het Onderwijs. Van 1975 tot 1989 werd deze functie gecombineerd met die van directeur-generaal van de Diensten Onderwijs en Inspectie (DGOI).

Inspectie Werk en Inkomen

De Inspectie Werk en Inkomen (IWI) hield namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) toezicht op de uitvoering van het beleid met betrekking tot werk en inkomen. Per 1 januari 2012 is de Inspectie Werk en Inkomen met de Arbeidsinspectie (AI) en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) samengevoegd tot de Inspectie SZW.

A portrait of Herre Kingma, a middle-aged man with grey hair and glasses, wearing a dark suit, light blue shirt, and patterned tie. He is sitting at a wooden table, resting his chin on his hand. The background is a plain, light-colored wall.

Herre Kingma

Voormalig inspecteur-
generaal voor de
Gezondheidszorg

Echt onafhankelijke inspecties

Mijnheer Kingma, iedereen herinnert zich u als inspecteur-generaal voor de Gezondheidszorg. Was dat ook de functie waar u uw hele leven van had gedroomd?

Nee, niet echt. Toen ik in 2000 inspecteur-generaal werd, had ik bij wijze van spreken mijn receptenblok nog in de hand. Het was nog net niet zo erg dat ik daar opdrachten aan de inspecteurs op schreef, zoals minister Stuyt in de jaren zeventig voor zijn ambtenaren schijnt te hebben gedaan. Wel heb ik altijd bestuurswerk gedaan, onder andere voor de Landelijke Specialisten Vereniging/Orde van Medisch Specialisten in de jaren negentig. Daar had ik goede contacten aan overgehouden met minister Borst. Officieel moest ik in die rol vaak ruzie met haar hebben, maar op het persoonlijke vlak ging het prima. Op een dag vroeg secretaris-generaal Roel Bekker mij om de Inspectie voor de Gezondheids-

zorg te gaan leiden, en later vroeg Els Borst dat ook nog een keer. Daar rommelde het voortdurend, en zij dacht dat ik daar met mijn gestrengheid wat in zou kunnen betekenen. Dat heb ik toen zes jaar lang geprobeerd. Buiten in de samenleving heeft dat wel een goede indruk gemaakt, maar binnen in de organisatie voelden mensen zich er soms diep ongelukkig bij.

Waarom werd men daar binnen in die organisatie zo ongelukkig van?

Omdat ik tegen hen zei dat we daar niet alleen zaten om onze persoonlijke ambitie in het leven te vervullen. In iedere baan die je krijgt moet je gewoon presteren. De koningin moet elke dag handtekeningen zetten, wij moeten elke dag toezicht houden. Dat heeft niets te maken met inspiratie, dat moet gewoon gebeuren. Dat moet goed gebeuren, en daar hoort bij dat het zichtbaar moet gebeuren. Wij zijn de gezondheidspolitie. Dat is een woord van Ali Cohen, die in 1865 een van de oprichters was van het staatstoezicht op de volksgezondheid. Die had toen al heel scherp voor ogen waar het om gaat in dit vak: toezicht houden, inspecteren, en als het nodig is ingrijpen. Toezicht houden is heel vaak niet ingrijpen en soms wel. Als het nodig is, dan moet je het doen ook. En als je het zelf niet kunt, dan moet je zorgen dat een ander het doet. Dat heb ik er weer in proberen te brengen binnen de inspectie via het gelaagd toezicht, dat moest voorzien in een aparte opsporings- en handhavingsunit. Dan specialiseer je, maar neem je wel veel af van de mensen. En sommigen worden dan ongelukkig.

‘Het staatstoezicht behoort tot de kroonjuwelen van de liberale staat’

Wat nam u hun dan precies af?

De vrijheid om achter je bureau te zitten en je af te vragen: “Wat zal ik eens gaan doen, vandaag?” Natuurlijk deden ze buitengewoon nuttig werk, maar dat deden ze te vaak bij inval, bij inspiratie van dag tot dag. Dat leidde ertoe dat er veel aandacht was voor incidenten en calamiteiten, en weinig overzicht van het geheel. Daarom zijn we werkprogramma’s gaan opstellen, hebben we indicatoren ingevoerd en dat soort dingen meer. Gerrit van der Wal, mijn opvolger destijds die zelf ook al weer afscheid heeft genomen, heeft daarna de rust weer teruggebracht in de organisatie. Dat was ook goed: de inspectie moet ook een fijne baas hebben.

De inspectie moet een fijne baas hebben, maar ...?

Het staatstoezicht op de volksgezondheid behoort tot de kroonjuwelen van de staat, van de liberale staat sinds 1804. Dat moet voortdurend in beweging zijn. Daar moeten intellectueel geacheverde mensen zitten die voortdurend nadenken over wat goed toezicht is en hoe je dat het beste kunt inrichten. In plaats van met hun baan en positie bezig te zijn. Ik heb meegemaakt dat iemand in de ondernemingsraad letterlijk tegen me zei: “Ik heb last van u. Ik zal blij zijn als het april is, want dan heb ik mijn werkprogramma af en dan kan ik eindelijk mijn eigen dingen doen.” Waarop ik zei: “Dan moet u me toch eens uitleggen wat uw eigen dingen zijn. Want volgens mij zijn dat onze dingen die wij samen doen, hier.” Prima als iemand van de tien eenheden die hij per week heeft, er twee of misschien wel drie echt aan zijn eigen dingen besteedt. Fantastisch als iemand zulke eigen dingen heeft, want als er dan eens iets bijzonders op dat gebied is,

weet ik dat ik bij hem moet zijn. Maar iedereen moet wel zo'n 1200 uur per jaar productie leveren, of hij nou op een kantoor zit of bij de inspectie werkt. Daar kan ik niks aan doen.

Die inspectie moet zichtbaar zijn, zegt u. Dat is u wel gelukt.

Ja, dat is inderdaad gelukt. Maar wat ik wel een beetje jammer vind, is dat die zichtbaarheid daarna weer zo veel minder is geworden. Ik maak hier in het ziekenhuis hetzelfde mee. Als voorzitter van de Raad van Bestuur ben ik ook een soort inspecteur. Grijp ik niet in, dan houd ik meer rust in de organisatie, maar dan kan ik er op een dag worden uitgegoid – net als Elmer Mulder bij het VUmc. Grijp ik wel in, dan steek ik mijn hand in een wespennest en dan kan ik er ook aan onderdoorgaan. Een inspectie is een heel ander soort organisatie dan een ziekenhuis maar de vergelijking is relevant, in die zin dat een inspecteur zich ervan bewust moet zijn dat hij aan de ene kant ambtenaar is en werkt voor de staat, voor het volk, en dat hij aan de andere kant onafhankelijk is en zich niet moet laten leiden door de politiek, door de coalitie die toevallig de meerderheid heeft.

Welke les heeft u daaruit geleerd?

Je ziet op dit moment dat de inspectie af en toe wat wild om zich heen slaat, omdat de burger verontrust is en vindt dat er niet genoeg wordt ingegrepen. We komen uit de alles-mag-samenleving, de permissive society van de jaren zeventig en tachtig waarin regering en Tweede Kamer heel bang waren om ergens wat van te zeggen – laat staan in te grijpen. Nu kan het weer niet hard genoeg. Dat is een Umwertung aller Werte. Liefst zou men zien dat iedere arts die een fout maakt meteen een beroeps-

verbod krijgt. Dat idee, daar moet de inspectie verre van blijven. De inspectie is officier van justitie en rechter in één, die neemt iets waar en die oordeelt. Als inspectie moet je weloverwogen te werk gaan en hard durven ingrijpen als het nodig is. Maar je moet niet vanaf de heup gaan schieten, niet *trigger happy* zijn. Je moet je realiseren dat een inspecteur ook fouten kan maken.

Hoeveel ruimte heeft een inspectie om een eenmaal gemaakte fout te herstellen?

Ik heb zelf in mijn praktijk als inspecteur-generaal het geval mee-gemaakt van baby Floor. Dat speelde in 2001. Ik weet nog precies waar ik was, toen ik werd gebeld. Een van de inspecteurs lichtte me in dat er na een mislukte operatie in het Wilhelmina Kinderziekenhuis een baby was overleden. Ik dacht meteen – en zei dat ook – dat hij daar bovenop moest zitten. Zoals bij alles wat in de moeder-kindkolom gebeurt. Een patiënt van 87 die op de operatietafel overlijdt is ook erg, maar dat raakt het hart van de samenleving toch minder. In plaats van die kwestie alle aandacht te geven, hebben ze het een beetje laten lopen. En daar hebben we ontzettend veel last mee gekregen. Omdat wij als inspectie niet meteen iets deden, ging de officier van justitie eroverheen. Die liet de arts arresteren en opsluiten, met als argument dat hij zo'n zelfde fout weer zou kunnen maken. Later bleek er wat anders aan de hand te zijn: een jonge officier van justitie die zich wilde bewijzen, die wilde laten zien dat zij wel hard kon ingrijpen. Zonder dat in te brengen in het overleg dat geregeld plaatsvindt tussen de inspectie en het Openbaar Ministerie. Anders hadden we kunnen bespreken of dit af te doen was via het tuchtrecht of dat het strafrecht er ook aan te pas moest komen. De les is hier

dat je jezelf moet kunnen hernemen en dat je er indien nodig alsnog vol in kunt gaan.

Wat zegt dat over de manier waarop de Inspectie voor de Gezondheidszorg moet omgaan met klachten van patiënten en hun familie?

De Kwaliteitswet zorginstellingen, de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg en de Wet klachtrecht cliënten zorgsector zetten alle drie de inspectie op afstand voor wat betreft klachten van burgers. Ik heb dat nooit begrepen en dat heb ik ook meermalen hardop gezegd. Er is nu geen formele relatie tussen de klachtencommissie in een ziekenhuis en de inspectie. Ik vind dat ongewenst. Ik heb er zelf weleens voor gepleit de inspectie juist een triërende rol te geven, om per klacht te bepalen welke instantie die het best kan behandelen. Wij moeten meer rekening houden met klachten van burgers. De inspectie kan niet zelf alle klachten behandelen – daar hebben ze de mensen niet voor – maar we moeten wel elke klacht tenminste even bekijken en de burger advies geven wat hij het beste kan doen.

De verhouding van de inspectie tot de samenleving, was die ook onderwerp van gesprek tussen u en de minister?

Jazeker. Ik heb drie ministers gehad, of eigenlijk vier. Met mevrouw Borst was de leukste tijd. Verder Bomhoff, De Geus en Hoogervorst. Hoogervorst vond de inspectie vooral lastig. Toen we in 2004 ons kritische rapport over de verpleeghuiszorg hadden gepubliceerd, vroeg hij of ik soms lid was geworden van de SP. Ik antwoordde dat hij dan blijkbaar nog nooit in een

‘Toezicht van de inspectie impliceert ook toezicht op het beleid van het ministerie’

verpleeghuis was geweest. Iedere Nederlander wist hoe de vlag erbij hing en wij schreven het op. Maar Hoogervorst verwachtte van de inspectie ondersteuning van zijn beleid. Ook met de toenmalige secretaris-generaal, Roel Bekker, heb ik daar een fundamentele discussie over gevoerd. Hij vond echt dat de directeuren-generaal van zijn ministerie zo ongeveer een opdrachtrelatie hadden met de inspecteur-generaal. Terwijl ik zei: “Nee, er is beleid en er is toezicht. Zeker bij een ministerie dat zo’n grip heeft op zo’n belangrijk beleidsterrein als de gezondheidszorg, is het toezicht van de inspectie daarop impliciet ook toezicht op het beleid van het ministerie. En dat toezicht kan ook weleens aan het licht brengen dat bepaald beleid tekortschiet.

Als u geen opdrachtrelatie had met de directeuren-generaal, wat dan wel?

Ik had een prima relatie met de meeste directeuren-generaal. Maar ik heb mij daar altijd wel krachtig in gepositioneerd, met het risico van een zekere overacting. Ik moest dat wel doen, vond ik, omdat men ons louter als een werktuig van beleid dreigde te zien. Toezicht is een instrument van de staat, een typische uitvinding van de liberale staat die niet te veel zelf moet organiseren, maar die wel in de gaten moet houden dat het allemaal goed gaat. Hoe meer vrijheid je geeft, hoe meer je moet opletten hoe die vrijheid wordt gebruikt. Een staat waarin de burger vrij is, moet worden geïnformeerd over hoe de dingen zijn. Hoe de dingen zouden behoren te zijn, is een zaak van de politiek. Hoe ze in werkelijk zijn, wat de staat van het onderwijs of van de zorg is, dat laat de inspectie zien.

‘De inspecties zijn teruggezet zoals Rome de Nederlandse kerkprovincie heeft teruggezet’

De manier waarop u zich opstelde tegenover de minister en zijn beleidsambtenaren, raadt u uw opvolgers en hun collega's aan dat ook zo te doen?

Ik ben daar niet zo heel optimistisch over. Je kunt wel zeggen: “Die Kingma heeft het aardig gedaan, ook al schoot hij zich soms in zijn voet” en dan vinden dat mensen daar een voorbeeld aan moeten nemen, maar dat is de werkelijkheid niet. De werkelijkheid is dat de inspecties zijn teruggezet zoals Rome de Nederlandse kerkprovincie heeft teruggezet nadat die te onafhankelijk was geworden. Toen kregen we bisschop Gijsen op ons dak. De beweging die in de jaren negentig is ingezet naar meer onafhankelijk toezicht, is teruggedraaid. Het kantelpunt kwam toen Docters van Leeuwen van de Autoriteit Financiële Markten, Arnbak van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit, Kist van de Nederlandse Mededingingsautoriteit en ik samen werden geïnterviewd door Vrij Nederland. De redactie had daar als kop boven gezet: “De nieuwe macht van Nederland.” Daarna is men de touwtjes gaan aanhalen. Rapporten moesten we niet meer vijf dagen van tevoren aan de minister sturen, maar vier weken. Terwijl ik vind dat ze net als in Frankrijk rechtstreeks naar de Kamer zouden moeten, om naar de burger toe elke schijn te vermijden dat de minister daar nog dingen in heeft zitten veranderen. Dat laatste is in mijn tijd nooit gebeurd, eerlijk niet, waarvan akte.

Hoe ging dat in zijn werk dan, dat de inspecties ‘terug werden gezet’, zoals u het noemt?

De ontwikkeling naar meer onafhankelijke inspecties is door opeenvolgende ministers met name gedempt via het benoemingsbeleid. Kijk naar het type toezichthouders dat nu in

‘Een inspecteur-generaal hoort een assertief type te zijn’

Nederland rondloopt, de inspecteurs-generaal. Ten eerste zijn er veel te veel. Daardoor hol je de functie uit. Ten tweede zijn ze zeker niet allemaal van mening dat het veel onafhankelijker zou moeten. En ten derde zie je ze weinig, en hoor je ze weinig. Je kunt wel zeggen: “Neem een voorbeeld aan een Mertens, aan een Kervezee, aan een Kingma”, maar wij verschilden sterk in gedrag. Mertens en Kervezee waren bovendien wat progressiever, ik ben wat conservatiever – maar we zijn hele goede vrienden en op dit punt waren we het volstrekt eens: een inspecteur-generaal hoort een assertief type te zijn. Niet degene die alles weet, wel degene die het relatiernetwerk heeft om de normen te bewaken die in het veld tot stand komen. Dat heb ik hier ook ingang willen laten vinden, daar ging mijn afscheidsrede ook over die in de NRC is gepubliceerd met een pleidooi voor een Chief Medical Officer naar Brits voorbeeld.

Is het begrip ‘definitiemacht’ niet ook van u? Dan gaat het over het vaststellen van die normen, toch?

In tegenstelling tot ‘beleidsmacht’. Het aardige van definitiemacht is dat je er niet over kunt stemmen, en over beleidsmacht wel. Je kunt niet stemmen over feiten, over wat onderzocht of bewezen is, wat een rechter of inspecteur oordeelt. Wel kun je stemmen welke wetten en regels je aan de scheidsrechter meegeeft, maar niet over de beslissingen die de scheidsrechter op basis daarvan neemt. In een democratie denken we dat je altijd mag meepraten, maar als de regels eenmaal zijn vastgesteld, gaan wij ze handhaven. Dan moet je niet meer bij elke beslissing die je niet zint de scheidsrechter gaan lastig vallen of de regels weer ter discussie stellen. Die neiging bestaat wel, ook op andere

terreinen dan de gezondheidszorg: Europa staat in brand en in de Tweede Kamer gaat het wekenlang over één asielzoeker.

Heeft u zich als inspecteur-generaal ook nadrukkelijk beziggehouden met definiëren wat kwaliteit is en welke normen er dan moeten gelden?

Nee, dat heb ik niet gedaan. De inspectie is in essentie een domme diender, een citaat overigens van Ad Geelhoed, destijds secretaris-generaal op Algemene Zaken. Zelfs ik zou dat alleen maar op een klein deelgebiedje kunnen beoordelen. Daar ben ik ook weleens voor gevraagd, maar dan als cardioloog en niet als inspecteur-generaal. Het idee van de Kwaliteitswet is dat je de norm aan het veld ontleent. Ik heb eens in NOVA gezegd, toen het ging over de spoedeisende hulp: “Het veld moet zelf nodig met een norm komen en zolang die er niet is hanteren wij een eigen norm, een noodnorm.” Dat heeft toen wel gewerkt. Je moet dus geen normen maken of als toezichthouder zelf allerlei commissies gaan voorzitten waarin zulke normen worden vastgesteld. Je kunt hooguit de vergadering bij elkaar roepen en zeggen wat je verwacht en wanneer het klaar moet zijn, maar dan verlaat je de zaal ook weer. Dat heb ik geleerd van de inspecteurs uit mijn tijd.

Als het over de positie van het toezicht gaat en de rol van de inspecteur-generaal, dan duurt het nooit lang voordat iemand over samenwerking begint en over schaalvergroting. Hoe staat u daartegenover?

Vroeger hadden we het ‘IG-Beraad’ van alle inspecteurs-generaal. Daar zaten mensen van statuur bij: ik denk aan Ad van Baal, Kete Kervezee, Jan de Jong, aan Ferdinand Mertens ook. Dat mocht op

een gegeven moment niet meer zo heten omdat het te veel leek op het ‘SG-Beraad’ dat de secretarissen-generaal van de departementen met elkaar hadden. Toen werd het de ‘I-Raad’, met de ‘I’ van ‘Inspectie’. Rome heeft daar toen een directeur-generaal van Binnenlandse Zaken bij gezet, om de boel in de gaten te houden. Er werd vooral veel gepraat over het ‘toezichtkader’, dat was erg in beweging. Maar er waren grote onderlinge cultuurverschillen. De een voelde zich primair ambtenaar en werkte voor de minister, de ander benadrukte veel meer de onafhankelijke positie en had een inspectie met mensen die soms zelfs het gezag van de inspecteur-generaal niet erkenden. We hebben daar ook wel rapporten geschreven samen, maar wat dat heeft opgeleverd? Wat ik belangrijker vind, is het antwoord op de vraag of inspecties wel bij ministeries horen. Daar zijn in die tijd ook wel uitspraken over gedaan, bijvoorbeeld door Corrie Hermann. Die was GGD-directeur geweest en zat toen in de Tweede Kamer voor GroenLinks. Zij vroeg: “De Inspectie voor de Gezondheidszorg moet dingen zeggen over de volksgezondheid, hoe kan die dan onderdeel zijn van het ministerie van Volksgezondheid?”

Ziet u een alternatieve organisatievorm voor de inspecties?

Misschien moet je wel een apart departement van toezicht maken, of het toezicht bij de Algemene Rekenkamer onderbrengen. Met aan het hoofd een oud-politicus – daar horen oud-politici wel thuis, niet in schoolbesturen en ziekenhuisbesturen – in elk geval iemand die begrijpt hoe het werkt en die namens het volk controleert of er geen rare dingen gebeuren op de verschillende terreinen. Op gepaste afstand van beleid en uitvoering, en niet ondergeschikt daaraan. Zeker niet op terreinen waar zodra het

spannend wordt, de minister weer verschijnt om verregaande inhoudelijke uitspraken te doen. Voor mij zou het prioriteit hebben om een echt onafhankelijke structuur te creëren voor de inspecties, zoals het toezicht van de Rekenkamer ook echt onafhankelijk is.

Binnenkort wordt u vijftenzestig. U bent medisch specialist geweest, hoogleraar, inspecteur-generaal, voorzitter van een groot ziekenhuis ... We kunnen ons nauwelijks voorstellen dat iemand als u gewoon met pensioen gaat.

Toch was ik dat wel van plan, als het me tenminste vergund is. Mijn echtgenote en ik hebben de afgelopen jaren het nodige voor de kiezen gehad met onze gezondheid. En eigenlijk vind ik het ook heel normaal dat je op een gegeven moment echt stopt met werken. Je wordt toch minder snel, ook al denk je zelf dat je het allemaal nog prima kunt bijbenen. Het wordt na veertig jaar gezondheidszorg tijd om hele andere dingen te gaan doen.

Prof. dr. J.H. Kingma

- 1948 geboren in Goes
- 1974 artsexamen, Rijksuniversiteit Groningen
- 1985 - 2000 cardioloog en directeur R&D cardiologie, St. Antonius Ziekenhuis Nieuwegein
- 1995 - 1997 voorzitter Landelijke Specialisten Vereniging, later (als medeoprichter) voorzitter van de Orde van Medisch Specialisten
- 1997 benoeming als (onbezoldigd) hoogleraar in de klinische cardiovasculaire farmacologie, Rijksuniversiteit Groningen
- 2000 - 2006 inspecteur-generaal voor de Gezondheidszorg
- 2006 benoeming als voorzitter Raad van Bestuur Medisch Spectrum Twente

Inspectie voor de Gezondheidszorg

De Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) bevordert de volksgezondheid door effectieve handhaving van de kwaliteit van zorg, preventie en medische producten. Het toezichtveld bestaat uit ongeveer 40.000 instellingen en bedrijven, waar zo'n 1,3 miljoen personen werken van wie circa 800.000 zorgprofessionals. De inspectie werkt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).



Marjanne Sint

Voormalig secretaris-generaal
ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer



De grenzen van toezicht

Mevrouw Sint, in deze serie interviews spreken we vooral met inspecteurs-generaal en met mensen die dat ooit zijn geweest. U heeft vanuit andere functies met toezicht te maken gehad, onder meer als secretaris-generaal van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Hoe heeft u in die tijd de relatie ervaren tussen de leiding van de inspectie en de top van uw departement?

De relatie tussen de inspectie en de ambtelijk-politieke top verschilt van departement tot departement. Bij het ministerie van VROM was er bewust voor gekozen om de inspecteur-generaal deel te laten uitmaken van de bestuursraad, vanuit het idee dat er een verbinding moest zijn tussen beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering. Dat had alles te maken met het feit dat het toezicht van de VROM-Inspectie overwegend tweedelijnstoezicht was, op

‘Ervaringen uit het toezicht terugkoppelen naar de beleidsvorming’

een enkele uitzondering na, zoals de Kernfysische Dienst. Toezicht dus vanuit het Rijk op het toezicht dat de gemeenten uitoefenen. Zo’n tweedelijnsinspectie is in haar toezichthoudende taak niet mechanisch, maar koppelt de resultaten van haar bevindingen ook terug naar het beleid.

Kunt u daar een concreet voorbeeld van geven, hoe dat dan werkt?

Drie voorbeelden zelfs, om de dilemma’s aan te geven waar je mee te maken krijgt. Het eerste laat zien hoe belangrijk het is om ervaringen uit de praktijk van het toezicht terug te koppelen naar de beleidsvoorbereiding en de beleidsvorming. Beleid en toezicht zijn geen van beide statisch, dus moet je steeds zorgen dat ze met elkaar in lijn blijven. Nederland is groot in containeroverslag. Met name in de haven van Rotterdam passeren er miljoenen containers per jaar. Voor een deel worden de goederen uit die containers overgeslagen om op andere wijze verder te worden getransporteerd. Voor het laden worden containers soms gegast, om bacteriën en ander ongedierte kwijt te raken. Dan kan het gebeuren dat er restanten van dat gas achterblijven in de container en die komen dan vrij als je hem weer opent. Dat kan gezondheidsschade opleveren. Dat viel onder de Milieu-Inspectie. Die vond dat het gassen van containers moest worden verboden. Een mooi standpunt, maar Nederland gaat daar niet over. Die containers komen van over de hele wereld hiernaartoe en als je hier dat gassen verbiedt, heeft dat geen enkel effect. Maar men kondigde toch aan dat men ging handhaven en controleren. Dat leidde tot een geweldige aanvaring met Maersk. Dat is een van de grootste containervervoerders, en die vond dat het in de praktijk

niet mogelijk was om aan de regels te voldoen. Ik ben toen eens met de VROM-Inspectie meegegaan naar de containerterminal. Toen ik eenmaal op dat immense terrein stond en zag hoe dat daar in zijn werk ging, wist ik meteen dat je dit probleem inderdaad niet met toezicht kon oplossen. In theorie en op papier was het heel verdedigbaar dat de inspectie met de wet in de hand die positie betrok, maar in de praktijk was het zinloos. Dit bracht een discussie op gang met het directoraat-generaal Milieu. Daarin moesten we vaststellen dat we wel gelijk hadden maar dat we het niet konden krijgen. Toen moesten we dus iets anders gaan verzinnen om de gezondheidsrisico's te voorkomen waar het allemaal om was begonnen.

Goed, dit voorbeeld laat zien hoe belangrijk het is om ervaringen uit de praktijk van het toezicht terug te koppelen naar de beleidsvoorbereiding en de beleidsvorming. En uw tweede voorbeeld?

Ook uit mijn tijd bij VROM, om de spanning aan te geven tussen beleid en toezicht. De gemeente Amsterdam was eind jaren negentig begonnen met de ontwikkeling van IJburg. Daar werd gebaggerd. Daar kwam slib bij vrij, ook verontreinigd slib. Om de eilanden te kunnen opspuiten waar die nieuwe wijk op gebouwd ging worden, moest dat slib eigenlijk worden ingepakt en opgeslagen. Maar dat gebeurde niet. Op een gegeven moment ging de inspectie daar handhaven: de directeur van de gemeentelijke milieudienst werd zelfs van zijn bed gelicht en vastgezet. Toen pas bleek dat Amsterdam beschikte over een ontheffing van de beleidsdirectie van VROM, die dus onder dezelfde minister viel. Dan doet de ene hand van de minister kennelijk iets anders dan

‘De vraag blijft wie uiteindelijk verantwoordelijk is’

de andere hand, en dat is natuurlijk niet de bedoeling. Hieraan zie je hoe lastig het kan zijn als een inspectie – die onafhankelijk moet zijn om haar toezichhoudende rol te kunnen vervullen – onder de verantwoordelijkheid valt van dezelfde minister die ook verantwoordelijk is voor het beleid. Het is allemaal nog vrij simpel als de beleidsregel wordt overtreden. Het wordt pas ingewikkeld op het moment dat er afwegingen moeten worden gemaakt.

En het derde voorbeeld?

Eveneens uit mijn VROM-tijd, maar dan tussen twee departementen. Ik was nog maar net secretaris-generaal toen er in 2000 een probleem aan het licht kwam bij de kernreactor in Petten. Er was een indicatie van een haarscheur. Dat wil zeggen: het systeem gaf aan dat er mogelijk sprake was van een haarscheur in een reactorvat. Onze inspectie en ook onze minister – Jan Pronk, toentertijd – wilden daarom die reactor laten sluiten, stante pede. Alleen die reactor produceerde radio-isotopen voor medische toepassingen, als een van slechts vier plekken ter wereld. Als VROM op maandag die reactor had stilgelegd, hadden er die week al geen isotopen meer kunnen worden geleverd aan de ziekenhuizen. Want die isotopen hebben maar een heel korte halfwaardetijd. Dus nog diezelfde dag hing Herre Kingma bij mij aan de telefoon. Die was toen inspecteur-generaal voor de Gezondheidszorg. “Als jouw minister Petten sluit, gaat mijn minister daar oorlog over maken. Want dit brengt ernstige gezondheidsschade toe aan patiënten, en dat is toevallig mijn domein.” Daar heb je dus een interessante spanning tussen twee toezichhouders en twee ministers.

Wat heeft u in dat laatste voorbeeld als secretaris-generaal kunnen doen om die spanning op te lossen?

Uiteindelijk konden we het oplossen doordat in mijn overleg met de mensen in Petten bleek dat er voor maar een week later een reguliere inspectie van het reactorvat op het programma stond en dat de reactor dan toch zou moeten worden platgelegd. En de indicatie van een haarscheur bleek niet van dien aard dat je daar niet op kon wachten. Het lijkt zo eenvoudig: je stelt regels, je ziet toe op de naleving, en als er niet wordt nageleefd grijp je in. Maar dit voorbeeld laat zien dat er achter die schijnbare eenvoud heel ingewikkelde belangen schuilgaan die zorgvuldig afgewogen moeten worden.

Zulke dilemma's, suggereert u, zijn makkelijker op te lossen als de inspecteur-generaal deel uitmaakt van de bestuursraad op het departement. Herre Kingma, de inspecteur-generaal voor de Gezondheidszorg die bij u aan de telefoon hing toen uw inspectie Petten wilde sluiten, is daar juist een verklaard tegenstander van.

De Inspectie voor de Gezondheidszorg wilde ik ook als voorbeeld noemen. Bij tweedelijns toezicht – systeemtoezicht – ligt dat anders dan bij eerstelijns toezicht. Ik kan me goed voorstellen dat je de inspecteur-generaal voor de Gezondheidszorg juist geen vast lid maakt van de bestuursraad. Gezien de aard van zijn toezicht kan hij gerust op grotere afstand van de minister functioneren, net zoals de inspecteur-generaal van het Onderwijs dat kan. Er moet natuurlijk wel een connectie zijn met de ambtelijke en de politieke top, maar ze hoeven niet noodzakelijk elke vrijdag in de bestuursraad te zitten.

Wat u nu zegt, is dat een beschrijving van de huidige praktijk of van de verhouding die u wenselijk vindt?

Ik heb niet zo veel wensen en geen idealen op dat gebied. Het gaat over de situatie van zes jaar geleden, toen ik er nog middenin zat. We hebben de discussie toen wel gevoerd in de bestuursraad van VROM. En ik meen ook dat er inmiddels een andere keuze is gemaakt, samenhangend met de vorming van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en de vorming van de Inspectie Leefomgeving en Transport. Maar ook als je een inspectie meer op afstand organiseert, blijft de vraag wie uiteindelijk verantwoordelijk is. Bij de Inspectie voor de Gezondheidszorg is het tamelijk helder: daar is het de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Bij voorheen de VROM-Inspectie: de minister van VROM. Maar nu dat departement niet meer bestaat? Wat is er eigenlijk gebeurd met de Inspectie Volkshuisvesting? Wie grijpt er in als er daar iets aan zou schorten? Toen de Inspectie voor de Gezondheidszorg een zwieper kreeg met de affaire rond baby Jelmer in Groningen was tenminste duidelijk hoe de verantwoordingslijn liep, en wie er naar de Kamer moest om te vertellen dat de inspectie niet goed had opgepast. Als een inspectie met meerdere ministers te maken heeft, kom je misschien wel bij het model van een eigen lijn naar de Kamer. Maar hoe doe je dat dan met de politieke verantwoordelijkheid?

Het Staatstoezicht op de Mijnen heeft wel vier of zelfs vijf departementen als opdrachtgever. Daar heeft men het probleem van de aansturing opgelost door de minister van Economische Zaken tot coördinator te bombarderen.

Prima. Maar stel dat de inspecteur-generaal der Mijnen er een potje van maakt, moet dan altijd de minister van EZ naar de Tweede Kamer? Ook als het inhoudelijk niet op diens beleids-terrein ligt?

Is het in zo'n situatie handig als de inspecteur-generaal een eigen lijn heeft naar de Tweede Kamer?

Ik heb ook vijf jaar verantwoordelijkheid gedragen als gemeentesecretaris in Amsterdam. In de lokale democratie is het geaccepteerd dat topambtenaren deelnemen aan en spreken in commissievergaderingen. Niet in de plenaire raad. Op het niveau van het Rijk zit je als topambtenaar in de commissievergadering wel naast je minister, maar kun je niet zelf worden aangesproken. Als het over toezicht gaat, zou ik me kunnen voorstellen dat de Kamer zich rechtstreeks tot de inspecteur-generaal wendt. Niet in politieke zin, maar als het over de uitvoering gaat en over bevindingen. Voor de ontwikkeling van het toezicht zou een rechtstreekse dialoog met het parlement goed zijn. Ook over de manier waarop dilemma's worden behandeld. Zoals dat – volgens mij – in Zweden gebruikelijk is. Als het finale politieke debat maar plaatsvindt in het plenum en als de ministeriële verantwoordelijkheid maar in stand blijft. Het zou trouwens ook goed zijn als parlementariërs meer gevoel kregen voor wat toezicht wel vermag en wat niet.

De toezichthouder kan dus nooit verantwoordelijk worden gehouden voor wat er gebeurt in het veld waar hij toezicht op houdt. Neem wat er in 2012 bij het VUmc is gebeurd: een slepend conflict tussen de artsen van de intensive care en de longartsen, dat niet doortastend genoeg wordt aangepakt. Niemand die zegt dat de Inspectie voor de Gezondheidszorg daar heeft gefaald. Want iedereen weet dat zo'n conflict in de eerste plaats de verantwoordelijkheid is van de Raad van Bestuur en in de tweede plaats van de Raad van Toezicht. Pas in de derde plaats komt de externe toezichthouder in beeld. Dus daar is het goed gegaan. Maar bij de vuurwerkramp in Enschede – drie maanden voor mijn aantreden als secretaris-generaal – ontstond al heel snel het beeld dat eerst de gemeente en vervolgens de VROM-Inspectie verantwoordelijk waren – want die hadden niet goed toezicht gehouden. Waar dat nog veel erger speelde en al helemaal ten onrechte, was bij de cafébrand in Volendam in 2001. Je kunt toch moeilijk zeggen dat een ambtenaar die toezicht moet houden op de brandveiligheid in de horeca, er verantwoordelijk voor is als een domme caféhouder droge kerstboomtakken tegen het plafond spijkt? Een volwassen gedachtewisseling tussen parlement en verantwoordelijken voor het toezicht zou meer helderheid kunnen scheppen over de grenzen van toezicht. In de openbaarheid, los van de casuïstiek. Dan zou men het er wel over eens worden dat toezicht nooit in de plaats kan komen van eigen verantwoordelijkheid.

Wij hebben de inspecteurs-generaal ook gevraagd naar de rol die zij voor zichzelf weggelegd zien bij de ontwikkeling van nieuwe werkwijzen voor de inspectie. Hoe ziet u dat vanuit uw ervaring?

De hoogste baas van een organisatie die voor zichzelf geen persoonlijke rol ziet bij de ontwikkeling van nieuwe inzichten, bij innovatie – die moet onmiddellijk van al zijn taken worden ontheven. Dit heeft ook te maken met de vraag of de inspecteur-generaal vooral een opperinspecteur moet zijn of vooral een manager. Ik zeg: in elk geval meer een opperinspecteur dan een manager. Natuurlijk moet je leiding kunnen geven aan het apparaat. Ik hoef geen arts te zijn om de Raad van Bestuur van dit ziekenhuis te kunnen voorzitten. Maar als ik er geen feeling mee had, als ik geen visie had op de context waarin professionals hier hun werk doen, als ik wat ik in de maatschappij om ons heen en in de gezondheidszorg zie gebeuren niet kon terugvertalen naar de werkelijkheid van de professionals op de werkvloer, dan was ik een waardeloze bestuurder. Hetzelfde geldt voor de inspecteur-generaal die geen voeling heeft met het terrein waarop zijn inspecteurs zich begeven en niet snapt wat daar de spanningen en de dilemma's zijn. Dus: een opperinspecteur is misschien te zwaar, maar het is wel belangrijk dat je de dilemma's snapt waar je mensen mee te maken hebben. Waarbij ik wel moet aantekenen dat er verschillen kunnen ontstaan door de opbouw van een inspectie. Een inspecteur-generaal voor de Gezondheidszorg moet medisch-inhoudelijke kennis hebben. Een inspecteur-generaal van het Onderwijs onderwijsinhoudelijke kennis. Maar bij de VROM-Inspectie lag dat al lastiger, omdat het terrein zo divers is; dan kun je dat niet meer een op een eisen.

‘De inspecteur-generaal mag een herkenbaar publiek gezicht hebben’

Vindt u dat een inspecteur-generaal zelf de openbaarheid moet zoeken om de bevindingen van de inspectie met de samenleving te delen?

Zeker als het gaat om gevoelige thema’s en om eerstelijnstoezicht vind ik dat die inspecteur-generaal best een herkenbaar publiek gezicht mag hebben. Als het over iets gaat wat iedereen raakt, dan vind ik dat niet raar. Een Gerrit van der Wal als inspecteur-generaal voor de Gezondheidszorg zag je regelmatig op televisie, en zijn voorganger Herre Kingma al helemaal. Dat vind ik niet verkeerd. Dat houdt ook de minister scherp. Hetzelfde verhaal voor onderwijs: als de inspectie een school sluit, moet de inspecteur-generaal gewoon zelf op de televisie uitleggen hoe hij tot die beslissing is gekomen en welk voortraject daaraan vooraf is gegaan.

Heeft de inspectie ook een rol in relatie tot klachten van individuele burgers?

Instellingen – of dat nu ziekenhuizen zijn of scholen – moeten een klachtenprocedure hebben en moeten klachten van burgers of medewerkers naar behoren behandelen. De inspectie moet erop toezien dat die procedure goed functioneert en dat niet systematisch de boot wordt afgehouden. Maar in de procedure zelf moet de inspectie geen rol hebben. Ook niet in de tweede lijn, als beroepsinstantie. Je rol als toezichthouder is gekoppeld aan wat de instellingen als standaarden en normen hebben gesteld. Niet aan klachten van individuele burgers. Dat zou een hele andere rol zijn, dan wordt de inspectie een soort ombudsman. De enige manier waarop inspecties wat met klachten kunnen, is door ze als signaal te beschouwen dat er mogelijk wat mis is, en door

daarnaar te gaan kijken als ze denken dat het weleens het topje van een ijsberg zou kunnen zijn.

Tot slot van dit gesprek: er is een tendens naar schaalvergroting, naar samenvoeging van inspecties. Hoe verhoudt dat zich in uw ogen tot de noodzaak het veld te kennen, te weten hoe het daar werkt en maatschappelijke ontwikkelingen daarnaartoe te kunnen vertalen?

Op zichzelf vind ik wel of niet samenvoegen niet zo'n interessante discussie. De onderliggende vooronderstelling is dat het voordeliger wordt als je de backoffices bij elkaar voegt. Neem het Staatstoezicht op de Mijnen en de Kernfysische Dienst. Die zouden dan één toezichthoudend orgaan vormen, met twee kamers. Boeiend? Niet echt. Goed, dan moet er een baas boven. Dat is te ondervangen. Bij de VROM-Inspectie hadden we de Milieu-Inspectie met vooral milieutechnologen en de Inspectie Volkshuisvesting met vooral bouwkundigen. Dat zijn echt twee verschillende dingen en je gaat geen inspecteur-generaal vinden die van allebei evenveel verstand heeft. Dat hoeft ook niet. De cardioloog Kingma kon als inspecteur-generaal voor de Gezondheidszorg ook verantwoordelijkheid dragen voor het toezicht op de ouderenzorg. Als iemand maar voldoende professioneel inlevingsvermogen heeft om te beseffen dat hij niet overal alles van kan weten. En als je maar let op de relatie tussen de mensen die in het veld rondlopen en de mensen die het beleid maken.

De inspecteur-generaal der Mijnen denkt anders wel dat hij niet meer bij de bazen van de oliemaatschappijen binnen zou komen als er ooit 'Hoofdinspecteur der Mijnen' op zijn visitekaartje zou komen te staan.

Ik snap die zorg wel, maar bij Shell en bij de NAM werken ook slimme mensen. Die hebben gauw genoeg in de gaten wie er in feite aan de touwtjes trekt. Daar richten ze zich dan naar. Apart of samen, tussen de Kernfysische Dienst en het Staatstoezicht op de Mijnen zal nooit veel uitwisseling zijn, nooit veel kruisbestuiving. Dus ieder houdt zijn eigen relaties, naar de politiek net zo goed als naar het veld.

Een reden voor de politiek om schaalvergroting na te streven kan natuurlijk ook zijn dat het dan makkelijker wordt om een beetje greep op die inspecties te houden.

Ik denk dat de Tweede Kamer daar intelligentere instrumenten voor heeft. Nodig die inspecteurs-generaal maar uit als je het over hun werk op hun terrein wilt hebben, vertel ze maar wat je van hen verwacht, vraag maar wat ze daarvoor nodig hebben. Dat lijkt me een zinvollere discussie dan hoeveel fulltime-equivalenten je mogelijk bespaart als je hun apparaten samenvoegt.

Drs. M. Sint

- 1949 geboren in Amsterdam
- 1974 doctoraalexamen Economie, Universiteit van Amsterdam
- 1974 - 1979 beleidsmedewerker, ministerie van Economische Zaken respectievelijk ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk
- 1979 - 1987 diverse functies in journalistiek en uitgeverij
- 1991 - 1995 directeur Interbestuurlijke Betrekkingen en Informatievoorziening, ministerie van Binnenlandse Zaken
- 1995 - 1999 gemeentesecretaris Amsterdam
- 2000 - 2007 secretaris-generaal ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
- 2007 benoeming als voorzitter Raad van Bestuur Isala klinieken, Zwolle

VROM-Inspectie

Tot 1 januari 2012 was de VROM-Inspectie de instantie die in opdracht van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) toezicht hield op de naleving en de uitvoering van de wet- en regelgeving voor bouwen, wonen, ruimte en milieu. Sindsdien is de VROM-Inspectie met de voormalige Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) samengevoegd tot de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Deze rapporteert aan de minister van Infrastructuur en Milieu.

Ronald Gerritse

Bestuursvoorzitter
Autoriteit Financiële
Markten



Een gezamenlijke opgave

Met de aanhoudende crisis kan het niet anders of het doen en laten van de Autoriteit Financiële Markten wordt met argusogen gevolgd. Hoe omschrijft u zelf de manier waarop u uw taak als toezichthouder invult?

De AFM is een toezichthouder die aan de voorkant wil zitten, die activistisch wil zijn, die niet achteraf de scherven wil oprapen, maar die mogelijke problemen wil signaleren op een moment dat er nog kan worden bijgestuurd. Wij hebben een wettelijke opdracht: er zijn ons bevoegdheden toegekend, die oefenen we uit en als het nodig is zoeken we daarbij de grenzen van onze mogelijkheden op. Dat vraagt uiteraard om *checks and balances*. Onze beslissingen worden met een zekere regelmaat aangevochten en dan worden ze door de rechter getoetst. Het is zaak dat wij ons binnen dat speelveld volgens de spelregels blijven gedragen.

‘Ook ontwikkelingen signaleren waarvan niet meteen helder is wat de wetgever daarvan vindt’

Maar dat betekent niet dat wij ons passief opstellen. Wij willen ook ontwikkelingen kunnen signaleren waarvan niet uitgekristalliseerd is wat de wetgever daar nou van vindt. Als wij een type gedrag signaleren dat je niet zou moeten willen, dan gaan wij daar met partijen over praten: “Wat vind je daar nou zelf van, vind je ook niet dat wij dat zouden moeten redresseren?” Dat is dan niet met de politiepet op en het wetboek in de hand, maar dat is wel met het gezag dat je hebt als toezichthouder – en in de wetenschap dat je wanneer een partij echt over de schreef gaat, ook daadwerkelijk kunt optreden.

U zeilt daarbij nog weleens scherp aan de wind, wordt er dan gezegd. En u wordt verweten dat u uw eigen wetten aan het maken bent.

Ik vind dat verwijt niet terecht, maar ik besef heel goed waar het vandaan komt. In het financieel toezicht hebben wij te maken met nogal wat open normen. In de wet staat bijvoorbeeld dat instellingen gehouden zijn aan ‘verantwoorde kredietverlening’. Iedereen is daarvoor, en niemand weet – zo geformuleerd – wat het is. Niet onlogisch dat de sector tegen ons zegt: “Voordat jullie straks bij ons op de stoep staan, willen wij weleens met jullie praten over hoe je dat amorfe begrip dan invult, wat dat concreet betekent als het bijvoorbeeld over hypotheeken gaat.” Dat doen we dan. Zo’n open norm is er vooral om de praktijk gelegenheid te geven om daar zelf inhoud aan te geven.

Maar blijkbaar is die praktijk daar zelf niet toe in staat, anders wendde men zich niet tot u.

Het is een wisselwerking. Wij zijn er helemaal niet zo happig op om zo'n open norm uit onszelf te gaan invullen. Maar wij gaan er wel over aan de praat. Neem de kritiek dat wij nogal streng zijn als het gaat over het verstrekken van hypotheek. Soms zou je denken dat wij er de oorzaak van zijn dat er in Nederland bijna geen hypotheek meer wordt verstrekt. Dat is niet zo. Wij letten er wel op dat er geen overkreditering plaatsvindt. Als dat tot vragen leidt, zeg ik niet anders dan: "Als je ergens tegen aanloopt, kom dan gerust bij ons langs. Je hoeft niet te wachten tot je een boete krijgt. Leg ons gewoon voor wat het probleem is, hoe je het op zou willen lossen, en vraag ons wat wij daarvan zouden vinden." Dan krijg je een wisselwerking.

De sector waar u toezicht op moet houden is door de crisis aanmerkelijk verzwakt, is het niet financieel dan wel qua maatschappelijk aanzien. Wat betekent dat voor de onderlinge machtsverhoudingen tussen de toezichthouder en het veld? Zijn de financiële instellingen nog wel partij voor u?

Er is ontegenzeggelijk veel gebeurd in die sector. Ze zijn vreselijk uit de bocht gevlogen, mondiaal. Daar hebben Nederlandse instellingen ook een tik van meegekregen. Als je nu kijkt, staan die er niet eens zo slecht voor. Er zijn een boel lessen te trekken uit wat er is misgegaan. Dat geldt aan de ene kant de soliditeit van de instellingen. Die is reden om grotere buffers aan te leggen en het risicobeheer beter op orde te brengen – allemaal dingen waar De Nederlandsche Bank (DNB) toezicht op houdt. En er zijn belangrijke gedragsaspecten, waar wij toezicht op houden: welke

verdienmodellen hanteer je, deugen die nog, hoe ga je met je klanten om, wat verkoop je ze? Ik denk dat binnen de instellingen het besef sterk leeft dat er een verleden is waar wij niet naar terug moeten. Men beseft dat er niet voor niets beperkingen worden gesteld, en men realiseert zich dat daar niet voor niets toezicht op is. Dat maakt het niet noodzakelijk makkelijker om toezicht te houden op de sector. Het blijft puzzelen, van beide kanten. Maar het verschuift de balans wel naar de toezichthouder, dat is waar. Dat is niet leuk voor ondernemers die een mooi plan hebben en daarin willen investeren. Dat maakt het voor een toezichthouder makkelijker om in die onderlinge krachtsverhouding op te treden ten gunste van de klant.

Dat legt dus ook een extra verantwoordelijkheid op uw schouders.

Ik vind dat wij er met zijn allen op uit moeten zijn om de sector gezonder te krijgen dan hij was. Gezonder in termen van: waar verdien je je geld mee, hoe bedien je je klanten netjes, hoe geef je hun advies, hoe voorkom je dat mensen opgescheept raken met producten waar ze uiteindelijk de dupe van worden? Dat is een gezamenlijke opgave voor het beleid, voor de instellingen en voor het toezicht.

Toezicht gaat behalve over de producten en de manier waarop die aan de man worden gebracht ook over zaken als integriteit en normbesef. Hoe kun je op zoiets ongrijpbaars toezicht houden?

Aan de extreme einden is het niet moeilijk. Boeven zijn boeven, klaar. Die moet je van de markt verdrijven. De bulk van de partijen is eropuit netjes zaken te doen, en toch gebeuren daar af en toe dingen waarvan je denkt: “Hoe bestaat het?” Dan is er kennelijk iets in de mores geslopen ... Een mooi voorbeeld vind ik de manipulatie van de interbancaire rentes, zoals Libor. Aan dergelijke rentestanden hangen heel veel producten. Als je een variabele hypotheek hebt, dan is de rente die je betaalt bijvoorbeeld de Euribor (het continentale zusje van Libor) plus een of twee procent. Dan wil je wel dat die Euribor ergens voor staat, dat die iets zegt over wat de bank daadwerkelijk voor zijn geld betaalt. In de crisis was het niet leuk om aan je collega's te moeten melden dat je zelf als bank wat hogere rentes moest betalen, en raakte het kennelijk hier en daar geaccepteerd dat je dan een wat lagere stand doorgaf. Dat maakt die partij die dat doet niet per se tot geboefte, maar zulk gedrag en de cultuur waar het uit voortkomt deugen niet. U en ik zijn het daar gauw over eens, maar wettelijk past het niet eens in de definitie van marktmanipulatie. Dat is een tekortkoming van de wet.

Wat kunt u doen, als u vaststelt dat er iets gebeurt dat misschien niet tegen de letter van de wet ingaat maar dat toch evident niet deugt?

Er zijn gelukkig ook nog andere bepalingen waar je het aan op kunt hangen. Bepalingen over de integriteit van je bedrijfsvoering bijvoorbeeld. Op grond daarvan kun je vragen hoe men eigenlijk binnen de organisatie had gewaarborgd dat dit soort dingen niet zou gebeuren. Er rust een verplichting op elke financiële instelling om weg te blijven van gekkigheid en van alles wat maar lijkt op oneerlijkheid. Dus indirect is er wel een manier om die partijen daarop aan te spreken. Dat is in London ook gebeurd toen die rentemanipulatie aan het licht kwam, en op grond daarvan is er een schikking getroffen met Barclays.

En als die algemene grond er ook niet is?

Dan gaan we zelf naar de Raad van Bestuur en dan zeggen we: “Wij hebben geen precies formele titel, maar wij willen toch even kwijt dat wij dit niet in de haak vinden. Vindt u dat nou zelf ook niet?” En als het echt te grijs is, attenderen we de wetgever op mogelijke lacunes in de wet. Maar dat zal niet snel voorkomen. Wat dat betreft is het ook wel weer een voordeel dat wij te maken hebben met open normen. Het is niet allemaal tot in de details dichtgetimmerd. Zorgplicht, verantwoord gedrag, integere bedrijfsvoering – dat mogen dan paraplubbegrippen zijn, je kunt partijen er wel op aanspreken.

Even terug naar wat u in het begin zei, over dat proactieve van de AFM. Is dat iets wat u erin heeft gebracht of zat dat al in de cultuur toen u hier aantrad?

Het is niet mijn vondst. De AFM heeft zich in zijn tienjarig bestaan die kant op ontwikkeld. Het is de opvolger van de oude Stichting Toezicht Effectenverkeer, de beurstoezichthouder. Dat was ouwe-jongens-krentenbrood. Dat is geprofessionaliseerd, in een zelfstandig bestuursorgaan ondergebracht, met een duidelijke rolverdeling ten opzichte van DNB. Die bleef toezicht houden op de soliditeit en de AFM ging toezicht houden op het gedrag – iets wat vroeger niet gebeurde. Zo is er een toezichthouder ontstaan die in zijn genen heeft dat hij niet alleen de wet moet handhaven, maar die ook een missie heeft. Wij hebben bij te dragen aan het verbeteren van de financiële sector. Dat zit van binnen, bij de mensen die hier werken.

Vinden de financiële instellingen het toch niet heel druk worden, al die regels en al dat toezicht?

Ik denk dat de AFM en DNB allebei voor de volle honderd procent worden geaccepteerd, ieder in zijn eigen rol. Dat de sector zucht over toenemende regeldruk kan ik me ondertussen wel voorstellen. De instellingen krijgen in reactie op de crisis veel voor hun kiezen. Maar er is veel meer dat hen parten speelt dan het toezicht. Je moet ook de proporties niet uit het oog verliezen. Wij zijn met vijfhonderd man, in een sector waar vele tienduizenden mensen werkzaam zijn. Het is ook weer niet zo dat iedere beleggingsinstelling, verzekeraar of tussenpersoon in Nederland door ons wordt platgelopen.

‘Een rijksinspectie blijft toch altijd onderdeel van het departement’

Voordat u bestuursvoorzitter werd van de AFM bent u secretaris-generaal geweest van twee verschillende ministeries. Hoe kijkt u van daaruit aan tegen de verhouding tussen toezichthouder en departement?

Als voorzitter van een zelfstandig bestuursorgaan heb ik waarschijnlijk meer vrijheid dan een inspecteur-generaal. Een rijksinspectie mag dan wel relatief onafhankelijk heten, maar blijft toch altijd onderdeel van het departement. Iedere inspecteur-generaal moet telkens opnieuw op zoek naar een relatie met de minister die recht doet aan die onafhankelijke positie. De minister zal daar de politieke verantwoordelijkheid voor nemen, zal afhankelijk van zijn karakter en hoe hij ertegenover staat misschien zelf met bevindingen naar buiten willen, maar moet daarbij ontzettend oppassen dat hij degene die daar direct verantwoordelijk voor is niet als een marionet achter zich aansleept. De inspecteur-generaal hoort een eigenstandige verantwoordelijkheid te hebben en moet ook tegen de minister kunnen zeggen dat er iets niet deugt. Dat vraagt een hele goede verstandhouding. De rol van de secretaris-generaal daarin is een heel specifieke: die moet die verhouding goed houden. Niet op de stoel gaan zitten van de een of van de ander, maar zorgen dat ze een evenwicht vinden. Mensen zijn allemaal verschillend, dus dat zal iedere keer wat anders vragen, maar dat is de essentie. Er zijn veel goede redenen om een inspectie flink in gesprek te houden met het beleid. Er moet geen wereld van afstand ontstaan tussen die twee domeinen. Tegelijkertijd moet de inspecteur-generaal zijn eigen verantwoordelijkheid en zijn eigen rol zien te houden. Dat impliceert – meer dan je vaak ziet gebeuren – dat die inspecteur-generaal ook zelfstandig naar buiten moet kunnen treden. Als je

‘Hier zit een toezichthouder, geen manager’

dingen tegenkomt waarvan je vindt dat je het publiek ervoor moet waarschuwen – dat moet goed worden begeleid in de relatie met de minister – dan moet je dat wel gewoon doen.

Het valt me op dat u eerst zegt dat die toezichthouders daar zelf mee naar buiten kunnen treden, en dan pas dat dat goed moet worden begeleid.

Het hangt een beetje af van de inspectie waar je het concreet over hebt. Als het vooral gaat om toezicht op administratieve relaties, zoals in het toezicht op de uitvoering van de sociale verzekeringen, dan is dat niet een thema waar je vlog mee het balkon op stapt. Als je vindt dat er wat aan de hand is bij het UWV, dan hoor je daar te wezen of bij de minister. Dat is wat anders dan wanneer de Arbeidsinspectie constateert dat er in de bouw dingen gebeuren die niet door de beugel kunnen en die gevaarlijk zijn voor werknemers en burgers. Dan moet je daar gewoon meteen voor waarschuwen. Dat is dan je opdracht, punt.

Iets heel anders. Welke rol speelt de inhoud in het werk van de hoogste leidinggevende aan het toezicht, in relatie tot het werkveld?

Wij zijn een toezichthouder, dus zit hier een toezichthouder en geen manager. Daar begint het mee, daarom ben ik op de wereld. En dat er vervolgens gemanaged moet worden: allicht. Ik vind ook dat je als eis moet stellen aan mensen op dit soort posities dat ze de drive hebben en de inhoudelijke betrokkenheid die het vak vraagt. Ik kan me niet voorstellen hoe ik anders zou kunnen functioneren. Als ik een zware inhoudelijke discussie zou moeten delegeren aan mijn professionals, dan zou ik dat gênant

vinden. Zo zag ik het ook toen ik secretaris-generaal was. Die functie hangt meer naar de organisatiekant dan naar het werkveld, maar uiteindelijk gaat het wel over de inhoud van waar dat ministerie mee bezig is. Het is jouw taak om de goede mensen in stelling te brengen met wie je daar effectief in kunt zijn. Dat vraagt ook van een secretaris-generaal een inhoudelijke oriëntatie en in mijn huidige functie geldt dat des te meer.

Speelt u als bestuursvoorzitter ook een rol bij de ontwikkeling van de aard en wijze van toezicht houden?

Zeker. Het is niet zo dat wij hier een topzware organisatie hebben. Wij proberen veel verantwoordelijkheden laag in de organisatie te houden. Niet alleen de inhoudelijke beoordeling van alle incidenten die voorbijkomen, maar ook het nadenken over de vraag hoe je effectief toezicht houdt. Wij volgen nadrukkelijk een risicogeoriënteerde benadering. Dat gebeurt op een professionele manier. Er wordt goed nagedacht over waar in de markt de echte risico's zitten en hoe wij daarmee omgaan. Wij vragen ons voortdurend af of er misschien nog meer dingen aan de hand kunnen zijn die wij niet meteen op de radar krijgen. Dat zijn interprofessionele gesprekken over waar je op uit bent als toezichthouder en waar je op focust. Hebben wij een duidelijk beeld van waar wij heen willen? En als wij er over een jaar opnieuw naar kijken, kunnen wij dan onder woorden brengen of en hoe ons optreden effectief is geweest? Onze begroting is een weerspiegeling van waar wij risico's zien en wat wij daaraan doen. Dat moet ook wel, want het veld waar wij toezicht op houden is veel te groot om het in de volle breedte intensief in de gaten te kunnen houden. Hoe je dat dan wel doet, daar zijn wij door-

‘Veel van onze mensen komen uit de sector zelf’

lopend mee bezig. Recent hebben wij een aantal psychologen in huis gehaald om te praten over hoe je nou als toezichthouder gedrag beïnvloedt. Waarmee doe je dat effectief: met eisen stellen, met boetes uitdelen, met een ‘goed gesprek’? En wanneer doe je dat?

Is dat een discussie die u persoonlijk entameert?

Ja, maar zulke dingen gaan hier altijd zowel top-down als bottom-up. Het gebeurt binnen de organisatie als geheel. En op een gegeven moment geef je er als bestuur een klap op: “Nu gaan wij het zo doen!” Net zoals we proberen om strategie onderdeel te maken van het denken van de mensen zelf. Als je hier als toezichthouder werkt in een bepaalde sector, dan praat je ook elk jaar mee over welke vraagstukken er liggen, waar wij ons op focussen, hoe wij dat effectief doen, en hoe wij dat achteraf kunnen verantwoorden.

Als ik u zo hoor klinkt de AFM als een hele professionele organisatie, met heel hoogopgeleide, ambitieuze jonge mensen die graag een punt willen maken, en waar u als hoogste leidinggevende politiek inzicht aan toevoegt en de nodige wijsheid. Formuleer ik het dan goed?

Zo is het precies. En wat je er dan nog aan toe kunt voegen: heel veel van onze mensen komen uit de sector zelf. Je zult hier weinig mensen treffen met een louter ambtelijke achtergrond. Toen ik hier binnenkwam, merkte ik dat ik een van de weinigen was die weleens vroeg: “Hebben jullie ook in de gaten hoe rond het Binnenhof de hazen lopen?” Dat was nieuw, voor een aantal mensen. Je zit hier ook in Amsterdam, niet in Den Haag. Dit is een

andere habitat. Wat in Den Haag gebeurt, staat hier toch minder op het netvlies. Hoe entameer je daar discussies, hoe en op welk moment leg je weer terug waar wij tegen oplopen en waar het beleid misschien wel wat mee moet? En ook: wanneer is dat minder effectief? Ik heb daar vijftien jaar ervaring mee en dat neem ik mee naar deze functie.

Met betrekking tot de rijksinspecties wordt wel gesproken over de noodzaak van meer onderlinge samenwerking en zelfs van schaalvergroting door inspecties samen te voegen. Heeft u daar ook mee te maken, en uw collega's bij andere autoriteiten?

Wij zijn tot nu toe niet geconfronteerd met gedachten in die richting. Wat dat betreft is de financiële wereld toch ook een heel specifieke. Uiteraard proberen wij goed samen te werken met de andere autoriteiten. In de reële economie kom je elkaar immers tegen. Het accent ligt hier echter op de relatie met De Nederlandsche Bank. De AFM en DNB moeten elkaar liefst naadloos weten te vinden, daar is iedereen het over eens. Maar over de vraag of je die twee zou moeten samenvoegen is geen discussie. In 2002 is vastgesteld dat er goede redenen zijn voor apart gedragstoezicht en apart prudentieel toezicht, en ik denk dat het voorlopig nog steeds goed is om dat zo te organiseren. Maar over tien, vijftien jaar kan dat anders zijn.

Als er een Europees banktoezicht komt, komt er dan ook een Europese AFM?

Nee, dat zit niet in de huidige planning. De bedoeling is om dat Europese toezicht te beperken tot het prudentiële. De soliditeit is het meest urgente probleem van de banken. We willen voor-

komen dat individuele banken omvallen en een spoor van vernieling door Europa trekken. Dat stelt eisen aan het toezicht, en dat wordt nu opgepakt. Ik blijf daarbij wel benadrukken dat toezicht op het gedrag er evengoed toe doet, omdat bijvoorbeeld het op de markt brengen van slechte producten ook prudentiële consequenties heeft. Als woekerpólissen tot massale claims leiden op een verzekeraar, komt wel diens continuïteit in het geding. Maar het denken over verdienmodellen van banken en verzekeraars heeft in Europa niet de meeste aandacht. Daar zijn wij in Nederland verder mee dan in Frankfurt. Ik bepleit daarom zelf dat wij op weg gaan naar een model waarin ook het gedragstoezicht Europeeser wordt, misschien zelfs wel uitsluitend Europees. De gedragseisen die wij binnen Europa stellen aan banken lopen nu nog heel erg uiteen. Dat staat nog in de kinderschoenen.

Dr. R. Gerritse

- 1952 geboren in Jutphaas
- 1977 doctoraalexamen Economie, Vrije Universiteit, Amsterdam
- 1977 - 1990 diverse functies in onderzoek en beleid, o.a. bij de parlementaire enquêtecommissie RSV (1983-1984)
- 1990 - 1996 algemeen secretaris Sociaal-Economische Raad
- 1996 - 2003 secretaris-generaal ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- 2003 - 2011 secretaris-generaal ministerie van Financiën, vanaf 2008 tevens thesaurier-generaal
- 2011 benoeming als bestuursvoorzitter Autoriteit Financiële Markten

Autoriteit Financiële Markten

De Autoriteit Financiële Markten (AFM) houdt toezicht op het gedrag van de financiële markten (sparen, beleggen, verzekeren en lenen). De autoriteit is onafhankelijk in haar oordeelsvorming. Het ministerie van Financiën is politiek verantwoordelijk. Het benoemt de leden van het bestuur en van de Raad van Toezicht, en stelt de begroting vast. De kosten van het toezicht worden mede gedragen door de ondernemingen waarop de Autoriteit Financiële Markten toezicht houdt.

A professional portrait of Harry Paul, a middle-aged man with short grey hair and glasses, wearing a dark suit, white shirt, and blue patterned tie. He is sitting at a desk in an office, with his right hand in his pocket. The background includes a framed picture of a landscape with a window, a computer monitor, and a desk with a smartphone and a power supply unit.

Harry Paul

Voormalig
inspecteur-generaal
VROM-Inspectie

De ruimte om naar bevind van zaken te handelen

Na de fusie van de VROM-Inspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat bent u geen inspecteur-generaal Leefomgeving en Transport geworden, maar via ABD TOP Consultants interim-voorzitter van het COA. Was u het toezicht beu?

Er waren twee mensen die voor die functie in aanmerking kwamen, Jenny Thunnissen en ik. Zij zat er korter dan ik, maar ik kon een andere baan krijgen. Toen heb ik gezegd: “Dan ga ik.”

U bent in het toezicht gaan werken nadat u carrière had gemaakt in het beleid. Wat was destijds uw drijfveer om die stap te maken?

Ik heb mijn opleiding gedaan in Wageningen. Daarna heb ik acht jaar onderzoek gedaan. Via een management-development-programma ben ik overgestapt naar het beleidsdepartement van

wat toen het ministerie van Landbouw en Visserij heette. In die tijd was onderzoek nog een vol onderdeel daarvan. De tijd bracht met zich mee dat ik daar veel met crises te maken heb gehad: mond-en-klauwzeer, de vogelgriep en een aantal incidenten op het gebied van voedselveiligheid. In mijn werk had ik veel contacten, zowel met de uitvoering als met de Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees, die later is opgegaan in de Voedsel en Waren Autoriteit. Bij mijn vervolgstap speelde de overweging dat het goed was om na onderzoek en beleid ook een tijd in de uitvoering te werken of in het toezicht. Ik heb mij toen op verschillende mogelijkheden georiënteerd en ben uiteindelijk plaatsvervangend inspecteur-generaal geworden van de VROM-Inspectie, en later inspecteur-generaal. Het domein van de leefomgeving en de wat zwakkere kant van de samenleving trekken mij heel sterk. Ik had al veel met milieu gedaan, binnen het ministerie was ik ook hoofd van de afdeling Milieu geweest, en de inspectie leek mij mooi. Kortom: dat ik bij het toezicht uitkwam was dus een combinatie van mijn wens om door te ontwikkelen en mijn loopbaan te verbreden buiten het beleid, maar met dit onderwerp.

U bent in uw tijd als inspecteur-generaal ook een aantal jaren voorzitter geweest van de Inspectieraad. Dat geeft een brede blik. Wat vindt u kenmerkend voor die tijd, als u daarop terugkijkt?

Die tijd kenmerkte zich door een sterke nadruk op de reductie van de administratieve lasten. Niet de aard en de kwaliteit van het toezicht stonden centraal, maar de vraag: “Hoe kunnen we minder last hebben van het toezicht?” De toezeggingen die wat dat

‘Toezicht en toezichthouders moeten serieus worden genomen’

betreft in het kader van de uitvoering van het regeerakkoord waren gedaan, vond ik te heftig. De kwaliteit van het toezicht kwam daardoor onder druk te staan. Ik zat toen ook in de Commissie Regeldruk Bedrijfsleven, onder voorzitterschap van Bernard Wientjes. Door open en eerlijk te praten over het nut van toezicht kreeg ik daar wel begrip voor bij mijn gesprekspartners, maar er was een sterke lobby vanuit het ministerie van Economische Zaken en VNO-NCW om vooral voor de reductie van de lasten te gaan. Op basis van een kamermotie vielen woorden als ‘inspectie-vakantie’ en dat soort narigheid. Daar haal je het toezicht mee omlaag, vind ik. Toezicht en toezichthouders moeten serieus worden genomen, en niet worden neergezet als: “We hebben last van jou.” Er was in feite al afgesproken dat het minder kon. Ik ben zelf naar de heer Wientjes gestapt om te zeggen hoe ik erin stond. Dat accepteerde hij volledig. Het bedrijfsleven heeft ook baat bij goed toezicht. Als bedrijven worden geconfronteerd met drie, vier inspecties die vlak na elkaar langskomen of als er geen uitwisseling van gegevens plaatsvindt of als mensen niet capabel zijn – dan heb je als toezichthouder een kwaliteitsprobleem. Dan moet daar professionalisering op plaatsvinden, daar ben ik het meteen mee eens. Vanwege het belang van toezicht.

Er werd ook aangedrongen op de vorming van één rijksinspectie, met alle gelijksoortige toezichthouders bij elkaar. Vroeger viel binnen ieder departement het toezicht veelal rechtstreeks onder het beleid. Geleidelijk aan zijn daar verschillen in ontstaan. Meer of minder zelfstandig, meer of minder op afstand, de inspecteur-generaal wel of niet lid van de bestuursraad, rechtstreeks rapporterend aan de Kamer of via de minister. Daarvan heb ik gezegd:

“Breng daar nou eerst eens lijn in. Ga niet meteen alles op een hoop gooien in één organisatie. De Inspectie van het Onderwijs is wat anders dan de Inspectie voor de Gezondheidszorg. Maar streef wel naar uniformering en naar kwaliteitsverbetering.” Ieder departement ging daar weer anders mee om. Ik vind bijvoorbeeld dat Landbouw, ook vanuit de historie en de crises, wel erg dicht op de Voedsel en Waren Autoriteit zat. Terwijl het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport daar ten opzichte van diezelfde VWA veel ruimer mee omging. Dat waren twee opdrachtgevers met twee culturen. En ook: twee takenpakketten, twee bloedgroepen. Daar zou ik nog wel een taak zien, om dat meer te uniformeren.

Wat zou u dan precies willen uniformeren, over de grenzen van die inspecties heen?

Bijvoorbeeld de zelfstandigheid, de eigenstandigheid, de lijnen richting de minister. Neem de VROM-Inspectie. In principe ging ik als er iets was naar de betreffende directeur-generaal. Vond ik daar geen gehoor, dan ging ik naar de minister. Soms vond een directeur-generaal dat niet leuk. Ik heb weleens bij een overleg gezeten over de vergunningverlening aan Hoogovens, waar de hoofddirectie vanwege de slechte economische situatie niet wilde investeren in wettelijk voorgeschreven milieumaatregelen. Daar waren ze eerst mee naar de directeur-generaal bij Economische Zaken gegaan. Vervolgens wilden ze een gesprek met mijn secretaris-generaal bij VROM. Ik werd daarbij uitgenodigd. Van tevoren heb ik tegen mijn secretaris-generaal, met wie ik in de bestuursraad zat, gezegd: “Weet wel dat ik me niet gebonden voel aan afspraken die jij met hen maakt. Als jij een deal sluit,

ben ik als inspecteur-generaal daar in principe niet aan gehouden. Ik ben en blijf onafhankelijk toezichthouder.” Uiteindelijk hebben we een compromis gevonden. Hoogovens moest de maatregelen wel nemen maar mocht dat wat later doen. Door de economische situatie was de productie toch zo ver afgenomen dat er al een reductie van de uitstoot was. Dus daar zat een redelijkheid in. Maar ten principale moet je wel je punt maken. Ik ga ervan uit dat een inspecteur-generaal valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid. In zijn oordeelsvorming is hij onafhankelijk, en in zijn eventueel op te leggen maatregelen ook. De minister kan daarin interveniëren, maar dan leg ik schriftelijk vast wat mijn oordeel is. En als de minister dan zegt: “Dat mag je niet doen”, dan is het aan mij om te wegen of ik daarin meega of dat ik het zo zwaar vind dat ik aftreed.

Kunt u een voorbeeld uit de praktijk geven, hoe er spanning kan ontstaan tussen een minister en een inspecteur-generaal, en hoe die spanning dan vervolgens wordt opgelost?

Ik denk dan aan een casus die speelde bij de kernreactor in Petten. Daar bleek tijdens een onderhoudsstop dat er een scheurtje zat in de mantel van de koeling. De vraag was of de centrale na het onderhoud weer mocht starten. Ik heb dat toen laten onderzoeken door de Kernfysische Dienst, een onderdeel van de VROM-Inspectie. Hun oordeel luidde dat de centrale veilig was, maar dat hij wel binnen afzienbare tijd moest worden gerepareerd. De reguliere vergunning stond opstarten niet toe, maar er kon wel een gedoogvergunning worden afgegeven. Vanwege de maatschappelijke behoefte aan medische isotopen was lange sluiting maatschappelijk namelijk niet wenselijk. Maar de veiligheid

moest natuurlijk wel worden gegarandeerd. Toen heb ik een second opinion laten doen door een Duitse toezichhoudende organisatie, en die kwam tot dezelfde conclusie. De minister wilde daar om politieke redenen niet in meegaan, en verlangde een derde onderzoek. Met name om tijd te winnen. Met het oog op de integriteit van mijn dienst vond ik dat onwenselijk: het zou de schijn wekken dat de eerste twee onderzoeken geen afdoende antwoord gaven. Ik kon de minister wel een alternatief bieden: een gedoogde openstelling onder monitoring van het Internationaal Atoomenergieagentschap (IAEA). Na een indringend gesprek met de secretaris-generaal en mij en na overleg in de ministerraad heeft de minister die suggestie uiteindelijk overgenomen. Het IAEA is langs geweest tijdens de start, heeft alle stukken bekeken – ook van de twee voorgaande inspecties – en heeft gezegd: “De centrale is veilig, hij mag open, maar hij moet wel binnen een jaar worden gerepareerd.” Later hebben wij nog een brief van het IAEA gekregen, waarin ze hun waardering uitspraken voor de Nederlandse aanpak. Ze noemden het “een schoolvoorbeeld van de balans tussen nucleaire veiligheid en maatschappelijke verantwoordelijkheid.” Die brief heb ik aan de minister gegeven.

Ziet u eigenlijk een eigen verantwoordelijkheid voor een inspecteur-generaal in relatie tot de Tweede Kamer?

Het contact met de Tweede Kamer verliep altijd via het departement. Plannen en rapportages die naar de Kamer moesten, werden aangeboden door de minister, en dan zat er een beleidsreactie bij.

Dat was in die tijd en in die situatie ook de juiste verhouding, ook als het ging om beleid en toezicht?

Ja, zeker. Het enige wat ik wel bijzonder vond, was de opstelling als er over een inspectierapport een algemeen overleg was met de Kamer. Ik werd dan geacht naast de minister te zitten, ook als de vraag aan de orde was wat de minister met onze bevindingen ging doen. Dat wilde ik op een gegeven moment niet meer. Als het gaat om een toelichting op de inhoud van mijn rapport, dan wil ik daar best zitten en antwoord geven. Maar als het gaat om het beleid, dan moet de directeur-generaal daar zitten. Ik was daar vrij strikt in, en ik vond VROM wat dat betreft een rommeltje. Eigenlijk was het daar zo dat het beleid zich bezighield met de toekomst en de inspectie met heden en verleden. Die moest daar zelf maar verantwoording over afleggen in de Kamer, met de minister. Bij beleid was er ook geen affiniteit met het toezicht. Mijn visie was om dichter naar het beleid toe te kruipen, maar wel met een onafhankelijke rol. Dat vindt mijn inspectie heel gek, want daar was men juist gewend om met de minister naar de Kamer te gaan: “We hebben een AO Handhaving” – reuze gewichtig! Maar ik vond dat helemaal fout, en zei: “Dat is niet goed voor onze positie. Dan zijn wij aan het onderhandelen, en daar zijn wij niet voor.”

Op een gegeven moment ben ik ook in de bestuursraad van het ministerie terechtgekomen. Mijn voorganger Gerard Wolters had daar ook in gezeten, maar ik eerst niet. De vraag of dat moest kwam aan de orde tijdens de reorganisatie – toen ook het gebied wonen binnenkwam – en die werd toen positief beantwoord. Daar heb ik ook steeds gezegd: “Prima, maar wel met een onafhankelijke positie.” Ik voelde me medeverantwoordelijk

voor besluiten, zeker als het ging om interne organisatorische zaken, maar als het over beleid ging was het een beleidsbesluit. Dus ik heb wel een robbertje moeten vechten voor de positie van het toezicht binnen VROM.

Wie zijn in zo'n situatie de bondgenoten van de inspecteur-generaal?

Bondgenoten had ik nauwelijks. Beleid voelde zich veruit dominant. Maar daarmee wil niet gezegd zijn dat ik het niet naar mijn zin heb gehad bij VROM.

Tot dusverre hebben we het vooral gehad over de inspecteur-generaal en zijn relaties in het Haagse. Moet de inspecteur-generaal daarnaast ook een publieke figuur zijn die in de samenleving wordt gekend?

Je moet het niet te vaak doen, maar als het nodig is moet je er wel staan. Als je dat uit opportunistische overwegingen doet kan het spanningen opleveren binnen je departement, zowel ambtelijk als politiek. Maar als er bijvoorbeeld een groot incident is en er moet naar de samenleving toe vertrouwenwekkend worden opgetreden, dan kan het soms zelfs beter zijn dat de inspecteur-generaal het doet dan de minister. Een inspectie is er niet alleen voor de resultaten, maar ook voor het vertrouwen. Neem de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit; daar hoort de samenleving vertrouwen in te hebben dat die de veiligheid van het voedsel bewaakt. Ook al is degene die de activiteiten uitvoert zelf verantwoordelijk – dat wordt nog weleens vergeten – de systeemverantwoordelijkheid ligt bij de overheid, en daar vertrouwen in

‘Je moet een beetje lef hebben in deze functie’

uitstralen vind ik horen bij de taken van de toezichthouder. Dat je dan af en toe zichtbaar bent, vind ik wel belangrijk.

Jaap Uijlenbroek, toen algemeen directeur van de Arbeidsinspectie, kondigde ieder jaar in zijn jaarplan en in zijn nieuwjaarstoespraak aan waar hij komend jaar het accent op ging leggen. Dat komt dan in de krant, met je naam erbij, en dat geeft al iets van: “Let op!” Als er iets naar buiten komt, dan is het goed dat je als inspecteur-generaal geen totaal onbekende Nederlander bent. Daarom zorgde ik ook altijd dat ik op zijn minst de hoofdrolspelers van de brancheorganisaties persoonlijk kende. Je hebt hen nodig, als inspectie. Zeker bij grote incidenten. Toezicht houden kun je niet alleen. Dat moet per definitie in samenspel met de samenleving. Dus je moet een netwerk hebben. Resultaat daarvan was dat mijn relatie met de sector goed bleef. Doordat je met open vizier strijdt, laat zien wat je wilt bereiken en waar je tegen oploopt, zelfs met welke dilemma’s je zit, en doordat ze weten dat je kunt en wilt doorpakken als het nodig is.

Kunt u een voorbeeld uit de praktijk geven, van dat doorpakken?

Je moet een beetje lef hebben, in deze functie. Zo heb ik veel gedaan aan illegaal vuurwerk. Op een gegeven moment kreeg ik signalen dat er via een grote reder twee containers met illegaal vuurwerk bestemd voor Nederland aan zouden komen in Antwerpen. Wij mochten bij het onderzoek door de douane zijn, op de terminal. Die twee containers moesten worden opengemaakt en er bleken 36.000 lawinepijlen in te zitten, elk even krachtig als een handgranaat maar verpakt als gewoon vuurwerk. “Allez,” zei een Belgische beambte in de haven, “als dit klapt dan hebben we hier een hele grote parking.” Probleem was dat hij het

niet kon opslaan. Om ervan af te zijn overwoog hij de lading vrij te geven. Toen hebben wij een vrachtwagen gecharterd en zijn we er onder politiebegeleiding mee naar de Maasvlakte gereden om het vervolgens in Duitsland te laten vernietigen. Of dat nou mocht of niet: ik wilde die pijlen niet in de handel hebben. Zo heb ik ook weleens een hele tanker met olie laten afkeuren. Meteen stonden er meerdere advocaten van een gerenommeerd kantoor op de stoep. Dan moet je je niet van de wijs laten brengen. Ik had een afspraak met Financiën dat schadeclaims geen belemmering mochten zijn voor mijn toezicht. Bij die tanker ging het om een bedrag dat kon oplopen tot 60 miljoen euro. Die zaak hebben we gewonnen. Er wordt wel druk op je uitgeoefend. Toen we Thermfoss wilden aanpakken vanuit de Inspectie, ontstond er een discussie met de commissaris van de Koningin in Zeeland, waarin ook gesproken werd over de rol van Thermfoss als werkgever en over mogelijke schadeclaims. Dat is prima, maar ik heb als inspecteur-generaal de verantwoordelijkheid dat de milieuregeling uiteindelijke wel wordt gehandhaafd. Zo heb ik er altijd in gestaan.

Een inspecteur-generaal die zijn taak zo opvat, moet wel tegen stress kunnen.

Als je maar zorgt dat je omgeving je dekt. Vooral je eigen minister en het ministerie van Financiën. Op een gegeven moment wilde ik een schadepotje hebben. Want af en toe verloren we ook zaken en dan moesten we een paar ton betalen. Zo'n potje, daar wilde Financiën niet aan want dan zou ik weleens calculerend gedrag kunnen gaan vertonen. Maar ik kreeg wel de afspraak dat ze me

zouden steunen als het nodig was om echt door te pakken. Zoals met die olietanker.

Ik begrijp dat er ook weleens meer is gebeurd dan dat u een paar advocaten op uw dak kreeg: fysieke bedreigingen van medewerkers, af luisterpraktijken, een medewerker die onder bewaking naar het werk moest ... Eist uw functie, als u die zo invult, niet ook veel van u in uw persoonlijke leven?

Het is een kwestie van normbesef. Als iemand bij mij komt dat er iets speelt, en hij heeft zich er echt van overtuigd dat we een zaak hebben, dan moet ik daar wel voor gaan staan. Dan moet ik me niet laten afschrikken. Een held is niet minder bang dan gewone mensen, hij handelt alleen anders. En ik ben geen held, hè. Ik zoek het niet op. Ik ben niet levensmoe. Ik kijk wel hoe ik het zo goed mogelijk oplos. Met die olietanker, toen heb ik de hoofd-directeur van het betreffende bedrijf opgebeld: “Weet wel dat we door gaan pakken.” Mijn mensen vinden dat maar niks, dat moest in het geheim. Maar goed. Ik zei dus dat we dat gingen doen en: “Als het achter de rug is, kom ik een keer bij je op bezoek.” Dat heb ik ook gedaan, toen de rechtszaak voorbij was. Gewoon een kopje koffie drinken samen. Ik zit daar vrij zakelijk in. Mijn rol staat centraal. Niet mijn belang als persoon.

Voor mij is Piet Vanthemsche een groot voorbeeld geweest, de eerste directeur-generaal van de Belgische voedsel- en waren- autoriteit. Hij was kabinetschef van minister Karel Pinxten in de tijd van de dioxinekippen. Die hadden dat spul binnengekregen doordat er afgewerkte olie was gebruikt in het veevoer. Vanthemsche heeft gezegd: “Nu moet het afgelopen zijn, die sector moet hard worden aangepakt.” Dat was politiek niet haalbaar.

‘Als iets fout is,
kan ik mijn mond
niet houden’

Toen heeft hij zijn ontslag ingediend. Niet lang daarna werd de Belgische VWA opgericht en werd hij gevraagd daar leiding aan te geven. Toen had hij een ijzersterke positie. Doordat hij, toen hij nog aan de beleidskant zat, de persoonlijke moed had getoond om af te treden. Dat heb ik altijd een inspirerend voorbeeld gevonden.

Wat kun je nou verliezen? Je kunt je baan kwijtraken. Tja ... Ik woon nu in een mooi vrijstaand huis, ik rijd in een fijne Volvo, maar ik doe het liever met een flatje en een fiets dan dat ik mezelf compromitteer. Ik ben niet gek, maar als ik er vanuit mijn maatschappelijke verantwoordelijkheid – die staat voor mij centraal – en vanuit mijn roloppvatting van overtuigd ben dat iets fout is, dan kan ik niet mijn mond houden.

Ik was eerder bij Jan de Jong, de inspecteur-generaal der Mijnen. Die vertelde hoe belangrijk zijn geloofsovertuiging is voor hoe hij in leven en werk staat. Waar haalt u uw inspiratie vandaan?

Of het helemaal gebaseerd is op het geloof, dat weet ik niet. Maar de waarden in mijn handelen zijn wel gebaseerd op mijn geloofsovertuiging. Ik ben inderdaad ook kerkelijk actief, Jan is katholiek en ik ben protestant, ik stem SGP en doe ook geregeld wat voor de ChristenUnie. Ik begin bij het maatschappelijk belang. We leven in een parlementaire democratie, en daarin hebben we met elkaar dingen afgesproken. Op het moment dat individuen daar onderuit proberen te komen om zichzelf te verrijken, om hun eigen positie te verbeteren op een manier die het maatschappelijk belang schaadt, dan heb ik daar niet zo veel mee. Als mensen slim zijn en handig en zich daardoor ontwikkelen, eventueel via de mazen van het net: prima. Maar je moet wel gerechtigheid

en rechtvaardigheid voor ogen houden. Moet je dan iemand opknopen die het daar niet zo nauw mee neemt? Nee: er hoort ook bij dat iemand die zijn zonden belijdt een nieuwe kans moet krijgen. Maar dan moet hij het verder wel laten. Als hij denkt met krokodillentranen weg te komen en morgen weer vrolijk verder te kunnen gaan, dan is het voor mij afgelopen.

In het toezicht moet je je steeds afvragen als iemand een regel overtreedt: “Is het niet weten, is het niet kunnen, of is het niet willen?” Als je ziet dat iemand in een bedrijf een milieuregel overtreedt, dan kun je meteen het bonnenboekje pakken, maar je kunt ook zeggen: “Joh, dit deugt niet, waarom doe je dat?” Als het een professioneel bedrijf is, met een brancheorganisatie die voorlichting geeft over de regels, en ik weet dat er een mailing is geweest, dan heb ik daar niet zo veel consideratie mee. Maar als het net een nieuwe regel is, waar nog weinig bekendheid aan is gegeven, dan mag je je best afvragen of iemand dat nou echt kon weten. En dan zijn er ook nog de situaties waarin iemand zegt: “Ja, maar als ik het volgens die regels doe dan red ik het niet, dan ga ik failliet.” Dan wordt het al ingewikkelder. Hoeveel tijd geef je dan aan iemand om te herstellen? Dat speelde in het voorbeeld van Hoogovens, en ook bij Thermfoss. Als toezichthouder moet je dan een afweging maken. Niet als iemand moedwillig de regels ontduikt.

Ik zou zeggen: als er geen businesscase te maken is zonder de volksgezondheid in gevaar te brengen, dan heb je pech gehad als ondernemer.

Weet u hoeveel kwik Hoogovens uitstoot? Als het economisch slecht gaat, nemen ze goedkopere ertsen. Die bevatten meer zware metalen, dat geeft meer afval, dat gaat er door de pijp uit en dat slaat allemaal ergens neer. Nu moeten ze doekfilters gaan aanbrennen, die vangen dat grotendeels weg. Dat vergt een investering van tientallen miljoenen. Op een gegeven moment komt er dan bericht uit India, van moedermaatschappij Tata Steel: “Europa is al zo streng, als dit nou ook nog moet dan halen wij onze productie weg uit Nederland.” Dan zeg ik: “Als dat de enige reden is, dan moet u dat vooral doen.” Maar je weet dat Nederland logistiek zo interessant is voor hen, dat ze dat wel uit hun hoofd zullen laten, dat ze die investering dan toch maar plegen om aan de regels te voldoen. Maar goed: ik vind dus wel dat je als toezichthouder persoonlijk, met uiteraard de wettelijke vereisten als uitgangspunt, een basis moet hebben in je eigen normativiteit. Als je alleen maar kijkt wat haalbaar is – beleid is veel politieker dan toezicht, en politiek is de kunst van het haalbare – dan kom je er niet.

Voor de uitvoering van de toezichttaak zijn verschillende werkwijzen te hanteren. Is de inspecteur-generaal een belangrijke persoon in de ontwikkeling van de aard en wijze van toezicht houden?

Zeker, en in aanvulling op die rol: ik denk dat de Inspectieraad daarbij een sterke functie kan vervullen in het leren van elkaar. Maar wat voor werkwijzen je ook ontwikkelt: ik vind dat je als

toezichthouder altijd de ruimte moet hebben om naar bevind van zaken te handelen. Als ik kijk naar de Inspectie voor de Gezondheidszorg, dan zie ik dat die heel sterk inzetten op effect-meting. Kijk je naar de Inspectie Leefomgeving en Transport, dan zit die weer heel erg op de convenanten. Daar kunnen anderen van leren, maar ze moeten ook kritisch blijven meedenken. De werkelijkheid is altijd veel complexer dan dat je die in welk systeem dan ook kunt vangen. En een convenant: je kunt tien convenanten hebben met een groot bedrijf en toch reden hebben om er morgen een inval te doen. Die ruimte moet je behouden.

Maar een convenant hoeft toch geen keurslijf te zijn?

Nee, maar het bloed kruipt waar het niet gaan kan. De neiging is er om te denken: “We hebben dat convenant, dat komt dus wel goed. Daar hoeven we niet meer naar te kijken, we kunnen onze beperkte capaciteit elders inzetten.” Naar aanleiding van die vracht olie die ik toen af heb laten keuren, heb ik me daar eens in verdiept. De uitstoot aan kooldioxide van vrachtschepen is groter dan die van de luchtvaart, wereldwijd. De bagger die wordt verstoekt in schepen valt niet onder de nationale regelgeving. Dat is het putje waar alle resten in worden weggestookt. Nederland is de grootste oliehandelaar en oliemenger ter wereld. Dan denk je: “Misschien is dat een goed onderwerp om eens wat capaciteit op te zetten.” Maar het heeft geen politieke prioriteit, het heeft geen economische prioriteit. Toen ben ik, op basis van het voorval met die afgekeurde lading, gaan praten met Hans Smits van het Havenbedrijf Rotterdam: “Kun jij misschien iets doen, schone schepen korting geven op het havengeld en dat soort dingen?” Dat bleek aan te sluiten bij de aanpak die het havenbedrijf al geko-

zen had. Ik heb verder begrepen dat dit onderwerp inmiddels is opgepakt door de inspecties en de zeehavenpolitie.

Als u met zo'n idee 'de boer op gaat', bent u dan nog toezicht aan het houden of bent u dan de wereld aan het verbeteren?

Dat is toch ook precies de functie van het toezicht? Ik wil de wereld verbeteren, en ik vraag me voortdurend af wat daarvoor het handigste instrument is. Er is een mooi rapport van het RIVM, dat heet *Nuchter omgaan met risico's*. Dat geeft inzicht in de belangrijkste risico's in de samenleving. Dan blijkt dat wij in Nederland onze inspectiecapaciteit niet daar inzetten waar de grootste risico's zitten. Wij besteden heel veel aandacht aan chemische onveiligheid. Maar hoeveel mensen gaan daaraan dood per jaar? Terwijl er in de gezondheidszorg meer dan 1700 vermijdbare doden vallen per jaar, door menselijke fouten. Jan de Jong, de inspecteur-generaal der Mijnen, mag de medische wereld graag aanraden om lessen te trekken uit de ervaringen die in de procesindustrie zijn opgedaan met veiligheid. Ik heb weleens voorgesteld om alle inspecteurs die we in Nederland hebben op een hoop te leggen, om vervolgens met elkaar te bepalen waar de grootste risico's zitten en daar dan de capaciteit aan toe te delen. "Interessant ...", zeggen ze dan. Dat viel dus niet helemaal goed. De hele Inspectie Jeugdzorg op rijksniveau, dat is zo'n 50 fte. Terwijl: hoeveel kinderen worden er mishandeld, hoeveel worden er vermoord? Dus als je het hebt over maatschappelijk rendement, dan zou ik de inspecties nog weleens tegen het licht willen houden.

‘Je zou de capaciteit binnen het toezicht moeten herverdelen’

Waarom vindt u geen gehoor met dat pleidooi om de voor het toezicht beschikbare capaciteit te herverdelen?

Omdat er een groot belang zit vanuit de departementen. De politiek heeft de toezichthouder ingebed in zijn eigen beleidsterrein. De omvang van een inspectie is grotendeels historisch bepaald. Ik heb weleens gezegd: “Bij een formatie zou je ook de capaciteit binnen het toezicht moeten herverdelen naar rato van de maatschappelijke prioriteit en het maatschappelijk rendement.” Sommige dingen moet je zelf doen, andere dingen moet je door anderen laten doen. De overheid hoeft niet alles zelf te doen. Je kunt ook slim gebruikmaken van ontwikkelingen.

U werkt nu niet meer bij een toezichthouder, u geeft nu leiding aan een organisatie waar toezicht op gehouden wordt. Hoe ervaart u dat?

Wij bij het Centraal Orgaan opvang asielzoekers nemen onze toezichthouders uitermate serieus. Dat ben ik aan hen verplicht. We hebben in 2011 een reprimande gekregen van de Arbeidsinspectie, dat onze spreekkamers niet veilig waren voor het personeel. Agressieve cliënten konden als ze dat wilden met meubilair gooien. Daar hebben we meteen wat aan gedaan. We hebben ook vrij veel contact met de Inspectie voor de Gezondheidszorg, naar aanleiding van het overlijden van een zwangere vrouw die niet snel genoeg hulp had gekregen. Ook met de Inspectie Jeugdzorg. En brandveiligheid is uiteraard een belangrijk aandachtspunt. Ik zorg er wel voor dat al die dingen goed worden opgepakt. Ik draag het toezicht een buitengewoon warm hart toe. Vandaar dat ik ook niet uitsluit dat ik er ooit nog naar terugkeer.

Dr. ir. H. Paul MPA

- 1961 geboren in Zoetermeer
- 1985 doctoraalexamen Plantenziektkunde, Landbouwniversiteit Wageningen
- 1985 aanstelling als onderzoeker bij het ministerie van Landbouw en Visserij, later in beleidsfuncties o.a. bij de Directie Voedselkwaliteit en Diergezondheid
- 1999 opleiding Master of Public Administration
- 2006 benoeming als plaatsvervangend inspecteur-generaal VROM-Inspectie
- 2008 benoeming als inspecteur-generaal VROM-Inspectie
- 2011 interim-manager bij ABD Top Consult, van daaruit voorzitter Centraal Orgaan opvang asielzoekers (oktober 2011 - oktober 2012); thans andere opdrachten, o.a. bij het ministerie van Defensie

VROM-Inspectie

De VROM-Inspectie is per 1 januari 2012 gefuseerd met de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) tot de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). De fusie volgde op de samenvoeging van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en het ministerie van Verkeer en Waterstaat tot het ministerie van Infrastructuur en Milieu. De Inspectie Leefomgeving en Transport is onderdeel van het nieuwe ministerie.



Gerrit van der Wal

Vormalig inspecteur-generaal voor de Gezondheidszorg



Van zorgprofessional tot toezichtprofessional

Werken in het toezicht, was dat voor u persoonlijk een bewuste keuze of kwam dat destijds toevallig op uw pad?

Ik ben opgeleid als huisarts. Normaal blijf je dat tot je pensionering. Om allerlei redenen wilde ik dat niet mijn hele leven blijven doen. Een beetje per ongeluk snel heb ik toen al na tien jaar een functie gekregen als inspecteur. Als je eenmaal zo'n stap hebt genomen van een beroep naar een functie, dan wordt het daarna steeds makkelijker om te switchen. Zo ben ik ook in de wetenschap terechtgekomen en ben ik tien jaar hoogleraar sociale geneeskunde geweest. Dat was ik met heel veel plezier gebleven – als de functie van inspecteur-generaal voor de Gezondheidszorg niet was vrijgekomen. Ik vond inspecteur al mooi, maar dit leek me helemaal geweldig. Het sloot perfect aan bij mijn onderzoek naar kwaliteit van zorg, en ik dacht: “Mijn cv is hier echt geschikt

voor.” Dus toen heb ik een brief geschreven, net zoals nog zo’n tachtig mensen, van binnen en van buiten de overheid. Daarvan zijn er tien op een eerste gesprek geweest, en uiteindelijk ben ik overgebleven.

Zouden er ook zo veel mensen hebben gesolliciteerd toen u met pensioen ging?

Ik heb begrepen dat er nu minder kandidaten waren. Veel mensen zullen zich toch hebben afgevraagd of dit wel het moment was om deze stap te maken. Versta me niet verkeerd: er zijn de afgelopen jaren heel goede dingen gebeurd binnen en met de inspectie. Maar de relatie met de politiek, met het veld, met de media ook – wat er allemaal aan tegenstrijdigs van de inspectie wordt gevraagd, daar heeft niet iedereen zin in. Het is een mooie baan, maar ook een hele moeilijke.

De relatie met de politiek, hoe heeft u die ervaren als inspecteur-generaal?

Ik heb drie ministers meegemaakt. Eerst Hoogervorst, toen Klink en daarna Schippers. Met hun respectieve staatssecretarissen had ik natuurlijk ook contact, maar toch in mindere mate. Met de ministers had ik een onregelmatig regelmatig overleg. Soms moet je elkaar vaker spreken, soms valt er niets te bespreken, soms wordt de minister naar de Kamer geroepen. Maar als er iets belangrijks was, dan konden we elkaar altijd bellen of even sms-en. Uiteraard had ik rechtstreeks toegang tot hen. Afspraak en praktijk was dat ik de minister informeerde als er iets speelde. Het criterium was of er iets in de media speelde of kon gaan

spelen, of het ter sprake kon komen als de minister ergens optrad, of er kamervragen over konden komen.

Maakte u ook deel uit van de bewindspersonenstaf op het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport?

Ja, ik zat in de bewindspersonenstaf en in de bestuursraad. Dan informeer je elkaar wat rustiger, wat structureler ook. Welke rapporten brengen we deze week uit? Speelt er verder nog iets? Komt er iets aan? Hoe zit dat?

Heeft u de minister van VWS ervaren als uw opdrachtgever, als uw baas?

Formeel was de secretaris-generaal mijn ambtelijk leidinggevende en de minister de opdrachtgever. Een beleidsplan of jaarplan bijvoorbeeld stelde ik zelf vast, en de minister keurde het officieel goed. Hoe het ook zij, de minister is eindverantwoordelijk voor de inspectie dus ook voor het doen en laten van de inspecteur-generaal. Het meest pregnant drukt dat zich uit in het feit dat de minister daar kamervragen over kan krijgen en door de Kamer ter verantwoording kan worden geroepen. “Wat doet die inspectie van u, wat doet die inspecteur-generaal?” In die zin was de minister inderdaad mijn baas.

In een van de andere interviews voor dit boek gaf Harry Paul aan dat hij het in zijn tijd als inspecteur-generaal van de VROM-Inspectie helemaal niet prettig vond om zo dicht op de minister te zitten. Hij was er voor het toezicht op de uitvoering, niet voor de ontwikkeling van het beleid, laat staan voor de politieke besluitvorming daarover. Hoe stond u daarin?

Een beetje dubbel, eigenlijk. Aan de ene kant zou je, als de Kamer vragen heeft over wat jij doet, die het liefst zelf beantwoorden.

Was daar ruimte voor, in uw geval?

Niet aan de hand van concrete casuïstiek. Een enkele keer heb ik eens iets toegelicht bij individuele kamerleden. Uiteraard informeerde ik daar dan eerst de minister over. Ook heb ik weleens via de kamercommissie nieuwe kamerleden bijgepraat.

Maar niet het woord gevoerd in een algemeen overleg?

Nee, een algemeen overleg werd altijd gedaan door de minister. Ik heb daar weleens bij gezeten, naast de minister. Dat is een gemengd genoeg. Je moet je plaats kennen: je bent daar de informant en de adviseur van de minister. Die moet voor jou optreden en voor jou opkomen. Wat ik met ‘gemengd’ bedoel, is: de minister bepaalt uiteindelijk toch zelf wat hij of zij zegt, en de Kamer kan wel van alles over jou zeggen en daar mag je dan niets op terugzeggen. Het oordeel van de Kamer moet je altijd respecteren, maar soms vind je het weleens kortzichtig of door andere belangen ingekleurd. Daar heb je dan maar mee te dealen.

Hoe verhielt u zich als inspecteur-generaal tot de andere topambtenaren, de secretaris-generaal en de directeuren-generaal?

Heel goed. Dan hebben we het over de verhouding tussen wat wel wordt genoemd onafhankelijkheid en responsiviteit. Dat is het spanningsveld waarin je opereert. Ik vond dat ik onafhankelijk moest zijn in mijn oordeelsvorming – inclusief het al dan niet interveniëren en zo ja op welke manier. Op papier en eigenlijk ook in de praktijk werd dat altijd wel gerespecteerd. Een enkele keer zelfs gekoesterd. Dat neemt niet weg dat het inspectiewerk een beetje is gaan lijken op voetbal. Als het Nederlands elftal speelt, staan er zestien miljoen coaches langs de kant. Toezicht vond vroeger plaats achter de schermen, het was een *silent service*. Nu is het een *public service*, zeker in de gezondheidszorg die we allemaal zo belangrijk vinden. De inspectie die geacht wordt daar toezicht op te houden, is steeds meer in de schijnwerpers komen te staan. Daar moet je gevoelig voor zijn, daar moet je naar luisteren.

Zo'n ontwikkeling speelt zich af over een langere tijdsperiode. U maakt in uw functie een uitsnede mee van dat proces, u ziet dat gebeuren. Als u zegt: "Daar moet je rekening mee houden", bedoelt u dan dat u dat moet volgen, dat u dat moet zien te begrijpen en dat u daarop in moet spelen? Of bedoelt u dat u daar ook wat van moet vinden, met de mogelijkheid dat u zich ook in dat debat mengt?

In ieder geval het eerste, dat noem ik 'responsiviteit': niet volgen, wel luisteren, omgevingssensitief zijn en anticiperen. Het tweede ligt ingewikkelder. Toen ik nog gewoon inspecteur was, interes-

seerde niemand zich voor ons werk. Dat is totaal veranderd – wat veel voordelen heeft, maar ook nadelen. Maar hoe actief neem je deel aan het debat? Ik was ook Chief Medical Officer. In Engeland is dat een hele zware functie; die maakt beleid, die houdt toezicht, die rapporteert, die neemt stelling – en die mag daar een behoorlijk eigen stempel op drukken. Dat is heel subtiel en dat gaat soms ook fout, als iemand te ver van de politiek af raakt. Bij ons is er weleens een discussie geweest – binnen de inspectie en ook wel daarbuiten – of we dat niet ook in ons land zouden moeten hebben. De hoogste dokter in het land die zegt: “Nu moet iedereen echt ophouden met roken.” Beargumenteerd, op televisie. Ik ben daar zelf altijd terughoudend in geweest. Omdat ik die positie niet had, en ook omdat het niet zo Nederlands is. Wij doen dat zo niet, met een hoogste dokter. Dus moet je daar heel voorzichtig mee zijn.

Een jaar geleden speelden er twee kwesties: de invoering van een eigen bijdrage voor psychiatrische patiënten in de tweede lijn en de afschaffing van de subsidie voor de vertaal- en tolkdiensten. Misschien zijn dat twee aardige voorbeelden om te adstrueren hoe je volgens mij wel met zo’n functie van Chief Medical Officer zou kunnen omgaan. Ik werd er binnen mijn organisatie op aangesproken: “Nu moet je echt je stem verheffen. Dit gaat ten koste van patiënten, van de zwaksten in de samenleving!” Daar heb ik over nagedacht, en ik vroeg me af: “Wie ben ik nou om dat te doen en wat zal het effect van mijn optreden zijn?” Ik deelde de zorg maar uiteindelijk heb ik besloten om het niet te doen, althans niet in de openbaarheid. Omdat ik vond dat ik niet zo’n bijzondere positie had – en als ik die al had, dan zou ik hem heel zuinig moeten gebruiken – dat ik tegen de Tweede Kamer en

tegen mijn eigen minister publiekelijk moest zeggen: “Dit gaat niet goed.” Want op grond waarvan zou ik dat dan zeggen? Op basis van mijn gezag, mijn kennis en verwachtingen voor de toekomst. Ik vond en vind dat je dat als inspecteur-generaal wel kunt doen, maar dan pas op grond van waarnemingen uit inspecties.

En waarnemingen uit inspecties waren er op dat moment nog niet?

Juist, die waren er nog niet. Dus ik heb tegen mijn organisatie gezegd: “Wij kijken het even aan. Als wij ons toezichtplan gaan maken voor volgend jaar, dan doen wij dat op basis van een risico-analyse. Dan kunnen we zeggen: “Dit zou weleens uit de hand kunnen lopen”, en dan gaan we daar onderzoek naar doen. Hebben wij dat onderzoek gedaan en daar komt wat uit, dan moeten we dat zeggen. Ook als het de minister niet bevalt. Dit als voorbeeld van hoe je met die positie van inspecteur-generaal zou kunnen omgaan.

U bent zes jaar inspecteur-generaal geweest. Ziet u belangrijke overeenkomsten en verschillen met andere leidinggevende functies in het openbaar bestuur?

De overeenkomst tussen de functionarissen is dat zij allen de minister zo goed mogelijk adviseren – ook als dat de minister niet welgevallig is. Zij zullen in voorkomende gevallen ook tegen de minister zeggen: “Als u die kant op wilt, weet dan dat de Kamer of de sector daar moeite mee zal hebben.” Maar als de minister volhoudt, zullen zij dit moeten accepteren. Het grote verschil tussen een inspecteur-generaal aan de ene kant en een directeur-generaal of een secretaris-generaal aan de andere kant is dat die

laatste twee veel meer in de dienstverlenende stand staan ten opzichte van de bewindspersoon. De inspecteur-generaal moet een zekere afstand bewaren tot de minister. Daar zit een spanningsveld. Een inspecteur-generaal rapporteert over inspectie-onderzoeken ook zelfstandig en publiekelijk (iets wat ongebruikelijk is voor een secretaris-generaal of directeur-generaal), ook als de minister niet blij is met de bevindingen. Een inspecteur-generaal kan het zich niet permitteren om zich dan te voegen. Een eerlijke directeur-generaal of secretaris-generaal zal ook erkennen dat zij er uiteindelijk toch voor zijn om de minister voor politieke problemen te behoeden.

Vlak na uw aantreden als inspecteur-generaal zei u in een interview met het blad Medisch Contact dat u vaart wilde zetten achter de verdere ontwikkeling van prestatie-indicatoren voor de kwaliteit in de zorg. Wat is uw rol daarbij geweest?

Uw vraag raakt ook aan de kwestie hoe inhoudelijk je bent als leidinggevende en hoe *managerial*. Toen ik aantrad zag ik dat de mensen die aan de prestatie-indicatoren werkten, ondergesneeuwd waren geraakt. Er was natuurlijk ook weerstand tegen in het veld. Ik wilde ervoor zorgen dat het weer serieus werd opgepakt, dat daar weer de goede mensen aan zouden werken, en dat het ook betere indicatoren zouden worden – want dat was wel een zwakte in het geheel. Binnen en buiten de inspectie kreeg je te horen: “Is dit is wel de goede weg, want het is zo moeilijk. Die indicatoren zeggen zo weinig. En als ze al wat zeggen, gaan mensen perversief gedrag vertonen.” Dus ik heb mij ermee bemoeid. Naar buiten toe in strategische zin: “Dit gaan we doen, om die en die reden, er is geen weg terug maar het moet wel beter.” En ver-

volgens heb ik mij er door de jaren heen, als er ingewikkeldheden waren, ook inhoudelijk mee bemoeid. Zoals met de discussie of het nou proces- of uitkomstindicatoren moesten worden. Dan gebruikte ik – het klinkt parmantiger dan ik het bedoel – mijn inhoudelijke kennis en mijn gezag om richting te geven op thema's waarop ik zelf onderzoek had gedaan.

U noemde net het veld, waar weerstand was tegen het introduceren van prestatie-indicatoren. Hoe moeten we ons uw overleg met het veld voorstellen? Had u een vaste afspraak met een vaste groep vertegenwoordigers om op gezette tijden de toestand in de wereld door te nemen, of was het meer ad hoc, als er zich een concrete aanleiding voordeed?

Allebei. Wij hadden zogenaamde bestuurlijke overleggen en die zijn er nog steeds. Een aantal daarvan deed ik zelf, met name als het sectoroverstijgend was of als het hele belangrijke clubs waren. Andere overleggen werden door de hoofdinspecteurs gedaan. Soms hing het ook af van de moeilijkheidsgraad. Het overleg met de ziekenhuizen en de specialisten over het programma voor patiëntveiligheid en over de indicatoren heb ik in het begin zelf geleid. Later is dat weer door de hoofdinspecteur opgepakt. En daarnaast had je natuurlijk incidentele bijeenkomsten. Wij organiseerden bijvoorbeeld zelf elk jaar een congres over patiëntveiligheid waar we partijen bijeenbrachten, niet alleen bestuurders. Wij organiseerden conferenties, zoals die over al dan niet separeren in de psychiatrie. Zulke onderwerpen zetten we daarmee op de agenda, en dan maakten we daar afspraken over met het veld, niet alleen met de bestuurders maar vooral ook met de professionals. Dus het overleg was tweërlei, zowel structureel

als ad hoc. Die benadering van het veld was ook een manier om invulling te geven aan onze wens om actief responsief te zijn. Het is niet productief om vanuit een ivoren toren te zeggen wat er moet gebeuren.

Dus: met de politieke top discussieerde u over de vraag of iets een inspectietaak was of niet, en met het veld over de vraag hoe u die taak invulde en uitvoerde?

Juist. Met de politieke top vooral over de positie en de rol van de inspectie, en met het veld vooral over de inhoud. En met het veld ook nog wel over rol en positie, hoor. Want als men het in het veld het onderling eens is en het wel weet, dan wil men liever dat de inspectie zo ver mogelijk wegblijft.

Dat kan dan toch ook?

Ja, dat kan. Maar als het veld vervolgens niet opschiet, wordt er toch een beroep op ons gedaan. Dan gaat men weer verlangen naar iemand die zegt hoe het moet. Dat is nog best lastig, als je eigenlijk wilt dat de mensen in het veld zelf de norm ontwikkelen en dat zij daarmee een beetje haast maken.

‘Een inspecteur die
geen verstand heeft
van het veld, wordt
een bureaucraat’

De manier waarop de Inspectie voor de Gezondheidszorg zich tot het veld verhoudt, zal mede worden bepaald door het feit dat de inspecteurs grotendeels dezelfde opleiding en dezelfde ervaring hebben als de professionals. Een vergelijkbare verhouding zien we bij de Inspectie van het Onderwijs. Dat is heel anders dan bij een Nederlandse Mededingingsautoriteit, die toezicht houdt door alle sectoren heen en waar vooral juristen werken. Die hebben vaak zelfs nooit in die sectoren gewerkt en voelen zich daar ook niet bij voorbaat verwant mee. Dan gaat het vanzelf minder over de inhoud en meer over de spelregels. Die positie van de Inspectie voor de Gezondheidszorg, heeft u die als een voordeel ervaren of als een nadeel?

Daarmee snijdt u een onderwerp aan waar wij ons de afgelopen jaren indringend mee bezig hebben gehouden: afstand versus nabijheid. Dat is een van de grote dilemma's waar wij mee te maken hebben en waar bij ons ook wetenschappelijk onderzoek naar is gedaan. Afhankelijkheid versus onafhankelijkheid is er ook zo een. Mijn mening is dat een inspecteur die geen verstand heeft van het veld een bureaucraat wordt, iemand die lijstjes afvinkt. Dat gaat niet werken. Als het veld klaagt over te hoge toezichtlasten, dan bedoelen ze niet dat ze te veel tijd of geld kwijt zijn aan de verantwoording, maar dat die toezichthouder geen kennis van zaken heeft. Als het veld het gevoel heeft dat de inspectie naar de goede dingen kijkt en de goede vragen stelt, dat de inspectie met verstand reageert, dan heeft men heus niet het gevoel van het werk te worden gehouden. Dan accepteert men het toezicht en de uitkomsten daarvan. Want daar heeft men zelf baat bij. Men ziet graag dat degenen die het niet goed doen, worden aangepakt.

‘Verdere schaalvergroting zou zich tegen ons keren’

Wie kunnen over het algemeen dat toezicht het beste uitoefenen? Dat zijn in de regel mensen die dat werk zelf hebben gedaan. Daar staat natuurlijk het risico tegenover dat die mensen te veel in hun vorige beroep blijven hangen. Dat was vroeger ook echt wel het geval in onze inspectie. Een van de dingen waar ik aan heb gewerkt, is dat mensen zich van zorgprofessional moesten ontwikkelen tot toezichtprofessional. Dat is een ander vak, waar je ook in opgeleid kunt worden. Dat is niet alleen een kwestie van deskundigheid, maar ook van positionering. Daarom hebben we ook de regel dat je de eerste paar jaar geen toezicht mag houden op het ziekenhuis of verpleeghuis waar je zelf vandaan komt. Dan geef je tegenstrijdige belangen geen kans. Daarom werken wij ook met accounthouders die om de zoveel jaar wisselen, om te voorkomen dat zij worden ingekapseld.

U had het over het risico dat de inspecteur een bureaucraat wordt. Bij de formatie van het eerste kabinet-Rutte werd gesproken over de wenselijkheid van meer samenwerking tussen de verschillende inspecties, met misschien wel één algemene rijksinspectie als einddoel. Hoe staat u daar tegenover?

Verdere organisatorische schaalvergroting lijkt mij niet goed. Dat zou zich tegen ons keren. Dat zie je op allerlei terreinen in de samenleving waar de schaal te groot wordt. Je moet niet te veel diversiteit ineen willen proppen. Je krijgt dan al gauw te grote afstanden binnen de organisatie. Met een leiding die echt niet meer begrijpt wat er in de diverse sectoren gebeurt, en die dat dus gaat managen zonder inhoud. Louter sturen op processen lokt bureaucratie uit. Dat zou in het toezicht niet anders gaan. Ik denk dat de terreinen waar vanwege het Rijk toezicht op wordt gehou-

‘Louter sturen op processen lokt bureaucratie uit’

den te verschillend zijn om dat vanuit een en dezelfde organisatie te laten doen. De mijnbouw is echt iets anders dan de zorg. We zijn van een situatie met vele tientallen inspecties al gegroeid naar een situatie waarin we ruwweg één inspectie hebben per departement. We zijn er wel zo ongeveer. Dan kun je inderdaad het er nog over hebben of je een Kernfysische Dienst niet in dezelfde organisatie moet onderbrengen als het Staatstoezicht op de Mijnen, maar dan heb je het ook wel gehad. De onderwijsinspectie samen met de gezondheidszorginspectie, daar zou ik de toegevoegde waarde niet van inzien.

Terwijl er professioneel toch allerlei interessante raakvlakken zijn tussen die twee.

Als toezichtprofessionals zeker! Maar we hadden het over de organisatie. Als je het over de professie hebt, dan kan er inderdaad wel meer worden samengewerkt. Hoe je het beste toezicht kunt houden, hoe je het beste kunt handhaven, hoe je omgaat met positieve en negatieve prikkels, wanneer je wel ingrijpt en wanneer niet, of de inspectie de normen stelt of het veld. Op dat soort vraagstukken kun je veel van elkaar leren, dat moet je juist niet allemaal op je eigen eilandje willen doen. Ik juich het van harte toe dat daar tegenwoordig zoveel meer aandacht voor is dan vroeger.

Prof. dr. G. van der Wal

- 1947 geboren in IJsselmuiden
1974 artsexamen, Vrije Universiteit, Amsterdam
1975 - 1985 huisarts
1985 - 1996 inspecteur volksgezondheid
1995 - 2006 hoogleraar Sociale geneeskunde, Vrije Universiteit, Amsterdam
2006 - 2012 inspecteur-generaal voor de Gezondheidszorg
-

Inspectie voor de Gezondheidszorg

De Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) bevordert de volksgezondheid door effectieve handhaving van de kwaliteit van zorg, preventie en medische producten. Het toezichtveld bestaat uit ongeveer 40.000 instellingen en bedrijven, waar zo'n 1,3 miljoen personen werken van wie circa 800.000 zorgprofessionals. De inspectie werkt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).



André Kleinmeulman

Voormalig inspecteur-generaal Voedsel en Waren Autoriteit



De waarde van onafhankelijkheid

Werken in het toezicht, was dat voor u destijds een bewuste keuze?

Soms hangt het leven van toeval aan elkaar. Ik ben niet iemand met een zorgvuldig uitgestippelde loopbaan. Ik heb maar tweemaal echt actief gesolliciteerd. Een keer toen ik heel jong was, als onderzoeker bij de planologische dienst van de provincie Friesland. En een keer als inspecteur-generaal. Verder ben ik eigenlijk altijd gevraagd. Ik werkte als directeur van de sectie Bestuursondersteuning bij het ministerie van Landbouw, Natuurbehoud en Visserij en fungeerde tevens als secretaris van de bestuursraad. Als zodanig was ik ook aanwezig bij de agendering van het topmanagement-development. Daar kwam op een gegeven moment de vacature voorbij van directeur van de Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees. De fusie met de Keuringsdienst

van Waren was daar al aan gekoppeld. De nieuwe directeur zou die mee tot stand moeten brengen. Na afloop van een bestuursraad vroeg de secretaris-generaal of ik dat niet wilde doen. Ik moest daar even over nadenken. De dierziektecrises lagen nog vers in het geheugen. Mond-en-klauwzeer, de varkenspest – dat waren traumatische ervaringen geweest, ook voor de dienst die was belast met de ruiming. Maar ze hadden het goed gedaan. En na jaren in het beleid te hebben gewerkt, zowel regionaal als landelijk, trok het me wel om ook eens met de uitvoering bezig te zijn. Daarom heb ik ‘ja’ gezegd.

Zo ben ik in inspectieland terechtgekomen en heb ik samen met de projectdirecteur-generaal en de directeur van de KvW de fusie voorbereid naar de Voedsel en Waren Autoriteit. Toen de projectdirecteur-generaal in september 2004 bekendmaakte dat hij wegging, wist ik dat ik die baan wilde hebben. Ik kende de dienst inmiddels van haver tot gort, ik had een verhaal ontwikkeld over de toekomst van het toezicht – later gepubliceerd als *Handhaven met verstand en gevoel* – en ik wist wat er allemaal nog moest gebeuren om dat verhaal waar te maken. Maar willen en kunnen is één, het moet je vervolgens ook nog worden gegund. Na een positief signaal van de secretaris-generaal heb ik me gemeld voor de selectieprocedure en uiteindelijk heb ik de baan gekregen. Met de titel van inspecteur-generaal, die moest aangeven dat het om een zelfstandig en onafhankelijk opererende inspectie ging.

Die onafhankelijke positie, hoe belangrijk was die voor u?

Het ging me erom dat ik een visie vorm wilde geven. Ik heb daar ook een mooie discussie over gehad in de Inspectieraad. Wat is nou eigenlijk ons vak? Hoe zit het met afhankelijkheid en

onafhankelijkheid? Hoe ga je om met de sturing vanuit het departement? Hoe kom je toch tot een zelfstandig oordeel? Landbouw en de RVV hadden minder de cultuur van een onafhankelijke inspectie dan Volksgezondheid en de KvW. Dat moest samenkomen in de VWA. Ik heb mijn ministers daarin proberen mee te nemen, zodat we een VWA kregen die onafhankelijk was in de uitvoering van haar taken. Niet onafhankelijk in waar de prioriteiten liggen, want dat is een maatschappelijke keuze die de politiek moet maken. En ik heb geprobeerd een betere verbinding te krijgen met de onder toezicht gestelden. Ik noem hen het liefst ‘cliënten’, of het nou caféhouders zijn of veevervoerders. Ik probeer altijd de mens voor ogen te houden, het bedrijf, de instelling. Wij zijn er niet voor onszelf. Wij zijn er voor daar buiten. Je ziet in heel veel organisaties – niet alleen bij de overheid – dat men de verbinding verliest met buiten. Managers uit het bedrijfsleven onderschatten het werk bij de overheid weleens, maar als je dan vertelt welke verantwoordelijkheden je hebt, welke mogelijkheden, welke impact, en in wat voor complexe situaties – dat is meer dan in menig groot bedrijf waar de opdracht toch eigenlijk maar singulier is: winst maken. Dit is veel moeilijker en daarom veel uitdagender.

Kunt u een voorbeeld geven van zo’n uitdaging en hoe u daarmee bent omgegaan?

Toen ik als inspecteur-generaal begon, kreeg ik een kennisgeving interview in NRC Handelsblad. Men vroeg aan mij wat de dingen waren die mij opvielen, wat ik anders zou willen. Ik had mij laten informeren, en op dat moment speelde de discussie over leeftijdsgrenzen bij alcoholverkoop. In de praktijk waren die

lastig te handhaven, vanwege het verschil dat werd gemaakt tussen 16 jaar en 18 jaar. Toen heb ik gezegd: “Dat zou eenduidiger mogen, en strenger. Ik zie dat in andere landen, bijvoorbeeld in de VS, de grens van 21 jaar wordt gehanteerd.” Ik heb nog nooit zo veel hatemails gehad! Ook minister Klink fronste even zijn wenkbrauwen, maar eigenlijk vond hij die uitspraken wel passen bij mijn verantwoordelijkheid als handhaver. Vanuit dat belang van de handhaving had ik het ook beredeneerd. Later is van meer kanten aangedrongen op eenduidige regelgeving, en nu gaan er stemmen op om de grens ook hier hoger te stellen.

Later heb ik ook het rookverbod in de horeca moeten uitvoeren. Dat was de eerste vier maanden een succes: in oktober 2008 hadden we een handhavingsniveau van meer dan 82%. Mijn collega's zeiden dat dat nog nooit was gebeurd, met een nieuwe maatregel. Dus we hadden de boel redelijk onder controle. We wisten dat er een aantal bedrijven zou kunnen sneuvelen – dat was in Engeland ook gebeurd en in Italië – maar als je nieuw beleid niet handhaaft zoals het is, dan gaat het niet goed. Maar toen de protesten aanzwollen moest er onderzoek komen: of het niet met afzuiginstallaties kon, of bedrijfjes van minder dan 75 vierkante meter niet uitgezonderd konden worden en zaken waar alleen de eigenaar in werkte en geen personeel. Opnieuw vanuit de handhaafbaarheid heb ik daar argumenten tegen ingebracht. Eerst waren er maar vierduizend cafés waar nog werd gerookt, en nu fors meer.

Na vijf jaar inspecteur-generaal te zijn geweest bent u nu plaatsvervangend secretaris-generaal. Hoe verhouden die functies zich tot elkaar, in het overheidsmanagement?

Als je leidinggeeft aan toezicht, dan zit je helemaal in de front-office van de overheid. Je raakt burgers en bedrijven direct in hun dagelijks handelen. Met soms grote gevolgen ook voor het bedrijfsleven en voor de internationale handelsbetrekkingen. De inspectie staat bij de mensen op de stoep. Beleid is meer gericht op de politiek en op belangenorganisaties. Dat is een andere rol. Als inspecteur-generaal ben ik me er pas echt van bewust geworden dat beleid ook moet landen, bij individuele burgers. We kunnen hier in Den Haag wel allerlei wetten en regels verzinnen, maar die werken niet als burgers zich er niet in herkennen. Dan kun je wel gaan staan roepen, maar dan gebeurt er niets. Dat heb ik ook altijd bij het beleid op tafel gelegd als ze van daaruit met nieuwe dingen kwamen. Ik doe het nog steeds. Ik zit nu in de bestuursraad hier, met de inspecteur-generaal voor de Gezondheidszorg. Ook daar houd ik mijn ervaringen voor aan het beleid, en soms steun ik de inspecteur-generaal ook. Dan vragen we allebei: “Jongens, kan dit wel?”

Even voor mijn begrip: u bent niet de ambtelijke baas van de inspecteur-generaal?

Nee, dat is de secretaris-generaal. Omdat dat los moet staan van andere onderdelen van de organisatie. Ik ben als plaatsvervanger verantwoordelijk voor de agentschappen en voor de stafdirecties. Zaken waar de inspecteurs-generaal ook geen invloed op moeten hebben. Dat vinden wij hier een goede keus, en het werkt ook goed.

Bij het ministerie van VWS maakt de inspecteur-generaal dus deel uit van de bestuursraad. Dat is niet overal zo, en niet iedereen is daar voorstander van. Een veelgehoord bezwaar is dat de onafhankelijkheid van het toezicht daardoor in het gedrang kan komen. Hoe ziet u dat?

Ik weet dat daar verschillend over wordt gedacht. Bij het ministerie van LNV was het onderdeel van de bedrijfspolitieke cultuur om de uitvoering – en daar werd het toezicht ook toe gerekend – te zien als een verlengstuk van het beleid. Dus hoefde het toezicht geen plek te hebben in de bestuursraad. Dat leidde ertoe dat de afstand tussen de toezichthoudende rijksdienst en de politiek groot was. Alles liep immers via de beleidsdirecties. Ik heb er als inspecteur-generaal voor gevochten om meer en directer toegang te krijgen tot de minister. Uiteindelijk mocht ik rechtstreeks gaan rapporteren aan de minister en mocht ik voor de afstemming en de uitwisseling en het van elkaar leren deelnemen aan de bestuursraad. Een inspecteur-generaal moet weten wat er speelt in het beleid en andersom. Ik heb mij nooit beperkt gevoeld in mijn onafhankelijkheid doordat ik lid was van de bestuursraad. Je houdt je eigen verantwoordelijkheid. Niemand die mij kon zeggen hoe ik moest inspecteren.

Was daarmee ook naar de politiek toe uw positie als toezicht-houder duidelijk?

Ik denk dat het ermee begint dat je met je minister goed de onderlinge verhouding bepaalt. Als dat helder is, ziet de Tweede Kamer dat ook. Een voorbeeld: de inspectie oordeelde op een gegeven moment dat ergens in het land een noodslachtplaats dicht moest omdat die niet voldeed aan een aantal belangrijke regels. Dat was

‘Als je moet discussiëren over je onafhankelijkheid, ben je verkeerd bezig’

een lastige beslissing, want het was de enige voorziening in zijn soort in dat deel van het land. Dus meldde ik de politieke leiding dat dat besluit eraan kwam, zodat ze wisten wat er aan de hand was als ze daar vragen over kregen. Dat is normaal: de minister is uiteindelijk ook *mijn* baas. De inspectie is een instrument van beleid en de minister is altijd verantwoordelijk voor wat ik doe. De minister was het er niet op voorhand mee eens om die voorziening te sluiten. Daarop heb ik gezegd: “Weet dat als ik dit bedrijf niet sluit, er morgen zesentwintig andere bedrijven bij u op de stoep staan om te vertellen dat het voor hen ook heel ingewikkeld is. Dan is uw gezag weg en het mijne. U moet ervan uitgaan dat als ik tot zo’n oordeel kom, dat ik dat dan doe op basis van harde feiten en een goede, onafhankelijke beoordeling van wat er daar gebeurt en op basis van ‘gelijke monniken, gelijke kappen’. Achteraf kunt u mij aanspreken en leg ik graag verantwoording af.

Dat de minister zijn probleem bij mij op tafel legt en dat we daar dan een gesprek over hebben, dat vind ik niet erg. Maar besef goed wat de waarde is van onafhankelijkheid in de uitvoering van de inspectietaak. Ik heb altijd gezegd: “Als je moet gaan discussiëren over je onafhankelijkheid, ben je verkeerd bezig.” Over de kwaliteit van je oordeel en over hoe je tot dat oordeel komt, daar moet je over durven discussiëren. Als ik een besluit niet kan verdedigen omdat het materieel niet deugt, dan kan ik het niet nemen. Of je nou afhankelijk bent of onafhankelijk. Dus ik heb er nooit moeite mee gehad om de verhouding met de politiek te adresseren.

Nog even doorgaand over de positiebepaling van de inspecteur-generaal ten opzichte van de minister: welke ontwikkeling daarin zou u passend vinden, naar de toekomst toe?

Daar kan ik boeken over volschrijven. De essentie is en blijft dat de minister politiek verantwoordelijk is, ook voor jou als inspecteur-generaal, voor je club en voor je werk. De minister heeft er alle belang bij om het toezicht zo onafhankelijk mogelijk te laten opereren, zodat het vanuit zijn deskundigheid kwaliteit kan leveren. Op welke plekken de inspectie gaat kijken, dat is een maatschappelijke afweging. Hoe ze daar gaat kijken, dat is haar eigen discipline als inspectie. Ik had als inspecteur-generaal de verplichting om de minister van LNV tijdig te informeren over wat ik aantrof en wat ik daarvan vond. De feiten paste ik niet aan, ook niet voor de minister. Wat die minister daaraan doet en hoe, daar wil ik best over adviseren, maar dat is zijn of haar verantwoordelijkheid. Het krampachtige van inspecties die maar blijven roepen dat ze onafhankelijk zijn en van anderen die roepen dat de inspectie dingen doet die zij niet willen, dat is angst. Je moet wel een beetje lef hebben, je moet durven te handelen.

In de taakuitvoering van de inspecteur-generaal spelen zowel inhoudelijke als organisatorische aspecten een rol. Is de inspecteur-generaal wat u betreft een opperinspecteur of vooral een manager?

Wanneer je de echte maatschappelijk zwaarwegende besluiten neemt, zoals toen ik in 2003 verantwoordelijk was voor de uitvoering van het ruimingsbeleid bij de vogelpest, dan moet je daarvoor staan. Dan moet je voldoende gezag hebben om aan de samenleving te laten zien dat je inhoudelijk weet wat je doet. Niet

tot in alle technische details, want daar heb je je veterinaire inspecteurs voor, maar wel op hoofdlijnen. En daarnaast ben je ook bestuurder. Ik had altijd een taakverdeling met mijn plaatsvervanger: hij deed de operatie, ik de strategie, de communicatie en de relatie met het werkveld en de bestuurlijke relatie met het departement. Van de hoogste baas wordt visie verwacht: waar moet het naartoe met deze organisatie? Maar om ervoor te zorgen dat het werk voortreffelijk wordt gedaan en dat de P x Q klopt – de verhouding tussen de kostprijs en de hoeveelheid werk die je gedaan krijgt – daar heb je een plaatsvervanger voor. Van je managementtaken kun je veel delegeren, het boegbeeld moet je zelf zijn.

Hoe verhoudt de hoogste leidinggevende van de inspectie zich tot het werkveld?

Vanuit mijn rol als boegbeeld heb ik periodiek debatten georganiseerd met alle stakeholders van de Voedsel en Waren Autoriteit, van de dierenbeschermers tot LTO Nederland. Ook met onafhankelijke wetenschappers. Over onze strategie, over hoe wij ons werk deden, over wat zij daarvan vonden, over vernieuwingen in het toezicht, over de bonus-malusregeling die ik had ingevoerd in de handhaving. Om te horen uit de samenleving of je in hun ogen de goede dingen doet op de goede manier.

Dat was dus geen structureel bestuurlijk overleg met het veld?

Nee, maar het was wel een vast gezelschap. Daar heb ik heel veel aan gehad, want na vier, vijf jaar droegen die mensen de Voedsel en Waren Autoriteit. De politiek maakte het ons soms lastiger dan het veld. Maar ik heb altijd geredeneerd: “Als de samenleving

‘Verbinding organiseren met je doelgroep’

mij draagt in mijn rol, dan volgt de politiek vanzelf.” Wij hadden in het begin van ons bestaan steeds discussies met Koninklijke Horeca Nederland: veertigduizend ondernemers die allemaal vonden dat wij verkeerd bezig waren. Binnen mijn eigen organisatie bestond er een vijandsbeeld van hen, en andersom ook. Op een gegeven moment heb ik – tegen de zin van mijn eigen mensen want dat was not done – de directeur van Koninklijke Horeca Nederland uitgenodigd op mijn kantoor. Die had heel veel invloed in de politiek. Als uitvloeisel daarvan hebben we een gesprekstafel georganiseerd, een aantal problemen gezamenlijk ontleed, een vergaderagenda afgesproken. Na twee, drie jaar was hij helemaal omgedraaid en vond hij ook dat wij zinnig werk deden, dat wij beter luisterden naar de problemen van het bedrijfsleven. Want eerlijk gezegd: soms hoorde ik in die gesprekken zelf ook dingen waarvan ik dacht: “Het kan toch niet waar zijn, dat mijn mensen dat zo doen?” Dus je moet verbinding organiseren met je doelgroep, zonder je onafhankelijkheid te verliezen.

Impliceert uw visie op toezicht ook dat de hoogste leidinggevende van de inspectie in de samenleving gekend wordt, dat het in zekere zin een publieke figuur is?

Ja, daar zorgde ik zelf ook voor. Ik heb ook tegen mijn opvolger gezegd: “Je moet op de bühne durven staan, zolang je maar weet wat je rol is.” En een belangrijke rol vond ik om naar de samenleving toe uit te dragen dat nul risico niet bestaat. Mensen hebben ook een eigen verantwoordelijkheid: als consument, als verkeersdeelnemer, als verzekerde. Je kunt als overheid niet alle risico’s uit de samenleving bannen, of alle risico’s van burgers

overnemen. Neem de verkeersveiligheid. Ik heb weleens gezegd: “Waarom moet er steeds zo veel geld gestoken worden in de veiligheid van die auto’s? Er gaan zevenhonderd mensen per jaar dood in het verkeer. Elke dode minder die je wilt bereiken kost heel erg veel extra geld. Niet dat ik niet ieder leven respecteer, maar er zijn ook risico’s die je zelf moet dragen. We moeten leren leven met een open, risicovolle samenleving. Wees daar eerlijk in.

Zegt u dan ook dat we de beperkte capaciteit die we hebben om toezicht te houden verkeerd inzetten, niet op de plekken waar we de grootste risico’s lopen?

Dat doen we inderdaad niet altijd. Op een aantal deelterreinen hebben we een volstrekte overkill georganiseerd aan regels en aan toezicht. Neem de BSE, een hele nare koeienziekte die er in een enkel geval bij mensen toe kan leiden dat ze Creutzfeldt-Jakob krijgen en daaraan overlijden. Afschuwelijk. Maar het bestrijden van die epidemie heeft Europa miljarden en miljarden gekost. En nog steeds gelden er hele strenge maatregelen, nog steeds staat er een heel apparaat klaar om bij de minste of geringste verdenking in actie te komen. Toch zijn er sinds het midden van de jaren negentig wereldwijd maar iets meer dan tweehonderd mensen aan de ziekte overleden. Wordt het dan geen tijd om dat regime eens te gaan verlichten? Moeten we daar echt ieder jaar al dat geld aan uit blijven geven? Wat mij betreft is het niveau dat we bereikt hebben mooi. Daar moeten we mee leren leven. Ga dat geld maar aan andere nuttige dingen uitgeven.

Ziet u ook een eigen verantwoordelijkheid voor de inspecteur-generaal in relatie tot de Tweede Kamer, of tot andere Hoge Colleges van Staat?

Eerst wat betreft de Tweede Kamer. Ik vind het gepast dat bij gelegenheid de inspecteur-generaal de Tweede Kamer, zeg de leden van de betreffende vaste commissie, een technische briefing geeft op ingewikkelde dossiers. Een minister moet bestuurlijk voldoende vertrouwen hebben zowel in het beleid als in het toezicht, en ervan kunnen uitgaan dat de inspecteur-generaal zich daarbij onthoudt van een politiek oordeel. Zo heb ik bijvoorbeeld zelf wel voorlichting gegeven over de risicobenadering in het kader van het beleid om van binnen naar buiten te ruimen, beginnend bij het getroffen bedrijf en vervolgens in wijder wordende cirkels daaromheen. Als kamerleden over zo'n aanpak goed zijn geïnformeerd, helpt dat het politieke proces.

De Nederlandse Mededingingsautoriteit is geen Hoog College van Staat, maar daar heb ik wel een vrij fundamentele discussie mee gevoerd als inspecteur-generaal. Dat ging over de verticale binding in de voedselketen, zoals die bijvoorbeeld ontstaat wanneer een vleesverwerkend bedrijf afspraken maakt met zijn toeleveranciers over de normen voor voedselveiligheid waar hun producten en hun proces aan moeten voldoen. Volgens de NMa bemoeilijkt zoiets de toegang tot de markt, je sluit mensen uit. Maar ik juich het juist toe dat er in de keten kwaliteitsafspraken worden gemaakt, dat je van de ene schakel naar de andere weet wat je binnenkrijgt en wat er uiteindelijk op de markt komt. Ik vind dat voedselveiligheid voorgaat en dat je die marktverstoring – als het dat al is – dan maar moet accepteren voor het hogere doel. In andere sectoren zie je vergelijkbare discussies.

‘Je moet wel weten hoe kippen worden geslacht’

Wat ziet u als rol van de toezichthouder in relatie tot klachten van burgers?

Bij de VWA was er een aparte klachtenafdeling, de Warenklachtenlijn. Burgers stelden daar vertrouwen in. Die wisten: als ik een muis aantref in mijn yoghurt en ik bel, dan onderzoeken ze dat, dan gaan ze naar het bedrijf waar die yoghurt vandaan komt, dan worden er maatregelen genomen indien nodig, en dan krijg ik daar als klager weer netjes bericht van. Op die manier verwerkten we zeventuizend klachten per jaar. Dat leverde ons een enorm goede naam op. Als de samenleving vraagt dat jij klachten in ontvangst neemt en onderzoekt, dan doe je dat. Daarmee neem je heus niet de verantwoordelijkheid weg bij de bedrijven en instellingen. De verantwoordelijkheid om zaken te verbeteren blijft bij hen liggen. Maar jij moet een mechanisme hebben waardoor de burger zich gehoord voelt. Jij moet die klachten kanaliseren, daar heb jij een rol in. Het past misschien niet in de theorie van het systeemtoezicht, maar het moet wel gebeuren. Anders doen anderen het: de media, of de Nationale Ombudsman.

Voor de uitvoering van de toezichttaak bestaan er allerlei verschillende werkwijzen, en die zijn ook voortdurend in ontwikkeling. Is de inspecteur-generaal daar een belangrijke factor bij?

De inspecteur-generaal bepaalt de algemene strategie, zoals ik gedaan heb in *Handhaven met verstand en gevoel*. Niet alleen gevoel voor en verstand van toezicht en handhaving, maar ook gevoel voor en verstand van de bedrijven waar je toezicht op houdt. Je moet wel weten hoe kippen worden geslacht, anders kun je er geen toezicht op houden. Die strategie heeft geholpen om onze mensen meer gevoel te geven voor hoe bedrijven nou werken. In

die zin heeft de inspecteur-generaal een belangrijke rol bij de ontwikkeling van de werkwijzen, de inspectiemethoden en de risicobeoordeling.

Als u dat zo formuleert, geeft u daar dan ook mee aan dat er een natuurlijke grens is aan de mogelijkheden tot schaalvergroting in toezichtland?

Ja, ik geloof niet in één grote inspectie van alles. De zorg voor de kwaliteit van het onderwijs is iets wezenlijk anders dan de zorg voor de voedselveiligheid. De gezondheidszorg is van een volstrekt andere orde dan het verkeersdomein. Natuurlijk hebben een Voedsel- en Warenautoriteit en een Inspectie voor de Gezondheidszorg raakvlakken, en op die raakvlakken werken ze ook samen. Maar daarvoor hoeven ze niet onderdeel van een en dezelfde grote organisatie te zijn. Ik ben ertegen om van alles maar te concentreren om het concentreren. Je roept daar grote risico's mee over je af. In de bedrijfsvoering bijvoorbeeld, als je nog maar met een of twee toeleveranciers gaat werken. Of in de uitvoering, omdat je processen niet een grote bal grijs gehakt zijn. Het omgaan met bankiers vergt een heel andere kennis, een andere attitude, een andere benadering dan het omgaan met horecaondernemers. In de kern is inspecteren niet moeilijk. Je gaat ergens naartoe, je kijkt of wat daar gebeurt in de haak is, als het nodig is neem je maatregelen, en anders niet. Die essentie is overal hetzelfde. Alleen de context waarbinnen, dat kan enorm uiteenlopen. Als je toezicht daar niet op is aangepast, begin je niks.

Drs. A.M.W. Kleinmeulman

- 1949 geboren in Eibergen
- 1974 doctoraalexamen Sociale geografie, Katholieke Universiteit Nijmegen; later o.a. postdoctorale opleidingen Milieukunde en Bestuursrecht
- 1974 - 1983 diverse onderzoeks- en beleidsfuncties bij de provincies Friesland en Overijssel
- 1986 - 2002 diverse beleidsfuncties bij het ministerie van Landbouw, Natuurbehoud en Visserij
- 2002 - 2005 directeur-generaal Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees
- 2005 - 2009 inspecteur-generaal Voedsel en Waren Autoriteit
- 2009 benoeming als plaatsvervangend secretaris-generaal ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit

In 2002 werden de Keuringsdienst van Waren (KvW) en de Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees (RVV) als werkmaatschappijen ondergebracht in de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA). Per 1 januari 2006 fuseerden zij tot een agentschap dat dezelfde naam droeg. Per 1 januari 2012 fuseerde dat agentschap met de Algemene Inspectiedienst (AID) en de Plantenziektenkundige Dienst (PD) tot de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Opdrachtgevers van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit zijn het ministerie van Economische Zaken (EZ) en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).

Jenny Thunnissen

Inspecteur-generaal Inspectie
Leefomgeving en Transport
Voormalig inspecteur-generaal
VROM-Inspectie
Voormalig inspecteur-generaal
Inspectie Verkeer en Waterstaat



De goeden van de kwaden scheiden

U zou ooit hebben gezegd: “Toezicht is niet moeilijk.” Wat bedoelde u daar destijds mee?

Als ik dat ooit heb gezegd, was dat een versimpeling van de werkelijkheid. Inspecteren is echt een vak. Maar ik vind wel dat we vaak heel ingewikkeld doen over toezicht. Terwijl het aan de basis niet meer is dan dat je de feiten vaststelt, dat je oordeelt, en dat je indien nodig intervenueert. Dat is waar het om gaat. Als we niet geregeld tegen elkaar zeggen dat we bij die kern moeten blijven, maken we het groter en complexer dan nodig is. Natuurlijk heb je binnen die kern allerlei mogelijkheden en afwegingen: hoe je feiten vaststelt, op grond van welke normen je die feiten beoordeelt, of je intervenueert en hoe.

‘We doen heel ingewikkeld over toezicht’

Waar denkt u aan als u zegt dat we zo ingewikkeld doen over toezicht?

Dan denk ik bijvoorbeeld aan grote wetenschappelijke onderzoeken om te kijken welke vormen van toezicht nuttig zijn en welke niet, of interventies wel helpen. Terwijl je gezonde verstand zegt dat je de mensen hebt die het heel goed doen, de mensen die het echt heel slecht doen, en een hele groep daartussenin. Het is ons werk om te zoeken naar de hele goeden, naar de hele slechten en naar de middengroep. In de kleine sectoren kun je – mits je over voldoende menskracht beschikt – het hele veld afdekken. Maar ik heb hier ook sectoren waarin ik een heleboel onder toezicht staanden heb en bijna geen inspecteurs. Dat heeft gevolgen voor wat ik wel en niet kan zeggen tegen de minister over hoe het ervoor staat in zo’n sector.

Als u toezicht houdt op zo veel verschillende sectoren met zulke uiteenlopende kenmerken, is horizontaal toezicht dan de manier om het beheersbaar te houden?

Ik ben zelf de bedenker geweest van het horizontaal toezicht, dus het is niet verwonderlijk dat ik dat gedachtegoed mee heb genomen naar deze inspectie en dat ik binnen de Inspectieraad probeer het door te ontwikkelen. En dat gaat lukken: de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit gaat het gebruiken, de Inspectie voor de Gezondheidszorg doet al een beetje mee, en ook de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Mijn opvatting is dat je horizontaal toezicht niet moet beperken tot jouw eigen domein als toezichthouder, maar dat het bedrijf er ook wat aan moet hebben in de zin dat alle toezichthouders het bedrijf vertrouwen of juist allemaal niet. Dat is nog een beetje een droom, maar het gaat er

wel van komen. Sommige bedrijven doe ik nu al echt in één keer, samen met de NVWA of samen met Rijkswaterstaat en de haven-bedrijven. We gaan langzamerhand de goede kant op. Dus het antwoord is: “Ja, horizontaal toezicht is een prima manier om de goeden van de kwaden te scheiden.” Waarbij het concept natuurlijk niet altijd op dezelfde manier hoeft te worden uitgewerkt.

Voordat u de overstap maakte naar de Inspectie Leefomgeving en Transport heeft u jarenlang bij de Belastingdienst gewerkt, laatstelijk als directeur-generaal. Wat zijn de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen die twee?

Het werk is volkomen vergelijkbaar. Het is hetzelfde vraagstuk: hoe houd ik toezicht, op wie houd ik toezicht, en hoe doe ik dat? De Belastingdienst heeft daarbij een groot voordeel, namelijk dat de belastingplichtigen een brengplicht hebben qua informatie en dat wij bij de Inspectie Leefomgeving en Transport alleen maar een haalrecht hebben. Dus als ik van hieruit bepaalde bedrijven niet heb geïnspecteerd, dan weet ik bij wijze van spreken zelfs niet dat ze bestaan en heb ik er geen enkele informatie over. Dat geldt voor alle rijksinspecties en dat is buitengewoon hinderlijk, omdat je op die manier geen informatiehuishouding kunt opbouwen. Alleen al daarom moeten we veel met elkaar samenwerken als inspecties, en alleen al daarom blijf ik in contact met de Belastingdienst. In de nabije toekomst willen wij veel vaker informatie van hen krijgen over het gedrag van bedrijven. Heeft een bedrijf veel fiscale correcties? Dan is er op het vlak van mijn inspectie misschien ook wel wat aan de hand. Of andersom: als een bedrijf fiscaal alles keurig op orde heeft, dan is de kans groot dat het op andere terreinen ook deugt. Vandaar dat we nu

‘Ik heb geen persoonlijke missie’

al, voordat we een convenant sluiten, eerst bij de Belastingdienst en bij de Inspectie SZW checken hoe een bedrijf daar aangeschreven staat. Als ze daar goed bekend staan, dan doen we het – en anders doen we het niet.

Werken in het toezicht, was dat destijds een droom die werkelijkheid werd?

Welnee, ik hoor gewoon bij de 99% van de mensheid die geen specifiek talent heeft en die per ongeluk ergens terecht komt. Kun je goed vioolspelen, dan droom je er misschien van een groot violist te worden. Maar ik had niet de droom om ooit belastinginspecteur te worden. Het is echt toeval geweest dat ik daar terecht ben gekomen. Toen ik midden jaren zeventig afstudeerde, was het niet eenvoudig om ergens aan de bak te komen. Ik werd bij de Belastingdienst wel aangenomen en ergens anders niet. Vervolgens zit je eenmaal in dat vak en denk je dat dat het leukste vak is van de hele wereld. Achteraf ga je denken dat je er ook voor gemaakt was. Maar als ik bij Unilever was aangenomen, had ik het daar waarschijnlijk ook prima naar mijn zin gehad.

Heeft u in de loop van de tijd dat u in het toezicht werkt, iets ontwikkeld wat je een persoonlijke missie zou kunnen noemen?

Nee, ik heb geen persoonlijke missie. Ik zou het ook raar vinden om die wel te hebben, in een functie als deze. Je moet je werk doen, en binnen de context van dat werk moet je zorgen dat je het zo goed mogelijk doet. Als ik wel een persoonlijke missie had, zou dat betekenen dat na mij die missie weg was. Terwijl een organisatie recht heeft op continuïteit. Niets is zo vervelend voor al die medewerkers als dat er weer een nieuwe baas komt met

weer een andere persoonlijke missie. De kunst is om het grootste gemiddelde uit de lucht te halen en dat op jouw organisatie te plakken.

Was horizontaal toezicht ook zo iets wat in de lucht hing?

In feite wel. Je krijgt niet zomaar spontaan een idee om het vandaag eens heel anders te doen dan tot nu toe. Het komt omdat er om je heen iets gebeurt. Het idee is ontstaan doordat ik keer op keer met staatssecretarissen naar de Tweede Kamer moest om te praten over onderwerpen als woonwagencampen en prostitutie – want we hebben er een heel lange tijd over gedaan om dat goed in beeld te krijgen – en doordat de Kamer dan zei: “Het is toch een schande, u loopt de hele dag achter grote bedrijven aan waar niks mee aan de hand is, en in dat woonwagencamp komt u nooit.” We hebben toen eerlijk gekeken of er wat in zat, in dat verwijt. Toen het bleek te kloppen, hebben we er ook meteen wat aan gedaan.

Ik wilde het graag even met u hebben over wat heet de ‘relatieve onafhankelijkheid’ van de inspectie: onafhankelijk in haar oordeelsvorming, maar wel onderworpen aan het primaat van de politiek. Hoe ervaart u dat?

Ik ben het er niet mee eens dat de politiek het primaat zou hebben als het gaat om de vraag of en zo ja, hoe en wanneer de inspecteur moet interveniëren. Het primaat van de politiek gaat over welke taken je toedeelt aan een inspectie, welke middelen je de inspectie daarvoor geeft, op welke punten je de menskracht de komende periode met name ingezet wilt zien. Waarbij je als inspecteur-generaal al meteen moet aangeven wat daarvan dan

het effect is, want iets is nooit voor niets. Dus ik laat ook zien wat ik niet doe en daar moeten ze dan ook wat van vinden, want het kan niet zo zijn dat ik dan aan het eind van het jaar hoor dat ik de verkeerde prioriteiten heb gesteld. Daar gaat de politiek over. Niet over interveniëren. Dat is het grote vraagstuk bij alle grote toezichtorganisaties – behalve bij de Belastingdienst. Alleen daar is het evident dat de politiek niet ingrijpt in de wijze van behandeling of in een correctie. Daar is zelfs in de wet vastgelegd dat de inspecteur daarin autonoom is. Dat is bij de Inspectie Leefomgeving en Transport niet zo.

Maakt u in de praktijk weleens mee dat de politiek zich naar uw gevoel wil bemoeien met die interventies die dus aan de inspectie zijn?

Ik zat nog geen week bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat of het dreigde te gebeuren. Wij wilden een boete opleggen aan een grote onder toezicht staande. De mensen van het beleid zeiden dat zij daarover mee wilden praten. Ik zei: “Daar ga je niet over. Je krijgt de informatie, de minister krijgt die ook, en dat is het.” Daarmee had ik mijn positie bepaald. Bij Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heeft staatssecretaris Atsma één keer iets gevonden – toen was hij er nog maar net. Toen heb ik duidelijk gemaakt dat dat niet zo handig was. En dat snapte hij heel goed. Maar minister Schultz weet heel goed hoe de rollen liggen, die heeft helemaal niet de drang om in het toezicht in te grijpen. Behalve met haar als minister van Infrastructuur en Milieu heb ik nog te maken met de bewindspersonen van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Economische Zaken. Bij BZK heb ik bijna geen bevoegdheden,

‘Wij doen niet aan politiek’

dus daar lig ik niet zo wakker van. Bij EZ heb ik de Kernfysische Dienst. Daar moet je af en toe wel even bedenken wat wijsheid is, met de kerncentrales waar wij toezicht op houden.

Ziet u een eigen verantwoordelijkheid voor de inspecteur-generaal in relatie tot de Tweede Kamer?

Als er overleg is met de Kamer, dan doet de minister dat of de staatssecretaris. Als er veel over de inspectie aan de orde is ga ik wel mee, dan zit ik naast hen. Dat is ook best leuk. In mijn tijd bij de Belastingdienst woonde ik zo ongeveer in de Tweede Kamer. Maar als ambtenaar voer je slechts zelden het woord. Alleen als de bewindspersoon zegt: “Voorzitter, dit is zo technisch, vindt u het goed als deze ambtenaar even vertelt hoe dat precies in elkaar zit?” Wij doen niet aan politiek, en dat vind ik ook terecht.

Als u zo vaak naast de staatssecretaris zat bij het overleg met de Kamer, was u dan niet beducht dat u medeverantwoordelijk zou worden gemaakt voor het beleid?

Ik heb dat in mijn hele ambtelijke carrière nog nooit meegemaakt. Zeker niet à bout portant. Net zo min als dat je onverhoeds opzij wordt gezet, overigens. En als het al een keer gebeurt, dan is de bewindspersoon in kwestie verantwoordelijk. Want daar geldt wel het politieke primaat. Maar je bespreekt natuurlijk van tevoren wat de minister of staatssecretaris gaat zeggen en vaak weet je ook al met welke inbreng de Kamer komt. Dat bereid je allemaal voor. En als de minister al een keer iets toezegt waarvan je denkt: “Dat kan helemaal niet!”, dan kun je altijd nog even een briefje over tafel schuiven: “Iets te fors!” Dan komt er altijd wel

weer een pauze waarin het kan worden geredresseerd. Dus daar ben ik helemaal niet bang voor.

In andere sectoren zitten beleid en toezicht misschien dichter op elkaar dan bij leefomgeving en transport?

Dat kon best weleens zo zijn. Maar ik maak de afstand graag groot. Hier was het vroeger ook zo dat beleid en inspectie verstrengeld waren en dat er geen rolvastheid was. Het beleid bemoeide zich met de inspectie en de inspectie maakte beleid. Nou, dat kan alle twee niet waar zijn. Dan ga je namelijk toezicht houden op iets wat je zelf hebt bedacht en dat is heel verkeerd. Dus ik ben heel erg streng op het contact tussen het beleid en de inspecteurs. Dat gaat allemaal via de Nieuwe Uitleg, waar wij zitten. Dat was in het begin even wennen, zowel voor de inspecteurs als de beleidsmedewerkers. Maar langzamerhand begint iedereen wel in te zien dat een zekere functiescheiding zijn nut heeft. De mensen die bij mij in het managementteam zitten, weten hoe ik erover denk en snappen heel goed waarom. Het probleem zit hem eerder bij de vriendschappelijke relaties op het niveau van de medewerkers. Maar langzaam maar zeker dringt ook daar het besef door. Als beleid onze expertise nodig heeft, dan krijgt het die natuurlijk, onder de voorwaarde dat alles gebeurt onder verantwoordelijkheid van de betreffende directeur-generaal. Die inspectiemedewerker komt niet meepraten, hij komt kennis overdragen.

Dat is nogal een cultuuromslag die u dan van uw mensen vraagt. Hoe doet u dat, klimt u dan op de zeepkist?

Nee, het is: praten, praten, praten. Steeds maar weer zeggen: “Nee lieverd, dat is echt niet de bedoeling.” Als ik nu op de Plesmanweg ben – daar zit beleid – en ik kom daar een inspecteur tegen, dan begint hij al meteen te roepen: “Ik kom hier voor iets heel anders, hoor!” Dan weet ik dat het de goede kant op gaat.

We hadden het al even over horizontaal toezicht. U heeft dat concept dus ontwikkeld toen u directeur-generaal was van de Belastingdienst. Heeft u nu als inspecteur-generaal ook een belangrijke rol in de ontwikkeling van de aard en wijze van toezicht houden?

De rol van de inspecteur-generaal is daarin niet belangrijker dan de rol van een inspecteur of een beleidsmedewerker. Als iemand een brainwave heeft, dan is dat prima. Ik probeer wel eenheid aan te brengen in de manier waarop er door de verschillende onderdelen van deze inspectie toezicht wordt gehouden. Als thema voor de komende jaren hebben wij ‘vakmanschap’ centraal gesteld. Van onze managers, van onze ondersteuners en vooral ook van onze inspecteurs vragen wij vakmanschap. Wat betekent het om inspecteur te zijn, qua ambachtelijkheid – als het over de binnenvaart gaat, of over het spoor – en qua inspecteren? Je hebt altijd een dubbel vak. Wij vinden dat onze onder toezicht staanden recht hebben op allemaal dezelfde aanpak. Niets is zo erg als te merken dat de ene inspecteur bij jou iets een probleem vindt en de andere inspecteur bij je buurman niet. Daar moet uniformiteit in zitten, inhoudelijk binnen de sector en qua bejegening over de grenzen van sectoren heen. De regels voor het

toezicht zijn overal hetzelfde: je stemt de maatregel af op wat er is gebeurd (proportionaliteit) en je loopt de interventieladder af (eerst een waarschuwing, dan een boete, dan pas een sluiting). Dus we geven onze inspecteurs ook veel les in de rechtsstaat: rechtsgelijkheid, de blinddoek van Vrouwe Justitia – in sommige sectoren waar onze inspecteurs uit afkomstig zijn, was er niet altijd genoeg professionele afstand. Over zulke onderwerpen moeten we met elkaar blijven praten.

Tot zover over de inspectie en de verhouding met beleid en politiek. Dan komen we bij de verhouding met het veld waarop u toezicht houdt. Of in uw geval: de velden, in het meervoud. Lukt het u om in de belangrijkste arena's echt zichtbaar te zijn?

Ik hoef zelf niet zo nodig zichtbaar te zijn. Mijn inspecteurs moeten het doen. Ik moet het wel snappen. Dus ik ga iedere week, jaar in jaar uit, met een inspecteur mee op stap. Ik heb iedere week overleg met een groepje. Ik teken zelf alle convenanten: als van een bedrijf de baas tekent, dan vind ik dat voor de inspectie ook de baas moet tekenen. Daar word ik wijs van en zij stellen het op prijs. Buitengewoon interessant, want ze willen dan allemaal presentaties geven over dat bedrijf. Zo kom je van alles te weten: ik kan nu ook zelf een overbelading-inspectie doen en ik begrijp nou eindelijk hoe een tachograaf werkt.

Om uw werk goed te kunnen doen, zult u ook de belangrijke spelers moeten kennen in het veld waar u toezicht op houdt.

Die ken ik ook. De hele grote bedrijven, zoals NS, ProRail, KLM, Schiphol, de Luchtverkeersleiding, de grote reders. Het is handig als ik hen ken en het is handig als zij mij kennen. Want er zijn

soms situaties – dat geldt ook voor Borssele en Petten – waar een bestuurlijk gesprek een vorm van toezicht is. En dan kom ik zelf. In de rol van inspecteur, want anders mogen ze gezellig met me kletsen, maar dan moeten ze me echt aanhoren. Dan is het ook wel echt vijf voor twaalf, als je een bestuurlijk gesprek krijgt. Dan ben je al heel ver gegaan met het niet opvolgen van onze aanwijzingen.

Bij sommige inspecties vindt men het heel belangrijk dat de inspecteur-generaal uit het werkveld afkomstig is. U kwam destijds van buiten. Heeft u dat zelf ooit als een probleem ervaren?

Je hoeft niet uit het veld voort te komen, maar je moet wel inspecteur willen zijn. Aan managers die hier komen solliciteren, vraag ik altijd: “Zou je ook inspecteur willen worden?” Degenen die dan hartgrondig ‘nee’ zeggen, die neem ik niet. Want die houden blijkbaar niet van het vak. Die komen voor het management-kunstje. In het begin keek men er misschien wel even vreemd tegenaan dat ik van de Belastingdienst kwam, maar ik kon met een gerust hart zeggen dat ik alles wist van inspecteren. En daar zijn ze inmiddels ook wel achter gekomen. Je gaat met mensen mee, je vraagt eens een keer wat – “Wat is dat voor een oordeel, welk feit heb je precies vastgesteld?” – en dan is het wel duidelijk.

‘Niet slim om ons allemaal in één hal te zetten’

Tot slot: in de organisatie van het toezicht is sprake van een tendens tot steeds verdergaande schaalvergroting. Vindt u dat een goede zaak?

Ik sta daar vrij nuchter in. Soms is het inderdaad praktisch om een aantal onderdelen bij elkaar te voegen, maar het zou niet slim zijn om ons allemaal in één hal te willen zetten. Daarvoor is de diversiteit te groot. Het zou een immense opgave zijn om dat allemaal te managen. Stel je voor: dan moet die ene inspectie ineens met alle bewindspersonen dealen. Dat gaat niet werken. Inhoudelijk, voor het werk, voegt het ook niks meer toe. De wetten uit de organisatiekunde zeggen dat uitbreiding van het volume maar beperkte synergie oplevert. Helaas laat de politiek zich daar niet altijd wat aan gelegen liggen. Maar upset kan ik daar niet over zijn; zo zit de wereld nu eenmaal in elkaar. Wat ik wel doe, is elke kabinetsformatie per sector opschrijven wat het aantal onder toezicht staanden is, hoeveel inspecteurs ik per sector heb en wat het naleefniveau is. Als de politiek daar genoeg mee neemt, dan is het verder aan hen. Maar als ik voor een bepaalde sector maar een halve formatieplaats heb, dan wil ik niet na afloop horen dat ik er geen toezicht op heb gehouden. Als je het anders wilt dan moet je het nu zeggen, is de boodschap. En dan kan ik je vertellen wat daarvoor nodig is.

Mr. J. Thunnissen

- 1952 geboren in Groningen
- 1975 doctoraalexamen Burgerlijk recht, Rijksuniversiteit Leiden
(later postdoctoraal Fiscaal recht)
- 1977 - 1978 medewerker Inspectie der directe belastingen, Rijswijk
- 1979 - 1994 diverse functies bij de Belastingdienst, o.a. (plaatsvervangend) directeur Planning, Financiën en Control en plaatsvervangend directeur-generaal
- 2000 - 2008 directeur-generaal Belastingdienst
- 2008 benoeming als inspecteur-generaal Inspectie Verkeer en Waterstaat
- 2011 tevens inspecteur-generaal VROM-Inspectie
- 2012 inspecteur-generaal Inspectie Leefomgeving en Transport
-

Inspectie Leefomgeving en Transport

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is per 1 januari 2012 gevormd door een fusie van de VROM-Inspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW). De fusie volgde op de samenvoeging van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en het ministerie van Verkeer en Waterstaat tot het ministerie van Infrastructuur en Milieu. De inspectie is onderdeel van het nieuwe ministerie. Zij bevordert de naleving en uitvoering van wet- en regelgeving op de gebieden bouwen, wonen, ruimte, milieu, vervoer, verkeersveiligheid en waterbeheer.

Deel 3

Rondetafel

Rondetafel

André Knottnerus

Harry Borghouts

Maurits de Brauw



Wel het boegbeeld, niet de solist

Inleiding

Als afronding van de interviews in deel 2 en als terugkoppeling op de analyse in deel 1 hebben wij voor het laatste deel van dit boek drie deskundigen uitgenodigd om in een groepsgesprek hun visie te geven op een aantal belangrijke thema's en om inzichten uit te wisselen, waardoor we de functie en de positie van inspecteur-generaal beter kunnen begrijpen – en misschien kunnen helpen die verder te ontwikkelen. De deelnemers aan dit gesprek zijn zelf nooit inspecteur-generaal geweest, maar beschikken over een brede ervaring in het openbaar bestuur en hebben zich van daaruit ook indringend met het toezicht beziggehouden.

De gasten die deelnamen aan het gesprek met Ferdinand Mertens, waren:

- Maurits de Brauw, van 2001 tot 2009 secretaris van de Algemene Rekenkamer en in die tijd ook deelnemer aan het gezamenlijk beraad van inspecteurs-generaal,
 - Harry Borghouts, van 1996 tot 2002 secretaris-generaal bij het ministerie van Justitie en onder meer voorzitter van de Ambtelijke Commissie Toezicht I die in 2001 het eindrapport *Vertrouwen in onafhankelijkheid* publiceerde, en
 - André Knottnerus, van 2000 tot 2010 voorzitter van de Gezondheidsraad, thans voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid die begin 2013 met een advies over het toezicht komt.
-

In onze uitnodigingsbrief hadden wij de deelnemers vijf vragen voorgelegd die voortkwamen uit onze eigen reflectie op de interviews:

- Is de eenhoofdige leiding die de rijksinspecties nu kennen de meest adequate vorm of zou een meer collegiaal bestuur, vergelijkbaar met de autoriteiten, meer passend zijn?
- Is juist de positie van een eenhoofdige leiding in de vorm van een inspecteur-generaal bij uitstek passend wanneer veel waarde wordt toegekend aan het hebben van ‘een gezicht’ dat in de buitenwereld herkenbaar is en met gezag kan optreden?
- Heeft zo’n inspecteur-generaal een voldoende duidelijke en eigen positie ten opzichte van de ministeries en de verantwoordelijke minister?
- Welk loopbaanprofiel van een inspecteur-generaal past het best bij de opdracht: hoeveel betrokkenheid en deskundigheid op

‘Geef inspecteur-generaal benoemingstermijn en publicatierecht’

De Brauw

het toezichtsterrein is gewenst of hoe ‘algemeen’ mag de inspecteur-generaal zijn?

- Welke eisen van herkenbaarheid van een inspectiedienst zijn gewenst wanneer de toezichthouder vooral de belangen van de burger representeert?

Tijdens de discussie bleek al gauw dat deze vragen op allerlei manieren met elkaar samenhangen en dus ook in hun onderlinge samenhang beantwoord moeten worden.

Macht en tegenmacht

De Brauw zet de toon door vanuit zijn ervaringen bij de Algemene Rekenkamer drie thema's te benoemen die voor hem een belangrijke rol spelen als het gaat over de functie van de inspecteur-generaal als hoogste leidinggevende in het toezicht. Het eerste thema is macht en tegenmacht, het tweede de *learning cycle* van de overheid en het derde de pikorde binnen het departement. Met betrekking tot macht en tegenmacht bepleit De Brauw een structurele inbedding die de inspecteur-generaal de gelegenheid biedt om tegenmacht op te roepen. De inspecteur-generaal moet een werkelijk onafhankelijke positie hebben ten opzichte van de minister die het beleid bepaalt. “Ik kan me voorstellen dat je de inspecteur-generaal een benoemingstermijn geeft, zodat hij gedurende zijn periode niet ontslagen kan worden en echt vrijheid van handelen heeft. En dat je hem het recht geeft om te publiceren wat hij wil, als hij in zijn wijsheid vindt dat dat moet gebeuren. Eventueel moet hij zich zelfs rechtstreeks kunnen richten tot de Tweede Kamer – wel met informatie aan de minister, maar niet via de minister.”

Met het tweede thema, de learning cycle, wil De Brauw aangeven dat we onszelf als samenleving tekortdoen als we de kennis en ervaring die zijn opgebouwd in een inspectiedienst niet stelselmatig terugkoppelen naar de politieke discussie en naar de beleidsvoorbereiding. “De Raad van State, de Rekenkamer en de Ombudsman onderzoeken waar het probleem zit, wat er aan de hand is, wat we daarvan kunnen leren, en injecteren dat vervolgens in de beleidscyclus. Zo’n rol heeft de inspecteur-generaal ook, maar dan met betrekking tot het veld waar hij toezicht op houdt. Daarvoor moet hij een plek hebben in die beleidscyclus. Formeel en gestructureerd: er zou geen beleidsvoorstel gedaan moeten worden zonder dat de inspecteur-generaal en zijn inspectiedienst daar hun licht over hebben laten schijnen. Zodat er een check is met de praktijk.”

Pikorde

Met betrekking tot pikorde – “buitengewoon belangrijk binnen een departement” – vindt De Brauw het logisch dat de inspecteur-generaal deel uitmaakt van het ambtelijk topmanagement, behalve misschien wanneer het om een hele kleine inspectiedienst gaat. “Daarmee maak je aan de gemeenschap duidelijk wat het niveau is waarop de inspecteur-generaal opereert.” Daar koppelt hij de suggestie aan om de functie van inspecteur-generaal te beschouwen als iets wat je gedaan moet hebben om verder carrière te kunnen maken in overheidsdienst. “Als het domein van de inspecteur-generaal niet een wenselijk domein is voor wie carrière wil maken, dan staat de inspecteur-generaal kennelijk laag in de pikorde. Je zou kunnen proberen daar wat aan te doen.

‘Tegendruk berust op kennis en kunde’

Borghouts

Bijvoorbeeld door af te spreken dat iemand geen beleidsdirecteur kan worden als hij of zij niet minimaal drie jaar bij de desbetreffende inspectie heeft gewerkt. Als dan ook nog eens de gegarandeerd onafhankelijke functie van inspecteur-generaal de kroon op je carrière wordt, dan moet je eens kijken wat er dan gebeurt met de plaats van de inspectie in de pikorde van dat departement.”

Terzijde merkt De Brauw nog op dat er in onze samenleving eigenlijk geen issues meer zijn die monodisciplinair kunnen worden opgelost: “Alle echt grote problemen van onze samenleving vragen om een multidisciplinaire aanpak.” Dat compliceert in zijn ogen de functie van de inspecteur-generaal: “Als je problemen in de zorg alleen maar vanuit de zorg bekijkt, mis je mogelijk belangrijke oorzaken en zie je mogelijk belangrijke oplossingen over het hoofd.” Erkenning van dat feit zou aanleiding kunnen zijn om het toezicht breder te organiseren.

Mertens vraagt zich daarop af wat nog de autoriteit is op basis waarvan een inspecteur-generaal tegendruk kan bieden, als het terrein waarop zijn dienst zich beweegt steeds breder wordt. Wordt die inspecteur-generaal dan niet meer een algemeen manager – zoals er al zo veel zijn – in plaats van een inhoudelijk georiënteerd deelnemer aan besluitvorming en advisering? Borghouts is daar niet zo bang voor. “De inspecteur-generaal is geen algemene manager die zich alleen richt op het beheersen van de organisatie, de financiën. Hij moet nog steeds inhoudelijk leidinggeven. Tegendruk berust op de kennis en de kunde van zijn apparaat, en hij representeert dat naar buiten toe.”

Herkenbaar en gezaghebbend

Mertens pakt het advies erbij dat de Commissie-Borghouts in 2001 uitbracht over de positionering van het toezicht. Het meest besproken onderdeel daarvan was destijds de vraag of de inspectiediensten binnen de ministeries moesten blijven of dat het zelfstandige bestuursorganen moesten worden. Borghouts bepleitte toen het laatste. Denkt hij daar nog steeds zo over? “Mij ging het in de eerste plaats om de onafhankelijkheid van de oordeelsvorming. Die moet niet worden beïnvloed door politiek en beleid”, antwoordt Borghouts. “De status van zelfstandig bestuursorgaan is een krachtige voorwaarde om de politiek op gepaste afstand te houden. Maar ik zeg niet dat het onmogelijk is om deel uit te maken van een ministerie en toch onafhankelijk tot je oordeel te komen.”

Knottnerus mengt zich in het gesprek en geeft aan dat hij meer belang hecht aan de vraag of de inspecteur-generaal een herkenbaar gezicht heeft en gezaghebbend kan optreden, dan aan de vraag of er een eenhoofdige dan wel een collegiale leiding van de inspectiedienst moet zijn. “De Autoriteit Financiële Markten en de Nederlandse Mededingingsautoriteit hebben een raad van bestuur, maar naar buiten toe is er één breed bekende, aansprekbare figuur, namelijk de voorzitter, die optreedt indien belangrijke inhoudelijke zaken moeten worden toegelicht.” Dat is wel een rol waar je mensen goed op moet voorbereiden, waar schuwt hij meteen. “Een onhandige presentatie in de media kan je lelijk opbreken. Dat is nu eenmaal de dynamiek tegenwoordig, zowel naar de politiek toe als naar de burger.”

Wat betreft de positie van de inspecteur-generaal ten opzichte van de minister en het ministerie vindt Knottnerus het belangrijk

‘Parlement moet toezichthouder periodiek kunnen bevragen’

Knottnerus

dat de inspecteur-generaal niet medeverantwoordelijk is voor het beleid. “Voor je geloofwaardigheid kan het nodig zijn om juist afstand te nemen van het beleid. Neem de casus van de Q-koorts. Daar heeft toch het beeld postgevat dat aanvankelijk de nood onder de geitenhouders politiek zwaarder heeft gewogen dan de risico’s voor de volksgezondheid, en dat dat ook de bewegingsvrijheid van de Voedsel en Waren Autoriteit heeft beperkt.” Een beter verankerde en meer zichtbare onafhankelijkheid zou hier hebben geholpen, meent hij. Daar zou wat hem betreft bij passen dat het parlement een toezichthouder periodiek zelf kan bevragen, zonder zich af te hoeven vragen in hoeverre diens antwoorden zijn gefilterd door de minister. Dat moet dan in de regel algemene trends of een bredere evaluatie achteraf betreffen, want specifieke bespreking van een lopende casus met het parlement kan de onafhankelijkheid van de toezichthouder weer in het gedrang brengen.

Rekrutering

Knottnerus is het met De Brauw en Borghouts eens dat deskundigheid en geloofwaardigheid doorslaggevend zijn voor het gezag waarmee de inspecteur-generaal spreekt. Dat gezag kan hij ontnemen aan zijn loopbaan binnen de inspectiedienst of aan zijn professionele achtergrond in het veld. Dat laatste is vaak zeer relevant voor een inspectiedienst. In dit verband vindt Knottnerus het een aansprekende gedachte dat iemand met veel deskundigheid en gezag in het veld een aantal jaren zo’n belangrijke functie als die van inspecteur-generaal vervult. “Het veld neemt dan afstand van de verbinding met die persoon. Hij krijgt een Haagse

aanstelling onafhankelijk van het veld. Na een aantal jaren gaat hij weer een andere rol vervullen, zelf ook rijker geworden door die ervaring. Daarmee wordt ook voorkomen dat hij te zeer verbonden raakt met het beleidscircuit.”

Die rekrutering uit het veld waarop toezicht gehouden moet worden, roept bij Borghouts de vraag op of dat niet het gevaar met zich meebrengt dat er te lankmoedig opgetreden wordt en dat er te veel met de mantel der liefde wordt bedekt. In het verleden heeft dat de Inspectie voor de Gezondheidszorg nog wel eens parten gespeeld, meent hij. “Voordat die overgingen tot het sluiten van een operatiekamer, moest er heel wat gebeuren. Tegenwoordig zijn ze daar gelukkig wat makkelijker in en stellen ze als daar aanleiding toe is een heel ziekenhuis onder verscherpt toezicht.” Op de vraag van Mertens of hij zich dan voor kan stellen dat iemand leidinggeeft aan zo’n inspectie zonder te beschikken over voldoende inbedding in het veld, antwoordt Borghouts ontkennend, maar: “Dat betekent niet dat iedereen op het leidinggevende niveau arts moet zijn of uit een ander medisch beroep afkomstig moet zijn. In de totale mix zou je er toch ook een paar mensen bij moeten hebben die zijn opgegroeid in een ministerie of bij een uitvoerende dienst.” Waarop Knottnerus opmerkt dat hij het zich ook goed zou kunnen voorstellen dat – in het geval van de Inspectie voor de Gezondheidszorg – steeds een van de hoofdinspecteurs voortkomt uit het patiëntenperspectief: “De patiënt en de patiëntenverenigingen zijn immers belangrijke partners in de kwaliteit van de zorg.”

Legitimiteit

Dat brengt Mertens op de vraag waar zo'n functionaris nu zijn legitimiteit aan ontleent, wat hij nodig heeft om gezaghebbend te zijn, om tegendruk te kunnen uitoefenen en om daarmee ook anders te zijn dan een directeur-generaal. "Op een departement werken aan de top intelligente mensen, handige mensen ook, die de eerste twee, drie kanten van een zaak meteen doorhebben. Maar die vierde kant, waar wij nu over praten, dat telt dan niet meer zo. Om die naar voren te brengen, heb je een autonome persoonlijkheid nodig met een eigenstandige positie." Hij vraagt zich wel af hoe dat nu gaat: "Als ik kijk naar het spel van macht en tegenmacht en hoe zich dat de afgelopen jaren ontwikkeld heeft, dan ben ik daar niet helemaal gerust op. Voor zover zich dat binnenskamers afspeelt weten we dat niet, wat we in de buitenwereld waarnemen is niet erg opvallend." Dat spreekt De Brauw aan, die aan het begin van het gesprek het thema van macht en tegenmacht had geïntroduceerd. "Je kunt de gewenste onafhankelijkheid van de inspecteur-generaal nog zo goed structureren, als die functie vervolgens niet ook op niveau wordt ingevuld loop je als samenleving echt een risico." Sterke leiders, zegt De Brauw, willen graag sterke mensen om zich heen. Want die roepen vanzelf de tegenspraak op die ze nodig hebben om tot betere beslissingen te komen, tot een beter eindproduct. Zwakke leiders willen dat juist niet: "Die willen mensen om zich heen die precies doen en zeggen wat zij willen, en voor de rest niks."

Mertens beaamt dat je binnen de goede structuur ook de goede mensen moet benoemen. Maar, zegt hij, een goede structuur kan wel die goede mensen helpen om meer te bereiken. "Als je iemand wilt hebben die vanuit zijn expertise spreekt, dan zal hij

ook waarborgen willen hebben dat hij als inspecteur-generaal ook echt mag zeggen wat hij vanuit zijn deskundigheid nodig vindt om te zeggen.” De vraag is welke setting zich daar het beste voor leent. “Een directeur-generaal op een departement behoort zich te gedragen binnen een bepaald patroon. Je wordt daar nooit alleen maar benoemd om je deskundigheid. De inspecteur-generaal zit daar nu – gevaarlijk? – dichtbij.” Mertens heeft de schaalvergroting in het toezicht ondersteund, ook als een manier om de positie van de inspecteur-generaal te verstevigen, maar nu ziet hij in dat daar ook een risico in schuilt. Het kan het politieke bestuur in de verleiding brengen om via de benoeming van de topfunctionarissen een sterkere greep te vestigen op die grotere eenheden. “Wat je aan de ene kant wint door schaalvergroting, raak je dan aan de andere kant weer kwijt.”

Open wetgeving

Het gesprek komt terug op de kwestie van de eenhoofdige leiding tegenover een meer collegiaal bestuur. Op steeds meer terreinen van toezicht is er sprake van open wetgeving, stelt Mertens vast. “Denk aan de financiële sector, denk aan de gezondheidszorg. Wat is daar kwaliteit, welke eisen moeten we daaraan stellen, hoe kunnen we dat meten? Dat ligt niet bij voorbaat vast, dat moet worden ingevuld en geoperationaliseerd door de toezichthouder. Als je een toezichthouder zo veel vrijheid geeft om die open wetgeving te hanteren, is het dan wel verstandig om dat door een individu te laten doen, hoe deskundig en gezaghebbend ook? Bergt dat niet het gevaar in zich van een zekere willekeur?” De autoriteiten, die zelfstandige bestuursorganen zijn, worden daar

‘De Rekenkamer werkt volstrekt collegiaal’

De Brauw

door hun statuut tegen beschermd. Daar neemt de raad van bestuur de beslissingen, in collegiaal overleg. “Als een besluit van de AFM wordt aangevochten, toetst de rechter het ook op de vraag of het college van bestuur in redelijkheid tot dat besluit heeft kunnen komen. Bij een inspectie met een eenhoofdige leiding is die interne besluitvorming veel kwetsbaarder.”

“Ik betwijfel of dat onderscheid tussen de collegiaal geleide autoriteit en de eenhoofdige geleide inspectie wel zo scherp is”, reageert Borghouts. “In beide situaties zal de leiding van onderop uit het apparaat met informatie worden gevoed.” Hij denkt dat het in de praktijk weinig voorkomt dat een inspecteur-generaal zonder overleg met collega’s die informatie verwerkt en daar zijn beslissing op baseert. “Zo’n inspecteur-generaal zal vaak ook een managementteam hebben met vijf, zes directeuren waar hij mee praat alvorens tot een besluit te komen. Materieel is dat verschil niet zo groot.”

De Brauw haakt daar op in met een voorbeeld uit zijn eigen praktijk. “De Algemene Rekenkamer werkt volstrekt collegiaal: er gaat geen document de deur uit als het niet door minstens twee van de drie leden is gezien. In mijn tijd als secretaris heb ik ervoor gepleit om dat toch een beetje in te dammen, door rekening te houden met de complexiteit van de issues en de hoeveelheid geld die ermee gemoeid is. Maar de voorzitter wilde daar niet van horen: de bestuurlijke afweging moet worden gemaakt op bestuurlijk niveau.” De Brauw vindt dat te begrijpen tegen de achtergrond dat in de Algemene Rekenkamer altijd drie politieke kleuren vertegenwoordigd zijn.

Waarborgen

Mertens beaamt dat de kennis waar het besluit van de toezicht-houder op is gebaseerd, altijd van onderop komt. Dat geeft er al een bredere basis aan. Als lid van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid heeft hij echter ervaren dat het niet alleen om de kennis gaat, maar vooral ook om oordeelsvorming op basis van die kennis. “En oordeelsvorming, dat ga je in onze rechtsstaat niet aan één iemand overlaten.” Ter illustratie zet hij de Inspectie Verkeer en Waterstaat – waar hij zelf leiding aan heeft gegeven – tegenover de AFM. “Bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat werden vergunningen afgegeven voor de KLM. Dat gebeurde door een inspecteur, dus laag in de organisatie. Dat vind ik niet passen. Dat gaat goed zolang je al die vergunningen gewoon afgeeft. Maar zodra je een keer weigert, heb je de poppen aan het dansen. Bij de AFM worden vergunningen afgegeven in een zitting van een college bestaande uit drie daartoe aangewezen personen. Die krijgen hun informatie wel aangeleverd vanuit hun apparaat, maar daar mogen zij zelf wat van vinden.” Naar zulke waarborgen is hij ook op zoek voor de inspecties: “Ik zie graag een zorgvuldige oordeelsvorming waarvan je stap voor stap kunt uitleggen hoe die tot stand is gekomen.”

“Dus de inspecteur-generaal moet wel het boegbeeld zijn, maar geen solist”, vat Knottnerus het samen. “Je wilt meer *checks and balances*. Bij de Inspectie voor de Gezondheidszorg is dat nog niet het ingewikkeldst, want daar is een college van hoofdinspecteurs waar de inspecteur-generaal de voorzitter van is. Die hebben regelmatig overleg en geven daaraan voeding vanuit hun eigen aandachtsgebieden. In dat college vindt het beraad plaats. Dat

zou je een vorm van algemeen of dagelijks bestuur kunnen noemen. Maar bij andere inspecties kan dat weer anders liggen.”

Gezag door communicatie

Bij Borghouts en ook wel bij De Brauw roept deze wending een stekelig gevoel op. “Zijn we dan niet bezig om te veel organen op te tuigen met te veel bestuurslagen?”, vragen zij zich af. Mertens houdt vol: “Bij Rijkswaterstaat werken negenduizend mensen op meer dan twintig locaties. Voordat de directeur-generaal daar functioneringsgesprekken heeft gevoerd met al zijn directeuren, is het jaar om. Dan heeft hij over al die projecten die daar lopen nog geen woord gewisseld. In een college kun je die verantwoordelijkheden tenminste nog delen.” De Brauw begrijpt de bedoeling, maar denkt niet dat zo’n zware ingreep nodig is. “Organiseer het anders, zorg dat je die ballast kwijtraakt. Neem een Chief Operations Officer aan en maak die verantwoordelijk voor beoordelingsgesprekken en andere rompslomp. Dan speel je de inspecteur-generaal vrij voor de dingen waar het echt om gaat.” Knottnerus probeert de tegenstelling te overbruggen. “We willen een beheersbare organisatie en we willen zorgvuldige besluiten. Ik denk niet je daar een uniform model voor hoeft te hebben. Het lijkt me verstandig om dat te organiseren naar gelang de context.” Maar, voegt hij daaraan toe, de functionaliteit benoemen en de verantwoordelijkheid voor de inhoud eenduidig toedelen zoals Mertens bepleit, dat is een goede zaak.

Ook Borghouts zou graag zien dat de inspecteur-generaal meer gezag kreeg. Daarvoor is het volgens hem belangrijk dat het veld, de politiek en de samenleving de gelegenheid krijgen na te

‘Zet op je website wat je hebt besloten en waarom’

Borghouts

volgen waarom een bepaalde interventie van de inspectie noodzakelijk was. Een open communicatie is daar heel belangrijk bij. “Een inspecteur-generaal hoeft tegenwoordig geen open brief meer aan de Tweede Kamer te schrijven om zich publiekelijk te verklaren. Zet gewoon op je website wat je hebt besloten en waarom. Dan kan iedereen daar kennis van nemen en daar wat van vinden.”

In dit verband komt Borghouts nog even terug op de opmerking van Mertens eerder in het gesprek dat hij de huidige generatie inspecteurs-generaal mist in het publieke debat. Diezelfde klacht, weet Borghouts, heerst in kringen van voormalig secretarissen-generaal over hún opvolgers. Hij denkt dat de politieke context daar debet aan is. “En die context is dat de politiek daarover gaat en dat ambtenaren dienend zijn. In de jaren negentig traden top-ambtenaren veel meer naar buiten dan nu, en de politiek liet dat toe. “Op mijn eigen departement van Binnenlandse Zaken was dat zeker het geval. Minister Dales vond het prima, zolang het maar niet te gek werd en het niet tegen haar beleid inging. Dat is tegenwoordig niet meer zo, en bijgevolg is de huidige lichte topambtenaren veel meer intern bezig.” Die houding van de politiek geldt ook ten opzichte van de inspecteurs-generaal, denkt Borghouts. “Een incident waar een aantal jaren geleden de inspecteur-generaal over ging, wordt nu heel snel politiek. Als de inspecteur-generaal ergens te snel op inspringt, loopt hij alle kans om zijn minister of staatssecretaris voor de voeten te lopen. Tegenwoordig doet een inspecteur-generaal er verstandig aan niet te snel te oordelen.”

Onafhankelijke positionering

Voor Mertens is dat juist reden om des te dringender de vraag te stellen hoe je kunt waarborgen dat er meer consistentie komt in de positionering van het toezicht, onafhankelijk van de politiek. “Omdat het voor de samenleving beter is. We willen een samenleving waarin kracht en tegenkracht de ruimte krijgen. Als je structureel wilt dat een inspecteur-generaal voor de Gezondheidszorg niet te pas en te onpas door de minister wordt gekneveld – en neem dat niet te letterlijk, dat zijn heel subtiele processen – dan moet je zijn positie anders organiseren. Anders blijft het zoals het nu is en heeft de inspecteur-generaal bij een verschil van inzicht maar twee opties: doen wat de baas zegt of ontslag nemen. In de huidige structuur lossen we dat niet op.” Er is in de samenleving behoefte aan mensen die met gezag kunnen aangeven hoe het eraan toegaat in het onderwijs, in de gezondheidszorg, in de chemische industrie. Dat is wat anders, onderstreept Knottnerus, dan dat iemand vertelt wat hij of zij daarvan vindt. “Als Pauw en Witteman willen weten hoe het zit, moeten ze de inspecteur-generaal uitnodigen. Als ze willen weten wat het politieke oordeel daarover is, moeten ze de minister hebben.”

Die scheiding van verantwoordelijkheden spreekt ook De Brauw aan. Als lichtend voorbeeld ziet hij het National Audit Office, de Britse rekenkamer. “Als dat een rapport uitbrengt, gaat het direct naar het parlement. Het parlement roept dan niet de minister ter verantwoording, maar de secretaris-generaal. Met de minister praten ze over het beleid, met de secretaris-generaal over de uitvoering van dat beleid in de praktijk.” In dat voorbeeld ziet Mertens de zoveelste bevestiging dat de onafhankelijkheid in structuren verankerd moet zijn. “Toen Borghouts eind jaren

negentig zijn rapport schreef, speelde dat politiek ook heel nadrukkelijk. De Tweede Kamer was op zoek naar meer documentatie om sterker te staan tegenover de minister. Daarbij werd ook de vraag gesteld of de rapporten van de toezichthouders daar niet een rol in konden vervullen. Maar het toenmalige kamerlid Cornielje zei toen volstrekt terecht dat die rapporten wel in volstrekte onafhankelijkheid tot stand moesten komen. Want anders kocht hij er niets voor.”

“In aansluiting op het advies van de Commissie-Borghouts is toen in het regeerakkoord van Paars II opgenomen dat er voor de Inspectie van het Onderwijs een eigen wet moest komen om de onafhankelijkheid in de oordeelsvorming te waarborgen”, herinnert Mertens zich. “Niet de oordeelsvorming naar de school toe, maar de oordeelsvorming naar boven toe. Dat is helaas niet gelukt en toen is die gedachte in het decennium dat daarop volgde weer weggeëbd. Het enige wat er van is overgebleven, is dat in de Wet op het Onderwijstoezicht is opgenomen dat wanneer de minister een oordeel van de inspectie weerspreekt, dat de minister dan de Tweede Kamer daarover moet informeren. Dat is in principe een heel mooi mechanisme, dat aansluit op de behoefte aan checks and balances en aan openbaar debat. Alleen is er, voor zover ik weet, nog nooit gebruik van gemaakt.”

Tegenspraak

Borghouts heeft alle begrip voor de roep om een gezaghebbende inspecteur-generaal die op basis van zijn inspecties tegendruk geeft. “De Tweede Kamer is daar in zijn algemeenheid erg voor. Maar daar zijn ook grenzen aan. De politiek is daar bepaald niet

eenduidig in. Neem de Nationale Ombudsman, die ook *evidence based* rapporten uitbrengt. Hoe reageert de politiek als hij kritiek heeft op het kabinetsbeleid? *Shoot the messenger!*” Dat mag zo zijn, relateert Mertens, maar de Tweede Kamer kan de Nationale Ombudsman niet ontslaan, tenzij op enkele strikt in de wet omschreven gronden. “Je kunt er van mening over verschillen of de huidige Ombudsman zijn mandaat goed gebruikt, maar de structuur is zo dat hij kan zeggen wat hij vindt dat hij moet zeggen.” Veel erger zou Mertens het vinden als de Nationale Ombudsman werd doodgeknuffeld. “In een open democratie moet je een open debat hebben.”

Knottnerus wil nog wel reacties horen op zijn vraag of een zekere mate van uniformiteit is aangewezen in de positionering van de inspecteur-generaal, over de domeinen heen. De posities van de leden van de Inspectieraad qua onafhankelijkheid zijn nu heel verschillend, weet hij. Zijn die verschillen alleen maar historisch zo gegroeid of zijn ze terecht want gerelateerd aan het terrein? Dat de verschillende inspecties ook op dit punt van elkaar kunnen leren, lijkt hem evident. Dat wil hij ook bevorderen. Zonder er één grote organisatie van te willen maken, want dat zou leiden tot onherkenbaarheid naar het eigen veld. Ook De Brauw ervaart aanzienlijke verschillen in hoe afhankelijk of onafhankelijk de huidige inspecties zijn van hun minister. Hij heeft de indruk dat de Inspectie voor de Gezondheidszorg onafhankelijker is dan de andere inspecties.

Die onafhankelijkheid is ook maar betrekkelijk, nuanceert Mertens. “Organiek zijn er geen grote verschillen tussen de inspecties. Uiteindelijk vallen ze allemaal onder de ministeriële verantwoordelijkheid. De inspecteur-generaal is altijd gebonden aan de minister. In de gezondheidszorg mag de inspectie

misschien op eigen gezag een ziekenhuis stilleggen, maar niet voor langer dan drie dagen. Daarna moet de minister het overnemen. Zo zijn er ook voor de andere inspecties waarborgmechanismen die allemaal verwijzen naar de minister.” Knottnerus haalt in dit verband het voorbeeld aan van de Surgeon General in de VS. “Die kan zich direct tot de president richten als hij vindt dat een wetsvoorstel niet in het belang van de volksgezondheid is.” Zo iets kan een belangrijk mechaniek zijn, denkt Mertens. Als het tenminste in de openbaarheid gebeurt, en niet binnenskamers.

Perspectief

Tijd om de hamvraag te stellen: Wat kunnen wij doen om de positie van de inspecteur-generaal verder te ontwikkelen, enerzijds naar de minister toe en anderzijds naar de samenleving toe, zonder dat daarvoor het hele staatsbestel overhoop hoeft te worden gehaald? “Je zou een kamercommissie vertrouwelijk kunnen consulteren over de kandidaten”, suggereert Knottnerus. “Dat hebben ze bij de Hoge Raad gedaan en daar is een schandaal uit voortgekomen”, reageert Borghouts. “Als je de inspecteur-generaal nou een benoemingstermijn geeft”, oppert De Brauw. “Een keer zeven jaar, zonder mogelijkheid van ontslag, maar ook zonder mogelijkheid van herbenoeming.” Dat is een gedachte die perspectief biedt, vinden zijn tafelenoten.

“Een mooi lijstje voor het onderlinge beraad van de inspecteurs-generaal”, concludeert Mertens. “Ik hoop dat zij het aandurven om die punten uit te werken, misschien wel tot een soort statuut voor het toezicht. En dat de departementale leiding daar op een positieve manier aan wil meewerken.”

Bijlage

De Inspectieraad

De Inspectieraad

De Inspectieraad is het samenwerkingsverband van de rijksinspectiediensten. In de Inspectieraad werken de tien rijksinspectiediensten samen aan de vernieuwing van het toezicht. Deze vernieuwing richt zich op verbetering van de kwaliteit en effectiviteit van het toezicht, lagere toezichtlasten voor de onder toezicht staanden en meer efficiency in de uitvoering. De hoofdlijnen daarvan zijn neergelegd in het Meerjarenprogramma 2011-2014 en het Werkprogramma 2012-2013 van de Inspectieraad.

De Inspectieraad bevordert dat de rijksinspectiediensten het toezicht uitoefenen volgens de principes van goed toezicht, zoals geformuleerd in de Kaderstellende visie op Toezicht.

De volgende rijksinspectievormen gezamenlijk de Inspectieraad:

- Agentschap Telecom
- Erfgoedinspectie
- Inspectie voor de Gezondheidszorg
- Inspectie Jeugdzorg
- Inspectie Leefomgeving en Transport
- Inspectie van het Onderwijs
- Inspectie SZW
- Inspectie Veiligheid en Justitie
- Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
- Staatstoezicht op de Mijnen

Meer weten? Zie www.inspectieloket.nl.

De inspecteur-generaal geeft leiding aan het toezicht dat de rijksinspecties uitoefenen in belangrijke sectoren van de samenleving. Van de olie- en gaswinning op de Noordzee tot de zorg in onze verpleeghuizen. Zeker in een samenleving die ruimte wil laten voor gevarieerde ontwikkeling én waarborgen voor veiligheid wil bieden, vervult een gezaghebbend waarnemer en beoordelaar een belangrijke rol.

In dit boek komen mensen aan het woord die als leidinggevende jarenlang ervaring hebben in deze betekenisvolle rol.

Zij spreken vrijuit over de uitdagingen en de dilemma's die bij hun functie horen. Over de omgang met ministers en ambtenaren, met de bedrijven en instellingen waarop zij toezicht houden, met de media, en niet in de laatste plaats: met de burger die op het toezicht moet kunnen vertrouwen. Het toezicht heeft daarvoor behoefte aan een passende bedding waarbij gewaarborgd is dat er voldoende ruimte is voor eigenstandige waarneming en oordeelsvorming.

Ferdinand Mertens (1946) werkte als inspecteur-generaal van het Onderwijs en van Verkeer en Waterstaat. Tot zijn emeritaat in 2011 was hij tevens hoogleraar Toezicht aan de Technische Universiteit Delft. Momenteel is hij lid van de Onderzoeksradaad voor Veiligheid en is hij kerndocent aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

Pierre Spaninks (1955) is als zelfstandig publicist gespecialiseerd in management, organisatie en ondernemerschap. Hij studeerde Tekstwetenschap aan de Universiteit van Amsterdam en volgde het Senior Manager in Government Program aan de Harvard Kennedy School.
