

De positie van de Inspecteur-Generaal in de Rijksdienst

Advies opgesteld door:

| Prof. dr. Ph. Eijlander (Tilburg University)

| Prof. dr. F.J.H. Mertens (NSOB)

NSOB . .

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Prof. dr. Ph. Eijlander is hoogleraar Wetgeving en Toezicht, Tilburg University.

Prof. dr. F.J.H. Mertens is emeritus hoogleraar TU Delft en co-decaan Toezichtopleidingen NSOB. Eerder was hij IG van het Onderwijs en IG van Verkeer en Waterstaat.

De positie van de Inspecteur-Generaal in de Rijksdienst

Advies opgesteld door:

Prof. dr. Ph. Eijlander

Prof. dr. F.J.H. Mertens

2015

ISBN 978-90-75297-46-1

Inhoudsopgave

Vooraf
pagina 3

Deel 1

Inleiding
pagina 4

Beschouwing
pagina 6

Deel 2

pagina 12

Deel 3

pagina 18

Bijlage: Verslagen bespreektafels 2014
pagina 22

Eindnoten
pagina 31

Vooraf

Medio 2012 gaf de Inspectieraad de opdracht om een boek te maken gebaseerd op gesprekken met leidinggevenden in het toezicht zoals dat door de Rijksinspecties wordt uitgevoerd. Het boek verscheen begin 2013 met de titel: *de inspecteur-generaal / leidinggeven aan toezicht* en geschreven door Ferdinand Mertens en Pierre Spaninks. De Inspectieraad wilde op die wijze meer zicht krijgen op inzichten en ervaringen vanuit de vraag of een nadere markering van de functie van Inspecteur-Generaal gewenst zou zijn. Vervolgens gaf de Raad aan de hoogleraren Prof. Ph. Eijlander (Tilburg University) en Prof. F.J.H. Mertens (NSOB) de opdracht een advies uit te brengen over de rol van de Inspecteur-Generaal als 'bijzondere' topfunctionaris in de Rijksoverheid.

Bij de voorbereiding van het advies is een aantal gesprekstafels georganiseerd waarvan beknopte samenvattingen als bijlage bij het advies zijn gevoegd.

De Inspectieraad ziet dit advies als een bijdrage aan het debat over de positionering van de rijksinspecties dat op dit moment binnen de rijksdienst wordt gevoerd.

Den Haag, april 2015.

Inleiding

De wijze waarop het toezicht door inspecties geregeld is en in het bijzonder hoe de verhouding tot de Minister is, is met grote regelmaat in het publieke debat aan de orde. Essentieel punt daarbij is de vraag naar de mate waarin het toezicht de ruimte heeft om vanuit een onbevangen waarneming in de samenleving onbevangen en onomwonden te uiten wat het toezicht van de aangetroffen situatie vindt. Het toezicht door inspecties vindt plaats op basis van de wet, maar de toezichtorganisatie is als zodanig niet door een wet geregeld. Dat maakt een eenduidige beantwoording van vragen over de positie van het toezicht niet eenvoudig. Het inspectietoezicht valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid, maar daarbinnen kan de positie van de organisatie of van de eindverantwoordelijke voor het toezicht, de Inspecteur-Generaal, nader bepaald worden. De Inspectieraad heeft daartoe in de laatste twee jaar een discussietraject geëntameerd dat begon met de publicatie van het boek over de inspecteur-generaal, waarin een aantal leidinggevendenden uit het toezicht voor werd geïnterviewd¹ en dat vervolgens uitmondde in een adviesvraag aan de NSOB, aan de beide ontwerpers van dit advies.

In uiteenlopende situaties die zich de laatste tijd rond het toezicht hebben voorgedaan is de vraag aan de orde naar de identiteit van de Inspecteur-Generaal en het toezicht. In de samenleving, in de media en in de politiek wordt er veel waarde toegekend aan een eigen positie van het toezicht. Daarmee is niet gezegd dat de rolinvulling en positie in alle ministeries en voor alle inspecties exact dezelfde moet zijn. De gesprekken² die wij de afgelopen maanden gevoerd hebben maakten toch wel duidelijk dat er in de laatste jaren voldoende materiaal is ontstaan waarmee een meer generieke omschrijving te geven is. Een meer omschreven rol lijkt aan de

tijd en dus wenselijk. Die wenselijkheid heeft vooral te maken met de beeldvorming en de communiceerbaarheid van de rol van de IG. Maar ook de condities die van invloed zijn om in de huidige maatschappelijke – en bestuurlijke verhoudingen goed toezicht te houden zijn meer uitgekristalliseerd. Bovendien liggen er op de verschillende ministeries afspraken over de verhouding tussen ministerie en inspectie³. In de gevoerde gesprekken zijn vrijwel alle denkbare opties voor de positie van de IG aan de orde geweest. **Alles afwegende hebben wij in dit advies gekozen voor een benadering die gebaseerd is op de verworvenheden van de laatste jaren en die te zien is als een meer overkoepelende codificering daarvan. De juridische vorm die wij hiervoor voorstellen is die van de ‘Aanwijzing voor de Rijksdienst’⁴.**

De WRR heeft in zijn advies van 2013 geadviseerd aandacht te schenken aan de onafhankelijke rol van het toezicht. In de verdere toelichting spreekt de WRR van onpartijdigheid van de toezichthouder. Daarbij doelt de WRR zowel op de relatie naar de Minister als naar het onder toezichtstaande veld. De WRR vraagt om een arrangement waarin die onpartijdigheid geborgd wordt. Dat arrangement wordt sterker naar de mate waarin het algemeen in de overheid gedragen wordt en dus over de ministeries heen een zekere uniformiteit kent. De Kabinetsreactie op het WRR advies biedt uitdrukkelijk de opening om een dergelijke nadere afspraak in het kader van het project ‘Hervormingsagenda Rijksdienst’ te maken. Het voorstel dat wij hierbij doen beoogt hier in te voorzien.

De IG rol kunnen we het beste duiden als ‘eigenstandig’, dus met bijzondere kenmerken ten opzichte van andere ‘hogere ambtenaren’ in het geheel van de overheidsorganisatie. De IG is niet ‘onafhankelijk’, een woord dat ten onrechte vaak gebruikt wordt, want hij valt rechtstreeks onder de ministeriële verantwoordelijkheid (Zie Kabinetsreactie). Maar met die duiding is het laatste woord nog niet gesproken. Drukt onafhankelijkheid de positionering uit, eigenstandigheid is een duiding van de aard en inhoud van het werk. De eigenstandigheid komt tot uitdrukking in relatie tot de politiek (minister en parlement), het ministerie (DG’s en SG) en de media/openbaarheid.

Beschouwing

I. Acquis benadering in de vorm van een Statuut

De discussie over de positie van de inspecties in het geheel van de ministerieorganisatie is in belangrijke mate gevoed door het rapport van de Commissie Borghouts uit het jaar 2000 en de naar aanleiding daarvan verschenen kaderstellende visie⁵. De ambtelijke commissie onder leiding van de toenmalige sg van Justitie, Harry Borghouts, behandelde in zijn rapport *Vertrouwen in onafhankelijkheid* (2000) vooral de relatie ten opzichte van de minister en problematiseerde de waarborgen voor onafhankelijkheid. In zijn rapport adviseerde hij de toezichthouders een van de minister onafhankelijke staatsrechtelijke positie toe te kennen, tenzij er omstandigheden waren die dat niet goed mogelijk zouden maken⁶. Dit advies werd in de *Kaderstellende visie op toezicht van het kabinet* (2001) niet overgenomen: toezicht bleef onder de directe ministeriële verantwoordelijkheid, tenzij er overtuigende redenen waren om dat anders in te richten.⁷ Wel diende het toezicht binnen de ministerieorganisaties goed georganiseerd en gepositioneerd te worden en moesten de takenpakketten aan een kritisch onderzoek worden onderworpen. Dat is vervolgens op vrijwel alle ministeries gebeurd. De Ambtelijke Commissie onder leiding van de sg van het Ministerie van VROM, Marjanne Sint, heeft in 2005 gerapporteerd over de eerste serie analyses. Het resultaat daarvan is een rapport met veel specifieke aandachtspunten voor de vormgeving van het toezicht. (Toezicht: naar naleving voor de samenleving, 2005).

Op dit ambtelijk rapport is een Kabinetsstandpunt verschenen onder de titel "Minder last, meer effect" (2005). In de titel is de insteek van dit regeringsstandpunt bondig verwoord. Met name ook door de sinds 2005 ingestelde Inspectieraad is de samenwerking tussen inspecties verbeterd en is er aanhoudend gestreefd naar de uitwisseling van ervaringen. De toezichtorganisaties bleven onderdeel van de ministeries en de regelingen die er zijn, zijn dan ook per ministerie tot stand gekomen. Het is in die ontwikkeling min of meer vanzelfsprekend geworden dat de inspecties binnen de ministeries gebundeld zijn; bij sommige voor zover dat naar de inhoud passend was, bij andere als principe. Zeker door die vergroting van de schaal is het eveneens vanzelfsprekend geworden dat de toezichthouder in de organisatie van het ministerie een verzelfstandigde positie gekregen heeft (meestal in de vorm van een agentschap) en dat de ophanging direct onder de secretaris-generaal gesitueerd is. Daarmee is

een einde gekomen aan de ophanging van inspecties aan een directeur-generaal van een bepaald beleidsdomein. Deze ophanging is in algemene zin de eigenstandigheid van het toezicht ten goede gekomen en deze heeft er ook toe geleid dat het toezicht voor de bewindslieden en de ambtelijke top als geheel sterker in beeld gekomen is. In alle ministeries heeft de leiding van het toezicht een eigen toegang tot de bewindslieden en hiermee wordt o.a. gewaarborgd dat opvattingen van inspecties, neergelegd in rapporten, niet meer dan noodzakelijk is, onderwerp worden van ambtelijk beraad. Ook zijn er procedures ontstaan voor de werkplanning van de toezichthouder waarbij een sterk initiërende rol van de inspectie het vertrekpunt is, met de mogelijkheid dat de bewindslieden hier veranderingen in kunnen aanbrengen. Ook zijn er afspraken over openbaarheid en in het algemeen de omgang met de media. Maar ook zijn er, alhoewel nog beperkt, afspraken over de omgang met de Tweede Kamer.

Alhoewel al deze ontwikkelingen hebben plaatsgevonden blijft het beeld in de buitenwereld, waar het de eigenstandige positie van het ministeriële toezicht betreft, niet overtuigend. Dat gebrek aan overtuiging leidt er toe dat er aanhoudend een roep is om de 'onafhankelijkheid' van het toezicht beter te waarborgen⁸. Zo meende ook de WRR in haar advies van 2013 dat de positie van de toezichthouder in het geheel van de overheidsorganisatie betere waarborgen zou moeten bieden voor een onafhankelijke oordeelsvorming. Wij menen, op basis van de kennisname van alle regelingen die er op het niveau van de ministeries bestaan, dat het passend zou zijn om die afspraken bijeen te brengen in de vorm van een **statuut** waardoor er een borging over de ministeries heen ontstaat én er meer eenheid kan worden gerealiseerd in de communicatie naar de samenleving. Er is dan immers één document waarnaar verwezen en van waaruit geredeneerd kan worden. In dat document gaat het dan niet zozeer om allerlei nieuwe afspraken vast te leggen maar om het bestaande beter te borgen. Wij noemen dat een 'acquis' benadering.

2. Organisatie en persoon

De regelingen die er op de ministeries voor het toezicht bestaan richten zich op de organisatie, die op enkele uitzonderingen na⁹, als inspectie aangeduid worden. Dat is adequaat wanneer het om structurele aspecten gaat die uitdrukkelijk de hele organisatie raken. Gelet op de inhoudelijke en persoonlijke aspecten die het toezicht kenmerken is de verantwoordelijke leidinggevende uitdrukkelijk aangesproken. De inspecties worden geleid door een Inspecteur-Generaal en in het relatiepatroon met de

bewindslieden, de ambtelijke top van het ministerie, met het representeren van de inspectie in de Tweede Kamer of in de openbaarheid, is het de Inspecteur-Generaal die de aangesproken en verantwoordelijke functionaris is. In de gewone taal spreken we van de boegbeeldfunctie die een inspecteur-generaal vervult. In die boegbeeldfunctie wordt verondersteld dat de IG de inspectie representeert in 'het Haagse' maar ook daar waar passend in de samenleving, de media en de Tweede Kamer. Om een 'eenparige beweging' van het inspectietoezicht te bevorderen en daarmee de maatschappelijke duidelijkheid te vergroten lijkt het ons passend om aan de functie van de IG bijzondere aandacht en bijzonder gewicht toe te kennen. Daarom stellen wij voor het statuut te verbinden met de positie van de Inspecteur-Generaal en met het statuut het boegbeeld een inhoudelijke duiding te geven. De Inspecteur-Generaal is er vanuit zijn functie verantwoordelijk voor om dat wat in het statuut bepaald wordt om te zetten in zijn eigen organisatie. Dat bij elkaar zijn bijzondere en hoge eisen die aan een inspecteur-generaal gesteld worden. De Inspecteur-Generaal is er voor het geheel en is bij belangrijke kwesties in beeld, zonder daarbij afbreuk te doen aan de verantwoordelijkheden van anderen in de toezichthoudende organisatie¹⁰.

3. Historische ontwikkeling

De functie aanduiding 'inspecteur-generaal'¹¹ (IG) kennen we in de Nederlandse bestuursorganisatie al meer dan 150 jaar. Met de benaming werd de algemeen leidinggevende van een groep inspecteurs bedoeld die, zoals het bijvoorbeeld in de Nijverheidsonderwijswet van 1919 geformuleerd werd, de 'eenparigheid in het optreden' van de inspecteurs diende te bewaken. De functieaanduiding werd veelal in de wet genoemd om daarmee de inspecteurs te binden aan een leidinggevende en zo de functie minder 'individualistisch' te maken. Inspecties, anders dan ministeries, hadden immers te maken met een gespreid en zelfstandig werkende groep inspecteurs die allemaal hun ambtsgebied hadden, verspreid over het land. In de 20^{ste} eeuw was het verder niet ongebruikelijk dat de functie van inspecteur-generaal gecombineerd werd met die van een 'chef' of 'directeur'-functie binnen het ministerie. Zo was de zojuist genoemde inspecteur-generaal van het nijverheidsonderwijs tevens chef van de afdeling nijverheidsonderwijs op het Ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen. De chef van de ministerie afdeling gaf dus tevens leiding aan de in de buitendienst werkende inspecteurs. Over de verhouding tot de minister en de ministeriële verantwoordelijkheid gaf deze constructie volstreekte duidelijkheid. Wel was het zo dat er in de wetgeving

van de vorige eeuw taken van uitvoerende aard aan de inspectie, maar meestal de inspecteur, ge-attribueerd werden. Dat impliceerde een wettelijk vastgelegde eigen beslissingsruimte. Het toezicht uit die jaren was sterk ex ante, eigenlijk in de vorm van medebestuur, in de wetgeving verankerd. Het huidige toezicht is meer ex post georiënteerd.

In de loop van de 20^{ste} eeuw ontstonden veranderingen in de aanduiding van de leidinggevendenden in het toezicht en kwam bijvoorbeeld de functie-aanduiding van directeur in zwang. Zo werd de functieaanduiding van inspecteur-generaal voor de scheepvaart vervangen door 'de directeur van de scheepvaartinspectie'. Deze verandering was door de tijd bepaald maar vaak ook door formatie- en salaristechnische overwegingen. Ook standaardisatie van leidinggevende functies in de rijksdienst, en daarmee meer mogelijkheden tot mobiliteit, speelden een rol. Toen er in 2001 de inspectie van Verkeer en Waterstaat gevormd werd hadden alle leidinggevende functionarissen van de samenstellende inspecties de titel van 'directeur' en de op die functie benoemde personen hadden voordien in veel gevallen al een andere leidinggevende functie binnen het geheel van het ministerie vervuld. De inspecties in een ministerie als dat van Verkeer en Waterstaat ressorteerden toen onder de betreffende directeur-generaal; voor de directeur-generaal was de directeur van de inspectiedienst een van zijn ondergeschikten. Toezicht en beleid werd op het niveau van een directoraat-generaal bijeen gebracht. Bij het Ministerie van Sociale Zaken was de directeur-generaal van de arbeid tevens hoofd van de arbeidsinspectie. Binnen het ministerie van Economische Zaken kennen we al sinds het begin van de 19^e eeuw de inspecteur-generaal van het staatstoezicht op de mijnen, nu het SodM en in de huidige verzameling van leidinggevendenden in het rijkstoezicht is deze functie sinds 200 jaar ongewijzigd gebleven. Bij Volksgezondheid werd de leider van een inspectie eenheid aangeduid als 'Hoofdinspecteur'.

In 1955 werd in het Ministerie van Onderwijs de functie van inspecteur-generaal van het onderwijs gecreëerd. Onderwijs had op dat moment een groot aantal clusters van inspecteurs en inspectrices – voor elke schoolsoort was er een groep of groepje inspecteurs, die naarmate de groepjes kleiner waren, geheel individueel hun werk uitvoerden. Met de toen in het beleid ingezette lijn naar meer samenhang in het onderwijsstelsel werd meer samenhang in de organisatie van wat toen het Rijksschooltoezicht heette als wenselijk gezien. Zo ontstond de functie van inspecteur-generaal van het onderwijs, die binnen de ministerieorganisatie als evenknie of

tegenpool van de directeur-generaal van het onderwijs werd gepositioneerd. De inspecteur-generaal werd in de formatie in elk geval gelijkwaardig aan de directeur-generaal. De inspecteur-generaal nam zijn intrek in een kantoor buiten het ministerie, maar wel in de buurt. Sinds die tijd is er bij Onderwijs altijd een algemene inspecteur-generaal geweest, zij het dat deze functie een bepaalde tijd (1975 – 1988) gecombineerd werd met die van directeur-generaal in het ministerie. In 1992 werd het Rijksschooltoezicht, inmiddels aangeduid als de Inspectie van het Onderwijs, organisatorisch verzelfstandigd en zelfstandig gehuisvest te Utrecht. De inspecteur-generaal maakte geen deel uit van de leiding van het ministerie en had in bepaalde overleggen van algemene aard een “open stoel”.

Bij Volksgezondheid voltrekt zich een soortgelijke ontwikkeling. Aan het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw worden de tot dan toe eigenstandig functionerende inspectie voor de volksgezondheid, de geestelijke volksgezondheid en de geneesmiddelen samengevoegd tot een Inspectie voor de gezondheidszorg. Die samenvoeging vindt plaats in 1995; de leiding wordt gedragen aan een Hoofdinspecteur.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat werd rond de eeuwwisseling nogal geplaagd door problemen met de onafhankelijkheid en het kritisch vermogen van het toezicht op het terrein van de luchtvaart (Bijlmer-enquête – die overigens ook voor de IGZ van grote betekenis was) en de gevaarlijke stoffen (Vuurwerkkramp Enschede). De minister moest toen ervaren dat het voor haar niet eenvoudig was het toezicht ‘te spreken te krijgen’ omdat het nooit direct en persoonlijk op het hoogste niveau van het ministerie acteerde. Zij herinnerde zich haar ervaringen bij ‘onderwijs’ en vroeg zich af ‘waar is hier het toezicht?’. Gevoegd bij ontwikkelingen van algemene aard inzake de organisatie van de rijksdienst (Commissie Wiegel – scheiding beleid en uitvoering) was dit de aanleiding voor de vorming van één inspectiedienst voor het geheel van het ministerie van v&w, de inspectie Verkeer en Waterstaat die door een Inspecteur-Generaal geleid zou gaan worden. Die Inspecteur-Generaal acteerde als gelijkwaardig aan de Directeuren-Generaal en daarmee werd ook de betekenis van het toezicht in het geheel van de beleidscyclus geherwaardeerd.

Vrijwel gelijktijdig maakte het ministerie van VROM een soortgelijke ontwikkeling door en gaandeweg ontstonden er Inspecteurs-Generaal zoals we ze nu kennen. De IG-functie werd een functie in de inmiddels gevormde ABD. De nieuw gevormde inspectieorganisaties waren organisaties met een aanzienlijke omvang. De functie was geen gevolg van een ‘design’ in de rijksdienst, de hier gegeven ontwikkeling laat zien dat ze

gaandeweg ontstond. Ter beheersing van het aantal IG-functies ontstond de opvatting dat er IG's per ministerie gevormd zouden moeten worden en dat de 'nieuwe' IG eigenlijk alle toezicht van een ministerie zou moeten omvatten¹². De organisatie van het toezicht werd hierdoor verbonden met de vorming en reikwijdte van ministeries. Toen in 2008 een nieuw ministerie gevormd werd na de opheffing van vrom, werden de toezichttaken van vrom samengevoegd met die van v&w en ontstond de ILT.

Op het terrein van de volksgezondheid en de voedselveiligheid ontstond de vwa, later de nvwa waarin een groot conglomeraat van diensten onder de noemer van inspectie werden samengevoegd. Voor de vorming van de vwa golden bij aanvang overwegend nieuwe Europese kaders als aanleiding; de uitbouw naar de nvwa werd door onze eigen binnenlandse overwegingen gevoed.

De functie van Hoofdinspecteur van de Volksgezondheid werd na de vorming van de rvw en vrom inspectie omgezet in die van Inspecteur-Generaal van de Volksgezondheid (2002) terwijl ook binnen dat domein de schaalvergroting aan de orde was.

Door de schaalvergroting in het toezicht, die na 2000 sterk is bevorderd werd de functie van inspecteur-generaal meer vanzelfsprekend maar daardoor ook meer 'managerial' van aard. De verhouding tot de algemene leiding van een ministerie was minder een vanzelfsprekendheid en werd op verschillende ministeries dan ook verschillend opgelost. Ondanks dat er in de organisatie van het toezicht veel aspecten afgestemd zijn is tot op de dag van vandaag de organisatie van het toezicht in de ministeries uiteenlopend en is de positie van de IG per ministerie verschillend. In het overleg van de IG's dat sinds 2003 in een IG Raad plaats vindt leidt dit tot een ongelijksoortige verzameling organisaties.

I. Rol van de Inspecteur-Generaal

Het toezicht kent in de uitvoering vele gezichten. Het dagelijkse toezicht-werk wordt uitgevoerd door inspecteurs, allen met een eigen professionele verantwoordelijkheid. Het toezichtbeleid, de bevindingen van het toezicht in algemene zin en de communicatie daarover is een verantwoordelijkheid van de inspecteur-generaal. Hij mag terecht gezien worden als het boegbeeld van het toezicht in een bepaalde sector. De inspecteur-generaal is ook de verbinding met het ministerie en is dus ook een topambtenaar in de Rijksdienst.

De IG functie¹³ heeft een aantal bijzondere karakteristieken, in vergelijking met andere topambtenaren in de overheidsorganisatie. Daarbij gaat het om:

- De IG redeneert vanuit de ontwikkelingen in de sector en de maatschappelijke context waarbinnen deze opereert en waar het beleid een (belangrijke) conditionerende factor is, maar niet primair vanuit het beleid. Vertrekpunt zijn omstandigheden in de sector die vervolgens met beleid in verband gebracht kunnen worden.
- De IG levert door de benadering vanuit de praktijk al gauw tegenspraak in de beleidsvorming en alhoewel tegenspraak officieel altijd geapprecieerd wordt is die appreciatie geen vanzelfsprekendheid en zeker niet gemakkelijk.
- De tegenspraak vraagt om een zorgvuldig werkende inspectieorganisatie die ter zake scherp en juist gedocumenteerd is maar ook om een verwoording en presentatie die in de ministerieorganisatie als gezaghebbend wordt ervaren.
- De IG zit in de ministerieorganisatie waartoe hij behoort op de grens van de beleidsbinnenwereld en de beleidsbuitenwereld. Schematisch gesteld redeneert de DG vanuit de politieke wenselijkheid, de IG wordt geacht te redeneren vanuit de beleidsmogelijkheid. De DG redeneert in eerste instantie normatief en deductief, de IG redeneert empirisch en inductief. De DG heeft een

breder afwegingskader terwijl de IG oordeelt vanuit naleving en de betekenis die daaraan moet worden toegekend. Het gaat hier nadrukkelijk niet om een polariteit maar om een verschil in aanvliegroute. Natuurlijk zal ook de DG in zijn analyse de empirie een belangrijke plaats geven en de IG zal zijn empirie moeten verbinden met normatieve noties.

- Om een dergelijke rolinvulling goed mogelijk te maken is het van belang dat die rol geaccepteerd is en geen nadere argumentatie of legitimatie behoeft. Maar ook dat de omstandigheden waaronder de IG functioneert zo zijn dat het bijzondere van de rol daadwerkelijk ondersteund wordt.
- Van belang is vervolgens stevigheid in de rol waardoor de rolvulling minder bepaald wordt door de wisselende personele bezetting, zowel van de IG-rol als van de context waarbinnen de IG functioneert. Uiteraard is die gewenste stabiliteit met name verankerd in de wijze waarop er toezicht gehouden wordt in een bepaalde sector en dat toezicht zou niet mogen variëren al naar gelang de bezetting van de topfunctie. Dat laat onverlet dat het toezicht onderworpen is aan veranderingen.
- De IG heeft vrijwel in elk ministerie een bijzondere rol ten aanzien van de Tweede Kamer, ook al zijn de praktijken nu nog per ministerie verschillend. Het is gewenst om hier meer lijn in te brengen.

2. **Conditie die bijdragen aan deze rolvulling**

- Persoonlijke eigenschappen: hierbij gaat het om kenmerken van de persoon en zijn loopbaan en gaat het vooral om socialisatie. Welke leef- en ervaringswereld maakt een functioneren zoals vanuit de rol gewenst is het meest waarschijnlijk? Ervaringen binnen de (top) ambtelijke wereld? Hoogwaardige ervaringen in het maatschappelijk relevante veld? Combinaties hiervan?
- Organisatorische constructies: welke voorzieningen en werkwijzen maken een eigenstandige inbreng van een IG in de beleidscyclus het meest waarschijnlijk? Wordt die geholpen door fysieke nabijheid of juist afstand? En wat betekenen 'nabijheid' en 'afstand' in dit verband?
- Formele/wettelijke bepalingen kunnen ondersteunend zijn voor een bepaalde invulling van de rol. Momenteel zijn er voor de IG geen bijzondere rechtspositionele regelingen. Wel is er in de afgelopen jaren een benadering gegroeid waarbinnen een zekere eigenstandigheid van de IG/het toezicht in werkwijzen en betrokkenheid is ontstaan.

3. **Verwachtingen en aanspraken in de buitenwereld**

- Het beeld dat de toezichthouder een uitvoerende verantwoordelijkheid heeft in de naleving van wet- en regelgeving is alom geaccepteerd; tegelijk wordt verwacht dat de toezichthouder ogen en oren open heeft om daarmee beleidsverantwoordelijken te kunnen informeren en dus te beïnvloeden in hun beslissingen. Dat vraagt om een ‘state of mind’ die we vaak als ‘onafhankelijkheid’ omschrijven, ook in de betekenis van onafhankelijk denkend. Het gaat daarbij niet alleen om de positionering, ook al is die in dit verband – zie eerdere punten – niet onbelangrijk.
- In de samenleving wordt van die onafhankelijkheid van een toezichthouder veel verwacht; verondersteld wordt dat die toezichthouder de burger in het vizier heeft en dus het ‘publieke belang’ voorop stelt – dat vraagt soms tegenspraak ten opzichte van de onder toezicht staanden, en soms tegenspraak ten opzichte van de beleidsbepalers. Het vraagt van de toezichthouder het vermogen om, daar waar nodig, het publieke belang scherp te bepalen en daar adequaat over te communiceren.

4. **Ontwikkelingen in het bestuur**

- Het toezicht waar wij het hier over hebben is het toezicht van de rijksoverheid, onder eindverantwoordelijkheid van een minister die verantwoordelijk is voor beleid, uitvoering en toezicht. Een minister met een stelselverantwoordelijkheid. Die stelselverantwoordelijkheid is pas aan de orde nadat vastgesteld is dat alle andere verantwoordelijken geen adequate oplossing voor een probleemsituatie kunnen realiseren.
- Momenteel is er een sterke beweging naar een andere verdeling van verantwoordelijkheden in het openbaar bestuur maar ook tussen overheid en maatschappij, waaronder ondernemingen.
- Deze ontwikkeling stelt nieuwe en andere eisen aan het toezicht vanuit de centrale overheid; zonder afbreuk te doen aan de systeemverantwoordelijkheid van de minister is het voor het toezicht in die gewijzigde context meer van belang ook andere verantwoordelijken te kunnen aanspreken en dus te adresseren. Het zou onjuist zijn wanneer het toezichthoudende deel van de centrale overheid bevindingen en inzichten uitsluitend op het ‘bordje van de minister’ zou leggen: gemeenten, provincies, ondernemingen en maatschappelijke instellingen zijn steeds meer

in wisselende landschappen de aangesprokenen. De landelijke toezichthouder beschikt over de mogelijkheid ‘het geheel’ te blijven zien en van daaruit selectief te opereren.

- Tussen de gemeenten en de provincie ontstaan nieuwe toezicht-houdende organisaties¹⁴; de toezichttaak wordt op die bestuurlijke niveaus meer professioneel ingevuld door bundeling van taken. De omgevingsdiensten zijn er o.a. de uitdrukking van. In dit nieuwe ensemble van toezichthouders kan de landelijke toezichthouder een ‘knooppunt’ rol vervullen en daarbij is een functionaris als de IG in potentie een belangrijke speler.

4. Media en openbaarheid

- In de eigenstandigheid van de IG-rol ligt besloten dat er een aantrekkelijkheid voor de media ontstaat om de IG de ruimte te geven en de IG te bevragen op inzichten en opvattingen, meestal in samenhang met een casus. De IG acteert hier vanuit de bekendheid met de vele paradoxen die inherent aan het toezicht zijn en die in de media al snel aan het licht komen.
- In het optreden in de openbaarheid is de rol oriëntatie van de IG van groot belang, waarbij kenmerkend voor zijn bijdrage is dat het vertrekpunt wederom ligt in de empirie en niet in de ‘standpunten’, van politieke of ethische aard. De IG kenmerkt zich in zijn openbare uitingen door een eigen idioom dat aan de maatschappelijke waarden die in het geding zijn een centrale rol toekent.
- Ten einde de gezaghebbendheid te cultiveren – die is er immers niet vanzelfsprekend en altijd – is een prudente omgang met de media van belang; prudent betekent hier sober in frequentie – de IG blijft een schaars goed – strak in de uitdrukkingwijze wanneer het gaat om het redeneerpatroon.

5. Professionaliteit

- De eigenstandigheid van de IG – en dus van de inspecties – impliceert een goed gevoel voor het onderscheid in waarnemingen, oordelen en adviezen. Het ‘unique selling point’ voor de inspecties ligt op de waarneming en de oordelen; in de adviezen die gericht zijn op ‘hoe te handelen’ is er geen dwingende vanzelfsprekendheid en is de inspectie één van de bijdragen. Ten aanzien van advisering in de openbaarheid is een grote mate van terughoudendheid geboden, temeer daar bij advisering het accent daarna heel

sterk komt te liggen op 'wie er gelijk krijgt' en niet op de vraag of de diagnose van de situatie wel voldoende duidelijk is. Bij verbinding van oordeel met advies is de waarschijnlijkheid groot dat vooral over het advies gesproken wordt en niet over het oordeel. Eerst moet het oordeel (de diagnose) helder zijn waarna gesproken kan worden over 'wat te doen?'

- De inspecties creëren voor zichzelf momenten waarop zij in samenhang en goed gedocumenteerd hun algemene inzichten over de ontwikkelingen in een sector presenteren. De vorm van de 'jaarlijkse staat' is daar bijvoorbeeld een van de middelen voor.
- De eigen gekozen momenten van openbaarheid moeten er ook toe bijdragen dat de toezichthouder niet uitsluitend in de incidenten en dus in de defensie aan het woord komt; het gaat om proactieve bijdragen die agenderende werking hebben voor degenen die met de uitvoerende verantwoordelijkheid zijn belast.

6. In de huidige situatie zien we dat in het bovenstaande palet van overwegingen en duidingen er verschillende keuzen gemaakt worden. In de beschouwingen bij de besprekingsafspraken is een ordening aan te brengen waarbij op de genoemde componenten de variaties te duiden zijn. Die variaties bewegen zich rond de volgende vragen:

- Hoe intens maakt de IG deel uit van de ministerietop en de daarbij passende overleg- en besluitorganen?
- Waar 'woont' de IG? Dichtbij de Minister en de ambtelijke top, dus in het Ministerie, of wordt gekozen voor een 'buiten de deur' locatie?
- Wordt het accent gelegd op de Minister, de uitvoering en de handhaving van de regels of wordt een ruimere en meer op de sector georiënteerde benadering gekozen?
- Wordt naast de Minister ook rekening gehouden met de 'andere' bestuurlijke actoren die samen met de minister de verantwoordelijkheid voor een sector/stelsel dragen?

Vanuit wat in de gesprekken gebleken is tekent zich een aantal mogelijke omschrijvingen van de IG functie af, dat overigens het gehele palet van wat hier boven besproken is wel deelt maar die daarbinnen andere accenten legt. Tegelijk is vast te stellen dat er op een groot aantal punten een gelijkgerichtheid is waar te nemen. Vanuit die laatste constatering adviseren wij: een Statuut voor de IG functie met als juridische status 'de Aanwijzing', en hebben daartoe de elementen benoemd die in samenhang in dat Statuut aan de orde zouden moeten komen. Dit Statuut dient als een 'eenheid' te worden gepresenteerd waardoor er een basisdocument beschikbaar komt waaraan gerefereerd en van waar afgeleid kan worden.

Deel 3

Bouwstenen voor een Statuut Inspecteur-Generaal in de Rijksdienst

Algemeen

Ter waarborging van een duidelijke positie van de Inspecteur-Generaal (IG)¹⁵ in de Rijksdienst is in dit Statuut¹⁶ een aantal punten vastgelegd. Zij vormen de grondslag voor zijn functioneren en zijn plaats in de organisatie van de overheid. Het Statuut waarborgt een positie die voor een adequate uitoefening van de toezichttaak noodzakelijk is en waarover duidelijkheid geboden is.

De Inspecteur-Generaal is belast met het leiding geven aan het toezicht vanwege de overheid op ondernemingen, instellingen en personen op basis van de geldende wetten. In het algemeen is de toezichthouder verantwoordelijk voor het overheids-optreden bij problemen met een afzonderlijke onder toezicht staande onderneming of instelling. Hij is er eveneens verantwoordelijk voor zorgvuldig te bewaken wanneer de Minister en het ministerie over een individueel geval geïnformeerd moet worden.

De Inspecteur-Generaal staat de media over individuele gevallen in een eigen woordvoering te woord, onthoudt zich daarbij van beleidsmatige uitspraken maar behandelt wat er inhoudelijk binnen de bestaande wetgeving (of bestaande beleid) met een instelling of een verzameling van instellingen, aan de hand is. Tevens is de Inspecteur-Generaal bij uitstek in staat een casus te plaatsen in een groter geheel waar de casus deel van uitmaakt.

De Inspecteur-Generaal is er verantwoordelijk voor dat het toezicht doelmatig en effectief wordt uitgevoerd en streeft naar het, voor zover het in zijn vermogen ligt, beperkt houden van toezichtlast en regeldruk.

De Inspecteur-Generaal draagt bij in de meningsvorming binnen het Ministerie vanuit de specifieke kennis en inzichten waartoe het toezichthoudende, op de praktijk gerichte werk aanleiding geeft. De IG is geen deel van de ministeriege-meenschap¹⁷. De IG werkt met zijn organisatie in de richting van de samenleving en het onder toezichtstaande veld vanuit een zelfstandige positie die hem op basis van dit statuut verleend is.

1. De Inspecteur-Generaal is belast met de professionele uitvoering van het toezicht dat gericht is op de naleving van de geldende wetgeving, waaronder de publicatie van schriftelijke bijdragen in de vorm van rapporten en analyses in het domein waarop het toezicht betrekking heeft.
2. De Inspecteur-Generaal waakt er voor dat als kenmerk van de professionaliteit de schriftelijke uitingen zorgvuldig onderscheid maken tussen de feiten en de methode welke gevolgd is om die feiten te verwerven, de gehanteerde normen voor de beoordeling van de feiten en tot welke oordelen de feiten in verbinding met de normen leiden. Advisering over de richting van het beleid dat op dergelijke oordelen gebaseerd zou kunnen worden maakt geen deel uit van de openbare rapportering van de toezichthouder¹⁸.
3. De IG en zijn organisatie zijn gericht op de naleving van de wetten én op de taakuitvoering van (semi)-publieke organisaties in het betreffende toezichtdomein. Hij is verantwoordelijk voor de afstemming met het Openbaar Ministerie en met andere toezichthouders. De IG legt aan onder toezicht staanden sancties op in overeenstemming met de wijze waarop de Minister hem daartoe bevoegd verklaard heeft.
4. De IG vervult in het maatschappelijk veld waar het toezicht betrekking op heeft een herkenbare, representerende functie¹⁹. Op goed gekozen momenten adresseert hij problemen in de ontwikkeling van de sector en vraagt partijen aandacht hier aan te geven. Hij is verantwoordelijk voor een open en actieve manier van werken en communiceren over de ontwikkelingen in zijn domein van toezicht. Hij zorgt voor een passend voorlichtingsbeleid.
5. De IG levert een bijdrage aan de beleidsvorming waarbij uitvoerbaarheid en naleving van wetgeving een belangrijk aandachtspunt is.

6. Jaarlijks stelt de IG een werkplan op dat door de voor het toezicht verantwoordelijke Minister aan de Kamer wordt voorgelegd. Het werkplan bevat een beredeneerde keuze van de selectie van aandachtsvelden/onderwerpen voor het toezicht en de wijze waarop de beschikbare organisatiecapaciteit efficiënt wordt ingezet. Bij de selectie van de prioriteiten laat de IG zich leiden door de maatschappelijke effecten die onvoldoende naleving tot gevolg heeft.
7. Periodiek publiceert de IG een rapport waarin beredeneerd de staat van het toezichtdomein op de voor het toezicht relevante kenmerken in kaart wordt gebracht en van een oordelend²⁰ commentaar wordt voorzien. In het bijzonder heeft daarbij de aandacht de beoordeling van de adequaatheid van de bestaande regulering in het licht van maatschappelijke en technische ontwikkelingen. Het rapport over de Staat wordt aangeboden aan de Minister die dit onverwijld aan de Kamer stuurt. De Kamer hoort de IG in een openbare zitting over de inhoud van het rapport.
8. De IG heeft een periodiek overleg met de verantwoordelijke minister en staatssecretaris op het betreffende terrein waarin hij op basis van zijn inzichten berichten uit het toezicht geeft en signalen over ontwikkelingen die aandacht zouden moeten hebben. Voor die overleggen kunnen bij de onderwerpen betrokken ambtenaren uit het ministerie uitgenodigd worden.
9. De IG is afzonderlijk van het ministerie gehuisvest. De toezichthoudende organisatie is als een verzelfstandigde organisatorische eenheid onderdeel van de Rijksdienst en maakt geen deel uit van een ministerieorganisatie in enge zin²¹.
10. De IG neemt deel in het beraad met andere toezichthoudende organisaties en werkt bij de uitvoering van het toezicht samen met andere overheidstoezichthouders zodat de overheid voor de onder toezichtstaande organisaties efficiënt optreedt.
11. De IG neemt in het maatschappelijk toezichtdomein een op verbinding gerichte positie in relatie tot andere relevante partijen of belangen in, om daarmee de publieke belangen die aan de orde zijn zo goed mogelijk te dienen.

12. Bij incidenten en belangrijke voorvallen heeft de IG een algemeen berichtgevende verantwoordelijkheid; vervolgens zal de IG op een passende wijze aandacht schenken aan de oorzaken van het incident in goede afstemming met anderen die op dit terrein taken hebben.
13. Jaarlijks verantwoordt de IG zijn werk, zijn organisatie en zijn budget in een verslag over de werkzaamheden.
14. De IG wordt benoemd voor 7 jaar en kan niet herbenoemd worden in dezelfde toezichthoudende functie. Bij tussentijds ontslag zal de verantwoordelijke minister de Kamer informeren over de motieven die tot dit besluit geleid hebben²².

Bijlage: Verslagen bespreektafels 2014

Sessie 1 (2 september 2014)

Met als deelnemers mr. Chris A. Fonteijn, drs. Ludy Geut, prof. dr. Cor J. van Montfort, dr.ir. Harry Paul en drs. Siebe Riedstra.

- 1.1 Het lijkt aan de tijd om de rol van de IG meer duidelijkheid en stabiliteit te geven en dus de invulling van de functie minder afhankelijk te laten zijn van de toevallige constellatie. Dit kan nu omdat de besprekingen en discussies in de laatste jaren voldoende materiaal heeft opgeleverd om tot die meer generieke omschrijving te komen. Bovendien liggen er afspraken op de verschillende ministeries waarvan het goed is te zien wat daarin gemeenschappelijk is.
- 1.2 De IG rol kunnen we het beste duiden als 'eigenstandig', dus met bijzondere kenmerken ten opzichte van andere 'hogere ambtenaren' in het geheel van de overheidsorganisatie. De IG is niet 'onafhankelijk', een woord dat ten onrechte vaak gebruikt wordt, want hij valt rechtstreeks onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Maar door die duiding is het laatste woord nog niet gesproken. De eigenstandigheid komt tot uitdrukking in relatie tot de politiek (minister en parlement), het ministerie (DG's en SG) en de media/openbaarheid.
- 1.3 Het toezicht heeft betrekking op de werking van een bepaald maatschappelijk veld. In dat veld is beleid en wetgeving van belang, maar beleid en wetgeving zijn nooit de kern van dat maatschappelijk veld en de activiteiten die er worden uitgevoerd. De IG heeft het maatschappelijk veld als aandachtsgebied, neemt daarin waar en oordeelt daarover. Kenmerkend voor de IG en de inbreng in de maatschappelijke (beleids-)discussie is dat het vertrekpunt in de waarnemingen ligt in het maatschappelijk veld. De IG probeert voor zover dat kan weg te blijven uit beleidsevaluaties, ook al kan het beleid en de invloed die dit heeft wel onderdeel zijn van de waarnemingen en de analyses.
- 1.4 Tussen IG en ministerie bestaan afspraken over de omgang tussen inspectie en ministerie. Zo zijn rapporten van de inspectie openbaar, maar die openbaarheid laat onverlet dat de inspectie er alles aan doet om ministerie en bewindslieden nooit voor verrassingen te plaatsen.

- 1.5 In de behandeling van toezichtcases in relatie tot de onder toezicht staande rechtspersonen is de IG eindverantwoordelijk, tenzij anders bepaald. De inspectie heeft een toezichtmodus die in het maatschappelijk veld bekend is en die door de minister is goedgekeurd. Binnen die modus werkt de inspectie en handelt ze zonder inmenging van ministerie inclusief bewindslieden.
- 1.6 Bij algemene inzichten en oordelen van de inspectie over de werking van het geheel of delen van het onder toezichtstaande veld neemt de inspectie een aantal randvoorwaarden in acht. De inspectie neemt ontwikkelingen waar, zorgt ervoor dat deze waarneming professioneel verantwoord is en beoordeelt de ontwikkelingen op de mate waarin ze een actuele of potentiële bedreiging/risico vormen. Bij rapportage in de openbaarheid (zoals bv. bij de Staat van..... rapporten) heeft de inspectie de feiten en haar oordeel over die feiten. Zij kan de minister adviseren wat met dat oordeel te doen, maar dat hoeft niet. Een dergelijk advies is geen onderdeel van het openbare rapport maar maakt deel uit van het interne beraad dat binnen een ministerie over zo'n rapport plaatsvindt. Opvattingen, uitingen van de inspectie over de algemene stand van zaken zouden zoveel mogelijk op de "staat van rapporten" gebaseerd moeten zijn. Een inspectie roept niet maar wat!
- 1.7 De mate waarin de inspectie aan een 'nieuw' risico in het toezichthoudende werk aandacht gaat besteden is onderdeel van het risicomanagement; hierbij gaat het om prioritering in het werk van de inspectie en dus om capaciteit. Over het werkplan neemt de minister uiteindelijk een besluit, evenals over de hoogte van het beschikbare budget.
- 1.8 De verwevenheid van de IG met de ambtelijke top op het ministerie is een van de punten waar betrekkelijk weinig eenduidigheid over bestaat. Gewezen wordt op de socialiserende werking van het vormen van een culturele eenheid in een bestuursraad en/of ministerstaf. In elk geval wanneer een zekere eigenstandigheid naar buiten een belangrijk punt is, dan helpt het niet wanneer een IG onderdeel uitmaakt van de staande ambtelijke top die dagelijks met de bewindslieden in de weer is. Een zekere afstand kan voor het waarmaken van de eigen rol en het bijzondere van de inspectie een gunstig effect hebben. Gewezen is ook op de betekenis die de bijdrage

in de ambtelijke/politieke organen voor het werk van de inspecties kan hebben, zeker wanneer de IG rolvastheid betracht en zich weet te beperken tot de onderwerpen die de inspectie aangaan. De rol dient dan ingetogen te zijn. De IG rol vraagt ook een bepaalde stijl.

- I.9 Eigenstandigheid drukt zich ook uit in de aard en wijze waarop benoemingen plaatsvinden. Nu worden de IG's benoemd via de staande ABB/TMG-procedures waarbij meer dan in eerdere jaren gekeken wordt naar de inhoudelijke match tussen de functie en potentiële kandidaten. De vraag is of hier nog varianten op wenselijk zijn.
- I.10 In de contacten met de Tweede Kamer is er momenteel weinig beletsel om de IG daar een eigen rol te laten spelen. Momenteel beweegt die zich nog wel in een raamwerk waarbij toestemming van de bewindslieden gevraagd wordt. De vraag is of juist die relaties dan ook niet beter gewoon uitgeschreven kunnen worden als een staande praktijk.
- I.11 In het optreden naar buiten is nog weinig duidelijkheid over de rol die de IG daarin speelt en hoe die taken eventueel ook lager in de organisatie belegd kunnen zijn. De vraag hoe de rol van de IG in het maatschappelijk debat moet zijn, en of daar een eigenstandige inbreng in mogelijk is, is nog bescheiden behandeld en er is relatief weinig ervaring mee opgedaan.
- I.12 Prioriteitstelling voor het werk vindt plaats op basis van door de minister vastgestelde jaarwerkplannen. Ten principale zouden de werkplannen beredeneerd moeten worden opgesteld door de inspectie, relevante anderen gehoord hebbend. Vragen zijn gesteld bij het agentschapmodel en de daarin gehanteerde rollen van eigenaar en opdrachtgever. Daarbij werd de aantekening gemaakt dat een beleids-DG eigenlijk niet de opdrachtgever van de inspectie zou moeten zijn. De inspectie bepaalt haar werkplan op basis van de taken die uit de wet voortvloeien en de benaderingen die tot dan toe gangbaar waren. Over veranderingen dient passend overleg te zijn maar het is de IG die het voorstel doet voor 'wat te doen'.

Sessie 2 (29 september 2014)

Met als deelnemers ir. Hein J.B.M. Abeln, dr. Ronnie J.A.A.M. van Diemen, prof. dr. Tom E.D. van der Grinten, mr. Tjibbe H.J. Joustra en drs. Jacques Wallage.

- 2.1 De maatschappelijke plaats van de inspecteur-generaal – een Haagse ambtenaar of een functionaris sui generis? Een man/vrouw van de minister of een eigen kracht in een breed geschakeerd maatschappelijk veld met gespreide verantwoordelijkheden? Het inzicht dat de decentralisatie en de minder omvangrijke duiding van de ministeriële verantwoordelijkheid ruimte bieden aan een functionaris als de IG om maatschappelijk te communiceren en daarbij vanuit de ervaringen, ontwikkelingen in de samenleving en de betreffende instellingen inzichten deelt en daarmee een convergente kracht in een naar uitdijning (centrifugaal) tenderend maatschappelijk veld is. Wieden in de verscheidenheid? Echte ongewenste ontwikkelingen signaleren en terug leggen bij de verantwoordelijke partijen – dat is dus niet steeds en exclusief ‘de Minister’.
- 2.2 De eigenstandigheid van de IG is een eigenschap die vooral in het publieke optreden van groot belang is: is de IG uitsluitend ‘his masters voice’ of drukt hij een eigen benadering uit? In de publieke opinie luistert de status van de persoon uiterst nauw en is ‘eigenstandigheid’ interessant en geeft krediet. Het vraagt om een subtiel spel. Analogieën als het om en de burgemeester worden genoemd. Extern optreden behoedzaam, zeer gedoseerd en altijd goed! “Je zelf schaars houden”.
- 2.3 De IG kiest de ‘inhoud’ als thema, als onderwerp; hij vertrekt vanuit wat er ‘in de wereld’ gebeurt, te zien is, opvalt en geeft daar een analyse bij en verbindt waar passend met beleid. Beleid is nooit het vertrekpunt maar is een deel van het referentiekader bij de duiding van wat waargenomen wordt. De inzet van de IG is altijd vertrouwen in de instituties die tot zijn werkveld behoren te vergroten door er onpartijdig en deskundig mee om te gaan. De IG heeft een ‘eigen beeld’ – voorbeeld de ‘terrorisme coördinator’ die een BN-er werd zonder enige wettelijke of andere onderbouwing van zijn positie. Instituties als de ovv en de Ombudsman genieten een groot maatschappelijk vertrouwen omdat ze de macht ook durven aan te spreken.

- 2.4 Eigenstandigheid in relatie tot de Kamer wordt genuanceerd behandeld. Gevaar van een vorm van horigheid aan de Kamer wanneer de Kamer de vanzelfsprekende mogelijkheid heeft de IG 'te ontbieden'.
- 2.5 De IG is altijd een op inhoud georiënteerde functionaris maar is ook eindverantwoordelijke van de organisatie. Management van de eigen organisatie is onverbreekelijk verbonden met het werk. Maar het management mag de andere aspecten niet overwoekeren.
- 2.6 De duiding van de rol van de IG vraagt om zoiets als een besturingsfilosofie. Op dit moment is daar onvoldoende aandacht voor waardoor er veel ad hoc benaderingen waarneembaar zijn.
- 2.7 Belangrijk kenmerk van de eigenstandigheid van de IG is de mate waarin de IG over zijn eigen werkagenda, en die van zijn organisatie, gaat. Die positie kan versterkt worden met organen in de eigen organisatie zoals een 'college van advies' waar maatschappelijke partijen een plaats in kunnen innemen.
- 2.8 Een goede relatie met het ministerie is een vanzelfsprekendheid. Ook al is de inspectie onderdeel – formeel – van het ministerie, de IG is niet van het ministerie. Hij doet er alles aan om de tweezijdigheid in de communicatie te waarborgen: en kennis op tafel leggen uit 'het veld' en feedback geven op ontwikkelingen en voornemens in de beleidskeuken.

Sessie 3 (14 oktober 2014)

Met als deelnemers mr. Gert Jan Bos, prof.mr. dr. Mark A.P. Bovens, prof.mr. Marc E. Chavannes, drs. Karla M.H. Peijs, Tom Rodrigues, mr. Hans van der Vlist en dr. Steven P.M. de Waal.

- 3.1 Veel aandacht wordt besteed aan wat nu eigenlijk het probleem is. Wordt het toezicht beter wanneer de positie van de IG een andere wordt dan die nu is? Maak scherper op welke elementen een nadere precisering in de positie noodzakelijk of gewenst is. Zoek naar referentieposities die kunnen helpen bij het beredeneren van de IG-positie. Tevens werd in het gesprek scherp duidelijk dat de opvattingen over de rol en plaats van de IG niet los gezien kunnen worden van de scenario's over de rol van de overheid en de ministeriële verantwoordelijkheid.

- 3.2 Vanuit de Haagse optiek wordt de inspectie en dus ook rol en positie van de IG vooral gezien vanuit een gesloten beleidscyclus. Vanuit die logica is het voor de hand liggend dat de IG deel uitmaakt van de ministerieleiding en deelneemt aan het interne beraad. Het beeld “de inspectie zijn de oren en de ogen van de minister” is daar eveneens een uitdrukking van. Het taakveld en de verantwoordelijkheid worden dan geheel bepaald door de operationele verantwoordelijkheid van de minister. Wordt die kleiner dan wordt ook de rol van de toezichthouder kleiner. In die zienswijze is het geen issue of de IG in het ministerie van de minister woont en allerlei andere Haagse bijzonderheden – die vallen niet eens op want de functionaris is in die rol toch maar beperkt zichtbaar.
- 3.3 Vanuit een gewijzigde zienswijze op de bestuurlijke inrichting van Nederland, met een meer beperkte rol en verantwoordelijkheid van de rijksoverheid, met meer aandacht voor verantwoordelijkheid van de ondernemingen en de maatschappelijke organisaties verandert het beeld over de rol van de rijksinspecties. De inspecties zijn dan nog wel van het Rijk maar ze werken in een nadrukkelijk ander verantwoordelijkheidspatroon. Het kan dan niet zo zijn dat de inspectie problemen ‘ophaalt’ die in Den Haag moeten worden opgelost – er zijn dan meer adressen waar de problemen moeten worden aangepakt dan Den Haag. Die toezichthouder krijgt dan veel meer de taak die problemen die bijvoorbeeld in een keten ontstaan (asielzoekersketen bv.) goed te alloceren en wordt dan dus veel meer een regisseur en toedeler van verantwoordelijkheid in een pluricentrisch bestel. De (systeem-)verantwoordelijke minister is daar één van, maar in de operationele werking vaak niet de eerst aangesprokene. Binnen een dergelijk scenario is de IG een meer maatschappelijk opererende functionaris die probeert ‘het geheel te overzien’.
- 3.4 Punt van aandacht was de invulling van de rol naar de inhoud en de gevolgen die de enorme schaalvergroting in het toezicht de laatste tien jaar heeft ondergaan. In de ordening van de Rijkstoezichthouders naar de reikwijdte van de ministeries zijn grootschalige toezichthouders ontstaan waarvan de leiding nauwelijks in staat geacht mag worden voldoende affiniteit met de inhoudelijke aspecten van het toezicht en het veld van toezicht te hebben. Het gevolg daarvan is een meer managerial invulling van de functie. Ook de maatschappelijke herkenbaarheid van die toezichthouders (denk aan de Arbeids-

inspectie!) zal daaronder lijden omdat de algemene aanduiding geen directe associaties heeft. Moet het toezicht niet zo georganiseerd zijn dat het ook inhoudelijke samenhang vertoont en daarmee maatschappelijke sectoren en burgers gemakkelijker weet te bereiken? Is de schaalvergroting 'over de top' en is nu niet ook aan de orde zorgvuldige ordening in samenhang met de wijziging in de bestuurlijke inrichting van Nederland waar het de verhouding Rijk en andere overheden betreft?

- 3.5 In de operationele werking van de ministeries is er in de laatste jaren wel een belangrijke wijziging opgetreden in de manier waarop met de inbreng van het toezicht wordt omgegaan: de individuele casus en de benutting van de wettelijke of gedelegeerde bevoegdheden is een zaak van de toezichthouder; minister en ministerie staan daar operationeel buiten, uiteraard wel verantwoordelijk maar binnen de afgesproken kaders. Rapporten over algemene aspecten van de sector en het beleid in die sector worden professioneel door de inspecties tot stand gebracht, met goed gevoel voor feiten, normen en oordelen en worden doorgeleid naar de Tweede Kamer; inhoudelijke interventies in die rapporten en/of vertragingstactieken zijn niet meer aan de orde. Rapporten van inspecties verdwijnen niet meer in de bureaula (tegenwerping: Q-koorts!).
- 3.6 De eigenstandige verantwoordelijkheid (Boegbeeld?) van een IG moet zorgvuldig benut worden. Openbaar optreden met inhoudelijke strekking moet rolvast worden uitgevoerd en moet ook altijd een zekere 'schaarsheid' hebben; de IG moet niet permanent in beeld zijn. Goed gevoel voor wat de omgeving aankan. Zie het voorbeeld van de geleidelijke neergang van de Ombudsman na aanvankelijk een heel sterke 'performance'. Is overigens het begrip 'boegbeeld' passend? Waar is de IG dan een boegbeeld van? Van zijn eigen organisatie ('nogal wiedes') maar van een sector? Kan dat?
- 3.7 Wat is de consequentie van een grotere onafhankelijkheid voor de kwaliteit van het toezicht? Kan de toezichthouder zich over zijn werkwijze voldoende verantwoorden? Is hij zelf wel onderworpen aan zorg voor kwaliteit en externe beoordeling van zijn werk? Is het toezicht wettelijk goed geregeld? Kan een buitenstaander zien wat opdracht, werkwijze en bevoegdheid is? Is 'onderwijs' de enige sector waar het toezicht 'goed geregeld' is?

- 3.8 De IG's werken in een beleidscontext en zijn daar onderdeel van. Die context is aanhoudend in ontwikkeling, soms bewust gewild door beleid, soms door exogene factoren. Is er in de samenleving niet een grote behoefte aan een bijdrage vanuit een onafhankelijke maar wel deskundige optiek over hoe het met een sector of veld gaat, inclusief de beleidsinterventies in zo'n sector? Is er in de laatste jaren iets van een IG met die reikwijdte gehoord? Ja, de aardgaswinning in Groningen is mede door de toezichthouder als bedreigend en risicovol voor de bevolking van Groningen op de agenda gezet.....Goed voorbeeld? Of al te heftig? Nog meer voorbeelden?

Sessie 4 (30 oktober 2014)

Met als deelnemers prof.mr. Roel Bekker, mr. Jan A. van den Bos, ir. Jan A. de Koning CMC, prof. dr. Paul B.M. Robben, drs. Annette S. Roeters en mr. dr. Dick Ruimschotel.

- 4.1 De IG rol zou in de huidige tijd in het maatschappelijk debat scherper naar voren mogen komen; de IG's zijn nu nog te veel afwezig in de 'grote debatten'. Ook de wettelijke regeling van de functie en het toezicht in het algemeen laat te wensen over.
- 4.2 Er is ook scepsis over de betekenis van het toezicht. Toezicht is een heel algemeen begrip en dat leidt dus tot veel verwarring. Veel ongelijksoortigheden worden nu bij elkaar opgeteld. Volgens deze benadering zijn de wetten voldoende duidelijk en is er geen enkele behoefte aan nadere regulering. De vorming van inspecties in samenhang met de ordening naar ministeries is een grote fout. Daardoor zijn conglomeraten ontstaan van weinig samenhang vertonende onderdelen. Dat ondergraaft het toezicht in haar betekenis.
- 4.3 Wordt de rol van de IG niet overschat? In de samenleving doet hij er niet toe. Al benoem je de grootste kluns, wanneer de organisatie weet wat ze moet doen zal die benoeming de aard en inhoud van het toezicht niet beïnvloeden. Het gaat niet om de topfunctie maar om de organisatie.
- 4.4 Is er juist in een tijd van grote veranderingen niet ook behoefte aan enkele autoriteiten die de grote lijn van de ontwikkeling in de gaten

houden en die partijen op basis van de ontwikkelingen bijeen brengen. Aandacht voor de rol van 'broker' in de grote netwerken van zelfstandige maar ook afhankelijke partners? Meer aandacht is nodig voor een stakeholdersbenadering waarbij verantwoordelijke partijen regelmatig gezaghebbend worden aangesproken, uitgenodigd om bepaalde problemen op te pakken.

- 4.5 Er is regelmatig te constateren dat de verwachtingen ten aanzien van het toezicht hoog gespannen zijn en vaak niet realistisch. Juist een IG moet in zijn rol met enige regelmaat aandacht schenken aan de mogelijkheden (en onmogelijkheden) van het toezicht. Het managen van de verwachtingen is een belangrijk onderdeel van het openbare optreden van de IG.
- 4.6 Aandacht wordt gevraagd voor het feit dat het topmanagement van de toezichtorganisaties permanent bezig moet zijn én met de uitvoering van het bestaande toezicht, maar tegelijk ook werken aan de verdere ontwikkeling en verandering ervan. Dat zijn twee te onderscheiden processen die beide veel aandacht vragen van de leiding. Met name bij die ontwikkeling van het toezicht is het de kunst om het ministerie daar op een goede manier in mee te nemen en ze niet met 'eindresultaten' te verrassen. De interactie met het ministerie is daarbij van groot belang, maar wel ieder vanuit de eigen rol en niet hiërarchisch, waar een ministerie altijd toe neigt.
- 4.7 De lijn van communicatie met de bewindslieden hoort kort te zijn. In de regel, zo leert de ervaring, kunnen bewindslieden goed met de 'problemen' die het toezicht zichtbaar maakt omgaan. Bij hedendaagse politici is er geen vrees voor 'bananenschillen' en andere ongemakken.

Eindnoten

- ¹ Ferdinand Mertens en Pierre Spaninks – De inspecteur-generaal / leiding geven aan toezicht. Inspectieraad 2013. (Verkrijgbaar bij het bureau van de Inspectieraad)
- ² Gesprekken met IG's, SG's, wetenschappers, oud-bewindslieden en adviseurs. Van de gesprekken is een samenvatting opgenomen als bijlage.
- ³ Ook in het overleg van de SG's vindt op dit ogenblik beraad plaats over de positie van de IG. Tussen de notities die daartoe in omloop zijn en wat hier wordt voorgesteld is de overeenkomst het meest opvallend.
- ⁴ Hierbij kan als analogie gehanteerd worden de Aanwijzing die er is voor de Planbureaus – ook daar speelt de vraag naar de ministeriële verantwoordelijkheid en de professionele onafhankelijkheid een essentiële rol.
- ⁵ Aan de Commissie Borghouts ging nog de Commissie Holtslag vooraf. In het rapport van de Commissie Holtslag, De Ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund, (Den Haag, 1998) wordt voor het eerst het begrip 'toezichtarrangement' gehanteerd. Voor Holtslag c.s. is een toezichtarrangement "het geheel van formele en materiële aspecten van het toezicht" (p. 23). Het rapport geeft een checklist voor het 'systematisch beschrijven en analyseren van toezichtarrangementen' (p. 36-37). Holtslag vestigt vervolgens de aandacht op de mate waarin de toezichtsketen 'gesloten' is waarmee hij doelt op de mate waarin met de conclusies van het toezicht een bestuurlijk verantwoordelijke daadwerkelijk wordt aangesproken. In aansluiting hierop zijn door een ambtelijke commissie de wijzen waarop het toezicht bij de verschillende ministeries georganiseerd is, onderworpen aan een evaluatie. Met een zekere regelmaat verschijnen evaluaties waardoor in het bijzonder ook de Tweede Kamer kennis kan nemen van de wijze waarop een minister het toezicht geregeld heeft, voorzien van een aantal kanttekeningen die met name vanuit een comparatieve invalshoek gemaakt worden.
- ⁶ In het rapport Toezicht: naar naleving voor de samenleving (2005) van de Ambtelijke Commissie Toezicht-II (onder voorzitterschap van de SG van vROM, mevrouw M. Sint) wordt eveneens ingegaan op de onafhankelijkheid van toezichthouders ten opzichte van de minister en het beleid. De onafhankelijkheid van het toezicht wordt in het rapport betrokken op zowel de positionering als op de werkwijze van toezichthouders. Voor de "feitelijke onafhankelijkheid" van toezichthouders is het volgens de commissie "niet van doorslaggevend belang" of sprake is van positionering binnen of buiten het departement. (p.35). Met het oog op de onafhankelijkheid van de werkwijze van toezichthouders "acht de commissie het van belang, dat de bemoeienis van de minister met de activiteiten van het toezicht beperkt is." (p.36)

- 7 In de Kaderstellende Visie op Toezicht 2005, 'Minder Last, meer effect: zes principes van goed toezicht' wordt er eveneens van uitgegaan dat toezicht-houders onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen.
- 8 Het meest recent nog door de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) in haar rapport over de gaswinning in Groningen, februari 2015.
- 9 Zo wordt de nvwa als een 'autoriteit' aangeduid terwijl 'alle' andere toezicht-houdende autoriteiten een zbo zijn en het Agentschap Telecom wordt aangeduid als een 'agentschap' en andere toezichthouders in de vorm van een inspectie ook als agentschap georganiseerd zijn. Erg helder is dat niet.
- 10 "Wel het boegbeeld, niet de solist" - zo hebben wij ons afsluitend hoofdstuk genoemd in het boek "De Inspecteur-Generaal / Leidinggeven aan toezicht" dat wij in 2013 in opdracht van het IG Beraad hebben tot stand gebracht.
- 11 Het begrip 'generaal' roept associaties op met het leger - het begrip stamt uit het Frans en het gaat dus vooral om het algemene als onderscheiding van het specifieke.
- 12 Dit uitgangspunt is sterk voor discussie vatbaar omdat hierdoor gemakkelijk verbindingen ontstaan die voor het professioneel en maatschappelijk herkenbaar opereren niet bevorderlijk zijn.
- 13 We spreken in dit stuk over de IG als pars pro toto aanduiding voor de top-leidinggevende van een inspectieorganisatie - over de ontwikkeling in de benaming van de leidinggevende in het toezicht zie onze afzonderlijke notitie.
- 14 Denk hierbij aan de vorming van de Omgevingsdiensten.
- 15 In dit stuk spreken we over IG maar bedoeld is de leidinggevende van een bepaalde inspectieorganisatie zoals die aan de ministeries verbonden zijn. De IG aanduiding is hier dus pars pro toto.
- 16 Dit Statuut zou de status moeten krijgen van een 'Aanwijzing voor de Rijksdienst'.
- 17 Hiermee wordt bedoeld dat er een ministerie is dat bestaat uit een verzameling van relatief zelfstandige eenheden/onderdelen die alle op zichzelf een eigen gemeenschap vormen. Het kernministerie met als hoofdtaak de beleidsvoorbereiding is te beschouwen als het ministerie in enge zin. De IG hoort daar niet bij.
- 18 Huidige wetgeving kent in verschillende sectoren de bepalingen dat de inspectie uitgenodigd wordt te adviseren, gevraagd en soms ook ongevraagd.
- 19 Ook wel wordt aangeduid als 'boegbeeldfunctie'.
- 20 Met dit oordeel wordt bedoeld dat het rapport over de staat van het toezichtveld niet slechts een overzicht is van statistieken en andere gegevens maar ook een duiding van die gegevens met name vanuit de publieke waarden die in het geding zijn.
- 21 Voor de meeste inspecties zijn er overeenkomsten tussen ministerie en inspectie waarin de onderlinge verhouding geregeld wordt. Wij hebben van die overeenkomsten in dit project kennis genomen.
- 22 Voor de IG's die tot de Top Management Groep (TMG) van de ABD behoren is dit inmiddels een vanzelfsprekendheid.

Over de NSOB

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) verzorgt sinds 1989 hoogwaardig postacademische opleidingen. In dat jaar besloten de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam tot de oprichting van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Sinds juli 1995 participeren behalve de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam ook de Universiteit Utrecht, de Universiteit van Amsterdam, de Technische Universiteit Delft, de Universiteit van Tilburg en de Vrije Universiteit Amsterdam in de NSOB. Vanaf haar aanvang streeft de NSOB ernaar om met geavanceerde en uitdagende opleidingen voor het topsegment van het management in openbaar bestuur en publieke sector bij te dragen aan een hoogwaardig openbaar bestuur.

De opleidingen van de NSOB onderscheiden zich door geavanceerde didactische concepten, een excellent docentenkorps van top-wetenschappers en vooraanstaande professionals uit de praktijk en intensieve en kleinschalige onderwijsvormen. De opleidingen bieden een mix van cognitieve verdieping, theoretische en professionele reflectie, oefening in professionele en persoonlijke competenties, toepassing van kennis en inzichten in complexe advies- en onderzoeksopdrachten. De opleidingen zoeken de grenzen van weten en kunnen op en dagen de deelnemers uit hetzelfde te doen.

De NSOB is sinds 2006 niet alleen een hoogwaardig opleidingsinstituut voor de publieke sector, maar tevens een *denktank*. In die functie wil de NSOB bijdragen aan kennisontwikkeling voor en over openbaar bestuur en publieke sector. Het gaat daarbij om strategische vragen over beleidsinhoud en sturingsrelaties, over verschuivende verhoudingen tussen private, publieke en politieke domeinen en over de vormgeving en instrumentering van veranderingen in die domeinen.

De NSOB werkt aan vragen die worden aangereikt door opdrachtgevers uit openbaar bestuur en publieke sector, maar ook aan vragen die voortkomen uit autonome wetenschappelijke en professionele reflectie. De NSOB biedt ruimte en inspiratie voor gasten uit de praktijk en de wetenschap, tijdens en na hun loopbaan. De NSOB organiseert publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.

NSOB ■ ■ ■

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur



NSOB ■ ■ ■

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Lange Voorhout 17

2514 EB Den Haag

(070) 302 49 10

www.nsob.nl

info@nsob.nl