

*Inleiding van Drs. D.P. Noordhoek ten behoeve van het congres 'Toezicht en inspectie' van 24 november 2000.*

Dames en heren,

Er is de afgelopen jaren veel gebeurd op het gebied van toezicht en inspectie. Toen wij aan deze conferentiereeks begonnen, in 1997, zat de zaal vol, helemaal vol, met collega's die een probleem met elkaar leken te delen. Toezicht en inspectie moest op de agenda. Ik weet dat het kantje boord is geweest of die conferentie was niet doorgedaan. Het voorstel om zo'n congres te organiseren was meerdere keren afgewezen. Saai, grijs, slecht thema – zo werd er geoordeeld. Misschien dat de buitenwereld nog steeds zo oordeelt. Maar wij wisten en weten wel beter. Het thema toezicht en inspectie bevindt zich in het hart van de discussie over de verdere ontwikkeling van de publieke sector. In de tijd van Paars, als de ideologische strijd gestreden lijkt en alles aankomt op de uitvoering van het beleid en alles wat mis is met de uitvoering van dat beleid uitvergroot in de krant komt, in die tijd zal het thema toezicht en inspectie automatisch uit de saaie schaduw stappen en om aandacht vragen. En dat is dus ook gebeurd.

Nu zijn we in een ander stadium gekomen. Zoals we op dit moment bij elkaar zitten, hoeven we niet meer om aandacht te vragen. Het is tijd voor de antwoorden. De discussie over toezicht en inspectie kristalliseert zich uit. Het verschijnen van het eindrapport van de Ambtelijke Commissie Toezicht, oftewel de Commissie Borghouts, markeert dat. Na een reeks rapporten van de Algemene Rekenkamer, het Ministerie van BZK en van vele externen, die vaak een sterk probleemverkennd of probleemstellend karakter hadden, verschijnt nu een rapport dat beoogt kaders te stellen en een richting aan te geven. De titel 'vertrouwen in onafhankelijkheid' is daar het eerste voorbeeld van. Maar er is natuurlijk veel meer gebeurd dan alleen het schrijven van rapporten. Als we een maatschappelijke discussie moeten afmeten aan het aantal rapporten dat er verschijnt, zijn we geen gelukkige maatschappij. Mensen, regels en organisaties; ze zijn allemaal in beweging gekomen. Wat we hebben gezien is in feite één grote herordening van het veld.

Een veld waarin bestaande inspecties en toezichthouders hard bezig zijn zich een nieuwe positie te veroveren, vaak tegen de verdrukking in. Gedacht kan worden aan de Inspectie voor de Gezondheidszorg, waar de heer Kingma over zal vertellen. Maar ook bij andere inspecties en toezichthouders is er sprake van een grootschalige herordening. Ik denk bijvoorbeeld aan de Inspectie van het Onderwijs, waar de discussie over het wettelijk kader van deze inspectie een belangrijke vernieuwing heeft betekend. Voor wie de rubriek benoemingen volgt; de Inspecteur-Generaal Onderwijs wordt de nieuwe Inspecteur Verkeer en Waterstaat. De heer Mertens mag nu daar zijn inzicht tonen. Mobiliteit aan de top dus, ook in het toezichtsvak.

Over mobiliteit gesproken. Opnieuw mogen we de nodige vertegenwoordigers van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschappen begroeten. Het is mijn beeld dat we in de discussie over toezicht en inspectie in feite nog heel erg met onszelf bezig zijn. Natuurlijk zijn we ons bewust van de internationale en in het bijzonder de Europese dimensie van het werk. Er wordt veel geïnvesteerd in contacten over de grenzen heen. Als het er op aankomt is de discussie echter een erg Nederlandse discussie, tussen de departementen en vooral binnen de departementen zelf. Ik hoop van harte dat u tot de ontdekking komt dat we in Nederland nog veel van u kunnen leren.

Nog even doorgaans op over de inspectievorming bij Verkeer en Waterstaat. Mevrouw Wortmann kan daar een boeiend verhaal over houden. De veranderingen daar lijken in eerste instantie niet meer dan een herordening van bestaande inspectietaken, maar de verwachting bestaat toch dat het in de praktijk meer zal betekenen. Een scheiding van functies tussen beleid, uitvoering en handhaving betekent in feite een complete herordening van de top en werkwijze van het ministerie. Wie aan toezicht komt, komt aan het departement, komt aan de minister. Vergelijkbare ontwikkelingen doen zich bijvoorbeeld bij het ministerie van VROM voor. En wat dacht u van de ontwikkelingen bij het ministerie van SZW, waar de Directie Toezicht en CTSV bij elkaar worden gebracht? De discussie die daar wordt gevoerd over de onafhankelijkheid van het toezicht is voer voor fijnproevers. De heer Hermans zal u ongetwijfeld een beeld kunnen geven van deze discussie. Hoe afhankelijk zijn toezichthouders van onafhankelijkheid?

De herordening van bestaande functies staat naast de inrichting van nieuwe functies. De heer Kist zal, als vertegenwoordiger van de NMA, een heel eigen kijk kunnen geven op de moderne toezichthouder. Als we kijken naar de ontwikkeling van toezicht en inspectie dan wordt zijn organisatie al snel ten tonele gevoerd, samen met de OPTA. Tegelijk kan je je afvragen hoe representatief het NMA eigenlijk is voor het diverse veld van toezicht. Als bewaker van het mededingingsbeleid heeft het een eigen specifieke functie die zich moeilijk vergelijken laat. Toch wordt er in de beeld vorming een maatstaf van gemaakt. Daarom is het des te interessanter om te bezien hoe nu tegen een NMA wordt aangekeken, want ook daar kristalliseert de werkwijze zich en zien we wat er gebeurt als de heer Kist zijn wenkbrauw omhoog trekt.

Kristallisatie dus, maar dan wel tot een kristal met vele facetten. Tot op zekere hoogte is dat niet meer dan logisch. Kijk naar de manier waarop de grote groep van toezichtobjecten, de zelfstandige bestuursorganen, uitvoerende diensten en andere publieke taak organisaties, zijn georganiseerd. Kijk hoe we worstelen met de Kaderwet ZBO die dit alles moet regelen. Dan valt de complexiteit te verwachten en is het verhoudingsgewijs zelfs nog simpel in toezichtland. Het ministerie van BZK wordt in de gedachten van de commissie Borghouts een regierol toegedacht. Logisch, gelet op de rol die dit ministerie tot nu toe heeft vervuld rondom de Kaderwet ZBO, maar daarom nog niet eenvoudig. Hoever gaat die regierol? Beperkt waarschijnlijk en het zal de vele toezichthouders, inspectieorganen, keuringsdiensten, handhaaforganisaties en hoe ze allemaal ook mogen heten niet mogen weerhouden van een kritische blik naar zichzelf. Laten we het maar even stevig zeggen en er daarmee ook gelijk het gladde en mooie even vanaf halen. Het gaat goed met de discussie over toezicht en inspectie en het gaat helemaal niet goed. De afgelopen week stond in het teken van de BSE-crisis en een belangrijk element vormde daarin het gebrek aan afstemming tussen een drietal inspecties verdeeld over een tweetal ministeries. Minder opgemerkt, maar wellicht nog erger is het fenomeen om negen inspecties de ramp in Enschede te zien onderzoeken. Te laat dus. Het beeld komt op van een verdronken kalf met BSE. Grapjes terzijde, maar de grote inspanningen op dit moment zullen waarschijnlijk weinig doen om de onrust te verminderen.

De vraag komt hierbij op welke rol metatoezicht in het geval van Enschede had kunnen spelen. Had de ramp voorkomen kunnen worden als er een private partij de inspectietaak had overgenomen, met de inspectie in de rol van systeembewaker? In de sessie van de heren Ten Hoopen en De Jong wordt dat ongetwijfeld besproken. Maar wie heeft echt de pretentie van dit soort situaties de regisseur te kunnen en willen zijn, rijksbreed of per departement? Het is goed om te zien hoe in vele terreinen men de lessen tracht toe te passen van fouten uit het verleden, maar

maken we ons daarmee wel klaar voor de fouten van de toekomst? Steken we niet te veel energie in discussie over rollen en posities? Zijn we niet teveel functies en taken aan het onderscheiden en scheiden die vervolgens weer aan elkaar gehecht, gecoördineerd en geïntegreerd moeten worden? Het rapport Borghouts gaat in op de spanning tussen een verticale oriëntatie gericht op controle en beheersing en een horizontale oriëntatie gericht op het maximaal maken van het zelfcorrigerend vermogen van organisaties. Dat is een discussie die zich nauwelijks in structuren of een strakke regieaanpak laat vangen.

Gelukkig gaat het niet alleen om veranderingen in de structuur, al hebben die wat mij betreft nog teveel de overhand. Structuurdiscussie hebben een grote verleidingskracht. In werkelijkheid zal de kwaliteit van de mensen in elke toezichthouder de doorslag geven en hoe professioneel zij werken en samenwerken. Het rapport Borghouts onderkent dit en dat is pure winst. Als veteraan uit talloze discussie over verzelfstandiging weet ik hoelang we zijn blijven steken in discussies over de juridische vormgeving van de verzelfstandiging en de mens- en managementkant hebben verwaarloosd. Dat kantelt nu, al was het maar onder druk van de arbeidsmarkt. Zo dadelijk hebben we een prachtige structuur voor onze toezichttaken maar niet de goede mensen om die taken uit te voeren. De grote vraag daarbij is overigens in hoeverre die opleidings- en vormingsvraagstukken bij elkaar kunnen worden geveegd. We hebben het over functies die zeer divers van aard zijn. Er is nu een Vereniging voor Toezicht, Inspectie en Evaluatie en de Inspectie voor het Onderwijs heeft een Inspectie-academie opgericht. Eerder deze maand is er een grote conferentie voor alle handhavers geweest. Allemaal goede ontwikkelingen, deels zelfs hier, in deze conferentie, gestart. De Inspectie Academie wordt door de heer Elte in een van de deelsessies toegelicht, maar voor alle initiatieven geldt dat ze te maken hebben met voortdurende definitievraagstukken. Is toezicht een vak? Niet als je naar de diversiteit van functies kijkt. Wel als je naar de noodzaak kijkt van een professionele houding in een veld waarin steeds meer vaardigheden en disciplines bij elkaar komen. Tijdens deze conferentie gaat het meestal over grote lijnen en is een zeker abstractieniveau onvermijdelijk. Vanochtend zal het niet anders zijn. Toch willen we meer aandacht hebben voor toezicht als vak en discipline. Mede daarom raad ik de sessie met de heer Elte bij u aan.

Dames en heren, in het verleden ben ik na afloop van de conferenties in deze serie regelmatig geconfronteerd met de opmerking dat er te weinig orde is gebracht in de termen die op zo'n dag over elkaar heen buitelen. Ik kan me daar vanaf maken door het standaard excuus dat in ieder geval de verwarring op een hoger niveau is gebracht. Dat is te makkelijk – en bovendien niet nodig. De Ambtelijke Commissie Toezicht heeft zich direct aangesloten bij de definitie van de Algemene Rekenkamer. Het gaat om deze definitie:

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

Vervolgens beperkt de commissie dit weer door het uitsluitend te hebben over extern toezicht. Dit betekent dat systemen en instrumenten voor controle en kwaliteitsverbetering er buiten vallen. Verder wordt een onderscheid gemaakt met beleidsevaluatie en monitoring. In de verhalen die u vandaag zult horen zult u op deze omschrijving waarschijnlijk meerdere nuanceringen horen. Dat mag ook, wie zou het moeten verbieden, maar de lijn is gezet. Wat u wel mag constateren dat binnen dit kader nog veel moet worden uitgekristalliseerd, nog verder moet worden uitgekristalliseerd. Aan u om te analyseren en beoordelen waar dat heen gaat. Echter, uw enige interventiemiddel vandaag zijn uw vragen en uw applaus. Gebruik ze.