

De ontwikkeling van de functie van Inspecteur-Generaal in de Rijksdienst

Door F. Mertens

De functie aanduiding ‘inspecteur-generaal’¹ (IG) kennen we in de Nederlandse bestuursorganisatie al sinds het ontstaan van de Nederlandse staat. 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 functie-aanduiding 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 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 ministerieafdeling gaf dus tevens leiding aan de in de buitendienst werkende inspecteurs. Over de verhouding tot de minister en de ministeriële verantwoordelijkheid gaf deze constructie volstrekte 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, geattribueerd 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 functieaanduiding 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 ook hoofd van de arbeidsinspectie. Binnen het ministerie van Economische Zaken kennen we al sinds het begin van de 19^e eeuw (‘de Franse tijd’) 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

¹ 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. Desalniettemin was de functieaanduiding na de Franse tijd even uit de gratie, maar ze zou weer terugkomen.

organisatie van wat toen het Rijksschooltoezicht heette als wenselijk gezien. Zo ontstond de functie van inspecteur-generaal van het onderwijs, die binnen de ministerie organisatie 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 bij Onderwijs er altijd een algemene inspecteur-generaal geweest, zei 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 dan 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.

In 1998 werd Mw. T. Netelenbos minister van Verkeer en Waterstaat. Het ministerie werd toen nogal geplaagd door problemen met de onafhankelijkheid en kritisch vermogen van het toezicht op het terrein van de luchtvaart (Bijlmerenquête – die overigens ook voor de IGZ van grote betekenis was) en de gevaarlijke stoffen (Vuurwerkrapport Enschede). Zij moest toen ervaren dat het voor de minister niet eenvoudig was het toezicht ‘te spreken te krijgen’ omdat het nooit direct en persoonlijk op het hoogste niveau van het ministerie acteerde. Gevoegd bij ontwikkelingen van algemene aard inzake de organisatie van de rijksdienst (Cie Wiegels – scheiding beleid, 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 toenmalige ministerie van VROM een soortgelijke ontwikkeling door en gaande weg ontstonden er Inspecteurs-Generaal zoals we ze nu kennen. De IG-functie werd een functie in de inmiddels gevormde top-ABD groep. 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 omvatten². 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 IVW en VROM inspectie omgezet in die van Inspecteur-Generaal van de Volksgezondheid (2002) terwijl ook binnen dat domein de schaalvergroting aan de orde was. De laatste toevoeging is de eerder zelfstandige inspectie voor de Jeugdzorg.

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

² Dit uitgangspunt is sterk voor discussie vatbaar omdat hierdoor gemakkelijk verbindingen ontstaan die voor het professioneel en maatschappelijk herkenbaar opereren niet bevorderlijk zijn. Recent heeft de Inspectie SZW dat ingezien en haar naam veranderd in de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA).

verhouding tot de algemene leiding van een ministerie was minder een vanzelfsprekendheid en werd op verschillende ministeries dan ook verschillend opgelost. Tot op de dag van vandaag is 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 1996 plaats vond en sinds 2007 de vorm van een Inspectieraad gekregen heeft, is een ongelijksoortige verzameling organisaties. De Inspectieraad publiceerde in 2013 een boek over de 'Inspecteur-Generaal'; dit boek kan bij de [hier](#) (pdf) gedownload worden.³

³ Mertens, Ferdinand & Pierre Spaninks – De inspecteur – generaal / Leidinggeven aan toezicht. Uitgave Inspectieraad Den Haag, 2013. (<https://toezichttafel.files.wordpress.com/2022/01/de-inspecteur-generaal-digitaal-boek-2013.pdf>)