

Interview

Interview met Alida Oppers, inspecteur-generaal van de Inspectie voor het Onderwijs en voorzitter van de Inspectieraad

Frans van Bruggen en Constant Hijzen*

Op 1 maart 2022 bestond de Inspectieraad vijftien jaar. Genoeg reden voor de redactie om te spreken met Alida Oppers, de voorzitter van de Inspectieraad. Er volgt een gesprek over de resultaten die de Inspectieraad heeft gerealiseerd en de plannen voor de toekomst, het centraal stellen van publieke waarden in het toezicht, de onafhankelijkheid van Rijksinspecties, toezichthouders als ogen en oren in de maatschappij (en daarmee functionerend als een feedbackmechanisme in de beleidscyclus), burgerperspectieven in het toezicht en de implicaties van de Parlementaire enquête Groningen voor het toezicht.



Mr. Alida Oppers is per 1 september 2020 inspecteur-generaal van het Onderwijs bij de Inspectie van het Onderwijs. Sinds 2014 was Alida Oppers directeur-generaal Primair en Voortgezet Onderwijs bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Daarvoor was ze onder meer directeur-generaal Natuur en Regio en directeur van de directie Voedsel, Dier en Consument bij het ministerie van Economische Zaken. Eerder bekleedde zij diverse functies bij het toenmalige ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Alida Oppers studeerde Nederlands Recht aan de Universiteit van Amsterdam.

* Drs. F.P. van Bruggen is buitenpromovendus en toezichthouder bij De Nederlandsche Bank en redactielid van *Tijdschrift voor Toezicht*. Dr. C.W. Hijzen is werkzaam als hoofd van het Kennis- en Kwaliteitscentrum (KKC) bij de Inspectie Justitie en Veiligheid. Tevens is hij als geaffilieerd onderzoeker verbonden aan het *Institute of Security and Global Affairs* van de Universiteit Leiden en redacteur van *Tijdschrift voor Toezicht*.

Constant en Frans: De Inspectieraad viert dit jaar zijn vijftienjarig bestaan. Hoe kijkt u als huidig voorzitter terug op de afgelopen vijftien jaar?

Alida Oppers: In 2005 werd in de Tweede Kamer de motie-Aptroot ingediend. In deze motie werd voorgesteld om alle inspectie- en controlediensten onder te brengen in één inspectiedienst. Er waaide in die tijd een totaal andere wind dan nu. Toezicht werd vooral als last ervaren, dus het mantra was: er moet minder toezicht komen. Dit was echt onderdeel van de neoliberale golfbeweging – van laat de markt maar zijn werk doen – in de politiek. Hierdoor werden de Rijksinspecties in deze periode een beetje tot elkaar veroordeeld, waardoor ze meer gingen samenwerken. Uit deze samenwerking is vervolgens de Inspectieraad ontstaan. De losse inspecties zagen namelijk wel in dat het laten samensmelten van alle inspecties een drama zou zijn. Het is dus vanuit een negatieve drijfveer ontstaan, maar er is iets ontzettend moois uit voortgekomen. Toen ik hier als I-G een paar jaar geleden binnenkwam, dacht ik: ‘Goh, wat is het hier goed geregeld.’

Binnen de Inspectieraad wordt er echt nagedacht over het toezicht als vak. Vanuit dit uitgangspunt zijn mooie producten ontwikkeld die enerzijds nuttig zijn voor eigen gebruik, maar anderzijds ook nuttig zijn om inspraak te krijgen in beleidsdebatten. Daarnaast ervaar ik enorm veel collegialiteit binnen de Inspectieraad van de mede-I-G's. Het is bijzonder om te kunnen sparren over verschillende toezichtkwesties, prioritering, complexe krachtenvelden, programmering, maar ook over de moeilijkheden en complexiteit van de I-G-positie. Het belang van de Inspectieraad blijkt ook wel uit het feit dat een I-G zich bijna nooit laat vervangen terwijl er elke maand toch een fors blok (drie uur) in de agenda staat. Omdat bijna iedereen er altijd is, leeft het netwerk enorm en wordt er ook goed geïnvesteerd. Zo is de Inspectieraad een volwassen netwerkorganisatie geworden.

Constant en Frans: U nam vorig jaar de voorzittershamer over van Jan van den Bos. Gaan er dingen veranderen onder uw leiding?

Alida Oppers: Toen Jan van den Bos aangaf te gaan vertrekken, kwam er uiteraard een zorgvuldig proces onder leiding van bureau Inspectieraad om tot een opvolger te komen. En ik dacht, ik vind het wel leuk om hier een rol in te spelen. Toen ik voorzitter werd, heb ik meteen een ronde gemaakt waarbij ik mijn collega's heb bevroegd over waar we de komende jaren heen willen als Inspectieraad en wat er op de agenda moet komen te staan. Een van de rode draden hierin was de maatschappelijke relevantie van toezicht. In het gedachtegoed van Malcolm Sparrow leeft dit natuurlijk al langer. De vraag is: hoe verzilver je dat nu? Bijvoorbeeld door te kijken hoe je de Rijksdienst beter kan laten functioneren. Ik beschouw de Inspectieraad als een volwassen netwerkorganisatie, waar niemand de baas is. Ik ben dus absoluut niet de baas, enkel de voorzitter. Er is bij de Inspectieraad echt sprake van gedeeld leiderschap. Iedereen kan iets betekenen in de verschillende netwerken en vertak-

kingen die we hebben. Ik vind het ontzettend mooi dat we zo ver zijn gekomen.

Constant en Frans: Hoe kijkt u naar de volgende vijftien jaar inspectieraad? Wat zijn de prioriteiten?

Alida Oppers: Het belangrijkste onderwerp is de maatschappelijke relevantie van toezicht. Het borgen van de publieke waarden moet centraal komen te staan. In Nederland merken we dat door de verschillende schandalen binnen de overheid en het ontbreken van de menselijke maat, de publieke belangen centraler in het toezicht staan dan ooit. De vraag is dus: hoe kunnen we meer naar buiten gericht zijn? Daarnaast moeten we de ‘golden oldies’ ook niet vergeten: professionaliseren, opleidingen en ontwikkelen. Elk tijdsgewricht vraagt om nieuwe vaardigheden, dus daar moeten we absoluut blijven investeren. Zo zijn we nu bijvoorbeeld bezig met een leergang voor directeurs van Rijksinspecties. Door de verschillende managementlagen met elkaar te verbinden blijf je leren. Het gaat dus ook om het ontmoeten van elkaar en het creëren van netwerken. Hierop willen we blijven inzetten.

Constant en Frans: De Inspectieraad heeft zich hard gemaakt voor de onafhankelijkheid van Rijksinspecties in de Wet op Rijksinspecties. Kunt u toelichten waarom dat noodzakelijk is?

Alida Oppers: De Provinciale Statenverkiezingen hebben, denk ik, duidelijk laten zien dat een groot deel van het land zich onvoldoende erkend voelt. Zij hebben het gevoel dat de overheid er niet voor hen is. De Rijksinspecties hebben natuurlijk oren en ogen in het hele land als ze op inspectie gaan. Deze inzichten zouden natuurlijk goed gebruikt kunnen worden als feedbackmechanisme in de beleidscyclus. Maar dan moet er wel ruimte zijn om deze input onversneden te kunnen geven. Onder de huidige positie van verschillende inspecties is deze ruimte vaak onvoldoende bestand tegen de controle van beleidsmakers en politici. Hierdoor kunnen signalen uit de maatschappij gemist worden. Een onafhankelijke positie kan hierbij enorm helpen. Zo kan het bijdragen aan een structurelere verbetering van de Rijksdienst. Het belangrijkste vehikel voor deze onafhankelijke positie is de vrijheid om een eigen programmering te mogen opstellen. Daarnaast is het ook belangrijk dat de feedback en reflectieve functie minder vrijblijvend wordt. Een goed voorbeeld hiervan is de jaarlijkse *Staat van het Onderwijs*. Dit laat duidelijk zien hoe inspecties de reflectieve functie op zich kunnen nemen en hoe dit een expliciete plek kan krijgen in de beleidscyclus. Door los te komen van de Haagse commandostructuur wordt het ook makkelijker om deze signalen onder de aandacht te brengen. Hiervoor is het belangrijk dat inspecties een onafhankelijke woordvoeringslijn hebben.

Constant en Frans: Dat vraagt wel dat departementen en bewindspersonen op een fundamenteel andere manier omgaan met berichten en signalen van inspecties. Lukt het de departementen om deze omslag te maken?

Alida Oppers: Door de toeslagenaffaire en de parlementaire enquête over de gaswinning in Groningen merk ik

dat er bij verschillende departementen veel sensitiviteit ontstaat voor maatschappelijke problemen. Er is duidelijk een bredere vraag naar verbetering van de dienstverlening voor burgers en transparantie binnen de Rijksdienst. De positionering van de Rijksinspecties is een onderdeel van deze discussie. Ik verwacht daarom wel dat er naar onze signalen geluisterd zal worden. Tegelijkertijd moeten we onze ogen niet sluiten voor het kille politieke klimaat waarin bewindspersonen zich bevinden. Het parlementaire spel wordt namelijk vaak door de media aangejaagd, waardoor er een neiging is om overall controle op te zetten. Dat zijn op zich menselijke reacties, maar ze helpen niet echt bij het realiseren van de gewenste cultuuromslag.

Constant en Frans: Denkt u niet dat er te hoge verwachtingen worden geschapen? Kan toezicht daadwerkelijk een bijdrage leveren aan het (dis)functioneren van de overheid?

Alida Oppers: Ik vrees dat we momenteel leven in een tijd waarin de verwachtingen overspannen zijn. Een beetje realiteitszin is daarom enorm belangrijk. Maar ik ben wel echt voorstander van een toezichtvisie die verder gaat dan enkel een strikt legalistische aanpak. Als toezichthouder kun je daarom best de ruimte opzoeken. Je hebt immers altijd de rechter om je scherp te houden en terug te fluiten. Maar het oplossen van problemen moet ook een belangrijk aspect zijn. Kijk bijvoorbeeld naar de problemen in de asielketen, waarin vier inspectiediensten (Onderwijsinspectie, Inspectie Justitie en Veiligheid, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd en Arbeidsinspectie) het niet acceptabel vinden dat de rechtstaat geweld wordt aangedaan. Mensen die voor 100% afhankelijk zijn van de overheid zijn verstoken van onderwijs en zorg. Ik vind het dan mooi om te zien dat de inspecties hun krachten bundelen en hier misstanden aankaarten. En dan kun je wel zeggen: is dit wel mijn wettelijke taak? Maar als je daarheen gaat en dit ziet, dan moet je toch als inspectie ingrijpen! Je moet als inspectie de feiten op tafel krijgen. Dit past weer bij de feedbackgedachte die ik eerder noemde. Hiermee reinig je het hele systeem.

Constant en Frans: Burgerperspectieven zijn een hot topic binnen het toezicht. Wat is uw visie op de rol van het burgerperspectief in het toezicht? Waar gaat deze ontwikkeling heen?

Alida Oppers: Onlangs hebben we aan een aantal masterstudenten gevraagd welke handelingsperspectieven voortkomen uit het burgerperspectief voor inspecties. De conclusie hiervan was dat er niet echt sprake is van één duidelijk burgerperspectief en dat burgers dus op meerdere manieren betrokken zouden moeten worden. Bij de overheid is het burgerperspectief lange tijd vergeten. Gelukkig wordt er vooruitgang geboekt. Zo zien we bijvoorbeeld hoe Theodor Kockelkoren de stem van de burger, inclusief de sociaal-emotionele schade, laat meewegen in het toezicht. Dat is toch indrukwekkend! Specifiek over de Inspectie van het Onderwijs (IvO): sinds 2017 hebben we het toezicht op scholen afgebouwd en zijn we overgegaan op bestuursgericht toe-

zicht. Hoewel dit op zichzelf een goede beweging is geweest, omdat het bestuur immers verantwoordelijk is, zagen we dat we onvoldoende zicht kregen op wat er in de klas en op school gebeurt. Het burgerperspectief is veelkleurig, maar volgens mij is het belangrijkste dat de inspecties een maatschappelijke antenne hebben en de ogen en oren gebruikt. Inspecties hebben namelijk een unieke positie en de expertise om deze antenne te zijn voor de overheid. Mijn collega's bij beleid moeten namelijk van alles bedenken, maar hebben lang niet altijd direct contact met de burger.

Dit alles neemt niet weg dat een gezonde technocratie noodzakelijk blijft. Het wegen en kiezen van risico's, voornamelijk door middel van programmering, moet namelijk wel technocratisch verdedigbaar zijn. De technocratie zorgt ervoor dat je niet opportunistisch uit de bocht kunt vliegen.

Constant en Frans: Tot slot. In het rapport 'Groningers boven gas' is bijzonder veel aandacht voor de rol van de toezichthouder (SodM), en wordt in brede zin op toezicht gereflecteerd. Hoe heeft u het rapport ontvangen? Bent u positief?

Alida Oppers: Ik vind het een zeer grondig onderzoek, los van de toezichtparagraaf. Ik ben ook onder de indruk van de geleverde kwaliteit. Het onderzoek laat duidelijk zien dat het belangrijk is dat bij sociaal-maatschappelijke kwesties alle perspectieven op tafel kunnen komen. Het perspectief van veiligheid heeft hier duidelijk te weinig aandacht gekregen en dat heeft dramatische gevolgen gehad voor een deel van de Nederlandse burgers. Dit past dus in de bredere trend die we eerder bespraken: de burger wordt soms onvoldoende gezien door de overheid.

Als je specifiek kijkt naar het feit dat het departement en de minister duidelijk niet hebben geluisterd naar de SodM, dan kom ik tot de conclusie dat dit in de bredere discussie rondom beleid versus uitvoering valt. Beleid wordt hier boven uitvoering geplaatst en de professionaliteit van SodM wordt terzijde geschoven. Hierbij lijkt de overheid het principe 'schoenmaker, blijf bij je leest' te zijn vergeten. Helaas heeft de overheid zich in deze kwestie nadrukkelijk vastgeklampt aan de economische belangen en is de veiligheid ondergesneeuwd.

Je ziet dit verschil tussen beleid en uitvoering bijvoorbeeld ook terug in salarissen. Het personeel van inspecties wordt bijvoorbeeld minder betaald dan de beleidsmakers op de departementen. Maar waarom is dat eigenlijk zo? Alsof beleid maken ingewikkelder is dan beleid uitvoeren en/of toezicht houden?

Constant en Frans: Dank voor dit gesprek.