

Vergaderjaar 2021–2022

**36 149**

## **Initiatiefnota van het lid Omtzigt over «Voorstellen ter versterking van de onafhankelijkheid van rijksinspecties»**

**Nr. 2**

### **INITIATIEFNOTA**

#### **SAMENVATTING**

Rijksinspecties zijn van groot belang voor de Nederlandse rechtsstaat. Hun onafhankelijke kennis en expertise bevordert de kwaliteit en veiligheid van processen, producten en diensten, met de burger als uiteindelijke begunstigde. Toezicht helpt maatschappelijke sectoren en de overheid om tot verbeteringen te komen en te leren van gemaakte fouten. Vanuit hun onafhankelijkheid dragen rijksinspecties bij aan het vertrouwen in de overheid en het democratisch gehalte van de rechtsstaat.

Recente misstanden laten zien dat de onafhankelijkheid van toezicht niet vanzelfsprekend is. Op dit moment bestaat er een grote politieke en maatschappelijke urgentie om de onafhankelijkheid van toezicht te versterken. De voorliggende initiatiefnota beschrijft een aantal voorbeelden van tekortschietend en falend toezicht die samenhangen met een gebrek aan onafhankelijkheid. De initiatiefnota doet concrete voorstellen om de onafhankelijkheid van toezicht door rijksinspecties te versterken en wettelijk te borgen. Deze voorstellen betreffen zes thema's:

1. Het beperken van bevoegdheden van bewindspersonen ten aanzien van rijksinspecties.
2. Het versterken van de onafhankelijkheid van de leiding van rijksinspecties.
3. Het vestigen van een budgetrecht van rijksinspecties.
4. Voorkomen van oneigenlijke beïnvloeding.
5. Het verstevigen van de politiek-maatschappelijke informatiefunctie.
6. Het verminderen van conflicterende belangen van ministeries en rijksinspecties.

Deze voorstellen dienen als input voor een *Wet op de rijksinspecties* die door het kabinet is beloofd in het coalitieakkoord.

## Inhoudsopgave

1.	Inleiding	2
2.	Onafhankelijk toezicht en de rechtstaat	3
	2.1 Het pluriforme toezichtlandschap	3
	2.2 Het belang van onafhankelijk toezicht	9
	2.3 Hoe is onafhankelijkheid geregeld bij rijksinspecties?	11
	2.4 De kwetsbaarheid van onafhankelijk toezicht	14
3.	Naar een versterking van onafhankelijk toezicht door rijksinspecties	22
4.	Recente voorstellen	24
	4.1 Voorstellen voor de borging van onafhankelijk toezicht: Beslispunten	25
5	Financiële afwegingen	32
6	Verantwoording en dank	32
Bijlage A	Lijst met afkortingen	33

### 1. Inleiding

Voor u ligt een initiatiefnota met daarin opgenomen concrete voorstellen om de onafhankelijkheid van rijksinspecties te vergroten. De nota is geschreven vanuit het besef dat er een breed gedeelde urgentie bestaat in samenleving en parlement om de onafhankelijkheid van toezichthouders te borgen in een wettelijk kader. Toezichthouders blijken in de praktijk niet altijd onafhankelijk van het bestuur te kunnen functioneren waardoor hun objectiviteit en gezag ten opzichte van bestuur, politiek en samenleving ter discussie wordt gesteld. Toezichthouders hebben, naast een handhavende functie, ook een belangrijke rol als «ogen en oren» van maatschappij en parlement. Mensenlevens kunnen letterlijk op het spel komen te staan wanneer de overheid en maatschappelijke sectoren geen onafhankelijke spiegel kan worden voorgehouden.

Op dit moment bestaat er een grote urgentie om onafhankelijkheid van toezicht te versterken. Deze urgentie is ingegeven door enkele grote affaires die de samenleving en de politiek recent hebben geschokt. De affaire rond de aardbevingen ten gevolge van de gaswinning in Groningen is daarvan een voorbeeld. Een andere affaire, het toeslagenschandaal, heeft zelfs geleid tot een crisis in ons rechtstatelijk bestel en de val van het kabinet Rutte-III. In deze initiatiefnota illustreert de indiener hoe dergelijke crises gekenmerkt worden door problemen met de onafhankelijkheid van toezicht op het functioneren van de overheid en maatschappelijke sectoren.

Versterking en borging van onafhankelijk toezicht is bovendien essentieel om te voldoen aan Europese standaarden en onmiddellijk bindend recht. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan Europese richtlijnen waarin de onafhankelijkheid van nationale regulerende instanties wordt gegarandeerd, voortvloeiend uit artikel 2 van het EVRM dat het recht op leven beschermt. Hieruit vloeit voort de verplichting tot onderzoek na een dodelijk incident en de verplichting om maatregelen te nemen bij reëel en onmiddellijk gevaar voor het leven.

Op 29 april 2021 is de motie van Kamerlid Anne Kuik (CDA) met ruime meerderheid door de Tweede Kamer aangenomen. In deze motie wordt de demissionaire regering opgeroepen om binnen een jaar «een kaderwet toezicht in te dienen die de onafhankelijkheid van toezichthouders

borgt.»<sup>1</sup> Deze oproep om onafhankelijk toezicht een wettelijke basis te geven is uitgemond in een passage in het coalitieakkoord van het kabinet Rutte-IV, namelijk dat er een voorstel komt voor een *Wet op de rijksinspecties*.<sup>2</sup>

De voorliggende initiatiefnota beoogt:

1. De urgentie van onafhankelijk toezicht – meer in het bijzonder een *Wet op de rijksinspecties* – te onderbouwen.
2. Uit deze onderbouwing concrete voorstellen af te leiden die de onafhankelijkheid van toezicht – in het bijzonder door rijksinspecties – versterken, als input voor de door het kabinet in het vooruitzicht gestelde *Wet op de rijksinspecties*.

De initiatiefnota is als volgt opgebouwd:

In paragraaf 2 schetst de indiener het belang van onafhankelijk toezicht voor de rechtstaat. De indiener beschrijft hoe het ontbreken van die onafhankelijkheid een terugkerend probleem vormt voor het goed functioneren van het openbaar bestuur en geven enkele recente voorbeelden van misstanden. In paragraaf 3 formuleert de indiener gedetailleerde voorstellen (beslispunten) ter versterking van de onafhankelijkheid van rijksinspecties die betrekking hebben op zes thema's:

1. Het beperken van bevoegdheden van bewindspersonen ten aanzien van rijksinspecties
2. Het versterken van de onafhankelijkheid van de leiding van rijksinspecties
3. Het vestigen van een budgetrecht van rijksinspecties
4. Het voorkomen van oneigenlijke beïnvloeding
5. Het verstevigen van politiek-maatschappelijke informatiefunctie
6. Het verminderen van conflicterende belangen ministeries en rijksinspecties

## 2. Onafhankelijk toezicht en de rechtstaat

### 2.1. Het pluriforme toezichtlandschap

#### 2.1.1 Taken van toezichthouders

Toezichthouders zijn van groot belang in onze democratische rechtsstaat en het Nederlandse stelsel van toezicht is uitgegroeid tot een zeer pluriform landschap.<sup>3</sup> Vanuit hun *controlerende* en *reflectieve* taak dragen toezichthouders bij aan de borging van publieke belangen door overheid en maatschappelijke sectoren.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2020/21 28 362, nr. 47. De motie Kuik, die mede ook de vestiging van een Grondwettelijk Hof betrof, was mede-ingediend door Volt, DENK, BIJ1, CU, BBB, JA21, GroenLinks, 50plus, Partij voor de Dieren en D»66 en kon, door steun van SP en PvdA, rekenen op een meerderheid van 88 stemmen in het parlement. In de huidige samenstelling van de Tweede Kamer betreft dit een meerderheid van 87 zetels.

<sup>2</sup> De bestuurlijke uitwerking in het coalitieakkoord (rijksinspecties) heeft een beperktere reikwijdte dan de motie (kaderwet toezicht). In de voorliggende initiatiefnota zullen wij ons daarom in het bijzonder richten op rijksinspecties. Dat laat onverlet dat de aanbevelingen ook grote relevantie hebben voor het versterken van de onafhankelijkheid van een breder scala aan toezichthouders.

<sup>3</sup> Een overzicht wordt gegeven op <https://toezichttafel.wordpress.com/kenniskaart/organisaties/>. Het monitoren of dit stelsel als geheel ook functioneert, is niet geregeld. Vanuit de rijksoverheid is er op dit moment geen omvattend zicht op het aantal toezichthouders op nationaal niveau. Bijlage B geeft een kort overzicht van de ontwikkeling van het Nederlandse toezichtlandschap. Zie ook: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013). *Toezien op publieke belangen: Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*. Den Haag/Amsterdam: WRR/Amsterdam University Press.

Toezichthouders *controleren* of wet- en regelgeving voldoende wordt nageleefd, door burgers of bedrijven, binnen maatschappelijke sectoren, en door de overheid. Toezicht op burgers en bedrijven wordt uitgevoerd *door de overheid*, bijvoorbeeld door Bijzondere Opsporingsambtenaren (BOA's) van gemeenten, de politie, of de belastingdienst. Toezicht op maatschappelijke sectoren wordt uitgevoerd door toezichthouders die *namens de overheid* optreden. Zo is de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) verantwoordelijk voor toezicht op de voedselveiligheid en is de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) verantwoordelijk voor de veiligheid van verkeer en transport. De Inspectie van het Onderwijs (IvHO) houdt toezicht op de kwaliteit van het onderwijs. De Autoriteit Financiële Markten (AFM), De Nederlandse Bank (DNB), Autoriteit Consument en Markt (ACM) en de Kansspelautoriteit treden op als markttoezichthouders. Tenslotte zijn er toezichthouders die verantwoordelijk zijn voor toezicht *op de overheid zelf*. Dit betreft enerzijds interbestuurlijk toezicht dat wordt uitgevoerd door overheidsorganen (zoals toezicht van provincies op gemeenten). Anderzijds zijn er toezichthouders in het leven geroepen die specifiek toezicht houden op de uitvoering van beleid en wetgeving door de overheid zelf. Voorbeelden hiervan zijn de Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV) of de recent opgerichte Inspectie Belastingen, Toeslagen en Douane (IBTD).

Naast hun controlerende taak hebben toezichthouders ook een *reflectieve* taak. Toezichthouders kunnen incidentele of structurele problemen binnen hun werkgebied signaleren en vervolgens onderzoeken. Zij voeren daartoe, idealiter, een risicoanalyse uit voor de sector en prioriteren daarin de belangrijkste risico's waarnaar hun aandacht uitgaat. Toezichthouders zien daarnaast in de praktijk hoe wet- en regelgeving uitpakt en toetsen deze praktijk aan het publieke belang waarvoor de toezichthouder staat. Een toezichthouder die oordeelt dat beleidsdoelen niet worden behaald en/of publieke belangen niet worden geborgd door wetgeving en uitvoeringspraktijk, dient dit te signaleren en terug te koppelen aan bestuur en politiek, eventueel vergezeld van aanbevelingen tot bijsturing.

### 2.1.2 Randvoorwaarden voor goed toezicht

Om hun controlerende en reflectieve taak goed te kunnen vervullen hebben toezichthouders te maken met drie belangrijke randvoorwaarden voor hun functioneren: (1) professionaliteit; (2) onafhankelijkheid; (3) transparante verantwoording. Goed functionerende toezichthouders opereren *professioneel, onafhankelijk* en leggen *transparant* verantwoording af over hun bevindingen en functioneren. De drie randvoorwaarden houden elkaar in evenwicht.

Dit evenwicht betekent dat een versterking van de *onafhankelijkheid* van een toezichthouder tegelijkertijd vraagt om verdere professionalisering en transparantie in verantwoording.

- Het invoeren van maatregelen ter versterking van de onafhankelijkheid van een toezichthouder (zoals het verkrijgen van een eigen budgetrecht, het onafhankelijk kunnen opstellen van onderzoeken, of directe toegang tot het parlement door een toezichthouder) stelt tegelijkertijd eisen aan:
- de *professionaliteit* van de toezichthouder (bijvoorbeeld ten behoeve van het opstellen van een kwalitatief hoogwaardig werkprogramma). Onderdeel van deze professionaliteit vormt ook de cultuur binnen een rijksinspectie of ministerie. Deze cultuur bepaalt hoe men aankijkt

- tegen onafhankelijkheid en andere kernwaarden zoals transparantie, slagvaardigheid, selectiviteit en samenwerking.<sup>4</sup>
- de *transparante verantwoording* door de toezichthouder (bijvoorbeeld door het instellen van procedures ten behoeve van directe verantwoording aan parlement, de rechter of maatschappelijk betrokkenen).

### 2.1.3 Drie typen toezichthouders

Het evenwicht tussen professionaliteit, onafhankelijkheid en transparante verantwoording door toezichthouders is in het Nederlandse staatsbestel zeer pluriform geregeld.<sup>5</sup> Grofweg kan een onderscheid aangebracht worden tussen:

- a. Toezichthouders als rijksinspecties. Deze rijksinspecties zijn ingebed als dienst in een ministerie en bij of krachtens de wet belast met het toezicht op de uitvoering of naleving van wetten. Hun inbedding onder ministeriële verantwoording maakt dat de onafhankelijkheid onvoldoende is gegarandeerd.
- b. Toezichthouders op grotere afstand van de overheid die een wettelijke basis hebben als zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Omdat democratische verantwoording door deze toezichthouders niet optimaal is verankerd in het staatsrecht, wordt deze constructie «op afstand» soms problematisch geacht.<sup>6</sup> Deze problematiek wordt in de onderhavige initiatiefnota niet verder besproken.
- c. Decentrale toezichthouders. Hieronder wordt toezicht op burgers en bedrijven gerekend vanuit decentrale overheden, alsmede het interbestuurlijke toezicht vanuit het administratieve recht. Te denken valt aan (bijzondere) opsporingsambtenaren of milieu- en omgevingsdiensten. Ook de onafhankelijkheid van deze categorie toezichthouders verdient meer aandacht, maar valt buiten de reikwijdte van deze initiatiefnota.

### 2.1.4 Rijksinspecties als onderwerp van deze initiatiefnota

Het pluriforme toezichtlandschap, en het bestaan van verschillende juridische regelingen, laat zien dat goed toezicht (professioneel, onafhankelijk en ingebed in transparante verantwoording) niet via een enkel wettelijk kader eenduidig te regelen is. Daarom richt de indiener zich in deze initiatiefnota primair op beslispunten die, via een wettelijke regeling, de onafhankelijkheid van *rijksinspecties* versterken. Deze voorstellen zijn uitgewerkt in paragraaf 3.2. Veel van de voorstellen met beslispunten zijn zo opgesteld dat zij een bredere reikwijdte hebben en ook raken aan het functioneren van andere typen toezichthouders.

Tabel 1 geeft een overzicht van rijksinspecties in Nederland met de verantwoordelijke ministeries, mede gebaseerd op informatie door de

<sup>4</sup> De toezichtspraktijk benoemt regelmatig beginselen voor goed toezicht die de drie genoemde randvoorwaarden deels weerspiegelen. Zie bijvoorbeeld de Kaderstellende Visie op Toezicht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005). *Minder last, meer effect*. Den Haag; Markttoezichthoudersberaad (2013). *Criteria voor goed toezicht*. Den Haag; OECD (2014). *The governance of regulators: OECD best practice principles for regulatory policy*. Paris: OECD Publishing; OECD (2018). *Regulatory enforcement and inspections toolkit*. Paris: OECD Publishing.

<sup>5</sup> Voor een uitgebreide en gedetailleerde bespreking. Zie: Zijlstra, S.E. (2020). *Juridische Positie Rijksinspecties: Naar een Algemene Wet Inzake Rijksinspecties?* Amsterdam/ Hilversum: VU.

<sup>6</sup> Bovend'eert, P., Broeksteeg, H. (2021). Parlementaire controle en onafhankelijkheid van toezichthouders. In Braun, C., Heringa, A. W., Schinkelshoek, J. (Eds.), *Lijdelijk toezien? Onafhankelijk toezicht in de democratische rechtsstaat* (pp. 25–35). Den Haag: Boom Juridisch. & Raad van State (2020). *Ministeriële verantwoordelijkheid: een ongevraagd advies*. Afdeling advisering Raad van State: Den Haag.

rijksoverheid zelf.<sup>7</sup> Deze tabel is geactualiseerd met de toevoeging van de nieuwe rijksinspectie Belastingen, Toeslagen en Douane (IBTD).<sup>8</sup>

**Tabel 1. Overzicht rijksinspecties en verantwoordelijke ministeries in Nederland.**

Rijksinspecties	Verantwoordelijke ministeries
Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (IOE)	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), inclusief de Autoriteit Woningcorporaties (Aw) Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) <sup>2</sup>	Infrastructuur en Waterstaat Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties <sup>1</sup>
Inspectie op het Onderwijs (IhO)	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV)	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Inspectie Belastingen, Toeslagen en Douane (IBTD)	Justitie en Veiligheid
Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ)	Financiën
Inspectie Veiligheid Defensie (IVD)	VolksgEZondheid, Welzijn en Sport
Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)	Defensie
Agentschap Telecom (AT)	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Staatstoezicht op de Mijnen (SodM)	Economische Zaken en Klimaat
	Economische Zaken en Klimaat

<sup>1</sup> De Aw is organisatorisch onderdeel van de ILT. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken is politiek verantwoordelijk voor de Aw, terwijl de ILT onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat valt.

<sup>2</sup> Sinds 2022 draagt deze overheidsdienst weer de naam Arbeidsinspectie in plaats van Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Rijksinspecties zijn bij, of krachtens, de wet belast met het toezicht op de uitvoering of naleving van wetten.<sup>9</sup> Een aantal genoemde rijksinspecties zijn juridisch vormgegeven als agentschappen (zoals Agentschap Telecom en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit). Deze rijksinspecties met status van agentschap hebben een specifiek sturingsmodel en een financiële administratie die is opgenomen in de begroting van het betreffende ministerie. Zij vallen onder ministeriële verantwoordelijkheid, net als rijksinspecties.

### 2.1.5 Context: Ontwikkeling toezicht in Nederland: deregulering en krimp (1995 – 2021)

Het huidige pluriforme toezichtlandschap is ontstaan uit een complex en dynamisch proces van beleidsontwikkeling.<sup>10</sup> Vanaf de jaren negentig tot en met het eerste decennium van de twintigste eeuw werd het Nederlandse toezichtlandschap gekenmerkt door krimp, fusie en deregulering. Voor de jaren '90 kenden toezichthouders een relatieve beleidsmatige rust.<sup>11</sup> Midden jaren '90 startte een belangrijke discussie over de verzelfstandiging van rijksinspecties. Aanleiding hiervoor was het rapport van de Commissie-Franssen, dat uitkwam in 1993.<sup>12</sup> Deze commissie adviseerde te overwegen of rijksinspecties zich lenen voor decentralisatie, een bundeling van inspectietaken en een beperking van inspectiecapa-

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2019/20, 289 2021, bijlage 3, p. 3. «Overzicht toezichthouders per domein.»

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2021/22, 31 066, nr. 922.

<sup>9</sup> De inspecteurs-generaal van meeste rijksinspecties vormen samen met andere samenwerkingspartners de Inspectieraad. De Inspectieraad fungeert als onderlinge samenwerking tussen rijksinspecties en bevordert de kwaliteit van toezichthouding in overeenstemming met de principes van goed toezicht (onafhankelijk, professioneel, transparant, selectief, slagvaardig en samenwerkend).

<sup>10</sup> In deze paragraaf hebben wij de meest relevante ontwikkelingen kort uiteengezet, zonder daarbij volledigheid te betrachten.

<sup>11</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013). *Toezien op publieke belangen: Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*. Den Haag: WRR.

<sup>12</sup> Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nrs. 42–43.

citeit. Het advies van de commissie-Fransen tot minder rijksbemoedienis vond weerklank in de Tweede Kamer.<sup>13</sup>

Vrijwel meteen verschenen er twee kritische rapporten (van de commissie-Sint en van de Algemene Rekenkamer) waarin de aanbevelingen van de commissie-Fransen in twijfel werden getrokken.<sup>14</sup> Deze rapporten betoogden dat het verdwenen primaat van de politiek als gevolg van verzelfstandiging van rijktoezichthouders problematisch was. Er werd gepleit voor een grotere rol van het parlement in besluitvorming over de structuur en inrichting van toezicht. Het kabinet reageerde hierop met een kabinetsstandpunt waarin streng verzelfstandigingsbeleid en strakkere controle van zelfstandige bestuursorganen (zbo's) voorop stonden.<sup>15</sup> Een zbo werd enkel als relevant beschouwd indien het wenselijk was dat beoordeling van toezichthouders niet afhankelijk zou zijn van politieke voorkeur.<sup>16</sup>

In 1997 presenteerde de werkgroep-Visser een afwegingskader ten behoeve van mededingingstoezicht.<sup>17</sup> Rond de eeuwwisseling kwam er meer aandacht voor het versterken van marktwerking. De Commissie-Holtslag voerde in 1998 een rijksbrede evaluatie uit van departementale toezichtarrangementen.<sup>18</sup> Hierin pleitten zij onder andere voor een verdere verduidelijking van bestuurlijke verhouding tussen toezichthouders onder ministeriële verantwoordelijkheid en het desbetreffende ministerie. Drie jaar later, in 2001, pleitte de Commissie-Borghouts voor een verzelfstandiging van overheidstoezicht, waardoor een duidelijke scheiding zou ontstaan tussen beleid, uitvoering en toezicht.<sup>19</sup> De commissie-Borghouts signaleerde ook dat een rigide opvatting van verticale toezichthouding haaks stond op ontwikkelingen in informatietechnologie en internationalisering. Deze commissie pleitte voor een beperking van ministeriële verantwoordelijkheid om zo onafhankelijke oordeelsvorming van toezichthouders te waarborgen. In 2001 stelde het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – stelselverantwoordelijke voor het toezicht – een eerste kaderstellende visie op toezicht op.<sup>20</sup> In deze visie werd de opvatting van de Commissie-Borghouts grotendeels overgenomen.<sup>21</sup> De visie volgde evenwel meer de opvatting van de Commissie-Sint voor wat betreft de onafhankelijkheid van toezicht – namelijk gericht op een grotere rol van het ministerie – en minder de opvatting van de commissie-Borghouts die externe verzelfstandiging voorstelde.

In 2003 publiceerde het kabinet Balkenende II de visie *Andere overheid*. In deze visie pleitte het kabinet voor een modernisering van verantwoording, toezicht en controle.<sup>22</sup> Hierna volgde, in 2004, een kabinetsvisie op markttoezicht, waarin het kabinet de scheiding tussen beleid en toezicht verder benadrukte door in te zetten op de externe verzelfstandiging van sectorspecifieke markttoezichthouders.<sup>23</sup> De tweede Commissie-Sint

<sup>13</sup> Uiteindelijk leidt het rapport tot het *Kabinetsstandpunt inspecties* van 1 mei 1997 waarin de algemene inrichting en functies van rijksinspecties worden beschreven. Zie: Kamerstukken II 1996/97, 25 226, nr. 2.

<sup>14</sup> Commissie-Sint (1994) *Verantwoord verzelfstandigen*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken (Directoraat-Generaal Openbaar Bestuur); Kamerstukken II 1994/1995, 24 130, nr. 3.

<sup>15</sup> Kamerstukken II 1994/95, 24 130 nr. 5.

<sup>16</sup> Kamerstukken II 1996/97, 25 268, nr. 1, (pp. 25–27).

<sup>17</sup> Kamerstukken II 1997/98, 24 036, nr. 73, (pp. 5)

<sup>18</sup> Commissie-Holtslag. (1998). *De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund: Een checklist voor een systematische beschrijving en analyse van toezichtsarrangementen*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

<sup>19</sup> Commissie Borghouts (2001). *Vertrouwen in onafhankelijkheid*. Den Haag: Ambtelijke Commissie Toezicht.

<sup>20</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 831, nr. 1.

<sup>21</sup> Zie: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2013).

<sup>22</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 362, nr. 1.

<sup>23</sup> Kamerstukken II 2003/04 29 200 XIII, nr. 5.



(2005) sloot zich aan bij de kabinetsvisie *Andere Overheid* en signaleerde de dubbelfunctie van de inspecties: zij moeten zowel politiek-bestuurlijke als maatschappelijke belangen afwegen.

In 2005 stelde het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een tweede kaderstellende visie op, genaamd *Minder last, meer effect*.<sup>24</sup> Deze visie bevatte drie uitgangspunten: selectiviteit, slagvaardigheid en samenwerking. Vanuit deze uitgangspunten werd overheids-toezicht gerepresenteerd als een bron van ongewenste bureaucratische lasten.<sup>25</sup> In 2006 startte het kabinet Balkenende-III een project *Eenduidig Toezicht* op, in opvolging van een motie van Tweede Kamerlid Aptroot (VVD). Deze motie riep het kabinet op tot samenvoeging van alle bedrijfsleven-gerelateerde inspectiediensten tot één inspectiedienst met als doel vermindering van onnodige administratieve lasten.<sup>26</sup> Het project mondde uit in de oprichting van een Inspectieraad en in verschillende fusies tussen toezichthouders met één front office voor ondertoezichtstaanden op een specifiek beleidsterrein.

Het pleidooi voor verdere reductie van rijksbemoeienis werd in 2007 kracht bijgezet in de *Nota vernieuwing rijksoverheid*, waarin opgenomen een voorgenomen «drastische reductie van toezicht».<sup>27</sup> In 2008 werd het *Programma vernieuwing toezicht* in het leven geroepen om de doelmatigheid en doeltreffendheid van rijksinspecties te vergroten. Enkele jaren later, in 2011 werd in het uitvoeringsprogramma *Compacte Rijksdienst* de vermindering van toezichtlast nog verder benadrukt.<sup>28</sup> Volgens dit uitvoeringsprogramma zou een compacte rijksdienst nodig zijn om (1) de overheidsuitgaven te beperken, (2) kleiner beslag op de arbeidscapaciteit te leggen en (3) het zelf-oplossend vermogen en verantwoordelijkheid van de maatschappij te stimuleren.

Na het uitbreken van de financiële crisis werd toezicht steeds meer gezien als onderdeel van een breder, rechtstatelijk, systeem van checks and balances.<sup>29</sup> Dit stond in schril contrast met het feit dat er juist vaker een beroep werd gedaan op horizontaal toezicht. In 2012 werd daarom de *Wet revitalisering generiek toezicht* ingesteld.<sup>30</sup> Deze wet zou het verticale toezicht van hogere op lagere overheden vereenvoudigen en het werk van rijksinspecties verminderen. In het reageerakkoord Rutte II, in 2012, werden de trends van decentralisatie en samenvoeging van rijksinspecties gebundeld en verder doorgevoerd.<sup>31</sup>

Medio jaren '10 verschenen het *Werkprogramma samenwerkende rijksinspecties* (2014) van de Inspectieraad en een WRR-rapport *Toezien op publieke belangen*.<sup>32</sup> In deze periode organiseerde de Inspectieraad zogeheten «dialoogtafels». In informele bijeenkomsten konden vertegenwoordigers van beleidsdepartementen meepraten over de kwaliteit en toekomst van toezicht in Nederland. Het *Programma innovatie toezicht*, geïmplementeerd in 2018 en afgerond medio 2021, streefde ernaar om de maatschappelijke dialoog tussen toezichthouders verder te faciliteren en

<sup>24</sup> Kamerstukken II 2005/06, 27 831, nr. 15.

<sup>25</sup> Zie: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2013)

<sup>26</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 300 XIII nr. 29.

<sup>27</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken (2007). *Nota Vernieuwing Rijksdienst* (pp. 7–9). Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

<sup>28</sup> Kamerstukken II 2010/11, 31 490, nr. 54.

<sup>29</sup> Van Montfort, C. J. (2010). Ontwikkelingen in toezicht en verantwoording bij instellingen op afstand. *Tijdschrift voor Toezicht*, 1(1), pp. 6–20.

<sup>30</sup> Wet revitalisering generiek toezicht (1 oktober 2012) Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2012-233.html>

<sup>31</sup> Bruggen Slaan. Reageerakkoord VVD – PvdA (29 oktober 2012). Den Haag: Tweede Kamer der Staten Generaal

<sup>32</sup> Inspectieraad (2014). *Werkprogramma samenwerkende rijksinspecties 2014*. Den Haag: Inspectieraad; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013). *Toezien op Publieke Belangen: Naar een Verruimd Perspectief op Rijkstoezicht*. Den Haag: WRR.



de innovatie en professionalisering in het toezichtsveld beter in kaart te brengen.<sup>33</sup> Uiteindelijk, in 2021, leidde de motie Kuik tot de oproep om (onder meer) een kaderwet toezicht te ontwikkelen die de onafhankelijke positie van rijkstoezichthouders waarborgt.<sup>34</sup>

## 2.2. Het belang van onafhankelijk toezicht

Toezicht is gebaseerd op drie activiteiten: informatieverzameling, oordeelsvorming en (wanneer nodig) het toepassen van interventies.<sup>35</sup> Met deze drie activiteiten dragen toezichthouders bij aan de kwaliteit van besluitvorming, de veiligheid van uitvoering en de bescherming van publieke belangen.<sup>36</sup> Dit doen zij door professioneel, onafhankelijk en democratisch te opereren. Het is van uiterst belang dat deze drie activiteiten *onafhankelijk* kunnen plaatsvinden. Goed functionerende, toezichthouders – in de onderhavige nota rijksinspecties – kunnen de burger beschermen tegen misstanden in de samenleving, zoals het onrechtmatig handelen door bedrijven, instellingen of de overheid zelf. Hun onafhankelijkheid is essentieel voor de kwaliteit en geloofwaardigheid van toezicht.

### 2.1.1 De burger heeft recht op een betrouwbare overheid

Onafhankelijk toezicht op maatschappelijke sectoren kan, letterlijk, mensenlevens redden. Vanuit hun onafhankelijkheid dragen toezichthouders bij aan het vertrouwen in de overheid. De onafhankelijke kennis en expertise van toezichthouders bevordert immers de kwaliteit en veiligheid van producten, processen en diensten, met de burgers als uiteindelijke begunstigen. Dit helpt sectoren in de samenleving en de overheid om te leren en tot verbeteringen te komen. Denk bijvoorbeeld aan de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit die toeziet op voedselveiligheid, de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd die toeziet op veiligheid en kwaliteit van zorg en de markttoezichthouder, Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) die toezicht uitoefent op de veiligheid van verkeer en transport. Vliegcrashes, hoe verschrikkelijk ook, kunnen uiteindelijk de veiligheid van de luchtvaart verbeteren. Het opsporen van misstanden bij illegale uitzendbureaus kan, uiteindelijk, leiden tot betere werkomstandigheden voor seizoenarbeiders.

Onafhankelijk toezicht op de overheid is noodzakelijk om de burger te beschermen tegen de overheid, vanuit een deskundig oordeel dat los staat van politieke opportuniteit en beleidsmatige preoccupaties. Onafhankelijke toezichthouders waarborgen een kritische toets op beleid en uitvoering.<sup>37</sup> Zij kunnen perverse effecten van beleid en wetgeving opsporen en actief tegengaan. Onafhankelijk toezicht beschermt de burger «in situaties waarin burgers daartoe niet zelf in staat zijn»<sup>38</sup>, bijvoorbeeld door veranderprocessen in de uitvoering van diensten te initiëren of

<sup>33</sup> Bureau Inspectieraad (2021). *Programma Innovatie toezicht*. Den Haag: Inspectieraad; Inspectieraad (11 december 2018). Nieuw innovatienetwerk helpt de ontwikkeling van toezicht. *Inspectieraad*. <https://www.rijksinspecties.nl/actueel/nieuws/2018/12/11/nieuw-innovatienetwerk-helpt-de-ontwikkeling-van-toezicht>

<sup>34</sup> Kamerstukken II 2020/21 28 362, nr. 47.

<sup>35</sup> Kamerstukken II 2000/01, 27 831, nr.1; Velders, R. & Brunia, M. (2013). *Begrippenkader rijksinspecties*. Den Haag: Inspectieraad.

<sup>36</sup> Inspectieraad (10 december 2020). *Tweede Brief aan BZK als input voor de evaluatie aanwijzingen inzake rijksinspecties*. Kenmerk ILT-2020/68222.

<sup>37</sup> Zie: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013).

<sup>38</sup> Van Erp, J., & Winter, H. (2020). Toezichtsautoriteiten en inspecties. In E. Muller, H. Kummeling, R. Nehmelman (eds), *Instituten van de Staat* (pp. 307–329). Deventer: Wolters Kluwer Nederland B.V.

bespoedigen.<sup>39</sup> Een gebrek aan onafhankelijk toezicht ondermijnt het vertrouwen van de burger in de overheid. De overheid moet immers de rechten en belangen van burgers beschermen tegen misstanden in maatschappelijke sectoren en de overheid zelf.

## 2.1.2 Europese wetgeving en internationale afspraken stellen eisen

De wettelijke verankering van onafhankelijk toezicht is essentieel om te voldoen aan Europese standaarden en onmiddellijk bindend Europees recht. Het verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden verplicht de ratificerende staten om het leven te beschermen (Artikel 2, EVRM).<sup>40</sup> Een belangrijke procedurele waarborg onder Artikel 2, EVRM is dat een ratificerende staat na een dodelijk incident of potentieel levensbedreigende situatie moet starten met een effectief en onafhankelijk onderzoek naar de toedracht van het betreffende incident. Dit onderzoek moet snel van start gaan en mag niet onredelijk lang duren.<sup>41</sup>

Op de achtergrond speelt ook een verschil van inzicht tussen constitutioneel juristen over de borging van democratische verantwoording door toezichthouders op afstand. Sommige juristen stellen dat de toepassing van Europese wet- en regelgeving onafwendbaar leidt tot een noodzaak om toezichthouders op afstand van ministeries te plaatsen, met nieuwe, moderne waarborgen voor democratische verantwoording. Andere juristen leiden, daarentegen, uit het Nederlandse grondwettelijke principe van ministeriële verantwoordelijkheid af dat toezichthouders binnen het ministerie moeten worden geplaatst.<sup>42</sup>

Artikel 8 lid 3 van het Grondrechtenhandvest van de Europese Unie, geeft aan dat een onafhankelijke autoriteit erop moet toezien dat regels worden nageleefd als het gaat om bescherming van persoonsgegevens. Dit gaat dan bijvoorbeeld om de Autoriteit Persoonsgegevens. De onafhankelijkheid van de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming wordt vereist door de International Atomic Energy Agency.<sup>43</sup>

Naast het formeel bindend Europees recht bestaan er ook internationaal geaccepteerde standaarden voor goed toezicht, waarin onafhankelijkheid een centrale plaats inneemt. Een voorbeeld van degelijke standaarden vormen de *Best principles for regulatory policy* (2014) van de OESO. Deze principes bieden een overkoepelend kader ter verbetering van toezicht.<sup>44</sup> Deze principes betreffen: empirisch onderbouwde handhaving, selectiviteit, risicogerichtheid en evenredigheid, responsieve regelgeving, langetermijnvisie, coördinatie en consensus, transparant bestuur, integratie van informatie, duidelijk en eerlijk processen, bevordering van naleving en professionalisme. Vanuit deze principes worden OESO-landen opgeroepen om de uitvoering van regelgevende handhaving onafhankelijk te laten plaatsvinden van politieke invloeden. Daarnaast worden

<sup>39</sup> Hemels, S., Van Erp, J., & Van den Bos, J. (2020). *Toezicht als tegenkracht: Naar een inspectie op de domeinen belastingen, toeslagen en douane*. Advies op verzoek van de staatssecretarissen van Financiën.

<sup>40</sup> Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (1950, 4 november). Art 2. Geraadpleegd van: <https://wetten.overheid.nl/BWV0001000/2021-08-01>.

<sup>41</sup> European Court of Human Rights (31 december 2021). *Guide of Article 2 of the European Convention of Human Rights; Right to life*.

<sup>42</sup> Zie: Bovend'eert & Broeksteeg (2021).

<sup>43</sup> International Atomic Energy Agency (2003). *Independence in regulatory decision making: a report by the international nuclear safety advisory group*. Wenen: International Atomic Energy Agency.

<sup>44</sup> Zie: OECD (2014).

toezichthouders door de OESO expliciet gewaarschuwd over de schadelijkheid van een afhankelijkheidsrelatie ten opzichte van ondertoezichtstaanden of politiek.

### 2.3. Hoe is onafhankelijkheid geregeld bij rijksinspecties?

*Rijksinspecties maken onderdeel uit van ministeries.* Alhoewel alle rijksinspecties ondergeschikt zijn aan hun ministerie, bestaan er verschillen tussen rijksinspecties in de wijze waarop rijksinspecties als toezichthouder worden ingesteld.<sup>45</sup> De wet bepaalt dat door de Minister aangewezen ambtenaren belast kunnen zijn met het toezicht op de naleving van wetten. In de organisatiebeschikking van het betrokken ministerie wordt de betreffende inspectie als organisatie ingesteld en krijgt deze toezichtsbevoegdheden.<sup>46</sup> Een andere manier is dat de wet rechtstreeks een bepaalde organisatie of de daar werkzame personen of ambtenaren aanwijst als toezichthouder. De hiërarchische onderschikking van rijksinspecties aan de Minister maakt de onafhankelijkheid van toezicht door rijksinspecties problematisch.

#### 2.3.1 Aanwijzingen van de Minister-President inzake de rijksinspecties

De belangrijkste regeling voor rijksinspecties is vastgelegd in de «*Aanwijzingen van de Minister-President inzake de rijksinspecties*», die bestaan uit 15 Aanwijzingen.<sup>47</sup> De Minister heeft vergaande bevoegdheden om instructies en algemene aanwijzingen te geven in individuele gevallen. Daarnaast kan de Minister invloed uitoefenen om bijvoorbeeld conceptrapporten van een toezichthouder aan te passen of terzijde te leggen op grond van een belangenafweging. Bovendien kan de Minister veelal de taakstelling en prioriteiten van rijksinspecties vaststellen en evalueert de Minister vaak de prestaties van de rijksinspectie.<sup>48</sup> Een aantal zaken zijn niet gedekt door de Aanwijzingen van de Minister-President inzake de rijksinspecties, zoals financiële autonomie en het gebrek aan transparantie over de verhouding tussen beleid en toezicht.

Een voorbeeld van een vergaande bevoegdheid van een Minister is Aanwijzing 14. Deze Aanwijzing kent een betreffende bewindspersoon vergaande bevoegdheden toe om instructies en algemene en bijzondere aanwijzingen uit te vaardigen bij *individuele casussen* op het domein van de rijksinspectie. Als een aanwijzing wordt gegeven, dient de Tweede Kamer hierover te worden geïnformeerd via een Kamerbrief. Een voorbeeld van een Minister die aanwijzingen heeft gegeven, is de Minister van BZK die in 2020 in korte tijd drie aanwijzingen en een aanpassing van handhaving m.b.t. huurverlagingen gaf aan de Autoriteit woningcorporaties (Aw). De Aw werd opgelegd in deze specifieke gevallen niet te handhaven, wanneer dit volgens de wet wel vereist was.<sup>49</sup> In reactie hierop gaf de directeur van de Aw aan dat hij het vanuit het oogpunt van onafhankelijkheid problematisch vond dat er regelmatig naar het instrument van de aanwijzing gegrepen werd, omdat dit de toezichthouder meer uitvoerder van beleidsmatige wensen zou maken.<sup>50</sup>

<sup>45</sup> Zie: Zijlstra (2020).

<sup>46</sup> Zie: Zijlstra (2020).

<sup>47</sup> *Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken houdende de vaststelling van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties.* (30 september 2015). nr. 3151041. Geraadpleegd van: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037073/2022-01-01>

<sup>48</sup> Zie bijvoorbeeld: Lavrijssen, S. (2013). *NMa kopje kleiner gemaakt*. Woerden: VEMW Journaal.

<sup>49</sup> Het betreft hier de aanwijzingen in het kader van verkoop bezit Vestia (15 september 2020), verkoop van woningen in aardbevingsgebieden (30 juni 2020), tijdelijke huurverlaging ihkv Corona (20 mei 2020) en de aanwijzing irt artikel 44c van de woningwet (4 december 2020).

<sup>50</sup> Inspectie Leefomgeving en Transport (16 april 2021). *Autoriteit woningcorporaties: BZK beperk inzet aanwijzingen*. Nieuwsbericht: <https://www.ilent.nl/actueel/nieuws/2021/04/16/autoriteit-woningcorporaties-bzk-beperk-inzet-aanwijzingen>.

Het begrip «rijksinspectie» is zeer omvattend omschreven in de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties van de Minister-President en breder dan vaak in de praktijk onder rijksinspecties wordt verstaan. De definitie van een rijksinspectie is volgens deze Aanwijzingen een «dienst die ressorteert onder een Minister en die bij of krachtens de wet is belast met het toezicht op de uitvoering of naleving van wetten». Volgens deze omschrijving zouden ook bijvoorbeeld organisaties als RDW of UWV opgevat kunnen worden als rijksinspecties.<sup>51</sup>

### 2.3.2 Grote verscheidenheid tussen rijksinspecties

De *Aanwijzingen van de Minister-President inzake de rijksinspecties* worden door rijksinspecties inhoudelijk op verschillende manieren ingevuld via regelingen. Elke rijksinspectie heeft één of meerdere aanvullende regelingen die de positionering binnen het ministerie nader specificeren. Sommige rijksinspecties hebben in hun regelingen eigen, specifieke waarborgen voor onafhankelijkheid ingebouwd. Deze waarborgen betreffen bijvoorbeeld de scheiding tussen toezichtstaken en uitvoerende taken (hetgeen conflicterende belangen kan voorkomen), het opstellen van een werkprogramma en de mate waarin een ministerie daarop invloed kan uitoefenen, of de openbaarmaking van onderzoeken. Weer andere rijksinspecties hebben dergelijke waarborgen niet vastgelegd in een aanvullende regeling. Zo is een lappendeken aan praktijken ontstaan waar niemand meer goed zicht op heeft.

De legitimiteit van de formele regeling van *Aanwijzingen van de Minister-President inzake de rijksinspecties* staan of vallen met de invulling van waarborgen voor onafhankelijkheid. Het blijkt dat de implementatie van de Aanwijzingen, en daarmee de regeling van onafhankelijkheid, sterk verschilt per rijksinspectie. Deze verschillen in de invulling van waarborgen voor onafhankelijkheid kan leiden tot een perceptie (in politiek en samenleving) dat de Minister rijksinspecties oneigenlijk kan beïnvloeden. De indiener noemt enkele voorbeelden:

- *Beperkte aanwijzingsbevoegdheid.* Bij sommige rijksinspecties heeft de Minister een beperkte bevoegdheid om aanwijzingen (instructies) te geven. Zo is in artikel 8, derde lid, van de Wet op het onderwijstoezicht vastgelegd dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen aan de Inspectie van het onderwijs geen aanwijzingen geeft met betrekking tot de in de rapportages neergelegde oordelen van de inspectie over de ontwikkeling, in het bijzonder van de kwaliteit, van het onderwijs. Voor sommige inspecties worden ook wettelijke bepalingen benoemd die de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister betreffen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het SodM. In de *Mijnbouwwet* wordt specifiek genoemd dat een aanwijzing van de Minister niet mag toezien op het weerhouden van, verrichten van, of afronden van specifiek onderzoek. Daarnaast mag een aanwijzing niet toezien op bevindingen, oordelen en adviezen van de Inspecteur-Generaal.
- *Samenwerkingsafspraken.* Het blijkt dat rijksinspecties vaak geen formeel vastgelegde samenwerkingsafspraken hebben met hun ministerie.<sup>52</sup> Soms zijn er wel vastgelegde afspraken, maar zijn deze

<sup>51</sup> Zie: Andersson Elffers Felix (2020). *Evaluatie van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties* (p. 68). Utrecht: Andersson Elffers Felix & Universiteit Utrecht Het rapport van AEF spreekt zelf van willekeur bij het beperken van de Aanwijzingen tot tien rijksinspecties gezien de omschrijving van het begrip «rijksinspectie» in de aanwijzingen zelf. En zie: Zijlstra, S.E. (2020). *Juridische Positie Rijksinspecties: Naar een Algemene Wet Inzake Rijksinspecties?* (p. 5) Amsterdam/ Hilversum: VU.

<sup>52</sup> Zie: Andersson Elffers Felix (2020).

niet (openbaar) beschikbaar.<sup>53</sup> Het ontbreken van transparante samenwerkingsovereenkomsten met een formele status maakt de inspecties vatbaar voor onwenselijke beïnvloeding. Zo kan de Minister invloed uitoefenen om conceptrapporten aan te passen wanneer dit politiek opportuun is. Maar ook als er afspraken zijn gemaakt, is de onafhankelijkheid van rijksinspecties nog altijd niet goed geborgd in die afspraken.

- *Positie en bevoegdheden Inspecteur-Generaal.* Inspecteurs-Generaal maken soms deel uit van de bestuursraad van het ministerie. Deze positionering is niet bevorderlijk voor de onafhankelijkheid en transparantie van het toezicht. Aanwijzingen van de Minister kunnen, mogelijk, via informeel contact vorm krijgen in plaats van via de formele procedure van Aanwijzingen van de Minister-President. De mate van detail waarmee taken en verantwoordelijkheden van de Inspecteur-Generaal zijn beschreven verschilt ook tussen de rijksinspecties. Zo kent de *Mijnbouwwet* bijvoorbeeld 15 bepalingen over de taken van de Inspecteur-Generaal, terwijl bij andere inspecties aanzienlijk minder expliciete aandacht wordt besteed aan deze taken. De Inspecteur-Generaal van de Inspectie Belastingen Toeslagen en Douane (IBTD) mag, op verzoek, met beide Kamers in contact treden: niet alleen om feitelijke informatie te verstrekken maar ook om oordelen van de IBTD te bespreken.
- *Werkprogramma.* Alle regelingen van rijksinspecties stellen dat de inspecties een werkprogramma opstellen. Het werken op basis van een periodiek vastgesteld werkprogramma is opgenomen in Aanwijzing 10, waarbij rijksinspecties andere periodes hanteren. Er bestaat echter ook variatie tussen de ministeries en de mate waarin zij invloed hebben op de inhoud van het werkprogramma van de rijksinspecties. Bijvoorbeeld: artikel 4 van het Instellingsbesluit van de ILT stelt slechts vast dat de ILT jaarlijks een meerjarenplan en een jaarverslag opstelt.<sup>54</sup> Voor de NVWA is in een regeling juist uitgebreid opgenomen welk specifiek proces er doorlopen moet worden en wordt in detail voorgeschreven hoe het jaarplan er inhoudelijk uitziet. Bij de nieuw opgerichte Inspectie Belastingen Toeslagen en Douane zijn, in vergelijking met eerdere rijksinspecties, extra waarborgen voor onafhankelijkheid van het werkprogramma gedefinieerd. Zo kan de Minister zijn goedkeuring aan een werkprogramma slechts onthouden als dit programma op ondeugdelijke wijze tot stand is gekomen. Daarnaast moet het werkprogramma, de rapporten en het jaarverslag van de IBTD door de Minister direct na ontvangst aan de beide Kamers der Staten-Generaal worden aangeboden. Eventuele opmerkingen van het ministerie moeten openbaar worden gemaakt.
- *Scheiding toezichtstaken en uitvoerende taken.* Volgens Aanwijzing 6 bestaat er binnen rijksinspecties een scheiding tussen toezichtstaken en uitvoerende taken (zoals vergunningsverlening). De NVWA, ILT en SodM verlenen bijvoorbeeld vergunningen naast de toezichthoudende taken. Om taken formeel gescheiden te houden is bij het SodM het managementteam verantwoordelijk erop toe te zien dat medewerkers die hebben meegewerkt aan vergunningsverlening zo min mogelijk betrokken zijn bij het toezicht.
- *Rapportage.* Aanwijzing 13, over de openbaarmaking van (bijvoorbeeld) onderzoeken, is niet bij alle inspecties vertaald in een specifieke

<sup>53</sup> Dat is niet iets uit een ver verleden. Op 10 februari 2022 informeren de ministers van VenW en Financiën de Tweede Kamer dat de ILT van agentschap is «geherpositioneerd» naar een gewone dienst binnen het Ministerie van IenW (Kamerstukken II 2021–2022, 30 873, nr. 5). De ministers schrijven: «inmiddels zijn de afspraken rondom de relatie tussen de ILT en de andere IenW-onderdelen vastgelegd in een relatiestatuuut.» Het relatiestatuuut is evenwel niet in openbare stukken vindbaar.

<sup>54</sup> Instellingsbesluit Inspectie Leefomgeving en Transport. *Artikel 4.* IENM/IVW-2011/14993.

regeling. In de *Mijnbouwwet* staat bijvoorbeeld niets beschreven over het proces van openbaarmaking en over de termijn die het departement heeft om een beleidsreactie te geven. De meeste inspecties kennen een termijn van zes weken, terwijl de *Regeling onderwijsinspectie* een termijn van vijf weken kent.

#### 2.4. De kwetsbaarheid van onafhankelijk toezicht

Goed en onafhankelijk toezicht is cruciaal voor de rechtstaat. Die onafhankelijkheid is kwetsbaar. Toezichthouders opereren in complexe politiek-bestuurlijke en maatschappelijke contexten, die een grote verscheidenheid aan verwachtingen en tegenstrijdige belangen vertegenwoordigen.<sup>55</sup> Een goede toezichthouder verbindt zich voortdurend met deze contexten en zal daarbij de balans tussen professionaliteit, onafhankelijkheid en transparante verantwoording steeds in acht moeten nemen. Toezicht wordt daarom soms ook wel vergeleken met werken in een «maatschappelijke frontlinie» of met koorddansens.<sup>56</sup>

##### 2.4.1 Inkapseling en oneigenlijke beïnvloeding

Toezichthouders worden direct in hun uitvoerende werkzaamheden geconfronteerd met de complexiteit van verschillende eisen vanuit wetgeving, beleid en samenleving. Voor een goede taakvervulling zijn toezichthouders sterk afhankelijk van de context waarbinnen zij opereren. Naast bestuurlijke en politieke beïnvloeding speelt het gevaar van inkapseling (*regulatory capture*), door ondertoezichtstaande instellingen. Volledige onafhankelijkheid zal immers nooit leiden tot een professioneel deskundig oordeel over de sectoren of overheid waarop toezicht moet worden gehouden.<sup>57</sup> Maar door een sterke inkapseling door ondertoezichtstaanden, met hun noodzakelijke en specifieke expertise, kan het handelen van de toezichthouder soms te weinig op afstand staan van de belangen van de ondertoezichtstaanden.<sup>58</sup>

- Kwetsbaarheid in de *maatschappelijke context: inkapseling*. De maatschappelijke context van toezicht wordt gevormd door tal van actoren met eigen belangen en gerelateerde verwachtingen. Zo verwachten sommige instellingen dat hun toezichthouder enkel toeziet op de strikte naleving van wet- en regelgeving. Andere instellingen zien hun toezichthouder als een gelijkwaardige «coach» die hen begeleidt in het functioneren.<sup>59</sup> Toezichthouders verbinden maatschappelijke actoren en informatiestromen. Een diversiteit aan opdrachtgevers en ondertoezichtstaande instellingen creëert dan tegenstrijdige verwachtingspatronen en druk op onafhankelijkheid.
- Kwetsbaarheid in de *politiek-bestuurlijke context: oneigenlijke beïnvloeding*. De politiek-bestuurlijke context waarin toezichthouders

<sup>55</sup> De twee contexten van toezicht creëren tezamen soms een spanningsveld van verwachtingen dat wel wordt aangeduid als de «toezichtsparadox». Deze paradox beschrijft hoe er vlak na een politiek-bestuurlijk incident vaak een roep is om meer, beter en strenger toezicht. Na enige tijd ontstaat vanuit de maatschappelijke context de reactie of dergelijk «verstikkend toezicht» wel nodig is. De consequentie is dat de intensiteit van het toezicht dan vermindert, ingegeven door een wens om te bezuinigen en regeldruk te verminderen. Dit terwijl «slimme» procedures voor politieke controle van de beleidsuitvoering relatief lage transactiekosten meebrengen, zie: Torenvlied, R. (2000). *Political decisions and agency performance*. Dordrecht/Boston: Kluwer.

<sup>56</sup> Ottow, A., & Robben, P. (2012). De toezichthouder als koorddanser. *Tijdschrift voor Toezicht*, 3(3), 32–35; Eijlander, Ph. En F.J.H. Mertens (2015). *De positie van de Inspecteur-Generaal in de Rijksdienst*. Den Haag: NSOB.

<sup>57</sup> De Goede, P., & Knottnerus, A. (2016). Systeemverantwoordelijkheid en systeemverantwoordelijk toezicht. *Bestuurswetenschappen*, 70(1), 55–70.

<sup>58</sup> Zie: Commissie Borghouts (2001).

<sup>59</sup> Van Thiel, S. (2003). Sturen op afstand. Over de aansturing van verzelfstandigde organisaties door kerndepartementen. *Management in Overheidsorganisaties*, 1–25.



opereren creëert evenzeer kwetsbaarheden. Een toezichthouder moet gepaste afstand kunnen houden van de Minister en het desbetreffende ministerie, maar wel interactie blijven houden, zonder dat zij beschouwd wordt als de verlengde arm van de executieve.<sup>60</sup> Ook de Kamer kan de onafhankelijkheid van toezicht bemoeilijken. Politieke druk, gedreven door incidenten, maakt het vaak lastig om te leren van fouten omdat de politieke consequenties van ministeriële verantwoordelijkheid dan voorop komen te staan waardoor de toezichthouder onder druk komt te staan. Door incidenten-gedreven politieke druk kan ook de agenda van de toezichthouder onwenselijk beïnvloeden. Deze druk wordt nog eens versterkt doordat veel leidinggevend van toezichthouders afkomstig zijn van ministeries, waardoor zij zich sterk kunnen identificeren met de Minister. Dergelijke (prikkel tot) onwenselijke beïnvloeding van inspectiewerk kunnen worden verminderd door een wettelijk verankerde onafhankelijkheid van toezichthouders.

#### 2.4.2 Recente misstanden

De bovenstaande kwetsbaarheden zijn recent naar voren gekomen in een aantal misstanden die de (on)afhankelijkheid van toezicht betreffen. Hieronder worden zes van deze misstanden beschreven:

1. De Inspectie JenV trok een kritisch rapport in over problemen bij politieafdelingen die *wapenvergunningen* controleren; dit na druk vanuit het ministerie.
2. De Inspecties JenV en IGJ willen zelf onderzoek doen naar hun eigen handelen bij de *uithuisplaatsingen* van kinderen uit gezinnen die gedupeerd zijn door het toeslagenschandaal.
3. De onderwijsinspectie harschreef een positief onderzoeksrapport over het *Cornelius Haga Lyceum* onder druk van het ministerie. Bij het harschrijven betrok de onderwijsinspectie ten onterechte belastende inlichtingen van de AIVD over de school. Bovendien nam de onderwijsinspectie deel aan een speciale taskforce waarin ambtenaren van het Ministerie van OCW zitting hadden.
4. De Inspectie Leefomgeving en Transport paste, na druk vanuit het ministerie, een kritisch oordeel aan in de conclusies van het jaarverslag over de *opslag van explosief materiaal*.
5. De RDW liet de Stint, onder druk van het ministerie, in afwijking van Europese verordeningen, toetsen op basis van lichtere eisen.
6. Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) vond lange tijd geen gehoor bij het gasgebouw als het gaat om het veiligheidsprobleem voor Groningers en ervaart beperkingen om onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek te laten uitvoeren naar *aardbevingen in Groningen*.

#### **1. Inspectie JenV trok kritisch rapport in na druk vanuit het ministerie.**

In september 2020 trok de Inspectie JenV een kritisch rapport in nadat vanuit het Ministerie van JenV druk op de inspectie was uitgeoefend.<sup>61</sup> Het rapport betrof problemen bij politieafdelingen (zoals een tekort aan personeel) die de afgifte van wapenvergunningen controleren.<sup>62</sup> De Minister en de Tweede Kamer werden hierover niet tijdig geïnformeerd door een interventie van topambtenaren van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, waardoor politieke oordeelsvorming hierover werd

<sup>60</sup> Zie: De Goede & Knottnerus (2016).

<sup>61</sup> RTL Nieuws (30 januari 2022). Ministerie hield kritisch rapport over wapenvergunningen geheim. *RTL Nieuws*. <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5284757/wapenvergunningen-ministerie-justitie-veiligheid-inspectie-rapport>.

<sup>62</sup> Rengers, M. (30 januari 2022). Het kritische rapport over de wapenvergunning dat er niet kwam. *NRC*. <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/01/30/kritiek-heeft-de-minister-nooit-bereikt-a4083740>.



belemmerd. Het argument dat werd genoemd voor het intrekken van het rapport, is dat de Inspectie JenV niet bevoegd was om dergelijke problemen te onderzoeken. De Algemene Rekenkamer gaf aan dat als de inspectie vanuit een onafhankelijke positie het rapport wel had gepubliceerd, de Tweede Kamer en de Minister van Justitie en Veiligheid eerder op de hoogte waren geweest van problemen bij de controle op het verstrekken van wapenvergunningen.<sup>63</sup>

## **2. Inspecties IGJ en JenV onderzoeken eigen rol bij de uithuisplaatsingen van kinderen uit gedupeerde gezinnen.**

De Inspectie JenV onderzoekt momenteel samen met de IGJ de uithuisplaatsingen van kinderen uit gezinnen die door het toeslagenschandaal zijn gedupeerd. Deze inspecties onderzoeken daarbij hun eigen handelen. De reden hiervoor is dat de betreffende uithuisplaatsingen jarenlang plaatsvonden zonder dat zij als toezichthouder hierop hebben ingegrepen. Wanneer deze twee betrokken inspecties het onderzoek zelf uitvoeren (of zelf de onderzoeksopdracht laten opstellen) roept dit vragen op over de onafhankelijkheid van deze evaluatie.<sup>64</sup> Inmiddels heeft het kabinet gehoor gegeven aan de wens van de Tweede Kamer om, naast het onderzoek van de inspectie, tevens een onafhankelijke commissie te laten onderzoeken of er een verband bestaat tussen het toeslagenschandaal en de uithuisplaatsingen.

## **3. Onderwijsinspectie herschreef onderzoeksrapport Cornelius Haga Lyceum na inlichtingen van de AIVD, deelname taskforce en druk vanuit ministerie.**

In een conceptrapport uit november 2018 oordeelde de onderwijsinspectie positief over de kwaliteit van het onderwijs op het Cornelius Haga Lyceum in Amsterdam.<sup>65</sup> Er werden echter signalen vanuit de inlichtingendiensten (waaronder de AIVD) gedeeld met de onderwijsinspectie, die wijzen op mogelijke banden van medewerkers met een terroristische organisatie. Het conceptrapport van de onderwijsinspectie verdween vervolgens in een la waarna er werd gewerkt aan een nieuw rapport. Tegelijk schoof de inspectie aan bij een taskforce die mogelijke interventies richting de school verkende. Deze taskforce omvatte onder meer ambtenaren van het Ministerie van OCW en de AIVD.<sup>66</sup> De CTIVD oordeelde later dat de AIVD nooit de inlichtingen over de financiën van het *Cornelius Haga Lyceum* had mogen verstrekken aan de onderwijsinspectie.<sup>67</sup> Daarnaast oordeelde de CTIVD dat de AIVD haar bewering, namelijk dat de geldstromen zouden wijzen op gesjoemel, niet voldoende had onderbouwd.

NRC berichtte over een mail van het departement aan de Inspecteur-Generaal, waarin de onderwijsinspectie werd verzocht het inspectieonderzoek te laten aansluiten bij de verkenning, door de taskforce, van mogelijkheden de bekostiging te beëindigen—ook buiten de reguliere onderwijswetgeving om.<sup>68</sup> Op 11 juli 2019 publiceerde de onderwijsinspectie uiteindelijk een herzien rapport waarin de inspectie concludeert

<sup>63</sup> Algemene Rekenkamer (2022). *Kijk op inspectierapporten: Onderzoek naar effect van 3 rapporten van de Inspectie Justitie en Veiligheid*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

<sup>64</sup> Telegraaf (12 mei 2022). Kabinet: uithuisplaatsing in toeslagenaffaire toch los onderzocht. Den Haag. *Telegraaf*: <https://www.telegraaf.nl/nieuws/1617463728/kabinet-uthuisplaatsing-in-toeslagenaffaire-toch-los-onderzocht>

<sup>65</sup> RTL Nieuws (13 maart 2019). Onderwijsinspectie prijst bestuur omstrede Haga Lyceum in conceptrapport. <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/4641431/onderwijsinspectie-complimenten-aan-bestuur-haga-lyceum>

<sup>66</sup> NRC Handelsblad (15 december 2019). Het stond al vast: de leiding van het Haga moest weg. *NRC*. <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/12/15/het-stond-al-vast-de-leiding-van-het-haga-moest-weg-a3983925>.

<sup>67</sup> CTIVD (20 november 2019). *De gegevensverstrekking door de AIVD over het Cornelius Haga Lyceum*. CTIVD nr. 67. Den Haag.

<sup>68</sup> Zie NRC Handelsblad (15 december 2019).

dat er sprake is van financieel wanbeheer en dat het burgerschapsonderwijs van onvoldoende niveau is. De onderwijsinspectie oordeelde dat het beleid en handelen van het bestuur van het Cornelius Haga Lyceum schadelijk zou zijn voor de stichting, de school en haar leerlingen, omdat het bestuur geen afstand nam van personen met een omstrepen reputatie waar het gaat om bevordering van burgerschap. De inspectie benoemde daarbij specifiek dat dit zou blijken uit meldingen van de veiligheidsdiensten.<sup>69</sup> Het contrast tussen het conceptrapport en het eindrapport is groot – het aanschuiven bij een taskforce die gericht is op het verkennen van interventies richting de school toont aan dat van onafhankelijkheid van de inspectie bij deze casus geen sprake was.

#### **4. Inspectie Leefomgeving en Transport paste kritisch oordeel in conclusies jaarverslag aan na druk ministerie.**

Uit onderzoek van NRC blijkt dat de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) in 2018 – tijdens een onderzoek naar de effecten van decentralisatie van het landelijke beleid rond ruimtelijke ordening – niet onafhankelijk heeft geoordeeld.<sup>70</sup> In een eerder rapport uitte de ILT kritiek op het vermogen van lagere overheden om te voorkomen dat huizen niet meer te dicht bij de opslag van explosieve materialen, zoals vuurwerk, worden gebouwd. Ondanks dat lagere overheden verantwoordelijk zijn voor ruimtelijke ordening, bleken zij niet in staat om veiligheidszones rond de opslag van explosief materiaal te bewaken. Hierdoor zijn er gevaarlijke situaties ontstaan en kwamen «nationale ruimtelijke belangen in de knel,» aldus de inspectie.<sup>71</sup> Daarnaast oordeelde het rapport ook negatief over de bescherming van grondwater en erfgoed door lokale overheden. Het rapport werd aangemerkt als «intern document» en het was de bedoeling om conclusies op te nemen in het jaarverslag. Na mailcontact met ambtenaren van het Ministerie van Binnenlandse Zaken paste de ILT vervolgens de conclusies over het ruimtelijkeorderingsbeleid in het eigen jaarverslag aan.<sup>72</sup> Hoge ambtenaren van BZK lieten de ILT weten dat zij niet om het rapport hadden gevraagd en met de kritische conclusies niet akkoord waren. In het definitieve jaarverslag gaf de ILT uiteindelijk een positief oordeel over het landelijk ruimtelijk orderingsbeleid. In deze conclusie herkenden de inspecteurs zich niet en zij zagen de inmenging als een aantasting van hun onafhankelijkheid. Het ministerie misleidde zo de Tweede Kamer volgens de inspecteurs.<sup>73</sup> De ILT gaf aan de conclusies van het rapport onjuist in het jaarverslag te hebben weergegeven: «[d]e formulering is dermate ingedikt dat nuances zijn weggevalen en er zodoende geen recht meer wordt gedaan aan het hele stuk» stelde de ILT in een reactie aan het NRC.<sup>74</sup>

<sup>69</sup> Inspectie van het Onderwijs (29 mei 2019). *Stichting Islamitisch Onderwijs: Onderzoek bestuur en scholen. Vierjaarlijks onderzoek.*

<sup>70</sup> Rengers, M. & Leijten, J. (10 februari 2020). Zo werd er toch gebouwd naast een vuurwerkopslag. *NRC*. <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/02/09/zo-werd-er-toch-gebouwd-naast-een-vuurwerkopslag-a3989853>.

<sup>71</sup> NOS (10 februari 2020). «Ministerie van Binnenlandse Zaken hield kritisch inspectierapport tegen». *NOS*. <https://nos.nl/artikel/2322357-ministerie-van-binnenlandse-zaken-hield-kritisch-inspectierapport-tegen>.

<sup>72</sup> Kamerstukken II 2019/20 35 300-XII nr. 90., Rengers, M. en Leijten, J. (4 maart 2020). Inspectie en ministerie pasten samen conclusies aan. *NRC*. <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/03/04/inspectie-en-ministerie-pasten-samen-conclusies-aan-a3992671>.

<sup>73</sup> Rengers, M. en Leijten, J. (10 februari 2020). Zo werd er toch gebouwd naast een vuurwerkopslag. *NRC*. <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/02/09/zo-werd-er-toch-gebouwd-naast-een-vuurwerkopslag-a3989853>

<sup>74</sup> Zie Rengers, M. en Leijten, J. (10 februari 2020).

### **5. Rijksdienst voor het Wegverkeer toetste de Stint onder druk van ministerie op lichtere eisen.**

De casus van de Stint illustreert problemen die ontstaan wanneer toezicht niet onafhankelijk is. De RDW voert taken uit onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van IenW dat (mede) is belast met toezichthoudende taken op de veiligheid van voertuigen.<sup>75</sup> In 2012 koos het Ministerie van IenM (nu IenW) ervoor – mede op wens van de Kamer<sup>76</sup> – om bij de toelating van innovatieve voertuigen op de weg een eenvoudige procedure toe te passen met relatief lichte eisen aan voertuigen.<sup>77</sup> Adviezen van toezichthouder RDW speelden vervolgens bij de besluitvorming door IenM over het toelaten van nieuwe voertuigen op de weg geen wezenlijke rol.<sup>78</sup> De toetsing van technische eisen en de verkeersveiligheidstoets die de RDW uitvoert waren niet bindend. De RDW pleitte voor verdergaande eisen aan (innovatieve) voertuigen dan het Ministerie van IenM. Desondanks stelde de RDW, onder druk van het ministerie, een kader op met beperkte technische eisen waarmee een minimaal niveau van voertuigveiligheid kon worden behaald.<sup>79</sup> In gesprekken met het ministerie gaf de RDW aan dat de lichte toelatingsprocedure niet aansloot bij de in Europa algemeen gebruikelijke toelatingsprocedures en een nieuwe verordening die dan in de maak is.<sup>80</sup> De RDW vreesde dat een beperkt toetsingskader afbreuk zou doen aan de veiligheid van nieuwe voertuigen.<sup>81</sup> Bij het beoordelen van de Stint werd door medewerkers van de RDW gesignaleerd dat de gestelde, lichte beoordelingscriteria niet goed aansloten op het ontwerp van de Stint. De RDW vond voor deze constatering evenwel geen gehoor bij het Ministerie van IenM. Via een mededeling in de Staatscourant, op 4 april 2012, maakte de Minister bekend dat de Stint zou worden toegelaten op de openbare weg. De toelating van de Stint was niet gebaseerd op de reguliere toelatingsprocedures omdat daarvoor ingrijpende aanpassingen [van het ontwerp van de Stint]<sup>82</sup> nodig zouden zijn.<sup>83</sup>

### **6. Staatstoezicht op de Mijnen vond lange tijd geen gehoor bij het gasgebouw als het gaat om het veiligheidsprobleem voor Groningers en ervaart beperkingen om onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek naar aardbevingen te laten plaatsvinden.**

SodM is een inspectie die ressorteert onder de Minister van EZK (voorheen EZ). Wat betreft SodM specificieert de *Mijnbouwwet* waarborgen voor onafhankelijk onderzoek (art. 128a, lid 4 onderdelen a t/m c). Echter, deze en andere waarborgen voor meer onafhankelijkheid zijn pas in 2017 in de *Mijnbouwwet* gekomen na onder meer een onderzoeksrapport van de OvV in 2015, naar de rol van veiligheid in de besluitvorming omtrent de gaswinning in Groningen.<sup>84</sup> Deze casus wordt uitgebreider beschreven om het belang van de (organisatorische)

<sup>75</sup> Alhoewel de RDW niet wordt aangemerkt als rijksinspectie, kan deze dienst wel degelijk onder de brede definitie van rijksinspecties in de Aanwijzingen van de Minister-President worden geschaard.

<sup>76</sup> Trouw (13 maart 2008). Kamer wil Segway sneller toelaten. *Trouw*. <https://www.trouw.nl/nieuws/kamer-wil-segway-sneller-toelaten~bbb214e7/>

<sup>77</sup> Onderzoeksraad voor Veiligheid (2019). *Veilig toelaten op de weg; Lessen naar aanleiding van het ongeval met de Stint*. (p. 36). Den Haag.

<sup>78</sup> Zie: Onderzoeksraad voor Veiligheid (2019), p. 60.

<sup>79</sup> Zie: Onderzoeksraad voor Veiligheid (2019), p.57.

<sup>80</sup> Verordening (EU) nr. 168/2013 betreffende de goedkeuring van en het markttoezicht op twee- of driewielige voertuigen en vierwielers.

<sup>81</sup> RDW (27 april 2011). *Beoordeling permanente eisen bijzondere bromfietsen*. Kenmerk DIR2011/610.

<sup>82</sup> Toevoeging ter verduidelijking in onderhavige nota.

<sup>83</sup> Staatscourant (4 april 2012), nr. 6543.

<sup>84</sup> Onderzoeksraad voor Veiligheid (2015). *Aardbevingsrisico's in Groningen: Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959–2014)*. Den Haag.

onafhankelijkheid van een toezichthouder ten opzichte van een ministerie, kennisinstellingen én sector te laten zien.

Sinds de gaswinning in het Groningse aardgasveld begon in 1963, zijn inmiddels vele duizenden miljarden kubieke meter aardgas gewonnen. Daarbij deden zich vele kleine en grote aardbevingen voor.<sup>85</sup> Bij de besluitvorming over coördinatie van de gaswinning, het transport en de afzet zijn verschillende publieke en private partijen betrokken.<sup>86</sup> Het College van Beheer (CvB) Maatschap Groningen met daarin vertegenwoordigers van EZ, Energiebeheer Nederland BV (EBN), Shell en Exxon blijkt onvoldoende rekening te hebben gehouden met het veiligheidsbelang.<sup>87</sup> Het financieel belang van de betrokken partijen, in combinatie met de voorziening van gas, heeft jarenlang vooropgestaan in de politiek-bestuurlijke besluitvorming, zo concludeerde de OvV. Het gasgebouw opereerde daarbij jarenlang als een gesloten netwerk. De buitenwereld kreeg weinig mee over de gaswinning en besluiten waren geheim.<sup>88</sup> De financiële belangen waren dan ook enorm. De Nederlandse staat verdiende volgens de Algemene Rekenkamer in de periode 1960–2013 meer dan 265 miljard euro aan de gaswinning in Nederland.<sup>89</sup> Midden jaren tachtig was zelfs 10 procent van de totale inkomsten van de Staat afkomstig van aardgasbaten, volgens de Algemene Rekenkamer.<sup>90</sup> Het mechanisme binnen het gasgebouw was jarenlang om onderling zoveel mogelijk consensus te vinden. Bestuurders binnen het gasgebouw waar het CvB Maatschap Groningen en College van Gedelegeerde Commissarissen (CvG/RvC) GasTerra zitting in hebben, bestaan vaak uit dezelfde personen die elkaar goed kennen en regelmatig spreken. In een aantal gevallen is er ook sprake van verwevenheid tussen overheid en de gasector.<sup>91</sup>

*Rol toezichthouder.* SodM heeft via het toezicht een belangrijk rol in het borgen van het veiligheidsbelang. In de *Mijnbouwwet* is namelijk het voorzorgsprincipe opgenomen dat er enkel gas gewonnen mag worden indien dit geen risico voor mens en milieu met zich meebrengt.<sup>92</sup> SodM houdt toezicht op de naleving van de *Mijnbouwwet*. Daarnaast heeft SodM op grond van de *Mijnbouwwet* namens de Minister van Economische Zaken (EZ) de bevoegdheid om in te grijpen als de gasproductie

<sup>85</sup> Onderzoeksraad voor Veiligheid (2015). *Aardbevingsrisico's in Groningen: Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959–2014)*. Den Haag: OVV, pp. 28.

<sup>86</sup> Van Gastel, M., Van Maanen, G., Kuijken, W. (2014). *Onderzoek Toekomst Governance Gasgebouw* (bijlage bij Kamerstukken II 29 023, nr.176). Den Haag: ABD TOPConsult.

<sup>87</sup> Zie: Van Gastel et al. (2014) en Onderzoeksraad voor Veiligheid (2015).

<sup>88</sup> NOS (7 oktober 2019). Met sluiting GasTerra komt einde omstrede «gasgebouw» in zicht. NOS. <https://nos.nl/artikel/2305147-met-sluiting-gasterra-komt-einde-omstreden-gasgebouw-in-zicht>; Van Hofslot, G. (4 juli 2017). Mes in omstreden glas gebouw. *Dagblad van het Noorden*. <https://dvh.nl/groningen/Mes-in-omstreden-gasgebouw-22334056.html>

<sup>89</sup> Dit zijn de ontvangsten, niet gecorrigeerd voor inflatie. Zie: Algemene Rekenkamer (2014)

<sup>90</sup> Algemene Rekenkamer (6 oktober 2014). *Besteding van aardgasbaten: feiten, cijfers en scenario's* (p. 15). Den Haag., Een recent CBS-rapport stelt dat het maximum nooit meer dan 10 procent is geweest. CBS <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/17/aardgasbaten-op-laagst-niveau-in-ruim-40-jaar>

<sup>91</sup> Dick Benschop (President-Directeur Shell Nederland, lid CvG/RvC GasTerra, lid CBM Maatschap Groningen), Jan-Dirk Bokhoven (Bestuurder EBN, lid CvG/RvC GasTerra, lid CBM Maatschap Groningen), Mark Dierikx (DG Energie, Telecom en Mededinging (ETM), Min. EZ, lid CvG/RvC GasTerra, regeringsvertegenwoordiger CBM Maatschap Groningen), Joost van Roost (Directeur ExxonMobil Benelux, lid CvG/RvC GasTerra, lid CBM Maatschap).

<sup>92</sup> Volgens art. 45p van de *Mijnbouwwet* mag er pas gestart worden met gaswinning bij «combineerde activiteiten» onder bepaalde voorwaarden. Een gecombineerde activiteit is een activiteit die wordt uitgevoerd vanaf een mijnbouwwerk samen met één of meerdere andere mijnbouwwerken ten behoeve van aan het andere mijnbouwwerk gerelateerde doeleinden, waarbij de risico's voor de veiligheid van personen of de bescherming van het milieu op één of alle mijnbouwwerken aanzienlijk wordt beïnvloed.

niet veilig gebeurd. Deze bevoegdheid is gemandateerd aan de Inspecteur-Generaal der Mijnen,<sup>93</sup> behoudens «aangelegenheden die zich hiertegen verzetten».<sup>94</sup> Deze wet stelt bovendien dat de NAM een wettelijke verantwoording heeft om de veiligheid van Groningers te borgen. De mogelijkheden voor SodM om zorgen te uiten over de aardbevingen en de veiligheid van Groningers, is beperkt. De toezicht-houder uit sinds 2007 zorgen over de aardbevingen, onder meer in jaarverslagen.<sup>95</sup> SodM wilde al wel eerder onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek (laten) doen naar het effect van gaswinning in relatie tot de aardbevingen. Voor kennisontwikkeling over seismiciteit is de toezicht-houder echter aangewezen tot de NAM en de kennisinstellingen, TNO en KNMI. De OvV concludeerde in haar onderzoek in 2015 echter dat kennisinstellingen KNMI en TNO ten onrechte het beeld laten voortbe- staan dat het aardbevingsrisico voldoende bekend en beperkt in omvang is.<sup>96</sup> De NAM heeft zelf het meest complete beeld van de activiteiten in de ondergrond en het effect hiervan in het Groningenveld, maar maakt geen gebruik van deze kennis en verwijst naar KNMI en TNO. Daarnaast beheert SodM niet zelf het eigen budget en gaat de toezichthouder niet zelf over aantallen personeel, maar is (financieel) afhankelijk van het ministerie. SodM beschikt over een lage personeelscapaciteit en dit zorgt voor beperkte mogelijkheden om initiatief te nemen tot het starten van onderzoek. De Inspecteur-Generaal vroeg de Secretaris-Generaal van EZ, mede door de uitbreiding van taken in 2003 al langer om meer personeel, met amper resultaat. Dit blijkt onder meer uit het feit dat het aantal fte's tussen 2000 en 2006 is gedaald, terwijl er wel extra taken zijn bijgekomen, zoals het controleren van gasleidingen.<sup>97</sup> Een verzoek voor een onderzoek door TNO of KNMI kan SodM niet zelf doen en moet via het Ministerie van EZ.<sup>98</sup> Toen dit verzoek werd gedaan in 2009 kwam TNO met een rapport waarin ze voorzichtig stelde dat het niet uit te sluiten viel dat de wijzen van produceren in relatie stond tot de seismiciteit. SodM deelde deze bevindingen met de NAM en verzocht om een reactie. SodM moest vervolgens maar liefst 2,5 jaar wachten op een geactualiseerde gas Field Review (GFR) door de NAM. Toen deze gereed was in 2012, was dit onderzoek nog niet compleet.<sup>99</sup>

*Aardbeving in Huizinge: een keerpunt.* In de zomer van 2012 werd het dorp Huizinge (gemeente Loppersum) getroffen door een krachtige aardbeving van 3,6 op de schaal van Richter. De aardbeving zorgde voor schade en resulteerde in een groot gevoel van onveiligheid onder Groningers.<sup>100</sup> Dit is de reden waarom SodM zelf een onderzoek startte, ook al lag deze taak volgens samenwerkende partijen van het gasgebouw bij de kennisinstellingen, TNO en KNMI. In januari 2013 gaf SodM een heldere boodschap mee aan de Minister en de NAM: de gaskraan moest

<sup>93</sup> Besluit van de Minister van Economische Zaken van 7 december 2012, nr. WJZ / 12376584, houdende regels inzake de verlening van mandaat, volmacht en machtiging EZ 2012 (Besluit mandaat, volmacht en machtiging EZ 2012).

<sup>94</sup> Aangelegenheden waarvan de aard zich tegen verlening van mandaat, volmacht of machtiging verzet zijn (o.a.) beslissingen die belangrijke, politieke, bestuurlijke of maatschap- pelijke gevolgen kunnen hebben.

<sup>95</sup> Zie: <https://www.knmi.nl/kennis-en-datacentrum/uitleg/aardbevingen-door-gaswinning>.

<sup>96</sup> Zie: Onderzoeksraad voor de Veiligheid (2015)

<sup>97</sup> Dit blijkt uit de jaarverslagen van het Staatstoezicht op de Mijnen van 2000 (46 fte) en in 2006 (40 fte). In de Jaarverslagen van het Staatstoezicht op de Mijnen van 2007 (p. 53) en 2009 (p. 50) worden zorgen over personeels- en capaciteitstekorten geuit door het SodM.

<sup>98</sup> Oostdijk, A., Schoneveld, D., van den Berk, I. (26 maart 2014). *Evaluatie van TNO-AGE: Eindrapport* (49 818). Utrecht: Berenschot

<sup>99</sup> Zie: Onderzoeksraad voor de Veiligheid (2015).

<sup>100</sup> Commissie Meijer (2013). *Vertrouwen in een duurzame toekomst: Een stevig perspectief voor Noord-Oost Groningen*. WM Veenstra, Groningen.



zo snel en zo ver mogelijk dicht gedraaid worden.<sup>101</sup> Het onderzoek van SodM wees uit dat er een kans van zeven procent bestond dat in het daaropvolgende jaar 2013–2014 een aardbeving zou optreden met een kracht groter dan 3,9 op de schaal van Richter.<sup>102</sup> De veiligheid van de Groningers was volgens SodM in het geding. Dit onderzoek betekende een keerpunt in het kijken naar het effect van de aardbevingen door de gaswinning op de veiligheid van inwoners in Groningen. Het kritische onderzoeksrapport van SodM uit januari 2013, dat ten grondslag lag aan het advies tot snelle vermindering van de gaswinning, was naar inzicht van EZ, niet sterk genoeg om productiebeperking te rechtvaardigen.<sup>103</sup> Toen dit verschil van inzicht optrad stelde EZ geen woordvoerder meer ter beschikking voor SodM en huurde de toezichthouder een eigen woordvoerder in.<sup>104</sup> Uit de onderzoeken van de OvV en ABD blijkt dat de ambtelijke capaciteit bij EZ laag was en dat een expliciete visie, ook als het gaat om het publiek belang op de gaswinning, ontbrak.<sup>105</sup> Ook werd geconcludeerd dat *checks and balances* beperkt waren en periodieke verantwoording op basis van beleidsevaluaties van de *Mijnbouwwet* en EBN amper plaatsvonden.<sup>106</sup> Een gevolg van onevenwichtige borging van belangen door EZ en het gasgebouw, zo werd gesteld, is dat informatie over veiligheid werd achtergehouden en de ernst van de veiligheidssituatie was gebagatelliseerd.<sup>107</sup> De beslissing over de gasproductie werd een jaar uitgesteld om de resultaten van de nieuwe onderzoeken af te wachten. Het volume van gaswinning is in dat jaar zelfs opgeschaald, onder meer vanwege «aantrekkelijke commerciële mogelijkheden».<sup>108</sup> Uit vertrouwelijke notulen blijkt dat een topambtenaar van het Ministerie van EZ het openbaar maken van documenten, over de gaswinning en bestelde hoeveelheid gasvolume, actief heeft tegengewerkt in 2014.<sup>109</sup> Hierdoor werd relevante informatie over de besluitvorming na het onderzoek van SodM bewust achtergehouden. Bovengenoemde beperkingen in *checks and balances* en achterhouden van informatie zorgde ervoor dat er geen goede integrale afweging van belangen plaatsvonden in politieke besluitvorming over de gaswinning.

Minister Kamp erkende in 2015, in reactie op het rapport van de OvV, dat in het verleden de betrokken partijen het risico van aardbevingen lange tijd niet als veiligheidsprobleem hebben gezien.<sup>110</sup> SodM was één van de weinige partijen die deze zorgen over veiligheid naar aanleiding van de aardbevingen wel uitte, maar had hiertoe beperkte (organisatorische) middelen. Het eerder en direct kunnen informeren van het parlement over zorgen omtrent het veiligheidsprobleem en zorgen over de aardbevingen, in plaats van enkel via jaarverslagen, had bijvoorbeeld kunnen helpen in een betere afweging van belangen in besluitvorming omtrent de

<sup>101</sup> Staatstoezicht op de Mijnen (2013). *Aardbevingen in de provincie Groningen* (13010015); NOS (15 augustus 2017). Vijf jaar na de aardbeving die Groningen wakker schudde. NOS. <https://nos.nl/artikel/2188397-vijf-jaar-na-de-aardbeving-die-groningen-wakker-schudde>.

<sup>102</sup> Muntendam-Bos, A. G., de Waal, J. A. (2013) *Reassessment of the probability of higher magnitude earthquakes in the Groningen gas field*. Den Haag: Staatstoezicht op de Mijnen.

<sup>103</sup> Zie: Onderzoeksraad voor de Veiligheid (2015).

<sup>104</sup> Tot eind 2012 beschikt SodM niet over een eigen woordvoerder of communicatiemedewerker. Woordvoering werd gedaan door het Ministerie van Economische Zaken.

<sup>105</sup> Zie: Onderzoeksraad voor de Veiligheid (2015).

<sup>106</sup> De laatste evaluatie van de Mijnbouwwet stamt uit 2007/2008 en een evaluatie van EBN heeft zelfs niet meer plaatsgevonden sinds 2004.

<sup>107</sup> Zie: Algemene Rekenkamer (2014).

<sup>108</sup> Het Parool (16 januari 2014). NAM haalt recordhoeveelheid gas uit Gronings bodem. *Het Parool*. [parool.nl/nieuws/nam-haalt-recordhoeveelheid-gas-uit-groningse-bodem~b6cef22a/](http://parool.nl/nieuws/nam-haalt-recordhoeveelheid-gas-uit-groningse-bodem~b6cef22a/)

<sup>109</sup> NRC (28 mei 2022). Ministerie van Economische Zaken frustreerde actief het openbaar maken van documenten over Groningse gaswinning. *NRC*. <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/05/28/ministerie-van-economische-zaken-frustreerde-actief-het-openbaar-maken-van-documenten-over-groningse-gaswinning-a4129492>

<sup>110</sup> Kamerstukken II 33 529, nr. 123.

gaswinning. SodM legde in januari 2013 met eigen onderzoek een verband tussen de gaswinning en het aardbevingsgevaar in Groningen en vestigde de aandacht op het veiligheidsprobleem. Echter, in een memorie van toelichting wijziging van de Mijnbouwwet is opgenomen dat SodM nieuw «fundamenteel» wetenschappelijk onderzoek dient uit te besteden aan kennisinstellingen als TNO of het KNMI, wat nog steeds beperkingen legt op het onafhankelijk kunnen uitvoeren van onderzoek.<sup>111</sup>

#### 2.4.3 Meer dan incidenten

Misstanden zoals hierboven beschreven, worden vaak gepresenteerd alsof het losstaande incidenten zouden zijn. Maar, de voorbeelden laten zien dat er structurele problemen zijn met de borging van onafhankelijkheid van toezicht die leiden tot misstanden. Daarom is het noodzakelijk om de onafhankelijkheid van rijksinspecties goed te regelen binnen een afdwingbaar wettelijk kader. De voorliggende initiatiefnota doet een aantal concrete voorstellen om de onafhankelijkheid van het toezicht door rijksinspecties structureel te versterken en te borgen in wetgeving, waardoor misstanden zoals hierboven beschreven in de toekomst voorkomen kunnen worden.

### 3. Naar een versterking van onafhankelijk toezicht door rijksinspecties

In deze paragraaf formuleert de indiener voorstellen die erop gericht zijn om de onafhankelijkheid van toezichthouders beter te borgen via een *Wet op de rijksinspecties*.<sup>112</sup> De beslispunten zijn opgesteld op basis van drie verschillende typen bronnen:

1. De *Aanwijzingen inzake de rijksinspecties* en relatiestatuten die een uitwerking vormen van deze Aanwijzingen.
2. Bevindingen vanuit de praktijk van toezicht, mede te herkennen in problemen en misstanden die naar voren komen in recente voorbeelden.
3. Recente voorstellen die zijn gedaan ter versterking van onafhankelijk toezicht.

#### 3.1 Recente voorstellen

De oproep tot onafhankelijk toezicht is niet nieuw. In het WRR-rapport *Toeziën op publieke belangen* neemt de borging van onafhankelijkheid van rijksinspecties en marktautoriteiten al een belangrijke plaats in.<sup>113</sup> Een prominente pleitbezorger voor onafhankelijk toezicht is prof. mr. Pieter van Vollenhoven, oud-voorzitter van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV). Zijn ervaringen bij de OvV en zijn waarneming van de toezichtspraktijk waren voor hem aanleiding een discussie te entameren over een *Kritische waakhond voor de veiligheid*.<sup>114</sup>

Naar aanleiding van het debat over de aanpassing van rapporten van de Inspectie JenV werd er in maart 2020 een motie aangenomen van de leden Van Nispen en Groothuizen, met het verzoek aan de regering de Kamer «te informeren hoe uitvoering zal worden gegeven aan voorstellen om de inspectie beter te positioneren en de onafhankelijkheid te

<sup>111</sup> Kamerstukken II 34 348, nr. 3

<sup>112</sup> Zie: Zijlstra (2020).

<sup>113</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2013). *Toeziën op publieke belangen: Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*. Den Haag: WRR.

<sup>114</sup> Pieter van Vollenhoven (2019). *Een Kritische waakhond voor de veiligheid & Een kritische waakhond voor de veiligheid: Reacties op een brief*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.



waarborgen».<sup>115</sup> Deze voorstellen gingen onder meer over het sturen van rapporten, het beschikken over eigen communicatie en de inspectie op afstand plaatsen (zowel fysiek, organisatorisch en financieel).

In het voorjaar 2020 startte een evaluatieonderzoek van Andersson Elffers Felix (AEF) naar de *Aanwijzingen inzake de rijksinspecties*. Naar aanleiding van de start van dit onderzoek deed de Inspectieraad, op 11 mei 2020, een voorstel aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken om de onafhankelijke taakuitvoering door inspecties een wettelijke basis te geven.<sup>116</sup> Een aparte *Wet op de rijksinspecties* biedt volgens de Inspectieraad betere garanties tegen (verdenkingen) van ongeoorloofde inmenging in het werk van inspecties.<sup>117</sup> De Inspectieraad pleitte in de brief daarnaast voor budgetverantwoordelijkheid bij de Inspecteurs-Generaal, met bijbehorende autonomie in bestedingen. De Inspectieraad pleitte ook voor een nieuw «governance model» dat de relatie regelt tussen de inspectie en de rest van het ministerie. Maar hoe een governance model eruit zou moeten zien, is door de Inspectieraad nog steeds niet ingevuld.

Terwijl de evaluatie van AEF liep, publiceerde de Raad van State op 15 juni 2020 een ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid. De Raad van State adviseerde de regering om terughoudendheid te betrachten bij het toekennen van bevoegdheden aan onafhankelijke instellingen buiten de ministeriële verantwoording. In dat kader adviseerde de Raad de regering om beleid te ontwikkelen «om de publieke verantwoording van onafhankelijke toezichthouders («regulators») beter te waarborgen.»<sup>118</sup> In juni 2020 verscheen ook een advies van prof. dr. Sjoerd Zijlstra, in opdracht van de Inspectieraad, «naar knelpunten in de juridisch-organisatorische positionering van het rijkstoezicht en de wijze waarop wetgeving deze knelpunten kan oplossen».<sup>119</sup> Zijlstra concludeerde dat, wanneer politiek en bestuur van oordeel zijn dat de onafhankelijkheid van rijksinspecties wettelijk geregeld zou moeten worden, deze wet het beste het karakter kan hebben van een facultatieve standaardregeling – gegeven de pluriformiteit van het toezicht in Nederland.

Op 30 november 2020 publiceerde onderzoeksbureau Andersson Elffers Felix (AEF) een evaluatie van de *Aanwijzingen inzake de rijksinspecties*, uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.<sup>120</sup> Uit deze evaluatie bleek dat in de toezichtspraktijk onafhankelijke oordeelsvorming door rijksinspecties allesbehalve vanzelfsprekend is. AEF benoemde een spanningsveld tussen inspectie en departement waarbij beleidsambtenaren proberen te voorkomen dat hun Minister in politiek lastig vaarwater komt. Hierdoor wordt soms druk uitgeoefend op rijksinspecties, die vervolgens hun onafhankelijkheid moeten bevechten. Keuze voor een *Wet op de rijksinspecties* is volgens AEF een politieke afweging.<sup>121</sup>

Kort na publicatie van de AEF-evaluatie stuurde de Inspectieraad, op 10 december 2020, een tweede brief aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken. In deze brief pleitte de Inspectieraad wederom voor een *Wet*

<sup>115</sup> Kamerstukken II 2019/20 28 844, nr. 207.

<sup>116</sup> Inspectieraad (11 mei 2020). *Brief aan BZK als input voor de evaluatie aanwijzingen inzake rijksinspecties*. Kenmerk ILT-2020/68222. Bijlage bij Kamerbrief voortgang evaluatie Aanwijzingen inzake de rijksinspecties, 2 juli 2020 (Kamerstukken II 2019/20, 31 490, nr. 282).

<sup>117</sup> Zie: Andersson Elffers Felix (2020).

<sup>118</sup> Bijlage Kamerstukken II 2019/20, 35 300, nr. 78; p. 48–49.

<sup>119</sup> Zie Zijlstra (2020).

<sup>120</sup> Zie: Andersson Elffers Felix (2020).

<sup>121</sup> Zie: Andersson Elffers Felix (2020).

op de rijksinspecties, als de noodzakelijke en juridisch vereiste wettelijke basis voor toezicht door rijksinspecties.<sup>122</sup> De Inspectieraad volgde de eerdergenoemde notitie van Zijlstra en stelde voor om enkele bestaande *Aanwijzingen van de Minister-President* wettelijk vast te leggen. Dit betreft de wettelijke verankering van bestaande transparantieregels inzake de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister en, daarnaast, beleidsregels over de bevoegdheden van rijksinspecties.

Op 15 januari 2021 viel het kabinet Rutte-III op de politieke gevolgen van het toeslagenschandaal. Tegen de achtergrond van het rapport *Ongekend onrecht* van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvang-toeslag (Commissie Van Dam)<sup>123</sup> en het eindrapport *Tussen balie en beleid* van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties<sup>124</sup> kwam de onafhankelijkheid van toezicht weer hoog op de politieke agenda.<sup>125</sup> Dit mondde uit in de motie Kuik op 30 april 2021.<sup>126</sup> Op 17 mei 2021 deed prof. mr. Pieter van Vollenhoven samen met prof. dr. Ph. Eijlander voorstellen voor wettelijke beginselen voor onafhankelijk toezicht. Deze voorstellen betroffen, onder meer, de borging van onafhankelijkheid in de taakstelling, benoeming van bestuursleden, toezichtprocedures en budget van toezichthouders.<sup>127</sup> Zij stelden voor om deze beginselen te verankeren in een *Kaderwet toezicht* en deze wet van toepassing te verklaren op bestaande en nieuw te vormen toezichthouders.

Op 10 mei 2022 werden, tijdens het tweeminutendebat *Ministeriële regeling IBTD*, moties ingediend om de onafhankelijkheid van de IBTD te versterken. Zo verzocht het lid van der Lee (GroenLinks) de regering een formeel onafhankelijke positie van de IBTD wettelijk te verankeren en de IBTD de mogelijkheid te geven om naar aanleiding van individuele meldingen een onderzoek te starten.<sup>128</sup> Het lid Eerdmans (JA21) verzocht de regering de domeinen toeslagen en douane, net zoals het domein belastingen, een formeel wettelijke basis te geven die ontheffing van de geldende geheimhoudingsplicht door de Minister mogelijk zou maken.<sup>129</sup> In de tweede motie ingediend door het lid Eerdmans werd de regering verzocht een Inspecteur-generaal vrij te stellen van de benodigde toestemming van een Minister of Staatsecretaris om een uitnodiging van een Kamercommissie te accepteren.<sup>130</sup> Een vijfde motie van het lid Omtzigt verzocht het presidium om het Reglement van Orde aan te passen, zodat een gekwalificeerde minderheid van 50 leden een Inspecteur-generaal kan uitnodigen en horen.<sup>131</sup> Deze moties werden met algemene stemmen aangenomen en bieden belangrijke aanknopingspunten voor de beslispunten in de volgende paragraaf.

#### **4 Voorstellen voor de borging van onafhankelijk toezicht: beslispunten**

De hierboven beschreven voorstellen vormen – tezamen met bestaande regelingen en lessen uit de praktijk – de achtergrond waartegen deze initiatiefnota een aantal beslispunten formuleert ten behoeve van een *Wet op de rijksinspecties* en aanvullende regelingen. Uitgangspunt is dat de

<sup>122</sup> Zie: Inspectieraad (10 december 2020).

<sup>123</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35 510, nr. 2.

<sup>124</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 387, nr. 2.

<sup>125</sup> Omtzigt, P. (2021). *Een Nieuw Sociaal Contract*, Amsterdam: Prometheus

<sup>126</sup> Kamerstukken II 2020/21 28 362, nr. 47.

<sup>127</sup> Van Vollenhoven, P., Eijlander, Ph. (17 mei 2021). *Notitie onafhankelijk toezicht*. Den Haag: The Hague Centre for Strategic Studies.

<sup>128</sup> Kamerstukken II 2021/22 31 066 nr. 1013; Kamerstukken II 2021/22 31 066 nr. 1018

<sup>129</sup> Kamerstukken II 2021/22 31 066 nr. 1010

<sup>130</sup> Kamerstukken II 2021/22 31 066 nr. 1009

<sup>131</sup> Kamerstukken II 2021/22 31 066 nr.1011

regering haast moet maken met het regelen van de formele onafhankelijkheid van rijksinspecties.<sup>132</sup>

Ter versterking van de onafhankelijkheid van rijksinspecties is het essentieel om deze onafhankelijkheid een wettelijke grondslag te geven.<sup>133</sup> Rijksinspecties zijn meestal georganiseerd als dienstonderdeel van het ministerie. Het vastleggen van de verhouding tussen ministeries en rijksinspecties in een ministeriële regeling maakt rijksinspecties kwetsbaar, zowel in beeldvorming als in de toezichtpraktijk.<sup>134</sup> Het wettelijk regelen van de formele onafhankelijkheid van rijksinspecties vermindert deze kwetsbaarheid. Een *Wet op de rijksinspecties* vormt een krachtige juridische basis voor een rechtens afdwingbare onafhankelijkheid – en daarmee van hun bevindingen, oordelen, publicaties en interventies.<sup>135</sup>

Een *Wet op de rijksinspecties* kan op verschillende manieren worden vormgegeven, onder andere door een facultatieve standaardregeling die recht doet aan de huidige diversiteit van taken en bevoegdheden van rijksinspecties.<sup>136</sup> Daarbij is het belangrijk te heroverwegen welke diensten met wettelijke bevoegdheden om toezicht te houden (zoals de RDW) ook onder *Wet op de rijksinspecties* zouden moeten vallen (teneinde hun onafhankelijkheid te borgen).

De voorstellen zijn als beslispunten ondergebracht in zes samenhangende thema's:

1. Bevoegdheden van de Minister
2. Onafhankelijkheid van leiding
3. Financiële onafhankelijkheid van de toezichthouder
4. Voorkomen van oneigenlijke beïnvloeding
5. Politiek-maatschappelijke informatievoorziening
6. Het voorkomen van conflicterende belangen

#### 4.1 Inperking bevoegdheden van bewindspersonen ten aanzien van rijksinspecties

*Beslispunt 1. De regering beperkt de bevoegdheden van bewindspersonen ten aanzien van rijksinspecties. Meer in het bijzonder wordt opgenomen in de Wet op de rijksinspecties dat:*

- 1a. De aanwijzingsbevoegdheid van de Minister wordt beperkt. Thans heeft de Minister de bevoegdheid om rijksinspecties op te dragen wet- en regelgeving niet te handhaven. Deze bevoegdheid wordt beperkt: rijksinspecties kunnen geen aanwijzing meer krijgen om wet- en regelgeving *niet* te handhaven.
- 1b. De goedkeuringsbevoegdheid van de Minister voor het werkprogramma van rijksinspecties wordt beperkt. De Minister mag zijn goedkeuring slechts onthouden indien het werkprogramma op ondeugdelijke wijze tot stand is gekomen. Eventuele opmerkingen van het ministerie over werkprogramma en

<sup>132</sup> Al richten de aanbevelingen zich specifiek op rijksinspecties, dit laat onverlet dat zij een bredere reikwijdte kunnen hebben. Het is aan de Kamer en regering vast te stellen op welke wijze de aanbevelingen ter bevordering van onafhankelijk toezicht worden verankerd in wet- en regelgeving.

<sup>133</sup> Een aantal van de aanbevelingen kan direct worden verankerd in wet- en regelgeving. Aanbeveling 9 vergt bovendien aanpassingen in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

<sup>134</sup> Zie: van Vollenhoven & Eijlander (17 mei 2021).

<sup>135</sup> In het coalitieakkoord van Rutte-IV geeft het kabinet aan «een voorstel uit [te] werken voor een Wet op de rijksinspecties». Zie: *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst: Coalitieakkoord 2021–2025 VVD, D66, CDA en ChristenUnie*.

<sup>136</sup> Zie: Zijlstra (2020).

jaarverslag van de rijksinspectie openbaar worden gemaakt op het moment van publicatie.

*Toelichting.* De verhouding tussen het ministerie en rijksinspecties wordt thans geregeld in een ministeriële regeling.<sup>137</sup> Hierin zijn *aanwijzings-* en *goedkeuringsbevoegdheden* van bewindspersonen gedefinieerd ten aanzien van rijksinspecties. De praktijk leert dat twee specifieke bevoegdheden onafhankelijk functioneren van rijksinspecties nog in de weg staan.<sup>138</sup>

De eerste ministeriële bevoegdheid die het onafhankelijke functioneren van rijksinspecties in de weg staat betreft de generieke aanwijzingsbevoegdheid van de Minister. Aanwijzing 14 stelt dat de verantwoordelijke Minister geen aanwijzingen kan geven aan een inspectie die betrekking hebben op *specifieke* onderzoeken of bevindingen, oordelen en adviezen van de rijksinspectie. Maar, de Minister kan thans nog steeds bepalen dat bepaalde wet- of regelgeving voor een periode *niet* wordt gehandhaafd.<sup>139</sup> Dit is onwenselijk omdat een dergelijke ministeriële aanwijzing ingrijpt op de wettelijke taak van een rijksinspectie als onafhankelijk toezichthouder.<sup>140</sup>

De tweede ministeriële bevoegdheid die het onafhankelijke functioneren van rijksinspecties in de weg staat betreft de goedkeuringsbevoegdheid van de Minister (Aanwijzing 10). Dat een Rijksinspectie de goedkeuring zou behoeven van de Minister voor haar werkprogramma is onwenselijk. In de ministeriële regeling van de recent opgerichte IBTD is dan ook de goedkeuringsbevoegdheid van de IBTD op dezelfde wijze beperkt als in beslispunt (1b) wordt voorgesteld voor alle rijksinspecties: als het ministerie volgens een bedenkingenprocedure heeft vastgesteld dat het werkprogramma op ondeugdelijke wijze tot stand is gekomen. Toegevoegd is bovendien de vereiste om, ter bevordering van transparantie, opmerkingen van het ministerie over het werkprogramma openbaar te maken op moment van publicatie.

#### 4.2 Versterking onafhankelijkheid leiding van rijksinspecties

*Beslispunt 2.* In de Wet op de rijksinspecties wordt vastgelegd dat de leiding van rijksinspecties wordt vormgegeven als een collegiale bestuursvorm met de Inspecteur-Generaal als voorzitter en vertegenwoordiger. Leden van het bestuur maken geen deel uit van de ministeriële staf/ bestuursraad.

*Beslispunt 3.* Er worden waarborgen omtrent benoeming en aanstelling van de leiding van Rijksinspecties vastgelegd.<sup>141</sup> Meer in het bijzonder wordt opgenomen in de Wet op de rijksinspecties:  
3a. Criteria voor (en waarborgen bij) benoeming, herbenoeming, schorsing en ontslag van de leiding van rijksinspecties, en deze

<sup>137</sup> Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 30 september 2015, nr. 3151041, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties. *Staatscourant* 2015, 33574. In werking getreden op 1 januari 2016.

<sup>138</sup> Invoering van deze twee aanbevelingen kan gepaard gaan met een herijking van de verhouding tussen ministerie en inspectie, bijvoorbeeld door attributie van eigenstandige bevoegdheden aan de Inspecteur-Generaal.

<sup>139</sup> Deze aanwijzing mag uitsluitend schriftelijk worden gegeven. Een algemene aanwijzing, voor herhaalde toepassing vatbaar, wordt gepubliceerd in de *Staatscourant*. Een bijzondere aanwijzing, gericht op een specifiek geval, dient door de Minister naar de Staten-Generaal te worden gezonden.

<sup>140</sup> Dit laat onverlet dat de Minister altijd een verzoek tot toezicht kan indienen met bijbehorende financiering, dit ter beoordeling van de rijksinspectie.

<sup>141</sup> In praktische zin zou dit beslispunt kunnen gelden vanaf salarisschaal 16.

- criteria te baseren op het versterken van onafhankelijkheid.<sup>142</sup> Uitzonderingen hierop worden bij wet benoemd.
- 3b. Dat bij de benoeming van de leiding van rijksinspecties beleid van toepassing wordt verklaard ten aanzien van het voorkomen van draaideurconstructies.<sup>143</sup>
- 3c. Dat aanstelling van de leiding van rijksinspecties plaatsvindt via open werving en op basis van een onafhankelijk opgesteld functieprofiel.

*Beslispunt 4.* In de Wet op de rijksinspecties wordt opgenomen dat de beoordeling van het handelen en functioneren van rijksinspecties buiten het ministerie wordt geplaatst en dat de verantwoordelijkheid hiervoor wordt belegd bij een onafhankelijke commissie. Deze commissie houdt toezicht op de kwaliteit en onafhankelijkheid van toezicht vanuit algemene beginselen van goed toezicht.

*Toelichting.* Beslispunt (2) heeft tot doel de bestuurlijke tegenkracht van rijksinspecties te versterken en de leiding ervan minder persoonsafhankelijk te maken. Uitsluiten van deelname door de Inspecteur-Generaal aan de bestuursraad van het ministerie is inmiddels een gangbare praktijk bij enkele rijksinspecties.

Er kan (een schijn van) belangenverstremming ontstaan door draaideurconstructies van leiding en management, met als gevolg een inkapseling van belangen en druk op «rolvastheid».<sup>144</sup> Gegeven de relatief gesloten netwerken in het openbaar bestuur en sectoren, waarbij sleutelpersonen elkaar regelmatig tegenkomen, bestaat voortdurend het risico dat een netwerkbelang gediend wordt in plaats van het publieke belang.<sup>145</sup> Dit staat haaks op de kernwaarden van de democratie zoals openheid, transparantie en toegankelijkheid. Transparantie in de benoemingsprocedure van de leiding en management van toezichthouders is een belangrijke stap om onafhankelijkheid van deze netwerken te borgen.

Toezichthouders hebben de beschikking over specifieke expertise op hun werkterrein. Dergelijke expertise is op ministeries vaak beperkt aanwezig, waardoor toezichthouders en ministeries wederzijds van elkaar afhankelijk worden. Vanuit deze wederzijdse afhankelijkheid ontstaat een prikkel om functionarissen tussen toezichthouder en ministerie uit te wisselen. Beslispunten (3a), (3b) en (3c) hebben tot doel preventief deze prikkel te verminderen. Belangrijk is dat er hier krachtens wet uitzonderingen kunnen worden gemaakt, waarbij kan worden gedacht aan de Inspecteur-Generaal van de Krijgsmacht, die vanuit de specifieke taakvervulling dichter bij het Ministerie kan staan. Beslispunt (4) legt de verantwoordelijkheid om toezichthouders te beoordelen bij de onafhankelijke commissie die toezicht houdt op de kwaliteit en onafhankelijkheid van toezicht. Deze verantwoordelijkheid kan ook worden belegd bij een bestaand orgaan, zoals bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer als Hoger College van Staat.

<sup>142</sup> Zie: Zijlstra (2020).

<sup>143</sup> Zie ook aanbeveling 6 uit initiatiefnota Dassen/Omtzigt over wettelijke maatregelen om de integriteit bij bewindspersonen en de ambtelijke top te bevorderen (Kamerstukken II 2021/22 36 101, nr. 2). Ook kan het functioneren van de Algemene Bestuursdienst (ABD) hierin worden betrokken.

<sup>144</sup> Havinga, T., Verbruggen, P. W. J., & Waele, H. D. (2015). Inleiding. Toezicht tegen het licht.

<sup>145</sup> Slingerland, W. (2019) *Network corruption: When social capital becomes corrupted*. Den Haag: Eleven International Publishing.

#### 4.3 Vestigen budgetrecht rijksinspecties

*Beslispunt 5. De regering vestigt een budgetrecht voor rijksinspecties. Meer in het bijzonder wordt opgenomen in de Wet op de rijksinspecties dat:*

- 5a. Rijksinspecties een eigen budget uitgekeerd krijgen in de vorm van een lumpsumbedrag. De besteding van dit budget wordt vastgelegd in een separaat begrotingshoofdstuk van het betreffende ministerie.
- 5b. De Minister geen bemoeienis heeft met het budget of de uitgaven van rijksinspecties (met uitsluiting van verdenking van wanbeheer) nadat de Tweede en Eerste Kamer het budget hebben goedgekeurd (op grond van een vijfjarig werkprogramma en jaarplannen).

*Toelichting.* Momenteel kan vanuit een ministerie druk worden gelegd op oordeels- of besluitvorming binnen rijksinspecties, omdat rijksinspecties volledig financieel afhankelijk zijn van ministeries. Middels het vestigen van een eigen budgetrecht kan budgettaire onafhankelijkheid van toezichthouders verzekerd worden. Onder dit budgetrecht blijft de ministeriële verantwoording en parlementaire controle in stand.<sup>146</sup> Daardoor laat vestiging van het budgetrecht van rijksinspecties onverlet dat Minister en Kamer met de rijksinspectie in overleg treden over de hooflijnen, prioriteiten en koers van de inspectie.

Door toezichthouders financiële afhankelijkheid van het ministerie te geven wordt de kans verkleind dat politieke druk wordt uitgeoefend door financiële middelen te minderen of enkel te geven onder bepaalde voorwaarden. Daarnaast krijgt de Tweede Kamer middels dit budgetrecht meer inzicht in de financiële ruimte van de Inspecties en kan zo beter inspelen op capaciteitswensen en risicoprofielen.<sup>147</sup>

Het vestigen van budgetrecht zorgt enerzijds voor een grotere onafhankelijkheid van een toezichthouder ten opzichte van het ministerie, en anderzijds voor extra controle op de toezichthouder vanuit de Kamer. Budgettaire onafhankelijkheid wordt verder versterkt door inspecteurs-generaal budgetverantwoordelijke te maken en inspecties ruime bestedingsvrijheid van een lumpsum bedrag te geven.<sup>148</sup> Dit vereist echter wel «lichte aansprakelijkheid» van toezichthouders, die normaliter nooit direct aansprakelijk zijn. Ook verkleint dit de kans dat er gekoppelde geldstromen plaatsvinden tussen de onderzoekende toezichthouder en de belanghebbende opdrachtgever of -nemer.<sup>149</sup> Op deze manier kan de toezichthouder zijn eigen prioriteiten stellen bij het uitoefenen van bevoegdheden.

De goedkeuring van het budget vanuit het parlement zorgt voor meer transparantie en directe parlementaire verantwoording die een rolvaste taakopvatting van zowel politiek, beleid en toezicht vereisen. Ook vereist dit transparante informatievoorziening over uitvoering toezicht door de toezichthouder naar departement en politiek.

<sup>146</sup> Zie: Zijlstra (2020).

<sup>147</sup> Zie: Zijlstra (2020).

<sup>148</sup> Zie: Inspectieraad (11 mei 2020), pp. 1–6.

<sup>149</sup> Knaap, P., Bokhorst, M., & Kleistra, Y. (2020). Onafhankelijk onderzoek in positie, oordeelsvorming en beeldvorming. *Bestuurskunde* 29(4), 3–11.



#### 4.4 Voorkomen van oneigenlijke beïnvloeding onderzoeken

*Beslispunt 6. De regering borgt dat rijksinspecties onderzoek uitvoeren op basis van onafhankelijke onderzoekstandaarden. Meer in het bijzonder wordt opgenomen in de Wet op de rijksinspecties dat:*

- 6a. Rijksinspecties altijd op eigen initiatief een onderzoek kunnen starten en altijd zelf een onderzoeksbureau kunnen inschakelen zonder tussenkomst van een bewindspersoon.
- 6b. Rijksinspecties zonder bemoeienis zelfstandig de onderzoeksvraag kunnen vaststellen en een onderzoeksteam kunnen samenstellen.
- 6c. Rijksinspecties onbeperkt en onbelemmerd toegang hebben tot welke bronnen van informatie dan ook die nodig zijn voor het onderzoek. Bij geheimhoudingsplicht wordt ontheffing hiervan verleend door de desbetreffende bewindspersoon.
- 6d. Rijksinspecties als enige zeggenschap hebben over de uiteindelijke conclusies, aanbevelingen en publicatiedatum van onderzoeksresultaten.

*Beslispunt 7. De regering borgt dat rijksinspecties, op basis van onafhankelijk onderzoek, de Minister en Kamer onafhankelijk adviseren. Meer in het bijzonder wordt opgenomen in de Wet op de rijksinspecties dat:*

- 7a. Rijksinspecties gevraagd en ongevraagd advies kunnen uitbrengen op basis van de onderzoeksresultaten en dit advies openbaar maken.
- 7b. Rijksinspecties de resultaten van hoor- en wederhoorprocedures van hun rapporten (inclusief eventuele opmerkingen van het ministerie) openbaar maken.
- 7c. Het ministerie vier weken de tijd heeft om een beleidsreactie te formuleren op het onderzoeksrapport van de rijksinspectie.
- 7d. Rijksinspecties hun onderzoeken onverkort en rechtstreeks doorsturen aan de beide Kamers.

*Toelichting.* Om onafhankelijk toezicht te versterken moeten rijksinspecties onafhankelijk onderzoek kunnen uitoefenen. Regelmatig wordt er door ministeries (informeel of formeel) druk uitgeoefend op onderzoeken van rijksinspecties. Toezichthouders moeten daarom zelf een onderzoeksteam kunnen samenstellen en als enige zeggenschap hebben over de uiteindelijke conclusies, aanbevelingen en de publicatiedatum.<sup>150</sup> Om een onafhankelijk onderzoek te kunnen uitvoeren moeten rijksinspecties onbelemmerd toegang hebben tot relevante informatie.<sup>151</sup> Daarnaast worden kritische rapporten van rijksinspecties regelmatig beschouwd als onwelkom voor bestuurlijk Den Haag, waardoor zij aan de kant geschoven worden of er pogingen tot oneigenlijke beïnvloeding worden gedaan. Dit vergt een onafhankelijke houding van toezichthouders jegens de wetgever om de feiten en conclusies helder op tafel te leggen – ook als dat «even niet uitkomt». Met dit beslispunt wordt de onafhankelijke institutionele positie van de rijksinspectie gewaarborgd. Beslispunt (7b) is conform de wetgeving van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Beslispunt (7b) (7c) biedt de Minister de mogelijkheid tot het formuleren van bedenkingen bij het rapport. Deze bedenkingen zijn evenwel openbaar.

<sup>150</sup> Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2018). *Onafhankelijk Onderzoek in het Publiek Belang*. Den Haag:

<sup>151</sup> Zie: van Erp & Winter (2020).



In de dagelijkse praktijk bevinden veel rijksinspecties zich in complexe maatschappelijke en politieke contexten, waarin een toenemende politisering van toezicht impact heeft op het uitvoeren van toezicht. Regelmatig wordt er ook door ondertoezichtstaanden druk uitgeoefend op onderzoeken van rijksinspecties, omdat dergelijk onderzoek bijvoorbeeld een interventie in bestaande verhoudingen betekent.<sup>152</sup> Beslispunt (6) tracht waarborgen in te bouwen ten aanzien van onafhankelijkheid ten opzichte van ondertoezichtstaande sectoren.

#### 4.5 Verstevigen van politiek-maatschappelijke informatiefunctie

*Beslispunt 8.* De Tweede Kamer borgt in haar Reglement van Orde, dat een gekwalificeerde minderheid (van minimaal 50 leden) van de Tweede Kamer een Inspecteur-Generaal of inspecteurs kan uitnodigen, bijvoorbeeld voor een technische briefing of een hoorzitting, dan wel een aanvraag kan indienen voor een onderzoek.<sup>153</sup> Dit verzoek wordt middels een brief via de voorzitter naar de rijksinspectie gestuurd en de desbetreffende Minister wordt hierover geïnformeerd.

*Beslispunt 9.* In de Wet op de rijksinspecties wordt de garantie opgenomen dat inspecteurs-generaal of inspecteurs op eigen verzoek, of op verzoek van de Kamer—zonder toestemming van bewindspersonen—de Kamer kunnen informeren.

*Beslispunt 10.* De regering verstevigt de politiek-maatschappelijke positie en informatiefunctie van rijksinspecties. Meer in het bijzonder wordt opgenomen in de Wet op de rijksinspecties dat, naast onderzoeksrapporten ook:

- 10a. Werkprogramma's, jaarverslagen en andere publicaties onverkort en onverwijld worden doorgestuurd aan de betreffende bewindslieden en de beide Kamers. Er geldt hier een uitzondering voor staatsgeheimen.
- 10c. Rijksinspecties beschikken over een eigen communicatie en woordvoering.

*Toelichting.* Rijksinspecties hebben een belangrijke reflectieve functie richting beleidsmakers en wetgevers, aangezien zij de uitwerking van beleid, wet- en regelgeving in de praktijk zien.<sup>154</sup> In de praktijk ziet de indiener vaak dat het parlement niet of veel te laat op de hoogte wordt gesteld van ontwikkelingen in het veld die worden geconstateerd door toezichthouders. Het is voor het parlement, met haar wetgevende taak, essentieel om tijdig op de hoogte te zijn van deze ontwikkelingen en signalen. Dit vloeit voort uit Artikel 68 van de Grondwet.

Naar aanleiding van het toeslagenschandaal vroeg de toenmalige voorzitter van de Tweede Kamer aan de Venetië Commissie om onderzoek te verrichten naar het functioneren van de Nederlandse rechtsstaat. Uit het rapport volgen meerdere aanbevelingen om het functioneren van de rechtsstaat te verbeteren. In lijn met het rapport van de Venetië Commissie zou een gekwalificeerde minderheid van de Kamer, in plaats van een gewone meerderheid, reeds voldoende moeten zijn om een aanvraag te doen om een inspecteur te horen en bevragen—en daarnaast tevens een onafhankelijk onderzoek aan te vragen. In de praktijk worden onderzoeken en hoorzittingen regelmatig tegengehouden door een

<sup>152</sup> Zie: Onderzoeksraad voor Veiligheid (2018).

<sup>153</sup> Deze aanbeveling is in lijn met het advies van de Venetië commissie en vergt een aanpassing van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

<sup>154</sup> Zie: Inspectieraad (10 december 2020).

meerderheid van de kamer, wat de controlefunctie van het parlement belemmerd.

#### 4.6 Verminderen van conflicterende belangen ministeries en Rijksinspecties

*Beslispunt 11. De regering vermindert conflicterende belangen tussen de rijksinspecties en sectoren door hieraan specifiek aandacht te besteden in het werkprogramma. Meer in het bijzonder wordt opgenomen in de Wet op de rijksinspecties dat:*

- 11a. Rijksinspecties een vijfjarig werkprogramma opstellen en jaarlijkse jaarplannen waarin niet alleen ontwikkelingen, doelstellingen worden beschreven. In het werkprogramma wordt een algemene risicoanalyse opgenomen waar de grootste risico's in de desbetreffende sector worden beschreven.
- Rijksinspecties expliciet aandacht schenken aan de financiële belangen van de Staat in de desbetreffende sector.
  - Rijksinspecties een toelichting geven waarom ervoor wordt gekozen op bepaalde risico's wel toezicht in te richten en waarom andere risico's minder aandacht krijgen.
  - Rijksinspecties een afwegingskader opnemen in het vijfjarig werkprogramma op de afwikkeling van faillissementen waarin het publieke belang zal moeten prevaleren boven financieel-economische belangen.

*Beslispunt 12. Wanneer er sprake is van conflicterende rollen in het takenpakket van zowel een ministerie als een rijksinspectie wordt het takenpakket heroverwogen en- wanneer noodzakelijk- herschikt.*

*Beslispunt 13. De regering versterkt de formele scheiding tussen ministerie en rijksinspectie. Meer in het bijzonder wordt opgenomen in de Wet op de rijksinspecties dat:*

- 13a. Medewerkers van een rijksinspectie uitsluitend onder verantwoordelijk staan van de rijksinspectie.
- 13b. Rijksinspecties altijd fysiek buiten het ministerie worden geplaatst.

*Toelichting.* Indiener ziet vaak dat rijksinspecties en ministeries regelmatig een dubbele rol hebben en hierdoor te maken hebben met meerdere conflicterende belangen. Dit kan leiden tot belangenverstrengeling. Juist in dit soort situaties moet het publieke belang centraal worden gezet. Rijksinspecties en ministeries met conflicterende rollen vervagen de scheiding tussen politiek, beleid en toezicht. Een voorbeeld hiervan is een ministerie die beleid uitwerkt en daarnaast nog een toezichthoudende taak heeft, of vergunningen kan verlenen. Binnen een rijksinspectie moeten toezicht en vergunningsverlening strikt gescheiden van elkaar blijven. Deze scheiding is essentieel voor onafhankelijk toezicht en uiteindelijk onze democratische rechtstaat.

Wanneer een ministerie tegelijk eigenaar, opdrachtgever, vergunningsverlener en toezichthouder is, dienen deze rollen meer van elkaar gescheiden te worden en zo nodig bij een andere instantie te worden ondergebracht. Wanneer een rijksinspectie zelf ook een conflicterende rol heeft is het van belang, in het kader van onafhankelijkheid, om deze rollen te separeren. Extra waakzaamheid is nodig wanneer de Staat tegelijkertijd toezichthouder en aandeelhouder of marktspeeler is. Een zorgvuldige afweging van belangen is dan noodzakelijk.

## **5. Financiële Afwegingen**

De financiële consequenties van de beslispunten uit de onderhavige initiatiefnota (als input voor de aangekondigde Wet op de rijksinspecties) zijn naar verwachting gering. Instemming met de beslispunten heeft geen effect op het beschikbare budget voor rijksinspecties. Budgetten zullen nog steeds door de Eerste en Tweede Kamer goedgekeurd moeten worden. Instelling van de commissie die toezicht houdt op de kwaliteit en onafhankelijkheid van toezicht (beslispunt 4) brengt extra kosten met zich mee die deels opgevangen worden door her-allocatie van deze activiteiten van ministeries naar de commissie.

## **6. Verantwoording**

Mijn erkentelijkheid gaat uit naar Carlotte Aarts en Maartje Stahlie (studenten Bestuurskunde, Universiteit Twente) en René Torenvlied (hoogleraar Bestuurskunde, Universiteit Twente) voor het voorbereiden en schrijven van grote stukken van deze initiatiefnota. Het onderzoek waarop deze initiatiefnota is gebaseerd omvat wetenschappelijk bronnenonderzoek, analyse van beleidsdocumenten en mediaverlagen alsmede interviews met sleutelinformanten en experts. Van betrokkenen die hierop prijs stellen, respecteren wij hun anonieme inbreng in het onderzoek. Wij danken hen hartelijk voor hun inbreng. Onze speciale dank gaat uit naar Martijn Buis, Paul van Dijk, Jan de Jong, Mindert Mulder, Willeke Slingerland, Rob Velders, Pieter van Vollenhoven en Sjoerd Zijlstra voor hun waardevolle bijdragen aan het onderzoek.

## Lijst met afkortingen

Afkorting	Betekenis
ACM	Autoriteit Consument en Markt
AFM	Autoriteit Financiële Markten
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
Aw	Autoriteit woningcorporaties
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CTIVD	Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten
DNB	De Nederlandsche Bank
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
EZ	Economische Zaken
EBN	Energie Beheer Nederland
IenM	Infrastructuur en Milieu
IGJ	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
IGZ	Inspectie voor de Gezondheidszorg
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
IenW	Infrastructuur en Waterstaat
J&V	Justitie & Veiligheid
NAM	Nederlandse Aardolie Maatschappij
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
NZa	Nederlandse Zorgautoriteit
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OM	Openbaar Ministerie
OvV	Onderzoeksraad voor Veiligheid
RDW	Rijksdienst voor het Wegverkeer
SodM	Staatstoezicht op de Mijnen
VenW	Verkeer en Waterstaat
VWS	Volksgesondheid, Welzijn en Sport
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan