

Vergaderjaar 2022–2023

36 149

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

Nr. 4

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 februari 2023

1. Inleiding

Op 7 juli 2022 verzocht u mij om een kabinetsreactie op de initiatiefnota van het lid Omtzigt over voorstellen ter versterking van de onafhankelijkheid van rijksinspecties¹. Daarbij verzocht u mij het voorbereidings-traject te schetsen van het voorstel voor een (kader)wet op de rijksinspecties. Met deze brief voldoe ik aan beide verzoeken.

Allereerst wil ik het lid Omtzigt danken voor de initiatiefnota. Deze nota zie ik vooral als een ondersteuning van het in het coalitieakkoord aangekondigde wetsvoorstel voor een Wet op de rijksinspecties. Net als de voorstellen uit de initiatiefnota, heeft het wetsvoorstel als belangrijkste doel de onafhankelijke taakuitoefening van rijksinspecties als toezichthouders te waarborgen en te bevorderen. De toezichthouders vormen de ogen en oren van politiek, beleid en uitvoering. Het is daarom van groot belang dat zij hun toezichtstaak onafhankelijk kunnen uitoefenen, zodanig dat hun bevindingen niet worden beïnvloed door politieke afwegingen of druk uit het beleid of de onder toezicht staande organisaties. Het kabinet hecht zeer veel waarde aan de borging van de onafhankelijke taakuitoefening door inspecties. Inspecties moeten zonder oneigenlijke beïnvloeding en binnen hun formele bevoegdheden de mogelijkheid hebben om onder andere op eigen initiatief onderzoeken te starten, risicobeoordelingen te maken, rapportages op te stellen, signalen naar buiten te brengen en te interveniëren. Dit komt de kwaliteit van het toezicht en het vertrouwen in de overheid ten goede. Het wetsvoorstel heeft tot doel om de onafhankelijke taakuitoefening door rijksinspecties beter te borgen.

¹ Kamerstuk 36 149, nr. 2.

Het wetsvoorstel bevindt zich momenteel in de voorbereidingsfase. Diverse zaken vragen nader onderzoek. Soms omdat nog niet duidelijk is wat de beste manier is om iets te regelen en soms omdat nog niet duidelijk is of een uniforme kaderregeling wel in alle gevallen even goed toepasbaar is. Er zijn immers heel wat verschillen tussen de afzonderlijke rijksinspecties, de toepasselijke wetgeving, andere kaders en bevoegdheden, en de omgeving waarin zij opereren. Zo zijn er rijksinspecties die een eigen wettelijke grondslag en bevoegdheden hebben en andere (nog) niet. Twee rijksinspecties zijn beheersmatig vormgegeven als agentschap². Verder houden sommige rijksinspecties toezicht op het eigen departement of daaronder ressorterende instellingen, terwijl weer andere toezicht houden op burgers en bedrijven. Al deze zaken hebben gevolgen voor de manier waarop vorm kan worden gegeven aan de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel. De voorstellen in de initiatiefnota helpen om te komen tot een wetsvoorstel dat de onafhankelijke taakuitoefening door rijksinspecties waarborgt én dat in de praktijk werkbaar is voor alle rijksinspecties.

Voordat ik reageer op de verschillende voorstellen uit de initiatiefnota schets ik u graag eerst in paragraaf 2 van deze brief de algemene visie van het kabinet. De appreciatie van de voorstellen uit de initiatiefnota treft u aan in paragraaf 3. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel betrek ik graag de voorstellen en ideeën die anderen hebben geopperd of die in eerdere stukken terug te vinden zijn, zoals:

- de evaluatie van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties en de eindrapportage Brede Evaluatie³, alsmede de kabinetsreactie daarop d.d. 9 september 2022⁴;
- de initiatiefnota;
- de brieven van de Inspectieraad⁵;
- de drie moties die uw Kamer in 2022 heeft aangenomen naar aanleiding van een debat over de positionering van de Inspectie Belastingen, Toeslagen en Douane (IBTD) en die gaan over de verhouding tussen Minister en inspectie in het algemeen, de wettelijke waarborging van de onafhankelijkheid van IBTD en de Regeling taakuitoefening en bevoegdheden IBTD⁶;
- diverse recente publicaties over (onafhankelijk) toezicht.⁷

Ik besluit de brief met een schets van het vervolgproces in paragraaf 4.

2. De organisatie van de rijksdienst en visie op toezicht

De kwaliteit van de rijksdienst

Een belangrijke ambitie in het coalitieakkoord is een overheid die oog heeft voor de menselijke maat en die betrouwbaar, dienstbaar en rechtvaardig is voor inwoners. Daarmee kan het vertrouwen in de politiek en de overheid worden hersteld, wat een kernopgave is van dit kabinet. Voor zo'n overheid is het noodzakelijk dat ambtenaren en organisaties goed samenwerken. Het vraagt een kwalitatief hoogwaardige rijksdienst met sterke verbindingen, niet in de laatste plaats tussen toezicht, beleid en uitvoering, en over de grenzen van ministeries heen. Ook vraagt het om

² Rijksdienst Digitale Infrastructuur en Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit

³ Kamerstuk 31 490, nr. 309.

⁴ Kamerstuk 31 490, nr. 323.

⁵ Kamerstuk 31 490, nrs. 319, 297 en 282.

⁶ Kamerstuk 31 066, nrs. 1009, 1013 en 1014.

⁷ Bijvoorbeeld; The Hague Centre for Strategic Studies, wettelijke beginselen voor onafhankelijk toezicht van Prof. Mr. Pieter van Vollenhoven en Prof. Dr. Philip Eijlander, 23 november 2021, Lijdelijk toezien? Onafhankelijk toezicht in de democratische rechtsstaat, 2020, Deel 18 van de Montesquieu Reeks.

een heldere organisatiestructuur en duidelijke sturingsprincipes.⁸ Goed bestuur vereist ook een manier van sturen, die meer ruimte biedt voor initiatief van en vertrouwen in de professional. Daarbij richten politiek, Minister, Staatssecretaris en departementsleiding zich op de politiek-bestuurlijke strategie. Een focus op strategische besturing door zowel de ambtelijke als de politieke leiding geeft de afzonderlijke onderdelen binnen de rijksdienst de tactische, operationele en technische speelruimte om in de uitvoering of het toezicht op basis van kennis en vakmanschap te handelen in de geest van het politiek en bestuurlijk beoogde maatschappelijke doel. En dat geeft ook speelruimte voor innovaties en om samen te werken over grenzen van organisaties heen. De sturingsrelatie zal zodanig moeten worden vormgegeven dat de Minister daarin de eigen politieke verantwoordelijkheid kan waarmaken. Het kabinet wil vanuit die verantwoordelijkheid een overheid die op adequate wijze de maatschappelijke opgaven kan realiseren en die publieke waarde kan creëren. Daar draagt het kabinet aan bij door het toewerken naar een eenduidig en samenhangend stelsel van kaders van organisaties op afstand.⁹ Om die reden heb ik in de kabinetsreactie op de rijksbrede evaluatie van organisaties op afstand aangekondigd – in lijn met het coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) – de onafhankelijke taakuitoefening van de rijksinspecties wettelijk te willen borgen.

De functie van toezicht

De borging van de onafhankelijkheid van het toezicht is essentieel voor een effectieve bijdrage van de rijksinspecties aan het goed functioneren van de rijksoverheid en het versterken van het vertrouwen daarin. De rijksinspecties leveren die bijdrage op verschillende manieren. Door toe te zien op de naleving van wet- en regelgeving, die te bevorderen en zo nodig en mogelijk interveniërend op te treden. Door informatie aan te leveren over de kwaliteit van de uitvoering van publieke taken op basis waarvan de Minister zo nodig kan bijsturen. En door de Minister, het parlement en de samenleving te informeren over ontwikkelingen in de praktijk en de effecten van beleid. Het inspectietoezicht ondersteunt daarmee de ministeriële verantwoordelijkheid.

Vanuit hun maatschappelijke functie wordt van rijksinspecties verwacht dat zij oog hebben voor en bijdragen aan het borgen van publieke belangen in hun toezichtsdomein en het realiseren van publieke waarde.¹⁰ Een belangrijk onderdeel daarvan is de reflectieve functie van toezicht: het signaleren en publiekelijk agenderen van maatschappelijke risico's en kansen in hun domein en daarop reflecteren en handelingsperspectief bieden. Een inspectie heeft in alle gevallen de bevoegdheid naar eigen inzicht, bijvoorbeeld bij vermeende misstanden, onderzoek in te stellen¹¹. Het afgelopen decennium is deze reflectieve functie meer in de schijnwerpers komen te staan en hebben de rijksinspecties die verder ontwikkeld, zoals met «Staat van de sector»-publicaties en brede risicoanalyses in hun domein. Met deze reflectieve functie ondersteunen de rijksinspecties de Minister die op basis daarvan zo nodig beleid, uitvoering en toezicht kan verbeteren. Tegelijkertijd kan en wordt deze reflectieve toezichtinformatie door het parlement in toenemende mate gebruikt als ondersteuning van zijn controlerende en medewetgevende

⁸ Zie ook de kabinetsreactie op de Brede evaluatie van de organisatiekaders van rijksorganisaties op afstand: Kamerstuk 31 490, nr. 323.

⁹ Zie ook de kabinetsreactie op de Brede evaluatie van de organisatiekaders van rijksorganisaties op afstand: Kamerstuk 31 490, nr. 323.

¹⁰ Zie WRR-advies Toezien op publieke belangen (2013) en de kabinetsreactie daarop: Kamerstuk 33 822, nr. 3.

¹¹ De onderzoeksbevoegdheid van de inspecties zal expliciet in de wet worden vastgelegd.

bevoegdheden. Ik wil benadrukken dat de hiervoor genoemde functies van het toezicht belangrijk zijn, de ene niet beter is dan de andere, en dat er behoefte is aan het vervullen van al deze functies. Met name ten aanzien van de reflectieve functie van het toezicht is ruimte om onafhankelijk te opereren van belang.

Onpartijdig toezicht en onafhankelijke positie rijksinspecties

Om deze functies van toezicht goed uit te kunnen oefenen is het essentieel dat rijksinspecties worden gevrijwaard van oneigenlijke beïnvloeding bij de uitoefening van hun taken. Zij moeten de publieke belangen, die onder meer zijn vastgelegd in hun taakopdracht en in de wet- en regelgeving, als uitgangspunt nemen voor hun handelen. Dat vergt een onafhankelijke positionering ten opzichte van het toezichtveld en onder toezicht staanden¹² én ten opzichte van politiek en beleid. Om die onafhankelijke positie ten opzichte van politiek en beleid te borgen zijn in 2015 de Aanwijzingen inzake rijksinspecties opgesteld. Door deze Aanwijzingen, aangevuld met de financiële sturing, het werkprogramma door de inspectie en het contact tussen inspecties en de Kamer wettelijk te verankeren wil ik die onafhankelijke positie van de rijksinspecties – in samenspraak met het parlement als medewetgever – nog beter waarborgen. Deze betere borging voor onafhankelijk toezicht past in de ambities van het kabinet om de democratische rechtsstaat te versterken, onder meer door de daarvoor aangekondigde versterking – zowel in cultuur als structuur – van de (democratische) instituties.¹³

Samenwerking en samenhang tussen beleid, uitvoering en toezicht

Tegelijkertijd ben ik van mening dat het – met de wettelijke waarborgen – mogelijk en in het licht van de gemeenschappelijke opgaven van de rijksdienst wenselijk is, dat de rijksinspecties bijdragen aan de integraliteit van het bestuur. Deze opvatting komt terug in de visie van de Inspectieraad¹⁴, hierover: «Wij denken dat het van eminent belang is dat beleidsonderdelen, uitvoeringsorganisaties en toezichthoudende rijksinspecties als nevenschiktelijke onderdelen van een keten met een rolzuiwere taakuitvoering gezamenlijk werken aan het borgen van de publieke belangen. Een goede verbinding tussen beleid, uitvoering en toezicht – met inachtneming van ieders rol, taak en positie – is essentieel voor een goed functionerende overheid. Op die manier kunnen verschillende organisatieonderdelen maatschappelijke problemen als gemeenschappelijke opgaven aanpakken, waarbij de rijksinspecties met name vanuit hun reflectieve en agenderende rol een bijdrage kunnen leveren. Dat vergt uiteraard erkenning en respect voor elkaars rol en positie, goede samenwerkingsafspraken en de cultuur en het gedrag die daarbij passen, nadrukkelijk ook van de rijksinspecties». Ik sluit me hierbij aan.

Kaders, diversiteit en maatwerk

Gezien de grote verscheidenheid tussen de rijksinspecties wil ik uiteindelijk komen tot een voorstel voor een kaderwet waarin de belangrijkste principes¹⁵ en hoofdzaken zijn vervat maar dat ook genoeg ruimte laat voor specifieke oplossingen voor de afzonderlijke inspecties, die passen

¹² Deze term ziet niet op de inspecties die intern toezicht houden.

¹³ Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021–2025. VVD, D66, CDA en ChristenUnie, 15 december 2021. Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77.

¹⁴ Brief Inspectieraad aan Minister van BZK van 22 juni 2022; Kamerstuk 31 066, nr. 1009.

¹⁵ Principes zoals «onafhankelijkheid» en «transparantie» die tot uitdrukking komen in bepalingen over onder andere het werkprogramma en beperking van sturing, en openbaarmaking van aanwijzingen.

bij de unieke context en opgaven van de desbetreffende inspecties. Dit brengt ook mee dat ten aanzien van afzonderlijke inspecties of afzonderlijke taken van inspecties variatie of een gemotiveerde afwijking van de kaderwet mogelijk is.¹⁶

Bij de uitwerking van het wetsvoorstel besteed ik verder aandacht aan het belang van taakgerichte kaders en de ministeriële verantwoordelijkheid voor rijksinspecties. Deze zaken zullen hierna ook aan bod komen bij de appreciatie van het kabinet van de voorstellen in de initiatiefnota. Het is belangrijk om bij deze kaderstelling oog te hebben voor noodzakelijke variatie, met name verschillen tussen toezicht op diensten van het eigen ministerie en de daaronder ressorterende instellingen en toezicht op burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen waarbij de bevoegdheid bestaat tot interventies.¹⁷ In de te ontwerpen kaderwet zal daarom op verschillende onderdelen ruimte worden geschapen om een passende vorm te vinden om recht te doen aan de variëteit en verschillende typen van bevoegdheden.

3. Appreciatie voorstellen uit de initiatiefnota

Momenteel wordt onder mijn verantwoordelijkheid gewerkt aan de voorbereiding van een voorstel voor een Kaderwet op de rijksinspecties. Hierin betrek ik onder andere de uitkomsten van de Brede Evaluatie van de kaders van organisaties op afstand alsmede de hiervoor in de inleiding genoemde stukken. Voorts zal daarbij rekening worden gehouden met de initiatiefnota, zoals in deze paragraaf zal worden geschetst. Het is voor wat betreft de IBTD de intentie om in het wetsvoorstel ruimte te laten om de bestaande waarborgen voor het onafhankelijk functioneren van de IBTD te behouden. Hiermee zal ook invulling worden gegeven aan de eerdergenoemde motie van het lid Van der Lee c.s.¹⁸

In deze paragraaf geef ik u een kabinetsreactie op hoofdlijnen op de voorstellen in de initiatiefnota. Ik volg daarbij de opbouw in zes thema's van de initiatiefnota. Deze zijn:

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

3.1 Bevoegdheden van de Minister

Het lid Omtzigt stelt in zijn initiatiefnota dat de bevoegdheden van de bewindspersonen ten aanzien van de rijksinspecties beperkt moeten worden. Meer in het bijzonder gaat het dan om de bevoegdheid van Ministers om

- rijksinspecties aanwijzingen te geven, en
- het werkprogramma goed te keuren.

¹⁶ Het interbestuurlijk toezicht van het Rijk op provincies, valt niet onder de Kaderwet (zie ook de Tweede kaderstellende visie op toezicht).

¹⁷ Vergelijk in dit verband het advies van de afdeling advisering van de Raad van State inzake het wetsvoorstel verval bijzondere aanwijzingsbevoegdheden openbaar ministerie. Zie <https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/mei/advies-wet-aanwijzingsbevoegdheden-om/@125039/w16-21-0086-ii/>.

¹⁸ Kamerstuk 31 066, nr. 1013.

De aanwijzingsbevoegdheid

De initiatiefnota stelt voor om de aanwijzingsbevoegdheid zo te beperken dat rijksinspecties geen aanwijzingen meer kunnen krijgen om wet- en regelgeving niet meer te handhaven. Deze inperking is volgens hem nodig omdat een dergelijke aanwijzing ingrijpt op de wettelijke taak van rijksinspecties als onafhankelijk toezichthouder. Ook de Inspectieraad stelt voor om de aanwijzingsbevoegdheid te beperken, door de mogelijkheid af te schaffen om bijzondere aanwijzingen te kunnen geven.

Op dit moment is de aanwijzingsbevoegdheid van bewindspersonen geclausuleerd in Aanwijzing 14 van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties. Het kabinet neemt deze aanwijzing als uitgangspunt bij het vormgeven van een soortgelijke bepaling in de Wet op de rijksinspecties. Het kabinet wenst wel terughoudendheid te betrachten, maar de aanwijzingsbevoegdheid om wet- en regelgeving niet te handhaven niet categorisch (wettelijk) uit te sluiten. Immers na de totstandkoming van het werkprogramma kunnen zich bijzondere omstandigheden voordoen waarin het vanuit een publiek belang nodig kan zijn om, bijvoorbeeld, voor een afgebakende periode bepaalde regelgeving niet of anders te handhaven, of een andere interventie te kiezen.¹⁹ Zulke aanwijzingen betreffen, zo blijkt uit de recente praktijk, de formele handhaving, die in toenemende mate voortvloeit uit Europese wet- en regelgeving²⁰. Behalve een aanwijzing om (tijdelijk) niet of anders te handhaven, is ook denkbaar dat een aanwijzing wordt gegeven om juist wel te interveniëren, in gevallen waarin een rijksinspectie zulks nalaat.²¹ Het kabinet onderzoekt voor het wetsvoorstel wel of de aanwijzingsbevoegdheid beter geclausuleerd kan worden.

Ook ten aanzien van de bevoegdheid van de Minister om *bijzondere* aanwijzingen te mogen geven aan inspecties, dus gericht op een concrete casus, geldt dat het kabinet deze bevoegdheid niet categorisch wil uitsluiten. Ten eerste omdat er zich bijzondere omstandigheden kunnen voordoen die het gebruik ervan in het uiterste geval, als ultimatum remedium kunnen rechtvaardigen. Dat zou kunnen gaan om het uitvoeren van onderzoek naar een bepaalde situatie of mogelijke misstand of over een specifieke interventie, met name de formele bestuursrechtelijke handhaving namens de Minister, zoals het opleggen van een bestuurlijke

¹⁹ Een recent voorbeeld hiervan was de verlenging van de aanwijzing van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat aan de Inspectie Leefomgeving en Transport om niet te handhaven op een aantal artikelen uit het Arbeidstijdenbesluit vervoer (Atb-v), vooruitlopend op een aanpassing van dit Atb-v ten behoeve van een specifieke werk- en rusttijdenregeling voor Search and Rescue (SAR) helikopter operaties (Kamerstuk 30 490, nr. 42) Andere voorbeelden zijn: De aanwijzing die mijn ambtsvoorganger gaf aan de Autoriteit woningcorporaties in het kader van de verkoop van zorgvastgoed in Groningen Kamerstuk 33 529, nr. 789. Zie ook de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de directeur van de Autoriteit woningcorporaties van 16 april 2021; Aanwijzing aan de Autoriteit Woningcorporaties tijdelijke opschorting markttoets (4-12-2020); Kamerbrief over Aanwijzing aan de Autoriteit woningcorporaties over het niet-handhaven op de markttoets bij de overname van (een deel van) het bezit van woningcorporatie Vestia door andere woningcorporaties in zes maatwerkgemeenten (inzake Vestia, 16-9-2020); Aanwijzing afzien van handhaving bij de uitgifte van vouchers door luchtvaartmaatschappijen bij vluchtannuleringen vanwege COVID-19, 30-3-2020 (later ingetrokken i.v.m. bezwaar Europese Commissie), Aanwijzing ILT niet-handhaven artikel 95 Europese biocidenverordening, ILT (23-3-2020 in het kader van de COVID-bestrijding); Aanwijzing niet-handhaven REACH-verordening inzake de import van noodzakelijke stof voor de productie van SARSCov-19 testen (23-4-2020).

²⁰ Bijvoorbeeld aankomende nieuwe regels (LNV) voor mest uitrijden.

²¹ Motie van het lid De Hoop c.s. (Kamerstuk 36 200 XII, nr. 60) verzoekt de regering om in overleg te gaan met de NLA en de ILT, samen met het Ministerie van SZW, om te verkennen hoe er tot een periodieke controle voor de arbeidsomstandigheden op Schiphol kan worden gekomen.

boete, een last onder dwangsom of het toepassen van bestuursdwang.²² Ten tweede zou inperking van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid rijksinspecties buiten de ministeriële verantwoordelijkheid plaatsen. Omdat rijksinspecties vallen onder de ministeriële verantwoordelijkheid kunnen Ministers algemene of bijzondere instructies geven aan rijksinspecties, zoals ook de toelichting bij Aanwijzing 14 stelt. Artikel 10:22 van de Algemene wet bestuursrecht verduidelijkt dat dit zelfs geldt wanneer de wetgever direct bevoegdheden toekent aan een persoon of college dat werkzaam is onder de verantwoordelijkheid van een ander bestuursorgaan.²³ De wetgever heeft op deze manier willen verzekeren dat over het gebruik van de geattribueerde bevoegdheden altijd verantwoording aan de volksvertegenwoordiging zou kunnen worden afgelegd. Het inperken van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid zou deze verantwoordingsrelatie tussen rijksinspectie, Minister en parlement doorbreken. Het kabinet is geen voorstander van een dergelijk stap, maar ziet deze bijzondere aanwijzingsbevoegdheid als ultimum remedium voor bijsturing in bijzondere situaties waarbij belangrijke maatschappelijke en politieke belangen in het geding zijn. Wel wil het kabinet de verplichting uit Aanwijzing 14 om bijzondere aanwijzingen onmiddellijk en met opgaaf van redenen te melden bij de Staten-Generaal overnemen in het wetsvoorstel. Dit verzekert namelijk ook dat de aanwijzing objectief wordt gemotiveerd en dat de Minister op het gebruik van zijn bevoegdheid gecontroleerd kan worden door de Kamers. Ook zal het kabinet nagaan of het gebruik van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid beter geclausuleerd kan worden, bijvoorbeeld door te bepalen dat de motieven van de Minister aan het algemeen belang moeten zijn ontleend en dat de inspectie gelegenheid krijgt zijn zienswijze kenbaar te maken.

Overigens is de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van de beleidsinhoudelijke Minister nu al begrensd. Een bijzondere aanwijzing mag niet gebruikt worden om een rijksinspectie te weerhouden een specifiek onderzoek te verrichten of af te ronden en ziet evenmin op de wijze waarop de rijksinspectie een specifiek onderzoek verricht.²⁴ Dit brengt mee, dat een inspectie altijd – en naar eigen inzicht – onderzoek mag doen naar bijvoorbeeld vermeende misstanden. Deze specifieke zelfstandige onderzoeksbevoegdheid van de inspecties zal ook in het wetsvoorstel worden vastgelegd.

De goedkeuringsbevoegdheid t.a.v. het werkprogramma

De goedkeuringsbevoegdheid ten aanzien van het werkprogramma wenst het lid Omtzigt blijkens de initiatiefnota voor alle rijksinspecties op dezelfde manier vorm te geven als onlangs voor de Inspectie Belastingen, Toeslagen en Douane (IBTD) is gebeurd. Voor die inspectie geldt dat de Minister van Financiën de goedkeuring voor het werkprogramma alleen kan onthouden wanneer het op ondeugdelijke wijze tot stand is gekomen. De Inspectieraad stelt ook voor de goedkeuringsbevoegdheid op deze wijze in te perken. Aanvullend stelt de initiatiefnota voor om eventuele opmerkingen van Ministers bij werkprogramma's en jaarverslagen openbaar te maken op het moment van publicatie.

²² Het onderscheid tussen een algemene aanwijzing en een bijzondere aanwijzing is overigens niet altijd even scherp te maken. Een recent voorbeeld van zo'n bijzondere aanwijzing is aanwijzing van 29 juni 2021 (verlengd op 2 december 2022 Kamerstuk 30 490, nr. 39) aan de ILT inzake handhaving van paragraaf 4.8 van de Arbeidstijdenbesluit vervoer voor Search and Rescue ten aanzien van de desbetreffende luchtvaartmaatschappij. Deze aanwijzing kan als een bijzondere aanwijzing gelden, omdat deze zich op één bedrijf richt, maar leent zich anderzijds wel voor herhaalde toepassing, namelijk gedurende een bepaalde periode op een andere wijze handhaven ten aanzien van dat bedrijf.

²³ Zie artikel 10:22 en artikel 10:23 Algemene wet bestuursrecht.

²⁴ Conform Aanwijzing 14, sub 5a en 5b inzake de Rijksinspecties.

De wijze waarop in de IBTD-regeling de goedkeuringsbevoegdheid is vormgegeven, is een manier om oneigenlijke beïnvloeding op het werkprogramma te voorkomen. De goedkeuringsbevoegdheid van de Minister wordt juridisch ingeperkt en een werkprogramma kan alleen nog worden afgekeurd wanneer het op ondeugdelijke wijze tot stand is gekomen. Op die manier is wettelijk gewaarborgd dat de invulling en inhoud van het werkprogramma bij de totstandkoming door de rijksinspectie zelf wordt bepaald en dat de Minister daar geen invloed op kan uitoefenen. Deze optie betreft de sterkste formele waarborg voor de onafhankelijkheid van rijksinspecties maar heeft als gevolg dat met de bevoegdheid van de Minister ook diens ministeriële verantwoordelijkheid voor een deel van het toezicht wordt ingeperkt. Immers, staatsrechtelijk gezien bestaat er geen verantwoordelijkheid zonder corresponderende bevoegdheid. Dit betekent op zijn beurt dat over de inhoud van de werkprogramma's en de keuzes die gemaakt worden bij de invulling daarvan door de betreffende bewindspersoon geen politieke verantwoording aan de Kamers meer kan worden afgelegd. Evenmin kan die verantwoording worden afgelegd door de hoogste leidinggevendenden van de rijksinspecties omdat de Grondwet die verantwoording exclusief toekent aan de Ministers. Het gevolg van het op afstand zetten van de rijksinspecties ten opzichte van de Ministers, is daarnaast dat ook de sturingsmogelijkheden van de Kamer minder worden. De Kamer «stuurt» immers over de band van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Volgens het kabinet zijn waarborgen voor onafhankelijke taakuitoefening voor alle rijksinspecties van belang. Gezien het hiervoor beschreven dilemma tussen enerzijds een onafhankelijke taakuitoefening door rijksinspecties en anderzijds politieke verantwoording aan de Kamers gebruikt het kabinet de voorbereidingstijd van het wetsvoorstel om tot een goede oplossing te komen ten aanzien van de invulling van de goedkeuringsbevoegdheid van de Minister bij de totstandkoming van het werkprogramma. Daarbij wil ik kijken hoe ik de onafhankelijkheid van de inspectie kan vergroten terwijl tegelijkertijd er nog wel een adequate invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid en verantwoording aan de Tweede Kamer mogelijk is. Ook zal nadrukkelijk worden gekeken naar het verschil tussen inspecties die toezicht houden op het werkveld en inspecties die toezicht houden op de eigen departementen. Graag ga ik hier nog met de Kamer over in gesprek.

Het kabinet is het met het lid Omtzigt eens, dat het vanuit het oogpunt van transparantie wenselijk is dat eventuele opmerkingen van Ministers bij (de goedkeuring of onthouding van goedkeuring van) werkprogramma's openbaar worden gemaakt. Dit ziet het kabinet als extra waarborg om te zorgen dat er geen oneigenlijk gebruik van de goedkeuringsbevoegdheid wordt gemaakt. Bovendien biedt dit inzicht het parlement de mogelijkheid om de Minister op het gebruik van zijn bevoegdheden te controleren. Het kabinet heeft verder geen bezwaren tegen het openbaar maken van opmerkingen van Ministers bij jaarverslagen maar merkt wel op dat de jaarverslagen zelf niet ter goedkeuring worden voorgelegd aan de Ministers.

3.2 Onafhankelijkheid van de leiding

De initiatiefnota beoogt de onafhankelijkheid van de leiding van rijksinspecties langs drie sporen te versterken:

- via de bestuursvorm;
- via waarborgen omtrent benoeming en aanstelling van de leiding; en
- via onafhankelijke beoordeling van functioneren van rijksinspecties.

Versterking onafhankelijkheid van de leiding via de bestuursvorm

De initiatiefnota bevat twee voorstellen om de bestuurlijke tegenkracht van rijksinspecties te versterken en de leiding van een rijksinspectie minder persoonsafhankelijk te maken. Lid Omtzigt stelt voor om:

- de leiding van rijksinspecties vorm te geven als een collegiale bestuursvorm met de Inspecteur-Generaal als voorzitter en vertegenwoordiger.
- bestuursleden van een rijksinspectie geen deel uit te laten maken van de ministeriële staf of bestuursraad.

Een collegiale bestuursvorm kan mogelijk bijdragen aan het minder persoonsafhankelijk maken van de leiding van een organisatie, dus ook een rijksinspectie. In de huidige praktijk werken enkele van de grotere inspecties in de praktijk feitelijk met deze bestuursvorm, zij het dat de Inspecteur-Generaal als hoogste leidinggevende dat formeel wel blijft. In die gevallen is niet formeel vastgelegd dat er meerdere bestuursleden zijn naast de hoogste leidinggevende (meestal de Inspecteur-Generaal) maar berust het op interne afspraken of een gegroeide praktijk. Met feitelijk collegiaal besturen is – zo is de gedachte – de koers minder afhankelijk van één persoon en wordt het risico op ongewenste beïnvloeding en een te eenzijdige benadering van de problematiek mogelijk beperkt. Dat kan de kwaliteit van besluitvorming verhogen. Maar collegiaal bestuur is niet altijd passend in de specifieke context, zeker niet bij een relatief kleine inspectie. En het maakt de besturing en besluitvorming ook complexer. Belangrijk zijn in de visie van het kabinet vooral de managementpraktijk en het werkklimaat binnen een inspectie.

In dit stadium ziet het kabinet geen aanleiding om de collegiale bestuursvorm als norm voor alle inspecties voor te schrijven. Indien wenselijk kan hiermee worden geëxperimenteerd. De huidige kaders voor de inrichting van de besturing binnen een rijksinspectie, zoals het functiegebouw rijk, maken dit ook mogelijk.

Zoals hiervoor al aangegeven, is voor een goed functionerende overheidsorganisatie van belang dat beleid, uitvoering en toezicht – behoudens ieders taak en positie – in samenhang en gezamenlijkheid werken aan de maatschappelijke opgaven. Dat betekent dat zij elkaar ook binnen de ministeries moeten kunnen vinden en elkaar moeten kunnen versterken. Daarvoor kan het nuttig en zinvol zijn dat de leidinggevenden van de rijksinspecties en de andere organisatieonderdelen ook in de bestuursraad en/of de ministerstaf met elkaar informatie uitwisselen en van gedachten wisselen. Op reguliere basis of incidenteel op basis van specifieke onderwerpen. Ik hecht er veel waarde aan dat de inspectie daarbij, ook op strategisch niveau, direct relevante kennis en ervaring kan inbrengen, met name bij de gedachtewisseling over nieuwe beleidstrajecten en de resultaten van het beleid. Het kabinet zou veeleer als norm willen stellen dat de inspecties juist uitdrukkelijk wél worden betrokken bij het beraad over het beleid en nieuwe regelgeving. Kennis van de uitvoering en de praktijk zijn essentieel voor de kwaliteit van beleid en regelgeving.²⁵

In dat licht ziet het kabinet voorsnog geen aanleiding om deelname van de leiding van een rijksinspectie aan de ministeriële staf of de bestuursraad wettelijk uit te sluiten. In de huidige praktijk neemt ongeveer de helft van de Inspecteurs-Generaal deel aan de bestuursraad. Dat kan zijn als lid of als aanwezige op uitnodiging of verzoek. Het kabinet is van mening dat inzichtelijk moet zijn óf en op welke wijze de Inspecteur-

²⁵ Zie Kamerbrief Minister voor Rechtsbescherming d.d. 20 oktober 2022 inzake het kompas voor kwaliteit in de beleidsvoorbereiding: IAK wordt Beleidskompas (Kamerstuk 36 200 VI, nr. 10).

Generaal deelneemt. Daarom lijkt het mij wenselijk dat ministerie en rijksinspectie daarover gemotiveerde afspraken maken en deze openbaar worden gemaakt. In voorkomende gevallen kan dan worden besloten om de Inspecteur-Generaal niet (structureel) deel te laten nemen. Bijvoorbeeld wanneer de rijksinspectie toezicht houdt op andere dienstonderdelen van het ministerie, waardoor mogelijk een spanningsveld ontstaat dat afbreuk doet aan het functioneren van deze overleggenia. Bij de oprichting van de IBTD is daarvoor gekozen, en ook de Inspecteur-Generaal van de Inspectie J&V en de Inspecteur-Generaal Veiligheid van de IVD zijn om die reden geen lid van de desbetreffende departementale bestuursraad. Ook andere argumenten voor het niet deelnemen aan een departementale bestuursraad zijn denkbaar.

Via waarborgen omtrent benoeming en aanstelling van de leiding

De initiatiefnota stelt voor om criteria voor en waarborgen bij benoeming, herbenoeming, schorsing en ontslag van de leiding van rijksinspecties in de wet op te nemen. Ook stelt de initiatiefnemer voor om bij de benoeming van de leiding van rijksinspecties beleid ter voorkoming van draaideurconstructies van toepassing te verklaren. Als laatste punt stelt hij voor dat de aanstelling van de leiding van rijksinspecties plaatsvindt via open werving en op basis van een onafhankelijk opgesteld functieprofiel.

De initiatiefnota geeft in de toelichting op dit punt aan dat vanwege de relatief gesloten netwerken van openbaar bestuur en sectoren altijd het risico bestaat dat het netwerkbelang gediend wordt in plaats van het publiek belang. Transparantie in de benoemingsprocedure van de leiding en het management van rijksinspecties ziet hij als een belangrijke stap om de onafhankelijkheid van de leiding van de rijksinspectie ten opzichte van deze netwerken te borgen.

Ik ben het eens met de initiatiefnemer dat het belangrijk is dat er binnen de overheid transparante werving- en selectieprocedures worden gevolgd. Dat geldt nadrukkelijk ook voor de leiding van de rijksinspecties. Het moet helder zijn hoe een benoeming tot stand is gekomen en op grond van welke criteria.

Ik onderschrijf het belang van een open en onafhankelijke procedure. Dat betekent dat een vacature breed bekend gemaakt moet worden en dat iedereen die belangstelling heeft voor een functie hierop moet kunnen solliciteren. Dat geldt zowel voor mensen van binnen als buiten de rijksoverheid, zowel voor geïnteresseerde kandidaten vanuit beleid, uitvoering als toezicht. De selectie moet plaatsvinden op basis van een vooraf opgesteld vacatureprofiel waarin duidelijk is aangegeven wat van de toekomstige functionaris wordt verwacht en welke specifieke kennis, ervaring en overige kwaliteiten hiervoor nodig zijn.

In de CAO Rijk is vastgelegd dat bij vacatures op alle niveaus de gedragscode voor werving en selectie van de Nederlandse Vereniging voor Personeelsmanagement en Organisatieontwikkeling (NVP) wordt toegepast. De NVP sollicitatiecode bevat basisregels die organisaties en sollicitanten in acht behoren te nemen bij de werving en selectie ter vervulling van vacatures. Hiermee biedt de code een kader voor een transparante en eerlijke werving- en selectieprocedure.

Op dit moment gelden overigens niet voor alle hoge leidinggevende functies bij een rijksinspectie dezelfde regels voor benoeming en ontslag. Voor de Inspecteurs-Generaal die deel uitmaken van de topmanagement groep (TMG) geldt ingevolge de CAO Rijk een andere benoemingsprocedure en rechtspositie dan voor leidinggevendenden in de topstructuur

daaronder. In de selectieprocedure voor vacatures van de TMG zijn door de Algemene Bestuursdienst al extra waarborgen opgenomen om de onafhankelijkheid te borgen. Zo is er altijd een extra fase in de selectieprocedure in de vorm van een vaste voorselectiecommissie, die adviseert over de kandidaten die uitgenodigd worden voor een selectiegesprek. De voorselectiecommissie heeft een externe voorzitter (iemand die niet werkzaam is bij de rijksoverheid) en draagt daarmee bij aan eenduidigheid en onafhankelijkheid in de procedures.

Bezien zal moeten worden welke regels in de toekomst gewenst zouden zijn en of er in sommige gevallen reden is om anders met de huidige regels om te gaan. Het kabinet streeft ernaar om in de voorbereidingsfase van het wetsvoorstel de diverse mogelijkheden te onderzoeken om de onafhankelijkheid bij (her)benoeming, beoordeling, schorsing en ontslag nog beter te waarborgen. Er zal onder meer bekeken worden of de huidige afspraken over de rechtspositie van de leiding van rijksinspecties aanpassing behoeven. Daarnaast wordt onderzocht of in de selectieprocedure meer gebruik gemaakt kan worden van de inbreng van buiten de rijksoverheid om de onafhankelijkheid te bewaken. Bijvoorbeeld bij de totstandkoming van het functieprofiel, de samenstelling van de selectiecommissie of de voordracht van de eindkandidaat.

Ten aanzien van het voorkomen van zogenoemde draaideurconstructies verwijs ik naar de kabinetsreactie op de initiatiefnota van 9 mei 2022 van de leden Dassen en Omtzigt over wettelijke maatregelen om de integriteit bij bewindspersonen en de ambtelijke top te bevorderen.²⁶

Via onafhankelijke beoordeling van functioneren van rijksinspecties

De initiatiefnota stelt voor 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 of een al bestaand orgaan als de Algemene Rekenkamer als Hoog College van Staat. Deze commissie (of dit college) zou toezicht moeten houden op de kwaliteit en onafhankelijkheid van toezicht vanuit algemene beginselen van goed toezicht. De Inspectieraad pleit in zijn brief van 22 juni 2022 voor een variant hierop, die aansluit bij de wijze waarop dit thema is geregeld in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Het voorstel van de Inspectieraad luidt: «*De inspectie bericht jaarlijks in het jaarverslag over het gevoerde beleid ten aanzien van de kwaliteitsborging. De inspectie draagt minimaal eens in de vijf jaar zorg voor een externe evaluatie van de kwaliteit van haar taakuitoefening en van de instrumenten en resultaten van haar interne kwaliteitsborging. De Minister stuurt de uitkomsten daarvan onverkort en onverwijld naar beide Kamers der Staten-Generaal.*» Dit voorstel past bij de verhouding tussen Ministers en hun inspecties enerzijds en het belang van deskundige kwaliteitsbeoordeling anderzijds. Maar ook andere uitwerkingen zijn denkbaar. Hierbij zal het kabinet ook rekening houden met recente inzichten over de betekenis van jaarverslagen en evaluaties.²⁷ Zo zou een commissie kunnen toezien op het werk en de werkwijze van een inspectie. Vergelijk in dit verband ook de regeling bij de planbureaus.²⁸

²⁶ Kamerstuk 36 101, nr. 2.

²⁷ Kwalitatieve analyse jaarstukken uitvoeringsorganisaties, Staat van de uitvoeringsverantwoording en Leren van evalueren: een onderzoek naar ZBO-evaluaties, 2022, allen in te zien via <https://staatvandeuitvoering.nl/onderzoeken/>.

²⁸ Zoals bij CPB, PBL en SCP, conform aanwijzing 5 van de Aanwijzingen voor de Planbureaus. Daarbij zorgt een onafhankelijke commissie voor het toezicht op de kwaliteit van het werk, waaronder de zorg voor periodieke visitaties, en het toezicht op de maatschappelijke relevantie van het werk.

Wat het kabinet betreft wordt het belang van externe evaluatie en kwaliteitsborging door rijksinspecties groter naarmate de bevoegdheden van de Minister ingeperkt worden. Die inperking betekent namelijk dat de Minister over minder zaken in het parlement politieke verantwoording kan afleggen. Wat betreft de insteek van toezicht op de inspectie en externe evaluatie is het kabinet van mening dat deze op meer moet zien dan alleen een efficiënte en effectieve taakbehartiging, maar juist ook op maatschappelijke meerwaarde in algemene zin. Dit past in het streven van het kabinet om de behartiging van publieke waarde meer centraal te zetten in de organisatie en besturing van de rijksdienst.

3.3 Financiële onafhankelijkheid van de toezichthouder

De initiatiefnota stelt voor dat rijksinspecties een eigen budget krijgen uitgekeerd in de vorm van een lumpsumbedrag. De besteding daarvan wordt vastgelegd in een separaat begrotingshoofdstuk van het betreffende ministerie. Aanvullend stelt hij voor dat de Minister geen bemoeienis heeft met het budget of de uitgaven van de rijksinspectie nadat de beide Kamers het budget hebben goedgekeurd. Een uitzondering hierop is alleen mogelijk op grond van verdenking van wanbeheer. De goedkeuring door de Kamers geschiedt op grond van een vijfjarig werkprogramma en jaarplannen.

Het achterliggende idee is dat de budgettaire onafhankelijkheid van de rijksinspecties verzekerd moet worden binnen de ministeriële verantwoordelijkheid voor de begroting en de parlementaire controle. Het moet mogelijk blijven dat Minister en Kamer met de rijksinspectie in overleg treden over de hoofdlijnen, prioriteiten en koers van de inspectie. Door de financiële onafhankelijkheid vermindert de kans op politieke druk via de financiering en het voorstel leidt er ook toe dat het parlement meer inzicht krijgt in de financiële ruimte van de rijksinspectie.

Het kabinet onderschrijft het idee dat inhoudelijke (beleidsmatige) sturing op de rijksinspecties via de financiering moet worden voorkomen. De Minister moet via zijn begroting zorgen voor adequate financiering die de uitvoering van het werkprogramma mogelijk maakt.

Het kabinet beraadt zich nog op de wijze waarop de financiële kaders voor rijksinspecties het beste kunnen worden vormgegeven. Daarbij zal ook worden bekeken of lumpsum-financiering en het werken met vijfjarige werkprogramma's passend is en of dat ook generiek voor alle inspecties een goede aanpak is. In de praktijk werken de rijksinspecties namelijk vanwege de complexiteit en dynamiek in hun toezichtsdomeinen met jaarlijkse werkplannen met meerjarige thematische toezichtslijnen.

Bij het vormgeven van het kader is het niet alleen van belang dat politieke sturing via de financiering wordt voorkomen, maar ook dat het op een wijze gebeurt die praktisch goed werkt en voldoende ruimte laat voor de verschillen tussen rijksinspecties. Sommige zijn naast rijksinspectie bijvoorbeeld ook agentschap en/of verrichten toezicht voor verschillende departementen. Daarnaast verrichten sommige rijksinspecties naast toezichtstaken ook andere taken, zoals het verlenen van vergunningen, die in de begroting moeilijk of slechts arbitrair van elkaar gescheiden kunnen worden. Ook maken de rijksinspecties gebruik van rijksbrede of departementale (staf)functies en voorzieningen in de sfeer van de bedrijfsvoering waarvan de uitgaven en eventuele inkomsten elders in de rijksbegroting zijn verwerkt. Hierbij weegt voor het kabinet mee dat de beheersmatige (interne) verhoudingen niet onnodig gejuridiseerd moeten worden én dat de kaders passen in de comptabele regelgeving en in de praktijk ook echt werkbaar zijn voor alle rijksinspecties.

3.4 Voorkomen van oneigenlijke beïnvloeding

De initiatiefnota doet diverse voorstellen die oneigenlijke beïnvloeding van de rijksinspectie moeten voorkomen. Vier betreffen het borgen dat rijksinspecties onderzoek uitvoeren op basis van onafhankelijke onderzoeksstandaarden, opdat het onderzoek zonder druk vanuit de politiek of de onder toezicht staanden kan worden uitgevoerd. Vier andere betreffen het borgen dat rijksinspecties op basis van onafhankelijk onderzoek de Minister en de Kamer onafhankelijk adviseren.

Onafhankelijke onderzoeksstandaarden

De initiatiefnota stelt voor in de wet te regelen dat:

- rijksinspecties altijd op eigen initiatief een onderzoek kunnen starten en altijd zelf een onderzoeksbureau kunnen inschakelen zonder tussenkomst van een bewindspersoon;
- rijksinspecties zonder bemoeienis zelfstandig de onderzoeksvraag kunnen vaststellen en een onderzoeksteam kunnen samenstellen;
- 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;
- rijksinspecties als enige zeggenschap hebben over de uiteindelijke conclusies, aanbevelingen en publicatiedatum van onderzoeksresultaten.

Het kabinet onderzoekt de mogelijkheid en wenselijkheid van het opnemen van onafhankelijke onderzoeksstandaarden in het wetsvoorstel. Hierbij denkt het kabinet aan de principes en normen voor goede onderzoekspraktijken, zoals die binnen de wetenschap worden toegepast en zijn verwoord in de Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit (2018). Ook in de Gedragscode Integriteit Rijk wordt voor de algemeen geldende uitgangspunten voor kwaliteit en onafhankelijkheid van onderzoek verwezen naar deze gedragscode voor wetenschappelijke integriteit. Onafhankelijkheid is in elk geval vereist bij de opzet en uitvoering van en rapportage over onderzoek door de rijksinspecties. Als het gaat om de vrijheid van rijksinspecties rondom het initiëren en uitvoeren van onderzoek staat wat het kabinet betreft buiten kijf dat de rijksinspectie dit zonder invloed van de politiek of de onder toezicht staanden binnen haar algemene taakopdracht inricht.

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel wordt ook in kaart gebracht wat er mogelijk is om de rijksinspecties adequate toegang te geven tot de informatie die nodig is, zonder beperkingen die niet strikt noodzakelijk zijn.²⁹ Hierbij verkent het kabinet of het mogelijk is toezichts- en gegevensverwerkingsbevoegdheden te regelen voor inspecties. De door de initiatiefnota genoemde voorstellen worden bij de uitwerking hiervan betrokken. Ook wordt gezien of in de wet een delegatiegrondslag kan worden opgenomen om rijksinspecties bij (of krachtens) algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling in te stellen. Op die manier zouden rijksinspecties die bij ministeriële regeling zijn ingesteld (en die geen eigen wettelijke grondslag hebben) voorzien kunnen worden van een gedelegeerde wettelijke grondslag.

²⁹ Bijvoorbeeld in het geval van staatsgeheime informatie.

Onafhankelijk adviseren

De initiatiefnota stelt voor in de wet vast te leggen dat:

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

Het kabinet acht het geven van advies door de toezichthouder op basis van hetgeen in het toezicht wordt geconstateerd als waardevol. Rijksinspecties vallen onder het regime van de Wet open overheid (Woo). Op grond van (het nog niet in werking getreden) artikel 3.3, lid 2 sub c van de Woo maken bestuursorganen de adviezen van adviescolleges of adviescommissies actief openbaar. Rijksinspecties zijn niet te kwalificeren als adviescolleges of adviescommissies in de zin van de Kaderwet adviescolleges, maar het kabinet acht het wenselijk bij deze systematiek uit de Woo aan te sluiten. In de aanloop naar het wetsvoorstel beraadt het kabinet zich nog over openbaarmaking van de resultaten van hoor- en wederhoorprocedures zoals door de initiatiefnemer is voorgesteld. Rijksinspecties kunnen hun adviezen dan zelfstandig openbaar maken. Waar het gaat om beleidsadviezen van inspecties, wetgevingsadviezen daaronder begrepen, ligt het voor de hand om voor de termijn van de beleidsreactie aansluiting te zoeken bij artikel 24 van de Kaderwet adviescolleges.³⁰ Dat sluit ook aan bij de Kabinetsreactie inzake de brede evaluatie organisatiekaders van overheidsorganisaties op afstand, waarin ik heb aangegeven te werken aan de ontwikkeling van een eenduidig en geharmoniseerd stelsel van kaders voor organisaties op afstand, waaronder ook de rijksinspecties. Bij andersoortige rapporten dan adviezen over beleid of wetgeving, is het denkbaar een kortere reactietermijn te hanteren, waarbij het kabinet de regel uit de huidige Aanwijzingen – namelijk een termijn van zes weken – als vertrekpunt neemt.

3.5 Politiek-maatschappelijke informatievoorziening

De initiatiefnota doet drie voorstellen om de politiek-maatschappelijke informatiefunctie van rijksinspecties te versterken. Deze hebben betrekking op:

- het aantal leden van de Tweede Kamer dat een Inspecteur-Generaal of inspecteurs kan uitnodigen;
- het kunnen informeren van de Tweede Kamer door de Inspecteur-Generaal;
- het onverkort en onverwijld doorzenden van werkprogramma's, jaarverslagen en andere publicaties van rijksinspecties aan de beide kamers en betreffende bewindspersonen.

Het aantal leden van de Tweede Kamer dat een Inspecteur-Generaal of inspecteurs kan uitnodigen

De initiatiefnota stelt voor in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer op te nemen 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 hoorzitting, dan wel een aanvraag kan indienen bij een rijksinspectie voor een onderzoek.

³⁰ Artikel 24 kent een termijn van 3 maanden.

Het kabinet neemt hier geen standpunt over in, omdat het een interne aangelegenheid van de Kamer betreft.

Het kunnen informeren van de Tweede Kamer door de Inspecteur-Generaal

De initiatiefnota stelt voor in de Wet op de rijksinspecties de garantie op te nemen dat Inspecteurs-Generaal of inspecteurs op eigen verzoek, of op verzoek van de Kamer – zonder toestemming van bewindspersonen – de Kamer kunnen informeren.

Het kabinet is voornemens om in het wetsvoorstel op te nemen dat leiding en medewerkers van de rijksinspecties de Kamer op verzoek van de Kamer van informatie mogen voorzien en hun oordelen mogen bespreken op basis van door de inspectie afgerond en openbaar gemaakt onderzoek. Dit voornemen is afgeleid van de IBTD-regeling en de wens van de Inspectieraad zoals verwoord in haar brief van 22 juni 2022. Een Inspecteur-Generaal heeft dan dus geen toestemming van een Minister of Staatssecretaris meer nodig om een uitnodiging van een Kamercommissie te accepteren, zoals verzocht in de motie van het lid Eerdmans c.s.³¹ De mogelijkheid voor inspecties om de Kamer op eigen initiatief te informeren verhoudt zich naar het oordeel van het kabinet niet goed met de ministeriële verantwoordelijkheid. Op basis daarvan is het aan de Ministers om de Kamers van inlichtingen te voorzien of om aan de inspectie toestemming te verlenen om dat te doen.

Het onverkort en onverwijld doorzenden van werkprogramma's, jaarverslagen en andere publicaties van rijksinspecties aan de beide Kamers en betreffende bewindspersonen.

Ten derde stelt de initiatiefnota voor dat naast onderzoeksrapporten ook werkprogramma's, jaarverslagen en andere publicaties onverkort en onverwijld worden doorgestuurd aan de betreffende bewindspersonen en beide Kamers (waarbij een uitzondering geldt voor staatsgeheimen) en dat rijksinspecties beschikken over eigen communicatie en woordvoering.

Zoals ik eerder in deze brief aangaf, vallen rijksinspecties onder het regime van de Woo. Op grond van (het nog niet in werking getreden) artikel 3.3, lid 2 sub g van die wet moeten bestuursorganen hun werkprogramma's en jaarverslagen actief openbaar maken. Het kabinet ziet geen reden om op dit punt een uitzondering te maken voor rijksinspecties. Het kabinet acht het logisch om in het verlengde van de openbaarmaking de rijksinspecties dan ook hun werkprogramma's en jaarverslagen door te laten sturen naar de beide Kamers. Voor de IBTD geldt al dat ook werkprogramma's en jaarverslagen door de Minister terstond en onverkort na ontvangst aan de beide Kamers worden aangeboden. Wel onderzoekt het kabinet nog in hoeverre het wenselijk is om ook andere publicaties door te sturen aan bewindspersonen en Staten-Generaal. Sommige rijksinspecties publiceren stukken die niet direct relevant zijn voor Kamer en kabinet maar meer voor burgers of marktpartijen. Over het doorsturen van de laatstgenoemde stukken kunnen zo nodig werkafspraken worden gemaakt om te voorkomen dat onevenredige uitvoeringslasten voor rijksinspecties ontstaan of dat de Kamers en bewindspersonen overladen worden met informatie.

Het kabinet ziet geen bezwaar tegen zelfstandige communicatie door de rijksinspecties over hun toezicht en hun bevindingen, uiteraard binnen de huisstijl en andere beheersmatige kaders voor de communicatie vanuit de

³¹ Kamerstuk 31 066, nr. 1009.

rijksdienst. In het wetsvoorstel zal de bevoegdheid van de inspecties worden geregeld om het werkprogramma, rapporten en adviezen zelf openbaar te maken. Hiermee wordt de zelfstandige communicatie door rijksinspecties tot uitdrukking gebracht. Een voorbeeld van zelfstandige communicatie kan worden gevonden in de afspraken over de communicatie van de IBTD. Volgens deze afspraken beschikt de inspectie over eigen communicatiemiddelen (website, sociale mediakanalen) en worden alle publicaties op de website van de inspectie geplaatst.

3.6 Het voorkomen van conflicterende belangen

De initiatiefnota ziet dat rijksinspecties en ministeries regelmatig een dubbele rol hebben en hierdoor te maken hebben met conflicterende belangen die kunnen leiden tot belangenverstrengeling doordat de scheiding tussen politiek, beleid en toezicht vervaagt. Daarom pleit de initiatiefnota voor een scheiding van rollen zoals eigenaar, opdrachtgever, vergunningverlener en toezichthouder, vooral daar waar de Staat tegelijkertijd toezichthouder en aandeelhouder dan wel marktspeler is. De voorstellen vallen uiteen in voorstellen met betrekking tot:

- conflicterende belangen tussen rijksinspecties en sectoren;
- conflicterende rollen binnen het takenpakket van ministerie of inspectie;
- versterking van de formele scheiding tussen ministerie en rijksinspectie.

Conflicterende belangen tussen rijksinspecties en sectoren

Om de conflicterende belangen tussen rijksinspecties en de onder toezicht staande sectoren te verminderen stelt de initiatiefnota voor dat hieraan in de werkprogramma's van de rijksinspecties specifiek aandacht wordt besteed. In de initiatiefnota wordt voorgesteld dat Rijksinspecties een vijfjarig werkprogramma opstellen en jaarlijkse jaarplannen en dat:

- het werkprogramma een algemene risicoanalyse bevat waar de grootste risico's in de betreffende sector worden beschreven;
- werkprogramma en jaarlijkse jaarplannen naast ontwikkelingen en doelstellingen ook een toelichting bevatten waarom ervoor wordt gekozen op bepaalde risico's wel toezicht in te richten en waarom andere risico's minder aandacht krijgen;
- het werkprogramma en de jaarplannen expliciet aandacht schenken aan de financiële belangen van de Staat in de betreffende sector;
- het werkprogramma een afwegingskader bevat gericht op de afwikkeling van faillissementen waarin het publieke belang zal moeten prevaleren boven financieel-economische belangen.

Het kabinet vindt het belangrijk dat ministerie en inspectie het gesprek voeren over het toezicht op de lange en korte termijn. Wel vraagt het kabinet zich af of dit moet leiden tot het wettelijk voorschrijven van het werken met een vijfjarig werkprogramma en jaarlijkse jaarplannen. Ook andere instrumenten zouden het gesprek over de lange termijn kunnen ondersteunen. Het kabinet wil de mogelijkheden daaromtrent verkennen en bij de normstelling rekening houden met het feit dat rijksinspecties in heel verschillende contexten opereren.

De concrete voorstellen van de initiatiefnota over de vraag aan welke van de voornoemde onderwerpen in het werkprogramma en in de jaarplannen aandacht moet worden besteed, zijn gedetailleerd en volgens het kabinet ook afhankelijk van de rijksinspectie op wie zij betrekking hebben. Het kabinet vindt net als de initiatiefnemer dat deze onderwerpen in het werkprogramma moeten terugkomen. Zeker nu de goedkeuringsbevoegdheid van de Minister ten aanzien van het werkprogramma wordt

ingeperkt, is het logisch om dan aan de voorkant voor te schrijven welke onderwerpen in een werkprogramma in ieder geval aan bod zouden moeten komen. Maar het kabinet vraagt zich wel af of de genoemde punten nu voor alle rijksinspecties even relevant zijn. Aan de behoefte van een duidelijkere normstelling én ruimte voor maatwerk kan eventueel tegemoet worden gekomen door voor te schrijven dat rijksinspecties aan bepaalde onderwerpen in hun werkprogramma aandacht besteden, tenzij ze gemotiveerd aan kunnen geven waarom ze dat niet doen. De bovenstaande voorstellen van het lid Omtzigt kunnen dan als startpunt dienen.

Conflicterende rollen binnen het takenpakket van ministerie of inspectie

De initiatiefnota stelt voor om als er sprake is van conflicterende rollen in het takenpakket van een ministerie of een rijksinspectie het takenpakket te heroverwegen en zo nodig te herschikken.

Het kabinet meent dat conflicterende rollen binnen een ministerie gescheiden dienen te zijn. Zo moet het toezicht bijvoorbeeld niet afhankelijk zijn van een beleidsdirectie voor het doorgeleiden van toezichtsignalen aan de Minister.

In sommige gevallen verrichten rijksinspecties ook uitvoerende werkzaamheden, zoals vergunningverlening of het verstrekken van subsidies. Deze uitvoerende werkzaamheden zijn op zich geen toezichthoudende activiteiten, maar de uitvoering daarvan door rijksinspecties draagt bij aan de effectiviteit en efficiëntie van zowel de uitvoering als het toezicht. Om een goede uitvoering en de onafhankelijkheid van toezicht te waarborgen is daarbij wel een organisatorische of functionele scheiding tussen toezichtstaken en uitvoerende taken binnen rijksinspecties gewenst. De huidige Aanwijzingen schrijven dit al voor en het kabinet is van plan dit ook in het wetsvoorstel vast te leggen³².

Versterking van de formele scheiding tussen ministerie en rijksinspectie

Als laatste stelt de initiatiefnota voor om de formele scheiding tussen ministerie en rijksinspectie te versterken door in de wet te bepalen dat medewerkers van een rijksinspectie uitsluitend onder verantwoordelijkheid staan van de rijksinspectie. Ook stelt hij voor te bepalen dat rijksinspecties altijd fysiek buiten het ministerie worden geplaatst.

Het kabinet acht het wenselijk dat de rijksinspecties organisatorisch deel blijven uitmaken van de departementale organisatie. Deze verbinding draagt bij aan de kwaliteit van het functioneren van de rijksdienst als geheel. Ook de toezichthouders willen in een productief samenspel met «beleid» publieke belangen optimaal dienen en om die reden niet buiten de departementale context worden geplaatst.³³ Dit brengt met zich mee, dat medewerkers in dienst zijn van het Rijk en werkzaam zijn onder het gezag en verantwoordelijkheid van hun leidinggevendende bij de rijksinspecties, die op grond van het wetsvoorstel een eigen positie hebben binnen de ministeries. Het kabinet onderschrijft het voorstel om rijksinspecties altijd fysiek buiten het ministerie te plaatsen niet. Fysieke huisvesting in een ander pand kan in de beeldvorming een teken van onafhankelijkheid zijn, maar in de praktijk vergroot het mogelijk ook de afstand tussen ministerie en inspectie en belemmert het daarmee de wisselwerking tussen beleid en toezicht die er ook moet zijn. De verbinding tussen de beleidsfuncties binnen een ministerie en de onderdelen die belast zijn met uitvoering, toezicht of handhaving is van

³² Aanwijzingen 1 en 6 inzake de rijksinspecties.

³³ Bijlage bij Kamerstuk 31 490, nr. 292) (C); AEF rapport, pag. 71.

groot belang en behoeft juist versterking. Daarom meent het kabinet dat de meest passende huisvesting per inspectie moet worden afgewogen. Daarbij kunnen verschillende factoren een rol spelen, zoals bijvoorbeeld de specifieke toezichtstaak en/of de fysieke nabijheid van beide panden.

4. Vervolgproces

De voorliggende kabinetsreactie levert een inhoudelijke bijdrage aan de voorbereiding van het in het coalitieakkoord aangekondigde wetsvoorstel voor de rijksinspecties. Deze nieuwe kaderwet heeft als belangrijkste doel de onafhankelijke taakuitoefening van rijksinspecties als toezichthouders te waarborgen en te bevorderen. Onafhankelijke toezichthouders zijn onmisbaar om – samen met beleid en uitvoering – de maatschappelijke opgaven te realiseren en publieke waarde te creëren. Hoewel onafhankelijkheid uiteindelijk zijn uitdrukking krijgt in houding en gedrag van individuen, schept een kaderwet de daarvoor benodigde essentiële voorwaarden.

Naar aanleiding van de initiatiefnota van het lid Omtzigt heb ik u in deze brief meegenomen in de uitgangspunten van het kabinet op de organisatie van de rijksdienst. De daaruit voortvloeiende hoofdlijnen voor het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel voor de Kaderwet op de rijksinspecties heb ik u geschetst. Vervolgens heb ik de voorstellen uit de initiatiefnota in dat licht besproken.

Als volgende stap in het proces om te komen tot een breed gedragen wetsvoorstel ga ik graag met u in gesprek over de ideeën en verwachtingen die bij u leven voor een wetsvoorstel voor een Wet op de rijksinspecties. Deze betrek ik vervolgens bij het voorbereidingstraject. Mijn intentie is het wetsvoorstel in januari 2024 aan de Raad van State te kunnen aanbieden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot