



> Retouradres Rijnstraat 8 2515 XP Den Haag

De Minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Mevrouw mr. drs. H.G.J. Bruins Slot
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

Inspectieraad

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
www.rijksinspecties.nl

Contactpersoon

Kenmerk

BIR 2023.03

Datum 12 mei 2023
Betreft Wet op de rijksinspecties in voorbereiding

Geachte minister,

Op 12 juni a.s. staat er een notaoverleg gepland tussen u en de Tweede Kamer over de initiatiefnota van het Kamerlid Omtzigt met voorstellen ter versterking van de onafhankelijkheid van rijksinspecties en over de kabinetsreactie op deze initiatiefnota.¹ In die kabinetsreactie kondigt u aan de uitkomsten van dit notaoverleg te betrekken bij het voorbereidingstraject van de Wet op de rijksinspecties die in het coalitieakkoord is aangekondigd. Ter ondersteuning van dat traject hebben wij u in een brief van 22 juni 2022 onze visie geschetst en aanbevelingen gedaan.² Wij zijn u erkentelijk voor het feit dat u deze heeft betrokken bij de kabinetsreactie op de initiatiefnota.

Wij hebben geconstateerd dat zich sinds juni vorig jaar enkele relevante ontwikkelingen hebben voorgedaan die voor ons aanleiding zijn enkele aanvullende noties onder uw aandacht te brengen met deze brief. Wij verzoeken u daarbij onze brief tijdig door te geleiden naar de Tweede Kamer zodat deze eventueel door de Tweede Kamer betrokken kan worden bij het notaoverleg van 12 juni a.s.

Die ontwikkelingen betreffen – naast het verschijnen van de initiatiefnota-Omtzigt en de kabinetsreactie daarop – met name het rapport van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen (PEAG), het debat daarover in de Tweede Kamer met de enquêtecommissie en de kabinetsreactie op dat rapport. We stellen vast dat de enquêtecommissie PEAG in haar eindrapport adviseert om de specifieke aanbevelingen uit onze brief van 22 juni 20022 (zie bijlage 1) over

¹ Respectievelijk Kamerstukken II 2021/2022, 36 149, nr. 2 en Kamerstukken II 2022/2023, 36 149, nr. 4.

² Bijlage bij Kamerstukken II 2021/2022, 31 490, nr. 319.

te nemen in de Wet op de rijksinspecties en dat de Tweede Kamer deze aanbeveling van de commissie heeft overgenomen.³ Het kabinet vermeldt in zijn reactie daarop de adviezen van de Inspectieraad 'mee te nemen' bij het opstellen van een Wet op de rijksinspecties.

Inspectieraad

Datum
12 mei 2023

Kenmerk
BIR 2023.03

Wij stellen daarmee vast dat het belang van een degelijke wettelijke borging van de onafhankelijke taakuitoefening door rijksinspecties breed wordt onderschreven. Eerder verwoordde u in de kabinetsreactie op de initiatiefnota-Omtzigt al kernachtig waar het daarbij in essentie om draait:

*"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 staanden én ten opzichte van politiek en beleid."*⁴

Als Inspectieraad onderschrijven we deze zienswijze van het kabinet. Tegelijkertijd willen we die - nadrukkelijker dan in de kabinetsreactie gebeurt - plaatsen in de context van de bezinning van het kabinet op de democratische rechtsorde en het herstel van het vertrouwen in de overheid. In het coalitieakkoord wordt de noodzaak voor een Wet op de rijksinspecties immers ook expliciet in die context beargumenteerd. Onderdeel van die bezinning is het actuele debat over de verhoudingen tussen politiek en ambtenarij. De toeslagenaffaire en de parlementaire enquête naar de gaswinning in Groningen hebben dit debat verder aangejaagd.

Een gezonde en vruchtbare verhouding tussen politiek en ambtenarij vergt dat de verschillende rollen van politieke ambtsdragers en beleids-, uitvoerings- en toezichtambtenaren goed worden onderscheiden en geborgd. Het onderscheiden van die verschillende rollen is bij uitstek van betekenis als het gaat over balans in macht en tegenmacht: beleidsambtenaren die eerlijk en deskundig advies kunnen geven aan bewindslieden, uitvoeringsambtenaren die signalen teruggeven aan parlement en beleidsdepartementen als dat beleid in de praktijk niet werkt, en toezichthouders die hun inzichten en beelden ongehinderd kunnen presenteren, intern en in het openbare debat.

Het is aan ons als toezichthouders om onze taken onpartijdig en met scherpste uit te voeren. Wij moeten dat zonder oneigenlijke politieke of departementale inmenging kunnen doen en niet terughoudend zijn als we zien dat beleid en wetgeving publieke belangen schaden. Met de juiste wettelijke waarborgen voor een onafhankelijke taakuitoefening, zien wij goede kansen om zo onze bijdrage te

³ Kamerstukken II 2022/2023, 35 561, nr. , p. 76 e.v. en Kamerstukken II 2022/2023, 35 561, nr. 14.

⁴ Kamerstukken II 2022/2023, 36 149, nr. 4, p.4

leveren aan het vertrouwen in de overheid en daarmee, in de woorden van de Raad van State, aan de grondslag van onze democratische rechtsstaat.⁵ Een Wet op de rijksinspecties is daarmee veel meer dan alleen een wetstechnische exercitie over interne bureaucratische procedures. Voor het wetstraject zien wij binnen dit kader vier belangrijke aandachtspunten.

Inspectieraad

Datum
12 mei 2023

Kenmerk
BIR 2023.03

Vier aandachtspunten voor het wetstraject Wet op de rijksinspecties

1. Ministeriële verantwoordelijkheid staat niet op gespannen voet met onafhankelijk inspectietoezicht: we moeten voorkomen dat er een schijntegenstelling wordt gecreëerd tussen het uitgangspunt van ministeriële verantwoordelijkheid en de behoefte aan onafhankelijk inspectietoezicht. De ministeriële verantwoordelijkheid als staatsrechtelijk uitgangspunt staat immers niet ter discussie, maar het is aan de wetgever (regering en parlement) om de reikwijdte daarvan vast stellen door de bevoegdheden van de minister af te bakenen. Dit omwille van de gewenste onpartijdige uitoefening van het inspectietoezicht. Daar zien de adviezen van de Inspectieraad op. De ministeriële verantwoordelijkheid als beginsel staat het opvolgen van de adviezen van de Inspectieraad niet in de weg.

2. Onderscheid maken in wettelijke waarborgen tussen rijksinspecties is ongewenst: voor alle inspecties geldt de noodzaak voor onafhankelijkheidswaarborgen voor onpartijdig toezicht. Het maakt wat dat betreft geen verschil of inspecties zich primair richten op bedrijven, instellingen, burgers en/of onderdelen van de overheid zelf. Een onderscheid tussen intern i.c. op de overheid zelf georiënteerd toezicht en extern toezicht is in de praktijk niet categorisch en bovendien niet relevant voor de noodzaak om oneigenlijke beïnvloeding te voorkomen. Bovendien maakt een dergelijk onderscheid een wettelijke regeling onnodig complex.

3. Het eigenstandig opstellen en vaststellen van het werkprogramma is een cruciaal aspect van de benodigde onafhankelijkheid: in de Kamerbehandeling van de oprichting van de Inspectie belastingen, toeslagen en douane (Ibtd) is hierover uitgebreid gesproken. De werkwijze voor het werkprogramma van de Ibtd, zoals die is vastgelegd in de betreffende ministeriële regeling, bevat daartoe dan ook de benodigde waarborgen, waaronder overigens de voorwaarde van deugdelijke totstandkoming. Het spreekt voor zich dat rijksinspecties bij het opstellen van hun werkprogramma ook maatschappelijke oriënteren en alle belanghebbenden betrekken. De betreffende bepalingen uit de regeling Ibtd zouden in de Wet op de rijksinspecties opgenomen moeten worden en gelden voor alle rijksinspecties.

4. Bewaren van het beoogde kaderwet-karakter van de wet: we constateren dat in uw kabinetsreactie meerdere malen de nadruk wordt gelegd op de verschillen tussen inspecties en openingen worden geboden om in de praktijk af te wijken van de wettelijke regeling. Hiermee ontstaat sluipend het risico dat per

⁵ Raad van State (2002), *Beschouwing Jaarverslag 2022*, p.3.

rijksinspectie in de praktijk afwijkende regimes voor onafhankelijkheid ontstaan. De kaderwet in wording loopt daarmee het risico te verworden tot niet meer dan een facultatieve standaardregeling. De onafhankelijkheidsbepalingen in de Wet op de rijksinspecties hebben en moeten algemene geldigheid krijgen voor alle rijksinspecties.

Inspectieraad

Datum
12 mei 2023

Kenmerk
BIR 2023.03

Hieronder lichten we de bovenstaande aandachtspunten nog nader toe.

Onafhankelijkheid onder ministeriële verantwoordelijkheid

Zoals in de kabinetsreactie op de initiatiefnota-Omtzigt staat, is het de bedoeling de onafhankelijke en onpartijdige taakuitoefening van de rijksinspecties wettelijk te verankeren en te versterken binnen de kaders van de algemene ministeriële verantwoordelijkheid. De rijksinspecties zijn (mede) de ogen en oren van de minister die registreren hoe beleid en wet- en regelgeving uitpakken in de samenleving.

Om de ministeriële verantwoordelijkheid voor het toezicht te kunnen waarmaken heeft de minister in het algemeen diverse instrumenten tot zijn/haar beschikking. De minister bepaalt – samen met het parlement – bijvoorbeeld via wetgeving de wettelijke basis, de taken en kaders voor het toezicht en de bevoegdheden van inspecties. De minister kan daarnaast ook aanvullende beleidsregels stellen en een rijksinspectie algemene aanwijzingen geven voor de toepassing van wet- en regelgeving en werkwijze (inclusief prioritering).

Om de onafhankelijke uitoefening van het toezicht te versterken en (de schijn van) oneigenlijke sturing en beïnvloeding te voorkomen, is het nodig enige bevoegdheden van de minister wettelijk met voorwaarden te omkleden of te beperken. Het is daarbij aan de wetgever, dat wil zeggen regering en parlement, om de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid wettelijk vast te stellen. Dit strookt met het uitgangspunt van de kabinetsreactie op de initiatiefnota-Omtzigt en het is de koninklijke (staatsrechtelijke) weg. Naar onze overtuiging is van een tegenstelling met de ministeriële verantwoordelijkheid als staatsrechtelijk uitgangspunt dan ook geen sprake.

Het met voorwaarden omkleden of beperken van de bevoegdheden ontslaat de minister niet van de politieke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van wet- en regelgeving, de uitvoering van beleid en het inspectietoezicht op zijn/haar beleidsterrein. Het begrenst wel de directe sturingsmogelijkheden van de minister om daarmee, in de woorden van de kabinetsreactie, oneigenlijke beïnvloeding te voorkomen en het vertrouwen in onafhankelijk en onpartijdig toezicht te vergroten. Onderweg naar de Wet op de rijksinspecties moeten we voorkomen dat een fictieve tegenstelling wordt geconstrueerd tussen het uitgangspunt van de ministeriële verantwoordelijkheid aan de ene kant en het waarborgen van onafhankelijk inspectietoezicht aan de andere kant. Naar het oordeel van de inspectieraad kunnen onze voorstellen opgevolgd worden zonder afbreuk te doen aan het uitgangspunt van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Als rijksinspecties blijven we in de toekomst natuurlijk óók de ogen en oren van de minister en verschaffen we zo inzicht in de uitwerking van het beleid in de praktijk. Ons toezicht stoelt op een gedegen omgevingsbewuste oriëntatie en we betrekken stakeholders bijvoorbeeld bij de voorbereiding van onze werkprogramma's; óók de bewindspersonen en beleidsmakers.

Inspectieraad

Datum
12 mei 2023

Kenmerk
BIR 2023.03

Geen onderscheid tussen intern en extern gerichte Rijksinspecties

De kabinetsreactie op de initiatiefnota bevestigt dat het doel een kaderwet is waarin algemene principes en hoofdzaken zijn vervat. De kabinetsreactie verwijst daarbij terecht naar principes zoals onafhankelijkheid en transparantie, 'die tot uitdrukking komen in bepalingen over onder andere het werkprogramma en beperking van sturing, en openbaarmaking van aanwijzingen'.⁶ De Inspectieraad verwelkomt een kaderwet ook omdat bepalingen daarin voor alle rijksinspecties gelden. Daarbij past geen onderscheid te maken tussen interne en externe rijksinspecties: dat is in de praktijk niet relevant voor de algemene principes en hoofdzaken van onafhankelijkheid die in de wet geregeld worden.

De werkprogramma's van de inspecties, in het bijzonder de wijze van vaststelling

In overeenstemming met de Regeling taakuitoefening en bevoegdheden IBTD heeft de Inspectieraad ervoor gepleit een minister alleen de bevoegdheid te geven een voorstel van de inspectie voor het werkprogramma af te keuren als dat voorstel op ondeugdelijke wijze tot stand is gekomen. Inspecties hebben steeds bredere afwegingen te maken over de zaken die zij al dan niet onderzoeken en de beoogde Wet op de rijksinspecties moet hun daarvoor de ruimte bieden. Zij moeten hun inzet in toenemende mate richten op het dienen van publieke belangen, in aanvulling op de traditionele benadering vanuit handhaving van de wet. Inspecties moeten dus keuzes kunnen maken, ook als het onderzoek maatschappelijke kwesties betreft waaraan politieke gevoeligheden kunnen kleven. Deze maatschappijgerichte oriëntatie vergt een programmering op basis van een professionele risicoafweging, die ruimte laat om in te spelen op actuele ontwikkelingen die een inspectie in haar taakuitoefening waarneemt. In discussies is het belang van deze kwestie ondergesneeuwd door juridische en procedurele aspecten, waarbij ook het creëren van een schijntegenstelling met de ministeriële verantwoordelijkheid (zie hiervoor) niet helpt.

Het beoogde karakter van de nieuwe wet als kaderwet

Zoals gezegd acht de Inspectieraad het onwenselijk de nadruk te leggen op verschillen tussen inspecties als het gaat om de Kaderwet op de rijksinspecties. We moeten het pad naar een facultatieve standaardregeling vermijden. De door ons voorgestelde algemene kaders met bepalingen gericht op het versterken en waarborgen van de onafhankelijke taakuitoefening door rijksinspecties bieden voldoende ruimte om specifieke afspraken te maken tussen individuele ministers en rijksinspecties. Dit uitgangspunt van maatwerk binnen de algemene wettelijke kaderstelling, zoals verwoord in de kabinetsreactie op de initiatiefnota-Omtzigt, onderschrijven wij. De kabinetsreactie stelt echter ook dat variatie op en afwijking

⁶ Kamerstukken II 2022/2023, 36 149, nr. 4. p. 5.

van de kaderwet mogelijk moet zijn.⁷ Deze stelling onderschrijven wij niet, omdat die op voorhand al afbreuk doet aan het uitgangspunt van algemene kaderstelling. De bepalingen van de kaderwet moeten daarom gelden voor alle rijksinspecties. Bepalingen over eigenstandig publiceren en het geven van toelichtingen aan de Tweede Kamer, het zelfstandig opstellen en vaststellen van het werkprogramma en transparantie rondom aanwijzingen van de minister, zijn relevant voor de onafhankelijkheid van alle rijksinspecties. Rijksinspecties verschillen van elkaar in taken, bevoegdheden en toezichtdomeinen, maar voor het ten principale waarborgen van hun onafhankelijkheid doen die niet ter zake. De stelling dat variatie op en afwijkingen van een kaderwet mogelijk zijn, ondergraaft op voorhand de intentie van algemene kaderstelling en de verankering van de onafhankelijkheid. Specifieke werkafspraken tussen minister en inspectie zullen altijd nuttig en nodig zijn, maar wat ons betreft op basis van een algemene wettelijke kaderstelling met duidelijke waarborgen, waarvan in principe niet wordt afgeweken.

Inspectieraad

Datum
12 mei 2023

Kenmerk
BIR 2023.03

Tot slot

De Inspectieraad beschouwt de uitgangspunten voor de Wet op de rijksinspecties die het kabinet en de Tweede Kamer tot nu toe hebben geformuleerd als hoopgevend voor het te doorlopen wetstraject. We zijn er van overtuigd dat onze adviezen, in navolging van het PEAG-rapport en de parlementaire behandeling daarvan, zullen bijdragen aan een goede en tijdige realisatie van de kaderwet. Door deze adviezen van de Inspectieraad over te nemen kan het kabinet de gezamenlijke inzet - het waarborgen van onafhankelijk en onpartijdig toezicht van alle rijksinspecties binnen het uitgangspunt van de ministeriële verantwoordelijkheid - naar ons oordeel het beste verwezenlijken. Met als gemeenschappelijk doel het bevorderen van het functioneren van de overheid en het versterken van het vertrouwen in onze rechtsstaat. Wij voelen meer dan ooit de verantwoordelijkheid en de plicht daar aan bij te dragen en zien uit naar de verdere constructieve samenwerking in het wetstraject.

Hoogachtend,
Namens de Inspectieraad,

Alida Oppers,
voorzitter Inspectieraad

⁷ Kamerstukken II 2022/2023, 36 149, nr. 4. P. 5.

Bijlage 1 Aanbevelingen Inspectieraad voor de Wet op de rijksinspecties⁸

Inspectieraad

- **Werkprogramma, jaarverslag en publieke verantwoording:** De minister biedt het door de inspecteur-generaal vastgestelde werkprogramma en het jaarverslag van de inspectie onverkort en terstond aan beide Kamers der Staten-Generaal aan. De minister kan alleen zijn/haar goedkeuring aan het werkprogramma onthouden in het geval dat het werkprogramma op ondeugdelijke wijze tot stand is gekomen, in welk geval hij beide Kamers terstond verwittigt. De inspecteur-generaal licht desgevraagd zijn jaarverslag toe in het parlement. De inspectie bericht jaarlijks in het jaarverslag over het gevoerde beleid ten aanzien van de kwaliteitsborging. De inspectie draagt periodiek – 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.
- **Inspectierapporten:** De minister biedt de door de IG vastgestelde inspectierapporten onverkort en terstond na ontvangst aan het parlement aan, binnen zes weken gevolgd door een beleidsreactie van de minister op het rapport.
- **Budget en bedrijfsvoering:** De minister neemt het budget voor de inspectie op overzichtelijke wijze en gescheiden van de beleidsartikelen op in de rijksbegroting. De inspecteur-generaal is budgethouder en verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van de inspectie en besteedt het als lumpsum beschikbaar gestelde budget naar eigen inzicht met inachtneming van de Comptabiliteitswet en daarop gebaseerde regelgeving. Over de wijze van bijstelling van het budget – ingegeven door bijvoorbeeld beleidswijzigingen, taakveranderingen of verzoeken van de minister - maakt de minister nadere afspraken met de inspectie, met oog voor de beoogde stabiliteit en effectiviteit van het toezicht.⁹
- **Aanwijzingen, beleidsregels en besluiten:** De minister kan – onder voorwaarde van openbaarmaking – een rijksinspectie algemene aanwijzingen geven, maar geen bijzondere aanwijzingen. De minister biedt eventueel door de minister opgestelde algemene beleidsregels onverkort aan de beide Kamers aan, maar deze beleidsregels hebben geen betrekking op het wel of niet uitvoeren van specifieke onderzoeken/inspecties, de werkwijze bij specifieke onderzoeken/inspecties of de bevindingen, oordelen of adviezen van een inspectie. De minister kan besluiten van een inspectie alleen vernietigen als deze in strijd zijn met het recht en stelt de beide Kamers daarvan onverkort op de hoogte.
- **Informatiebevoegdheden:** Wanneer een inspectie (ook) toezicht uitoefent op organisatieonderdelen van het Rijk, zijn de medewerkers van deze onderdelen verplicht de verlangde medewerking te verlenen en alle informatie te verstrekken die naar het oordeel van de inspectie nodig is om het toezicht uit te oefenen.

Datum
12 mei 2023

Kenmerk
BIR 2023.03

⁸ Bijlage bij Kamerstukken II 2021/2022, 31 490, nr. 319.

⁹ Ten aanzien van de budgetterings- en bedrijfsvoering bepalingen moet rekening gehouden kunnen worden met de specifieke financieringswijze en/of inrichting van de bedrijfsvoering van een rijksinspectie, zoals in het geval van een agentschapsstatus.

- Communicatiebeleid en informeren parlement: de inspectie heeft een eigenstandige verantwoordelijkheid voor haar communicatiebeleid. Aan de inspecteurs-generaal wordt algemene toestemming verleend om op verzoek van een van beide Kamers met hen in contact te treden om feitelijke informatie te verstrekken en openbaar gemaakte inspectieresultaten te bespreken. De inspecteur-generaal stelt de minister van een dergelijk verzoek op voorhand in kennis.

Inspectieraad

Datum
12 mei 2023

Kenmerk
BIR 2023.03