

Toelichting Reactie Inspectieraad op wetsvoorstel Kaderwet rijksinspecties in internetconsultatie

7 maart 2025

1. HET BELANG VAN ONAFHANKELIJK EN ONPARTIJDIG INSPECTIETOEZICHT

In onze democratische rechtstaat bepalen kabinet en parlement gezamenlijk de wetten en regels waaraan burgers, bedrijven en instellingen én de overheid zelf zich moeten houden om publieke belangen in de samenleving te borgen. Binnen de rijksoverheid zijn verschillende publieke toezichthouders actief die toezien op de manier waarop die wet- en regelgeving wordt ingevuld en nageleefd en die oog hebben voor (nieuwe) risico's die de samenleving schaden. Als rijksinspecties zijn wij een aantal van die toezichthouders.

Rijksinspecties interveniëren waar nodig om naleving te bevorderen en risico's te beperken (bijvoorbeeld met sancties als boetes of dwangsommen) of om de kwaliteit van de publieke dienstverlening te verbeteren (bijvoorbeeld met aanbevelingen, verbeteropdrachten of verscherpt toezicht). Ook kijken rijksinspecties naar de uitwerking van de wet- en regelgeving in de praktijk en hoe zich dat verhoudt tot de bedoeling van de regels en de publieke belangen die daarmee samenhangen. Met die kennis informeren de rijksinspecties de verantwoordelijke ministers en het parlement. Die informatie kan vervolgens gebruikt worden in het publiek debat en de democratische besluitvorming over eventuele aanpassingen in of nieuwe wet- en regelgeving. Dat is immers het primaat van de politiek.

Burgers, bedrijven en instellingen moeten ervan op aan kunnen dat de toezichthouders van de overheid, zoals rijksinspecties, hun toezicht onpartijdig uitoefenen. Dat wil zeggen dat zij de democratisch tot stand gekomen wetten, die daaraan ten grondslag liggende publieke belangen en (nieuwe) risico's voor de samenleving als uitgangspunt nemen voor hun toezicht. Dat zorgt voor rechtszekerheid (interventies van rijksinspecties zijn gebaseerd op de wet) en rechtsgelijkheid (gelijke gevallen worden op gelijke wijze behandeld). Zo'n onpartijdige blik en werkwijze van rijksinspecties is ook nodig voor het objectief informeren van ministers en het parlement over de werking van regels en beleid in de praktijk en de gevolgen voor burgers en bedrijven. Onpartijdigheid is daarmee cruciaal voor het vertrouwen in het inspectietoezicht en voor de bijdrage van rijksinspecties aan het vertrouwen in de overheid en aan goed bestuur.

Om de onpartijdigheid in hun toezicht te realiseren moeten rijksinspecties en ministers waken voor oneigenlijke beïnvloeding door maatschappelijke en politieke deelbelangen. Zowel vanuit de samenleving als vanuit de politiek staan rijksinspecties soms onder druk om aan deelbelangen tegemoet te komen in plaats van democratisch gelegitimeerde wetgeving als uitgangspunt te nemen. Dat is niet per se verkeerd, toezichthouders moeten ook in contact staan met, oog hebben voor en goed luisteren naar hun omgeving. Het betekent wel dat rijksinspecties alert moeten zijn op het bewaken van hun onpartijdigheid.

Rijksinspecties vallen onder de ministeriële verantwoordelijkheid en maken organisatorisch deel uit van de ministeries. Die organisatorische inbedding biedt het voordeel dat rijksinspecties, beleidsmakers en uitvoeringsorganisaties binnen een ministerie elkaar goed weten te vinden en gezamenlijk kunnen werken aan de maatschappelijke opgaven waar de overheid voor staat.

Tegelijkertijd kan door de organisatorische positie van rijksinspecties binnen de ministeries de vereiste onpartijdigheid van het inspectietoezicht onder druk komen te staan door sterke politieke en beleidsmatige deelbelangen. In de praktijk blijkt de onafhankelijke positie binnen het ministerie geen 'rustig bezit'. Zo bleek bijvoorbeeld recentelijk in de parlementaire enquête Aardgaswinning Groningen dat de inspectie Staatstoezicht op de Mijnen jarenlang onvoldoende onafhankelijk kon functioneren binnen het ministerie. De onpartijdige uitoefening van het toezicht op de veiligheid van burgers bij de gaswinning in Groningen kwam daardoor ernstig in het geding.

2. HET BELANG VAN WETTELIJKE WAARBORGEN VOOR DE ONAFHANKELIJKHEID VAN RIJKSINSPECTIES

Diverse incidenten waarin de onafhankelijke positie van rijksinspecties ter discussie stond, vormden de aanleiding voor de totstandkoming van de zogeheten Aanwijzingen inzake de rijksinspecties van de minister-president (hierna: de Aanwijzingen) in 2016. In die Aanwijzingen zijn regels vastgelegd over de positie en het functioneren van de rijksinspecties binnen de ministeries, gericht op versterking en steviger verankering van de onafhankelijke positie van rijksinspecties. Het betreft een interne regeling die uitgaat van 'zelfbinding', oftewel van het uitgangspunt dat ministers er vrijwillig aan voldoen. Naar aanleiding van nieuwe incidenten (o.a. over het onder politieke druk aanpassen of niet-publiceren van inspectierapporten) ontstond in 2020 in de Tweede Kamer opnieuw debat over onwenselijke politieke beïnvloeding van het inspectietoezicht.¹ Dit leidde tot een versnelde evaluatie van de Aanwijzingen, de Initiatiefnota Omtzigt en tot brede steun van de Tweede Kamer (motie Kuik c.s.) en van opeenvolgende kabinetten voor het wettelijk regelen van waarborgen voor het onafhankelijk en onpartijdig functioneren van rijksinspecties.² Als gezamenlijke rijksinspecties maken we ons sterk voor zo'n wet op de rijksinspecties.

Het onderhavige wetsvoorstel Kaderwet rijksinspecties heeft – zoals verwoord in de Memorie van Toelichting – als doel de onafhankelijke taakuitoefening van rijksinspecties als toezichthouders wettelijk te waarborgen en te bevorderen. Dat moet zodanig dat hun bevindingen niet oneigenlijk worden beïnvloed door politieke afwegingen of druk vanuit beleidsonderdelen van het ministerie. Het wetsvoorstel geeft daartoe de randvoorwaarden aan voor de positionering van de rijksinspecties binnen de ministeries en bakent de bevoegdheden van de ministers af ten aanzien van de taakuitoefening van de rijksinspecties (MvT p.2).

Met het wettelijk regelen van de randvoorwaarden voor onafhankelijk inspectietoezicht – in plaats van via interne zelfbinding – wordt recht gedaan aan het staatsrechtelijke uitgangspunt dat het aan de wetgever (regering én parlement) is om de bevoegdheden van de minister af te bakenen. Zie ook het advies van de Raad van State inzake de ministeriële verantwoordelijkheid: de minister kan niet zonder formele instemming van het parlement zijn eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheid inperken.³

¹ Zie Handelingen II 2019/20 nr. 59 item 8, Aanpassen van Inspectierapporten.

² Zie het huidige Hoofdlijnenakkoord (hoofdstuk 7) en Regeerprogramma (hoofdstuk 7).

³ Raad van State (2020). Ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid.p.28.

3. ZOEKEN NAAR BALANS: HET BELANG VAN EEN GOEDE BALANS TUSSEN ONAFHANKELIJK TOEZICHT EN MINISTERIËLE VERANTWOORDELIJKHEID

Het onderhavige wetsvoorstel wil de onafhankelijke en onpartijdige taakuitoefening van de rijksinspecties versterken binnen de kaders van de algemene ministeriële verantwoordelijkheid. Immers, door specifiek enkele bevoegdheden van de minister wettelijk af te bakenen of met voorwaarden te omkleden begrenst de wetgever weliswaar de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid, maar de rijksinspecties blijven ressorteren onder de minister en blijven een onderdeel van het ministerie.⁴

Het met voorwaarden omkleden of afbakenen van de specifieke bevoegdheden van de minister ontnemt de minister niet de (politieke) ministeriële verantwoordelijkheid voor het inspectietoezicht. De minister blijft beschikken over belangrijke instrumenten en bevoegdheden om zijn ministeriële verantwoordelijkheid voor het inspectietoezicht te kunnen waarmaken. De minister bepaalt – samen met het parlement – bijvoorbeeld via wetgeving de wettelijke basis, de taken, de hoogte van het budget en kaders voor het toezicht en de bevoegdheden van inspecties. De minister kan daarnaast aanvullende beleidsregels stellen voor rijksinspecties en een rijksinspectie aanwijzingen geven voor de toepassing van wet- en regelgeving en werkwijze. Ook benoemt de minister de leiding van een rijksinspectie en bepaalt de kaders voor bijvoorbeeld de bedrijfsvoering.

De uitdaging voor een goede Kaderwet is om een juiste balans te vinden tussen enerzijds voldoende waarborgen voor een onafhankelijke taakuitoefening door de rijksinspecties en anderzijds het behoud van voldoende bevoegdheden en instrumenten voor ministers om hun ministeriële verantwoordelijkheid waar te kunnen maken.

De afgelopen jaren zijn de rijksinspecties en de Inspectieraad als geheel – net als de betrokken departementen – nauw betrokken geweest bij de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel. In die periode is gezocht naar een goede balans tussen het wettelijk creëren van de benodigde ruimte voor rijksinspecties om hun toezicht onafhankelijk en onpartijdig uit te voeren, en het behoud van voldoende bevoegdheden van de minister om zijn ministeriële verantwoordelijkheid in te kunnen vullen. In verschillende brieven aan het kabinet heeft de Inspectieraad ideeën en zijn inzet voor die balans aangedragen.⁵

Belangrijke onderdelen in het huidige wetsvoorstel weerspiegelen onze inzet en versterken daadwerkelijk de beoogde onafhankelijkheid van rijksinspecties. Bijvoorbeeld de wettelijke bepaling dat rijksinspecties zelfstandig hun bevindingen openbaar kunnen maken op een door henzelf te bepalen moment en vorm en zonder tussenkomst van de minister (artikel 18). Ook de bepaling dat rijksinspecties bevindingen rechtstreeks – zonder departementale tussenkomst – onder de aandacht van de minister kunnen brengen (artikel 6) en de bepaling dat rijksinspecties – desgevraagd – het parlement kunnen informeren, dragen bij aan de onafhankelijkheid van rijksinspecties (artikel 19).

Als tegenwicht voor onder meer deze versterking van de onafhankelijkheid staan verplichtingen voor rijksinspecties over de interne kwaliteitsborging en externe verantwoording daarover (artikel 16) en het organiseren van interne reflectie en advies (artikel 17).

⁴ In tegenstelling tot bijvoorbeeld zelfstandige bestuursorganen (zbo's).

⁵ Zie Bijlage bij Kamerstukken II 2021/2022, 31 490, nr. 319 en Bijlage bij Kamerstukken II 2023/2023, 36 149, nr. 6.

Een goed voorbeeld van een zorgvuldige balans tussen de vereisten voor onafhankelijkheid en ministeriële verantwoordelijkheid is de wijze waarop de aanwijzingsbevoegdheid van de minister in het wetsvoorstel wordt afgebakend. De minister kan een rijksinspectie een formele aanwijzing geven, bijvoorbeeld om tijdelijk wet- en regelgeving niet of op een bepaalde manier te handhaven, maar de minister moet dat schriftelijk doen, de rijksinspectie vooraf om haar zienswijze verzoeken en het parlement daarover direct inlichten (artikel 8). Op deze manier behoudt de minister zijn aanwijzingsbevoegdheid voor bijzondere situaties, maar zorgen transparantievereisten ervoor dat dit in alle openbaarheid en met de mogelijkheid van democratische controle gebeurt.

4. UIT BALANS: VOORSTEL VOOR GOEDKEURING WERKPROGRAMMA STROOKT NIET MET UITGANGSPUNTEN VOOR DE WET

Tot onze grote spijt wordt de beoogde en gezochte balans in het huidige wetsvoorstel uit het lood geslagen door de formulering van de wetsartikelen over het werkprogramma van rijksinspecties (artikel 12, artikel 9 en artikel 15). Daar waar op andere onderdelen van het wetsvoorstel zorgvuldig is gezocht naar balans, wordt de rechtstreekse invloed van de minister op de taakuitoefening van een rijksinspectie met deze wetsartikelen onevenredig groot.

Voor hun onafhankelijke taakuitoefening en onpartijdigheid is het essentieel dat inspecties voor hun toezicht kunnen gaan en staan waar nodig, gelet op hun taken en de maatschappelijke risico's en dat ze bijvoorbeeld ook de ruimte hebben om nieuwe risico's te onderzoeken. Daarvoor is het essentieel dat rijksinspecties hun (jaarlijkse) werkprogramma's, waarin dit wordt opgenomen, zelf kunnen opstellen en vaststellen en voorzien van een financieringswijze die de onafhankelijke taakuitoefening waarborgt. Dat is in het huidige wetsvoorstel onvoldoende geregeld.

De minister houdt op basis van het huidige wetsvoorstel de bevoegdheid om omwille van 'zwaarwegende redenen' het door een inspectie opgestelde werkprogramma af te keuren (artikel 12). In de Memorie van Toelichting wordt toegelicht wat bijvoorbeeld onder deze zwaarwegende redenen voor afkeuring kan worden verstaan: onvoldoende werkzaamheden op een maatschappelijk of beleidsmatig relevant toezichtsterrein, internationale verplichtingen die niet of niet voldoende zijn overgenomen in het werkprogramma of een parlementair breed gesteunde wens tot onderzoek die niet terugkomt in het werkprogramma. Deze brede en subjectieve formulering (wat is onvoldoende? wat is maatschappelijk of beleidsmatig relevant?) van de goedkeuringsbevoegdheid van de minister creëert de ruimte voor oneigenlijke politieke beïnvloeding van het werk van een rijksinspectie die de Kaderwet rijksinspecties juist moet tegengaan. Met de verwijzing in artikel 15 (uitvoering van werkprogramma) naar artikel 12 kan de minister ook tussentijds op basis van die eigen subjectieve overwegingen het werkprogramma van een rijksinspectie afkeuren en aanpassingen eisen.

De bepaling dat de minister opdracht kan geven voor extra onderzoek dat niet in het werkprogramma staat (artikel 9) grijpt ook direct in op de beoogde onpartijdige totstandkoming van het werkprogramma van een inspectie. Vooral ook omdat hierbij niet wordt voorzien in extra financiering voor dat extra onderzoek. Dit extra onderzoek kan daardoor ten koste gaan van zaken die inspecties – in lijn met hun taakopdracht en op basis van risicoanalyse en deskundigheid – in hun werkprogramma hebben opgenomen. Hiermee ontstaat de mogelijkheid tot oneigenlijke beïnvloeding van het werkprogramma.

Dat het zelfstandig vaststellen van het werkprogramma een essentieel onderdeel is van de onafhankelijkheid van rijksinspecties blijkt uit het feit dat voor sommige rijksinspecties hiervoor al speciale afspraken bestaan. In samenspraak met de Tweede Kamer is door het kabinet in de Regeling taakuitoefening en bevoegdheden IBTD bijvoorbeeld opgenomen dat de minister van Financiën slechts het werkprogramma afkeurt als dit op ondeugdelijke wijze tot stand is gekomen; juist om de (schijn van) oneigenlijke politieke of ambtelijke beïnvloeding van het werkprogramma te voorkomen. Bij de totstandkoming van deze regeling werd door het kabinet nadrukkelijk verwezen naar de Wet op de rijksinspecties voor het ook wettelijk borgen van deze procedure. In de praktijk zou het huidige wetsvoorstel voor meerdere rijksinspecties op het punt van het werkprogramma een forse stap terug zijn in onafhankelijkheid, aangezien zij op dit moment wel zelf over de inhoud van hun werkprogramma gaan. Dat kan niet de bedoeling van de wet zijn.

Uiteraard moeten rijksinspecties hun werkprogramma op een transparante en verantwoorde wijze opstellen, responsief, met oog en oor voor hun omgeving en hun stakeholders en zich daarover verantwoorden. Over het proces van totstandkoming van het werkprogramma past een deugdelijkheidsoordeel van de minister, maar geen inhoudelijk of politiek oordeel over de professionele en gemotiveerde afwegingen van een rijksinspectie. Mocht een minister de werkwijze van een rijksinspectie om zwaarwegende redenen willen bijsturen, dan heeft hij daarvoor uiteindelijk de – met transparantievereisten omgeven – aanwijzingsbevoegdheid.

5. EVENWICHT: AANPASSINGEN NOODZAKELIJK VOOR HET BEREIKEN VAN DE VEREISTE BALANS IN HET WETSVORSTEL

i. Goedkeuring werkprogramma: onafhankelijk én responsief

Voor het herstellen van de balans in het wetsvoorstel is het noodzakelijk dat het wetsartikel dat ziet op goedkeuring van het werkprogramma wordt aangepast. De mogelijkheid om op basis van subjectieve zwaarwegende (politieke of beleidsmatige) redenen tot afkeuring van het werkprogramma over te gaan zet de deur wagenwijd open voor de oneigenlijke beïnvloeding die het wetsvoorstel juist wil voorkomen. Deze bepaling zou moeten worden aangepast – naar analogie van de regeling zoals die thans geldt voor de IBTD – naar de mogelijkheid tot het onthouden van goedkeuring op basis van een oordeel van de minister over een zorgvuldige totstandkoming van het werkprogramma op basis van de criteria die in artikel 12, lid 1 worden genoemd. Ook de bevoegdheid (in artikel 9) om een aanwijzing te geven die extra onderzoek inhoudt, zou moeten worden aangepast in de zin dat de minister de daarvoor benodigde middelen beschikbaar stelt.

Verder ontbreken er op dit moment nog belangrijke elementen in het wetsvoorstel die nodig zijn voor een onafhankelijke taakuitoefening van rijksinspecties. Hieronder geven we die kort weer.

ii. Verzoeken Wet open overheid: transparant en zelfstandig

Over Woo-verzoeken die aan rijksinspecties worden gericht, beslist op basis van artikel 4.1 van de Woo, eerste lid, de minister die verantwoordelijk is voor de rijksinspectie. In de praktijk is dit vaak gemandateerd aan bijvoorbeeld een directeur van een departement. Het komt het vertrouwen in het onafhankelijk opereren van een inspectie in de buitenwereld niet ten goede als een Woo-

verzoek, gericht aan een inspectie, niet wordt behandeld door die rijksinspectie zelf maar wordt beantwoord door de minister. Recente ervaringen laten bovendien zien dat in de praktijk de belangenafweging bij het al dan niet verstrekken van informatie op basis van de Woo kan verschillen tussen departementen en inspecties.

De Inspectieraad stelt daarom voor om in het wetsvoorstel op te nemen dat rijksinspecties in afwijking van artikel 4.1 van de Woo desgewenst ook zelfstandig Woo-verzoeken kunnen afdoen. Verschillende rijksinspecties werken in goed overleg met hun ministeries al op deze wijze. Door te kiezen voor een 'kan-bepaling' wordt de mogelijkheid opengelaten dat rijksinspecties waarvan Woo-verzoeken door hun ministerie worden behandeld, deze werkwijze kunnen voortzetten.

iii. Financiële transparantie: begrotingsartikel voor rijksinspecties

Daarnaast bevat het wetsvoorstel nog onvoldoende waarborgen tegen het oneigenlijk beïnvloeden van het werk van de rijksinspecties via de begroting. De Memorie van Toelichting stelt weliswaar dat inhoudelijke (beleidsmatige) en politieke sturing op de rijksinspecties via de financiering moet worden voorkomen, maar de in het betreffende artikel 13 opgenomen vormvrijheid is daarvoor geen afdoende waarborg. Recente ervaringen met de totstandkoming van de begrotingsvoorstellen leiden tot de conclusie dat artikel 13 en de toelichting daarop in de MvT moeten worden versterkt. Zoals eerder door de Inspectieraad bepleit is een eigen begrotingsartikel voor rijksinspecties de beste manier om oneigenlijke beïnvloeding via de band van de financiering te voorkomen. Zo wordt voor iedereen – ook voor het parlement – duidelijk hoeveel geld er naar een rijksinspectie gaat, wanneer daar iets bijkomt of afgaat en welke consequenties dat heeft voor het toezicht.

In het verlengde van die duidelijkheid is het van belang dat de financieringswijze de onafhankelijke toezichtuitoefening van inspecties waarborgt. Dergelijke financiering, bijvoorbeeld via functiegerichte bekostiging in de vorm van lumpsum financiering van het toezicht, is daarbij een belangrijk aandachtspunt. Dit gegeven zou expliciet moeten worden benadrukt in de Memorie van Toelichting.

iv. Informeren parlement: aanbieding inspectierapporten door minister

Het uitgangspunt in het wetsvoorstel is dat rijksinspecties als bestuursorganen onder de Wet open overheid vallen en al hun rapporten en andere bevindingen zelf openbaar kunnen maken (artikel 18). Dat is op zich een goed uitgangspunt voor de onafhankelijke taakuitoefening van de rijksinspecties. Vanwege de ministeriële verantwoordelijkheid is het ook nodig dat de rijksinspectie haar rapporten en schriftelijke bevindingen gelijktijdig aanbiedt aan de minister (artikel 18, lid 2).

De Memorie van Toelichting gaat er vervolgens van uit dat de minister per gelegenheid moet afwegen of de rapporten, of andere schriftelijke bevindingen van de rijksinspectie, vallen onder zijn ministeriële actieve informatieplicht (artikel 42 Grondwet) en zo ja, aangeboden moeten worden aan het parlement. Dat is een onduidelijke en onwenselijke situatie, die ongetwijfeld zal leiden tot (politieke) discussies over het wel of niet vallen onder de informatieplicht van de minister.

Vanuit het gegeven van de ministeriële verantwoordelijkheid is het niet wenselijk dat de rijksinspecties hun rapporten en schriftelijke bevindingen rechtstreeks en formeel aanbieden aan het parlement. De staatsrechtelijke juiste weg daarvoor is dat de minister rapporten en andere schriftelijke bevindingen die hij van een rijksinspectie ontvangt, in principe altijd aan het parlement aanbiedt en al dan

niet op eigen initiatief of op verzoek van het parlement voorziet van een beleidsreactie. Dit sluit ook aan bij de huidige gang van zaken bij de rijksinspecties en is recent nog preciezer vastgelegd in de Regeling IBTD.

v. Objectivering werving, selectie en beoordeling: ministeriële regeling voor aanscherpen procedures voor inspectieleiding

In de Memorie van Toelichting wordt het belang van onafhankelijkheid in de wervings- en selectieprocedure voor de inspectieleiding en de versterking daarvan onderschreven. Op die manier kan het risico op ongewenste netwerkbeïnvloeding bij de benoeming worden beperkt, aldus de Memorie van Toelichting (p. 9). Het wetsvoorstel voorziet echter niet in concrete bepalingen die hierop toezien. Op het punt van werving, selectie en periodieke beoordeling van het functioneren van inspectieleiding (alsmede schorsing en ontslag), zijn er op dit moment geen formele vereisten waaraan die procedures moeten voldoen vanuit het specifieke oogpunt van de gewenste onafhankelijkheid van een rijksinspectie. Wij stellen in dat licht voor dat de minister van BZK – in goed interdepartementaal overleg – voorstellen hiervoor ontwikkelt – zoals ook is toegezegd aan de Tweede Kamer – en deze vastlegt in een ministeriële regeling. In de wettekst moet daartoe de benodigde wettelijke basis voor zo'n ministeriële regeling worden opgenomen.

Als Inspectieraad doen we hier enkele voorstellen die we ook zullen inbrengen in het nadere interdepartementale overleg. Zo zou wat ons betreft bij elke vacature voor inspecteur-generaal (IG) standaard de voorzitter van de Inspectieraad (of een vervanger) zitting moeten hebben in de selectiecommissie met een zwaarwegende stem. Over het vacatureprofiel wordt van tevoren overeenstemming bereikt tussen de vacaturehouder en het IR-lid dat zitting heeft in de selectiecommissie. Ten tweede zou een procedure ontwikkeld moeten worden, gericht op het waarborgen van de onafhankelijkheid bij de beoordeling en besluitvorming rondom schorsing en ontslag van een IG. In zo'n procedure kan de minister van BZK een bijzondere rol spelen als onderdeel van de waarborgen voor onafhankelijkheid. Ten slotte zou wat de Inspectieraad betreft de – op basis van de Kaderwet – in te stellen Commissie van Advies een adviestaak kunnen krijgen in de werving & selectie en het beoordelen van het functioneren van de hoogst leidinggevende(n) van een rijksinspectie. Een dergelijk adviestaak is bijvoorbeeld voorzien bij de wijziging van de Mijnbouwwet voor de commissie van advies van Staatstoezicht op de Mijnen.

6. ONDERSCHIED MAKEN TUSSEN INSPECTIETOEZICHT OP DE SAMENLEVING EN INSPECTIETOEZICHT OP OVERHEIDSDIENSTEN IS ONEIGENLIJK EN ONWENSELIJK

Verschillende rijksinspecties houden geheel of grotendeels toezicht op uitvoeringsorganisaties van het ministerie waarvan zijzelf deel uitmaken en/of van andere ministeries. Het gaat dan met name om de Inspectie belastingen, toeslagen en douane, de Inspectie Veiligheid Defensie en de Inspectie Justitie en Veiligheid, maar niet uitsluitend. Zo houdt bijvoorbeeld de Inspectie Leefomgeving en Transport toezicht op uitvoeringsorganisatie Rijkswaterstaat, de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed op het informatiebeheer bij alle ministeries en de Nederlandse Arbeidsinspectie op naleving van de arbeidswetten bij overheidsorganisaties (als werkgever).

De minister is in deze situaties verantwoordelijk voor zowel de uitvoeringorganisatie als de rijksinspectie. Ook voor zo'n geval omkleedt het wetsvoorstel de mogelijkheden van de minister om te interveniëren in het werk van de rijksinspectie met voorwaarden. Voor het vertrouwen van burgers in de

overheid en het toezicht is dit essentieel. Burgers, maar ook bedrijven en volksvertegenwoordigers moeten erop kunnen vertrouwen dat de rijksinspecties hun taak onpartijdig en op objectieve gronden uitvoeren en dat zij niet bloot staan aan oneigenlijke politieke beïnvloeding. Dit geldt zowel voor de rijksinspecties die (met name) toezicht houden op burgers en bedrijven als uiteraard ook voor rijksinspecties die voornamelijk of geheel toezicht houden op uitvoeringsorganisaties van het eigen departement. Voorkomen moet worden dat (de indruk ontstaat dat) een rijksinspectie andere normen hanteert voor de beoordeling van de overheid zelf dan voor burgers, bedrijven of instellingen. In het wetsvoorstel wordt daarom terecht geen onderscheid gemaakt tussen toezicht op onderdelen binnen het eigen ministerie en toezicht op burgers en bedrijven, wat buiten het eigen ministerie plaatsvindt.

Tijdens de parlementaire behandeling in aanloop naar de oprichting van de Inspectie belastingen, toeslagen en douane (IBTD) naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagaffaire en de oprichting van de Inspectie Veiligheid Defensie naar aanleiding van het mortierincident in Mali, was de onafhankelijkheid van deze nieuwe rijksinspecties voor het parlement een doorslaggevend aandachtspunt.⁶ Mediaberichten en politiek debat over vermeende oneigenlijke beïnvloeding van inspectieonderzoeken door het Ministerie van JenV in 2020 en 2022⁷ waren mede aanleiding om tot deze Kaderwet rijksinspecties te komen. De daaropvolgende onderzoeken van de Auditdienst Rijk lieten zien dat – wat betreft de onafhankelijkheid – er sprake was van een wankel evenwicht in de relatie tussen het Ministerie van JenV en de Inspectie JenV. Daarbij werd geconstateerd dat de relatie werd gekenmerkt door een schijn van oneigenlijke beïnvloeding. Op basis daarvan is de Inspectie JenV vervolgens buiten het departement gehuisvest en zijn nadere afspraken gemaakt over de onafhankelijkheid en de relatie met het ministerie van JenV vastgelegd in het relatiestatuuut JenV. Voor verdere waarborgen voor de onafhankelijkheid is ook toen verwezen naar de onderhavige Kaderwet. Het ligt ook daarmee in de lijn der logica om deze rijksinspecties zonder uitzondering onder de werking van de Kaderwet te plaatsen.

⁶ Zie parlementaire behandeling totstandkoming regeling IBTD (Kamerstukken II 2021/2022 31066 nr. 922) en oprichting IVD (Kamerstukken II 2020/2021 35 570 nr. 104 en Kamerstukken II 2018/2019 35 000 nr. 106).

⁷ [Klokkenluiders: Gevoelige informatie Justitie weggehouden bij Tweede Kamer](#), AD, 28 januari 2020. [Het kritische rapport over de wapenvergunning dat er niet kwam](#), NRC, 30 januari 2022.