

Kern reactie Inspectieraad op wetsvoorstel Kaderwet rijksinspecties in internetconsultatie: noodzaak voor Kaderwet staat buiten kijf, maar huidige voorstel is uit balans en realiseert beoogde doel zo niet.

7 maart 2025

Burgers, bedrijven en instellingen hebben recht op toezichthouders die onpartijdig toezien op naleving van wetten en regels en die handhaven waar nodig. Zo houden we Nederland eerlijk, gezond en veilig. De maatschappelijke vraagstukken die rijksinspecties bij hun werk in de samenleving zien en horen, moeten zij bovendien ongefilterd en zonder politieke beïnvloeding kunnen onderzoeken en onder de aandacht brengen bij beleid en politiek zodat hier wat aan gedaan kan worden. Daarvoor is hun onafhankelijkheid binnen de overheid wel cruciaal. Zo kunnen rijksinspecties ook bijdragen aan goed openbaar bestuur en aan het vertrouwen in de overheid en onze democratische rechtstaat.

De Kaderwet heeft als doel oneigenlijke beïnvloeding van het inspectietoezicht tegen te gaan en de onafhankelijke positie van de rijksinspecties te borgen. De inspecties verwelkomen dat er een wetsvoorstel ligt om hun onafhankelijkheid ten opzichte van een ministerie formeel te regelen. Dat was tot nu toe immers niet het geval. Opeenvolgende kabinetten hebben de noodzaak voor een wettelijke regeling voor de onafhankelijkheid van rijksinspecties benadrukt. En ook de Tweede Kamer heeft zich hier meerdere keren voor uitgesproken, bijvoorbeeld bij de behandeling van het enquêterapport 'Groningers boven gas' en bij de oprichting van de Inspectie belastingen, toeslagen en douane (IBTD) naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagaffaire.

Het is van belang om in de Kaderwet de juiste balans te vinden tussen enerzijds de onafhankelijke positie en taakuitoefening door inspecties en anderzijds de ministeriële verantwoordelijkheid voor toezicht. Als gezamenlijke rijksinspecties hebben we de afgelopen jaren actief bijgedragen aan het zoeken naar die balans. Die balans komt in het huidig voorstel gedeeltelijk terug, o.a. in het punt dat rijksinspecties zonder tussenkomst van de minister hun bevindingen openbaar kunnen maken. Dat is een groot goed voor onafhankelijkheid. Aan de andere kant behoudt de minister de bevoegdheid om aanwijzingen te geven. Het wetsvoorstel regelt adequaat wanneer dit wel en niet kan en regelt het proces dat wordt doorlopen wanneer sprake is van aanwijzingen. Op die manier is dat ook helder voor de samenleving en het parlement. Helaas zijn deze helderheid en balans niet consequent doorgetrokken in het wetsvoorstel.

De balans is met name zoek door de invloed die het wetsvoorstel aan de minister geeft op het werkprogramma van een rijksinspectie. Inspecties moeten voor hun toezicht kunnen gaan en staan waar ze willen en de ruimte hebben om nieuwe risico's te onderzoeken. Maar een minister kan op grond van het wetsvoorstel het werkprogramma van een inspectie niet goedkeuren onder verwijzing naar een onbeperkt aantal redenen en overwegingen (artikelen 9 en 12). De rechtstreekse invloed van de minister op de taakuitoefening van een rijksinspectie wordt met deze wetsartikelen onevenredig groot: een minister kan het werkprogramma van een rijksinspectie op subjectieve gronden afkeuren en kan ook extra onderzoeken toevoegen zonder daar budget bij te leveren. Dit belemmert de onafhankelijke totstandkoming, zet de deur open voor oneigenlijke politieke of beleidsmatige beïnvloeding van het toezicht en slaat het evenwicht in het wetsvoorstel uit het lood.

Aanpassing van het wetsvoorstel op dit punt is essentieel. Ook ten aanzien van de begroting, afhandeling van Woo verzoeken, openbaarmaking van inspectierapporten en de werving en selectie van inspecteurs-generaal zijn aanpassingen noodzakelijk. Deze houden onder meer in dat iedere inspectie een "eigen" begrotingsartikel moet hebben, dat het mogelijk moet zijn dat inspecties ook zelf Woo-verzoeken kunnen afdoen en dat openbaar gemaakte inspectierapporten door de minister aan het parlement worden gezonden indien een inspectie dat beoogt.

Uiteindelijk betekent onafhankelijkheid ook dat de wetgever voldoende ruimte en vertrouwen moet geven aan de rijksinspecties om binnen de ministeriële verantwoordelijkheid vorm te geven aan hun toezicht en hun reflectieve functie. Uit het huidige wetsvoorstel spreekt dat vertrouwen onvoldoende, maar de benodigde balans kan worden hersteld. In de bijgevoegde toelichting doet de Inspectieraad hiervoor concrete voorstellen. Deze zijn allen ingegeven door ons streven om het doel van het wetsvoorstel ook echt waar te maken.

*Zie voor onze meer gedetailleerde reactie de toelichting, geplaatst als 23e reactie op de internetconsultatie*

Specifiek: Vraag 2 van de internetconsultatie: onderscheid 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. Mediaberichten en politiek debat over vermeende oneigenlijke beïnvloeding van inspectieonderzoeken door het Ministerie van JenV in 2020 en 2022 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.