

Reactie Raad van Advies Inspectie J&V

Komt dit wetsvoorstel de onafhankelijke positie van rijksinspectie ten goede: ja en nee

Dit wetsvoorstel heeft als doel om de onafhankelijke positie van toezicht te borgen en te organiseren. Dat gebeurt door via een kaderwet helderheid te brengen in de onderlinge relaties en spelregels in het verkeer tussen toezichthouder, Minister en Kamer (en de samenleving). Het doel van de wet is weliswaar expliciet om de positie van het toezicht ten dienste van de samenleving te versterken, maar de maatregelen die worden genoemd versterken vooral de rol en positie van de minister ten opzichte van de toezichthouder.

Het 'regelen' van het verkeer, verwordt in dit voorstel – en dan vooral ook in de concrete uitwerkingen ervan – vooral tot het inbrengen van hiërarchie in die relatie. De minister heeft of krijgt mogelijkheden om het gedrag van de toezichthouder te beïnvloeden en te sturen. Er zijn weliswaar waarborgen voor de toezichthouders zelf, maar die bevinden zich vaak *binnen* de aangebrachte kaders die de hiërarchie van de minister versterken. De oorzaak hiervoor ligt in de toepassing van de notie van de Ministeriële verantwoordelijkheid op (met name rijks-) inspecties, als ware ze reguliere onderdelen van het departement. Het ontbreken van een eigen begrotingsartikel maakt, dat via de begroting de Minister direct kan sturen in de inhoudelijke keuzes van de inspectie. Juist een afzonderlijk begrotingsartikel biedt tezamen met de bijlage bij het ontwerp van begrotingswet per ministerie het Parlement en anderen inzicht in de taken die het toezichtorgaan denkt uit te oefenen. Daarnaast blijft de positie van het werkprogramma open en onhelder. En de ervaring leert dat deze “ruimte” *altijd* leidt tot sturend gedrag van de Minister en het ministerie en ten koste gaat van de autonomie van de inspectie. Als dat de bedoeling is (en zo leest het niet) dan voldoet dit voorstel aan die ambitie. Als dat *niet* de bedoeling is dan is het noodzakelijk om het voorstel op dit punt te repareren.

Hoewel het onderbrengen van de rol en positie van rijksinspectie in één Kaderwet een stap naar voren in de onafhankelijke positie van het toezicht is, betekenen hele concrete “details” in de invulling van de relatie van de inspectie met de Minister dat die onafhankelijkheid dus per saldo *afneemt*. Dit is uiteraard afhankelijk van de manier waarop betrokkenen met de geboden ruimte omgaan, maar ervaring leert dat de geboden ruimte zal leiden tot sturend gedrag van Ministers en hun ambtenaren. Dat zal een reëel effect hebben, maar leidt daarnaast tot onwenselijke beeldvorming in de samenleving over de onafhankelijkheid: het gebrek aan duidelijkheid biedt ruimte voor interpretatie en speculatie. Die zal bij kritische incidenten leiden tot verlies van maatschappelijk gezag, omdat inspecties niet uitgelegd krijgen dat ze én onafhankelijk oordelen over het optreden van de Minister én dat diezelfde Minister formeel verantwoordelijk is voor hun handelen, de middelen toewijst én het werkprogramma “controleert”. Zonder dat daar formele waarborgen voor de inspectie tegenover staan. Per saldo is onze mening dat dit leidt tot verlies van gezag én daadwerkelijke onafhankelijkheid van inspecties. De voorgenomen wet is bedoeld als stap in de goede richting, maar de invulling ervan is een garantie voor ongelukkige struikelpartijen. Of anders gezegd: het wetsvoorstel biedt de schoenen voor een stap in de goede richting, maar dan wel met de veters aan elkaar vastgebonden. Dat is volgens ons niet wenselijk, niet de bedoeling én relatief eenvoudig te repareren.

Op welke overheidstoezichthouders heeft de wet betrekking: kies voor de volle breedte

Binnen de rijkdienst is geen eenduidig onderscheid tussen rijksinspecties en autoriteiten. De benaming is veelal historisch verklaarbaar maar kent geen kenmerkend verschil. De WRR heeft eerder gepleit voor een brede kaderwet die betrekking heeft op alle vormen van

uitvoeringstoezicht en toepasbaar nalevingstoezicht, dus inclusief het toezicht in de financiële sector. Onhelder is waarom de onderhavige wetgeving wel op de voedselketen en niet op de financiële sector betrekking zou dienen te hebben. Wij bepleiten een brede toezichtbenadering, dit schept helderheid voor de burgers en bedrijven in binnen- en buitenland. De kaderwet zou derhalve van toepassing dienen te zijn op alle rijksorganen (dus incl. zbo's) die belast zijn met toezicht. Een uitzondering zou kunnen gelden voor de ARK en de auditdienst Rijk.

(Overweging ten overvloede: in het voorstel voor de MvT is ten onrechte de Inspectie Rijksfinanciën aangemerkt als toezichthouder; zij zijn louter een instrument voor de Minister van Financiën om zijn budgettaire rol binnen het Kabinet tov de andere ministeries en zijn eigen ministerie te vervullen.)

Let op: toezicht op domeinen is inclusief overheidsorganen

Zoals hierboven al vermeld omvat het nalevings- en uitvoeringstoezicht de invulling van de verantwoordelijkheden op specifieke domeinen. Vanzelfsprekend heeft dit ook betrekking op de terreinen waar vaak om historische redenen sprake is van overheidsorganen. In het verleden waren er bijv. rijksscholen en particuliere instellingen voor tucht. Er is thans bijv. ook nog sprake van rijksgebouwen, -vaartuigen en domeinen. Het zijn van overheidsorgaan betekent niet dat deze lichamen van de overheid van toezicht zouden dienen te worden uitgesloten. Op allerlei terreinen kennen we mengvormen, de burger en het parlement hebben recht op een goede invulling van het toezicht op die terreinen, ook al om te voorkomen dat er weer extra organen voor het toezicht op overheidslichamen/instellingen moet worden georganiseerd.

Vanuit de Raad van Advies van de Inspectie Justitie & Veiligheid,

Prof. dr. Martijn van der Steen (voorzitter) – decaan en bestuurder NSOB, bijzonder hoogleraar Erasmus Universiteit Rotterdam, raadslid Raad voor Volksgezondheid & Samenleving.

Drs. Peter Pennekamp- o.a vml. Insp. _Generaal Werk & Inkomen en Dir. Gen. Welzijn.