



Andersson
Elffers
Felix

Rapportage deelonderzoek, onderdeel van de
brede evaluatie van de organisatiekaders
voor rijksorganisaties op afstand

Evaluatie van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties

Datum

30 november 2020

Opdrachtgever

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Opdrachtnemer

Andersson Elffers Felix, in samenwerking met Universiteit Utrecht

Auteurs

Aris van Veldhuisen

David Schelfhout

Jelte Schievels

Chris Vloedveld

Met medewerking van

prof. dr. Judith van Erp (UU)

dr. Meike Bokhorst (UU)

Referentie

GB287

Meer informatie over de brede evaluatie van organisatiekaders voor rijksorganisaties op afstand is te vinden op <https://brede-evaluatie.pleio.nl/>

Inhoud

Managementsamenvatting	4
1 Introductie	9
1.1 Aanleiding en context	9
1.2 Leeswijzer voor dit rapport	11
2 Onderzoeksaanpak	13
2.1 Algemene opzet van de evaluatie	13
2.2 Analyse kader	14
2.3 Gehanteerde onderzoeksmethoden	20
3 De vormgeving van de Aanwijzingen	23
3.1 Context: de rijksinspecties	23
3.2 De totstandkoming van de Aanwijzingen	25
3.3 De doelen van de Aanwijzingen	26
3.4 Samenvattend	28
4 De uitwerking van de Aanwijzingen	29
4.1 Toepassing van de Aanwijzingen	29
4.2 Overige positioneringsvraagstukken van de rijksinspecties	33
4.3 Samenvattend	41
5 De praktijkwerking van de Aanwijzingen	43
5.1 De betekenis van de Aanwijzingen voor de praktijk	43
5.2 Ervaringen met de Aanwijzingen in de praktijk	45
5.3 Samenvattend	65
6 Conclusies en aanbevelingen	67
6.1 Vormgeving en uitwerking van de Aanwijzingen	68
6.2 Praktijkwerking van de Aanwijzingen	70
6.3 Aanbevelingen voor het versterken van de praktijkwerking van de Aanwijzingen	76
6.4 Context: de brede evaluatie naar rijksorganisaties op afstand	81
Bijlage 1: Samenvatting en typering van de Aanwijzingen	84
Bijlage 2: Beknopte beantwoording deelvragen	89
Bijlage 3: Gehanteerde vragenlijsten	97
Bijlage 4: Respondenten	103
Bijlage 5: Begeleidingscommissie en klankbordgroep	106

Managementsamenvatting

Vraagstelling en aanpak van het onderzoek

Rijksinspecties zijn toezichthoudende organisaties die onderdeel zijn van een departement en vallen onder de volledige ministeriële verantwoordelijkheid. De Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties waar dit onderzoek over gaat, richten zich op de relatie tussen rijksinspecties en de departementen waar zij onderdeel van uitmaken. De Aanwijzingen geven een kader om die relatie te reguleren en bevatten 'spelregels' voor de onderlinge omgang.

De Aanwijzingen zijn vooral gericht op het borgen van onafhankelijke oordeelsvorming door rijksinspecties, het bereiken van een balans tussen onafhankelijkheid enerzijds en ministeriële verantwoordelijkheid anderzijds, en het versterken van de relatie tussen toezicht en beleid. De Aanwijzingen gelden sinds 2016, en zijn opgesteld in reactie op signalen vanuit onder andere de WRR dat de onafhankelijke positionering van inspecties onder druk stond. Ze proberen bij te dragen aan eenduidigheid over de positie en het functioneren van de rijksinspecties binnen de ministeries, en het verankeren van de onafhankelijkheid van rijksinspecties daarbinnen.

In opdracht van het ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft Andersson Elffers Felix de Aanwijzingen geëvalueerd, met als doel om inzicht te krijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Aanwijzingen. In het onderzoek is ook ingegaan op de manier waarop betrokkenen in de praktijk met de Aanwijzingen omgaan, en andere factoren die in de praktijk van invloed zijn op de doelen die met de Aanwijzingen zijn beoogd.

Opbouw van de evaluatie

Om de Aanwijzingen te kunnen evalueren hebben we drie stappen gevolgd:

- Eerst hebben we de **vormgeving** van de Aanwijzingen onderzocht: welke keuzes zijn gemaakt bij de inrichting van de Aanwijzingen, en welke doelen horen daarbij?
- Daarna is de **uitwerking** van de Aanwijzingen aan bod gekomen. Dan gaat het om de manier waarop de Aanwijzingen zijn vertaald naar de organisatie van departementen en inspecties. Daarbij hebben we aandacht gehad voor zowel de feitelijke implementatie van de Aanwijzingen als de bredere positionering van rijksinspecties binnen departementen.
- Tot slot is de **praktijkwerking** van de Aanwijzingen onderzocht. Hier hebben we in beeld gebracht welke rol de Aanwijzingen spelen in de praktijk en hoe dat wordt ervaren. Daarbij hebben we de werking van de Aanwijzingen ook in bredere context geplaatst.

De werking van de Aanwijzingen is daarbij in kaart gebracht aan de hand van drie dimensies van onafhankelijkheid:

- **Onafhankelijkheid in oordeelsvorming en inzet van instrumentarium.** Deze dimensie heeft betrekking op de ruimte die een rijksinspectie heeft om zelf, op basis van zijn werkprogramma en zijn professionele deskundigheid, informatie te verzamelen, daarover een oordeel te vormen, daarover te rapporteren en te adviseren, en de inzet van zijn (handhavings)instrumentarium in individuele gevallen.
- **Onafhankelijkheid in positionering, procedures en processen.** Hier gaat het over de manier waarop een toezichthouder organisatorisch is 'opgehangen' in het verantwoordelijke ministerie(s), op de wijze waarop financiering is geregeld, en op de procedures en processen die zijn ingesteld met het oog op goed werkende *checks and balances*.

- **Onafhankelijkheid in beeldvorming.** Ten slotte is ook de externe perceptie van onafhankelijkheid een factor van betekenis. Voor onafhankelijkheid is immers ook van belang of een inspectie door de buitenwereld als zodanig wordt gezien.

Bevindingen en conclusies van het onderzoek in hoofdlijnen

Vormgeving van de Aanwijzingen

De Aanwijzingen zijn zo ingericht dat ze beogen bij te dragen aan een balans tussen onafhankelijke oordeelsvorming van rijksinspecties enerzijds en de ministeriële verantwoordelijkheid voor het opereren van de inspecties anderzijds. Ze fungeren als kader om de verhouding tussen departement en inspectie te reguleren, en daarin te voorzien in een mate van Rijksbrede uniformering. Tot slot bevatten ze een aantal bepalingen over samenwerking.

In dit onderzoek concluderen we dat de Aanwijzingen duidelijk zijn vormgegeven. Tegelijkertijd brengt het feit dat de Aanwijzingen betrekking hebben op een vastgestelde groep van tien rijksinspecties een zekere willekeur met zich mee. De in de Aanwijzing gehanteerde definitie van een rijksinspectie is toepasbaar op veel meer onderdelen van de Rijksdienst die toezichhoudende taken uitvoeren. De Aanwijzingen hinken daarmee op twee gedachten: enerzijds hanteren ze een ruime definitie van toezicht, anderzijds zijn ze van toepassing op een sterk afgebakende groep van rijksinspecties.

Uitwerking van de Aanwijzingen

We concluderen dat de bepalingen in de Aanwijzingen in formele zin grotendeels zijn geïmplementeerd bij de verschillende departementen en rijksinspecties. Op een klein aantal punten is dat niet het geval: zo is de scheiding tussen toezicht enerzijds en overige taken anderzijds niet in alle inspecties volledig doorgevoerd. Verder valt op dat er tussen inspecties verschillen zijn in de mate waarin er uitgewerkte werkafspraken zijn gemaakt op de thema's uit de Aanwijzingen.

Daarnaast constateren we dat er grote verschillen bestaan in de positionering van rijksinspecties en de waarborgen voor onafhankelijkheid daarbinnen. In het rapport besteden we onder meer aandacht aan de verschillen in de wettelijke verankering van (de onafhankelijkheid van) rijksinspecties, de grenzen aan de aanwijzingsbevoegdheid van de minister richting de inspectie, de formele organisatorische status van inspecties en hun financiële autonomie.

Het feit dat er op deze punten onderling stevige verschillen bestaan, hoeft op zichzelf niet problematisch te zijn; de variatie van het inspectielandschap zou maatwerk op bepaalde punten goed kunnen rechtvaardigen. De variatie blijkt echter in grote mate te verklaren vanuit historische redenen. Als we de inhoud van de verschillen nader bekijken, komen we tot de conclusie op zijn plek dat de onafhankelijke positionering van sommige inspecties versterkt kan worden. Zo zijn de financiële sturingsmogelijkheden van sommige inspecties veel beperkter dan die van andere, en doet de governance van de inspecties met de agentschapsstatus onvoldoende recht aan hun onafhankelijke positie.

Praktijkwerking van de Aanwijzingen

Er is een brede consensus dat onafhankelijk opererend rijktoezicht van groot maatschappelijk belang is. Dat betekent echter niet dat onafhankelijkheid van rijksinspecties een *absolute* waarde is: het opereren en functioneren van rijksinspecties zal altijd democratisch en staatsrechtelijk moeten blijven ingebed, en ook ten aanzien van toezicht moet een vorm van tegenspraak mogelijk zijn.

In het geval van rijksinspecties krijgt die tegenspraak vorm binnen de ministeriële verantwoordelijkheid, en is er een opgave om daarbinnen zoveel mogelijk ruimte te maken voor de onafhankelijke oordeelsvorming van de toezichthouder. Kaders zoals de Aanwijzingen hebben als doel om daar een rol in te spelen, door die verhoudingen te reguleren en te structureren. Ze bieden waarborgen om die zuiverheid in de verhoudingen te helpen bewaken.

Uit deze evaluatie blijkt dat de Aanwijzingen deze beoogde rol inderdaad spelen. Ze vormen een belangrijke basis voor het borgen van de onafhankelijke oordeelsvorming van inspecties. De Aanwijzingen spelen in de praktijk vooral *indirect* een rol: ze vormen een institutioneel kader voor de relatie tussen inspecties en 'beleid'. De thema's die in de Aanwijzingen zijn benoemd brengen helderheid en voorspelbaarheid aan in die relatie, en structureren het contact tussen departement en inspectie. Minstens zo belangrijk is dat ze door inspecties worden ervaren als ruggensteun voor hun bijzondere positie in het departement. In meer *directe* zin bevatten de Aanwijzingen instrumenten die in de praktijk worden ingezet en die worden ervaren als een ondersteuning van onafhankelijke oordeelsvorming van inspecties.

De kern van die borging van onafhankelijkheid is Aanwijzing 14, die regelt dat de minister geen aanwijzingen kan geven aan een inspectie die betrekking hebben op specifieke onderzoeken of bevindingen, oordelen en adviezen van die rijksinspectie. Het merendeel van inspecties en departementen ervaart dit aspect als de belangrijkste borging van de onafhankelijke uitoefening van toezicht. Andere elementen die hieraan bijdragen zijn bijvoorbeeld de bepalingen uit de Aanwijzingen rond het opstellen van een beleidsreactie door het departement op rapportages van de inspectie en het opstellen van het werkprogramma door de inspectie.

In deze evaluatie concluderen we dat de Aanwijzingen een op zichzelf noodzakelijke maar niet in alle gevallen voldoende voorwaarde zijn voor onafhankelijkheid van rijksinspecties. Uit de evaluatie blijkt dat inspecties op verschillende, meestal vrij subtiele, manieren te maken hebben met druk vanuit het departement. Zij moeten omgaan met een spanningsveld waarin regelmatig sprake is van tegengestelde belangen. In het vormgeven van onafhankelijkheid zijn verschillende algemene (gedrags)dynamieken herkenbaar. Kern daarvan is dat onafhankelijk geen 'rustig bezit' is, maar regelmatig door inspecties moet worden verdiend en soms bevochten. Ook valt op dat de verantwoordelijkheid voor het bewaken van de zuiverheid in de relatie in de praktijk voor een groot deel op de schouders ligt van de inspectiemedewerker en niet op die van de beleidsambtenaar. Het bestaan van de Aanwijzingen kan helpen in het ontwikkelen van de volwassenheid in deze relaties, maar kan die nooit volledig waarborgen.

We onderscheiden drie typen oorzaken voor het feit dat onafhankelijkheid niet altijd voldoende is geborgd in het stelsel. Ten eerste komt onafhankelijkheid pas daadwerkelijk tot stand in houding en gedrag. Of een inspectie in de praktijk onafhankelijk kan opereren, hangt sterk af van de houding en het gedrag van individuen in de omgang met de onafhankelijke taak en rol van de inspectie. De bepalingen in de Aanwijzingen zijn een belangrijke voorwaarde voor onafhankelijkheid, door kaders te bieden voor het gedrag van individuen. Die waarborgen reiken echter maar tot op zekere hoogte: regels zijn niet allesbepalend voor het gedrag van personen in de praktijk. Daarin spelen ook allerlei andere factoren een rol van betekenis, zoals de institutionele belangen van beleidsdirecties en de rolopvatting van ambtenaren, waarin het beschermen van de positie van bewindspersonen een belangrijke rol speelt.

Daarnaast is de implementatie en bekendheid van de Aanwijzingen nog niet in alle opzichten op het gewenste niveau. Bij een aantal inspecties ontbreekt het momenteel aan een vertaling van de Aanwijzingen in voldoende concrete werkafspraken. Bovendien laat de bekendheid van de Aanwijzingen en/of de daarop gebaseerde werkafspraken, met name binnen 'beleid', te wensen over.

Ten derde is een aantal onderwerpen die niet door de Aanwijzingen worden gedekt van invloed. De belangrijkste voorbeelden daarvan zijn de financiële autonomie van inspecties, de agentschapsstatus van enkele rijksinspecties en het gebrek aan transparantie over de verhouding tussen beleid en toezicht.

Aanbevelingen om de werking van de Aanwijzingen te versterken

Om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Aanwijzingen te verbeteren, doen we in dit rapport zeven aanbevelingen. Hieronder vatten we deze kort samen.

1. Vergroot de bekendheid van de inhoud van de Aanwijzingen, zeker bij 'beleid'

Uit deze evaluatie blijkt dat een deel van de problematiek rond onafhankelijkheid in de praktijk voortkomt uit de geringe bekendheid van de inhoud van de Aanwijzingen, met name binnen de beleidskolom. Een gerichte inzet op het vergroten van de bekendheid van de spelregels voor de omgang tussen departement en inspectie, bijvoorbeeld in opleidings- en inwerktrajecten, kan hier een positieve bijdrage leveren.

2. Zorg dat de inhoud van de Aanwijzingen wordt vertaald naar dekkende werkafspraken en ondersteunende werkwijzen voor alle inspecties/departementen

Nog niet bij alle inspecties en departementen zijn dekkende en voldoende gedetailleerde werkafspraken opgesteld. Verder uitwerken daarvan, zeker bij de omgang met grensgevallen of andere lastige situaties helpt om onduidelijkheid over de rolverdeling en daaruit voortvloeiende discussies weg te nemen.

3. Initieer een interdepartementaal leer- en ontwikkelproces voor het professionaliseren van de relatie beleid-toezicht

De invoering van de Aanwijzingen is niet gepaard gegaan met een breed proces om te leren van de praktijkwerking van de Aanwijzingen, en die te verbeteren. Juist gezien het grote belang van de *gedrags*component voor onafhankelijkheid in de praktijk is het nodig om niet alleen te werken aan de formele borging van onafhankelijkheid in regels en procedures, maar ook een ontwikkelproces in gang te zetten. Dat proces moet het werken met de Aanwijzingen in de praktijk versterken. Het moet bijdragen aan de bekendheid en het ervaren belang van de Aanwijzingen in de praktijk en stimuleren dat er, met name binnen departementen, sterker wordt *gestuurd* op het belang en het naleven van de Aanwijzingen. Een leer- en ontwikkelaanpak kan ook stimuleren dat inspecties en departementen periodiek, zowel afzonderlijk als gezamenlijk, reflecteren op de invulling van hun relatie, en de mate waarin de bedoeling van de Aanwijzingen hierin een plek heeft gekregen.

Voor het op gang krijgen van een lerend proces als dit is een duidelijke 'eigenaar' van dit proces behulpzaam, net als een zorgvuldig proces dat oog heeft voor voldoende draagvlak en gezag.

4. Versterk de Aanwijzingen met een aantal aanvullende bepalingen die van belang zijn voor de onafhankelijke positie van inspecties

In deze evaluatie is een aantal thema's benoemd waarop de onafhankelijke positionering van rijksinspecties kan worden versterkt. Voor het grootste deel liggen die op dit moment buiten het directe bereik van de Aanwijzingen. De belangrijkste voorbeelden daarvan de financiële autonomie van inspecties, het agentschapsmodel in de *governance* van inspecties en de taakverdeling tussen departementen en inspecties rond Kamervragen en Wob-verzoeken. Per thema zal nader moeten worden uitgezocht wat de meest passende plek is om te komen tot heldere afspraken, rekening houdend met de verschillen tussen inspecties en de ruimte om waar nodig maatwerk toe te kunnen passen. Specifiek voor het agentschapsmodel bevelen we aan om na te gaan of de omvorming van de rijksinspecties met de status van agentschap mogelijk is.

5. Vergroot de transparantie in de verhouding tussen beleid en toezicht

De Aanwijzingen zijn gericht op het vergroten van de helderheid van de verhouding tussen departement en toezichthouder. Daarbij hebben ze echter weinig aandacht voor het thema van transparantie. Het vergroten van transparantie over de relatie tussen departement en inspectie en de afwegingen die daarin worden gemaakt, zou kunnen helpen om te gaan met het spanningsveld tussen beleid en toezicht en het publiek vertrouwen in de onafhankelijkheid van inspecties kunnen bevorderen.

6. Versterk de horizontale *checks and balances* tussen rijksinspecties

Inspecties vallen onder ministeriële verantwoordelijkheid, maar zijn daarbinnen in grote mate onafhankelijk. Er is daarmee geen sprake van een sterke verticale hiërarchische sturings- en verantwoordingslijn tussen minister en inspecties.

Om de risico's die daarmee gepaard gaan te compenseren, is het nodig om sterkere horizontale *checks and balances* in te bouwen tussen inspecties, bijvoorbeeld gericht op onderling borgen van de kwaliteit van inspectiewerk en het afzonderlijk en in gezamenlijkheid versterken van onderlinge processen van leren en verantwoorden.

7. Maak een afwegingskader over de wenselijkheid en noodzaak van wettelijke verankering van de onafhankelijke positie van rijksinspecties

Rijksinspecties pleiten voor een vervolg op de Aanwijzingen in de vorm van een Wet op de rijksinspecties. Er zijn een aantal heldere argumenten voor een sterkere wettelijke verankering van de onafhankelijke positie van rijksinspecties, met name van staatrechtelijke aard. Ook kan wettelijke verankering een krachtige symbolische waarde hebben. Er worden echter ook kanttekeningen geplaatst bij de meerwaarde van wettelijke verankering. Zo is volgens veel gesprekspartners de betekenis van wettelijke verankering voor onafhankelijkheid in de praktijk naar verwachting beperkt. Ook wordt er op gewezen dat wettelijke verankering in staatsrechtelijk opzicht een forse stap is, omdat dit betekent dat de ministeriële verantwoordelijkheid richting rijksinspecties generiek wordt ingeperkt. Daarvoor is een stevige motivering nodig, en moet voor de verschillende rijksinspecties in kaart worden gebracht of het belang van onafhankelijkheid voor hun taak en verantwoordelijkheid inderdaad wettelijke inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid rechtvaardigt.

Uiteindelijk vraagt de mogelijke keuze voor wettelijke verankering van de positie van rijksinspecties om een politieke wegging, die op basis van bovenstaande voors en tegens gemaakt moet worden. Een eerste stap voor het maken van die wegging zou het ontwikkelen van een afwegingskader voor wettelijke verankering kunnen zijn. Dat zou moeten faciliteren dat de meerwaarde van wettelijke borging, en daarmee de inperking van ministeriële verantwoordelijkheid, voor individuele inspecties wordt gewogen. Op basis daarvan moet vervolgens worden gewogen of een generieke wettelijke verankering in een wet op de rijksinspecties op zijn plek is.

1 Introductie

1.1 Aanleiding en context

De Aanwijzingen inzake de rijksinspecties zijn ingesteld om onafhankelijk toezicht te borgen

Rijksinspecties zijn toezichthoudende organisaties die onderdeel zijn van een departement en direct vallen onder ministeriële verantwoordelijkheid. Sinds 2016 gelden de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties (hierna: de Aanwijzingen). Deze Aanwijzingen zijn vooral gericht op het borgen van onafhankelijke oordeelsvorming door rijksinspecties. Ook streven de Aanwijzingen naar een balans tussen onafhankelijkheid enerzijds en ministeriële verantwoordelijkheid anderzijds, en naar het versterken van de relatie tussen toezicht, beleid en uitvoering.

In de vaststellingsregeling van de Aanwijzingen is bepaald dat binnen vijf jaar een evaluatie zal plaatsvinden. De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft aan de Tweede Kamer toegezegd dat zij in 2020 zal worden geïnformeerd over de uitkomsten van deze evaluatie.

De evaluatie van de Aanwijzingen is onderdeel van een brede evaluatie van organisatiekaders voor rijksorganisaties op afstand. Onderzoeks- en adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) voert deze brede evaluatie uit, in samenwerking met de Universiteit Utrecht. Opdrachtgever voor de evaluatie is het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De Aanwijzingen bevatten spelregels voor de relatie tussen rijksinspecties en departementen, en beogen vooral de onafhankelijkheid van rijksinspecties te borgen

Rijksinspecties opereren onder ministeriële verantwoordelijkheid, maar hebben binnen de context van het openbaar bestuur in Nederland een onafhankelijke positie. Het maatschappelijk belang van onafhankelijk opererend Rijkstoezicht wordt breed onderschreven. Het WRR-rapport 'Toezien op Publieke Belangen' in 2013 heeft dat belang nadrukkelijk op de agenda gezet. De Aanwijzingen komen voort uit de kabinetsreactie op dit rapport.

De Aanwijzingen richten zich op de relatie tussen rijksinspecties en de departementen waar zij onderdeel van uitmaken. Ze willen een kader bieden om die relatie te reguleren en bevatten 'spelregels' voor de onderlinge omgang. Deze evaluatie richt zich in elk geval op het vraagstuk van onafhankelijkheid van rijksinspecties, aangezien het versterken daarvan het belangrijkste doel van de Aanwijzingen was.¹

Er is politieke aandacht voor (een gebrek aan) onafhankelijkheid van rijksinspecties

Een belangrijke factor die op de achtergrond van deze evaluatie speelt, is het publieke en politieke debat rond de onafhankelijkheid van rijksinspecties. Met enige regelmaat is er sprake van berichtgeving die suggereert dat de onafhankelijkheid van rijksinspecties onder druk staat. Deze incidenten roepen de vraag op of de onafhankelijkheid van inspecties voldoende geborgd is, en laten zien hoe belangrijk het voor het publieke vertrouwen in inspecties is dat zij daadwerkelijk als onafhankelijk worden gezien. Hieronder geven we drie voorbeelden van dit soort berichtgeving. AEF heeft geen van deze casussen zelf onderzocht en baseert zich volledig op de genoemde bronnen. De voorbeelden zijn bedoeld om de met enige regelmaat optredende onrust rondom onafhankelijkheid te illustreren. Of onafhankelijkheid daadwerkelijk in het

¹ Zie Staatscourant 2015, nr. 33574 (8 oktober 2015)

ging is geweest in deze gevallen, is geen onderwerp van dit onderzoek. Met deze voorbeelden geven we daar dus ook geen oordeel over.

Voorbeeld 1: klachten over een cultuur van oneigenlijke beïnvloeding bij de IJenV

De Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV) kwam in januari 2020 in opspraak nadat zeven medewerkers van de Inspectie meldden dat inspectierapporten werden aangepast om gevoelige informatie achter te houden. In een onderzoek naar de IND werd bijvoorbeeld niet gemeld dat er martelvideo's en kinderporno op telefoons van asielzoekers was aangetroffen. Bovendien werd een onderzoek naar klachten over een cultuur van 'oneigenlijke beïnvloeding', uitgevoerd door de Auditdienst Rijk (ADR), stopgezet door de plaatsvervangend secretaris-generaal van JenV.² In een debat in de Tweede Kamer spraken verschillende fracties hun zorgen uit over de onafhankelijkheid van de Inspectie. De vraag werd gesteld of de inspectie wel onafhankelijk kon oordelen, zonder zich te laten leiden door de (mogelijke) politieke consequenties. Ook nam de Kamer een motie aan die de regering opriep om "de inspectie beter te positioneren en de onafhankelijkheid te waarborgen."³

Voorbeeld 2: vermeende druk van het ministerie van BZK op de ILT

In 2018 concludeerde de ILT in een onderzoek naar de effecten van decentralisatie van het landelijke beleid rond ruimtelijke ordening dat nationale ruimtelijke belangen vaak 'in de knel komen'.⁴ Het rapport werd niet gepubliceerd, maar een conclusie werd wel opgenomen in het concept-jaarverslag, dat werd voorgelegd aan het ministerie van BZK. Ambtenaren van het ministerie gaven per mail aan 'nogal verrast' te zijn over de tekst, stelde een aantal vragen en drong aan op een gesprek met het verantwoordelijke managementteam-lid bij de ILT.⁵ In het definitieve jaarverslag gaf de ILT vervolgens een positief oordeel over het landelijk ruimtelijke ordeningsbeleid. BZK bevestigt dat er vragen zijn gesteld, maar stelt dat de ILT verantwoordelijkheid behield voor de inhoud van het jaarverslag. De ILT geeft aan geen druk te hebben ervaren. Wel geeft de ILT toe dat de conclusie zo is aangepast dat er 'geen recht meer wordt gedaan aan het hele stuk.' [het oorspronkelijke rapport over de borging van landelijke belangen in het RO-beleid]⁴

Voorbeeld 3: de rol van de onderwijsinspectie in de casus-Haga Lyceum

In 2019 ontstond ophef over de rol van de Inspectie van het Onderwijs in de casus rondom het Haga Lyceum in Amsterdam. De onderwijsinspectie deed daar een vierjaarlijks onderzoek 'bestuur en school'. Tegelijkertijd schoof de inspectie volgens berichten in NRC Handelsblad aan bij een taskforce die mogelijke interventies richting de school verkende, samen met o.a. het ministerie van OCW.⁶ NRC berichtte over een mail van het departement aan de Inspecteur-Generaal, waarin de inspectie werd verzocht om in zijn onderzoeken aan te sluiten op de varianten die door de taskforce worden verkend. In het publieke debat rezen vragen over het optreden van de Inspectie in deze

² <https://www.ad.nl/binnenland/klokkenluiders-gevoelige-informatie-justitie-weggehouden-bij-tweede-kamer~a8ea44e4/>

³ Kamerstukken 28844, nr. 207 (vergaderjaar 2019-2020)

⁴ <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/02/09/zo-werd-er-toch-gebouwd-naast-een-vuurwerkopslag-a3989853>

⁵ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-925991> en <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/03/04/inspectie-en-ministerie-pasten-samen-conclusies-aan-a3992671>

⁶ <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/12/15/het-stand-al-vast-de-leiding-van-het-haga-moest-weg-a3983925>

casus. Daarin was ook de onafhankelijkheid van de inspectie een thema. In NRC stelden hoogleraren dat de onafhankelijkheid van de inspectie in het geding zou zijn gekomen, door zowel mee te denken over mogelijke interventies richting de school als op te treden als beoordelaar van de kwaliteit van het onderwijs.⁷ De inspectie stelt dat haar onafhankelijkheid niet in het geding is geweest. In NRC stelde de IG: "Wij zijn prima in staat om dat gescheiden te houden." Volgens de inspectie gaf zij in de taskforce alleen tekst en uitleg over haar rol en was de hierboven genoemde e-mail niet aan de inspectie gericht, maar aan ambtenaren aan wie de mail ook werd verzonden.

Ook in het politieke debat is de onafhankelijkheid van inspecties een thema. Zo nam de Tweede Kamer op 10 maart 2020 de motie-Van Nispen/Groothuizen⁸ aan, die de regering (onder meer) oproept om de Inspectie Justitie en Veiligheid juridisch zelfstandig, en organisatorisch en financieel onafhankelijker te positioneren. De regering heeft in haar reactie⁹ op de motie aangegeven dat de in de motie verwoorde voorstellen "niet los [kunnen] worden gezien van de positie van andere inspecties" en van de evaluatie van de Aanwijzingen. Daarom heeft de regering toegezegd de voorstellen van de Kamer in samenhang met de uitkomsten van deze evaluaties te behandelen.

Tegen de achtergrond van het publieke en politieke debat heeft de Inspectieraad, het samenwerkingsverband van rijksinspecties, zijn visie op de onafhankelijkheid van de rijksinspecties uitgewerkt in een brief. Dat gebeurde op verzoek van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken. In die visie heeft de Inspectieraad opgeroepen tot een nog steviger borging van de onafhankelijkheid van inspecties, door onder meer een Wet op de rijksinspecties in te stellen.¹⁰

1.2 Leeswijzer voor dit rapport

Deze evaluatie is opgebouwd uit drie elementen. We brengen eerst in kaart hoe de Aanwijzingen zijn *vormgegeven* en welke doelen daarbij speelden. Daarna kijken we naar de *uitwerking* van de Aanwijzingen: hoe zijn zij binnen departementen en inspecties vertaald in regelingen en in positionering van de inspecties binnen departementen? Tot slot beschrijven we de *praktijkwerking*: hoe functioneren de Aanwijzingen in de praktijk, in relatie tot de oorspronkelijke doelen?

Dit rapport is als volgt opgebouwd:

- hoofdstuk 2 beschrijft de aanpak van deze evaluatie. We beschrijven de doel- en vraagstelling van het onderzoek en lichten de onderzoeks aanpak toe.
- in hoofdstuk 3 beschrijven we de vormgeving van de Aanwijzingen. We typeren daarbij de context van de rijksinspecties en gaan in op de totstandkoming en bedoelingen van de Aanwijzingen.
- hoofdstuk 4 gaat over het uitwerking van de Aanwijzingen: in dit hoofdstuk delen we onze bevindingen over de feitelijke toepassing van de Aanwijzingen. We beschrijven hoe de Aanwijzingen zijn vertaald naar rijksinspecties en departementen en kijken specifiek naar de positionering van rijksinspecties binnen departementen.

⁷ <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/12/15/inspectie-wilde-van-haga-top-af-a3983943>

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019/2020, 28 844, nrs. 207 en 209

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019/2020, 28 844, nr. 215

¹⁰ Zie ook Van den Bos, J., *Bescherm inspecties per wet tegen inmenging*, De Volkskrant, 28 juni 2020

- in hoofdstuk 5 beschrijven we de praktijkwerking van de Aanwijzingen: hoe functioneren zij in de praktijk? Dat doen we aan de hand van drie dimensies van onafhankelijkheid: oordeelsvorming, positionering en beeldvorming.
- in hoofdstuk 6 presenteren we de conclusies en aanbevelingen van deze evaluatie.

Dit rapport bevat een aantal bijlagen. Dat zijn (1) een samenvatting en typering van de Aanwijzingen, (2) een overzicht van alle onderzoeksvragen en een beknopte beantwoording, (3) de verschillende voor dit onderzoek gehanteerde vragenlijsten, (4) een overzicht van alle geïnterviewden, en (5) de samenstelling van de begeleidingscommissie en de klankbordgroep.

2 Onderzoeksaanpak

In dit hoofdstuk beschrijven we de algemene opzet van dit onderzoek. Vervolgens lichten we het voor de evaluatie gebruikte analysekader toe, waarbij we ingaan op hoe we de centrale begrippen hebben geoperationaliseerd in het onderzoek. Tot slot lichten we de ingezette onderzoeksmethoden toe.

2.1 Algemene opzet van de evaluatie

2.1.1 Doel- en vraagstelling

De geformuleerde doelstelling van dit onderzoek is: “het verkrijgen van inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties. Daarbij wordt ook ingegaan op de wijze waarop betrokkenen in de praktijk met de Aanwijzingen omgaan, en overige factoren die in de praktijk van invloed zijn op de doelen die met de Aanwijzingen worden beoogd.”

Een samenvatting en typering van de doelen van de Aanwijzingen is weergegeven in bijlage 2. Bij deze doelstelling is door de opdrachtgever een aantal specifieke deelvragen meegegeven. In bijlage 3 is een volledig overzicht van deze vragen inclusief hun beantwoording opgenomen.

2.1.2 Structuur van de evaluatie: vormgeving, uitwerking en praktijkwerking

Om inzicht te krijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Aanwijzingen, is in deze evaluatie een benadering in drie stappen gevolgd. Die driedeling is ook terug te vinden in de rapportage:

- De **vormgeving** van de Aanwijzingen (H3) beschrijft de opzet van de Aanwijzingen, de keuzes die zijn gemaakt bij de inrichting van de Aanwijzingen en de doelen die daarmee zijn beoogd. Hoe zitten de Aanwijzingen in elkaar en aan welke doelen moeten ze bijdragen?
- De **uitwerking** van de Aanwijzingen (H4) heeft betrekking op de manier waarop de Aanwijzingen zijn vertaald naar de organisatie van departementen en inspecties. We kijken naar zowel de feitelijke implementatie van de Aanwijzingen (zijn de Aanwijzingen vertaald naar regelingen, procedures et cetera, en is die vertaling in lijn met de bepalingen?) als naar de positionering (organisatorisch, financieel, et cetera) van rijksinspecties binnen departementen. De nadruk ligt in dit hoofdstuk op de meer ‘formele’ aspecten van de relatie tussen inspecties en departementen.
- In het hoofdstuk over de **praktijkwerking** van de Aanwijzingen (H5), brengen we in beeld hoe de Aanwijzingen uitpakken en worden ervaren. Daarbij horen vragen als: welke betekenis hebben de Aanwijzingen voor de praktijk, hoe bekend zijn ze, en welke rol(len) spelen ze in het dagelijkse handelen? In dit hoofdstuk hebben we aandacht voor algemene ervaringen van betrokkenen met de Aanwijzingen, maar ook voor het functioneren van individuele bepalingen uit de Aanwijzingen, de manier waarop betrokkenen dit waarderen, en de effecten ervan. Ook in dit hoofdstuk kijken we breder dan de Aanwijzingen alleen en kijken we naar andere factoren die spelen rondom de borging van de onafhankelijkheid en de werking van de Aanwijzing beïnvloeden. Zo plaatsen we de werking van de Aanwijzingen in de bredere context waarin zij functioneren.

2.2 Analyse kader

2.2.1 Over de onafhankelijkheid van rijksinspecties

Het borgen van de onafhankelijkheid van rijksinspecties is een van de belangrijkste doelen van de Aanwijzingen. Daarom gaan we hier dieper in op dit begrip. Dat doen we door verschillende dimensies van onafhankelijkheid te beschrijven, en onderscheid te maken tussen onafhankelijkheid ‘op papier’ en onafhankelijkheid in de praktijk.

Onafhankelijkheid binnen de context van ministeriële verantwoordelijkheid

Van wezenlijk belang is dat onafhankelijkheid van rijksinspecties is gesitueerd binnen de context van de ministeriële verantwoordelijkheid. De toelichting op de Aanwijzingen stelt dan ook: “De term onafhankelijkheid wordt hier niet gebruikt om een staatsrechtelijke onafhankelijkheid van de minister aan te duiden.” Met andere woorden: onafhankelijkheid van rijksinspecties krijgt vorm tegen de achtergrond van een stelsel gebaseerd op het principe van ministeriële verantwoordelijkheid. Onafhankelijkheid betekent geen volledige autonomie en inspecties staan daarmee niet compleet los van de beleidswereld.

Rijksinspecties opereren onder ministeriële verantwoordelijkheid. De minister als ambtsdrager kan door de Tweede Kamer ter verantwoording worden geroepen voor alles dat onder zijn verantwoordelijkheid plaatsvindt of achterwege wordt gelaten. De kortst mogelijke samenvatting van dit centrale leerstuk in het Nederlandse staatsrecht is “geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid”. In de woorden van de Raad van State: “een minister [kan] alleen verantwoordelijk worden gehouden als hij ook de bevoegdheden heeft om die verantwoordelijkheid waar te kunnen maken.”¹¹ Inspecties zijn dan ook minder autonoom gepositioneerd in het bestel dan bijvoorbeeld Hoge Colleges van Staat. Ze rapporteren via de minister aan het parlement over hun bevindingen en leggen via de minister verantwoording af over hun werkwijze. De ministeriële verantwoordelijkheid voor inspecties hangt samen met de stelselverantwoordelijkheid van ministeries voor het functioneren van domeinen: om toezicht goed zijn rol laten te spelen, moet er sprake zijn van een evenwichtig en gebalanceerd stelsel. Daarvoor is de minister verantwoordelijk.

Tegen die achtergrond bevatten de Aanwijzingen dan ook, naast bepalingen om de onafhankelijkheid van rijksinspecties te borgen, óók bepalingen die als doel hebben dat de minister zijn verantwoordelijkheid voor het functioneren van de inspectie waar kan maken. Daarover meer in het volgende hoofdstuk.

Onafhankelijkheid in de uitvoering van toezicht

De kern van de onafhankelijkheid waarop de Aanwijzingen betrekking hebben is dat ze onafhankelijkheid in de uitvoering van toezicht waarborgen, en het voor toezichthouders mogelijk maken om onafhankelijk van politieke beïnvloeding te werk te gaan.

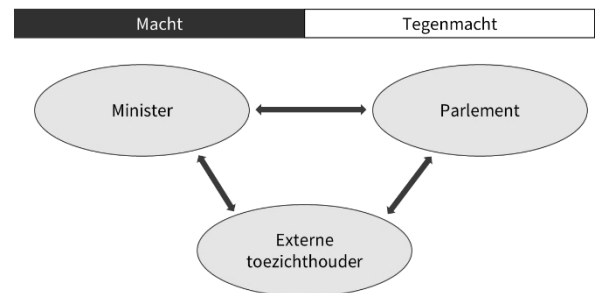
De Kaderstellende Visie op Toezicht¹² stelt dat “toezichthouders de drie kernactiviteiten van toezicht, te weten informatie verzamelen, oordelen en interveniëren, [moeten] kunnen uitoefenen zonder ongeoorloofde beïnvloeding van de onder toezicht staande partij, de beleidsmakers of andere belanghebbenden.”

¹¹ Raad van State (2020), Ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid

¹² Kaderstellende Visie op Toezicht 2005, ‘Minder last, meer effect’ (p. 23)

Deze ruime visie op het begrip onafhankelijkheid – onafhankelijkheid van het ministerie én onafhankelijk van het bredere veld rondom de toezichthouder – sluit aan op de visie van de WRR op dit punt. Die maakt onderscheid tussen *onpartijdig* en *onafhankelijk* toezicht¹³, en stelt dat de maatschappelijke waarde van toezicht vooral is gelegen in een *onpartijdige* invulling van toezicht. Een *onafhankelijke positionering* t.o.v. de politiek-bestuurlijke functie is een van de elementen die daaraan bijdraagt, net als onafhankelijkheid van veldpartijen.

Onderstaande figuur¹⁴ laat zien dat toezichthouders een schakel zijn in het krachtenveld tussen macht en tegenmacht. Enerzijds voeren zij als toezichthouder taken uit namens de minister, door bijvoorbeeld wetten en regels te handhaven; anderzijds dragen ze bij aan het vergaren van informatie over hoe beleid uitpakt in de praktijk. In sommige gevallen fungeren toezichthouders als tegenkracht door toe te zien op kwaliteit van (semi-)overheidsoptreden (in bijvoorbeeld het veiligheidsdomein, en domeinen als zorg, onderwijs en woningcorporaties).



De publieke waarde van onafhankelijk rijkstoezicht

Onafhankelijkheid en onpartijdigheid van rijkstoezicht is een essentiële voorwaarde voor het functioneren van inspecties. Onafhankelijk publiek toezicht is een kerninstitutie van de rechtsstaat en zorgt voor de borging van publieke belangen als veiligheid en kwaliteit van dienstverlening. Zo levert toezicht een belangrijke bijdrage aan maatschappelijk vertrouwen.

De maatschappelijke meerwaarde van inspecties is voor een groot deel afhankelijk van de ruimte die zij hebben om onafhankelijk te kunnen opereren. Onafhankelijk toezicht heeft op verschillende manieren meerwaarde, die onder meer ligt in:

- garanderen van een deskundig oordeel in individuele gevallen, dat niet afhankelijk is van politieke en beleidsmatige belangen en overwegingen
- voorkomen dat sector- en groepsbelangen prevaleren boven publieke belangen
- waarborgen van een kritische toets ten aanzien van andere functies (beleid, uitvoering) in de beleidscyclus¹⁵
- bevorderen van de rechtsgelijkheid van burgers en bedrijven.

Onderliggend aan deze argumenten is het idee dat onafhankelijkheid essentieel is voor publiek vertrouwen in toezicht en daarmee een belangrijke voorwaarde voor de legitimiteit van het overheidshandelen. Burgers en maatschappelijke organisaties moeten erop kunnen vertrouwen dat toezichthouders hun werk doen “onafhankelijk van politici en overheid, om publiek vertrouwen in de objectiviteit en onpartijdigheid van besluiten te waarborgen.”¹⁶

¹³ De eerste drie bullets zijn ontleend aan WRR (2013), *Toezien op publieke belangen: naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht* (rapport nr. 89), p. 115

¹⁴ Bron: Bokhorst, M. (2019). *Omgevingsgericht toezicht op de semipublieke bestuurspraktijk*. In: Van Kempen, H. (red). *Reflecties op de staat van het toezicht*. Den Haag: Inspectieraad.

¹⁵ WRR (2013). *Toezien op publieke belangen*, p. 111

¹⁶ OECD (2017). *Creating a culture of Independence*

Reflectief en governancegericht toezicht om de onafhankelijkheid te versterken

De WRR riep met zijn rapport in 2013 toezichthouders op om een *governancebenadering* toe te passen: een benadering die "minder is gericht op nalevingstoezicht in opdracht van de minister en die meer ruimte biedt voor onafhankelijk toezicht met oog voor systeemrisico's".¹⁷ Een toezichthouder met oog voor systeemrisico's heeft aandacht voor bijvoorbeeld perverse effecten van beleid en blinde vlekken in systemen – en is in die zin een bron van tegenmacht voor het departement. In datzelfde rapport benadrukte de WRR het belang van *reflectief toezicht*: toezicht waarin kennis wordt teruggekoppeld naar beleid.

Deze vormen van toezicht hebben in de afgelopen jaren aan belang gewonnen. Een van de (uiteenlopende) vormen waarmee veel rijksinspecties hier invulling aan geven is de (jaarlijkse) publicatie van een 'Staat van'. Daarin rapporteren inspecties over kansen, knelpunten en risico's in een beleidsdomein. Zo'n publicatie ontleent zijn kracht aan het feit dat ze een betrouwbare, kritische reflectie biedt op een sector, geschreven door een onpartijdige, onafhankelijke toezichthouder¹⁸. De Wolf (2019) zegt daarover: "Als een 'Staat van' niet neutraal is, bedreigt dit de geloofwaardigheid en het gezag van het toezicht. Het is dus zaak de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de toezichthouder goed te bewaken." Met andere woorden: in publicaties zoals 'de Staat van' moeten toezichthouders een onafhankelijke positie innemen en kunnen ze hun onafhankelijkheid nadrukkelijk markeren.

Tegelijkertijd is onafhankelijkheid van toezicht niet absoluut. Voor effectief werkende inspecties is behalve onafhankelijkheid óók een goede wisselwerking met het departement van belang. Inspecties zijn daarom gesitueerd *binnen* de context van ministeriële verantwoordelijkheid en inbedding van de inspectie in het departement. De ambitie van inspecties om *reflectieve* toezichthouders te zijn die 'signaleren en agenderen'¹⁹, in verbinding met beleidsontwikkeling, onderstreept dat uitgangspunt.

Dimensies van onafhankelijkheid

Onafhankelijkheid is een begrip dat meer dimensies kent. Op basis van verschillende publicaties²⁰ hanteren wij in dit onderzoek drie dimensies van onafhankelijkheid.

1. Onafhankelijkheid in oordeelsvorming en inzet van instrumentarium

De eerste dimensie van onafhankelijkheid heeft betrekking op de ruimte die een rijksinspectie heeft om zelf, op basis van zijn werkprogramma en zijn professionele deskundigheid, informatie te verzamelen, daarover een oordeel te vormen, en daarover te rapporteren en te adviseren.²¹ De Kaderstellende Visie op Toezicht verwijst in dit verband naar onafhankelijkheid in de drie kernactiviteiten van toezicht: informatie verzamelen, het op basis daarvan vormen van een oordeel, en het inzetten van eventuele interventies in het verlengde daarvan. Concreet gaat het dan bijvoorbeeld om de (onderzoeks)methoden die een inspectie inzet.

¹⁷ WRR (2013).

¹⁸ De Wolf, I. (2019). De 'Staat van': een krachtige spiegel voor de praktijk, het beleid én de toezichthouder zelf. In: Van Kempen, H. (red). *Reflecties op de staat van het toezicht*. Den Haag: Inspectieraad.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld Inspectieraad (2017), *Toezichtagenda 2017-2018*, pagina 4 en 6

²⁰ Van Asselt, M. et al. (2018). *Onafhankelijk onderzoek in het publiek belang*. Den Haag: Onderzoeksraad voor de Veiligheid; OECD (2017). *Creating a culture of Independence*; Van der Knaap, P. et al. (2019). *Onafhankelijk onderzoek in positie, oordeelsvorming en beeldvorming*. Bestuurskunde, 28(4); Leeuw (2019) *Onafhankelijkheid van toezicht en evaluatieonderzoek* (lezing Vide Jaarcongres 2019)

²¹ Deze definitie is afkomstig uit de toelichting bij de Aanwijzingen

Onafhankelijkheid op dit terrein betekent ook dat er geen sprake mag zijn van bemoeienis van de minister met de inzet van sancties in individuele gevallen – de inspectie moet zijn (handhavings)instrumentarium naar eigen afweging in kunnen zetten.²² Het gaat ook om de onafhankelijkheid van een inspectie in zijn *programming*: op welke onderwerpen, risico's en verschijnselen wil de

2. Onafhankelijkheid in positionering, procedures en processen

De tweede dimensie heeft betrekking op de manier waarop een toezichthouder organisatorisch is 'opgehangen' in het verantwoordelijke ministerie(s), op de wijze waarop financiering is geregeld, en op de procedures en processen die zijn ingesteld met het oog op goed werkende *checks and balances*. Voorbeelden in deze laatste categorie zijn de afspraken over de manier waarop een inspectie zijn werkprogramma vaststelt en de processen voor openbaarmaking van inspectierapporten, en het opstellen van beleidsreacties door het ministerie op die rapporten.

3. Onafhankelijkheid in beeldvorming

Ten slotte is ook de externe perceptie van onafhankelijkheid een factor van betekenis. Hoe onafhankelijk een inspectie in formele zin ook is, is de *proof of the pudding* toch of zij ook in de praktijk zo wordt *gezien*. Als dat niet zo is, vormt dat een groot risico voor de legitimiteit en effectiviteit van een inspectie. Belangrijke vragen zijn dus: wordt een inspectie door de buitenwereld als onafhankelijk gepercipieerd? En welke factoren dragen daar al dan niet aan bij?

Van onafhankelijkheid 'op papier' naar onafhankelijkheid in de praktijk

Een andere belangrijke notie die vaak terugkomt in publicaties over onafhankelijkheid van toezichthouders is het onderscheid tussen formele onafhankelijkheid ('op papier') en onafhankelijkheid in de praktijk.²³ Kort gezegd komt de kwestie neer op het volgende. Er kunnen nog zo veel formele waarborgen zijn om de onafhankelijkheid van de toezichthouder veilig te stellen; als die in de praktijk geen rol van betekenis spelen, dan heeft een inspectie het moeilijk haar onafhankelijkheid waar te maken. Tegelijkertijd is niet alles te regelen in (formele) procedures, en moeten formele waarborgen proportioneel zijn aan het doel dat ermee wordt beoogd. Anders gesteld: formele waarborgen voor onafhankelijkheid zijn *noodzakelijk en tegelijkertijd niet voldoende* voor onafhankelijk optreden van inspecties. Van onafhankelijkheid in de praktijk kan alleen sprake zijn als ook het *gedrag* van partijen in lijn is met principes van onafhankelijkheid.

Dit gedragsaspect wordt in veel publicaties benoemd: onafhankelijkheid is het resultaat van zowel 'harde' randvoorwaarden als van 'zachte' factoren als cultuur, gedrag en opstelling. De OECD (2017) benadrukt het belang van het scheppen van een cultuur van onafhankelijkheid. De Wolf (2019) wijst erop dat het in de praktijk waarmaken van onafhankelijkheid vraagt om "rolvastheid, het bewaken van neutraliteit en lef" van een inspecteur. Van Asselt c.s. (2018) stellen dat onafhankelijkheid "eerst en vooral vraagt om een juiste attitude", en dat het gaat om "een kwaliteit die continu bewaakt en soms bevochten moet worden". Het kabinet stelt in reactie op twee WRR-rapporten in 2014: "die [onafhankelijke] positionering is geen doel op zich; veel belangrijker is de rolvaste opstelling en onafhankelijke houding van toezichthouders."

Uit onderzoek naar de onafhankelijkheid van het WODC blijkt dat het nodig is om behalve voor onafhankelijkheid 'op papier' ook aandacht te hebben voor de manier waarop onafhankelijkheid in de

²² Hierop bestaan uitzonderingen. Zo kent de IvHO een escalatiemodel, waarin de minister aan zet is voor zwaardere sancties.

²³ In dit verband moet worden opgemerkt dat in Nederland de rijksinspecties formeel gezien niet onafhankelijk zijn: juridisch gezien opereren zij onder ministeriële verantwoordelijkheid en zijn zij dus niet onafhankelijk. We doelen hier dan ook vooral op de formele waarborgen voor onafhankelijke uitvoering van toezicht.

praktijk vorm krijgt.²⁴ De Commissie-Hertogh concludeerde dat oneigenlijke beïnvloeding van WODC-onderzoek vanuit het ministerie regelmatig plaatsvond. Dat gebeurde ondanks het feit dat er in ‘het Protocol 2016’ waarborgen waren neergelegd om dit te voorkomen. De commissie concludeerde echter dat dit protocol “niet leeft” en maar beperkt bekend was in de organisatie.²⁵ Het bestaan van een waarborg zoals het protocol hoeft dus niet te betekenen dat er in de praktijk naar dat protocol wordt gehandeld.

In dit verband is ook van belang dat onafhankelijkheid, zo stellen Van Asselt c.s. (2019), een *relationeel* begrip is: het is iets dat tot stand komt in interactie tussen verschillende partijen. Daarbij spelen formele kaders een rol, maar minstens zo belangrijk is het gedrag aan beide kanten van de relatie. Een inspectie moet onafhankelijk opereren, maar onafhankelijkheid moet de inspectie ook gegund worden. En de inspectie moet daarbij ook voorkomen dat zij opereert in *splendid isolation*: zoals we eerder al zagen is, om impact te kunnen maken, verbinding met de werelden van beleid en uitvoering ook gewenst.

Behalve het gedragsaspect noemen publicaties ook andere factoren die onafhankelijkheid in de praktijk kunnen bevorderen dan wel bemoeilijken. Zo stelt Van Asselt²⁶ dat het voor het waarmaken van onafhankelijk toezicht in de praktijk ook nodig is dat departementen “toezichthouders de ruimte, de mensen en de middelen moeten geven om alles wat ze willen zeggen ook te kunnen uiten”. Met andere woorden: voor onafhankelijkheid in de praktijk hebben inspecties ook voldoende armslag en capaciteit nodig.

2.2.2 Uitwerking analysekader

De hierboven uitgewerkte thema’s vormen de basis voor het analysekader voor dit onderzoek. Dat is op de volgende pagina schematisch weergegeven. Het kader is opgebouwd uit twee hoofdlijnen. Ten eerste evalueren we de Aanwijzingen aan de hand van de structuur (1) vormgeving, (2) uitwerking en (3) praktijkwerking. Dit zijn de kolommen van de tabel. Bovendien hanteren we drie dimensies van onafhankelijkheid, die we ook hebben gekoppeld aan de bredere thema’s van deze evaluatie (de rijen van de tabel).

In het analysekader op de volgende pagina zijn concrete indicatoren voor de evaluatie opgenomen. De tabel beschrijft welke indicatoren in de volgende hoofdstukken aan de orde zullen komen, en welke concrete Aanwijzingen van toepassing zijn op de verschillende dimensies van onafhankelijkheid. In het volgende hoofdstuk gaan we dieper in op de precieze inhoud van de verschillende Aanwijzingen, en de overkoepelende vormgeving en doelen van de Aanwijzingen.

Aanvullend op dit analysekader hebben we in dit onderzoek, zoals hierboven al beschreven, aandacht voor de invloed van andere factoren op het doelbereik van de Aanwijzingen. Dat betekent dat we tijdens het uitvoeren van deze evaluatie doorlopend oog hebben gehad voor de wijze waarop andere aspecten van invloed zijn op het functioneren van de Aanwijzingen, en op de doelen die de Aanwijzingen beogen. Het onderzoek gaat daarom ook in op thema’s als door inspecteurs ervaren druk op onafhankelijkheid, ervaren dilemma’s daarbij, patronen in de dynamiek tussen inspectie en departement, en de professionele rolopvatting van beleidsambtenaren en inspecteurs. Ook besteden we aandacht aan de werking van de financiële sturing tussen inspectie en departement, en de relatie van inspecties met de Tweede Kamer.

²⁴ Onderzoekscommissie WODC II (2019). *Ongemakkelijk onderzoek: Naar een betere balans in de relatie tussen WODC en beleid*. De commissie-Hertogh onderzocht de relatie tussen het WODC en het ministerie van Justitie en Veiligheid. In het bijzonder keek die commissie naar oneigenlijke beïnvloeding vanuit het ministerie van onafhankelijk onderzoek van het WODC.

²⁵ Hier moet ook worden opgemerkt dat volgens de commissie ook niet voldoende sprake was van waarborgen voor *de jure* onafhankelijkheid bij het WODC. Zo kon de positie van directeur van het WODC wettelijk sterker verankerd worden.

²⁶ Interview op Toezine.nl met prof. dr. Marjolein van Asselt (2015): *Onafhankelijke toezichthouders: vijf lessen*. Geraadpleegd via <https://www.toezine.nl/artikel/101/onafhankelijke-toezichthouders-vijf-lessen/>

Dimensie	Vormgeving van de Aanwijzingen	Toepassing van de Aanwijzingen	Praktijkwerking Aanwijzingen
Onafhankelijkheid in oordeelsvorming en inzet instrumentarium		<ul style="list-style-type: none"> — Toepassing van bepalingen in de Aanwijzingen rond: — Formele borging van zelfstandige oordeelsvorming en interveniëren door inspectie (o.a. Aanwijzing 14) — Functiescheiding binnen inspectie (Aanwijzing 6) — Bestaan van beperkingen voor de bevoegdheden (waaronder aanwijzingsbevoegdheid) van de minister. — Aanwezigheid andere waarborgen (bv. protocollen) om onafhankelijke oordeelsvorming te garanderen — Procedures rond openbaarmaking rapporten en opstellen beleidsreactie door ministerie (Aanwijzing 13) — Procedure rond vaststellen werkprogramma inspectie (Aanwijzing 10) 	<ul style="list-style-type: none"> — Bekendheid en betekenis van de bepalingen uit de Aanwijzingen — De doorwerking van formele waarborgen voor onafhankelijkheid in de praktijk — Ervaren functies van de Aanwijzingen in de praktijk — In de praktijk ervaren betekenis van de bepalingen uit de Aanwijzingen voor het borgen van onafhankelijkheid — Ervaringen met totstandkoming werkprogramma — Ervaringen met openbaarmaking rapporten (Aanw. 13) — Ervaringen met functioneren (inperking) aanwijzingsbevoegdheid minister (Aanwijzing 14)
Onafhankelijkheid in positie, processen en procedures	We beschrijven de vormgeving en doelen van de Aanwijzingen per dimensie	<ul style="list-style-type: none"> — Toepassing van bepalingen in de Aanwijzingen en daarbuiten op de volgende terreinen: — Formele positionering van inspectie in departement ('ophanging' – Aanwijzing 5) — Uitwerking governancearrangement ministerie/inspectie — Relatie IG met minister en ambtelijke top departement (o.a. Aanwijzing 12) — Afspraken rond opstellen beleidsregels (Aanwijzing 15) — Juridische status en grondslag inspectie — Financieringsconstructie en besteedbaarheid budget 	<ul style="list-style-type: none"> — Bekendheid en betekenis van de bepalingen uit de Aanwijzingen — Ervaringen met positionering van inspecties — Rol van de Aanwijzingen met betrekking tot positionering — Ervaringen met de relatie toezicht-beleid en de 'reflectieve functie' van toezicht (Aanwijzing 8 en 9) — Ervaringen met financieringsconstructie inspectie
Onafhankelijkheid in beeldvorming		<ul style="list-style-type: none"> — Mogelijkheden inspectie om zelfstandig te rapporteren aan Tweede Kamer 	<ul style="list-style-type: none"> — Praktijkervaringen inspectie en departement met beeldvorming in de buitenwereld en de rol van de Aanwijzingen op dit punt.

2.3 Gehanteerde onderzoeksmethoden

Desk research

Via desk research zijn de *opzet* en de *uitwerking* van de Aanwijzingen in beeld gebracht. De keuzes die zijn gemaakt in de *opzet* van de Aanwijzingen komen met name in hoofdstuk 3 aan de orde, evenals hoe de opzet van de Aanwijzingen zich verhoudt tot het (beleids)debat rond de positie van inspecties. Om een beeld te ontwikkelen van de toepassing van de Aanwijzingen in de praktijk, is per rijksinspectie in kaart gebracht of formele bepalingen van de Aanwijzingen zijn geïmplementeerd. Daarbij is met een brede blik gekeken, wat betekent dat er niet alleen aandacht was voor de precieze bepalingen in de Aanwijzingen, maar ook voor hieraan gerelateerde aspecten, zoals de inrichting van de (financiële) sturingsrelatie met het departement en de rechtsvorm van de inspectie. Ook is gekeken naar aanvullende regelingen en bepalingen voor het waarborgen van de onafhankelijkheid van de inspectie, opgesteld door individuele departementen.

Individuele interviews

De interviews zijn in deze evaluatie gebruikt om het feitenmateriaal dat in de documentstudie is verzameld te *duiden*, en te verrijken met ervaringen over de betekenis en werking van de Aanwijzingen in de praktijk. De volgende soorten interviews zijn georganiseerd:²⁷

- **Inspecteuren-generaal (IG's)**, in enkele gevallen werden vergezeld door een bestuursadviseur of -secretaris. Er is voor gekozen om alle IG's te interviewen, om recht te doen aan de variatie tussen de rijksinspecties.
- **Vertegenwoordigers departementen**. In totaal hebben acht departementen een rijksinspectie in hun gelederen. Per inspectie zijn gesprekken gevoerd een of meerdere functionaris(sen) die vanuit 'beleid' veel te maken heeft met de inspectie. Er is gezocht naar gesprekspartners met het meeste zicht op de relatie met de onder het ministerie ressorterende inspectie. In de meeste gevallen betekende dit dat we een gesprek voerden op het niveau van directeur of afdelingshoofd, aangevuld met enkele gesprekken op het niveau van (plv) directeur-generaal. In aanvulling daarop is ook gesproken met een secretaris-generaal en een plaatsvervangend secretaris-generaal.
- **Vertegenwoordigers van Bureau Inspectieraad**, om overkoepelende ervaringen met de Aanwijzingen in beeld te brengen.
- Een aantal interviews met **onafhankelijke experts**.

Voor de interviews zijn gespreksleidraden gemaakt²⁸ en vooraf toegestuurd. Na afloop van elk interview is een beknopt gespreksverslag ter verificatie gestuurd, zodat feitelijke onjuistheden of verkeerde interpretaties direct konden worden gecorrigeerd.

Groepsinterviews

Aanvullend op de individuele interviews is een aantal groepsinterviews gehouden. Deze richtten zich specifiek op de doorwerking van de Aanwijzingen 'op de werkvloer' van inspecties en waren met

²⁷ Een volledig overzicht van de gesprekspartners is te vinden in de bijlagen.

²⁸ Zie de bijlagen voor de basis-interviewleidraden die zijn gebruikt voor de verschillende categorieën interviews.

name bedoeld om inzicht te krijgen in de (gedrags)dynamiek aan zowel de kant van inspecties als de kant van ministeries, en de rol die de Aanwijzingen daar al dan niet bij spelen. In deze gesprekken lag focus op de dilemma's en spanningen die rond onafhankelijkheid in de praktijk spelen, bijvoorbeeld door casussen te bespreken. In de gesprekken is actief bewaakt dat alle deelnemers de mogelijkheid kregen hun ervaringen en zienswijzen in te brengen.

We hebben de volgende groepsinterviews georganiseerd:

- Eén groepsinterview met **vertegenwoordigers van de 'eigenaarsrol'**. Departementen bekleeden de sturingsrol van 'eigenaar' van inspecties. Deze rol is vaak belegd bij de concernstaf of directie FEZ. Dit is een rol waarin andere thema's spelen dan vanuit de rol van 'beleid'. Om ook dit perspectief mee te nemen, hebben we een groeps gesprek georganiseerd met functionarissen van zes departementen die deze rol bekleeden.
- Drie groepsinterviews met **inspecteurs die een belangrijke rol spelen in de interactie met het departement**. Deelnemers aan deze interviews waren voornamelijk stafinspecteurs, die veel in contact staan met het ministerie – bijvoorbeeld rond het opstellen van het werkprogramma en jaarverslag en de afstemming over het beantwoorden van Kamervragen. Met hen is verkend welke rol de Aanwijzingen spelen in de relatie met het departement, en welke overige factoren van belang zijn.
- Twee groepsinterviews met **inspecteurs die werkzaam zijn in het primaire toezichtproces**. In deze laatste categorie gesprekken met inspecteurs 'op de werkvloer' hebben we ons expliciet gericht op het verkennen van het thema onafhankelijkheid in de praktijk, de rol van de Aanwijzingen hierin, maar ook de betekenis van andere factoren. Hoe duiden deze inspecteurs onafhankelijkheid, welke spanningsvelden signaleren zij, hoe gaan ze daar mee om? Waar we in de andere onderzoeksmethoden dichter bij de (letterlijke) inhoud van de Aanwijzingen bleven, hadden deze groepsinterviews een meer verkennend karakter. Door de focus te leggen op ervaringen met onafhankelijkheid in de praktijk, zoomden we in op de *bedoeling* van de Aanwijzingen: het borgen van de onafhankelijke oordeelsvorming van inspecties.

Verwerking en analyse van bevindingen

De verwerking van bevindingen heeft op een gestructureerde manier plaatsgevonden. Daarbij zijn we als volgt te werk gegaan.

Het bureauonderzoek ten behoeve van hoofdstuk 3 (vormgeving van de Aanwijzingen) is voornamelijk gebaseerd op schriftelijke bronnen die inzicht geven in de context van rijksinspecties en de totstandkoming van de Aanwijzingen. De duiding van de doelen van de Aanwijzingen is vooral ontleend aan de Toelichting bij de Aanwijzingen.

De primaire bron voor de bureaustudie over de uitwerking van de Aanwijzingen (hoofdstuk 4) is een recent door Bureau Inspectieraad onder alle rijksinspecties uitgezette vragenlijst over verschillende aspecten van de positionering van inspecties. Inspecties hebben stuk voor stuk hun beantwoording van deze vragenlijst ter beschikking gesteld aan de onderzoekers. Daarbij zijn ook vijf aanvullende vragen beantwoord die door ons zijn toegevoegd aan de oorspronkelijke vragenlijst. De volledige vragenlijst is opgenomen in de bijlagen.

De analyse van de respons op deze vragenlijst is voor rekening van het onderzoeksteam van deze evaluatie. In de analyse van de vragenlijst hebben we ons gericht op de vragen die het meest direct van betekenis zijn voor de vertaling van de Aanwijzingen naar de context van de individuele inspecties/departementen, en het meeste belang hebben voor de onafhankelijke positionering van inspecties. Daarbij is oog geweest voor de variatie die er bestaat tussen inspecties. Ook hebben we, waar nodig, antwoorden van de vragenlijst getoetst aan andere bronnen, zoals de Rijksbegroting en formele documentatie, zoals instellingsbesluiten van inspecties of departementale regelingen. In een enkel geval zijn verdiepende vragen gesteld aan inspecties of departementen.

Voor de analyse van de data die in de interviews met ruim 70 gesprekspartners zijn verzameld zijn we als volgt te werk gegaan:

- De basis voor de analyse werd gevormd door gespreksverslagen van de afgenomen interviews. Doordat we de hoofdpunten uit deze verslagen terug hebben gelegd bij gesprekspartners ter verificatie, konden we erop vertrouwen dat we gesprekspartners goed hebben begrepen en ons in de analyse baseren op deze verslagen.
- De gespreksverslagen waren geordend aan de hand van de drie dimensies van onafhankelijkheid. Op die manier konden we de opbrengsten van de verschillende gesprekken goed onderling vergelijken en verschillen in antwoorden tussen respondenten toetsen.
- Halverwege de interviewronde heeft het onderzoeksteam gewerkt aan een overzicht van eerste bevindingen op hoofdlijnen. Die eerste bevindingen zijn vervolgens waar mogelijk en passend getoetst in vervolggesprekken. Daarbij is gewaakt voor tunnelvisie. Het voordeel hiervan is dat we op deze manier sommige conceptbevindingen konden verwerpen of nuanceren en andere juist convergeerden.
- Een belangrijk uitgangspunt voor de analyse was dat we opbrengsten pas kenmerkten als bevinding als zij werden ondersteund door meerdere datapunten – met andere woorden: als een bewering door meerdere gesprekspartners wordt ondersteund of deze werd geschraagd door een andere, bijvoorbeeld schriftelijke, bron.
- Een ander belangrijk uitgangspunt was dat we in onze analyse recht willen doen aan de pluriformiteit in het domein waarin de Aanwijzingen van kracht zijn. Zeker niet alle bevindingen gaan in gelijke mate op voor alle inspecties en departementen. Daarom zijn op verschillende plekken in hoofdstuk 4 en 5 passages ingevoegd die beschrijven op welke manier er sprake is van betekenisvolle verschillen in onze bevindingen. Waar mogelijk is geprobeerd een verklaring aan te reiken voor die verschillen.
- Om de bevindingen te abstraheren is op een aantal punten een interpretatieslag gedaan over de feitelijke bevindingen uit de gesprekken. Dat speelt met name bij de dynamieken in gedrag die we beschrijven in hoofdstuk 5. Tegen de achtergrond van de vragen die centraal stonden in dit onderzoek is gekomen tot deze set aan dynamieken als een volgens ons betekenisvolle categorisering die recht doet aan wat in de gevoerde gesprekken aan de orde is gekomen.
- In de tekst van hoofdstuk 5 is ervoor gekozen om af en toe een citaat op te nemen. Voor het opnemen van citaten is gekozen als deze in onze ogen veelzeggend zijn voor de kern van een bevinding en/of een kernachtige verwoording ervan bevatten.

3 De vormgeving van de Aanwijzingen

In dit hoofdstuk bespreken we de vormgeving van de Aanwijzingen. Hoe zijn de Aanwijzingen ingericht, en welke doelen zijn ermee beoogd? We schetsen eerst de context van de rijksinspecties, waarin we bespreken wat hen bindt, maar ook wat belangrijke verschillen zijn. Vervolgens zetten we de totstandkoming en de doelen van de Aanwijzingen uiteen.

3.1 Context: de rijksinspecties

De rijksinspecties

In de Aanwijzingen is de positionering van de rijksinspecties vastgelegd. Zij definiëren een rijksinspectie als een 'dienst die ressorteert onder een minister en die bij of krachtens de wet is belast met het toezicht op de uitvoering of naleving van wetten'. Rijksinspecties zijn dus de toezichthouders van de Nederlandse (rijks)overheid. Alle rijksinspecties vallen onder de verantwoordelijkheid van een minister of staatssecretaris. Er zijn ook de nodige andere organisaties belast met toezichttaken, bijvoorbeeld binnen de Regionale Uitvoeringsdiensten. Deze organisaties zijn geen onderdeel van een ministerie en vallen dus niet onder het bereik van de Aanwijzingen. Ook zijn er op Rijksniveau toezichthouders actief die geen rijksinspectie zijn. Dit zijn met name markttoezichthouders, zoals de AFM, de ACM en DNB.²⁹ Zij zijn, als zelfstandig bestuursorgaan, op grotere afstand van de minister gepositioneerd.

De rijksinspecties zijn verenigd in de Inspectieraad. In die raad is een aantal organisaties vertegenwoordigd die weliswaar niet formeel onder het bereik van de Aanwijzingen vallen, maar wier takenpakket wel duidelijke overeenkomsten vertoont met de rijksinspecties. Organisaties als de Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht (IGK), de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Straling (ANVS) en de Belastingdienst zijn agendalid of samenwerkingspartner van de Inspectieraad, en zijn in meer of mindere mate te karakteriseren als rijksinspectie. Toch vallen zij niet onder het bereik van de Aanwijzingen.

In de Aanwijzingen worden tien rijksinspecties (of hun voorlopers) genoemd die onder het bereik van de Aanwijzingen vallen. Onderstaande tabel geeft een overzicht van deze inspecties (met hun huidige naamgeving), inclusief het (hoofd)verantwoordelijke ministerie.³⁰ Hoewel meerdere inspecties actief zijn op de beleidsterreinen van verschillende ministeries, is de minister van het hoofdverantwoordelijk ministerie eindverantwoordelijk voor de inspectie.

²⁹ Deze zelfstandige bestuursorganen (zbo's) zijn geen onderwerp van dit deelonderzoek. Zij worden meegenomen in een ander deelonderzoek van de door AEF uitgevoerde brede evaluatie van organisatiekaders van rijksorganisaties op afstand.

³⁰ In de tabel is ook de IVD opgenomen. Hoewel de IVD niet wordt genoemd in de Aanwijzingen, zijn volgens de toelichting bij de Regeling werkwijze en bevoegdheden IVD de Aanwijzingen inzake de rijksinspectie van toepassing op de IVD.

Rijksinspectie	Hoofdverantwoordelijk ministerie
Agentschap Telecom (AT)	Ministerie van EZK
Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (IOE)	Ministerie van OCW
Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), incl. de Autoriteit Woningcorporaties (AW)	Ministerie van IenW
Inspectie van het Onderwijs (Onderwijsinspectie)	Ministerie van OCW
Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV)	Ministerie van JenV
Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW)	Ministerie van SZW
Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)	Ministerie van LNV
Staattoezicht op de Mijnen (SodM)	Ministerie van EZK
Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ)	Ministerie van VWS
Inspectie Veiligheid Defensie (IVD)	Ministerie van Defensie

Toezicht: diversiteit in doelen, taken en activiteiten

Het takenpakket van de verschillende rijksinspecties is breed en gevarieerd. Gemene deler in de werkzaamheden van de rijksinspecties is dat zij zich bezighouden met toezicht. Het begrip toezicht wordt in de Kaderstellende Visie op Toezicht gedefinieerd als *"het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren."* Het veld van toezicht is echter voortdurend in ontwikkeling, zowel inhoudelijk als organisatorisch. Rijksinspecties zijn niet alleen bezig met toezicht. Ze hebben in de afgelopen jaren nadrukkelijk een signalerende en agenderende rol ingenomen, en denken van daaruit mee over de effecten van beleid in de praktijk en de betekenis daarvan voor beleidsvorming.³¹ Het toezichtveld strekt dus verder dan de definitie uit de Aanwijzingen. Van belang is echter wel dat de Aanwijzingen expliciet stellen dat zij slechts betrekking hebben op de toezichttaken van rijksinspecties, en niet de eventuele andere taken die bij inspecties zijn belegd (zien hieronder: diversiteit in taken).

Diversiteit in doelen

De variatie in takenpakket van de verschillende rijksinspecties heeft verschillende grondslagen. Ten eerste bestaan er verschillen in het *doel* van het door de rijksinspecties uitgeoefende toezicht. Het Begrippenkader rijksinspecties³² onderscheidt vier vormen van toezicht, elk met een ander doel:

- **Nalevingstoezicht:** gericht op naleving van normen door burgers en bedrijven;
- **Kwaliteitstoezicht:** gericht op de kwaliteit van de uitoefening van een publieke taak, zoals vastgelegd in een wettelijke norm;
- **Uitvoeringstoezicht:** gericht op het functioneren van organisaties met een publieke taak;
- **Markttoezicht:** gericht op het bewaken en bevorderen van marktwerking.

³¹ Dit is onder meer een uitvloeisel van het WRR-rapport *Toeziën op Publieke Belangen* uit 2013.

³² Velders, R. & Brunia, M. (2013). *Begrippenkader rijksinspecties*. I.o.v. Inspectieraad.

De rijksinspecties houden zich bezig met verschillende van deze vormen van toezicht. De ILT, de Inspectie SZW en de NVWA richten zich bijvoorbeeld voornamelijk op nalevingstoezicht, terwijl de Onderwijsinspectie kwaliteitstoezicht houdt bij scholen. Verschillende inspecties voeren meerdere vormen van toezicht uit. Zo houdt de NVWA nalevingstoezicht op allerlei wetten en regels omtrent voedselveiligheid en houdt ze ook uitvoeringstoezicht op een aantal zbo's die verantwoordelijk zijn voor keuringen in de landbouwsector. Markttoezicht wordt door geen enkele rijksinspectie uitgevoerd.

Diversiteit in objecten van toezicht

Bovendien kan het object van toezicht verschillen. Een rijksinspectie kan bijvoorbeeld toezicht houden op bedrijven, op puur publieke organisaties of (semi-)publieke sectoren. Zo controleert de NVWA voornamelijk bedrijven, houdt de JenV toezicht op de Nationale Politie (onderdeel van het ministerie van JenV) en is de Onderwijsinspectie de toezichthouder voor het semi-publieke onderwijsveld. Met het oog op onafhankelijkheid is daarmee een belangrijke factor dat enkele rijksinspecties toezicht houden op onderdelen van hun eigen departement, terwijl andere inspecties dit niet doen. Dit is echter een gradueel onderscheid: zo is het toezicht van bijvoorbeeld de IGJ formeel gezien gericht op private actoren als ziekenhuizen, maar wordt het functioneren van de zorgsector zo sterk gepercipieerd als de verantwoordelijkheid van de minister van VWS, dat ook het toezicht van de IGJ vrij direct terugslaat op de verantwoordelijkheid van de minister.

Diversiteit in takenpakket

Tot slot bestaat er een aanzienlijke mate van diversiteit in (de reikwijdte van) het takenpakket van rijksinspecties. Sommige rijksinspecties hebben uitsluitend toezichtstaken, andere hebben daarnaast ook opsporings- en/of uitvoeringstaken. De Inspectie SZW is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor 'het opsporen van fraude, uitbuiting en georganiseerde criminaliteit binnen de keten van werk en inkomen'.³³ De ILT verleent ook vergunningen voor vele partijen, zoals voor scheepvaart, bus- en taxivervoer.³⁴ Tot slot is bij sommige Inspecties een wettelijke adviestaak belegd. SodM treedt bijvoorbeeld op als wettelijke adviseur ten aanzien van veiligheid bij besluiten van de minister.

3.2 De totstandkoming van de Aanwijzingen

Overheidstoezicht staat in het brandpunt van maatschappelijke aandacht. De samenleving wil er op kunnen vertrouwen dat toezichthouders publieke belangen dienen. Er gelden hoge verwachtingen voor rijkstoezicht. Enkele incidenten waarin de onafhankelijkheid van rijksinspecties in twijfel werd getrokken, vormden de directe aanleiding voor de totstandkoming van de Aanwijzingen.³⁵

³³ <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid/organisatie/organogram/inspecteur-generaal>

³⁴ <https://www.ilent.nl/over-ilt/vergunningverlening>

³⁵ De Aanwijzingen werden in 2015 aangekondigd aan de Tweede Kamer, in reactie op het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid over aardbevingsrisico's in Groningen. De OVV adviseerde o.a. de onafhankelijkheid van het Staatstoezicht op de Mijnen wettelijk te verankeren.

Het rapport *'Toezien op publieke belangen'* van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) was ook een belangrijke aanleiding voor de totstandkoming van de Aanwijzingen.³⁶ In dit rapport adviseerde de WRR dat onafhankelijkheid als kernwaarde van toezicht versterkt moest worden. Het betoog van de WRR was dat rijkstoezicht in de periode daarvoor steeds sterker als "dienstbaar verlengstuk van beleid" was beschouwd en dat daarmee de waarde van toezicht als noodzakelijke *tegenmacht* in een democratische rechtsstaat onder druk stond. Hij constateerde ook dat ministeries bij incidenten "neigen naar het directer en directiever aansturen van het toezicht". Ze pleitte dan ook voor een herwaardering van het maatschappelijk belang van onafhankelijk toezicht. Ook stelde de WRR dat gezien de grote variëteit binnen het overheidstoezicht, zoals hierboven beschreven, er meer eenduidigheid over de positie van toezichthouders nodig was.

Het kabinet ging in haar reactie op dit rapport in op het belang van de onafhankelijkheid van overheidstoezicht. Het beschreef dat inspecties binnen de departementale context onafhankelijk moeten kunnen functioneren, en dat rijksinspecties onafhankelijk moeten zijn in hun oordeelsvorming. Het kabinet erkende dat onafhankelijkheid cruciaal is voor het functioneren van de rijksinspecties, en kondigde aan dat hun onafhankelijke positionering in een ministeriële regeling zou worden verankerd: de 'Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 30 september 2015, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties'³⁷.

In de toelichting op de Aanwijzingen wordt ingegaan op de gekozen vorm van een ministeriële regeling. De toelichting stelt dat "een formele wet niet noodzakelijk [is] en ook een minder gepast instrument omdat het gaat over de inrichting van ministeries en de relatie tussen ministers en aan hen ondergeschikte dienstonderdelen."³⁸

3.3 De doelen van de Aanwijzingen

Het centrale doel van de Aanwijzingen is het versterken van de onafhankelijkheid in oordeelsvorming en de uitvoering van toezicht van rijksinspecties. Dat stelt de toelichting op de Aanwijzingen. De 'Handreiking' die Bureau Inspectieraad in 2017 publiceerde, stelt dat in de Aanwijzingen "eenduidige Rijksbrede regels" zijn vastgelegd "over de positie en het functioneren van de rijksinspecties binnen de ministeries." De Aanwijzingen zorgen volgens de handreiking "voor een versterking en steviger verankering van de onafhankelijkheid van rijksinspecties."

Tegen deze achtergrond hebben de verschillende Aanwijzingen specifieke doelen. In bijlage 2 van dit rapport is een beschrijving van de Aanwijzingen opgenomen, waarin de inhoud van alle vijftien Aanwijzingen is samengevat, en per Aanwijzing is beschreven welk doel ermee is beoogd. Dat is voornamelijk gebaseerd op de toelichting bij de Aanwijzingen. Hieronder geven we de hoofdlijnen van deze analyse weer.

³⁶ WRR (2013), *Toezien op publieke belangen*

³⁷ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037073/2016-01-01>

³⁸ De volledige passage luidt: "Als vorm is gekozen voor aanwijzingen van de Minister-President. Een formele wet is niet noodzakelijk en ook een minder gepast instrument omdat het gaat over de inrichting van ministeries en de relatie tussen ministers en aan hen ondergeschikte dienstonderdelen. Artikel 44 van de Grondwet bepaalt dat ministeries onder leiding staan van een minister, wat met zich meebrengt dat de ministers zelf de inrichting van de departementale organisatie bepalen."

Uit de verschillende doelstellingen van de Aanwijzingen komen de volgende overkoepelende doelstellingen naar voren:

- Een algemeen doel van de Aanwijzingen is Rijksbrede **uniformering**. De Aanwijzingen bieden een kader dat Rijksbreed van toepassing is en borgen een mate van consistentie in de positie van en omgang met verschillende rijksinspecties. Zo is voor inspecties, ministeries, parlement en samenleving duidelijk welke algemene spelregels er gelden voor de verhouding tussen Rijksinspecties en departementen. In de toelichting op de Regeling wordt het belang hiervan onderstreept door erop te wijzen dat inspecties steeds vaker voor meerdere ministers werken, en dat dat vraagt om een uniforme benadering. Ook wordt verwezen naar de groeiende samenwerking tussen inspecties, waardoor steeds vaker meerdere ministeries betrokken zijn bij de activiteiten van rijksinspecties.
- De Aanwijzingen reguleren op een aantal terreinen **de relatie tussen inspectie en departement**. Ze geven dus mede invulling aan de *governance* van de inspectie. De Aanwijzingen richten zich op het reguleren van deze relatie. Daarbij is zowel aandacht voor aansturing van de inspectie vanuit het ministerie als borging van de onafhankelijkheid van het toezicht. De Aanwijzingen richten zich tegen die achtergrond op onderwerpen als de hiërarchische positie van de inspecteur-generaal in het departement (Aanwijzing 5) en geven kaders voor het verkeer tussen inspecties en departementen. Dan gaat het bijvoorbeeld om bepalingen over de manier waarop het jaarverslag van de inspectie wordt vastgesteld (Aanwijzing 11) en afspraken over de informatierelatie tussen de minister en de inspectie (Aanwijzing 12).
- De inhoud van de bepalingen in de Aanwijzingen overziend zijn die met name gericht op het borgen van de **onafhankelijkheid** van de inspectie ten opzichte van het departement. De algemene toelichting spreekt in dit verband van Rijksbrede regels die invulling geven aan “de onafhankelijkheid in de oordeelsvorming van de rijksinspecties”. Meerdere Aanwijzingen beogen te zorgen voor een stevige verankering van de onafhankelijke positie van rijksinspecties. Aanwijzing 14 vormt hiervan de kern: die bepaalt dat de minister zich niet mag inmengen met concrete onderzoeken en/of individuele gevallen of adviezen waarmee de inspectie zich bezig houdt (zie voor meer toelichting op dit punt het volgende hoofdstuk). Ook een Aanwijzing als nummer 6, die bepaalt dat er binnen inspecties een scheiding bestaat tussen toezichtstaken en overige taken, moet bijdragen aan het maatschappelijk vertrouwen in Rijkstoezicht, doordat burgers kunnen vertrouwen op onpartijdig en onafhankelijk optreden van rijksinspecteurs.
- In de Aanwijzingen wordt de borging van onafhankelijkheid van inspecties voortdurend gebalanceerd met de **ministeriële verantwoordelijkheid** voor het functioneren van de inspectie. De bepalingen in de Aanwijzingen zijn niet eenzijdig gericht op het neerleggen van waarborgen voor onafhankelijkheid. Een aantal Aanwijzingen biedt ook duidelijk handvatten voor de minister om zijn verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. Duidelijke voorbeelden hiervan zijn Aanwijzing 12, die regelt dat de minister wordt geïnformeerd over (gevoelige) toezichtinformatie, en Aanwijzing 13, die de minister de gelegenheid biedt om een reactie op een rapport van de inspectie op te kunnen stellen. Aanwijzing 14 regelt de aanwijzingsbevoegdheid van de minister, en geeft de minister de mogelijkheid om de inspectie instructies te geven, zij het onder voorwaarden (zie voor meer toelichting het volgende hoofdstuk).
- Daarnaast bevatten de Aanwijzingen een aantal bepalingen die gericht zijn op het versterken van de **relatie tussen toezicht, beleid en uitvoering**. Het gaat hier met name om Aanwijzingen 8 en 9. Die zijn gericht op een goede wisselwerking tussen toezicht en beleid en uitvoering als andere verantwoordelijkheden van de minister. Het gaat hier met andere woorden om het versterken van

wat de WRR (2013) de *reflectieve functie* van toezicht noemt: het benutten van kennis en signalen vanuit het toezicht voor het verbeteren van beleid en uitvoering.

3.4 Samenvattend

In dit hoofdstuk hebben we de opzet en doelstellingen van de Aanwijzingen beschreven, tegen de achtergrond van het Nederlandse stelsel van rijksinspecties. Kernpunten van dit hoofdstuk zijn:

- de Aanwijzingen zijn van kracht voor tien rijksinspecties: toezichthouders die ressorteren onder ministeriële verantwoordelijkheid
- in het veld van rijksinspecties is sprake van diversiteit in meerdere opzichten; in elk geval in doelen van toezicht, taken van toezichthouders en activiteiten van inspecties
- de Aanwijzingen zijn sinds 2015 van kracht, en vormden een reactie op de vraag naar versterking van de onafhankelijkheid van rijksinspecties
- in de Aanwijzingen zijn bepalingen vastgelegd die onder meer gericht zijn op het borgen van onafhankelijkheid van rijksinspecties in balans met de ministeriële verantwoordelijkheid voor die inspecties, het reguleren van de relatie tussen inspectie en departement, het faciliteren van samenwerking tussen inspecties en het versterken van de wisselwerking tussen toezicht en beleid.

4 De uitwerking van de Aanwijzingen

In dit hoofdstuk maken we de stap van vormgeving naar *uitwerking* van de Aanwijzingen: de manier waarop de Aanwijzingen zijn vertaald naar de praktijk en zijn toegepast bij verschillende inspecties en departementen. In 4.2 analyseren we de afspraken die door individuele departementen en rijksinspecties zijn opgesteld en onderzoeken in hoeverre bepalingen uit de Aanwijzingen daarin een plek hebben gekregen. Op basis van deze analyse geven we een overzicht van de feitelijke implementatie van de Aanwijzingen. Vervolgens schetsen we in 4.3 een breder beeld van overige positioneringsvraagstukken van de inspecties, waarbij *we specifiek ingaan op* de institutionele en financiële vormgeving, de juridische status van de rijksinspecties, hun wettelijke bevoegdheden en hun financiële autonomie.

4.1 Toepassing van de Aanwijzingen

Elke rijksinspectie kent een specifieke regeling die de positionering beschrijft

Waar de Aanwijzingen generieke bepalingen bevatten over de positionering van de rijksinspecties, bieden specifieke regelingen tussen departementen en de rijksinspecties gerichte handvatten voor de invulling van de relatie tussen departement en inspectie. Deze regelingen vertonen duidelijke onderlinge verschillen, zowel op vormgeving als op inhoud.

Veelvoorkomende thema's zijn de werkwijzen van de inspectie, voorschriften over de verantwoordelijkheid van zowel departement als rijksinspectie en uitgangspunten voor hun samenwerking. In de meeste gevallen treden deze regelingen in meer detail dan de Aanwijzingen.

Veel van deze regelingen bestonden al voordat de Aanwijzingen werden vastgesteld, maar de regelingen zijn vaak wel door departementen en inspecties getoetst op consistentie met de Aanwijzingen. In enkele gevallen zijn de regelingen geactualiseerd. De IVD is in 2018 opgericht. Daarom is ook de Regeling van de Minister van Defensie, houdende werkwijze en bevoegdheden van de Inspectie Veiligheid Defensie, pas na de Aanwijzingen opgesteld en is daarom grotendeels gebaseerd op de Aanwijzingen.

In de tabel hieronder zijn per Inspectie de belangrijkste formele regeling(en) opgenomen die – in aanvulling op de Aanwijzingen – spelregels bevatten voor de positionering van de rijksinspectie binnen het departement en de invulling van de werkrelatie. Deze regelingen zijn veelal een vertaling van de Aanwijzingen met eventuele aanvullende bepalingen.

Inspectie	Regeling
Agentschap Telecom (AT)	— Relatiestatuuat Agentschap Telecom
Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (IOE)	— Protocol afspraken Cyclus Beleid-Uitvoering-Toezicht

Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), incl. de Autoriteit Woningcorporaties (AW)	<ul style="list-style-type: none"> — Instellingsbesluit Inspectie Leefomgeving en Transport — Sturingsrelaties Inspectie Leefomgeving en Transport — Protocol tussen de directeur-generaal Bestuur en Wonen en de inspecteur-generaal Leefomgeving en Transport
Inspectie van het Onderwijs (IvHO)	<ul style="list-style-type: none"> — Wet op het onderwijstoezicht — Regeling Inspectie van het Onderwijs
Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV)	<ul style="list-style-type: none"> — Protocol voor de Werkwijze Inspectie Justitie en Veiligheid
Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW)	<ul style="list-style-type: none"> — Wet SUWI — Organisatie-, mandaat- en volmachtbesluit SZW
Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)	<ul style="list-style-type: none"> — Instellingsbesluit NVWA — Gezondheidswet — Besluit Staatstoezicht op de volksgezondheid — Wet onafhankelijke risicobeoordeling Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit — Besluit mandaat, volmacht en machtiging LNV — Mandaatregeling VWS — Regeling instelling criminele-inlichtingeneenheid NVWA-IOD — Raamovereenkomst NVWA met opdrachtgevers en eigenaar — Toezichtkader NVWA
Staatstoezicht op de Mijnen (SodM)	<ul style="list-style-type: none"> — Mandaatbesluit SodM — Mijnbouwwet — Circulaire inzake uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets Europese Offshore Safety Directive
Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ)	<ul style="list-style-type: none"> — Gezondheidswet — Besluit Taakuitoefening IGJ — Besluit Staatstoezicht op de volksgezondheid
Inspectie Veiligheid Defensie (IVD)	<ul style="list-style-type: none"> — Algemeen organisatiebesluit Defensie — Regeling van de Minister van Defensie, houdende werkwijze en bevoegdheden van de Inspectie Veiligheid Defensie

Er is grote verscheidenheid in vorm en inhoud van aanvullende regelingen

De vorm van de regelingen verschilt sterk per rijksinspectie. Ze varieert van een wet tot instellingsbesluit, taakbesluit, protocol of regeling. Sommige Rijksinspecties kennen meerdere regelingen. In de gesprekken geven rijksinspecties aan dat ze vaak ook niet formeel vastgelegde samenwerkingsafspraken hebben met hun departementen.

Hoewel de vorm ervan verschilt, kent elke inspectie dus naast de Aanwijzingen één of meerdere regelingen die betekenis hebben voor de positionering binnen het departement. Behalve variatie in vorm zien we ook een sterke variatie in de *inhoud* van de regelingen. Daarbij gaat het zowel om de onderwerpen die worden gedekt als om de mate van detail in de regelingen.

Er zijn thema's die in vrijwel elke regeling worden genoemd, zoals de juridische grondslag van de inspectie binnen het departement. Andere thema's komen wisselend terug in de verschillende regelingen: zo beschrijven sommige regelingen de richtlijnen voor de uitvoering van onderzoek, terwijl andere daar niet op ingaan. Ook de uitgangspunten voor informatie-uitwisseling worden in sommige regelingen wel beschreven en in andere niet. Hetzelfde geldt voor de formele gesprekken die periodiek gevoerd worden tussen departement en inspectie.

Regelingen zijn ook op verschillende detailniveaus uitgewerkt. Sommige regelingen beschrijven processen uitvoerig, terwijl andere erg op hoofdlijnen blijven. Een sprekend voorbeeld is het werkprogramma. Dat de inspectie een werkprogramma opstelt, beschrijft elke regeling. De mate van detail hierin verschilt sterk. Het Instellingsbesluit van de ILT stelt alleen vast dat de ILT jaarlijks een meerjarenplan en een jaarverslag opstelt. De Raamovereenkomst van de NVWA beschrijft daarentegen in detail welk proces zij hiervoor doorlopen, inclusief data en wat het jaarplan inhoudelijk moet beschrijven. Ook verschilt de mate van detail waarmee de verantwoordelijkheden van de IG zijn beschreven tussen regelingen. De Mijnbouwwet kent 15 bepalingen over de taak van de IG, terwijl dat er in het Besluit taakuitoefening IGJ bijvoorbeeld slechts één is.

De meeste Aanwijzingen zijn feitelijk geïmplementeerd in de regelingen van inspecties

Bovenstaande beschrijving maakt duidelijk dat er een grote verscheidenheid bestaat in de afspraken van rijksinspecties met hun departementen. Aanvullend daarop biedt de onderstaande tabel een duidelijk overzicht van de feitelijke implementatie van de vijftien Aanwijzingen. Per Aanwijzing wordt kort toegelicht hoe deze bij inspecties is geïmplementeerd.

Aanwijzing	Implementatie bij de rijksinspecties
Positie van rijksinspecties binnen de departementale organisatie	
4 - Een rijksinspectie wordt opgenomen in de organisatieregeling van het departement	Ja, dit is voor elke Inspectie geïmplementeerd.
5- Een rijksinspectie is direct onder de secretaris-generaal gepositioneerd	Ja, dit is voor elke Inspectie geïmplementeerd.
6 – Binnen een rijksinspectie bestaat een organisatorische of functionele scheiding tussen toezichtstaken en uitvoerende taken	De meeste inspecties hanteren een organisatorische scheiding door aparte organisatieonderdelen in te stellen voor uitvoerende en toezichttaken. Bij de NVWA en het SodM is dit onderscheid minder strikt doorgevoerd. Bij de SodM is het managementteam bijvoorbeeld verantwoordelijk om erop toe te zien dat medewerkers die hebben meegewerkt aan vergunningverlening zo min mogelijk betrokken zijn bij het toezicht. Eén rijksinspectie (de NVWA) noemt bovendien dat waar toezicht en uitvoering elkaar onvermijdelijk raken, functionaliteit boven een strikt formele scheiding prevaleert.

Aanwijzing	Implementatie bij de rijksinspecties
Samenwerking	
7 – De minister die aan het hoofd staat van het ministerie waarvan een rijksinspectie onderdeel is, maakt afspraken met andere betrokken ministers over taakverdeling en onderlinge afstemming	Er is beperkt inzicht in hoeverre er duidelijke afspraken zijn gemaakt tussen verschillende departementen indien een inspectie onder verantwoordelijkheid van meerdere departementen valt.
8 – Een rijksinspectie informeert de (beleids)onderdelen van het ministerie over de uitvoering van regels en de werking van beleid in de praktijk.	Deze Aanwijzing schrijft voor dat een rijksinspectie departementale onderdelen verantwoordelijk voor beleid en uitvoering inlicht over de uitvoering van regels en werking van beleid in de praktijk. Dit is bij uitstek een Aanwijzing waarvan de implementatie lastig aan de hand van formele regelingen in kaart te brengen is. Wel is geïnventariseerd in hoeverre inspecties een rol spelen bij beleidsevaluaties. Alleen de IVD, de ILT en de IvHO geven aan hier in principe nooit bij betrokken te zijn. Andere inspecties wel – hoewel in wisselende intensiteit. Daarbij stellen bijna alle inspecties een ‘Staat van’ op – een reflectief toezichtverslag over de staat van de sector. In deze rapporten ligt de nadruk niet op individuele casuïstiek, maar op het overkoepelende functioneren van het systeem/stelsel. Ook deze rapportages zorgen ervoor dat het departement over de effecten van de uitvoering van regels en werking (en tekortkomingen) van beleid in de praktijk.
9 – Tijdig beleidsvoornemens kenbaar maken ten behoeve van een HUF-toets en vaststellen impact werkprogramma	Bij de meeste inspecties is in een regeling opgenomen dat de inspectie tijdig op de hoogte gesteld wordt van de beleidsvoornemens van het departement om een toets op de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en fraudebestendigheid te doen (HUF-toets). Alleen in het protocol van de IJenV wordt dit niet genoemd.
Werkprogramma en jaarverslag	
10 – Een rijksinspectie stelt periodiek een werkprogramma vast na afstemming met beleidsonderdelen. Betrokken minister(s) moet dit werkprogramma goedkeuren, stuurt het werkprogramma toe aan de Staten-Generaal en informeert de Kamers over tussentijdse wijzigingen.	Alle inspecties werken met een (jaarlijks) werkprogramma. In alle gevallen legt de inspectie dit ook voor aan ‘beleid’ en behoeft het goedkeuring van de minister. Wel bestaat variatie in de mate waarin het departement invloed heeft op de inhoud van het werkprogramma – dat beschrijven we in hoofdstuk 5.
11 - De IG biedt minister(s) jaarlijks een jaarverslag aan over het toezicht en de resultaten. De minister zendt dit verslag aan de Staten-Generaal.	Alle inspecties werken met een jaarverslag volgens de Aanwijzingen.

Aanwijzing	Implementatie bij de rijksinspecties
Informerende van de minister	
12 – Directe communicatie tussen IG en minister	Alle IG's hebben een directe lijn met de verantwoordelijke minister (en/of staatssecretaris).
13 – Openbaarmaking en beleidsreactie	Hoewel deze Aanwijzing bij de meeste rijksinspecties is vertaald in een specifieke regeling, is dit niet voor alle inspecties het geval. In bijvoorbeeld de Mijnbouwwet staat niets beschreven over het proces van openbaarmaking, en over de termijn die het departement heeft voor een beleidsreactie. De Regeling Onderwijsinspectie kent een termijn van vijf i.p.v. zes weken.
Aanwijzingsbevoegdheid van de minister	
14 - Aanwijzingsbevoegdheid	De mate waarin de aanwijzingsbevoegdheid van de minister aan banden is gelegd verschilt tussen inspecties. Voor een aantal inspecties geldt dat er behalve deze Aanwijzing ook <i>wettelijke</i> bepalingen zijn rond de aanwijzingsbevoegdheid van de minister richting de inspectie. Juridisch gezien is dat een steviger verankering dan wat er in de Aanwijzingen is bepaald. Dit verschil leggen we hieronder in meer detail uit.
Beleidsregels	
15 – Beleidsregels	Elke IG is tekenbevoegd bij beleidsregels die betrekking hebben op de geattribueerde of gemandateerde bevoegdheden van een rijksinspectie. In de praktijk komt dit echter niet bij elke rijksinspectie aan de orde, omdat niet elke rijksinspectie beleidsregels maakt. Een aantal inspecties geeft aan vaak inhoudelijk mee te denken over het opstellen van beleidsregels, maar dat het departement uiteindelijk verantwoordelijk is. Tot slot maakt een aantal rijksinspecties zelf ook dit soort beleidsregels, zoals de NVWA. Voor deze groep is het belangrijk dat er een heldere taakverdeling is over wie wanneer aan zet is. Aanvullende (formele) regels hierover bestaan niet voor elk departement, wat tot onduidelijkheid kan leiden. ³⁹

4.2 Overige positioneringsvraagstukken van de rijksinspecties

Een belangrijk doel van de Aanwijzingen is het versterken van de onafhankelijkheid van inspecties, onder meer door te zorgen voor een positionering van inspecties die daaraan bijdraagt. Er zijn echter

³⁹ Zie voor een illustratie hiervan ABDTOPConsult (2019), *De NVWA: bewaker, ook beleidsmaker? De minister van LNV heeft gereageerd op dit rapport in een kamerbrief op 19 november (referentie: DGA PAV / 20269295)*

meer factoren die hierop van invloed zijn: ook andere positioneringsvraagstukken hebben invloed op de onafhankelijkheid van rijksinspecties. Het is van belang om die ook in beeld te brengen, en niet alleen te kijken naar factoren die direct voortvloeien uit de Aanwijzingen.

Om hier meer zicht op te krijgen, bekijken we achtereenvolgens de institutionele en financiële vormgeving, de juridische status van de rijksinspecties, hun wettelijke bevoegdheden en hun financiële autonomie.

4.2.1 Institutionele positionering

Onderstaande tabel geeft weer hoe rijksinspecties scoren op een aantal indicatoren die inzicht geven in hun institutionele vormgeving. Daarbij hebben we indicatoren geselecteerd die van betekenis zijn voor de positionering van de rijksinspecties binnen hun departement. De indicatoren zijn niet alomvattend: er zijn meer factoren die invloed hebben op de institutionele vormgeving van een rijksinspectie; de tabel dient vooral om de variatie tussen rijksinspecties op dit thema in kaart te brengen.

	AT	IGJ	IJenV	ILT	IOE	ISZW	IVD	IhO	NW/A	SodM
Institutionele positionering										
Juridische grondslag⁴⁰										
Eigen 'toezichtwet'								0		
Sectorwet		0								0
Verskillende wetten			0			0				
Instellingsbesluit	0			0			0		0	
Alleen organisatie- (en mandaat)besluit					0					
Type organisatie										
Agentschap	0			0					0	
Overig onderdeel departement		0	0		0	0	0	0		0
Aanwijzingsbevoegdheid minister										
Wettelijk geclausuleerd								0	0	0
Geclausuleerd in de Aanw.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

⁴⁰ Voor de indicator 'juridische grondslag' geldt dat elke rijksinspectie wordt genoemd in het organisatiebesluit van het ministerie. Voor de overzichtelijkheid van de tabel is gekozen om een vinkje te plaatsen bij de 'hoogst mogelijke' juridische basis.

	AT	IGJ	IJenV	ILT	IOE	ISZW	IVD	IvhO	NVWA	SodM
Wettelijk beperkt								<input type="radio"/>		<input type="radio"/>
Beperkt in de Aanwijzingen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lidmaatschap bestuursraad IG										
Ja		<input type="radio"/>		<input type="radio"/>		<input type="radio"/>		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Nee	<input type="radio"/>		<input type="radio"/>		<input type="radio"/>		<input type="radio"/>			<input type="radio"/>

De variatie in juridische grondslag heeft invloed op de positionering

Er is veel variatie in de juridische grondslag van de verschillende rijksinspecties. Het gaat dan om de vraag: is er in een wet of andersoortige regeling vastgelegd dat de toezichthouder bestaat? Deze grondslag loopt uiteen van volledige wettelijke verankering, via gedeeltelijke wettelijke verankering, tot verankering op niet-wettelijk niveau, in een besluit. We beschrijven de verschillende vormen hieronder, zonder daarmee een oordeel te willen vellen over de wenselijkheid van deze variatie.

Het gaat hier dus om de verankering van het bestaan van de toezichthouder – een ander aspect dan haar *taken en bevoegdheden*. Ook bij de toezichthouders die niet bij wet zijn ingesteld zijn taken wel grotendeels in wetten bevat (zie hieronder).

Anders dan bij zbo's, zoals bij een aantal markttoezichthouders, zijn er geen rijksinspecties die een eigen instellingswet kennen. Dat neemt niet weg dat een aantal inspecties een stevige wettelijke verankering kent. Het duidelijkste voorbeeld daarvan is de IvhO met de Wet op het Onderwijstoezicht. Geen enkele andere inspectie heeft zo'n 'eigen' wet. Ook het SodM, de ISZW en de IGJ hebben hun basis in een specifieke sectorwet. Zo wordt in de Gezondheidswet genoemd dat er sprake is van 'Staatstoezicht op de volksgezondheid, ressorterend onder de Minister'. Voor andere inspecties, zoals de IJenV, geldt dat in verschillende wetten (o.a. Wet veiligheidsregio's, politiewet, jeugdwet) wordt genoemd dat er sprake is van een toezichthouder die is belast met toezichttaken.

Bij een enkele inspectie zijn enkel specifieke onderdelen wettelijk verankerd, zoals het Bureau Risicobeoordeling & Onderzoek (BuRO) van de NVWA, dat bestaat op grond van de Wet onafhankelijke risicobeoordeling. De Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de NVWA (NVWA-IOD) bestaat op grond van de Regeling instelling criminele-inlichtingeneenheid NVWA-IOD. Voor andere delen van de NVWA is die wettelijke verankering er niet en is de grondslag te vinden in lagere regelgeving.

De inspecties die ook agentschap zijn (ILT, AT, NVWA) kennen een instellingsbesluit. Een aantal andere inspecties is verankerd in een Organisatie- (en mandaat)besluit, zoals de IOE en de IVD.

De rijksinspecties zijn vormgegeven als dienstonderdeel of als agentschap

In de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties is geregeld dat inspecties worden opgenomen in de organisatieregeling van het ministerie waarvan zij onderdeel zijn. De toelichting op de Aanwijzingen spreekt van 'een onder een minister ressorterende dienst als een rijksinspectie'.

De meeste inspecties zijn inderdaad organisatorisch vormgegeven als regulier dienstonderdeel van het departement. Drie van de rijksinspecties zijn een bijzonder type daarvan, namelijk een agentschap (ILT, AT, NVWA). De ILT zit momenteel in een traject om de agentschapsstatus te beëindigen en de ILT als regulier dienstonderdeel op te nemen binnen lenW.

De procedure voor de benoeming van inspecteuren-generaal is uniform

Een enkele inspectie kent wettelijke bepalingen over de leiding van de inspectie. Dan gaat het om de inspecties die een wettelijke basis kennen, zoals de IvhO en de IGJ. Zo noemt de Wet op het Onderwistoezicht de functie van inspecteur-generaal voor het onderwijs, en bepaalt de Gezondheidswet dat "aan het hoofd van elk onderdeel van het Staatstoezicht een inspecteur-generaal staat, die bij besluit van de minister wordt aangewezen." Voor de overige inspecties geldt dat de functie van inspecteur-generaal (of vergelijkbaar) in een (organisatie- en mandaat)besluit of andere lagere regelgeving is vastgelegd.

Bij inspecties zonder eigen wettelijk statuut is grondwettelijk vastgelegd dat de (vak)minister benoemt en ontslaat.⁴¹ Bij de inspecties met een 'eigen' wet wordt van deze lijn niet afgeweken: de minister is verantwoordelijk voor de benoeming van de inspecteur-generaal.

In de praktijk is de benoemingsprocedure iets complexer, omdat inspecteuren-generaal onderdeel uitmaken van de Topmanagementgroep (TMG) van de Algemene Bestuursdienst (ABD). Deze benoeming wordt besproken in de ministerraad: "De instelling van een inspecteur-generaal komt in de ministerraad aan de orde."⁴² Omdat IG's in de TMG zijn opgenomen, doet de minister van BZK deze voordracht in de ministerraad, en is hij op grond van hun arbeidsovereenkomst de werkgever van IG's.

De wettelijke basis voor toezichtbevoegdheden van inspecties vertoont grote verschillen

Ook de mate waarin toezichtbevoegdheden van rijksinspecties wettelijk zijn verankerd, verschilt. Soms zijn toezichttaken wettelijk geattribueerd aan de inspectie. Dat is bijvoorbeeld geregeld in de Wet op het Onderwistoezicht. Een ander voorbeeld is de bevoegdheid van het SodM, o.g.v. artikel 132 van de Mijnbouwwet, om voor de naleving van de inhoud van de Mijnbouwwet een last onder bestuursdwang (en daarmee een dwangsom) op te leggen.

Sommige bevoegdheden krijgen inspecties direct uit een wet, andere worden in mandaat aan hen opgedragen door de minister. In dat geval loopt de bevoegdheid dus 'via' de minister, die hem als het ware 'doorgeeft' aan de inspectie. Ook dit punt wisselt sterk tussen inspecties. In veel gevallen zijn bevoegdheden niet wettelijk vastgelegd, maar is dit in lagere regelgeving geregeld.

⁴¹ Zijlstra, S. (2020), Juridische positie rijksinspecties: naar een algemene wet inzake rijksinspecties?, p. 26

⁴² Zie Ministerie van BZK (2007), 'Kader Topstructuur en Topfuncties Rijk 2007', p. 38

Los van de vraag of de variëteit een probleem is – op die discussie komen we later terug – is er weinig inzicht in de wettelijke basis voor bevoegdheden van inspecties. Zijlstra (2020)⁴³ stelt in dit kader dat het “volstrekt onmogelijk [blijkt] om zelfs maar bij benadering in beeld te brengen waar de taken en bevoegdheden van de rijksinspecties zijn geregeld, laat staan wat die taken en bevoegdheden precies zijn.” Een illustratie van het feit dat inspecties vaak zijn belast met een complex geheel van verschillende taken en bevoegdheden, vinden we bij de IGJ. Voor die inspectie geldt dat uit meer dan 25 wetten (incl. Europese regelgeving) volgt waar de IGJ toezicht op houdt en welke bevoegdheden zij daarvoor heeft.

De ministeriële aanwijzingsbevoegdheid richting een inspectie verschilt eveneens

De Aanwijzingen inzake de rijksinspecties bevatten een belangrijke bepaling om de onafhankelijke oordeelsvorming van rijksinspecties te waarborgen. In Aanwijzing 14 is (onder meer) vastgelegd dat:

1. Een minister *algemene* en *bijzondere* aanwijzingen kan geven aan een inspectie.
2. Een bijzondere aanwijzing direct aan de Staten-Generaal wordt gezonden.
3. Een bijzondere aanwijzing geen betrekking heeft op:
 - a. “het weerhouden van een rijksinspectie om een specifiek onderzoek te verrichten of af te ronden;
 - b. de wijze waarop een rijksinspectie een specifiek onderzoek verricht;
 - c. de bevindingen, oordelen en adviezen van een rijksinspectie.”

Aanwijzingen zijn instructies van een minister aan de inspectie. Het verschil tussen algemene en bijzondere aanwijzingen wordt in de toelichting op de Aanwijzingen verwoord als: “Aanwijzingen kunnen een algemeen karakter hebben, dat wil zeggen dat zij voor herhaalde toepassing vatbaar zijn en niet specifiek zien op één geval. (...) Een bijzondere aanwijzing heeft betrekking op een enkel, individueel geval en kan bijvoorbeeld inhouden dat de rijksinspectie de opdracht krijgt om een concreet onderzoek te verrichten dat niet is opgenomen in het werkprogramma.”

Reguliere dienstonderdelen van een ministerie zijn volledig hiërarchisch ondergeschikt aan een minister. Daar heeft hij een volledige aanwijzingsbevoegdheid. Voor rijksinspecties ligt dat, onder meer op grond van Aanwijzing 14, anders. Die Aanwijzing regelt grofweg twee zaken⁴⁴:

- enerzijds *clausuleert* hij de aanwijzingsbevoegdheid van de minister. Dat betekent dat de minister wel aanwijzingen mag geven, maar dat daaraan voorwaarden verbonden zijn: ze moeten schriftelijk zijn, gepubliceerd worden in de Staatscourant, en, in het geval van bijzondere aanwijzingen, onverwijld aan het parlement worden gestuurd.
- anderzijds *beperkt* hij de aanwijzingsbevoegdheid van de minister. Het hierboven genoemde punt 3 geeft gevallen aan waarin de minister zijn aanwijzingsbevoegdheid niet mag inzetten.

Deze bepaling in de Aanwijzingen raakt staatsrechtelijk gezien een heikel punt. Kan de aanwijzingsbevoegdheid van de minister in een ministeriële regeling worden ingeperkt? Met andere woorden: kan een minister *zelf* zijn *eigen bevoegdheden* beperken (‘zelfbinding’)? Daarover lopen de meningen uiteen. Zijlstra (2020, p. 27) betoogt dat dit strijdig is met een algemeen constitutioneel-rechtelijk principe: alleen de wetgever in formele zin kan de ministeriële verantwoordelijkheid inperken. De toelichting op de Aanwijzingen verwoordt een andere visie op dit punt. Die stelt het

⁴³ Zijlstra, S. (2020), Juridische positie rijksinspecties: naar een algemene wet inzake rijksinspecties?, p. 14

⁴⁴ Dit onderscheid is ontleend aan Zijlstra (2020)

uitgangspunt centraal dat een minister zelf verantwoordelijk is voor de organisatie van zijn eigen departement en de manier waarop hij wil omgaan met (zijn bevoegdheden jegens) onderdelen van zijn eigen departement.

De hierboven beschreven Aanwijzing 14 geldt voor alle rijksinspecties. Toch zijn er verschillen tussen de rijksinspecties in de mate waarin de aanwijzingsbevoegdheid van de minister aan banden is gelegd. Zijlstra (2020) maakt een onderscheid in vier typen.

1. Procedurele clausulering aanwijzing; wettelijk
2. Procedurele clausulering aanwijzing; buitenwettelijk
3. Beperking aanwijzingsbevoegdheid; wettelijk
4. Beperking aanwijzingsbevoegdheid; buitenwettelijk

Met het 'buitenwettelijke' karakter van typen 2 en 4 verwijst Zijlstra primair naar de manier waarop in de Aanwijzingen de aanwijzingsbevoegdheid van de minister is beperkt en geclausuleerd. Alle rijksinspecties vallen dus in categorie 2 en 4. De verschillen doen zich voor in categorie 1 en 3: voor een aantal inspecties geldt dat er ook *wettelijke* bepalingen zijn rond de aanwijzingsbevoegdheid van de minister richting de inspectie. Juridisch gezien is dat een steviger verankering dan wat er in de Aanwijzingen is bepaald.

Voorbeelden van inspecties waarin in een wettelijke regeling sprake is van *clausulering van de aanwijzingsbevoegdheid* (type 1) zijn bijvoorbeeld de IvHO en de NVWA. Zo stelt artikel 5 van de Wet onafhankelijke risicobeoordeling NVWA onder meer dat de minister alleen schriftelijk aanwijzingen geeft, en dat die gepubliceerd worden in de Staatscourant. Die bepaling heeft alleen betrekking op het Bureau Risicobeoordeling en Onderzoek (BuRO), en niet op de NVWA als geheel.

Voorbeelden van wettelijke *beperking* van de aanwijzingsbevoegdheid van de minister vinden we bij het SodM en de IvHO. In de Wet op het Onderwijstoezicht is bijvoorbeeld in artikel 8, lid 3 vastgelegd: "Onze Minister geeft geen aanwijzingen met betrekking tot de in de rapportages neergelegde oordelen van de inspectie over de ontwikkeling, in het bijzonder van de kwaliteit, van het onderwijs."

Een laatste punt van variatie is dat voor sommige inspecties de inhoud van de Aanwijzingen op dit punt nog eens herhaald of geconcretiseerd is in een lagere regeling, zoals de Regeling werkwijze en bevoegdheden IVD of het besluit Taakoefening IGJ (artikel 3, lid 3). In een enkel geval is de inhoud van deze lagere regels niet geheel in lijn met de Aanwijzingen. In de regeling ISt (die geldt voor de IJenV) is bijvoorbeeld opgenomen dat "De minister (...) hetzij bij de vaststelling van het inspectiejaarplan, hetzij op een ander moment, de ISt [kan] opdragen een bepaald onderzoek te verrichten."

4.2.2 Financiële positionering

Ook de financiële positie van de rijksinspecties is van invloed op hun positionering binnen het departement. Hieronder geven we een overzicht van de variatie tussen inspecties op dit onderdeel.

	AT	Igj	Iuenv	ILT	IOE	ISZW	IVD	Ivho	NVWA	SodIM
Inzichtelijkheid financiën										
Eigen begrotingsartikel										
Apart vernoemd binnen één artikel	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>			<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	
Apart vernoemd, over meerdere artikelen						<input type="radio"/>				<input type="radio"/>
Niet inzichtelijk			<input type="radio"/>				<input type="radio"/>			
Private financiering										
Ja	<input type="radio"/>			<input type="radio"/>					<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Nee		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>		
Bestedingsvrijheid⁴⁵										
Lumpsum		<input type="radio"/>	<input type="radio"/>		<input type="radio"/>			<input type="radio"/>		<input type="radio"/>
Vergaande vrijheid						<input type="radio"/>				
Beperkte vrijheid	<input type="radio"/>			<input type="radio"/>			<input type="radio"/>		<input type="radio"/>	

Financiële mogelijkheden van een Rijksinspectie zijn bepalend voor de wijze waarop toezichttaken uitgevoerd kunnen worden en of daarin sprake kan zijn van een eigenstandig en onafhankelijk opererende toezichthouder. Hierbij is zowel de herkomst van de financiering, de hoogte van de begroting, als de bestedingsvrijheid van belang.

Elke rijksinspectie is onderdeel van de begrotingscyclus van het departement

Voor alle Rijksinspecties geldt dat de begroting onderdeel is van de departementale begrotingscyclus, waardoor de begroting niet apart wordt voorgelegd voor goedkeuring aan de minister. Uiteindelijk keurt de Kamer de begroting van een departement al dan niet goed. Hierdoor is er ook geen sprake van een formeel moment waarop de minister zijn goedkeuring moet hebben gegeven aan de begroting van de toezichthouder.

De inzichtelijkheid in financiën van rijksinspecties verschilt

Omdat de Rijksinspecties onderdeel zijn van de departementen, worden hun kosten vermeld op de begroting van hun verantwoordelijke departement. Geen enkele Rijksinspectie heeft een openbare eigen begroting die publiekelijk inzichtelijk is.

⁴⁵ Met vergaande vrijheid bedoelen we hier dat inspecties binnen bepaalde categorieën (bv wetsartikelen) budget naar eigen inzicht kunnen verdelen. Bij beperkte vrijheid is de bestedingsvrijheid kleiner, hoewel de exacte mogelijkheden nog wel variëren per inspectie.

Hoe de kosten zijn terug te vinden op de begrotingen verschilt. Bij de IvhO, de IOE, de IGJ, de IVD en de IJenV worden de kosten vermeld onder het artikel 'Apparaat kerndepartement'. Binnen deze set Rijksinspecties bestaat echter ook weer verschil. Voor een aantal inspecties (IGJ, de IvhO en de IOE) is zichtbaar welk deel van de apparaatskosten naar de Rijksinspecties gaat. Bij de IGJ worden de kosten uitgesplitst naar personele en materiele uitgaven. Bij de IvhO en IOE worden alleen de totaaluitgaven voor de beide Rijksinspecties vermeld. Bij IVD en de IJenV worden geen bedragen specifiek voor de Rijksinspecties genoemd, waardoor niet inzichtelijk is welk deel van de apparaatskosten naar deze Rijksinspecties gaat.

Voor de ISZW is de financiering verspreid over enkele artikelen van departementale begroting. Dit geldt ook voor het SodM, die bijvoorbeeld zowel onder apparaatskosten zijn vermeld als bij budgettaire gevolgen van artikel 4 van het ministerie van EZK. Hierdoor is niet in één oogopslag inzichtelijk hoe hoog het budget van deze Rijksinspecties is.

De rijksinspecties die ook agentschap (NVWA, de ILT en het AT) zijn, hebben een herkenbare plek in de begroting van het departement.⁴⁶ Wel bestaat ook hier variatie. De NVWA heeft een eigen paragraaf waar de kostensoorten, omzetherkomst en doelmatigheidsindicatoren zijn uitgesplitst. De bijdragen van de opdrachtgevers zijn verspreid over verschillende begrotingsartikelen van verschillende ministeries. Het AT staat apart op de begroting van EZK, waar het totaalbudget voor toezicht en uitvoerende taken wordt uitgesplitst. De vergunningverlenende taken van de ILT verantwoordt IenW onder de agentschapsparagraaf in de begroting. Daarnaast vermeldt IenW de inzet van de ILT onder twee bestaande begrotingsartikelen: artikel 24 Handhaving en Toezicht en deels artikel 97 (niet gedekte deel kosten vergunningverlening). Tot slot financiert de ILT het onderdeel Autoriteit Woningcorporaties vanuit de woningcorporaties.

Alleen agentschappen generen inkomsten buiten de financiering van het departement

Alleen de drie agentschappen in de groep rijksinspecties kennen een private financieringsstroom. Bij de NVWA gaat het om retributies die bedrijven moeten betalen voor werkzaamheden van de NVWA, zoals de wettelijk verplichte officiële controles en keuringen bij import, export en slachthuizen. Deze retributies bedragen gezamenlijk ruim een kwart van de totale NVWA-omzet. Ook herinspecties moeten bedrijven zelf betalen. Verder realiseert de NVWA ook voor €2,1 mln. aan overige baten, die voornamelijk bestaan uit opbrengsten voor de uitvoering van projecten voor de Europese Commissie. Voor de ILT geldt dat de sector de Autoriteit Woningcorporaties zelf financiert. Het AT int toezichtkosten van vergunningshouders op grond van Telecommunicatiewet en de Regeling Vergoedingen. Ondertoezichtgestelden betalen ook voor herinspectie bij het AT.

Er bestaat behoorlijke variatie binnen de bestedingsvrijheid van rijksinspecties

De vrijheid die Rijksinspecties hebben om binnen een toegekend budget eigen keuzes te maken verschilt. Sommige krijgen een lumpsum-financiering. Dat wil zeggen dat zij naar eigen inzicht het geld mogen besteden. Dit geldt voor de IvhO, de IOE, de IJenV, het SodM en de IGJ.

De ISZW is redelijk vrij in de besteding van haar budget, maar er is geen sprake van een lumpsum-financiering. Deze inspectie is vrij om budget te besteden binnen de beleidsartikelen waarop zij

⁴⁶ Op grond van de Regeling Agentschappen

toezicht houdt, maar een verschuiving tussen artikelen kan alleen met goedkeuring van het departement.

Voor enkele Inspecties geldt niet dat zij volledige vrijheid hebben om het budget vrij te besteden. Dit zijn de inspecties die werken met een agentschapsmodel (de NVWA, de ILT en het AT) en de IVD. Het NVWA Jaarplan dient bijvoorbeeld te passen binnen het vastgestelde budgettaire kader en vastgestelde EU-kaders en moet daarnaast aansluiten op de beleidsmatige keuzes van de opdrachtgevers. De beleidsmatige keuzes worden in een kaderbrief van de opdrachtgevers LNV en VWS toegestuurd aan de NVWA. De ILT kan in principe zelfstandige keuzes maken over de allocatie van het budget, maar dient daarbij wel rekening te houden met de verplicht uit te voeren taken, voor zover dat in regelgeving of internationale verdragen is vastgelegd. Bij het AT is de uitgebrachte offerte bindend, hoewel deze wel ruimte geeft om in te spelen op onverwachte omstandigheden in een subdomein. Ook bij de IVD is geen sprake van lumpsum financiering.

Er zijn ook verschillen tussen de Rijksinspecties in welke mate zij gedurende het jaar kunnen schuiven met financiële middelen die zijn goedgekeurd in het jaarplan. Voor een deel van de inspecties is dit niet toegestaan. Alleen als er extra taken aan het takenpakket worden toegevoegd, kan er geschoven worden. Dit betreft de IGJ en de ISZW. Andere inspecties hebben geen formele beperkingen, maar geven aan dat overleg plaatsvindt bij substantiële veranderingen (bv. door herprioritering). Dit betreft de IVD, IvHO, de ILT, de IOE en IJenV.

Voor de overige inspecties geldt dat hier een formeler proces voor is ingericht. Bij de NVWA moet een substantiële verandering vergezeld gaan van een formele jaarplanwijziging. Ook bij het SodM moet het structureel verschuiven van budgetten worden goedgekeurd door het departement. Bij het AT is formeel vastgelegd dat de minister wordt geïnformeerd over wijzigingen.

4.3 Samenvattend

In dit hoofdstuk is gekeken naar de toepassing van de Aanwijzingen en de formele positionering van rijksinspecties in bredere zin. Daarbij is eerst de feitelijke implementatie van de Aanwijzingen geanalyseerd. Vervolgens is de positionering van de rijksinspecties aan de hand van een bredere set aan indicatoren in kaart gebracht.

De bepalingen uit de Aanwijzingen zijn over het algemeen vertaald in specifieke afspraken

In het algemeen stellen we vast dat de inhoud van de Aanwijzingen grotendeels is geland in de verschillende regelingen tussen inspecties en departementen. Op enkele uitzonderingen na hebben de Aanwijzingen hun (formele) weg gevonden in de regelingen die de relatie van rijksinspecties met hun moederdepartement beschrijven. Er zijn geen onderwerpen in de Aanwijzingen die in duidelijk niet zijn gedekt.

Er is veel variatie in de concretisering en uitwerking van de Aanwijzingen

Hoewel de Aanwijzingen in het algemeen zijn vertaald naar departementale afspraken of regels, bestaat er een duidelijke mate van variatie in het detailniveau waarmee dit is gebeurd. Soms is dit gebeurd op hoofdlijnen, in andere gevallen zijn er gedetailleerde afspraken gemaakt tussen inspectie en departement.

De variatie tussen inspecties in overige positioneringsvraagstukken is nog groter

Een bredere blik op de formele borging van de onafhankelijkheid van inspecties laat zien dat daar nog veel meer variatie bestaat tussen rijksinspecties dan binnen de implementatie van de Aanwijzingen. Dit betekent echter wel dat de onafhankelijke positionering van sommige rijksinspecties in formele zin steviger is geborgd dan die van andere.

5 De praktijkwerking van de Aanwijzingen

In het vorige hoofdstuk hebben we gekeken naar de vertaling van bepalingen uit de Aanwijzingen binnen inspecties en departementen. Of de Aanwijzingen hun beoogde doelen daadwerkelijk behalen, wordt uiteraard alleen in de praktijk duidelijk. In dit hoofdstuk behandelen we die praktijkwerking.

Het hoofdstuk start met een algemeen beeld van de bekendheid en betekenis van de Aanwijzingen voor de praktijk. Dit zijn factoren die fungeren als belangrijke randvoorwaarden voor de praktijkwerking van de Aanwijzingen. Vervolgens richten we ons op de werking van de Aanwijzingen. Daarbij hebben we aandacht voor de rol die de Aanwijzingen in de praktijk spelen, welke effecten dat heeft, de ervaringen van partijen met de Aanwijzingen, en de knelpunten die zich daarin voordoen. Ook hebben we aandacht voor de invloed van overige factoren op het doelbereik van de Aanwijzingen.

Dat doen we aan de hand van de volgende structuur. Eerst beschrijven we de functies die de Aanwijzingen in algemene zin vervullen in de praktijk. Vervolgens ordenen we onze bevindingen over praktijkwerking aan de hand van de dimensies van onafhankelijkheid die we in het analysekader hebben omschreven: onafhankelijkheid in oordeelsvorming, positionering en beeldvorming. Ook besteden we kort aandacht aan de betekenis van de Aanwijzingen voor samenwerking tussen rijksinspecties.

5.1 De betekenis van de Aanwijzingen voor de praktijk

De waarde van de Aanwijzingen wordt breed onderschreven

De Aanwijzingen worden door alle betrokkenen gezien als een waardevolle en belangrijke set aan regels voor de verhouding tussen inspecties en departementen. De Aanwijzingen bieden voor beide een goede basis om de onderlinge relatie vorm te geven en de zuiverheid hierin te bewaken.

In veel gesprekken wordt gewezen op de belangrijke stap voorwaarts die de Aanwijzingen zijn geweest in het verhelderen van de relatie tussen inspecties en departementen. Het moment dat de Aanwijzingen van kracht werden, wordt vaak omschreven als een markeringspunt, als een belangrijke stap in de emancipatie van rijkstoezicht. Ook nadien zijn de Aanwijzingen belangrijk gebleven. Zo worden ze gezien als een belangrijk kader voor elke nieuwe inspecteur-generaal, en vormen ze een referentiepunt bij het instellen van een nieuwe toezichthouder, zoals in de afgelopen jaren bleek bij de oprichting van de IVD. Aan de kant van departementen spelen de Aanwijzingen een minder prominente rol, maar ook hier wordt het belang van de Aanwijzingen onderschreven.

De inhoud van de Aanwijzingen kan rekenen op breed draagvlak

Uit de gesprekken blijkt dat de inhoud van de Aanwijzingen vrijwel onomstreden is. Er zijn nauwelijks bepalingen waarvan de strekking wordt bestreden door departementen of inspecties. Dat betekent niet dat er nooit discussie is tussen departementen of inspecties over de inhoud van de Aanwijzingen,

zoals we hieronder zullen zien. Die discussies spitsen zich echter vooral toe op de uitleg van bepalingen, of de uitwerking ervan in de praktijk.

Een rode lijn is wel dat de (verenigde) inspecties van mening zijn dat de Aanwijzingen op een aantal punten *verder* zouden moeten gaan, en aandacht zouden moeten besteden aan andere thema's. Deze punten krijgen later meer aandacht. Maar ook in deze gevallen staat de hoofdlijn van de Aanwijzingen niet ter discussie. Er ligt een duidelijke basis die op brede steun kan rekenen.

De bekendheid van de Aanwijzingen binnen inspecties is over het algemeen groot

Het belang van de Aanwijzingen in de praktijk is onder meer af te lezen aan hun bekendheid. In het algemeen is die binnen inspecties groot. Zeker in de top van inspecties, bij IG's, hun naaste medewerkers, of centrale stafafdelingen, is de inhoud van de Aanwijzingen zeer goed bekend. De Aanwijzingen worden op dit niveau gezien als een zeer belangrijke factor voor effectief toezicht.

De bekendheid van de Aanwijzingen bij inspecteurs op de werkvloer van inspecties blijkt in de gevoerde gesprekken wisselend. Sommige van hen geven aan goed bekend te zijn met de inhoud van de Aanwijzingen; een ander deel inspecteurs kent de Aanwijzingen niet of minder (goed). Grofweg zien we twee categorieën van bekendheid binnen inspecties:

- Inspecteurs die bedrijventoezicht uitvoeren zijn over het algemeen genomen minder bekend met de Aanwijzingen. Zij hebben vaak niet of veel minder te maken met thema's als de publicatie van rapporten en de afstemming daarover met het departement, en de vaststelling van het werkprogramma.
- Inspecteurs die (kwaliteits)toezicht houden op publieke taken, of op onderdelen van het eigen departement, zijn gemiddeld genomen beter bekend met de Aanwijzingen. Zij hebben vaker te maken met 'beleid' omdat hun toezicht een directere weerslag op het departement heeft en zij vaker in de positie komen waarin rolzuiverheid jegens het departement moet worden bewaakt.

Binnen departementen zijn de Aanwijzingen veel minder goed bekend dan bij inspecties

De bekendheid van de Aanwijzingen binnen departementen is veel kleiner dan onder inspecties. Hierop bestaan uitzonderingen, maar de rode draad is dat het merendeel van de vertegenwoordigers van ministeries aangeeft niet heel goed bekend te zijn met de Aanwijzingen, of te weten dat dit voor (de meeste van) hun collega's geldt. Soms hoeft dit overigens niet te betekenen dat ze niet bekend zijn met de *inhoud* van de Aanwijzingen: dan zijn gedragsregels wel bekend bij het departement, maar kent men die vooral op basis van departementale werkafspraken met de eigen inspectie, of blijven ze vrij impliciet.

Voor deze evaluatie is grotendeels gesproken met degenen die binnen departementen verantwoordelijk zijn voor de dagelijkse contacten met de inspectie. In departementen zijn uiteraard veel meer ambtenaren werkzaam die zo nu en dan te maken krijgen met de inspectie. Met name deze groep is volgens inspecteurs vaak niet of slecht bekend met de Aanwijzingen. Zij wijzen ook op de hoge rolatie aan de kant van 'beleid'. Ook departementale vertegenwoordigers geven aan dat de bekendheid van spelregels voor de omgang met de inspectie in eigen huis verbeterd kan worden – dan gaat het om zowel de Aanwijzingen als aanvullende departementale spelregels. Zo zegt een departementale vertegenwoordiger: *“Beleidsambtenaren en -directeuren zijn niet tot nauwelijks op de hoogte van de inhoud van de Aanwijzingen. Daar wordt ook niet op gestuurd door leidinggevendenden. Ook in opleidingen is er geen aandacht voor. Dat houdt de huidige situatie in stand.”*

5.2 Ervaringen met de Aanwijzingen in de praktijk

5.2.1 Algemene ervaringen met de Aanwijzingen

We beschrijven praktijkervaringen gerelateerd aan de werkingssfeer van de Aanwijzingen

In dit deel van het rapport beschrijven we de praktijkwerking van de Aanwijzingen. Dit doen we aan de hand van drie dimensies van onafhankelijkheid: oordeelsvorming, positionering en beeldvorming. Voor elke van deze dimensies kijken we welke invloed de Aanwijzingen hebben gehad op de praktijk. Soms zijn ervaringen *direct* te relateren aan de Aanwijzingen. Soms ook is het nodig om voor een volledig beeld verder te kijken dan elementen die rechtstreeks aan de Aanwijzingen te koppelen zijn. Dan kijken we ook naar ervaringen, patronen en uitkomsten die te maken hebben met de *bedoeling* van de Aanwijzingen, zoals het waarborgen van onafhankelijkheid van inspecties. We hebben dus met andere woorden aandacht voor de thema's in de bredere *werkingssfeer* van de Aanwijzingen.⁴⁷

De Aanwijzingen vervullen meerdere functies in de relatie tussen departement en inspectie

Uit deze evaluatie blijkt dat de Aanwijzingen over het algemeen vooral fungeren als een kader op de achtergrond dat richting geeft aan de invulling van de relatie tussen inspectie en departement. In het vorige hoofdstuk zagen we dat dit kader in veel gevallen is vertaald in specifiekere afspraken tussen individuele departementen en inspecties. De Aanwijzingen komen veelal pas in beeld bij escalatie: als er spanning ontstaat tussen inspectie en departement zijn de Aanwijzingen een kader waarop partijen terug kunnen vallen.

In de voor deze evaluatie gevoerde gesprekken wordt duidelijk dat de Aanwijzingen verschillende functies vervullen in de praktijk. Die zijn te omschrijven als:

- **kaderstellend:** de Aanwijzingen bieden een geheel van bepalingen die overkoepelend richting geven aan de relatie tussen individuele departementen en inspecties, en een kader bieden waarbinnen de omgang in de praktijk vorm kan worden gegeven
- **uniformerend:** de Aanwijzingen maken duidelijk hoe Rijksbreed wordt omgegaan met de relatie tussen departement en inspectie, en dragen hierin bij aan consistentie
- **als toetssteen:** de Aanwijzingen fungeren als een toetssteen waaraan concrete gevallen getoetst kunnen worden, en departementen en inspecties kunnen nagaan of praktijksituaties te rijmen zijn met (de geest van) de Aanwijzingen
- **als ruggensteun:** een aantal inspecties geeft aan de Aanwijzingen te ervaren als een stevige steun in de rug voor momenten waarop er sprake is van tegenstellingen of conflicten met het departement. De Aanwijzingen kunnen in de woorden van een inspecteur daarbij worden aangehaald als 'autoriteitsargument'
- **als symbool:** de symbolische functie van een overkoepelende Rijksbrede set Aanwijzingen van een autoriteit als de Minister-president wordt ook genoemd.

⁴⁷ Ter illustratie: de Aanwijzingen kennen een aantal bepalingen gericht op het waarborgen van onafhankelijkheid in oordeelsvorming van inspecties. We beschrijven de praktijkwerking van deze bepalingen. Om de invloed van de Aanwijzingen op de onafhankelijkheid in oordeelsvorming te bepalen, is het echter ook van belang om breder te onderzoeken of die onafhankelijkheid is gewaarborgd, en welke andere patronen daar spelen. Pas dan ontstaat een completer beeld van hoe het is gesteld met onafhankelijkheid en de bijdrage die de Aanwijzingen daaraan leveren.

Er zijn verschillen tussen inspecties in de precieze betekenis van de Aanwijzingen

In de meeste gevallen lijken de Aanwijzingen vooral van betekenis in hun kaderstellende rol op de achtergrond. Een kleiner aantal inspecties geeft aan dat de Aanwijzingen af en toe ook van directe betekenis zijn, als ruggensteun of toetssteen in het gesprek met het departement. Meerdere factoren zijn van invloed op dit verschil tussen inspecties in de rol die de Aanwijzingen spelen in de praktijk:

- De formele borging van de onafhankelijkheid van een inspectie. In het geval van bijvoorbeeld de Onderwijsinspectie bevatten de Aanwijzingen (zo goed als) niets in dat niet ook in de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) is geregeld. Het is dan logisch dat de Aanwijzingen nauwelijks van invloed zijn op de vormgeving van de relatie tussen de Onderwijsinspectie en het ministerie van OCW. Bij andere inspecties zijn ze daarentegen weer van groot belang.
- De vertaling van de Aanwijzingen in een set van departementale afspraken. Bij inspecties en departementen waar in detail werkafspraken zijn gemaakt staan de Aanwijzingen meer op de achtergrond en wordt er in de afstemming vooral verwezen naar de op de individuele relatie toegespitste afspraken. Als die afspraken er niet zijn, of als die niet alle aspecten van de Aanwijzingen dekken, komen de Aanwijzingen eerder op de voorgrond.
- De specifieke context en ontwikkeling van de relatie tussen departement en inspectie. Daarin is soms sprake van veel wederzijds vertrouwen; maar in andere gevallen is daar minder sprake van. Daar ontstaat er een context waarin in vaker wordt teruggegrepen op of verwezen naar schriftelijke afspraken en formele bepalingen, zoals de Aanwijzingen.

5.2.2 Onafhankelijkheid in oordeelsvorming en inzet instrumentarium

In de toelichting op de Aanwijzingen wordt aangegeven dat met de Aanwijzingen “invulling wordt gegeven aan de *onafhankelijkheid in de oordeelsvorming* van de rijksinspecties” (cursivering AEF). We focussen daarom hier als eerste op dit aspect van onafhankelijkheid, dat we eerder definieerden in paragraaf 2.2.1.

De Aanwijzingen ondersteunen onafhankelijke oordeelsvorming door inspecties

Het bestaan van de Aanwijzingen wordt breed beschouwd als van groot belang voor het borgen van onafhankelijke oordeelsvorming van inspecties. Het bestaan van de Aanwijzingen wordt gezien als een onderstreping van het Rijksbrede belang van onafhankelijke inspecties. De ervaring van gesprekspartners is dat de Aanwijzingen in de praktijk een krachtig symbool vormen. Zij onderschrijven dat er heldere basisafspraken nodig zijn om de onafhankelijkheid van toezichthouders expliciet te markeren. Departementen en inspecties kunnen in de praktijk terugvallen op deze afspraken. De Aanwijzingen *structuren* de contacten tussen inspecties en departementen: ze maken duidelijk hoe die zouden moeten verlopen. Zeker als de druk oploopt is het heel belangrijk om daar op terug te kunnen vallen.

De invloed van de Aanwijzingen op de praktijk van onafhankelijkheid in oordeelsvorming verschilt tussen inspecties

In de gesprekken blijkt dat er inspecties en departementen verschillen in de invulling die zij geven aan onafhankelijkheid in relatie tot het departement. De belangrijkste factor hierin is dat onafhankelijkheid een andere lading en betekenis krijgt wanneer een inspectie toezicht houdt op de ‘eigen’ departementale uitvoering of andere semi-publieke instellingen die (deels) onder ministeriële verantwoordelijkheid vallen – of waar de minister in hoge mate politiek verantwoordelijk wordt gehouden voor de kwaliteit van publieke dienstverlening. Bij deze inspecties is onafhankelijkheid een

nog groter thema dan bij andere inspecties, omdat hun oordelen nog directere consequenties (kunnen) hebben voor de bewindspersoon.

Daarnaast verschillen inspecties in de mate waarin hun onafhankelijkheid verankerd is. Bij sommige inspecties is die onafhankelijkheid volledig vanzelfsprekend, ook aan de kant van het departement. Een aantal inspecties moet onafhankelijkheid veel meer 'verdienen' richting het departement. In die gevallen heeft het departement meer moeite om de eigenstandige positie van de inspectie te accepteren en controle uit handen te geven. En in een enkel geval is de onafhankelijke positie van een inspectie zo stevig dat het departement het gevoel heeft dat de eigenstandigheid van de inspectie zich te ver heeft uitgestrekt – buiten de grenzen van onafhankelijke oordeelsvorming over specifieke publieke belangen – en dat daarover onvoldoende productief gesprek mogelijk is.

Deze verschillen maken duidelijk dat er binnen de context van de Rijksbrede Aanwijzingen dus de nodige variatie bestaat in de (gepercipieerde) mate van onafhankelijkheid in de praktijk. Ook is het binnen de bestaande kaders mogelijk dat er binnen de bestaande kaders een fundamenteel verschil van inzicht tussen inspectie en departement bestaat over hoe ver de onafhankelijkheid van inspecties in de praktijk zou moeten reiken.

De Aanwijzing die de aanwijzingsbevoegdheid van de minister inperkt vormt de kern van onafhankelijkheid van inspecties

In Aanwijzing 14 is geregeld dat de minister geen aanwijzingen kan geven aan de inspectie die betrekking hebben op specifieke onderzoeken of bevindingen, oordelen en adviezen van een rijksinspectie. Het merendeel van inspecties en departementen ervaart dit aspect als de belangrijkste borging van de onafhankelijke uitoefening van toezicht. Deze onafhankelijke *oordeelsvorming* heeft betrekking op het eigenstandig bepalen van methoden voor onderzoek, manieren van informatieverzameling, het op basis daarvan vellen van een oordeel en het naar aanleiding van dat oordeel al dan niet interveniëren. Daarom wordt onafhankelijkheid in de *programming* van de inspectie ook door velen als essentieel onderdeel hiervan gezien.

De aanwijzingsbevoegdheid wordt zelden ingezet, maar is desalniettemin functioneel

De bepalingen in de Aanwijzingen rond de aanwijzingsbevoegdheid van de minister worden als betekenisvol gezien. Dat het ministerie zich niet mag mengen in individuele onderzoeken, oordelen of adviezen van de inspectie is een uitgangspunt dat in alle gesprekken als waardevol en heel belangrijk wordt gezien. Het wordt ervaren als belangrijk dat dit in de Aanwijzingen is geregeld. Ook de bepaling dat de aanwijzingsbevoegdheid van de minister niet kan worden gemandateerd aan ondergeschikten past bij het gewicht en de impact van deze bevoegdheid: zo is gegarandeerd dat als de inspectie een aanwijzing krijgt, de minister hier zelf over heeft besloten. Gesprekspartners hechten er tevens veel waarde aan dat in de Aanwijzingen is vastgelegd dat transparantie over deze aanwijzingen moet worden betracht (door toezending aan het parlement (bijzondere aanwijzing) of publicatie in de Staatscourant (algemene aanwijzing)).

In de praktijk speelt deze bepaling zo nu en dan heel concreet een rol. Inspecties spreken van een 'stok achter de deur' die soms in het gesprek met het departement kan worden ingezet. Als het departement écht wil dat de inspectie iets onderneemt dat de inspectie zelf niet van plan was, dan kan daarvoor een aanwijzing worden ingezet, en is voor de buitenwereld duidelijk waar de verantwoordelijkheid hiervoor ligt. Binnen departementen wordt het nut van deze bepaling over het algemeen onderschreven.

Sinds de Aanwijzingen van kracht werden is maar zelden daadwerkelijk door een minister een algemene of bijzondere aanwijzing gegeven aan een inspectie. Een enkel departement beschrijft dat er in de afgelopen jaren een aantal keer een aanwijzing aan de inspectie is gegeven, om voor de buitenwereld duidelijk te maken dat dit iets is dat op gezag van de minister is besloten, en niet op initiatief van de inspectie. In deze gevallen werden aanwijzingen ingezet in goed onderling overleg.

Ook de bepalingen over het opstellen van beleidsreacties ondersteunen onafhankelijkheid

We noemen nog een voorbeeld van een concreet instrument uit de Aanwijzingen dat bijdraagt aan onafhankelijke oordeelsvorming van de inspectie. Dat zijn de bepalingen rond het opstellen van een beleidsreactie op rapportages van inspecties door het ministerie. Uit de interviews blijkt dat die een nuttige functie vervullen, door het voor departementen makkelijker te maken met (kritische) rapportages van de inspectie om te gaan. Dat helpt niet altijd, maar het verkleint de noodzaak voor het departement om zich in te mengen met de inhoud van rapportages. Het ministerie kan immers in de beleidsreactie die tegelijk met een rapport naar buiten gaat verwoorden hoe het tegen een kwestie aan kijkt die door de inspectie wordt geagendeerd. Zoals een beleidsambtenaar stelt: *“In de beleidsreactie kunnen wij onze visie kwijt”*.

Ook voor inspecties voorziet deze bepaling in een behoefte. In de bepaling is geregeld dat het departement na zes weken publicatie niet kan tegenhouden. Zo kan de inspectie gelegitimeerd een rapport openbaar maken en invulling geven aan haar onafhankelijke rol. Een inspecteur stelt in dit kader: *“Wanneer het departement probeert openbaarmaking te vertragen door lang te doen over het opstellen van de beleidsreactie, hebben wij op grond van de Aanwijzingen de mogelijkheid om het rapport zes weken na aanbidding te publiceren – ook zonder beleidsreactie.”*

Onafhankelijkheid moet in cultuur, houding en gedrag in de praktijk worden gebracht

In nagenoeg alle gehouden interviews is ingebracht dat onafhankelijkheid boven alles een kwestie is van cultuur en gedrag. Om het algemene begrip ‘cultuur’ te operationaliseren, volgen we in dit onderzoek de definitie van Edgar Schein, die (organisatie)cultuur definieert als *“the pattern of basic assumptions that a given group has invented, discovered or developed (...) and that have worked well enough to be discovered valid, and, therefore, to be taught to new members as the correct way to perceive, think and feel (...)”*⁴⁸

In gesprekken blijkt dat cultuur een grote rol speelt in de manier waarop onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de inspectie vorm krijgen. De *basic assumptions* van inspecteurs en beleidsambtenaren over hoe zij zich tot elkaar verhouden kaderen dit in. Deze cultuur komt in de praktijk tot uiting in de *houding* en het *gedrag* van inspecteurs en ambtenaren. Ook de Inspectieraad stelt in zijn recente brief aan de staatssecretaris van BZK: *“het komt uiteindelijk aan op de manier waarop medewerkers op alle niveaus met elkaar omgaan.”* In de interviews was een veelgehoord geluid: *“je kunt nog zo veel vastleggen in regels, uiteindelijk moet je toch onafhankelijk optreden.”* Onafhankelijkheid, zo is de overtuiging, is niet volledig in regels te vatten, en krijgt net als andere onderdelen van een (organisatie)cultuur gestalte in handelen in de praktijk.

⁴⁸ Schein, E. (1985). *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers. Zie voor het belang van cultuur in relatie tot onafhankelijkheid ook OECD (2017), *Creating a Culture of Independence*

In dit kader wordt onafhankelijkheid ook vaak gezien als iets dat in alle lagen van de inspectie moet worden waargemaakt, en vooral door de top van de inspectie moet worden voorgeleefd. De positie van de IG is in dit kader heel belangrijk. Een inspecteur stelt hierover:
"Los van alle waarborgen komt het uiteindelijk gewoon aan op een rechte rug van je bestuurder."

Voor het volhouden van zo'n rechte rug zijn de Aanwijzingen behulpzaam, maar niet allesbepalend. Van IG's wordt verwacht dat zij sturen op onafhankelijk en onpartijdig optreden in de hele organisatie, in aanvulling op hun verantwoordelijkheid om in individuele casussen een rechte rug te houden.

Deze nadruk op onafhankelijkheid als gedragskenmerk zou de indruk kunnen wekken dat regels als de Aanwijzingen van ondergeschikt belang zijn. Toch wordt uit de interviews heel duidelijk dat de Aanwijzingen wel degelijk een steun in de rug vormen. Het is vervolgens aan individuele inspecteurs om die rol optimaal in te vullen. Het bestaan van de Aanwijzingen geeft inspecteurs(-generaal) het vertrouwen dat ze rugdekking hebben. En als het spannend wordt, kunnen zij in het gesprek met het departement naar de aanwijzingen verwijzen.

In de omgang met onafhankelijkheid van de inspectie spelen verschillende dynamieken

Er is brede consensus dat cultuur, houding en gedrag doorslaggevend zijn voor het waarmaken van onafhankelijkheid in de praktijk. Dat vraagt om verdieping van dit aspect. Uit de gesprekken die we hebben gevoerd met vertegenwoordigers in alle lagen van inspecties en departementen komen verschillende dynamieken naar voren die iets zeggen over het gedrag dat actoren vertonen en de waarden en overtuigingen onderliggend aan dat gedrag. De opbrengsten van de gesprekken over dit thema hebben we samengevat in de volgende zes algemene dynamieken. Dit zijn steeds uitingsvormen van het fundamentele spanningsveld tussen departement en inspectie, waarin het verschil in positie tussen beide vaak een grote rol speelt. Deze dynamieken zijn over de breedte herkenbaar, maar spelen in verschillende mate van intensiteit bij verschillende inspecties en departementen. Daarvoor zijn geen algemene verklaringen te geven: we hebben niet kunnen vaststellen dat bepaalde dynamieken één op één zijn te relateren aan bepaalde factoren (zoals bijvoorbeeld de in hoofdstuk 3 genoemde verschillen in type toezicht waarvoor inspecties verantwoordelijk zijn of keuzes in positionering en inrichting).

Dynamiek 1: Onafhankelijkheid is geen vanzelfsprekend gegeven, maar moet regelmatig verdiend en soms bevochten worden door inspecties in hun verhouding met 'beleid'

Een van de kernfuncties van rijksinspecties is het bewaken van publieke belangen en het voorzien in een vorm van *countervailing power* voor de uitvoerende macht. Sommige publieke belangen worden niet gediend door andere actoren zoals marktpartijen, en liggen niet altijd volledig in lijn met politieke en beleidsmatige drijfveren. Een basale verantwoordelijkheid van elke inspectie, en daarmee onderdeel van het dagelijks werk van inspecteurs, is dan ook om een kritische houding in te kunnen nemen ten opzichte van beleid en politiek, en waar nodig 'beleid' van tegenspraak te voorzien. Alle geïnterviewde inspecteurs hebben dan ook discussies met het departement meegemaakt waarin inspectie en departement niet op één lijn zaten.

Deze rol van inspecties als kritische waakhonden richting de uitvoerende zorgt meer dan eens voor tegenstelde belangen tussen inspectie en departement. De inspectie heeft in dat krachtenveld regelmatig te maken met vormen van (institutionele) druk vanuit 'beleid', en moet daarin zijn onafhankelijkheid soms bevechten. De meeste inspecteurs zien dat als iets dat onlosmakelijk met hun

werk verbonden is: zij vinden het spel van 'druk en tegendruk' vanzelfsprekend, en achten het niet realistisch dat er geen druk vanuit departementen zou bestaan. Zij begrijpen dat 'beleid' in dit spanningsveld opkomt voor de eigen standpunten, als uitdrukking van democratisch gelegitimeerd bestuur. Zij beschouwen het als een belangrijk onderdeel van hun professionele rolopvatting om hiermee goed om te kunnen gaan en waar nodig te zorgen voor tegendruk.

Dynamiek 2: Druk vanuit het departement is over het algemeen subtiel van aard

Druk vanuit beleid op toezicht kan verschillende vormen aannemen. Op basis van de gesprekken maken wij onderscheid tussen 'impliciete' en 'expliciete' druk. Impliciete druk verwijst naar het spanningsveld waarin beleid en toezicht opereren en de interacties die hieruit voortkomen (zie verder voor voorbeelden hiervan). Deze vorm van druk is tot op zekere hoogte onvermijdelijk omdat beleid en toezicht verschillende belangen (kunnen) hebben. Het omgaan met die belangentegenstellingen vraagt om een goede en volwassen omgang met elkaar, met een scherp oog voor rolzuiverheid. Het snijvlak tussen beleid en toezicht wordt daarom vaak omschreven als een 'continu spanningsveld'. Formele waarborgen en goede werkafspraken kunnen deze druk kanaliseren en kunnen zorgen voor het structureren van de contacten tussen departement en inspectie.

Expliciete druk verwijst naar actieve inmenging van beleid in de taken verantwoordelijkheden van toezicht. Dit is het gevolg van hetzelfde spanningsveld, maar is te beschouwen als de voortzetting van impliciete druk met andere middelen. Dan gaat het bijvoorbeeld om beleidsambtenaren die meeschrijven aan inspectierapporten, nadrukkelijk aandringen op het schrappen van passages of interveniëren in individuele casuïstiek.

In dit onderzoek hebben we niet kunnen vaststellen dat er structureel sprake is van dit soort expliciete inmenging vanuit beleid richting inspecties. Belangrijke kanttekening daarbij is wel dat het doel en opzet van dit onderzoek er niet op waren gericht om dit soort signalen te vinden en beoordelen. Door inspecteurs zijn in gesprekken geen voorbeelden van expliciete druk genoemd, ook niet wanneer daar expliciet naar gevraagd werd.⁴⁹ Ook departementen geven aan de onafhankelijke oordeelsvorming van rijksinspecties in concrete, individuele gevallen als 'rode lijn' te beschouwen, die zij moeten en willen respecteren.

Inspecties geven wel aan verschillende vormen van impliciete druk te ervaren vanuit beleid. Dit betreft acties vanuit beleid waardoor de oordeelsvorming van de inspectie niet direct beïnvloed wordt, maar waarbij beleid wel in meer of mindere mate invloed uitoefent op het toezichtproces. Denk hierbij aan het vragen van aandacht voor bepaalde prioriteiten bij het opstellen van het werkprogramma, het vragen om uitstel van de publicatie van rapporten omdat het moment minder goed uitkomt voor het departement, en een minister die zonder voorafgaand overleg onder politieke druk in de Kamer een onderzoek door de inspectie toezegt aan de Kamer. We zien voorbeelden waarbij de inspectie in een positie komt om verzoeken of vragen al dan niet af te wijzen, dan wel haar eigen plan te trekken. Dit soort acties draagt bij aan door inspecties ervaren druk vanuit 'beleid'.

⁴⁹ In dit onderzoek is niet specifiek onderzocht of er voldoende mechanismen binnen inspecties/ departementen bestaan om, in het geval dat er wél met enige regelmaat sprake zou zijn van ongewenste beïnvloeding, die signalen zichtbaar te maken. Zo was bijvoorbeeld (het functioneren van) de vertrouwensfunctie van inspecties geen onderwerp van onderzoek.

Deze impliciete vormen van druk zijn zelden gedocumenteerd in officiële documenten en komen zelden vanuit de top van het departement. Ministers zijn doorgaans erg voorzichtig met betrekking tot de positie van de inspectie en willen iedere schijn van inmenging voorkomen. De druk ontstaat over het algemeen juist lager in het departement, wanneer beleidsambtenaren de precieze rol van toezicht niet scherp hebben, en gefocust zijn op de actualiteit en de positie van bewindspersonen in politiek en publieke opinie. In die context gaan zij af en toe (onbedoeld) over de schreef. Een inspecteur beschrijft in een interview dat hij regelmatig te maken heeft met 'overijverige' ambtenaren die, hoewel ze handelen vanuit goede bedoelingen, onvoldoende zuiver omgaan met de onafhankelijke positie van de toezichthouder.

Dynamiek 3: De verantwoordelijkheid voor het bewaken van de hygiëne in de relatie tussen departement en inspectie ligt in de praktijk vaak grotendeels bij de inspectie

In de manier waarop in de interviews wordt gesproken over de relatie tussen departement en inspectie valt op dat de verantwoordelijkheid voor het zuiver houden van de relatie in de praktijk grotendeels bij de inspectie ligt. Inspecteurs moeten onafhankelijkheid belichamen en garanderen. Van 'beleid' wordt dit minder verwacht. Het wordt door inspecties als vanzelfsprekend beschouwd dat beleid links- of rechtsom bepaalde belangen te bewaken heeft, en daarbij sterk is gericht op de dagelijkse actualiteit en het bewaken van de beleidsprioriteiten van bewindspersonen.

Hier speelt ook een rol dat, zoals we al eerder beschreven, de Aanwijzingen minder bekend zijn aan de kant van beleid. In de praktijk leidt dit ertoe dat inspecteurs degenen zijn die in de relatie met beleid de grenzen moeten bewaken en aangeven, en soms met de Aanwijzingen of andere afspraken in de hand moeten aangeven. Andersom is het veel minder vaak het geval dat beleid de inspectie moet corrigeren om de rolzuiverheid in de relatie te bewaken.

Dynamiek 4: 'Uiteindelijk is het aan de inspectie' is een veel gehanteerde stelregel

Departementen geven in gesprekken aan dat zij het belangrijk vinden dat de inspectie uiteindelijk onafhankelijk beslist wat er gebeurt met input van het departement, op bijvoorbeeld concept-werkprogramma's of concept-rapportages. In veel van de met departementen gevoerde interviews komt dan ook de impliciete stelregel naar boven dat 'de uiteindelijke afweging' aan de inspectie is.

Voor veel departementen, en inspecties kunnen zich daar over het algemeen in vinden, is deze werkwijze te verkiezen boven het onthouden van commentaar, omdat op deze manier vanuit beleidsperspectief inzichten mee kunnen worden gegeven die van meerwaarde kunnen zijn voor (de kwaliteit van) toezicht. Het volgende citaat van een gesprekspartner illustreert deze houding goed:

"Ik voel me vrij om alles te zeggen richting de inspectie, om alles mee te geven dat ik van belang vind, maar het is uiteindelijk volledig aan de inspectie of ze iets doen met mijn suggesties of niet."

Uit gesprekken met het departement van JenV komen signalen die erop lijken te wijzen dat het in dit ministerie anders ligt op dit punt. In deze context speelt ook de recente negatieve publiciteit over het WODC een rol. Binnen JenV horen we dat het thema onafhankelijkheid zo gevoelig is dat er aan de kant van beleid veelal voor wordt gekozen om elke schijn van belangenverstrengeling te vermijden. Daarom is er niet tot nauwelijks sprake van uitwisseling met de inspectie, behalve via sterk geformaliseerde processen van hoor- en wederhoor.

Dynamiek 5: Toezichthouders proberen een productieve wisselwerking met 'beleid' te combineren met een onafhankelijke positie

Inspecties willen maatschappelijk van betekenis zijn. Om van toezichtbevindingen tot maatschappelijk resultaat te komen, is het soms nodig dat het departement in actie komt, door beleid aan te passen of anderszins in te grijpen. Om bij te dragen aan dat soort resultaten vinden inspecties het belangrijk dat hun rapporten goed aansluiten bij de wereld van beleid. Daarvoor is het bijvoorbeeld nodig om de juiste taal te vinden of te kiezen voor een duiding van aspecten die door 'beleid' wordt herkend en begrepen.

Daarom vinden veel inspecties het belangrijk dat beleid een feitencheck doet op concept-rapporten. Zij geven departementen de ruimte om suggesties voor formuleringen te doen. De inspectie wil immers aansluiten bij de leefwereld van beleid, en 'raak schieten' met zijn aanbevelingen. Inspecties maken zich over het algemeen geen zorgen over dit type interactie met beleid. Zij vertrouwen er grotendeels op dat ze kunnen waarmaken dat de inhoudelijke oordelen niet onderhandelbaar zijn en voor rekening van de inspectie komen.

Toch kan dit voornemen op gespannen voet staan met onafhankelijkheid. Uit de gesprekken blijkt een verschil in 'volwassenheid' van dat proces: soms is dit proces sterk doorleefd aan beide kanten van de relatie, en als gevolg daarvan verder uitgewerkt en robuuster – op andere punten wordt meer improviserend te werk gegaan, en is het proces daarmee kwetsbaarder.

Dynamiek 6: Toezicht en beleid zijn verschillende werelden, met stereotypen over en weer en ongelijkheid in de verhoudingen

Hoewel toezicht en beleid streven naar een productieve onderlinge wisselwerking, blijkt uit de gevoerde gesprekken dat er in veel gevallen sprake is van duidelijk verschillende werelden, die niet altijd voldoende met elkaar verbonden zijn. Daarbij is te constateren dat in de Haagse verhoudingen toezicht impliciet vaak wordt beschouwd als van een lagere orde en soms zelfs ondergeschikt aan beleid. Op verschillende manieren staan beleidsfuncties hoger in aanzien en waardering dan rollen in uitvoering en toezicht. Dat heeft zijn weerslag op de verhoudingen.

Daarnaast zijn stereotypen over beleidsambtenaren en inspecteurs van invloed op de verhoudingen. Zo verwijten toezichthouders beleidsambtenaren vaak een gebrek aan kennis over toezicht, of zitten zij ermee dat ambtenaren in hun beleving vooral oog hebben voor de politieke belangen van 'hun' minister in plaats van de realiteit van taakuitvoering en/of bredere maatschappelijke belangen. Andersom missen beleidsambtenaren naar eigen zeggen soms politieke sensitiviteit bij inspecteurs en vinden ze dat de inspectie beter aan zou moeten kunnen voelen wat er politiek of beleidsmatig speelt. Dit soort beelden zit een productieve relatie tussen beleid en toezicht, een van de doelen van de Aanwijzingen, bij vlagen in de weg.

Op onderdelen borgen de Aanwijzingen volgens inspecties onafhankelijkheid niet genoeg

Inspecties geven aan dat de Aanwijzingen hen niet op alle punten voldoende ondersteunen in het vormgeven van hun onafhankelijkheid in de uitvoering van toezicht. Dan gaat het bijvoorbeeld om de bepalingen rond het werkprogramma. Volgens de Aanwijzingen 'behoeft het werkprogramma de

goedkeuring van de minister.⁵⁰ In de praktijk wordt daar echter verschillend mee omgegaan: sommige ministeries zijn nauwer betrokken bij het gesprek over de inhoud van het werkprogramma dan andere, en hebben ook andere verwachtingen over de invloed die zij hierop kunnen dan wel moeten hebben. Zo zijn er enkele ministeries die aangeven dat zij vinden dat de prioritering van toezichtinzet ook een beleidsmatige en deels politieke afweging is, en dat zij daar een duidelijke rol in willen vervullen. In de meeste departementen zien we echter dat 'beleid' aandachtspunten meegeeft voor het werkprogramma, en dat de inspectie de uiteindelijke afweging maakt.

Enkele inspecties ervaren dat de onafhankelijkheid om eigenstandig keuzes te kunnen maken in het prioriteren van toezicht sterker zou moeten worden gewaarborgd. De Aanwijzingen zouden wat hen betreft duidelijker kunnen regelen hoe ver de rol van de minister in het goedkeuren van het werkprogramma reikt, zodat dit aspect van onafhankelijkheid steviger is geborgd en niet meer afhankelijk is van de cultuur en/of werkafspraken bij een specifieke inspectie en departement.

Inspecties pleiten voor versterking van de borging van onafhankelijkheid door wettelijke verankering

De Inspectieraad roept in een brief aan de staatssecretaris van BZK op om de waarborgen voor onafhankelijke oordeelsvorming te versterken door te komen tot een wettelijke verankering van de inhoud van de Aanwijzingen. Dat zou volgens de inspecties kunnen via een Wet op de rijksinspecties. Dit geluid komt in veel van de gevoerde gesprekken terug, en wordt behalve door IG's ook genoemd in andere lagen van de inspecties.

In gesprekken komen verschillende argumenten voor wettelijke verankering van onafhankelijke oordeelsvorming aan bod. Het meest wordt de symbolische functie van een wet genoemd. Omdat een wet een hogere juridische status heeft, zouden de waarborgen voor onafhankelijkheid van inspecties nog serieuzer genomen moeten worden binnen departementen. Daarnaast wordt genoemd dat een wet vanuit staatrechtelijk perspectief zuiverder dan de huidige vorm van een ministeriële regeling, omdat alleen de wetgever de ministeriële verantwoordelijkheid kan inperken.⁵¹

Tot slot komt in de interviews ook het argument naar voren dat de vorm van een wet meer recht zou doen aan het staatkundige belang van onafhankelijk toezicht. Inspecties hebben *op grond van de wet* de taak om toezicht te houden en publieke belangen te bewaken. Het zou daarom passend zijn als de wetgever zich uitsprekt over de staatrechtelijke positie van rijksinspecties, bijvoorbeeld in de vorm van een wet. Op die manier zou er als het ware een 'afpraak' ontstaan tussen inspecties en het parlement over de rol en positie van inspecties in het democratisch bestel. Die afspraak is er nu niet, omdat het parlement zich nooit formeel heeft uitgesproken over deze positie: er is immers geen wet die de positie van inspecties reguleert. Afhankelijk van de precieze inhoud zou zo'n wet een aanvulling op, of gedeeltelijke vervanging van, de huidige institutionele vormgeving van inspecties zijn. Daarin staat de relatie minister-inspectie centraal en blijft de wetgever buiten beeld. Een wet kan duidelijk maken dat, hoewel een inspectie onder verantwoordelijkheid van de minister valt, hij niet alleen *voor* die minister werkt: hij dient bredere publieke belangen.

⁵⁰ De toelichting stelt: "het werkprogramma wordt na afstemming met beleidsonderdelen en andere betrokkenen vastgesteld door de IG en vervolgens ter goedkeuring voorgelegd aan de verantwoordelijke minister(s)."

⁵¹ Zijlstra, S. (2020), Juridische positie rijksinspecties: naar een algemene wet inzake rijksinspecties?, p. 26

In gesprekken plaatsen beleidsambtenaren en ook sommige inspectiemedewerkers echter ook vraagtekens bij de meerwaarde van wettelijke verankering. Zij wijzen op de grote betekenis van houding en gedrag voor de onafhankelijkheid van rijksinspecties in de praktijk. Zij vragen zich af of *wettelijke* verankering veel meerwaarde voor die onafhankelijkheid in de praktijk oplevert, ten opzichte van de huidige juridische vorm van een ministeriële regeling.

Samenvatting onafhankelijkheid in oordeelsvorming: de Aanwijzingen dragen bij aan borging van onafhankelijkheid, die niet vanzelfsprekend is, maar in het algemeen wel bewaakt kan worden door inspecties

- De Aanwijzingen leveren een duidelijke bijdrage aan de waarborging van onafhankelijke oordeelsvorming door rijksinspecties. Ze bieden helderheid over de relatie tussen inspectie en ministerie, en structureren de verhoudingen. Over het algemeen doen ze dat als ‘ruggesteun’ op de achtergrond. Soms verwijzen inspecties in concrete casussen echter ook direct naar de Aanwijzingen.
- Een aantal van de concrete bepalingen in de Aanwijzingen levert duidelijke meerwaarde op voor de borging van onafhankelijke oordeelsvorming in de praktijk. Voorbeelden zijn de bepalingen die de aanwijzingsbevoegdheid van de minister rond concrete casussen inperken en die het proces rondom het opstellen van beleidsreacties regelen.
- Onafhankelijkheid is in de praktijk niet vanzelfsprekend: onafhankelijk opereren is mogelijk, maar blijft afhankelijk van de houding en het gedrag van zowel inspecteurs als vertegenwoordigers van ‘beleid’. Daarmee blijft onafhankelijkheid kwetsbaar.
- De belangen van departementen en inspecties liggen niet altijd in elkaars verlengde, mede omdat de inspectie een rol speelt als kritische tegenkracht voor beleid. Dat levert prikkels op voor departementen om vormen van druk uit te oefenen op inspecties. De meeste vormen van dit soort druk zijn subtiel van aard en grijpen niet in op de taak van de inspectie om in individuele gevallen te rapporteren en/of interveniëren. Wel valt op dat inspecties in de praktijk vooral verantwoordelijk zijn voor het bewaken van de zuiverheid in de verhoudingen.
- In deze context worden heldere basisafspraken, zoals die in de Aanwijzingen, als bijzonder nuttig en belangrijk ervaren. Die maken duidelijk hoe de verhoudingen liggen en processen zouden moeten lopen. Zeker als de spanning oploopt, blijkt het in de praktijk van waarde om terug te kunnen vallen op basisafspraken.
- Inspecties menen dat zij hun onafhankelijkheid over het algemeen goed kunnen waarmaken. Zorgen over de onafhankelijke oordeelsvorming van de inspectie zijn vaak groter bij de buitenwacht dan bij de inspectie zelf.
- De Inspectieraad pleit voor sterkere borging van onafhankelijkheid in oordeelsvorming, door die wettelijk te verankeren. Dat is juridisch passender, en heeft als voordeel dat ook de wetgever zich uitspreekt over de vormgeving van de verhouding tussen departement en inspectie.

5.2.3 Onafhankelijkheid in positionering, procedures en processen

Zoals hierboven beschreven betreft onafhankelijke oordeelsvorming de kern van de onafhankelijkheid van rijksinspecties. Een andere belangrijke dimensie is de onafhankelijkheid in positionering, procedures en processen: de manier waarop een inspectie is ‘opgehangen’ in het verantwoordelijke

ministerie(s) en de procedures die zijn ingericht om het verkeer tussen inspectie en departement in goede banen te leiden.

Hier speelt behalve onafhankelijkheid ook de notie van ministeriële verantwoordelijkheid een rol: kan de minister zijn verantwoordelijkheid voor het optreden van de inspectie in de praktijk brengen? De Aanwijzingen richten zich ook op deze relatie tussen onafhankelijkheid en ministeriële verantwoordelijkheid. In hoofdstuk 4 brachten we al in kaart hoe dit formeel is geregeld. Hier is de vraag: hoe werken die inrichtingskeuzen uit in de praktijk, en welke betekenis hebben zij voor de onafhankelijkheid van de rijksinspectie?

De Aanwijzingen zorgen voor een basale positionering, maar laten ruimte voor variatie

De Aanwijzingen hebben beperkt invloed op de positionering van de rijksinspecties. In het vorige hoofdstuk is reeds vastgesteld dat er sprake is van veel variatie in de positionering van inspecties. De Aanwijzingen richten zich slechts op de basale positionering van inspecties in het departementen en geven niet veel specifieke bepalingen op dit punt. Uit de interviews blijkt dat de Aanwijzingen op een paar aspecten van positionering van invloed zijn, en dat overige factoren van grotere invloed zijn op de positionering.

De Aanwijzingen bepalen dat inspecties onder de secretaris-generaal van een departement zijn gepositioneerd, maar laten verder ruimte voor de nodige variatie in de positionering van inspecties. Ook regelen ze een aantal andere zaken in de governance tussen departement en inspectie, zoals de informatierelatie tussen minister en inspectie. Uit deze evaluatie blijkt dat een heldere en zichtbare eigen positie bijdraagt aan onafhankelijkheid. Een stevige positionering van de inspectie ten opzichte van het departement en duidelijke afspraken over het onderlinge verkeer dragen bij aan de mogelijkheid voor de inspectie om zijn kerntaken onafhankelijk en onpartijdig uit te kunnen voeren.

In de praktijk is een duidelijk spanningsveld herkenbaar tussen onafhankelijkheid in positionering en ministeriële verantwoordelijkheid

We beschreven al dat er inherent sprake is van een spanningsveld tussen inspecties en het departement bevinden. Inspecties zijn er om publieke belangen te bewaken, die niet altijd direct en geheel in lijn hoeven te liggen met de politieke belangen en doelstellingen van de minister.

De positionering van rijksinspecties als integraal onderdeel van het departement maakt deze opdracht nog complexer. Inspecties opereren onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid. In die context kan het voor spanning zorgen als inspecties rapporteren dat gevoerd beleid in de praktijk niet goed werkt, of publieke belangen onder druk staan. Het goed invullen van die *reflectieve* functie van toezicht blijkt in de praktijk een soms ingewikkelde opgave voor de inspectie. Het kan discussies opleveren over het mandaat van de inspectie om dit soort uitspraken te doen. Een inspecteur zegt in een interview:

“Als je als toezichthouder signaleert dat beleid niet werkt kun je er al snel ervan beticht worden dat je politiek bedrijft. Het vergt een zekere mate van moed om dan voet bij stuk te houden.”

De Aanwijzingen zijn beperkt van invloed op de in dit spanningsveld gevonden balans

De meeste departementen geven aan dat in de balans tussen ministeriële verantwoordelijkheid en de onafhankelijkheid van de toezichthouder die laatste voorop staat. In een klein aantal departementen slaat de balans echter meer uit richting ministeriële verantwoordelijkheid: daar is de rol van de

minister richting de inspectie groter. Hier is dus te zien dat er *binnen* de werking van de Aanwijzingen nog de nodige variatie mogelijk is in die balans.

Bij een klein aantal departementen is dus de inschatting dat, geredeneerd vanuit ministeriële verantwoordelijkheid, de minister voldoende grip op de inspectie moet kunnen hebben. Deze departementen benadrukken wel dat deze grip geen betrekking heeft op de oordeelsvorming in individuele gevallen, maar wel op aspecten zoals prioritering en de inzet van toezichtcapaciteit. Zij geven aan dat de inzet en prioritering van de toezichthouder voor een deel een politieke keuze is, die niet geheel aan de inspectie kan worden overgelaten. Zij willen dan ook sterker betrokken zijn bij bijvoorbeeld gesprekken over het werkprogramma van de inspectie.

De minister moet in de visie van deze departementen bijvoorbeeld de mogelijkheid hebben om in te kunnen spelen op zorgen in het veld door de inspectie te vragen om aan een actueel thema aandacht te besteden, of de mogelijkheid hebben om de inspectie te vragen om extra aandacht te hebben voor de naleving van nieuw beleid. Op grond van de Aanwijzingen heeft de minister deze mogelijkheid, via zijn (algemene) aanwijzingsbevoegdheid. Van zo'n aanwijzing moet een afschrift naar de Kamer. Deze optie blijkt in de praktijk echter nauwelijks ingezet te worden, maar beschouwd te worden als een laatste redmiddel. Departementen en inspecties lossen dit soort punten liever in goed overleg onderling op.

Toezichthouders pleiten er daarbij wel voor dat zij hun eigen afwegingen moeten kunnen maken, gebaseerd op een analyse van wat nodig is in een domein om de publieke belangen daar zo goed mogelijk te borgen. Hun ervaring is dat thema's die meer in de politieke belangstelling staan capaciteit opslokken van andere thema's die ook belangrijk zijn en soms nog wel grotere maatschappelijke risico's met zich meebrengen. De mate waarin een inspectie die afwegingen kan maken, verschilt.

De positionering van inspecties onder de SG is in de praktijk van groot belang

Eén van de bepalingen in de Aanwijzingen betreft het organisatorisch ophangen van de inspectie direct onder de SG. Dit heeft volgens gesprekspartners in de praktijk bijgedragen aan onafhankelijkheid. Doordat inspecties op gelijke voet staan met beleidsonderdelen, zijn IG's geen verantwoording schuldig aan beleids-DG's. Indien inspectierapporten inhoud bevatten die beleid potentieel in verlegenheid brengt, is het waardevol dat er dus duidelijkheid bestaat over de positie van de IG.

Ook de bepaling over een directe lijn tussen de IG en de bewindspersoon als waardevol gezien. Dit draagt in de praktijk bij aan de onafhankelijkheid van de taakuitvoering, omdat ook hier weinig bemoeienis vanuit beleid mogelijk is. Alle IG's hebben in de praktijk de mogelijkheid om hiervan gebruik te maken. Inspecties geven aan dat deze lijn van belang is voor het gezag van de inspectie in de departementale context.

De Aanwijzingen zijn beperkt van invloed op de wisselwerking tussen toezicht en beleid

Een van de doelen van de Aanwijzingen is het versterken van de wisselwerking van toezicht en beleid. In de gevoerde gesprekken blijkt dat de positionering van inspecties *binnen* het departement door zowel toezicht als beleid als waardevol wordt ervaren. Het departement ziet het belang van de *reflectieve* functie van toezicht om beleid aan te kunnen scherpen en de inspectie ziet waarde in verbinding met het departement om toezicht effectiever te maken.

Vanuit departementen en inspecties wordt dan ook gewaarschuwd voor een te grote afstand tussen beleid en toezicht. Beide benadrukken ze dat 'onafhankelijkheid' niet moet worden opgevat als 'isolement'. Een constructief gesprek is belangrijk: toezicht en beleid moeten hun activiteiten op elkaar kunnen afstemmen en gebruik kunnen maken van elkaars kennis en inzichten. Een topambtenaar verwoordt deze wederzijdse afhankelijkheid als volgt: *"Binnen de wetenschap dat je bij elkaar hoort moet je zo veel mogelijk ruimte maken voor de onafhankelijkheid van de inspectie."*

Het belang van een goede wisselwerking op deze punten wordt breed onderschreven, en over het algemeen geven gesprekspartners aan dat ze vinden dat dit redelijk gaat. Toch klinkt in gesprekken ook het signaal dat hier ruimte is voor verbetering. Enkele departementen stellen bijvoorbeeld dat zij maar moeilijk toegang krijgen tot 'de schat aan informatie' waarover de inspectie beschikt. En sommige inspecties geven aan dat signalen uit het toezicht selectief gefilterd worden door beleid, en alleen worden benut als ze beleid 'goed uitkomen'. Ook hebben enkele departementen moeite met een toezichthouder die naar hun teveel op de stoel van 'beleid' gaat zitten. Het gaat dan over de vraag hoeveel ruimte inspecties hebben om open normen in te vullen.

De rol die de Aanwijzingen spelen in het aanbrengen van de verbinding tussen beleid en toezicht, lijkt in de praktijk klein. De bepalingen in de Aanwijzingen op dit punt (Aanwijzing 8 en 9) zijn namelijk weinig concreet. Andere factoren blijken dan ook bepalender voor de manier waarop deze verbinding in de praktijk tot stand komt. Gesprekspartners zoeken verbetering meestal niet in de sfeer van de aanpassing van de Aanwijzingen, maar vooral in praktijkwerking. Wel wordt aangegeven dat er in de omgang met HUF-toetsen⁵² (een element van Aanwijzing 9) meer transparantie mogelijk is. Daar komen we hieronder op terug.

Niet alle aspecten van de samenwerking tussen toezicht en beleid komen terug in de Aanwijzingen

Als er zich conflicten voordoen tussen inspecties en departementen, dan concentreren die zich opvallend vaak op situaties in de 'rafelranden' van de Aanwijzingen: thema's die niet direct zijn geregeld in de Aanwijzingen of daarop gebaseerde afspraken, maar die wel van invloed zijn op de onafhankelijkheid van de inspectie.

Voorbeelden hiervan zijn de vraag welke rol de inspectie speelt in de afhandeling van Kamervragen die betrekking hebben op of gerelateerd zijn aan het werk van de inspectie, de vraag of WOB-verzoeken door de inspectie zelf afgehandeld kunnen worden, of de mate waarin de inspectie open normen zelfstandig in mag vullen. Dit soort thema's leidt met enige regelmaat tot spanning op de lijn, zeker omdat er vaak geen 'harde' afspraken zijn waarop teruggevallen kan worden en kan in sommige gevallen de verhoudingen op scherp zetten. In gesprekken zijn voorbeelden genoemd van gevallen waarin inspecties het gevoel hadden onvoldoende betrokken te worden bij de beantwoording van Kamervragen of de afhandeling van Wob-verzoeken.

Verscheidene departementen en inspecties zijn zoekende (geweest) naar een goede procedure voor het behandelen van Kamervragen. De meningen verschillen over de vraag hoe de rolverdeling tussen beleid en de inspectie daarin zou moeten liggen. Een aantal gesprekspartners merkt op dat in communicatie met de Kamer duidelijker zou kunnen worden gemaakt welke inbreng van de inspectie

⁵² Handhaafbaarheids-, uitvoerings- en fraudebestendigheidstoetsen

afkomstig is, en welke boodschappen voor rekening van de minister komen. Dat loopt nu soms nog teveel door elkaar heen. In deze visie is het voor het behouden van publiek vertrouwen van belang om helder te markeren hoe de verhoudingen tussen beleid en inspectie liggen, en te voorkomen dat het beeld ontstaat dat zij volledig met elkaar verweven zijn.

Duidelijke afspraken en procedures kunnen bijdragen aan een productieve relatie en goede afstemming tussen departement en inspectie

Het hierboven beschreven spanningsveld tussen inspectie en departement kan wrijving geven in de dagelijkse relatie tussen beide. Toch zien we duidelijke voorbeelden van departementen waar de relatie met inspectie door hoog wederzijds vertrouwen en een volwassen onderlinge omgang wordt gekenmerkt. Zo bestaat bij vrijwel alle inspecties en departement de informele regel om 'elkaar niet te verrassen'. Die wordt veelal goed in de praktijk gebracht. De inspectie houdt dan het departement goed op de hoogte van haar activiteiten, zodat de minister niet wordt verrast door vragen vanuit de politiek of media.

Uit de gesprekken blijkt ook het belang van het maken van uitgewerkte werkafspraken tussen inspectie en departement. De Aanwijzingen zijn op hoofdlijnen opgesteld en vragen om vertaling naar specifieke werkafspraken, die processen in meer detail uitlijnen. Gesprekspartners geven aan dat die zorgen voor houvast en duidelijkheid, zeker wanneer het 'spannend wordt' in de relatie. We zien ook dat in die departementen waar die afspraken minder duidelijk zijn gemaakt, er meer risico bestaat voor 'ruis op de lijn'. Het bestaan van gedetailleerde werkafspraken en protocollen is geen garantie voor een soepele relatie. Desalniettemin geven gedetailleerde en formele werkafspraken wel meer houvast in het geval van tegengestelde belangen, een meningsverschil of escalatie.

Behalve het maken van uitgewerkte samenwerkingsafspraken wordt ook het belang benadrukt van het opzetten van structuren en werkprocessen om de informatieuitwisseling en samenwerking in goede banen te leiden. Een voorbeeld daarvan zien we bij de Onderwijsinspectie. Daar is de afspraak: als de inspectie een signaal heeft dat van groot belang is voor de bewindspersoon, dan communiceert de Inspectie dit met een formeel 'Ambtsbericht'. Die vorm brengt duidelijk onderscheid aan tussen reguliere communicatie en berichten met een groter belang. Dit soort voorbeelden laat zien dat er in de invulling van de samenwerking mogelijkheden zijn om vormen te vinden die recht doen aan de verschillende situaties die in de relatie kunnen optreden.

Er zijn echter ook inspecties en departementen waar de onderlinge relatie wordt gekenmerkt wordt door een voortdurende onderlinge spanning. De oorsprong daarvan hangt vaak samen met de aard van een beleidsdomein en de politieke gevoeligheid daarvan. In deze gevallen zien we dat het 'goede gesprek' over de verwachtingen van toezicht vanuit beleid en de daarvoor bij de inspectie benodigde ruimte niet tot stand komt. Dit blijkt in de praktijk te zorgen voor een weinig volwassen relatie die voor ongemak bij beide partijen zorgt.

Transparantie over de interactie tussen departement en inspectie verschilt sterk

Hoe transparant de inspectie en het departement zijn over hun interactie wordt maar beperkt geregeld door de Aanwijzingen, maar is wel van grote invloed op de positionering. In de Aanwijzingen is geregeld dat werkprogramma en jaarverslag aan de Staten-Generaal worden gestuurd, maar zij regelen niets over andere elementen in de interactie tussen toezicht en departementen.

Inspecties en departementen hanteren verschillende procedures om transparant te communiceren over hoe hun samenwerking en afstemming verlopen. In verschillende gesprekken noemen inspecties dat op een aantal terreinen de transparantie van het verkeer tussen inspectie en departement zou kunnen worden vergroot. Dat zou de onafhankelijkheid van inspecties kunnen versterken.

Departementen zijn vaak minder geneigd om deze transparantie te vergroten. Voorbeelden van thema's waar dit speelt zijn:

- De omgang met commentaar vanuit 'beleid' op concept-rapportages van inspecties. Uitgangspunt in verschillende departementen (maar niet overal) is dat 'beleid' de gelegenheid krijgt om commentaar te leveren op concept-rapportages, gericht op een check van feitelijke onjuistheden (en niet op inhoudelijke oordelen van de inspectie). Sommige inspecties hebben dit proces vrij informeel ingericht. Op andere plekken is dit proces formeler vormgegeven, en daardoor ook transparanter. Zo werkt de IJenV met een zogenaamde 'wederhoortabel'. In deze tabel staan 1) de oorspronkelijke teksten van de inspectie, 2) het commentaar daarop vanuit ondertoezichtstaanden en, in sommige gevallen, dat van het beleidsdepartement, en 3) de uiteindelijke tekst. In sommige gesprekken komt naar voren dat ook voor andere inspecties het gebruik van zo'n wederhoortabel van toegevoegde waarde zou kunnen zijn.
- Een ander thema is het werkprogramma van de inspectie. Ook daarover vindt afstemming tussen inspectie en departement plaats. In de regel is voor de buitenwereld echter niet inzichtelijk welke elementen in het werkprogramma voortkomen uit de eigen risico-analyse en prioritering van de inspectie en welke aspecten op initiatief van het departement daarin terecht zijn gekomen.
- Een derde punt is transparantie over de financiële relatie tussen inspectie en departement. Daarop komen we hieronder terug.

Ook de relatie van rijksinspecties met de Tweede Kamer heeft invloed op onafhankelijkheid

Omdat rijksinspecties onder ministeriële verantwoordelijkheid vallen, verloopt hun communicatie met de Kamer via het departement. De IG heeft bijvoorbeeld toestemming van de minister nodig om een technische briefing in de Kamer te kunnen geven. De formele afspraken hierover zijn voor alle rijksinspecties praktisch hetzelfde.⁵³ In de praktijk verschilt de relatie die rijksinspecties met de Kamer hebben echter sterk. Het concept-jaarwerkplan van de Onderwijsinspectie wordt bijvoorbeeld jaarlijks voorgehangen bij de Tweede Kamer, en het toezichtkader wordt ter informatie aan de Kamer gestuurd. De IG van de IvhO is ook jaarlijks te gast bij de Kamer in een technische briefing.⁵⁴ Dit geldt ook voor enkele andere IG's. Andere IG's zijn echter niet (structureel) te gast bij de Tweede Kamer. Ook in het delen van documenten met de Kamer bestaat enige variatie. Bij sommige inspecties is het staande praktijk dat de HUF-toets wordt meegestuurd met het beleidsvoorstel naar de Kamer, terwijl dit bij andere inspecties niet (altijd) gebeurt.

Verschiedende inspecties roepen in de gesprekken op om de onafhankelijke rol van de inspectie te versterken door de informatievoorziening door en over de inspectie richting de Tweede Kamer te vergroten. Het gaat dan bijvoorbeeld om het standaard openbaar maken van HUF-toetsen, maar bijvoorbeeld ook van concept-werkprogramma's van de inspectie, voordat daarin naar aanleiding van afstemming met het departement wijzigingen in werden aangebracht. Het voordeel van een sterkere informatiepositie van de Kamer is volgens gesprekspartners dat zij op die manier meer balans kan

⁵³ Ook wel bekend als de Oekaze Kok: Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren. Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0031968/1998-06-10>

⁵⁴ Daarbij is van belang dat dit in de vorm van een *technische briefing* gebeurt, omdat als een IG op eigen titel in de Kamer optreedt uitholling van de ministeriële verantwoordelijkheid dreigt.

brengen in discussies tussen beleid en toezicht. Als de Kamer beter inzicht heeft in de positie van de inspectie, kan zij hierop desgewenst ook acteren.

De financiering van inspecties is van grote betekenis voor onafhankelijkheid in de praktijk

De Aanwijzingen regelen niets over de financiële positionering van de rijksinspecties. De financiële mogelijkheden van een rijksinspectie zijn echter wel direct van invloed op de reikwijdte en intensiteit van de invulling van toezichttaken. Daarmee is de financiële ruimte van groot belang voor de mogelijkheden om de onafhankelijke positie in de praktijk te effectueren. Uit de gesprekken komt een aantal aandachtspunten naar voren met betrekking tot de financiële sturing van inspecties.

Vragen over financiering hebben enerzijds betrekking op de omvang van het beschikbare budget en anderzijds op de bestedingsvrijheid daarbinnen. Via beide dimensies kan door het departement gestuurd worden op de inspectie en kan de eigenstandigheid van de inspectie worden beperkt. Immers: als budget ontoereikend is, kan de inspectie niet alle door haar nodig geachte toezichttaken uitvoeren. Hetzelfde geldt in het geval van beperkte bestedingsvrijheid: de inspectie kan dan mogelijk niet de keuzes maken die zij zou willen maken op basis van de risicoanalyse.

Inspecties ervaren, zij het in wisselende mate, (indirecte) sturing op beide dimensies. Een discussie over de *omvang* van het budget wordt in de regel gevoerd bij nieuwe taken, of bezuinigingsrondes. In nagenoeg alle departementen is de afspraak dat 'beleid' betaalt voor toezicht: de secretaris-generaal als eigenaar van de inspectie heeft geen eigen budget dus moet extra budget bij 'beleid' vandaan komen (of worden geclaimd bij het Ministerie van Financiën). De eigenaar kan hierin een intermediaire rol spelen, door zich als 'onafhankelijke' partij op te stellen die oog heeft voor de continuïteit van de inspectie. Dit gebeurt in de praktijk bijvoorbeeld tijdens begrotingsonderhandelingen. Als beleid extra taken bij de inspectie wil neerleggen, kan de SG beleid aanspreken op zijn verantwoordelijkheid om daar ook voldoende financiering voor beschikbaar te stellen.

Inspecties geven aan dat dit in de praktijk soms leidt tot een vorm van ondergeschiktheid van toezicht aan beleid: 'wie betaalt, bepaalt'. En zeker wanneer taken minder duidelijk zijn gedefinieerd, hebben inspecties het gevoel flink te moeten onderhandelen voor budget. Dat nieuwe taken gepaard gaan met extra budget is in hun ervaring niet altijd vanzelfsprekend. Vertegenwoordigers van beleid brengen hier tegenin dat het onvermijdelijk is dat budgettaire claims van verschillende onderdelen van het departement, inclusief de inspectie, tegen elkaar moeten worden afgewogen. Hierbij betwijfelen zij of het wenselijk is dat de inspectie hierin een status aparte zou moeten krijgen.

Ook de *bestedingsvrijheid* van het budget varieert tussen inspecties. Een aantal inspecties werkt met lumpsumfinanciering, waarbij de inspecties zelf beslissen over de verdeling van het budget over hun activiteiten. Bij een aantal inspecties is dit echter niet het geval. Deze inspecties geven aan soms te ervaren dat er via de band van financiën wordt gestuurd op toezichtinhoudelijke afwegingen, zoals de prioritering in het toezicht. Dit doet hun eigen op risicoanalyses gebaseerde afwegingen teniet en wordt daarom door hen ervaren als onwenselijke inhoudelijke sturing. Inspecties stellen dat ze geen bezwaar hebben tegen het voeren van het gesprek met het departement over de prioritering in toezicht, maar dat inhoudelijke sturing *via* budgetten niet wenselijk is. Departementen, op hun beurt, wijzen erop dat het in dit kader vaak gaat om verplichtingen uit bijvoorbeeld Europese regelgeving, die voorschrijven dat er wordt gewerkt met geormerkte budgetten.

Een bijkomend aandachtspunt is het gebrek aan transparantie over de financiële huishouding van inspecties. Hier spelen verschillende aspecten. Ten eerste zijn rijksinspecties onderdeel van de begroting van het departement. Zoals duidelijk werd in H4 is niet voor elke inspectie op de departementale begroting inzichtelijk wat het budget is. En zelfs als het budget inzichtelijk is, betreft dit alleen het budget op hoofdlijnen. Daarmee is voor de buitenwereld beperkt inzichtelijk hoe budgettaire afwegingen over het toezicht worden gemaakt. Vertegenwoordigers van departementen geven echter aan dat een apart begrotingsartikel hier niet per definitie iets aan verandert, omdat het budget ook dan alleen op hoofdlijnen inzichtelijk is.

Sommige inspecties ervaren dat het meedraaien in de begrotingscyclus van het departement knelpunten op kan leveren. Deze cyclus is afgestemd op beleid. Dat is volgens deze inspecties logisch, maar toch is het in de praktijk lastig dat hij minder goed aansluit op de werkwijze van een inspectie. Hierdoor kan het gebeuren dat een inspectie pas laat duidelijkheid krijgt over het toegekende budget. De SodM geeft bijvoorbeeld aan claims voor additioneel budget pas in januari van het lopende jaar in te kunnen dienen, waarna in mei besluitvorming volgt. Dit leidt volgens SodM tot een situatie waarin zij taken óf niet kan uitvoeren tot mei, óf het risico van overschrijding neemt. Tegelijkertijd is het voorstelbaar dat een eigen begrotingsystematiek voor een rijksinspectie andere moeilijkheden voor het departement met zich mee kan brengen. Het verandert immers niets aan de taak van het departement om het budget van de inspectie af te wegen tegen andere uitgaven.

De toepassing van het agentschapsmodel voor inspecties levert in de praktijk risico's op voor de onafhankelijkheid

In hoofdstuk 4 zagen we dat rijksinspecties verschillen in hun formele positionering. Het meest in het oog springende verschil is dat drie rijksinspecties zijn vormgegeven als agentschap (NVWA, ILT en AT). Dit agentschapsmodel verhoudt zich slecht tot het domein van toezicht. Daarvoor zijn verschillende redenen. Als eerste veronderstelt agentschapssturing dat er sprake is van levering van definieerbare 'producten' waarvoor het agentschap tarieven in rekening brengt bij het departement. Dat past niet bij de praktijk van toezicht, waarin een inspectie geen duidelijk afgebakende producten levert aan het departement.

Daarnaast verhoudt het agentschapsmodel zich moeizaam tot het uitgangspunt van nevenschikking tussen toezicht en beleid. Dat wordt in de Aanwijzingen beoogd door de positionering van inspecties direct onder de SG. Het agentschapsmodel hanteert rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer. Die leiden in de praktijk tot een dynamiek waarin er de facto onderschikking ontstaat van de inspectie aan een opdrachtgever (bij 'beleid'). Het agentschapsmodel impliceert niet per definitie een hiërarchie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Toch blijkt uit de ervaringen met het model in de praktijk dat het werken met het model wel degelijk een ongelijkwaardige dynamiek in de hand werkt. Dat zit bijvoorbeeld in de taal die met het model gepaard gaat. De termen 'opdrachtgever' en 'opdrachtnemer' wekken de indruk dat er sprake is van een partij die de ruimte heeft om te omschrijven wat de andere partij moet doen, terwijl de andere partij alleen binnen dat kader kan aangeven, of en hoe dat mogelijk is. Onafhankelijke inspecties voeren juist geen 'opdrachten' vanuit het departement uit. Bepalingen uit de regeling agentschappen illustreren deze dynamiek. Zo stelt art. 11 van de regeling agentschappen dat de opdrachtgever verantwoordelijk is voor 'een opdrachtformulering, met een zo concreet mogelijke omschrijving van het gewenste resultaat'. Dat past niet bij het uitgangspunt van de Aanwijzingen dat inspecties onafhankelijk publieke belangen bewaken, en daarvoor onder meer hun eigen werkprogramma opstellen. Toezicht veronderstelt een

andere manier van werken dan een vooraf geformuleerde taak zo goed mogelijk binnen de gegeven kaders uitvoeren.

In de praktijk zien we twee soorten manieren waarop het sturingsmodel volgens de opdrachtgever/opdrachtnemers-relatie van het agentschap wordt toegepast:

- In een eerste type is de dynamiek van opdrachtgever en opdrachtnemer dominant. De relatie tussen het ministerie van LNV en de NVWA is hier een voorbeeld van. Het ministerie geeft bijvoorbeeld aan “te betalen” voor de taakuitvoering van de NVWA en daarvoor bepaalde prestaties te verwachten. Een van de verklarende factoren hiervoor is dat de NVWA behalve onafhankelijke toezichthouder ook voor een omvangrijk deel van zijn takenpakket uitvoerder is in opdracht van het departement. In de praktijk leidt dat er echter toe dat deze relatie ook doorwerkt richting de taken waarin de NVWA op grond van de Aanwijzingen een meer eigenstandige positie in zou moeten nemen. Het departement is met name sterk betrokken in het gesprek over de prioritering van toezicht en de allocatie van toezichtcapaciteit over verschillende domeinen en thema’s.
- Aan de andere kant van het spectrum zien we een ander soort omgang met het agentschapsmodel. De manier waarop de relatie tussen het ministerie van EZK en de AT wordt ingevuld is daar een voorbeeld van. EZK stuurt de AT op een heel andere manier aan op toezichttaken dan op uitvoerende taken. Voor die laatste taken is conform het agentschapsmodel sprake van een opdrachtgever/opdrachtnemer-relatie, en wordt gewerkt met een offertecyclus. Voor toezichtstaken is de sturing vanuit EZK veel minder strak.

Dit verschil laat zien dat het agentschapsmodel dus niet per definitie tot een ongewenste onderschikking van toezicht hoeft te leiden, wel dat het voor een op toezicht gerichte invulling van de relatie nodig is om de uitgangspunten van het agentschapsmodel heen te werken.

Inspecties pleiten voor meer bestedingsvrijheid en een transparantere P&C-cyclus

Om hun financiële positionering te verbeteren, pleiten verschillende inspecties voor meer bestedingsvrijheid en een transparanter begrotingsproces. Zij vinden het van belang om te werken met lumpsumfinanciering, om sturing vanuit het departement op invulling van toezichttaken via de band van bedrijfsvoering te voorkomen. Zij stellen voor dat het concept-werkprogramma van de inspectie aan de Kamer wordt gestuurd, in een versie zonder aanpassingen die voortkomen uit afstemming met het departement. Op die manier zou beter inzicht van de Kamer ontstaan in wat er volgens de inspectie, op basis van zijn eigenstandige rol, nodig is in termen van financiën en capaciteit om het gewenste nalevingsniveau te bereiken. Ook zou inzichtelijker mogen worden gemaakt welke afwegingen voortkomen uit overleg met het departement. Nu zijn die afwegingen niet inzichtelijk voor de Kamer en is alleen het eindresultaat van het gesprek c.q. de onderhandeling met het departement openbaar.

Verschiede inspecties geven op dit punt ook aan dat zij hopen in de toekomst toe te kunnen bewegen naar een meer resultaatgericht sturingsgesprek met het departement, waarin er door departementen minder wordt gestuurd op uit te voeren activiteiten, maar vooral op hoofdlijnen wordt gesproken over de publieke belangen waaraan het toezicht van de inspectie moet bijdragen.

De manier waarop IG’s benoemd worden lijkt in de praktijk geen knelpunten op te leveren

De manier waarop de inspecteur-generaal (IG) wordt benoemd is niet in de Aanwijzingen geregeld. Het belang van een onafhankelijke, stevige IG voor een onafhankelijk opererende inspectie wordt

desalniettemin breed onderschreven. IG's zijn onderdeel van de topmanagementgroep (TMG) van de Rijksoverheid. In deze sollicitatieprocedure hebben vertegenwoordigers van 'beleid' een duidelijke stem. Een klein aantal gesprekspartners vraagt zich daarom af of beleid momenteel niet te veel invloed heeft op de benoeming van IG's. Zij geven aan dat de huidige werkwijze in theorie prikkels bevat om IG's te selecteren die beleid niet te veel in de weg zullen zitten. Daarnaast kan het lidmaatschap van de TMG prikkels voor IG's opleveren om, vanuit een carrièreperspectief, vertegenwoordigers van departementen te vriend te houden. Er is namelijk een goede kans dat een IG op zeker moment een overstap maakt naar 'beleid'.

De meeste gesprekspartners erkennen dat deze risico's er in theorie zijn, maar zowel aan de kant van beleid als toezicht zijn geen signalen bekend dat dit op dit ogenblik tot problemen leidt. De verwachting is dat aanvullende regels, in de Aanwijzingen of elders, daarom niet nodig zijn. Ook wordt genoemd dat betrokkenheid van het departement bij de benoeming van de IG gewenst is, en logisch voortvloeit uit de ministeriële verantwoordelijkheid voor de inspectie.

Samenvattend: de Aanwijzingen regelen de positionering van inspecties op hoofdlijnen, maar in de praktijk zijn andere thema's van groter belang voor onafhankelijkheid in positionering

- Er bestaat een spanning tussen de onafhankelijkheid van inspecties en het feit dat zij onder ministeriële verantwoordelijkheid vallen. Inspecties borgen publieke belangen, die niet altijd geheel in het verlengde liggen van de politieke belangen van een minister.
- De positionering van een rijksinspectie heeft betrekking op de (sturings)relatie tussen inspectie en departement. Belangrijke onderdelen hiervan zijn bijvoorbeeld de sturingslijnen, de financiën en processen rondom openbaarmaking en communicatie met de Kamer. Deze positionering van een inspectie draagt bij aan de ruimte die de inspectie heeft om onafhankelijk te opereren.
- De Aanwijzingen zijn beperkt van invloed op deze positionering. Ze regelen vooral dat inspecties direct onder de SG zijn gepositioneerd. Dat levert een belangrijke bijdrage aan de onafhankelijke positionering van de inspecties.
- De bepalingen in de Aanwijzingen over de wisselwerking tussen toezicht en beleid zijn algemeen van aard en spelen daarom in de praktijk een beperkte rol.
- In de praktijk blijkt dat duidelijke afspraken en procedures bijdragen aan een productieve relatie en goede afstemming tussen departement en inspectie. Daar is niet overal sprake van. Dit kan leiden tot onduidelijkheid in de taakverdeling tussen inspecties en departementen in bijvoorbeeld de beantwoording van Kamervragen en het afhandelen van Wob-verzoeken.
- Ook andere factoren, die niet worden gedekt door de Aanwijzingen, hebben een grote invloed op de onafhankelijke positionering van inspecties. Dan gaat het bijvoorbeeld om het gebruik van het agentschapsmodel, dat zich moeizaam verhoudt tot toezicht.
- Er zijn grote verschillen in de transparantie over de relatie tussen inspectie en departement, bijvoorbeeld richting de Tweede Kamer. Dan gaat het om de afstemming over zaken als het werkprogramma, concept-rapporten en financiën.
- Ook de financiële afhankelijkheid van het departement verschilt tussen inspecties, en wordt nu niet geregeld in de Aanwijzingen. Inspecties geven aan graag deze financiële onafhankelijkheid te versterken, onder meer door lumpsumfinanciering als uitgangspunt te hanteren.

5.2.4 Onafhankelijkheid in beeldvorming

We bespreken hier de derde dimensie: onafhankelijkheid in beeldvorming. Onafhankelijkheid is namelijk bij uitstek een thema waarin beeldvorming bepalend kan zijn. Toezicht moet niet alleen onafhankelijk *zijn*, het moet ook in zijn omgeving en in de samenleving als geheel als zodanig worden *gezien* om effectief te zijn. Spelen de Aanwijzingen een rol in het borgen van onafhankelijkheid in beeldvorming, hoewel ze geen bepalingen bevatten die hier direct aan te relateren zijn?

De Aanwijzingen hebben beperkte invloed op de beeldvorming rond onafhankelijkheid

De Aanwijzingen zijn beperkt te relateren aan onafhankelijkheid in beeldvorming. Het overgrote deel van de gesprekspartners meent dat de invloed van de Aanwijzingen op de beeldvorming rond onafhankelijkheid minimaal is. Zij wijzen er wel op dat de houding van de IG, en de manier waarop de inspectie communiceert met de buitenwereld, hiervoor heel bepalend kunnen zijn. Hoe een inspectie omgaat met incidenten, daarop reageert en daarover communiceert, kan grote invloed hebben op de perceptie van onafhankelijkheid in de omgeving van de inspectie. Berichtgeving over incidenten wordt door veel betrokkenen gezien als heel bepalend voor deze dimensie. Ook in de politiek is er meestal voornamelijk interesse voor dit soort incidenten. De Aanwijzingen vervullen een belangrijke functie in het reguleren van de relatie tussen inspectie en departement, maar veranderen uiteindelijk weinig in de beeldvorming, zeker niet als die onderwerp wordt van politiek debat. Gesprekspartners geven in dit opzicht echter ook niet aan instrumenten te 'missen'.

Een enkele inspectie noemt wel dat de Aanwijzingen helpen om de verhoudingen tussen de inspectie en het departement naar de buitenwereld te verhelderen. Bij incidenten kan het kader dat de Aanwijzingen bieden, helpen om duidelijk te maken 'hoe het zit' tussen departement en inspectie. Eén IG noemt dat in het beantwoorden van vragen van burgers de Aanwijzingen worden genoemd om de onafhankelijkheid van de inspectie ten opzichte van het departement te onderbouwen. Dit zijn echter uitzonderingen.

5.2.5 Betekenis van de Aanwijzingen voor samenwerking

De Aanwijzingen bevatten ook bepalingen die betrekking hebben op samenwerking tussen departementen en inspecties. We behandelen deze hier kort, en beschrijven welke betekenis de Aanwijzingen hebben voor deze aspecten.

De Aanwijzingen bieden een basis voor samenwerking tussen toezichthouders

De toelichting op Aanwijzing 7 stelt dat het mogelijk is om tussen ministeries afspraken te maken over (structurele) samenwerkingsverbanden tussen rijksinspecties. Het gaat hier om samenwerking in de 'uitvoering' van toezicht.

De rijksinspecties die betrokken zijn bij het structurele samenwerkingsverband Toezicht Sociaal Domein geven aan dat deze Aanwijzing een belangrijke basis vormt voor hun samenwerking, en die goed faciliteert. Dit sluit aan bij de in paragraaf 5.2.1 genoemde ruggensteun-functie van de Aanwijzing. Hoewel deze Aanwijzing weinig uitwerking geeft aan hoe samenwerking tot stand kan komen, biedt hij in elk geval een voldoende basis voor dit samenwerkingsverband van toezichthouders.

Samenwerking tussen departementen rond toezicht is een uitdaging in de praktijk

In Aanwijzing 7 is ook bepaald dat de minister die aan het hoofd staat van het ministerie waarvan een rijksinspectie onderdeel is, afspraken maakt met de beleidsinhoudelijk verantwoordelijke ministers over taakverdeling en onderlinge afstemming. Dit is bijvoorbeeld nodig rondom financiën: bij de inspecties met de status van agentschap heeft de tariefstelling die door het eigenaarsdepartement wordt gehanteerd invloed op de kosten van andere opdrachtgevende departementen. Ook rondom het vaststellen van jaarplannen en jaarverslagen is het nodig dat er duidelijke werkafspraken zijn gemaakt, zodat er geen verschillende (of zelfs conflicterende) verwachtingen worden gesteld aan de rijksinspecties.

In deze evaluatie hebben we geen dekkend beeld kunnen ontwikkelen over de manier waarop deze afspraken al dan niet tot stand zijn gekomen en hoe die functioneren in de praktijk. Wel klinkt vanuit inspecties het signaal dat het werken 'voor' verschillende departementen in de praktijk lastig kan zijn. Zij geven aan dat afstemming tussen departementen vaak maar moeizaam tot stand komt, en dat het tot stand brengen van coördinatie tussen departementen vaak op het bordje van de inspectie belandt.

5.3 Samenvattend

De Aanwijzingen dragen bij aan de borging van onafhankelijkheid, maar de mate waarin ze dat doen, verschilt per dimensie van onafhankelijkheid

De Aanwijzingen zorgen voor borging van de onafhankelijkheid van rijksinspecties. Verschillende bepalingen uit de Aanwijzingen leveren een concrete bijdrage aan onafhankelijkheid in oordeelsvorming van de inspectie, de positionering van de inspectie, en de inrichting van de governance tussen departement en inspectie.

De invloed van de Aanwijzingen op de praktijkwerking voor de drie dimensies van onafhankelijkheid verschilt. Het sterkst is de invloed bij onafhankelijkheid in oordeelsvorming. Verschillende concrete instrumenten uit de Aanwijzingen hebben in de praktijk invloed op onafhankelijke oordeelsvorming. Een duidelijk voorbeeld zijn de bepalingen rond het opstellen van een beleidsreactie op rapportages van inspecties door het ministerie. De invloed van de Aanwijzingen op onafhankelijkheid in positionering is minder sterk. Dit is het gevolg van het feit dat de Aanwijzingen de positionering van inspecties slechts op hoofdlijnen beschrijven, waardoor in de praktijk veel ruimte voor variatie bestaat. De Aanwijzingen hebben geen aandacht voor andere thema's die belangrijk zijn in positionering, zoals financiën en de relatie met de Tweede Kamer. Tot slot hebben de Aanwijzingen in de praktijk beperkte invloed op onafhankelijkheid in beeldvorming. Beeldvorming wordt namelijk voornamelijk bepaald door incidenten.

Zowel inspecties als departementen waarderen de Aanwijzingen als goede set basisafspraken

Departementen en inspecties bevinden zich in een spanningsvolle verhouding. Daarbinnen zijn zowel onafhankelijkheid als samenwerking kernwaarden. De complexiteit van hun relatie vraagt daarom om heldere basisafspraken, die verhoudingen en processen verduidelijken. Ze bieden structuur voor de invulling van de relatie tussen inspecties en departementen. In de praktijk fungeren de Aanwijzingen dan ook als een basis waarop inspecties en departement kunnen terugvallen. Ook bieden ze een basis voor samenwerking tussen inspecties. Wel valt op dat de Aanwijzingen in de praktijk matig bekend zijn, vooral aan de kant van beleid. Ook is er een duidelijk verschil in de rol die de Aanwijzingen

spelen: bij sommige inspecties zijn ze een belangrijke houvast, voor andere inspecties spelen ze een minder prominente rol, bijvoorbeeld omdat hun onafhankelijkheid ook in andere (wettelijke) regelingen is geborgd.

Cultuur, gedrag en werkafspraken zijn sterk van invloed op onafhankelijkheid

De Aanwijzingen bieden een set basisregels die op hoofdlijnen de onafhankelijkheid van rijksinspecties borgt. Daarbinnen is er de nodige ruimte voor inspecties en departementen om hun onderlinge relatie naar eigen inzicht vorm te geven. De verhoudingen van inspecties ten opzichte van het departement variëren wezenlijk in de praktijk. Daarop hebben verschillende factoren invloed: het basale niveau van (organisatie)cultuur, en binnen die context houding en gedrag van inspecteurs en ambtenaren. Ook andere specifieke contextuele factoren zijn soms van grote invloed op onafhankelijkheid van inspecties in de praktijk. Die blijft kwetsbaar en is geen vanzelfsprekendheid.

In de omgang met onafhankelijkheid van de inspectie spelen verschillende dynamieken

Ondanks de variatie tussen inspecties en departementen is een aantal dynamieken over de breedte van het veld herkenbaar. Deze zijn, in aanvulling op de Aanwijzingen, bepalend voor het waarmaken van onafhankelijkheid in de praktijk. Zo stelden we vast dat onafhankelijkheid geen gegeven is, maar regelmatig door de inspectie bevochten moet worden. Daarbinnen is druk vanuit het departement vaak subtiel van aard. Tegelijkertijd streven zowel inspecties als departementen naar een goede onderlinge wisselwerking, en zien zij veel waarde in onderlinge verbinding. Binnen die relatie constateren we dat vooral de inspectie in de praktijk verantwoordelijk is voor het bewaken van de hygiëne. Dit is ook waar de Aanwijzingen vooral hun waarde bewijzen in het borgen van onafhankelijkheid.

6 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk formuleren we conclusies over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties. Daarmee beantwoorden de onderzoeksvragen van deze evaluatie. We richten ons daarbij dus generiek op het bereik van de Aanwijzingen als geheel (rijksinspecties en departementen), niet op individuele inspecties of ministeries. Een beknopte beantwoording van de individuele onderzoeksvragen is opgenomen in bijlage 3.

De hoofdlijn van dit hoofdstuk zetten we hier beknopt uiteen. We kijken als eerste naar de *vormgeving* en *uitwerking* van de Aanwijzingen, en de positionering van rijksinspecties. Op dat punt stellen we dat de bepalingen in de Aanwijzingen 'op papier' in de praktijk zijn gebracht, maar dat er desalniettemin grote verschillen bestaan in de positionering van rijksinspecties en de waarborgen voor onafhankelijkheid daarbinnen.

Daarna formuleren we conclusies over de *praktijkwerking* van de Aanwijzingen en de betekenis daarvan voor de onafhankelijkheid van rijksinspecties. De kernpunten van de conclusies zijn daar als volgt:

- Het publieke belang van onafhankelijk opererende inspecties staat buiten kijf;
- Die onafhankelijkheid krijgt beslag binnen het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid, omdat ook inspecties democratisch gelegitimeerd horen te zijn;
- De Aanwijzingen leveren een belangrijke bijdrage aan het waarborgen van onafhankelijke oordeelsvorming van inspecties in deze context;
- De instrumenten in de Aanwijzingen leveren daarin de bijdrage die redelijkerwijs verwacht kan worden – er zijn geen onderdelen van de Aanwijzingen die evident niet functioneren;
- De Aanwijzingen zijn echter niet zaligmakend: onafhankelijkheid van rijksinspecties is geen vanzelfsprekendheid;
- De belangrijkste redenen daarvoor zijn dat (1) onafhankelijkheid in de praktijk pas in houding en gedrag tot stand komt; (2) de implementatie en bekendheid van de Aanwijzingen op onderdelen kan worden verbeterd; en (3) dat ook thema's die niet door de Aanwijzingen worden gedekt van invloed zijn op onafhankelijkheid in de praktijk.

We vervolgen met aanbevelingen voor het versterken van de werking van de Aanwijzingen. Daarbij hebben we aandacht voor mogelijkheden voor verbeteringen *binnen* de sfeer van de Aanwijzingen als voor verbeterstappen *rondom* de Aanwijzingen.

We sluiten het hoofdstuk af door kort stil te staan bij de betekenis van de conclusies van deze evaluatie voor de thematiek die in de brede evaluatie voor organisatiekaders voor rijksorganisaties op afstand centraal staat.

6.1 Vormgeving en uitwerking van de Aanwijzingen

Dat de Aanwijzingen betrekking hebben op tien rijksinspecties heeft een mate van willekeur

In de Aanwijzingen is opgenomen dat zij van toepassing zijn op een totaal van (anno 2020) tien rijksinspecties.⁵⁵ De Aanwijzingen hanteren een definitie van rijksinspectie (“dienst die ressorteert onder een minister en die bij of krachtens de wet is belast met het toezicht op de uitvoering of naleving van wetten”) waarmee veel meer onderdelen van de Rijksdienst als inspectie te karakteriseren zijn dan de tien inspecties.⁵⁶ De Aanwijzingen lijken dus op twee gedachten te hinken: enerzijds hanteren ze een ruime definitie, anderzijds zijn ze van toepassing op een sterk afgebakende groep.

Gezien de wijdverbreidheid van de functie ‘toezicht’ in de Rijksoverheid – die wordt uitgeoefend door tientallen (onderdelen van) bestuursorganen – heeft de beperking van de Aanwijzingen tot tien inspecties een zekere mate van willekeur. De keuze is in de Aanwijzingen in elk geval niet geëxpliciteerd of gemotiveerd.

In dit rapport stellen we vast dat de Aanwijzingen een belangrijke meerwaarde voor de praktijk leveren. Tegen die achtergrond lijkt een verbreding van de werkingssfeer van de Aanwijzingen naar andere onderdelen van de Rijksdienst die voorzien in een vorm van toezicht een reële mogelijkheid. Ook voor (sommige van) deze onderdelen is borging van onafhankelijkheid immers een belangrijke randvoorwaarde. Daarbij laten we de omgang met markttoezichthouders, die de vorm van zbo hebben en daarmee onder een ander institutioneel kader vallen, nog buiten beschouwing, terwijl ook daar de vraag is of het op dit moment gemaakte onderscheid op alle punten uitlegbaar en verdedigbaar is (zie ook Zijlstra, 2020). Dat is een thema dat in het vervolg van de brede evaluatie van kaders voor rijksorganisaties op afstand aan de orde zal komen.

De Aanwijzingen zijn voor de meeste Rijksinspecties (formeel) geïmplementeerd

In hoofdstuk 4 beschreven we dat vrijwel alle bepalingen uit de Aanwijzingen, voor zover mogelijk, ‘op papier’ geïmplementeerd zijn bij departementen en inspecties. Bij een enkele bepalingen is dat bij een enkele inspectie niet het geval, maar over de hele linie is wat er is geregeld in de Aanwijzingen formeel gezien in de praktijk gebracht.

Wel valt op dat er tussen inspecties verschillen bestaan in de mate waarin er uitgewerkte werkafspraken zijn gemaakt op de thema’s die in de Aanwijzingen zijn benoemd. Hier ligt ruimte voor verbetering, want de (logischerwijs algemeen geformuleerde) Aanwijzingen zijn gebaat bij concretere uitwerking in werkafspraken tussen inspectie en departement. In de gesprekken komt bijvoorbeeld naar voren dat heldere gedragsafspraken over het beantwoorden van Kamervragen die op de inspectie betrekking hebben, duidelijker processen voor hoor en wederhoor bij het schrijven van rapportages, en het afhandelen van Wob-verzoeken, volgens betrokkenen grote meerwaarde hebben om een duidelijke relatie tussen inspectie en ‘beleid’ te bewerkstelligen.

⁵⁵ In de tekst van de Aanwijzingen wordt de IVD niet genoemd, maar bij oprichting van deze inspectie zijn de Aanwijzingen van toepassing verklaard op deze inspectie.

⁵⁶ Zijlstra, S. (2020), *Juridische positie rijksinspecties: naar een algemene wet inzake rijksinspecties?*

Er zijn grote verschillen in de positionering van rijksinspecties

We hebben in deze evaluatie naar een brede set factoren gekeken om een goed beeld te geven van de positie van inspecties ten opzichte van het departement waarvan zij onderdeel uitmaken, en daarmee van hun onafhankelijke positionering. In dit rapport hebben we onder meer een beeld geschetst van de wettelijke verankering van het toezicht van inspecties, de grenzen aan de aanwijzingsbevoegdheid van de minister richting de inspectie, de formele organisatorische status van inspecties en hun financiële autonomie.

Het feit dat er op deze punten onderling stevige verschillen bestaan, is niet per definitie problematisch. Gezien de variatie van het inspectielandschap kan maatwerk op bepaalde punten goed te rechtvaardigen zijn. De variatie wordt echter in grote mate verklaard door historische redenen. In de meeste gevallen zijn de keuzes niet gemaakt op basis van inhoudelijke gronden, maar is variatie simpelweg in de loop der jaren zo ontstaan.

Kijkend naar de *inhoud* van de verschillen, is de conclusie op zijn plek dat de onafhankelijke positionering van sommige inspecties versterkt kan worden. Mogelijk kunnen aanvullende bepalingen in de Aanwijzingen daar een rol in spelen (zie verderop). Zo zijn de financiële sturingsmogelijkheden van sommige inspecties veel beperkter dan die van andere, en doet de governance van een aantal inspecties geen recht aan hun onafhankelijke positie.

Het agentschapsmodel verhoudt zich moeizaam tot de beoogde positie van toezicht

Een van de meest in het oog springende verschillen in de positionering van inspecties is de agentschapsstatus van drie rijksinspecties. Een van hen, de ILT, onderzoekt de mogelijkheden om verandering in die status aan te brengen. Het agentschapsmodel werkt met een opdrachtgever in het ministerie, en kent een intern verzelfstandigd deel van het ministerie (in dit geval de inspectie) als opdrachtnemer. Die opdrachtnemer voert afgebakende taken uit tegen vooraf vastgestelde tarieven ('productsturing'). Die veronderstellingen passen slecht bij het toezichtdomein. Uit deze evaluatie blijkt ook dat deze werkwijze in de praktijk zorgt voor een dynamiek die ondergeschiktheid in de hand werkt, doordat het model uitgaat van een opdrachtgever die een opdracht formuleert, waarna een opdrachtnemer binnen de gegeven kaders aan zet is om die opdracht uit te voeren. Die uitgangspunten passen niet bij de positie en rol van inspecties, die juist eigenstandig te werk moeten gaan in hun kerntaken, en bijvoorbeeld zelf hun werkprogramma vaststellen.

Aan de hand van het voorbeeld van het Agentschap Telecom constateerden we dat het agentschapsmodel niet per se leidt tot een hiërarchische relatie of andere knelpunten. Het agentschapsmodel veronderstelt dan ook formeel geen hiërarchie. Toch schept het een context waarin zich in de praktijk een dynamiek kan voordoen die niet past bij de onafhankelijkheid van toezicht.

Zeker wanneer toezichthouders ook (veel) niet-toezichttaken verrichten in opdracht van het departement (zoals bij de NVWA) ligt er een uitdaging voor de governance: is het mogelijk om sturingsmodellen voor uitvoering en toezicht tegelijk naast elkaar te hanteren, en afspraken te maken over wanneer welk sturingsmodel van toepassing is? En zo nee: is duidelijk welk van de twee modellen prevaleert als ze onderling botsen?

We concluderen dat het vanuit de doelen van de Aanwijzingen niet wenselijk is om inspecties te positioneren als 'opdrachtnemer'. Daarvoor zijn drie redenen.

- Voor de uitlegbaarheid en consistentie van het stelsel van rijksinspecties heeft het de voorkeur om inspecties eenduidig te positioneren (al moet er altijd ruimte zijn voor maatwerk waar dat goed onderbouwd kan worden).
- Het is in de praktijk niet duidelijk welk sturingsmodel bij deze drie agentschappen prevaleert: de Rijksbrede afspraken voor de sturing van agentschappen (zoals neergelegd in de regeling agentschappen), of de bepalingen voor de omgang met rijksinspecties, zoals de Aanwijzingen.
- De rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer zijn moeilijk te rijmen met de onafhankelijkheid van inspecties ten opzichte van beleid. Zeker met betrekking tot financiën en het vaststellen van het werkprogramma lopen agentschappen het risico meer sturing vanuit het departement te ervaren dan rijksinspecties die geen agentschap zijn. Met name bij de NVWA komt dit sterk naar voren. Dit past niet bij de beoogde eigenstandige positie van rijksinspecties en de waarborgen die de Aanwijzingen bieden voor hun onafhankelijkheid.

6.2 Praktijkwerking van de Aanwijzingen

Eigenstandige oordeelsvorming en onpartijdig optreden van rijksinspecties is van groot maatschappelijk belang

Er is brede consensus dat onafhankelijk opererend rijktoezicht van groot maatschappelijk belang is. Inspecties leveren een belangrijke bijdrage aan de legitimiteit van overheidsoptreden, door onafhankelijk en onpartijdig publieke belangen te bewaken. Ze dragen bij aan rechtsgelijkheid en vergroten het vertrouwen van burgers en bedrijven in de veiligheid, betrouwbaarheid van producten en diensten. Ook voorzien ze in een belangrijke vorm van tegenmacht in een vitaal democratisch bestel. Onafhankelijkheid is een essentiële randvoorwaarde om deze rol te kunnen vervullen: burgers en bedrijven moeten erop kunnen vertrouwen dat inspecties eigenstandig oordelen en interveniëren, zonder dat ze in hun werk oneigenlijk beïnvloed worden door deelbelangen en/of oneigenlijke politieke motieven. Onafhankelijkheid is echter geen 'rustig bezit', zoals bijvoorbeeld ook blijkt uit incidenten (zie 1.1) die met enige regelmaat opduiken rondom de onafhankelijkheid van rijksinspecties.

Tegelijkertijd vallen inspecties onder ministeriële verantwoordelijkheid

Het belang van onafhankelijke oordeelsvorming door rijksinspecties staat buiten kijf. Dat betekent echter niet dat onafhankelijkheid van rijksinspecties een *absolute* waarde is: het opereren en functioneren van rijksinspecties zal altijd democratisch en staatsrechtelijk moeten blijven ingebed, en ook ten aanzien van toezicht moet een vorm van tegenspraak mogelijk zijn.

Er is, met andere woorden, geen sprake van staatsrechtelijke onafhankelijkheid van rijksinspecties. Zij moeten politieke en publieke verantwoording afleggen over hun handelen. Mede daarom opereren zij onder ministeriële verantwoordelijkheid. Onafhankelijkheid moet in dit stelsel dus altijd vorm krijgen *binnen* die context. Daaraan ligt ook een ander argument ten grondslag, namelijk dat keuzes over strategieën en prioritering in toezicht niet altijd puur *professioneel* van aard zijn, maar tot op zekere hoogte ook *politiek*. De keuzes over de inzet van schaarse toezichtcapaciteit zijn Het is wenselijk dat die dus niet volledig in het domein van de professie van de toezichthouder worden gemaakt, maar dat beleid en politiek daar ook van invloed op kunnen zijn.⁵⁷

⁵⁷ Zie voor dit argument bijvoorbeeld De Bruijn (2013), *Het politieke perspectief. De kritiek van de WRR op politici en bestuurders*, Tijdschrift voor Toezicht (4), p. 39-40.

Bovendien vervult toezicht behalve de rol van onafhankelijke bewaker van publieke belangen óók een beleidsfunctie: toezicht levert in veel gevallen een bijdrage aan de effectiviteit van beleid. Het succes van beleid is immers regelmatig afhankelijk van toezicht en handhaving voor het bevorderen van naleving van wetten en regels. Om ook die functie optimaal tot wasdom te laten komen is een stevige verbinding tussen toezicht en beleid nodig, en moeten toezichthouders zijn ingebed in departementen. Het vraagt om een open gesprek en volwassen verhoudingen tussen departement en inspectie. Die uitgangspunten worden breed gedeeld, zowel onder inspecties als departementen.

De conclusie is dus gerechtvaardigd dat het uitgangspunt van de ministeriële verantwoordelijkheid voor inspecties nog steeds actueel is, en dat de opgave is om daarbinnen zoveel mogelijk ruimte te maken voor de onafhankelijke oordeelsvorming van de toezichthouder. In de gevoerde gesprekken wordt dit principe onderschreven: ook toezichthouders willen niet buiten de departementale context worden geplaatst. Zij willen in een productief samenspel met 'beleid' publieke belangen optimaal dienen. Zo lang de voordelen van deze inbedding van toezichthouders niet leiden tot (te groot) gevaar voor beïnvloeding, lijkt het model van inspecties ressorterend onder ministeriële verantwoordelijkheid dan ook het meest passend. Maar daarvoor is zuiverheid in de verhoudingen nodig, en departementen die daarvoor ook verantwoordelijkheid nemen. Kaders zoals de Aanwijzingen spelen daar een belangrijke rol in, door die verhoudingen te reguleren en te structureren. Ze bieden waarborgen gericht op het bewaken van zuiverheid in de verhoudingen.

De Aanwijzingen zijn een belangrijk middel om de bijzondere positie van rijksinspecties te markeren en onafhankelijke oordeelsvorming te borgen

Het overkoepelende doel van de Aanwijzingen is het waarborgen van een specifieke dimensie van onafhankelijkheid: onafhankelijkheid in *oordeelsvorming*, gericht op het bewaken van specifieke publieke belangen. De Aanwijzingen bevatten tegen die achtergrond verschillende bepalingen. Die zijn voornamelijk gericht op het afschermen van inspecties tegen inmenging in onafhankelijke oordeelsvorming, het borgen van stevige positionering in het departement, het creëren van voorspelbaarheid in de afstemming en informatievoorziening tussen inspectie en departement en het versterken van de wisselwerking tussen beleid en toezicht.

Dat betekent dat de Aanwijzingen ook een aantal dingen *niet* doen. Ze bevatten bijvoorbeeld geen voorschriften voor de uitvoering van kerntaken van rijksinspecties (zoals onafhankelijkheid van veldpartijen), ze bevatten geen bepalingen over de financiële relaties tussen inspectie en departement, en geven nauwelijks invulling aan de manier waarop inspecties publieke verantwoording zouden moeten afleggen.

De Aanwijzingen zijn er dus vooral op gericht om de verhoudingen tussen inspecties en departementen te verhelderen en reguleren. Belangrijke voorbeelden daarvan zijn de bepalingen dat de inspectie direct onder de hoogste ambtenaar van het ministerie is gepositioneerd, en dat de inspecteur-generaal een directe informatielijn met de minister heeft. Ook andere (structurele) factoren zijn van invloed op de onafhankelijkheid van inspecties in brede zin, zoals de wettelijke basis van toezichthouders en hun juridische organisatievorm.

De Aanwijzingen dragen bij aan borging van de onafhankelijke oordeelsvorming van inspecties

Uit deze evaluatie blijkt dat de instrumenten in de Aanwijzingen een belangrijke basis vormen voor het borgen van de onafhankelijke oordeelsvorming van inspecties. De Aanwijzingen vormen een

institutioneel kader voor de relatie tussen inspecties en 'beleid'. Ze brengen helderheid en voorspelbaarheid aan in die relatie, en structureren het contact tussen departement en inspectie. Minstens zo belangrijk is dat ze door inspecties worden ervaren als ruggensteun voor hun bijzondere positie in het departement. In meer *directe* zin bevatten de Aanwijzingen instrumenten die in de praktijk worden ingezet en die worden ervaren als een ondersteuning van onafhankelijke oordeelsvorming. Voorbeeld daarvan zijn de bepalingen uit de Aanwijzingen rond het opstellen van een beleidsreactie door het departement op rapportages van de inspectie. Die worden door zowel departementen als inspecties als ondersteunend ervaren. Dat in de Aanwijzingen is geregeld dat de minister niet mag ingrijpen in specifieke onderzoeken van de inspectie, is een andere gedragslijn die van grote betekenis voor de praktijk is.

Ook bevatten de Aanwijzingen bepalingen die de minister de mogelijkheid geven zijn verantwoordelijkheid voor de inspectie waar te maken. Ook die worden door betrokkenen gezien als belangrijk, al valt wel op dat de aanwijzingsbevoegdheid van de minister als een laatste redmiddel wordt beschouwd en daarom hoogst zelden wordt ingezet. Veelzeggend is ten slotte dat de inhoud van de Aanwijzingen door zowel departementen als inspecties niet fundamenteel wordt betwist. Het belang van een kader als de Aanwijzingen wordt breed gedeeld.

De Aanwijzingen zijn een noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarde voor onafhankelijkheid van rijksinspecties

We concluderen dat de Aanwijzingen een belangrijke bijdrage leveren aan de onafhankelijkheid van inspecties. De Aanwijzingen doen wat ze moeten doen: ze bieden spelregels waarop inspecties en departementen terug kunnen vallen – zeker op die momenten dat ze tegenover elkaar komen te staan. Als er niets aan de hand is, lijken regels van ondergeschikt belang. Maar juist in lastige tijden zijn duidelijke spelregels van grote meerwaarde. Ook bevatten ze geen bepalingen die duidelijk *niet* functioneren of bijdragen aan de doelen van de Aanwijzingen. Tegelijkertijd is het bestaan van de Aanwijzingen alleen geen garantie voor onafhankelijk opererend rijkstoezicht. Binnen de werkingssfeer van de Aanwijzingen bestaat er nog veel variatie in de manier waarop onafhankelijkheid in de praktijk tussen inspecties en departementen vorm krijgt.

In de praktijk is onafhankelijkheid van inspecties echter geen vanzelfsprekendheid

Hoewel de Aanwijzingen een duidelijke stap voorwaarts hebben betekend in het borgen van onafhankelijke oordeelsvorming, is het in de praktijk nog alles behalve vanzelfsprekend dat deze onafhankelijkheid tot stand komt. Uit deze evaluatie blijkt dat inspecties op verschillende, meestal vrij subtiele, manieren te maken hebben met druk vanuit het departement. Zij moeten omgaan met het spanningsveld waarin regelmatig, in meer of mindere mate, sprake is van tegengestelde belangen tussen inspectie en departement. De vaak door beleidsambtenaren gevoelde opdracht om te voorkomen dat hun minister in politieke problemen komt, staat op spanning met de rol van de inspectie om kritisch en onafhankelijk toe te zien op de borging van publieke belangen.

In de omgang met het thema onafhankelijkheid zijn verschillende algemene (gedrags)dynamieken herkenbaar, die in dit rapport zijn beschreven. Daarin spelen zowel aspecten van cultuur (dieperliggende waarden) een rol, als de houding die individuen ten opzichte van die cultuur innemen, en het gedrag dat zij vertonen. Kern van deze dynamieken is dat onafhankelijkheid geen 'rustig bezit' is, maar voortdurend door inspecties moet worden verdiend en bevochten. Ook valt op

dat de verantwoordelijkheid voor het bewaken van de zuiverheid in de relatie in de praktijk voor een groot deel op de schouders van de inspectiemedewerker en niet die van de beleidsambtenaar, ligt.

We zien duidelijke verschillen tussen rijksinspecties in de manier waarop dit spanningsveld vorm krijgt. In sommige gevallen is de spanning voortdurend aanwezig; in andere gevallen (de meerderheid) zijn de verhoudingen gebalanceerder en is er over en weer respect voor elkaars rol. De Aanwijzingen kunnen helpen in het ontwikkelen van de volwassenheid in deze relaties, maar kunnen die nooit volledig waarborgen. Er zijn in de praktijk flinke onderlinge verschillen in hoe onafhankelijkheid wordt ervaren en beleefd door zowel inspectie als departement. Voor deze verschillen hebben we in deze evaluatie geen eenduidige verklaringen vast kunnen stellen.

In de praktijk is niet overal sprake van gelijkwaardigheid van toezicht en beleid

De Aanwijzingen streven ernaar om de gelijkwaardige positie van toezicht ten opzichte van beleid te bevorderen, bijvoorbeeld door ophanging van de inspectie op het hoogste niveau in het departement. Toch blijkt van die gelijkwaardige positie zeker niet altijd sprake.

Dat inspecties veelal worden gefinancierd vanuit de budgetten van beleidskolommen (direct of indirect) helpt daarbij bijvoorbeeld niet. Ook spelen er stereotypen en beelden van toezicht en beleid over en weer, die het samenspel niet bevorderen. Ook dit zijn thema's waarop de Aanwijzingen weinig tot geen invloed hebben.

We onderscheiden drie soorten oorzaken voor het feit dat onafhankelijkheid niet altijd voldoende is geborgd in het stelsel

Kort samengevat zijn er, mede door de Aanwijzingen, een aantal randvoorwaarden aanwezig om onafhankelijkheid van inspecties beter te borgen. Tegelijkertijd is een onafhankelijk opererende inspectie geen vanzelfsprekendheid. We constateren, met andere woorden, dat de schokbestendigheid van het stelsel niet altijd op orde is: onafhankelijk opererende inspecties zijn goed mogelijk, maar onder de huidige condities niet vanzelfsprekend.

In relatie tot de Aanwijzingen zien we grofweg drie soorten redenen voor de constatering dat onafhankelijkheid van inspecties in de praktijk nog niet altijd voldoende is geborgd. Dat zijn de volgende drie redenen, die we hieronder uitwerken:

1. Onafhankelijkheid komt pas daadwerkelijk tot stand in houding en gedrag
2. De implementatie en bekendheid van de Aanwijzingen kan worden verbeterd
3. Een aantal thema's die niet door de Aanwijzingen worden gedekt heeft invloed op onafhankelijkheid in de praktijk

1. Onafhankelijkheid komt pas daadwerkelijk tot stand in houding en gedrag

Of een inspectie in de praktijk onafhankelijk kan opereren, hangt sterk af van de houding en het gedrag van individuen in de omgang met de onafhankelijkheid van de inspectie. Dat is een geluid dat in alle gesprekken terugkomt: onafhankelijkheid komt uiteindelijk pas tot uiting in houding en gedrag in de praktijk.

De bepalingen in de Aanwijzingen zijn een belangrijke voorwaarde voor onafhankelijkheid, door kaders te bieden voor het gedrag van individuen. Dat kan echter maar tot op zekere hoogte: regels zijn niet allesbepalend voor het gedrag van personen in de praktijk, omdat daarin spelen ook allerlei andere factoren een rol van betekenis spelen, zoals de institutionele belangen van beleidsdirecties en

de professionele rolopvatting van ambtenaren, zeker in gevallen waarin die er primair op gericht is om de positie van de minister te beschermen.

2. De implementatie en bekendheid van de Aanwijzingen kunnen worden verbeterd

We hebben in deze evaluatie geconstateerd dat de bepalingen in de Aanwijzingen over het algemeen goed in de praktijk zijn gebracht in formele zin. Op bijna alle punten wordt door departementen en inspecties in principe conform de Aanwijzingen gehandeld. Toch is er op dit vlak ruimte voor verbetering, op twee manieren:

- De mate van detail en precisie waarin de algemene bepalingen van de Aanwijzingen zijn vertaald in concrete werkafspraken met het departement, varieert tussen inspecties. Zo zijn er bijvoorbeeld niet altijd afspraken gemaakt over het precieze proces waarlangs kan worden gereageerd op conceptrapportages, of zijn er voorbeelden van informatiestromen tussen het departement en de inspectie waarover geen heldere afspraken of taakverdeling is gemaakt – zoals het beantwoorden van Kamervragen of het afhandelen van Wob-verzoeken. Dat zijn bij uitstek de kwesties die, bij afwezigheid van heldere afspraken, kunnen zorgen voor spanning op de lijn tussen inspectie en ministerie.
- De bekendheid van de Aanwijzingen en/of de daarop gebaseerde werkafspraken laat, met name bij 'beleid' te wensen over. Dat zorgt er volgens inspecteurs voor dat zij met regelmaat hun contactpersonen bij beleid', zeker als die nieuw zijn, moeten opvoeden in wat er in de Aanwijzingen is geregeld. Een grotere bekendheid van de spelregels van de Aanwijzingen zou bij kunnen dragen aan een vergroting van de rolzuiverheid in het gedrag van departementen in de omgang met inspecties.

3. Een aantal onderwerpen die niet door de Aanwijzingen worden gedekt is van invloed op onafhankelijkheid in de praktijk

Tot slot zijn er onderwerpen die niet in de Aanwijzingen zijn vervat, maar die in deze evaluatie wel naar boven komen als onderwerpen die van grote betekenis zijn voor de ruimte van inspecties om onafhankelijk te opereren. De belangrijkste voorbeelden daarvan zijn:

- De financiële ruimte van inspecties ondersteunt onafhankelijkheid niet optimaal. Sommige inspecties hebben te maken met stevige beperkingen in de bestedingsvrijheid binnen hun budget. Zij hebben de ervaring dat er door het departement via de band van bedrijfsvoering wordt gestuurd op inhoudelijke aspecten die binnen de eigen verantwoordelijkheid van de toezichthouder vallen. Daarnaast speelt breder onder inspecties dat zij het proces rondom budgetstelling als weinig transparant ervaren, waardoor actoren zoals de Tweede Kamer weinig zicht hebben op de gemaakte afwegingen.
- Het governancemodel van de inspecties die zijn vormgegeven als agentschap is niet in lijn met de uitgangspunten van onafhankelijk toezicht (zie ook hierboven) en verdient heroverweging.
- De spanningsvolle positie van onafhankelijke inspecties binnen de context van ministeriële verantwoordelijkheid vraagt om meer transparantie over de verhouding tussen beleid en toezicht. Daarbij zou meer inzicht van de Tweede Kamer in wat er zich afspeelt in deze relatie de onafhankelijkheid van de inspectie kunnen versterken. Ook zou op meer aspecten gewerkt kunnen worden aan een meer directe informatierelatie tussen rijksinspecties en de Kamer. Dit zijn aspecten die nu nog geen plek hebben in de Aanwijzingen. We komen hierop terug in de aanbevelingen.

In de Aanwijzingen is op dit moment geen lerend element ingebouwd

De Aanwijzingen zijn vijf jaar geleden van kracht geworden. Dit is de eerste evaluatie van de regeling. Los van deze evaluatie is er sinds de Aanwijzingen bestaan betrekkelijk weinig ondernomen om Rijksbreed de wisselwerking tussen departementen en inspecties tegen het licht te houden en door te ontwikkelen. Er is geen leer- en verantwoordingscyclus op touw gezet, noch wordt er op een andere manier structureel gewerkt aan het in kaart brengen van ervaringen met de Aanwijzingen. Een van de factoren die daar mogelijk aan heeft bijgedragen is onduidelijkheid over het eigenaarschap over de Aanwijzingen: ze zijn opgesteld door de Minister-President maar in de praktijk ligt de stelselverantwoordelijkheid voor de rijksdienst bij het ministerie van BZK.

Inspecties zijn via de Inspectieraad mate actief om onderling leren te versterken. Daarbij agenderen zij ook hun positionering in relatie tot het thema onafhankelijkheid. Aan de kant van departementen vindt er echter niet op deze manier uitwisseling plaats over de verhouding en samenwerking met inspecties.

6.3 Aanbevelingen voor het versterken van de praktijkwerking van de Aanwijzingen

Er kan langs meerdere sporen worden gewerkt aan het versterken van de werking van de Aanwijzingen

De doelen die de Aanwijzingen nastreven kunnen nog beter worden bereikt door langs een aantal sporen te werken. Op die manier kan er zowel gewerkt worden aan versterking *van* als versterking *met* en *rondom* de Aanwijzingen.

6.3.1 Versterken *met* de Aanwijzingen

1. Vergroot de bekendheid van de inhoud van de Aanwijzingen, zeker bij 'beleid'

Uit deze evaluatie blijkt dat een deel van de problematiek rond onafhankelijkheid in de praktijk voortkomt uit de geringe bekendheid van de inhoud van de Aanwijzingen, met name aan de kant van 'beleid'. Ook geven sommige gesprekspartners aan dat er aan departementale kant door leidinggevendenden ook niet wordt gestuurd op het vergroten van de bekendheid van afspraken voor omgang met de inspectie. Een gerichte inzet op het vergroten van de bekendheid van de spelregels voor de omgang tussen departement en inspectie, met name aan de kant van 'beleid', bijvoorbeeld in opleidings- en inwerktrajecten, kan inspelen op dit knelpunt.

2. Zorg dat de inhoud van de Aanwijzingen wordt vertaald naar dekkende werkafspraken en ondersteunende werkwijzen voor alle inspecties/departementen

Zoals we hierboven constateerden zijn nog niet bij alle inspecties en departementen dekkende werkafspraken opgesteld. De Aanwijzingen geven op een aantal belangrijke onderwerpen basale houvast, maar zijn ook algemeen van karakter. Het verder uitwerken van de omgang met grensgevallen of andere lastige situaties helpt om onduidelijkheid over de rolverdeling en daaruit voortvloeiende discussies te voorkomen. Daarbij kunnen ook structuren, instrumenten en mechanismes voor overleg en communicatie behulpzaam zijn, net als het voortdurend investeren in de relatie. Verschillende inspecties en departementen hebben voorbeelden gegeven van goede ervaringen met dit soort instrumenten. Want juist als de spanning oploopt in een voor het departement of de inspectie netelige situatie is het van belang om terug te kunnen vallen op spelregels.

3. Initieer een interdepartementaal leer- en ontwikkelproces voor het professionaliseren van de relatie beleid-toezicht

De invoering van de Aanwijzingen is niet gepaard gegaan met een proces om te leren van de praktijkwerking van de Aanwijzingen, en die te verbeteren. Juist gezien het grote belang van de gedragscomponent voor onafhankelijkheid in de praktijk is het nodig om niet alleen te werken aan de formele borging van onafhankelijkheid in regels en procedures, maar ook een ontwikkelproces in gang te zetten. Dat proces moet het werken met de Aanwijzingen in de praktijk versterken en in elk geval de volgende kenmerken hebben:

- Het moet bijdragen aan de bekendheid en het ervaren belang van de Aanwijzingen in de praktijk, en helpen de aandacht voor de inhoud van de Aanwijzingen te vergroten.
- Het moet het stimuleren dat er, met name binnen departementen, sterker wordt *gestuurd* op het belang van de Aanwijzingen, en medewerkers aanmoedigen om in deze geest te werken.

- Het moet een element van *verantwoording* bevatten, door te regelen dat inspecties en departementen periodiek afzonderlijk of gezamenlijk reflecteren op de invulling van hun relatie, en de mate waarin de inhoud van de Aanwijzingen hierin een plek heeft gekregen.

We constateren in deze evaluatie dat er met name aan de gedragkant nog veel winst te behalen is voor onafhankelijkheid. Niet alleen 'zachte' interventies kunnen hierbij helpen. Juist ook randvoorwaarden als een element van verantwoording kunnen bijdragen aan gedragsverandering. De kern is dat de Aanwijzingen belangrijk worden gemaakt en een plek verwerven in de departementale cultuur.

Om de volgende stap te zetten in het professionaliseren van de relatie tussen beleid en toezicht kan het initiëren van een ontwikkelcyclus van grote meerwaarde zijn. Daarin kunnen inspecties en departementen samen aan de slag om onderling van elkaar te leren over de manier waarop een productief samenspel tot stand kan komen. Thema's die daarin aan de orde kunnen komen zijn:

- Gedrag dat in de praktijk onafhankelijkheid ondersteunt;
- Afspraken in de samenwerking, en de daarbij ingezette *instrumenten* (bijvoorbeeld: werkwijzen, overlegstructuren, formats, communicatiemiddelen, etc.);
- Dilemma's rond onafhankelijkheid en manieren om met die dilemma's om te gaan;
- Het gesprek tussen beleid en toezicht over de wederzijdse verwachtingen van de rol van toezicht. Departementen en inspecties zouden gezamenlijk scherper kunnen formuleren wat de rol en bijdrage van toezicht is in het werken aan de doelen die het departementen nastreeft. Op basis daarvan zouden ze de verwachtingen en rol van toezicht hierbinnen duidelijker moeten omlijnen, net als de rol de minister heeft in het 'sturen' van toezicht.
- Het gesprek over capaciteit en middelen voor toezicht. Inspecties zouden richting departementen duidelijker mogen maken wat zij kunnen waarmaken voor welk budget, en welke keuzes en afwegingen hierin zitten. Departementen, op hun beurt, zouden hun wensen rondom toezicht scherper kunnen formuleren, en meer verantwoordelijkheid kunnen nemen voor het waarborgen van voldoende financiering voor inspecties.

Voor het op gang krijgen van een lerend proces is een duidelijke 'eigenaar' van dit proces nodig, en een zorgvuldig proces met oog voor voldoende draagvlak. Zowel het ministerie van BZK, als stelselverantwoordelijke voor toezicht, als de Inspectieraad zouden hierin een rol kunnen vervullen. In elk geval zal aandacht moeten zijn voor het betrekken van zowel inspecties als departementen, om aan beide kanten van de lijn te zorgen voor het op gang krijgen van een leer- en verbeterproces.

6.3.2 Versterken van de Aanwijzingen

4. Versterk de Aanwijzingen met een aantal aanvullende bepalingen die van belang zijn voor de onafhankelijke positie van inspecties

In deze evaluaties zijn een aantal thema's benoemd waarop de onafhankelijke positionering van rijksinspecties kan worden versterkt. Voor het grootste deel liggen die op dit moment buiten het directe bereik van de Aanwijzingen. Het gaat dan om de financiële autonomie van inspecties, het agentschapsmodel in de governance van inspecties en aanvullende waarborgen voor onafhankelijkheid in de totstandkoming van het werkprogramma van de inspectie. Ook is duidelijk geworden dat het nodig is om duidelijke afspraken te maken tussen departementen en inspecties over de beantwoording van Kamervragen, het afhandelen van Wob-verzoeken, het openbaar maken van HUF-

toetsen en soortgelijke aspecten die zich in de 'rafelranden' van de Aanwijzingen begeven. Daarbij is specifiek aandacht nodig voor activiteiten van inspecties die onderdeel uitmaken van de *reflectieve functie* van toezicht. Die functie kan bij uitstek zorgen voor spanningen tussen inspectie en departement. Het publiek belang van reflectief toezicht is zodanig dat stevige borging van deze functie, en de activiteiten die inspecties in dit kader ondernemen, gewenst is.

Per thema zal nader moeten worden uitgezocht wat de meest passende plek is om te komen tot heldere afspraken, rekening houdend met de verschillen tussen inspecties en de ruimte om waar nodig maatwerk toe te kunnen passen. Daarbij zijn er grofweg drie opties:

- De Aanwijzingen kunnen worden uitgebreid met aanvullende bepalingen;
- In de Aanwijzingen kan worden opgenomen dat er tussen inspecties en departementen afspraken worden vastgelegd over specifieke onderwerpen. De Aanwijzingen bevatten dan geen precieze voorschriften, maar regelen wel *dat* dit onderwerpen zijn waarover inspecties en departementen afspraken maken, die bijvoorbeeld in een relatiestatuuut of -protocol worden opgenomen;
- Buiten de Aanwijzingen om kunnen er aanvullende (Rijksbrede) afspraken worden gemaakt, op aspecten die zich minder goed lenen om via de Aanwijzingen te worden geregeld.

Uitgangspunt bij het versterken van de Aanwijzingen zou moeten zijn dat die elementen die zwaarwegend zijn voor de onafhankelijkheid van inspecties zoveel mogelijk Rijksbreed worden geregeld. Daarbij lijkt het in elk geval nodig om op dat niveau tot uitgangspunten en afspraken te komen over de financiële sturing van inspecties en de governance van inspecties, net als de relatie tussen de inspectie en de Kamer (zie ook hieronder). Aanvullend daarop zou ervoor kunnen worden gekozen om in de Aanwijzingen vast te leggen dat inspecties en departementen bilateraal afspraken maken over onderlinge informatie-uitwisseling en onderwerpen als de omgang met Kamervragen en Wob-verzoeken. Dit lijken onderwerpen waarop Rijksbrede uniformering minder opportuun is.

Specifiek voor het agentschapsmodel bevelen we aan om na te gaan of de omvorming van de rijksinspecties met de status van agentschap mogelijk is, of dat er op basis van maatwerk afspraken gemaakt kunnen worden die meer recht doen aan de kerntaak van rijksinspecties en de sturingsrelatie die daarbij past.

5. Vergroot de transparantie in de verhouding tussen departement en inspectie

De Aanwijzingen zijn gericht op het vergroten van de helderheid van de verhouding tussen departement en inspectie. Daarbij hebben ze echter nauwelijks aandacht voor het thema van transparantie. Die transparantie zou echter kunnen helpen om om te gaan met het spanningsveld tussen beleid en toezicht. In de buitenwereld blijven zorgen bestaan over oneigenlijke beïnvloeding van inspecties door 'beleid'. Om aan die zorgen tegemoet te komen, kan de transparantie over de relatie tussen departement en inspectie worden vergroot. Die transparantie kan op twee manieren worden vergroot:

- Inspecties en departementen zouden betere afspraken kunnen maken over de manier waarop zij aan de buitenwereld duidelijk maken hoe onderlinge afstemming is verlopen. Dan gaat het bijvoorbeeld over:
 - Reacties van 'beleid' op concept-rapportages van de inspectie. Veel inspecties rapporteren nog niet transparant over de manier waarop commentaar vanuit beleidsafdelingen op concept-rapporten in definitieve versies landt. Om zich goed te kunnen verantwoorden over de manier waarop dit commentaar is verwerkt, en wat dus de invloed van het departement is

geweest, zouden inspecties vaker kunnen werken met (een variant op) de wederhoortabel zoals die door de inspectie JenV wordt ingezet. Dat kan onrust in de publieke opinie over dit soort gevallen voorkomen. Inspecties kunnen zelf afwegen voor welke gevallen deze werkwijze passend en van meerwaarde is.

- De totstandkoming van het werkprogramma: welke prioriteiten komen vanuit het ministerie, hoe zijn die door de inspectie afgewogen en welke keuzes zijn door de inspectie zelf gemaakt?
- Het opstellen van Kamerbrieven over aan taken van inspecties gelieerde thema's: daarin zou de minister helderder dan nu soms het geval is onderscheid kunnen maken welke informatie de inspectie bij hem heeft aangeleverd, en wat de duiding is die de minister hieraan geeft.
- De transparantie in de relatie departement-inspectie zou specifiek richting de Tweede Kamer vergroot kunnen worden. De onafhankelijke positie van inspecties rechtvaardigt een groter inzicht van de Tweede Kamer in de keuzes en afwegingen die spelen in het samenspel tussen 'beleid' en inspectie. Dat heeft in elk geval betrekking op de volgende aspecten:
 - De Tweede Kamer heeft bij verschillende inspecties beperkt inzicht in hun financiële ruimte en de betekenis daarvan voor de capaciteit van de inspectie en het handhavingsniveau. Hierdoor kan de Kamer zijn instrumentarium (budgetrecht) moeilijker inzetten. Meer inzicht op dit vlak helpt de Tweede Kamer om het gesprek te voeren over het (politiek) gewenste risicoprofiel in een domein en de betekenis daarvan voor de (personele) capaciteit van de inspectie. Een mogelijkheid daarvoor zou kunnen zijn dat alle inspecties een eigen begrotingsartikel krijgen.
 - In het verlengde hiervan zou het bij de positie van inspecties passen dat zij de mogelijkheid hebben om hun eigen werkprogramma aan de Tweede Kamer te sturen, zonder eventuele aanpassingen vanuit het departement. Dit kan de onafhankelijkheid in programmering van de inspectie, een wezenlijk onderdeel van haar kerntaak, versterken. Ook is zo voor de Tweede Kamer beter inzichtelijk welke capaciteit volgens de inspectie zelf nodig zou zijn om voldoende handhaving te bereiken, en welke (budgettaire) keuzes hierin door de minister zijn gemaakt. Dat geeft de Tweede Kamer de ruimte om hierover het gesprek met de minister te voeren en zijn controlerende rol daarmee beter waar te maken.
 - Om dezelfde reden zou het voor inspecties mogelijk moeten zijn om zelf HUF-toetsen, wetgevingsadviezen en uitvoeringsrichtlijnen te publiceren. Nu sturen sommige departementen bijvoorbeeld de door een inspectie opgestelde HUF-toets bij nieuw beleid standaard aan de Kamer – in andere gevallen blijft die intern. Door daar één lijn in te trekken wordt de informatiepositie van de Tweede Kamer versterkt.
 - Inspecteuren-generaal zouden periodiek (bijvoorbeeld één of twee keer per jaar) via een 'technische briefing' in gesprek kunnen gaan met de Kamer, bijvoorbeeld naar aanleiding van de publicatie van '*De Staat van de sector*'.

6.3.3 Versterken *rondom* de Aanwijzingen

6. Versterk de horizontale checks and balances tussen rijksinspecties

Inspecties vallen onder ministeriële verantwoordelijkheid, maar zijn daarbinnen in grote mate onafhankelijk. Er is dus maar beperkt sprake van een verticale hiërarchische sturingslijn richting inspecties. Om dat te compenseren, zijn sterkere horizontale *checks and balances* tussen inspecties nodig. Nu zien we dat departementen zich in bepaalde gevallen zorgen maken over de kwaliteit van de door de inspectie gehanteerde onderzoeksmethoden, of vinden dat de inspectie bepaalde thema's

stelselmatig te weinig aandacht geeft. Het departement kan daarvoor aandacht vragen, maar kan de inspectie niet direct aansturen, behalve via het zware middel van het geven van een aanwijzing aan de inspectie door de minister.

In deze gevallen is het vanuit de onafhankelijkheid van de inspectie geredeneerd niet wenselijk dat het departement bijvoorbeeld de door de inspectie te hanteren onderzoeksmethoden voorschrijft. Tegelijk is het wel van belang dat de inspectie scherp wordt gehouden op dit vlak, en zich naar zijn omgeving verantwoordt over de gemaakte keuzes.

Bij afwezigheid van een sterke verticale sturingslijn, ligt het voor de hand om de horizontale borging van de kwaliteit van het inspectiewerk te versterken. Daarvoor is het nodig dat inspecties gezamenlijk inzetten op horizontale vormen van kwaliteitsborging. Denk aan audits, visitaties, of een vorm waarbij inspecties een eigen risicobeoordeling opstellen, daar maatregelen op formuleren en die extern laten toetsen. Ook het versterken van publieke verantwoording van inspecties kan helpen om horizontale kwaliteitsborging te versterken. Inspecties zouden meer met hun omgeving in gesprek kunnen gaan over de keuzes die zij maken in hun toezicht en de opbrengsten van die keuzes.

7. Werk aan een afwegingskader voor wettelijke verankering van de onafhankelijke positie van rijksinspecties

De verenigde rijksinspecties pleiten voor een vervolg op de Aanwijzingen in de vorm van een Wet op de rijksinspecties. In deze evaluatie zijn zowel argumenten vóór een dergelijke wettelijke verankering van de onafhankelijke positie van rijksinspecties naar voren gebracht, als argumenten die de meerwaarde daarvan relativeren.

Er is, ten eerste, een aantal heldere argumenten voor een sterkere wettelijke verankering van de onafhankelijke positie van rijksinspecties. De belangrijkste daarvan zijn dat wettelijke verankering in lijn is met het staatsrechtelijke uitgangspunt dat ministeriële verantwoordelijkheid alleen bij formele wet kan worden ingeperkt. Ook speelt het argument dat er sprake is van een lacune nu de wetgever zich niet heeft uitgesproken over de staatsrechtelijke positie van inspecties. In de Aanwijzingen ligt de nadruk op de relatie minister-inspectie, terwijl inspecties *wettelijke* taken hebben om bredere publieke belangen te dienen dan alleen het belang van de minister. Een wet past beter bij het gegeven dat inspecties, hoewel ze onder verantwoordelijkheid van een minister vallen, niet alleen *voor* die minister werken. Wettelijke verankering zou meer recht doen aan de positie van inspecties als onafhankelijke hoeders van publieke belangen, door te zorgen voor een uitspraak van de wetgever over die rol en positie van inspecties in het democratisch bestel. Wettelijke verankering van onafhankelijkheid van inspecties zou ten slotte ook kunnen bijdragen aan de democratische legitimatie van onafhankelijk opererend rijkstoezicht. We zagen hierboven al dat onafhankelijkheid van inspecties zich bevindt *binnen* een context van inspecties die politieke en publieke verantwoording afleggen over hun doen en laten. Dit element van verantwoording zou staatsrechtelijk worden versterkt door te komen tot wettelijke verankering.

Aanvullend hierop wordt ook gewezen op voordelen van wettelijke verankering die minder juridisch van aard zijn. Een eerste daarvan is de *symbolische* waarde van wettelijke verankering. Een wet op de rijksinspecties zou een krachtig symbool en een stevige onderstreping van het belang van onafhankelijk rijkstoezicht zijn, en een volgende stap in het emancipatieproces van rijksinspecties markeren. In lijn daarmee wordt gesteld dat het wetgevingsproces van een mogelijke Wet op de

rijksinspecties ook waardevol kan zijn om het belang van onafhankelijkheid van inspecties op de agenda te zetten, en 'belangrijk te maken'. Zeker gezien het belang van gedrag voor het in de praktijk brengen van onafhankelijkheid, zou zo'n proces kunnen helpen om de waarde van onafhankelijkheid in de praktijk onder de aandacht te brengen en extra gewicht te geven.

In deze evaluatie zijn echter ook argumenten naar voren gebracht die kanttekeningen plaatsen bij de meerwaarde van wettelijke verankering. De eerste is dat volgens veel gesprekspartners de betekenis van wettelijke verankering voor onafhankelijkheid in de *praktijk* naar verwachting beperkt zal zijn. We constateren in deze evaluatie dat veel van de dilemma's en uitdagingen rond onafhankelijkheid in de praktijk te relateren zijn aan gedrag van individuen. Het verankeren van de inhoud van de Aanwijzingen op een hoger juridisch niveau zal daarop naar verwachting weinig invloed hebben.

Ook wordt er, door bijvoorbeeld Zijlstra (2020), op gewezen dat het wettelijk inperken van de ministeriële verantwoordelijkheid in staatsrechtelijk opzicht een forse stap is, die stevig gemotiveerd zou moeten worden. De Aanwijzingen maken immers een inperking op de ministeriële verantwoordelijkheid door te regelen dat de minister in bepaalde gevallen geen aanwijzingsbevoegdheid heeft richting de inspectie die onder zijn verantwoordelijkheid opereert. Die inperking generiek voor alle rijksinspecties bij wet regelen vraagt om een zorgvuldige weging. Daarbij moet voor de verschillende rijksinspecties in kaart worden gebracht of het belang van onafhankelijkheid voor hun taak en verantwoordelijkheid inderdaad wettelijke inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid rechtvaardigt. Bij een klein aantal inspecties is daar overigens in sectorale wetten al sprake van.

Uiteindelijk vraagt de mogelijke keuze voor wettelijke verankering van de positie van rijksinspecties om een politieke weging, die op basis van bovenstaande voors en tegens gemaakt moet worden. Een eerste stap voor het maken van die weging zou het ontwikkelen van een afwegingskader voor wettelijke verankering kunnen zijn. Dat zou moeten faciliteren dat de meerwaarde van wettelijke borging, en daarmee de inperking van ministeriële verantwoordelijkheid, voor individuele inspecties wordt gewogen. Op basis daarvan moet vervolgens worden gewogen of een *generieke* wettelijke verankering in een wet op de rijksinspecties op zijn plek is.

6.4 Dit onderzoek in de context van de brede evaluatie naar rijksorganisaties op afstand

De evaluatie van de Aanwijzingen is onderdeel van een brede evaluatie van organisatiekaders voor rijksorganisaties op afstand. Daarin staat een aantal begrippen centraal die mede richting hebben gegeven aan deze evaluatie. Aan het slot van dit onderzoek gaan we kort in op de manier waarop deze begrippen naar voren zijn gekomen in dit onderzoek.

De evaluatiethema's **onafhankelijkheid** en **governance** vormen de kern van de Aanwijzingen: ze regelen de governance tussen inspecties en departementen, gericht op het versterken van de onafhankelijkheid van inspecties. Daarbij ligt de nadruk in de Aanwijzingen op onafhankelijkheid in *oordeelsvorming*. De Aanwijzingen bevatten daarnaast een aantal bepalingen die raken aan onafhankelijkheid in *positionering*. Ze zijn minder expliciet gericht op onafhankelijkheid in *beeldvorming*. Het onderzoek laat zien dat de Aanwijzingen een stevige basis bieden voor onafhankelijkheid in

oordeelsvorming van rijksinspecties. Dat doen ze ten eerste als algemeen institutioneel kader met een belangrijke symbolische component: het bestaan van de Aanwijzingen is een duidelijke markering van het belang van onafhankelijk toezicht. Aanvullend daarop bevatten ze verschillende concrete bepalingen die in de praktijk bijdragen aan de borging van onafhankelijkheid. Toch komt onafhankelijkheid ook in de context van de Aanwijzingen niet vanzelfsprekend tot stand.

Ook het thema van **ministeriële verantwoordelijkheid** is duidelijk herkenbaar in de Aanwijzingen. Die beogen de onafhankelijkheid van toezicht te verenigen met de ministeriële verantwoordelijkheid. De Aanwijzingen bevatten bepalingen om de ministeriële verantwoordelijkheid voor de inspectie te effectueren en begrenzen deze tegelijkertijd, door aan te geven op welke punten de minister ruimte moet geven aan inspecties. Op basis van het onderzoek is vast te stellen dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor rijksinspecties op zichzelf niet ter discussie staat, mits de onafhankelijke taakuitvoering en positionering van de inspectie voldoende is geborgd. Ook blijkt in de praktijk dat de in de Aanwijzingen opgenomen bepalingen gericht op ministeriële verantwoordelijkheid over het algemeen de rol vervullen die ze zouden moeten vervullen. Zo bestaat er in alle inspecties een directe informatielijn tussen IG en minister, en keurt de Minister het werkprogramma van de inspectie goed. De Aanwijzingen regelen ook dat de minister de inspectie via een aanwijzing een opdracht kan geven. Dat middel blijkt in de praktijk echter heel spaarzaam te worden ingezet.

Het evaluatiethema van **publieke verantwoording** is zijdelings weerspiegeld in de Aanwijzingen: ze bevatten een klein aantal bepalingen die van invloed zijn op de manier waarop inspecties en departementen zich verantwoorden over de manier waarop zij zich tot elkaar verhouden. Een voorbeeld daarvan zijn de bepalingen over het toezenden van werkprogramma's en jaarverslagen van de inspectie aan de Kamer. Publieke verantwoording in bredere zin, namelijk de manier waarop inspecties zich richting hun maatschappelijke omgeving verantwoorden over hun optreden, is geen thema in de Aanwijzing. In dit onderzoek zijn we verschillende beelden tegen gekomen over de mate waarin inspecties zich publiek zouden moeten verantwoorden, of met name verantwoording schuldig zijn aan een gekozen volksvertegenwoordiging.

Het onderwerp **publieke waarde** speelt tot slot geen expliciete rol in de Aanwijzingen. Ook blijkt uit de gesprekken dat betrokkenen zich afvragen of kaders zoals de Aanwijzingen betrekking zouden moeten hebben op een thema als publieke waarde. Wel zien we, zoals in 2.2.1 beschreven, dat de kern van de publieke waarde van toezicht nauw is gerelateerd aan de ruimte die een toezichthouder heeft om in zijn toezichttaak onafhankelijk te werk te gaan. Juist dankzij zijn onafhankelijkheid worden de oordelen en interventies van een inspectie als maatschappelijk gezaghebbend gezien, en ontstaat er publiek vertrouwen in het functioneren van een inspectie. Zodra er twijfels rijzen over de onafhankelijkheid van een inspectie, staat haar publieke waarde fundamenteel op het spel.

Bijlagen

- Samenvatting en typering Aanwijzingen
- Beknopte beantwoording deelvragen
- Gehanteerde vragenlijsten
- Topiclijst inspecties
- Topiclijst departementen
- Vragenlijst uitgezet onder rijksinspecties
- Overzicht geïnterviewden
- Samenstelling begeleidingscommissie en klankbordgroep

de tien rijksinspecties. We

dat Aanwijzingen alleen van

belegd, zowel binnen

zorg voor de veiligheid van

de



Bijlage 1: Samenvatting en typering van de Aanwijzingen

De toelichting op de Regeling (de Aanwijzingen zijn formeel een Regeling van de Minister-President) vormt de belangrijkste bron voor deze bijlage. Hieronder geven we voor alle 15 Aanwijzingen aan welke doelen er met de Aanwijzingen zijn beoogd.

§1: Toepassingsbereik en definities

	Samenvatting aanwijzing	Doelstelling
Aanwijzing 1	De aanwijzingen hebben betrekking op de uitoefening van toezichtstaken door rijksinspecties	Afbakening scope aanwijzingen
Aanwijzing 2	Begripsbepaling kernbegrippen 'rijksinspectie', 'inspecteur-generaal', 'minister' en 'werkprogramma'	Begripsbepaling en afbakening scope aanwijzingen
Aanwijzing 3	De aanwijzingen worden in acht genomen door ministers, staatssecretarissen en de onder hen ressorterende dienstonderdelen en personen	Afbakening scope aanwijzingen

§2: Positie van rijksinspecties binnen de departementale organisatie

	Samenvatting aanwijzing	Doelstelling
Aanwijzing 4	Een rijksinspectie wordt opgenomen in de organisatie-regeling van het ministerie waarvan zij onderdeel is	Helderheid verschaffen over de positionering van de inspectie binnen het departement

Aanwijzing 5	Een rijksinspectie is in de departementale organisatie direct onder de secretaris-generaal gepositioneerd	Zorgen voor stevige positie inspectie in departement door IG op topniveau te positioneren – op die manier is de inspectie niet hiërarchisch ondergeschikt aan een ander onderdeel van het ministerie. Het gaat hier om de toezichtstaken van de inspectie. Ook wordt hiermee gerealiseerd dat er binnen het ministerie op een hoog niveau een organisatorische scheiding is aangebracht tussen de toezichtstaken van de rijksinspectie en andere taken die binnen het ministerie worden uitgeoefend. Ook zorgt deze bepaling ervoor dat de IG lid is van de Bestuursraad of een vergelijkbaar hoogambtelijk overlegorgaan binnen het ministerie, of heeft desgewenst direct toegang tot dergelijke vergaderingen. De toelichting stelt dat “dit gevolgen [kan] hebben voor de beeldvorming over de samenwerking met de andere onderdelen van het ministerie en de betrokkenheid bij de beleidsvorming binnen het ministerie”
Aanwijzing 6	Binnen een rijksinspectie bestaat een organisatorische of functionele scheiding tussen toezichtstaken en uitvoerende taken	Voor het vertrouwen in onafhankelijk en onpartijdig toezicht is het van belang dat niet dezelfde medewerkers van rijksinspecties toezicht houden als betrokken zijn bij bijvoorbeeld taken als (de advisering over) de verlening van een vergunning, etc. Door die taken in de bedrijfsvoering van de inspectie te scheiden, kunnen burgers en bedrijven erop vertrouwen dat er in het toezicht geen sprake is van conflicterende belangen.

§3: Samenwerking

	Samenvatting aanwijzing	Doelstelling
Aanwijzing 7	De minister die aan het hoofd staat van het ministerie waarvan een rijksinspectie onderdeel is, maakt afspraken met andere betrokken ministers over taakverdeling en onderlinge afstemming	Rijksinspecties hebben vaak te maken met meerdere ministers die verantwoordelijk zijn voor delen van hun toezichtstaken. Dit schept behoefte aan een heldere rolverdeling tussen deze ministers en de minister die aan het hoofd staat van het ministerie waarvan de rijksinspectie onderdeel is. Ook bij structurele samenwerking tussen rijksinspecties of bij afstemming van activiteiten tussen rijksinspecties is het van belang dat betrokken ministers hierover afspraken maken.’
Aanwijzing 8	Een rijksinspectie informeert de (beleids)onderdelen van het ministerie over de uitvoering van regels en de werking van beleid in de praktijk.	Het kabinet verwacht dat toezicht bijdraagt aan beter beleid en een betere uitvoering. Voor een inspectie betekent dat onder meer dat informatie over effecten van beleid die wordt vergaard via toezicht, wordt benut voor advisering over beleid(svernieuwing) en wetgeving.

Aanwijzing 9	Beleidsonderdelen van een ministerie leggen beleidsvoornemens die het takenpakket van een rijksinspectie raken in een vroeg stadium voor aan de inspectie ten behoeve van een toets op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid.	Deze aanwijzing moet eraan bijdragen dat gewaarborgd is dat de kennis en expertise van inspecties (met name m.b.t. de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van beleid), voldoende wordt benut bij het ontwikkelen van nieuw beleid.
--------------	--	--

§4: Werkprogramma en jaarverslag

	Samenvatting aanwijzing	Doelstelling
Aanwijzing 10	Een rijksinspectie stelt periodiek een werkprogramma vast na afstemming met beleidsonderdelen en andere betrokkenen. Betrokken minister(s) moeten dit werkprogramma goedkeuren, sturen het werkprogramma toe aan de Staten-Generaal en informeert de Kamers over tussentijdse wijzigingen hierin en andere majeure aangelegenheden.	Borgen van de onafhankelijkheid van de inspectie: de inspectie stelt <i>zelf</i> zijn werkprogramma vast. Hiervoor wordt afgestemd met beleidsonderdelen. De minister keurt het werkprogramma vervolgens goed.
Aanwijzing 11	De IG biedt minister(s) jaarlijks een verslag aan over de wijze waarop toezicht is gehouden en de resultaten hiervan. De minister zendt dit jaarverslag aan de Staten-Generaal.	De toelichting doet geen uitspraken over de achterliggende doelstelling van deze aanwijzing.

§5: Informeren van de minister

	Samenvatting aanwijzing	Doelstelling
--	-------------------------	--------------

Aanwijzing 12	Een IG informeert zo nodig de verantwoordelijke minister rechtstreeks over zijn bevindingen, oordelen, adviezen, etc.	<p>Deze aanwijzing beoogt de positie van de inspectie binnen het departement te versterken, door te zorgen voor een directe informatierelatie tussen IG en minister. In de toelichting is expliciet opgenomen dat "een signaal van de inspectie ongefilterd bij de minister terecht [moet] komen".</p> <p>De toelichting stelt dat "de IG bepaalt welke gegevens op welk moment aan de minister worden voorgelegd, zodat de minister zijn verantwoordelijkheid kan waarmaken."</p> <p>In de toelichting is daarnaast opgenomen: "Normaliter wordt de informatie voor de minister binnen het ministerie afgestemd en wordt de minister tegelijk geïnformeerd over de reactie van beleid. Om te verzekeren dat de minister steeds kan beschikken over relevante en ongewijzigde informatie van zijn rijksinspectie, is het belangrijk dat de inspecteur-generaal de minister zo nodig zelf kan informeren zonder afhankelijk te zijn van de instemming van anderen binnen de departementale hiërarchie, met inbegrip van de SG. Een signaal van de inspectie moet ongefilterd bij de minister terecht komen."</p>
Aanwijzing 13	<p>De IG stelt de minister in de gelegenheid om een reactie te formuleren op een rapport, voordat het openbaar wordt gemaakt. De aanwijzing legt 5 gevallen neer waarin hier sprake van moet zijn (bv: het rapport geeft aanleiding tot heroverweging van beleid; of het rapport is opgesteld n.a.v. een incident met grote maatschappelijke impact).</p> <p>Indien de minister een beleidsreactie op willen stellen, dan houdt de inspectie openbaarmaking ten hoogste zes weken aan, en worden het rapport en reactie vervolgens gelijktijdig gepubliceerd.</p>	<p>Deze aanwijzing beoogt de minister in staat te stellen om zijn 'staatsrechtelijke verantwoordelijkheid' voor de terreinen waarover de inspectie rapporteert waar te maken. Dat gebeurt door de minister de gelegenheid te bieden publicatie van een inspectierapport gepaard te laten gaan van een beleidsreactie.</p>

§6: Aanwijzingsbevoegdheid van de minister

Samenvatting aanwijzing

Doelstelling

Aanwijzing 14 Een minister kan algemene en bijzondere aanwijzingen geven aan een rijksinspectie. Dat gebeurt uitsluitend in schriftelijke vorm. Een algemene aanwijzing wordt in de Staatscourant geplaatst. Bijzondere aanwijzingen worden aan de Staten-Generaal gestuurd. Ook is bepaald dat bijzondere aanwijzingen geen betrekking mogen hebben op een aantal terreinen (zie hiernaast).

Deze aanwijzing bevat bepalingen gericht op het bereiken van een gezond evenwicht tussen minister en inspectie: "omdat de rijksinspecties opereren onder de verantwoordelijkheid van een minister, moeten zij de instructies van de beleidsverantwoordelijke minister opvolgen".

Om de balans niet te laten doorslaan in de richting van de minister, bevat de aanwijzing ook een aantal bepalingen die de mogelijkheid van de minister begrenzen om de inspectie aanwijzingen te geven. Volgens de toelichting moet de aanwijzingsbevoegdheid "geen inbreuk maken op het beginsel dat de rijksinspecties (...) op een onpartijdige en onafhankelijke wijze tot bevindingen en oordelen komen."

Zo is bepaald dat aanwijzingen alleen schriftelijk mogen zijn. Zo is transparant en herleidbaar wat de inhoud van de aanwijzing was. Ook is bepaald dat een bijzondere aanwijzing [die betrekking heeft op een concreet geval] direct aan het parlement moet worden gezonden. Ook is bepaald dat aanwijzingen geen betrekking mogen hebben op (o.a.) het weerhouden van de inspectie om een specifiek onderzoek te verrichten, en dat de minister zijn bevoegdheid niet mag mandateren – bijvoorbeeld aan een directeur-generaal. Dat past volgens de toelichting "niet bij de gelijkwaardige positie die het toezicht heeft ten opzichte van de andere taken van de minister".

§7: Beleidsregels

	Samenvatting aanwijzing	Doelstelling
Aanwijzing 15	Beleidsregels over de geattribueerde of gemandateerde bevoegdheden van een rijksinspectie worden ondertekend door de beleidsinhoudelijk verantwoordelijke minister of door de inspecteur-generaal.	Het doel van deze bepaling is helderheid te scheppen over de verdeling van de verantwoordelijkheid om beleidsregels op te stellen tussen inspectie en ministerie. Daarbij is van belang dat de toelichting stelt dat "het niet past bij de positie van de rijksinspectie binnen het ministerie dat een ander onderdeel van het ministerie mandaat wordt verleend om beleidsregels vast te stellen over bevoegdheden die door de rijksinspectie worden uitgeoefend."

Bijlage 2: Beknopte beantwoording deelvragen

1. Opzet en toepassing van de Aanwijzingen

Onderzoeksvraag	Antwoord
Welke doelen worden nagestreefd met de Aanwijzingen?	Met de Aanwijzingen zijn verschillende doelen beoogd. Die worden beschreven in hoofdstuk 3.4 van dit rapport. Kort samengevat beogen de Aanwijzingen bij te dragen aan een balans tussen onafhankelijke oordeelsvorming van rijksinspecties enerzijds en de ministeriële verantwoordelijkheid voor het opereren van de inspecties anderzijds. Ze fungeren als kader om de verhouding tussen departement en inspectie te reguleren, en daarin te voorzien in een mate van Rijksbrede uniformering. Tot slot bevatten ze een aantal bepalingen over samenwerking.
Welke instrumenten zijn in de Aanwijzingen ingezet om die doelen te bereiken?	<p>De Aanwijzingen bevatten een waaier aan instrumenten. Een categorie daarvan is gericht op het borgen van onafhankelijke oordeelsvorming van rijksinspecties. De belangrijkste daarvan zijn de inperking van de ministeriële aanwijzingsbevoegdheid: de minister mag geen aanwijzingen aan de inspectie geven die betrekking hebben op individuele onderzoeken of casuïstiek. Andere aanwijzingen die hij geeft moeten openbaar worden gemaakt en soms zelfs aan de Kamer gestuurd. Andere Aanwijzingen regelen bijvoorbeeld dat inspecties hun eigen werkprogramma samenstellen, dat ze direct onder de SG zijn gepositioneerd, en dat de IG een directe informatielijn richting de minister heeft.</p> <p>Aanvullend hierop bevatten de Aanwijzingen bepalingen die de minister in staat stellen zijn verantwoordelijkheid voor het handelen van de inspectie waar te maken. Zo is geregeld dat de minister tijd krijgt om een beleidsreactie kan opstellen bij inspectierapporten, dat de minister het werkprogramma van de inspectie goedkeurt, en dat de inspectie de minister waar nodig tijdig informeert over relevante bevindingen en andere gegevens.</p>
Wat was de onderliggende beleidstheorie?	<p>Bijlage 1 geeft een volledig overzicht van de manier waarop de verschillende Aanwijzingen worden geacht bij te dragen aan de overkoepelende doelstellingen van de Aanwijzingen. Dit verschilt per Aanwijzing. In algemene zin is hierin een aantal typen mechanismen herkenbaar:</p> <ul style="list-style-type: none">— Verschillende Aanwijzingen proberen de verhoudingen tussen inspectie en departement te <i>structuren</i> door procedures uit te lijnen, en op die manier helderheid te scheppen over de verhoudingen tussen inspectie en departement, zowel binnen die relatie als naar buiten, richting de omgeving van inspecties en ministeries.

	<ul style="list-style-type: none">— Sommige Aanwijzingen regelen dat de inspectie onafhankelijk moet kunnen opereren in de <i>inhoud</i> van haar werk, door de invloed van de minister hierop formeel in te perken.— Andere Aanwijzingen <i>clause</i>leren de bevoegdheid van de minister door te stellen dat aanwijzingen openbaar moeten worden gemaakt. De veronderstelling daar is dat dit enerzijds de kans verkleint dat de minister zich (om reputatieredenen) zal bemoeien met individuele onderzoeken. Anderzijds wordt verondersteld dat, indien de minister wél ervoor kiest een aanwijzing in te zetten, het voor het publiek vertrouwen in de inspectie van belang is dat transparant is dat bepaalde handelingen van de inspectie zijn ingegeven door een ministeriële aanwijzing.— Een volgend type Aanwijzingen richt zich niet op de inhoud van het werk van de inspectie, maar op de <i>positie</i> van de inspectie in het departement. Hier wordt verondersteld dat een eigenstandige positie van de inspectie haar ruimte voor eigenstandige oordeelsvorming versterkt, en dat het voorkomt dat de inspectie in een aan 'beleid' ondergeschikte positie belandt.— Een laatste categorie Aanwijzingen heeft betrekking op informatievoorziening, en veronderstelt dat door zaken op dit terrein vast te leggen, een bijdrage wordt geleverd aan een vruchtbare wisselwerking tussen inspectie en departement.
Zijn er evalueerbare normen of indicatoren in de Aanwijzingen aanwezig?	In de Aanwijzingen is een klein aantal evalueerbare normen of indicatoren aanwezig. Voorbeelden daarvan zijn Aanwijzingen 3 en 4, die de formele positie van de inspectie binnen het departement regelen. Het is objectief vast te stellen of hiervan sprake is. Voor het merendeel van de Aanwijzingen zijn echter geen evalueerbare normen of indicatoren aanwezig. Dat is begrijpelijk gezien het karakter van de het beoogde fenomeen: de eigenstandige oordeelsvorming binnen de context van ministeriele verantwoordelijkheid ⁵⁸ . Dat is een complex concept dat zich moeilijk in harde normen of indicatoren laat vatten. In het onderzoek is evenmin gebleken dat betrokkenen een duidelijke behoefte hebben aan het inrichten van meer of beter meetbare indicatoren.

⁵⁸ Aanwijzing 14, over de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister, vormt een illustratie hiervan. Er zou kunnen worden bijgehouden hoe vaak in een jaar Ministers aanwijzingen geven aan rijksinspecties. Zo'n 'harde' indicator is echter weinigzeggend, omdat een belangrijk deel van de bedoeling van de bepaling juist is om te *voorkomen* dat een Minister een aanwijzing geeft. Daarvoor zou het mogelijk moeten zijn om te tellen hoe vaak een Minister vanwege de Aanwijzingen heeft besloten om *geen* aanwijzing te geven. Dat is echter in de praktijk niet haalbaar.

Hoe zijn de Aanwijzingen geïmplementeerd, en waar is afgezien van toepassing van de Aanwijzingen?

Hoofdstuk 4.2 van dit rapport geeft een gedetailleerd overzicht van de mate waarin de Aanwijzingen zijn geïmplementeerd over de breedte van rijksinspecties. Dat overzicht laat zien dat de formele bepalingen in de Aanwijzingen grotendeels zijn geïmplementeerd bij rijksinspecties. Op een klein aantal punten is dat niet het geval: zo is de scheiding tussen toezicht en overige taken niet in alle inspecties volledig doorgevoerd. Met betrekking tot implementatie valt daarnaast op dat de bepalingen in de Aanwijzingen in wisselende mate zijn doorvertaald naar specifieke afspraken tussen individuele inspecties en departementen.

We stellen ook vast dat, hoewel de bepalingen in de Aanwijzingen formeel grotendeels in de praktijk zijn gebracht, er in de positionering van rijksinspecties in bredere zin sprake is van grote variatie, en dat de onafhankelijkheid van inspecties in de praktijk dus ook niet overal even sterk geborgd is.

2. De praktijkwerking van de Aanwijzingen

Onderzoeksvraag	Antwoord
Hoe functioneren de Aanwijzingen en welke betekenis hebben zij in de praktijk?	<p>In hoofdstuk 5 van dit rapport wordt de praktijkwerking van de Aanwijzingen gedetailleerd beschreven. In algemene zin is over de <i>betekenis</i> van de Aanwijzingen in de praktijk op te merken dat ze verschillende functies vervullen: ze zijn kaderstellend, ze hebben een uniformerende functie, ze fungeren als ruggensteun voor inspecties, ze zijn een toetssteen in concrete casuïstiek en hebben tot slot een waarde als symbool.</p> <p>De precieze betekenis van de Aanwijzingen verschilt van geval tot geval, en is ook niet voor alle inspecties en departementen hetzelfde. Zo staan de Aanwijzingen in veel gevallen op de achtergrond, en zijn regelingen die specifiek op de relatie tussen individuele inspecties en departementen zijn gericht van directer invloed op hun dagelijkse werkrelatie. De bekendheid van de Aanwijzingen is met name in departementen vaak niet groot. In sommige contexten staan de Aanwijzingen echter duidelijker op de voorgrond, en wordt er bijvoorbeeld door inspecteurs een beroep gedaan op bepalingen uit de Aanwijzingen in hun contact met het departement.</p>

<p>Hoe worden de Aanwijzingen gewaardeerd door betrokken kernspelers?</p>	<p>Een duidelijke bevinding van deze evaluatie is dat zowel inspecties als departementen veel waarde hechten aan het bestaan van de Aanwijzingen. Ze worden, met name door inspecties, gezien als een belangrijke bekrachtiging van de onafhankelijke positie van inspecties en als een markeringspunt in de emancipatie van rijksinspecties. Inspecties ervaren de Aanwijzingen als een steun in de rug, zeker 'als het lastig wordt' in de relatie met het departement. Ook rijksinspecties die (structureel) met elkaar samenwerken, waarderen voor de basis die de Aanwijzingen hiervoor leggen. Aan departementale zijde spelen de Aanwijzingen een minder prominente rol, maar de waarde van wat er in de Aanwijzingen is geregeld wordt ook daar breed onderschreven. Zo zijn er geen bepalingen in de Aanwijzingen die worden bestreden of als onwerkbaar worden gezien. Ze worden breed beschouwd als een belangrijke basis die het onafhankelijke werk van rijksinspecties mede mogelijk maakt.</p>
<p>Waar doen er zich knelpunten voor in de werking van de Aanwijzingen?</p>	<p>In de werking van de Aanwijzingen in directe zin doen zich geen majeure knelpunten voor. Ze dragen in belangrijke mate bij aan de doelen die zijn beoogd. Daarmee is echter niet gezegd dat de <i>doelen</i> van de Aanwijzingen ook volledig worden bereikt, omdat daarop ook veel andere factoren van invloed zijn. In de directe werking van de Aanwijzing is het duidelijkste knelpunt dat de algemeen geformuleerde bepalingen in de Aanwijzingen niet overal zijn vertaald in concretere werkafspraken tussen inspectie en departement. Dat kan leiden tot onenigheid tussen inspectie en departement, zeker in gevallen wanneer het gaat om gevoelige materie in concrete onderzoeken. Ook ervaren inspecties dat de Aanwijzingen niet op alle aspecten van onafhankelijkheid voor voldoende borging zorgen.</p>
<p>Welke <i>patronen</i> in gedrag tussen inspecties en departementen zijn herkenbaar? Zijn die te koppelen aan de (werking van de) Aanwijzingen?</p>	<p>In hoofdstuk 5.3 van dit rapport is een aantal veel voorkomende dynamieken beschreven die zich voordoen in de relatie tussen inspecties en departementen. Daaruit blijkt onder meer dat onafhankelijkheid voortdurende inzet vraagt van inspecties, en geen vanzelfsprekendheid is. Ook blijkt dat druk vanuit departementen op inspecties veelal subtiel van aard is, en dat de verantwoordelijkheid voor het bewaken van de hygiëne in die relatie veelal op de schouders van de inspecties ligt.</p> <p>De Aanwijzingen zijn beperkt van invloed op deze dynamieken. Ze structureren het contact tussen inspecties en departementen, maar in de marges van dat contact blijft de nodige ruimte bestaan voor vormen van druk vanuit het departement. Ze vormen dus geen volledige garantie voor onafhankelijke oordeelsvorming door de inspectie. Wel blijkt dat de Aanwijzingen inspecties helpen om zich onafhankelijk op te kunnen stellen; in het gesprek met het departement kunnen zij verwijzen naar en terugvallen op de Aanwijzingen.</p>

<p>Welke andere factoren zijn van invloed op de doelen van de Aanwijzingen?</p>	<p>In hoofdstukken 4 en 5 worden verschillende factoren benoemd die van invloed zijn op de doelstellingen van de Aanwijzingen, in het bijzonder de onafhankelijkheid van rijksinspecties. Dat zijn onder meer de juridische grondslag van (de bevoegdheden van) de inspectie, de budgettaire autonomie van de inspectie en de transparantie in de relatie tussen inspectie en departement. Een factor die een grote rol speelt is de <i>gedragscomponent</i>: onafhankelijkheid komt pas tot stand in houding en gedrag van individuen. De Aanwijzingen helpen om dit gedrag te bevorderen, maar kunnen dit niet volledig garanderen. Voorbeelden van factoren die van invloed zijn op gedrag zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Inspecties en departementen opereren in een voortdurend onderling spanningsveld, waarin regelmatig sprake is van tegengestelde belangen. Dat spanningsveld legt druk op de onafhankelijkheid en creëert een context waarin gedrag kan ontstaan dat druk legt op de onafhankelijkheid van de inspectie. — De professionele rolopvatting van beleidsambtenaren is er veelal op gericht om de positie van de minister te beschermen. — In de verhoudingen tussen beleid en toezicht is sprake van een zekere ongelijkwaardigheid, die ervoor zorgt dat er niet altijd sprake is van zuiverheid in de verhoudingen.
---	---

3. Doeltreffendheid en doelmatigheid van de Aanwijzingen

Onderzoeksvraag	Antwoord
<p>Worden de doelstellingen van de Aanwijzingen met de daarvoor bestaande instrumenten in de praktijk bereikt?</p>	<p>De in de Aanwijzingen opgenomen instrumenten dragen elk op hun manier bij aan de doelstellingen van de Aanwijzingen. In algemene zin kan dan ook worden geconcludeerd dat de Aanwijzingen een belangrijke rol spelen in het waarborgen van onafhankelijk opererende rijksinspecties. Toch is het niet vanzelfsprekend dat rijksinspecties voldoende onafhankelijk te werk kunnen gaan. De Aanwijzingen dekken dus niet alle risico's die zich in de praktijk voor kunnen doen met het oog op onafhankelijkheid. Daaraan liggen drie typen redenen ten grondslag:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Onafhankelijkheid komt pas daadwerkelijk tot stand in houding en gedrag, zoals hierboven is toegelicht. De Aanwijzingen zijn hierop maar beperkt van invloed. — De implementatie en bekendheid van de Aanwijzingen in de praktijk kan worden verbeterd. Ook dit is hierboven beschreven: met name bij departementen is de inhoud van de Aanwijzingen vaak niet goed bekend. En de mate waarin departementen en inspecties uitgewerkte afspraken hebben gemaakt over de onderlinge samenwerking, verschilt. Ook daar is verbetering mogelijk.

	<ul style="list-style-type: none"> — Een aantal onderwerpen die niet door de Aanwijzingen worden gedekt heeft invloed op onafhankelijkheid in de praktijk. Dit zijn bijvoorbeeld de financiering van inspecties, de toepassing van het agentschapsmodel, en transparantie over de relatie tussen inspectie en departement. Op dat laatste punt zou de eigenstandige positie van inspecties kunnen worden versterkt door de inspectie meer ruimte te geven om de informatievoorziening van inspecties richting parlement en publiek vorm te geven.
Wat zijn onbedoelde (neven)effecten van toepassing van de Aanwijzingen?	In deze evaluatie zijn geen duidelijke onbedoelde (neven)effecten van toepassing van de Aanwijzingen aan de orde gekomen. Gesprekspartners hebben geen signalen afgegeven dat het in de praktijk brengen van de bepalingen van de Aanwijzingen tot ongewenste bijeffecten leidt, of structureel andere gevolgen heeft dan met de Aanwijzingen is bedoeld.
Welk effect hebben andere factoren op door de Aanwijzingen beoogde doelen?	Zie hierboven, onder 'welke factoren zijn van invloed op de doelen van de Aanwijzingen?'
Wat zijn effecten van niet-toepassing van de Aanwijzingen?	We zagen hierboven al dat niet-toepassing van de Aanwijzingen niet vaak aan de orde is. Wel is er incidenteel sprake van bijvoorbeeld termijnen voor het opstellen van een beleidsreactie die niet worden gerespecteerd. Dit soort afwijkingen van de bepalingen in de Aanwijzingen zijn echter niet structureel. Over het algemeen is druk op de onafhankelijkheid van inspecties vaker het gevolg van zaken buiten de directe toepassingsfeer van de Aanwijzingen, maar aspecten die zich net daarbuiten bevinden.
Zijn de Aanwijzingen doelmatig in relatie tot het functioneren van de rijksinspecties?	Doelmatigheid heeft twee aspecten. Het eerste is de vraag of een middel bijdraagt aan het bereiken van een doel. Het tweede is of inspanningen opwegen tegen behaalde resultaten. Wat betreft het eerste aspect concluderen we in deze evaluatie dat de Aanwijzingen een belangrijk middel zijn om de onafhankelijkheid van rijksinspecties te markeren en borgen. Wat betreft het tweede aspect concluderen we dat de administratieve lasten en andere (ongewenste) neven-effecten van de Aanwijzingen (zeer) beperkt zijn. In die zin zijn de Aanwijzingen dan ook als doelmatig te karakteriseren.
Zijn bepalingen in de Aanwijzingen proportioneel of disproportioneel?	In deze evaluatie zijn geen duidelijke signalen van disproportionaliteit van bepalingen in de Aanwijzingen naar voren gekomen. De ingezette instrumenten staan in verhouding tot de behaalde resultaten.

4. Conclusies en implicaties van de bevindingen

Onderzoeksvraag	Antwoord
Dragen de Aanwijzingen bij aan de onafhankelijkheid van de rijksinspecties, en daarmee aan hun functioneren?	De Aanwijzingen leveren een belangrijke bijdrage aan de onafhankelijkheid van rijksinspecties. In hoofdstuk 2 van dit rapport beschreven we dat de publieke waarde van rijksinspecties in belangrijke mate samenhangt met hun vermogen om onafhankelijk te opereren in de uitvoering van hun kerntaken. Door bij te dragen aan de borging van onafhankelijkheid, leveren de Aanwijzingen dus ook een belangrijke bijdrage aan het functioneren van inspecties.
Geven de bevindingen van deze evaluatie en de actuele visie op de onafhankelijkheid van de rijksinspecties aanleiding om de Aanwijzingen (op onderdelen) te wijzigen?	<p>In deze evaluatie is een aantal punten benoemd waarop de werking van de Aanwijzingen versterkt kan worden. Daarop kan worden ingespeeld door ofwel het aanpassen van de Aanwijzingen, ofwel door het maken van aanvullende afspraken, in sommige gevallen Rijksbreed – en in andere gevallen bilateraal tussen individuele inspecties en departementen. De aandachtsgebieden waarop versterking mogelijk is, zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> – de financiële autonomie van inspecties – het gebruik van het agentschapsmodel in de governance van inspecties – waarborgen voor onafhankelijkheid in de totstandkoming van het werkprogramma van de inspectie – afspraken tussen departementen en inspecties over samenwerking rond thema's als de beantwoording van Kamervragen, het afhandelen van WOB-verzoeken en het openbaar maken van HUF-toetsen. <p>In het publieke debat is door inspecties aangedrongen op een wettelijke verankering van hun positie. Of en in welke mate die verankering gewenst is, is een zaak van de wetgever, en daarmee onderwerp van politiek debat. Om die vraag te beantwoorden dienen verschillende argumenten en belangen tegen elkaar te worden afgewogen. We bevelen daarom aan om een <i>afwegingskader</i> te ontwikkelen om een oordeel te vellen over de wenselijkheid van wettelijke verankering van de onafhankelijkheid van rijksinspecties. Daarnaast doen we een aantal aanbevelingen in de bredere werkingsfeer van de Aanwijzingen, om bij te dragen aan het beter verwezenlijken van de doelen van de Aanwijzingen.</p>
Zijn meer of andere meetbare en evalueerbare normen wenselijk, die meerjarig systematisch meten en evalueren mogelijk maken?	In deze evaluatie zijn geen duidelijk meetbare normen aan de oppervlakte gekomen die zich lenen voor meerjarig meten en evalueren van de Aanwijzingen. Dit hangt samen met de constatering die we hierboven deden dat de complexiteit van de werkingsfeer van de Aanwijzingen zich zeer beperkt leent voor monitoring op basis van voornamelijk 'harde' indicatoren. Die doen onvoldoende recht aan de meerduidigheid van begrippen als onafhankelijkheid. Mochten de Aanwijzingen worden uitgebreid met bepalingen over financiering van inspecties, dan is dat een gebied waarop mogelijk wel meetbare normen ontwikkeld kunnen worden.

Gezien het grote belang van de *gedrags*component voor onafhankelijkheid in de praktijk achten we het met het oog op leren en verbeteren kansrijker om een proces in gang te zetten voor *onderling leren*. Daarin kan aandacht zijn voor welk gedrag in de praktijk onafhankelijkheid ondersteunt, welke processen en werkwijzen daarbij helpen, hoe werknemers om kunnen gaan met dilemma's rond onafhankelijkheid. Dit zou vorm kunnen krijgen in een kwaliteitscyclus. Ook andere vormen van horizontaal leren en verbeteren tussen inspecties onderling, zoals audits, kunnen hieraan bijdragen. Daarbij is het van belang om ook te zorgen voor externa validatie en borging van dit soort mechanismen.

Bijlage 3: Gehanteerde vragenlijsten

A. Topiclijst interviews departementen

Toepassing van de Aanwijzingen

- Hoe zijn de bepalingen van de Aanwijzingen geïmplementeerd in de relatie tussen uw inspectie en het departement? Zijn ze bijvoorbeeld vertaald in een protocol?

Algemene ervaringen met de aanwijzingen

- Bent u bekend met de inhoud van de verschillende Aanwijzingen? Bestaat er verschil in bekendheid tussen verschillende Aanwijzingen?
- Wat is uw algemene beeld van de (meer)waarde van de Aanwijzingen?
- Ziet u algemene knel- en verbeterpunten in de werking van de Aanwijzingen?

Onafhankelijkheid in oordeelsvorming en inzet van instrumentarium

- Is er volgens u sprake van onafhankelijke oordeelsvorming en inzet van instrumentarium aan de kant van de inspectie? Hoe draagt het ministerie hieraan bij?
- Hoe ziet u de rol van de Aanwijzingen op dit vlak? Dragen zij bij aan onafhankelijke oordeelsvorming van de inspectie? Waar en hoe zou dit beter kunnen?
- Hebt u momenten meegemaakt waarbij het vanuit het ministerie lastig was om de onafhankelijkheid in de oordeelsvorming van uw inspectie te waarborgen? Welke dilemma's speelden daar, en hoe bent u daarmee om gegaan?
- Merkt u wel eens dat er verschillende beelden bestaan bij het departement en inspectie over onafhankelijke oordeelsvorming en inzet van instrumentarium?
- Zijn er naast de Aanwijzingen andere factoren die deze dimensie van onafhankelijkheid beïnvloeden? Hoe verhouden deze zich tot de Aanwijzingen? Ziet u blinde vlekken?

Onafhankelijkheid in positionering / balans met ministeriële verantwoordelijkheid

- Hoe beoordeelt u de balans tussen onafhankelijkheid en ministeriële verantwoordelijkheid? Waar en hoe zou dit beter kunnen?
- Hoe ervaart u de sturingsmogelijkheden in de richting van de inspectie? Doen die recht aan zowel de onafhankelijkheid van de inspectie als de ministeriële verantwoordelijkheid?
- Hoe ervaart u de interactie tussen de inspectie en het departement in reguliere processen zoals het vaststellen van het werkprogramma en de openbaarmaking van rapporten?
- Draagt de formele status en positionering van de inspectie binnen uw departement volgens u bij aan de onafhankelijkheid van de inspectie?
- Zijn er duidelijke afspraken over het mandaat van de Inspectie en de verantwoordelijkheden van zowel de Inspectie als het departement? Indien van toepassing: borgen deze afspraken de onafhankelijkheid voldoende?
- Hoe verloopt de interne afstemming in het departement, en die met de inspectie, over het budget van de inspectie? Zijn er robuuste afspraken over (bv.) financiering van nieuwe taken?
- De Aanwijzingen beogen de relatie tussen toezicht en beleid te versterken. Dragen ze volgens u daaraan bij? En hoe ervaart u de (invulling van) de *reflectieve* functie van de inspectie?

- Zijn er naast de Aanwijzingen andere factoren die deze dimensie van onafhankelijkheid beïnvloeden? Hoe verhouden deze zich tot de Aanwijzingen? Ziet u blinde vlekken?

Onafhankelijkheid in beeldvorming / publieke verantwoording

- Dragen de Aanwijzingen naar uw inschatting bij aan publiek vertrouwen in de onafhankelijkheid van de inspectie en die van de Rijksinspecties in algemene zin?
- Zijn er naast de Aanwijzingen andere factoren die deze dimensie van onafhankelijkheid beïnvloeden? Hoe verhouden deze zich tot de Aanwijzingen? Herkent u daarin blinde vlekken?

B. Topiclijst interviews met inspecties

Algemene ervaringen met de Aanwijzingen

- Bent u bekend met de inhoud van de verschillende Aanwijzingen? Bestaat er verschil in bekendheid tussen verschillende Aanwijzingen?
- Wat is uw algemene beeld van de (meer)waarde van de Aanwijzingen?
- Welke Aanwijzing(en) ziet u als het meest betekenisvol voor de positie van uw inspectie?
- Ziet u algemene knel- en verbeterpunten in de werking van de Aanwijzingen?

Toepassing van de Aanwijzingen

- Hoe zijn de bepalingen van de Aanwijzingen geïmplementeerd in de relatie tussen uw inspectie en het departement? Zijn ze bijvoorbeeld vertaald in een protocol?
- Zijn er punten waarop de vormgeving van de relatie tussen departement en inspectie in de praktijk niet in lijn is met de bepalingen of bedoeling van de Aanwijzingen?

Onafhankelijkheid in oordeelsvorming en inzet van instrumentarium

- Hoe beoordeelt u de onafhankelijkheid van uw inspectie waar het gaat om oordeelsvorming en inzet van instrumentarium?
- Hoe ziet u de rol van de Aanwijzingen op dit vlak? Dragen zij bij aan onafhankelijke oordeelsvorming van uw inspectie? Waar en hoe zou dit beter kunnen?
- Wat zijn volgens u de wederzijdse (impliciete) gedragsregels rondom onafhankelijkheid in oordeelsvorming en inzet van instrumentarium tussen uw inspectie en departement?
- Merkt u dat er verschillende beelden bestaan bij het departement en de Inspectie over deze dimensie van onafhankelijkheid?
- Hebt u momenten meegemaakt waarbij de onafhankelijkheid in de oordeelsvorming van uw inspectie onder druk stond of dreigde te komen? Boden de Aanwijzingen in die gevallen volgens u (voldoende) ruggensteun voor de onafhankelijkheid van uw inspectie?
- Zijn er naast de Aanwijzingen andere factoren die deze dimensie van onafhankelijkheid beïnvloeden? Hoe verhouden deze zich tot de Aanwijzingen? Ziet u blinde vlekken?

Onafhankelijkheid in positionering / balans met ministeriële verantwoordelijkheid

- Hoe beoordeelt u de balans tussen de onafhankelijkheid van uw inspectie enerzijds, en de ministeriële verantwoordelijkheid anderzijds? Waar en hoe zou dit beter kunnen?
- Zijn er duidelijke afspraken over het mandaat van de Inspectie en de verantwoordelijkheden van zowel de Inspectie als het departement? Indien van toepassing: borgen deze afspraken de onafhankelijkheid afdoende?
- Biedt de huidige formele positionering van de Inspectie wat u betreft voldoende borging voor haar onafhankelijkheid?
- In hoeverre is er in uw ervaring sprake van onafhankelijkheid van de Inspectie om haar begroting vorm te geven en het beschikbare budget te besteden? Zijn er robuuste afspraken met het departement over (bv.) de financiering van nieuwe taken?
- Hoe ervaart u de interactie tussen de inspectie en het departement in reguliere processen zoals het vaststellen van het werkprogramma en de openbaarmaking van rapporten?
- Zijn er naast de Aanwijzingen andere factoren die deze dimensie van onafhankelijkheid beïnvloeden? Hoe verhouden deze zich tot de Aanwijzingen? Ziet u blinde vlekken?

Onafhankelijkheid in beeldvorming / publieke verantwoording

- Dragen de Aanwijzingen naar uw inschatting bij aan publiek vertrouwen in de onafhankelijkheid van uw inspectie en die van de Rijksinspecties in algemene zin?
- Zijn er naast de Aanwijzingen andere factoren die van invloed zijn op deze beeldvorming? Hoe verhouden deze factoren zich tot de Aanwijzingen? Ziet u blinde vlekken?

C. Vragenlijst uitgezet onder rijksinspecties

Begin 2020 heeft het Bureau Inspectieraad een vragenlijst uitgezet onder de rijksinspecties (en enkele aanvullende toezichthouders) om de formele onafhankelijkheid van de toezichthouders in kaart te brengen. In overleg met Bureau Inspectieraad, BZK en de klankbordgroep is besloten om aan te sluiten bij de vragenlijst over de onafhankelijkheid van inspecties. AEF heeft de antwoorden van alle rijksinspecties ontvangen en deze zelf geanalyseerd. Daarnaast zijn enkele aanvullende vragen gesteld, die ook door alle inspecties zijn beantwoord. Hieronder is de vragenlijst bijgevoegd, inclusief de aanvullende vragen.

Vragenlijst Bureau Inspectieraad

Hoofdcategorie 1: Institutionele vormgeving

- Instelling van toezicht: is er een instellingswet voor de toezichthouder? Zo niet, is er dan een andere grondslag voor het bestaan van de toezichthouder? Welke?
- Doelstelling van toezicht: is er in de instellingswet (of andere grondslag) een expliciete opgave voor de toezichthouder opgenomen? Hoe luidt die?
- Bestuur van de toezichthouder: is er wettelijk vastgelegd hoe het bestuur van de toezichthouder is samengesteld en hoe de benoemingen tot stand komen?
- Wie benoemt de hoogste leidinggevende?
- Bevoegdheden van toezicht: zijn de bevoegdheden van de toezichthouder wettelijk geattribueerd? Waar is dat in vastgelegd? Verschilt dat per wettelijk regime waarop toezicht wordt uitgeoefend?
- Is formeel geborgd dat de toezichthouder zelfstandig kan beoordelen, interveniëren en publiceren? Hoe? Verschilt dat per wettelijke regime?
- Zijn de verantwoordelijkheden van de minister ingeperkt in een formeel document? Op welke wijze?
- Welke mogelijkheden heeft de toezichthouder om ten opzichte van de toezichtobjecten te interveniëren?
- Is de toezichthouder volledig gemandateerd of geattribueerd om sancties toe te passen?
- Is er een protocol voor de interne en externe openbaarmaking/verspreiding van rapporten van de toezichthouder? Is daarin voorzien in een rol voor de minister of diens ambtenaren?

Hoofdcategorie 2: Wisselwerking tussen beleid en toezicht

- Hebben beleidsambtenaren (bv. directeuren-generaal) een formeel vastgelegde rol in de aansturing van de toezichthouder?
- Is ergens formeel vastgelegd dat beleidsambtenaren of bewindspersonen bij nieuwe beleidsvoorstellen aan de toezichthouder vragen om een oordeel over de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van voorgenomen beleid?
- Worden er afspraken gemaakt tussen 'beleid' en toezicht over de wijze waarop de toezichthouder voorgenomen nieuw beleid handhaaft?

- In hoeverre speelt de toezichthouder een rol bij beleidsevaluaties?

Hoofdcategorie 3: Inhoudelijke sturing

- Ervan uitgaande dat de minister het jaarplan van de toezichthouder goedkeurt: zijn er formele regels, afspraken of procedures die bepalen op welk moment in het jaar de toezichthouder het jaarplan aan de minister aanbiedt en op welke moment de minister die goedkeuring gegeven moet hebben?
- Is ergens vastgelegd op welke gronden een minister goedkeuring kan onthouden aan een jaarplan?
- Zijn er formele regels omtrent het betrekken van stakeholders bij het opstellen van het jaarplan?
- Zijn er formele regels, afspraken of procedures voor het moment waarop de toezichthouder het jaarverslag aanbiedt aan de minister?
- Zijn er regels omtrent de afhandeling van het jaarverslag, bv. het moment waarop of de termijn waarbinnen de minister het verslag aanbiedt aan het parlement?

Hoofdcategorie 4: Financiële sturing

- Heeft de toezichthouder een eigen begroting separaat van het ministerie? Een eigen begrotingsartikel?
- Of zijn de middelen voor de toezichthouder verspreid over meerdere artikelen in de begroting van het departement?
- Zijn die middelen herkenbaar als exclusief bestemd voor het toezicht van de toezichthouder?
- Is er een formeel vastgelegd moment waarop de toezichthouder de begroting ter goedkeuring voorlegt aan de minister?
- Is er een formeel vastgelegd moment waarop de minister zijn goedkeuring moet hebben gegeven aan de begroting van de toezichthouder?
- Op welke gronden kan een minister goedkeuring aan de begroting onthouden? Is dit formeel vastgelegd?
- Wat gebeurt er als de minister zijn goedkeuring niet geeft?
- Zijn er wettelijke regels met betrekking tot het deels financieren van de begroting door heffingen op instellingen onder toezicht?
- Wordt de toezichthouder op een andere manier door private middelen gefinancierd?
- Hoe is de cyclus van begroten en verantwoorden volgens de interne regels/procedures concreet vormgegeven (voor zover nog niet beschreven in de antwoorden op de vorige vragen)?
- Welke ruimte heeft de toezichthouder om binnen een toegekend budget eigen keuzes te maken?
- Moet de toezichthouder voor elke wijziging op het vastgestelde jaarplan terug naar het departement om te onderhandelen over de financiële gevolgen? Zo niet, binnen welke marges kan de toezichthouder zelfstandig besluiten bepaalde financiële middelen anders in te zetten?

Hoofdcategorie 5: Bedrijfsvoering

- Heeft de toezichthouder zelfstandige bevoegdheid om bedrijfsvoering, inclusief juridische zaken, communicatie, ICT en huisvesting te organiseren? Op welke onderdelen wel en welke niet?

Aanvullende vragen AEF

1. Hoe is in uw inspectie (indien van toepassing) een organisatorische of functionele scheiding tussen toezichtstaken en overige (uitvoerende) taken (bv: vergunningverlening) vormgegeven?

2. Zijn er (aanvullend op de Aanwijzingen) specifiek voor uw inspectie waarborgen om onafhankelijke oordeelsvorming door de inspectie te garanderen? Denk daarbij aan een departementale regeling of een protocol.
3. Indien van toepassing: is er een taakverdeling vastgelegd tussen de minister die aan het hoofd staat van het ministerie waarvan de toezichthouder onderdeel is, en overige beleidsinhoudelijk verantwoordelijke ministers? Zo ja, welke afspraken zijn op dit vlak gemaakt?
4. Zijn er afspraken gemaakt over wanneer / in welke gevallen het ministerie verantwoordelijk is voor het opstellen van beleidsregels en wanneer de inspectie hiervoor aan zet is? Zo ja, waar zijn die afspraken in vastgelegd?
5. Welke afspraken zijn gemaakt tussen het ministerie en de inspectie over de mogelijkheden om als inspectie zelfstandig op te treden richting de Tweede Kamer, bijvoorbeeld bij hoorzittingen of in rapportages?

Bijlage 4: Respondenten

Vertegenwoordigers rijksinspecties

Inspecteuren-generaal

Marc Kuipers	Inspectie SZW
Marina Eckenhausen	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
Angeline van Dijk (<i>directeur-hoofdinspecteur</i>)	Agentschap Telecom
Barbara Siregar (<i>directeur-hoofdinspecteur</i>)	Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed
Maarten Ruys	Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit
Alida Oppers	Inspectie van het Onderwijs
Henk Korvinus	Inspectie Justitie en Veiligheid
Wim Bargerbos	Inspectie Veiligheid Defensie
Theodor Kockelkoren	Staatstoezicht op de Mijnen
Jan van den Bos	Inspectie Leefomgeving en Transport

Stafinspecteurs

Robert Spencer	Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit
Judith de Boer	Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit
Walther Verhoeven	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
Tijmen Oegema	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
Pim Leltz	Inspectie Veiligheid Defensie
Gonnie Jongasma	Inspectie SZW
Debby van der Pluijm	Staatstoezicht op de Mijnen
Jennifer Meijerink	Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed
Marit de Jong	Inspectie Leefomgeving en Transport
Berna Schaafsma	Inspectie Justitie en Veiligheid
Senna El-Messaoudi	Inspectie Justitie en Veiligheid
Marchien Angeli	Agentschap Telecom
Jasper Nagtegaal	Agentschap Telecom

Uitvoerend inspecteurs

13 inspecteurs van negen rijksinspecties hebben deelgenomen aan groeps gesprekken in het kader van deze evaluatie. Alleen het AT was niet vertegenwoordigd bij deze gesprekken. Gezien het karakter van deze gesprekken, en de gevoeligheid van het thema onafhankelijkheid zijn de namen van deze gesprekspartners hier niet opgenomen.

Vertegenwoordigers departementen

Marjan Hammersma	OCW, secretaris-generaal
Fons Dingelstad	OCW, directeur kennis
Corinne Arnold	OCW, senior adviseur directie kennis
Evelyn Geurtsen	LNV, plv. directeur Europees, Internationaal en Agro-economisch beleid
Irinka Schols	LNV, coördinator eigenaarsadvisering
Charles Wijnker	VWS, plv. directeur-generaal Volksgezondheid
Fred Krapels	VWS, directeur Patiënt en Zorgordening
Anno Pomp	VWS, programmamanager langdurige zorg
Sharon Boon	VWS, beleidsadviseur concernsturing
Janneke Faber	SZW, plv. hoofd directie Gezond & Veilig Werken
Carsten Herstel	SZW, directeur-generaal Sociale Zaken en Integratie
Nienke Reijrink	SZW, beleidsmedewerker financieel-economische zaken
Thijs Kirchner	BZK, coördinerend beleidsmedewerker directie Woningmarkt
Peter Hondebrink	IenW, Afdelingshoofd Vervoer en Spoor, directie openbaar vervoer en spoor
Tina de Vries	IenW, senior adviseur spoorveiligheid en regelgeving
Marc Gazenbeek	Defensie, plaatsvervangend secretaris-generaal
Onno Eichelsheim	Defensie, plaatsvervangend Commandant der Strijdkrachten
Geoffrey Rellum	Defensie, adviseur Secretaris-Generaal
Ron Huibrechtse	Defensie, plaatsvervangend directeur personeelszaken en bedrijfsvoering
Thijs van den Berg	Defensie, senior beleidsmedewerker
Léon Poffé	JenV, programmamanager
Jan Willem Schaper	JenV, directeur Politieel beleid en taakuitvoering, plv. directeur-generaal Politie en Veiligheidsregio's
Marloes Blonk	JenV, programmamanager Bestuurlijke Informatie, Toezichtstelsel en Effectiviteit

Jordi l'Homme	JenV, rijkstraine
Eric Bezem	JenV, directeur Sanctietoepassing en Jeugd, plv. dg Straffen en Beschermen
Ronald Baarends	JenV, directeur Regie Migratieketen
Wiemla Jankie	JenV, senior adviseur eigenaarsadvisering
Heleen Uijt de Haag	EZK, plv. directeur Digitale Economie
Ramon Rentmeester	EZK, beleidsmedewerker telecommunicatie
Ruud Cino	EZK, programmamanager Structuurvisie Ondergrond
Frank Wilschut	EZK, clusterleider Gaswinning
Jan Rosch	EZK, manager Vergunningverlening Mijnbouw
Almar de Jager	EZK, financieel adviseur
Joram de Wit	EZK, clustercoördinator Sturing (FEZ)

Bureau Inspectieraad

Pieter Welp	strategisch adviseur Bureau Inspectieraad
Jan van Dommelen	strategisch adviseur Bureau Inspectieraad

Overig

Peter van de Knaap	VIDE, voorzitter
Jeroen Dijsselbloem	Onderzoeksraad voor de Veiligheid, raadslid
Marjolein van Asselt	Onderzoeksraad voor de Veiligheid, raadslid

Bijlage 5: Begeleidingscommissie en klankbordgroep

Samenstelling begeleidingscommissie

- Prof. dr. Sandra Groeneveld, hoogleraar Publiek Management, Universiteit Leiden
- Dr. Alex Straathof, lector Management van Cultuurverandering, Hogeschool van Amsterdam
- Prof. dr. Jerfi Uzman, hoogleraar staatsrecht, Universiteit Utrecht

Deelnemers klankbordgroep

Departementen

Jenny de Boer	Ministerie van JenV
Gert-Jan Koevoets	Ministerie van LNV
Renske Savenije	Ministerie van VWS
Jolanda van der Kamp	Ministerie van VWS
Anna Willems	Ministerie van VWS
Wim Kooij	Ministerie van IenW
Almar de Jager	Ministerie van EZK
Sander de Bruin	Ministerie van LNV
Corinne Arnold	Ministerie van OCW
Poonam Brar	Ministerie van SZW
Thijs Kirchner	Ministerie van BZK
Geoffrey Rellum	Ministerie van Defensie

Inspecties

Astrid Bottenberg	Inspectie SZW
Astrid Tates	Inspectie SZW
Walther Verhoeven	IGJ
Veerle Pachen	IGJ/Toezicht Sociaal Domein
Jos Verkroost	Inspectie van het Onderwijs

Gerard de Vries	Inspectie van het Onderwijs
Viktor Heitkamp	ILT
Mayke van Beek	IJenV
Marchien Angeli	Agentschap Telecom
Dominik Bielejewski	Agentschap Telecom
Matthias Noorlander	NVWA
Thelma Dorsman	NVWA
Niels Heijstek	NVWA
Debby van der Pluijm	SodM
Michiel Valkenburcht	Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed
Pim Leltz	Inspectie Veiligheid Defensie

Bureau Inspectieraad

Jan van Dommelen
Jane van 't Hoff



**Andersson
Elffers
Felix**