

Vergaderjaar 2020–2021

31 490

Vernieuwing van de rijksdienst

Nr. 297

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 februari 2021

Op 11 december 2020 heb ik de evaluatie van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties aan uw Kamer aangeboden (Kamerstuk 31 490, nr. 292). Die evaluatie maakt deel uit van de nog lopende brede evaluatie naar de kaders voor organisaties op afstand. Die brede evaluatie biedt mij een helicopterview over het gehele stelsel. Dat levert aangrijpingspunten om waar nodig verbeteringen aan te brengen in het totale stelsel, niet slechts in één van de kaders, voor één type organisatie; en die verbeteringen in goede samenhang door te voeren.

In het AO Rijksdienst van 18 november 2020 (Kamerstuk 31 490, nr. 290) heb ik toegezegd uw Kamer te informeren over de aanbevelingen van de Inspectieraad¹. Deze brief strekt daartoe.

1. Pleidooi voor een Wet op de rijksinspecties

De Inspectieraad geeft aan dat het samenspel tussen toezicht en beleid overwegend goed functioneert al is soms de aard van de onderlinge verhoudingen niet helder. De Inspectieraad meent dat een wettelijke borging van de onafhankelijke positie van de rijksinspecties dat zou kunnen verbeteren.

In de evaluatie van de Aanwijzingen is ook ingegaan op het idee van een Wet op de rijksinspecties. Na argumenten voor en tegen volgt de conclusie dat het een politieke afweging vergt.

¹ De aanbevelingen van de Inspectieraad zijn vervat in twee brieven. De eerste heb ik u als bijlage bij Kamerstuk 31 490 nr. 282 toegezonden. Een aanvullende brief ontving ik op 10 december jl. U treft beide brieven als bijlage bij deze brief aan. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

In die afweging zouden mijns inziens ook de meer algemene overwegingen van de Raad van State over het wel of niet wettelijk waarborgen van onafhankelijkheid een plek moeten krijgen². Het afwegingskader zou naar mijn mening opgebouwd moeten worden vanuit de helicopterview over het totale stelsel van organisaties op afstand. Het spanningsveld waarin de inspecties opereren is immers niet uniek; andere organisaties, die taken uitvoeren op afstand van een Minister, werken in een vergelijkbare context. De brede evaluatie onderzoekt juist hoe de relatie tussen Minister en de verschillende organisaties op afstand nu is vormgegeven, welke lessen daaruit geleerd kunnen worden en welke wensen en verwachtingen er zijn voor de toekomst. Met deze bouwstenen kan een nieuw kabinet de politieke afwegingen maken die nodig zijn om de toekomstige vormgeving van het stelsel van kaders voor organisaties op afstand te bepalen.

2. Aanbevelingen rond financiering

De Inspectieraad stelt voor de hoogste leidinggevende binnen een inspectie aan te wijzen als budgetverantwoordelijke voor de inspectiebegroting en het jaarlijks budget uit te keren als «lumpsum».

In de evaluatie van de Aanwijzingen wordt over de financiering geconcludeerd dat sommige inspecties te maken hebben met stevige beperkingen in de bestedingsvrijheid binnen hun budget. Daarnaast wordt aangegeven dat breder onder inspecties speelt dat zij het proces rondom budgetstelling als weinig transparant ervaren en dat zij aangeven dat actoren zoals de Tweede Kamer weinig zicht hebben op de gemaakte afwegingen.

Ik deel de mening van de Inspectieraad dat dit een belangrijk vraagstuk is. Het is voor mij dan ook aanleiding om samen met het Ministerie van Financiën verkennende gesprekken te gaan voeren met inspecties en vakministeries over de vraag welke onderlinge spelregels zij hanteren rond financieringsvraagstukken, welke dynamiek dat oproept en hoe daar eventueel verbetering in is aan te brengen. Eventuele besluitvorming moet naar mijn mening echter plaatsvinden in het licht van de uitkomsten van de brede evaluatie (eind 2021).

3. Ideeën over een nieuw governancemodel

De Inspectieraad signaleert dat voor een deel van de inspecties geldt dat de governancerelatie wordt omschreven in de termen van opdrachtgever en opdrachtnemer, soms op basis van de Regeling agentschappen, soms op basis van departement-specifieke afspraken. Deze terminologie geeft volgens de Inspectieraad aanleiding tot misverstanden en wekt de indruk dat de inspectie afhankelijk is van opdrachten van de hoogste beleidsambtenaar.

De Inspectieraad stelt dat bovendien nog vaak wordt gestuurd aan de hand van prestatie-indicatoren, output en efficiency. Dat geeft volgens de Inspectieraad een verkeerd beeld omtrent de meerwaarde van het toezicht, zorgt voor verkeerde prikkels en beperkt de mogelijkheden rekening te houden met bijzondere omstandigheden (maatwerk). De Inspectieraad roept daarom op tot een nieuw te ontwerpen, algemeen geldend governancemodel met aandacht voor thema's als (de dialoog

² De Raad wijst op argumenten als de mate waarin specifieke deskundigheid aanwezig is bij het ministerie en de garanties voor onafhankelijke oordelen binnen de departementale en ambtelijke context. Daarbij geeft de Raad aan dat waar de ministeriële verantwoordelijkheid niet wordt ingeperkt de spelregels en rolopvattingen aangescherpt en verhelderd moeten worden. Kamerstuk 35 300, nr. 78, bijlage p 47.

over) planvorming en verantwoording, en de relatie tussen nieuwe taken en bijbehorende financiële middelen.

In de evaluatie van de Aanwijzingen wordt vastgesteld dat het agentschapsmodel voor drie inspecties geldt. Dit model leidt niet per se tot een hiërarchische relatie. Wel wordt geconstateerd dat het model een context schept waarin zich in de praktijk een dynamiek kan voordoen die niet past bij de gewenste onafhankelijkheid van het toezicht. Zeker wanneer toezichthouders ook (veel) niet-toezichttaken verrichten in opdracht van het ministerie.

Ik constateer dat een governance-model waarin de rollen zijn omschreven in termen als opdrachtgever en opdrachtnemer het risico in zich draagt dat er een bepaalde hiërarchie wordt gevoeld, die kan leiden tot sturing en gedrag, welke niet passen bij de beoogde eigenstandige rol en positie van rijksinspecties. De uitkomsten van de brede evaluatie zullen aan het licht moeten brengen of dit breder speelt. In de tussentijd ga ik graag in gesprek met de Inspectieraad over hun ideeën voor een nieuw governance-model. Daarbij betrek ik ook de vakministeries.

Naast de drie bovengenoemde onderwerpen geldt in algemene zin dat er meer aandacht nodig is voor het samenspel tussen politiek, beleid en uitvoering, inclusief het toezicht. In dat verband merk ik op dat het kabinet werkt aan een reactie op het rapport Werk aan Uitvoering van ABDTOP-Consult³. In dat rapport worden rijksbrede en ook overheidsbrede vraagstukken aan de orde gesteld. Naast het hiervoor genoemde governance-model, betreft dat dienstverlening en maatwerk, samenwerking tussen en binnen overheidsorganisaties en ook het samenspel tussen politiek, beleid en uitvoering. Het traject omvat de volle breedte van de overheid: van beleid tot uitvoering, zowel op het niveau van gemeenten, provincies als het Rijk en met nadrukkelijk oog voor de rol van de politiek. Uw Kamer wordt hierover nog nader geïnformeerd.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops

³ Kamerstuk 31 490, nrs. 271 (Fase I) en 284 (Fase II)