



UNIVERSITY OF TWENTE.

**De invloed van (on)afhankelijk toezicht op de kwaliteit
van toezicht door rijksinspecties**

Masterscriptie

Maartje Stahlie

Datum: 30/09/2022

Bestuurskunde MSc. (Public Administration)

Specialisatie: Lokaal en Regionaal Bestuur

Eerste beoordelaar: Prof. dr. R. Torenvlied

Tweede beoordelaar: Dr. V. Junjan

m.stahlie@student.utwente.nl

Studentnummer: 2622947

Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie ter afronding van de master Public Administration aan de Universiteit van Twente. Het onderwerp van deze masterscriptie is onafhankelijkheid van toezicht door rijksinspecties en de invloed hiervan op de kwaliteit van toezicht. Ik heb mij verder mogen verdiepen in de rol en positie van rijksinspecties binnen het openbaar bestuur in Nederland en het spanningsveld van tegenstrijdige belangen waarin zij hun kerntaken uitvoeren. Door mijn werk gedurende de Covid-19 pandemie bij de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd heb ik de toegevoegde waarde van het werk van toezichthouders van dichtbij mogen zien en ervaren. Het kunnen signaleren van de uitwerking van maatregelen, beleid en wet- en regelgeving in de praktijk, en wanneer nodig bij het ministerie of ondertoezichtstaanden aandringen tot verbetering, is een onmisbare schakel in de beleidscyclus. Een rijksinspectie kan met haar bevoegdheden als tegenmacht functioneren ten opzichte van de sector en het ministerie om zo publieke belangen waarborgen. Een onmisbare tegenmacht binnen de rechtsstaat die hun kerntaken onafhankelijk moet kunnen uitvoeren. Een citaat van Herman Tjeenk Willink (voormalig vicepresident van de Raad van State):

“Waar institutioneel tegenwicht ontbreekt, tegenspraak niet wordt gehoord en verantwoordelijkheden door elkaar overlopen komt vroeg of laat de stabiliteit van de democratische rechtsstaat in gevaar.”

Een democratische rechtsstaat moet onderhouden worden. Het is daarom noodzakelijk om de positie van instituties, zoals rijksinspecties, die tegenwicht kunnen bieden binnen onze rechtsstaat onder de loep te blijven nemen. Dit heb ik het afgelopen halfjaar gedaan. Graag wil ik mijn begeleiders Prof. dr. René Torenvlied en Dr. Veronica Junjan bedanken voor hun goede begeleiding, kritische blik en ondersteuning.

Maartje Stahlie

Augustus 2022, Zwolle

Samenvatting

De huidige positionering van rijksinspecties binnen het openbaar bestuur en recente casussen leiden tot vragen over in hoeverre rijksinspecties hun kerntaken onafhankelijk kunnen uitvoeren. Door een context van tegenstrijdige belangen en de huidige waarborgen van onafhankelijkheid, via bijvoorbeeld de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties, zijn rijksinspecties kwetsbaar voor inkapseling door de ondertoezichtstaande partij, de beleidsmakers of andere belanghebbenden. Op macro- en meso level kan er sprake zijn van tegengestelde belangen van bijvoorbeeld burgers, ondertoezichtstaanden, beleidsmakers of de politiek. Zo kan er druk ontstaan vanuit de politiek, het ministerie of de sector, wat kan leiden tot beïnvloeding van de kerntaken van rijksinspecties.

Het doel van deze masterscriptie is om de invloed van mechanismen van (on)afhankelijk toezicht op de kwaliteit van toezicht door rijksinspecties te onderzoeken. De geselecteerde casussen die worden geanalyseerd zijn het onderzoek naar het Cornelius Haga Lyceum door de Onderwijsinspectie, de toetsing van de Stint door de RDW en de gaswinning in Groningen, waar het Staatstoezicht op de Mijnen de aangewezen toezichthouder is. Vervolgens wordt onderzocht welke interventies in welke specifieke contexten kunnen ingrijpen op deze mechanismen, om kwaliteit van toezicht door rijksinspecties te verbeteren, door het versterken van de onafhankelijkheid van rijksinspecties. Door middel van onderzoek naar mechanismen bij casuïstiek die leiden tot meer of minder onafhankelijk toezicht in specifieke contexten, kunnen er lessen worden getrokken uit de praktijk. Bovendien biedt literatuuronderzoek en de positionering van andere toezichthouders ook inzichten over hoe de onafhankelijkheid van rijksinspecties in samenhang met kwaliteit van toezicht versterkt kan worden. Vanuit de literatuur blijkt dat de volgende factoren feitelijke onafhankelijkheid van een rijksinspectie vergroten: formele onafhankelijkheid, expertise, reputatie, autoriteit, maatschappelijke legitimiteit, bekostigingsstructuur, leiderschap, management en cultuur.

Een mechanisme die vanuit de beschreven casussen naar voren komt is bijvoorbeeld inkapseling, waardoor een onderzoek van een inspectie wordt aangepast of achtergehouden wordt door een ministerie. Een rijksinspectie kan onder druk toegeven aan een wens vanuit de politiek, sector of een ministerie, door een context van tegenstrijdige belangen. Een context waarin meerdere mechanismen kunnen plaatsvinden die de onafhankelijkheid van rijksinspecties verminderen, is bij grote verwevenheid tussen Staat, ministerie en sector, waardoor een gesloten netwerk kan ontstaan en de kwaliteit van besluitvorming achteruit gaat. Er kan rolvermenging ontstaan wanneer een ministerie toezichthoudende taken naar zich toe trekt en ingrijpt op de kerntaken van een rijksinspectie. Vanuit het oogpunt van kwaliteit van toezicht is dit onwenselijk wanneer een ministerie tegelijk beleid en wet- en regelgeving maakt en zich tegelijk inmengt in het toezicht. Tegelijk is toezicht onderdeel van de beleidscyclus en gebaat bij een goede werrelatie tussen een ministerie en een rijksinspectie. Uitgangspunt voor de formulering van interventies is de gedachte die Sparrow, een richtinggevend denker in het toezichtveld, centraal stelt.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	3
1. Inleiding.....	5
1.1. Probleemschets	6
1.2. Probleem- en vraagstelling	7
1.3. Definities en variabelen	9
1.4. Relevantie	10
1.5. Leeswijzer	13
2. Theoretisch kader	14
2.1. Principaal agent model	14
2.2. Confrontatie met verschillende belangen	15
2.3. Toezicht als onderdeel van de beleidscyclus	18
3. Methodologisch kader	22
3.1. Realistische evaluatie	22
3.2. Casuïstiek	26
4. Feitelijke en formele onafhankelijkheid	28
4.1. Feitelijke onafhankelijkheid	28
4.2. Variatie formele onafhankelijkheid rijksinspecties	34
5. Analyse van drie casussen	39
5.1. Cornelius Haga Lyceum	39
5.2. Stint	41
5.3. Gaswinning in Groningen.....	43
6. Interventies	48
6.1. Interventies op micro level	48
6.2. Interventies op meso level	50
7. Conclusie	53
8. Discussie.....	55
9. Bijlagen	57
9.1. Gasgebouw Groningen	57
9.2. Lijst met afkortingen	58
10. Literatuurlijst	59
11. Eindnoten casuïstiek.....	61

1. Inleiding

Rijksinspecties hebben een belangrijke taak als het gaat om het bevorderen van kwaliteit en veiligheid op verschillende (semi-) publieke werkerreinen en sectoren. Denk bijvoorbeeld aan het bevorderen van veilig transport en voedsel, kwalitatief goed en toegankelijk onderwijs en goede arbeidsomstandigheden. Inmiddels valt onder bijna elk ministerie een rijksinspectie. De Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), die onder het ministerie van VWS valt, houdt bijvoorbeeld toezicht op de zorg en jeugdhulp in Nederland. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) houdt toezicht op de kwaliteit en veiligheid van ons voedsel namens het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Een rijksinspectie heeft verregaande bevoegdheden als het gaat om het borgen van de kwaliteit en veiligheid in verschillende sectoren, die vragen om een bepaalde afstand van beleidsmakers, politiek en ondertoezichtstaanden. De taak van rijksinspecties wordt ook wel omschreven als het controleren en doen naleven van wet- en regelgeving door middel van onderzoek en handhaving. Een cruciale taak in een rechtsstaat, om zo te waarborgen dat beleid en wetgeving ook wordt uitgevoerd en nageleefd en toezicht is daarmee onmisbaar in de beleidscyclus (Van Erp & Winter, 2020). Onafhankelijk toezicht en handhaving is daarmee een van de pijlers in een rechtsstaat.

Het werk van rijksinspecties bestaat onder meer uit (proactief) toezicht houden op sectoren en (reactief) onderzoek doen naar aanleiding van een incident of misstand, om eventuele (herhaling van) te voorkomen, en toezicht op risico's om gevaarlijke situaties voor te zijn. Bij een incident kan onbedoeld of onvoorzien een gebeurtenis leiden tot schade en bij een misstand is het maatschappelijk belang in het geding, kan er sprake zijn van overtreding van de wet en dreigt er gevaar voor de veiligheid van personen en/of het goed functioneren van een openbare dienst loopt gevaar (Artikel 125 Wiv 2017).

Een rijksinspectie kan onderzoek doen en heeft wettelijke bevoegdheden om te handhaven op geldende wet- en regelgeving, zodat er kan worden ingegrepen wanneer dat nodig is. Daarnaast heeft een inspectie een belangrijke reflectieve rol en kan signaleren wanneer beleid, wet- en regelgeving het beoogde maatschappelijk doel missen (WRR, 2013). Rijksinspecties zijn als toezichthouders namens de overheid in belangrijke mate oren en ogen van de maatschappij, beleidsmakers en parlement als het gaat om het zien van trends, ontwikkelingen en eventuele misstanden binnen verschillende sectoren. Door onafhankelijk en deskundig toezicht op producten, processen en diensten, dragen rijksinspecties bij aan veiligheid en het versterken van maatschappelijk vertrouwen in publieke producten en diensten.

Het landschap van overheidstoezicht in Nederland is complex. Er zijn veel meer toezichthouders dan alleen de rijksinspecties, zoals de markttoezichthouders, omgevingsdiensten of gemeentelijk toezicht op de Jeugdwet. Rijksinspecties houden toezicht namens de overheid waarbij zij zich richten

op maatschappelijke sectoren die publieke belangen dienen. Een aantal rijksinspecties zijn verantwoordelijk voor toezicht op de overheid zelf, wat interbestuurlijk toezicht wordt genoemd. Het onderzoek richt zich specifiek op de rijksinspecties. Dit laat onverlet dat ook voor toezichthouders op bijvoorbeeld provinciaal of gemeentelijk niveau continu aandacht behoeven als het gaat om het onafhankelijk uitvoeren van toezichttaken.

Dit voorliggende onderzoek richt zich op mechanismen die invloed hebben op de (on)afhankelijkheid van rijksinspecties in specifieke contexten en het effect hiervan op de kwaliteit van toezicht. Daarnaast wordt onderzocht welke interventies op de onderzochte mechanismen en contexten kunnen ingrijpen op deze mechanismen die invloed hebben op de (on)afhankelijkheid van rijksinspecties en de onafhankelijkheid van rijksinspecties versterken.

1.1. Probleemschets

Als het gaat om toezicht wordt er in het publieke debat na incidenten regelmatig gevraagd naar meer of strenger toezicht. Zo is er vlak na een politiek-bestuurlijk incident de roep om meer en strenger toezicht, maar na enige tijd klinkt vaak de vraag of dit ‘verstikkende toezicht’ wel nodig is. Dit wordt ook wel de ‘toezichtsparadox’ genoemd: minder toezicht als het goed gaat en meer als er iets misloopt (WRR, 2013). De discussie over onafhankelijkheid neemt toe na misstanden. Dit leidt vervolgens tot hernieuwde aandacht voor de kernwaarden van goed toezicht; onpartijdigheid, onafhankelijkheid en publieke verantwoording van goed toezicht. Hieronder worden kort twee recente casussen toegelicht die de discussie omtrent onafhankelijkheid van toezicht door rijksinspecties aanwakkerden.

1.1.1. *Inspectie Justitie en Veiligheid*

In september 2020 trok de Inspectie Justitie en Veiligheid (JenV) een kritisch rapport in nadat vanuit het ministerie van JenV druk op de inspectie was uitgeoefend (RTL Nieuws, 2022). Het rapport betrof problemen bij politieafdelingen, zoals een tekort aan personeel, die de afgifte van wapenvergunningen controleren (Rengers, Het kritische rapport over de wapenvergunning dat er niet kwam, 2022). De minister en de Tweede Kamer werden hierover niet tijdig geïnformeerd door een interventie van hoge ambtenaren van het ministerie van Justitie en Veiligheid, waardoor politieke oordeelsvorming hierover werd belemmerd. Het argument dat werd genoemd voor het intrekken van het rapport, is dat de Inspectie JenV niet bevoegd was om dergelijke problemen te onderzoeken. De Algemene Rekenkamer gaf aan dat als de inspectie vanuit een onafhankelijke positie het rapport wel had gepubliceerd, de Tweede Kamer en de minister van Justitie en Veiligheid eerder op de hoogte waren geweest van problemen bij de controle op het verstrekken van wapenvergunningen (Algemene Rekenkamer, 2022).

1.1.2. *Inspectie Leefomgeving en Transport*

Uit onderzoek van NRC blijkt dat de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) in 2018, tijdens een onderzoek naar de effecten van decentralisatie van het landelijke beleid rond ruimtelijke ordening, niet

onafhankelijk heeft geoordeeld (Rengers & Leijten, 2020). In een eerder intern rapport uitte de ILT kritiek op het vermogen van lagere overheden om te voorkomen dat huizen niet meer te dicht bij de opslag van explosieve materialen, zoals vuurwerk, worden gebouwd. Ondanks dat lagere overheden verantwoordelijk zijn voor ruimtelijke ordening, bleken zij niet in staat om veiligheidszones rond de opslag van explosief materiaal te bewaken. Hierdoor zijn er gevaarlijke situaties ontstaan en kwamen nationale ruimtelijke belangen in de knel volgens de inspectie, meldde de NOS (2020). Daarnaast oordeelde het rapport ook negatief over de bescherming van grondwater en erfgoed door lokale overheden. Het was de bedoeling van de inspectie om conclusies van dit interne rapport op te nemen in het jaarverslag. Na mailcontact met ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) paste de ILT vervolgens de conclusies over het ruimtelijkeorderingsbeleid in het eigen jaarverslag aan (Rengers & Leijten, 2020). Hoge ambtenaren van BZK lieten de ILT weten dat zij niet om het rapport hadden gevraagd en met de kritische conclusies niet akkoord waren.¹ In het definitieve jaarverslag gaf de ILT uiteindelijk een positief oordeel over het landelijk ruimtelijk orderingsbeleid. In deze conclusie herkenden de inspecteurs zich niet en zij zagen de inmenging als een aantasting van hun onafhankelijkheid. Volgens de inspecteurs misleidde het ministerie zo de Tweede Kamer (Rengers & Leijten, 2020). De ILT gaf aan de conclusies van het rapport onjuist in het jaarverslag te hebben weergegeven: “[d]e formulering is dermate ingedikt dat nuances zijn weggevalen en er zodoende geen recht meer wordt gedaan aan het hele stuk” stelde de ILT in een reactie aan het NRC (2020).

1.2. Probleem- en vraagstelling

Rijksinspecties hebben binnen het openbaar bestuur in Nederland een bijzondere rol en positie. Als toezichthouders namens de overheid en tegelijk toezichthouders op uitvoeringsdiensten van de overheid, zijn zij eigenstandige instanties die binnen de Trias Politica lastig te positioneren zijn (WRR, 2013). In de Kaderstellende Visie op Toezicht uit 2001 wordt aangegeven dat toezichthouders de drie kernactiviteiten van toezicht; informatie verzamelen (1), oordelen (2) en interveniëren (3), moeten kunnen uitoefenen zonder ongeoorloofde beïnvloeding van de onder toezicht staande partij, de beleidsmakers of andere belanghebbenden. Met de beleidsmakers worden de ambtenaren op het betreffende ministerie bedoeld waar rijksinspecties als dienstonderdeel onder vallen.

Onafhankelijkheid is daarbij geen doel op zich, maar een noodzakelijke voorwaarde voor een onpartijdige houding van de rijksinspectie ten opzichte van het veld, het beleidsverantwoordelijk departement en de politiek verantwoordelijke minister om kerntaken goed te kunnen uitvoeren (AnderssonElffersFelix, 2020). Concreet betekent dit dat een toezichthouder zich in zijn oordeelsvorming niet laat beïnvloeden door veldbelangen en zich niet opstelt als een verlengstuk van

¹ Kamerstukken II 2019/20 35300-XII nr. 90

de uitvoerende macht bij het uitoefenen van de drie kerntaken. De beschreven recente casussen bij de ILT en Inspectie JenV roepen ook de vraag op wat de invloed van (on)afhankelijkheid van toezicht is op de kwaliteit van toezicht.

Het doel van dit onderzoek is om de invloed van mechanismen van (on)afhankelijk toezicht op de kwaliteit van toezicht door rijksinspecties te onderzoeken. Vervolgens wordt onderzocht welke interventies in welke specifieke contexten kunnen ingrijpen op deze mechanismen, om kwaliteit van toezicht door rijksinspecties te verbeteren, door het versterken van de onafhankelijkheid van rijksinspecties. Door middel van onderzoek naar mechanismen bij specifieke casussen die leiden tot meer of minder onafhankelijk toezicht in bepaalde contexten, kunnen er lessen worden getrokken uit de praktijk. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

“Welke mechanismen van (on)afhankelijk toezicht hebben, bij enkele geselecteerde casussen, geleid tot een gebrek aan kwaliteit van toezicht door rijksinspecties en welke interventies kunnen ingrijpen op deze mechanismen in specifieke contexten, met als doel de verbetering van de kwaliteit van toezicht door het versterken van de onafhankelijkheid van rijksinspecties?”

De hoofdvraag is een verklarende vraag, waarbij wordt gezocht naar een oorzakelijk verband tussen mechanismen en de invloed daarvan op de (on)afhankelijkheid van rijksinspecties en het effect ervan op de kwaliteit van toezicht. Hierbij is ook oog voor de verschillen tussen rijksinspecties en het feit dat het proces van toezicht niet op zichzelf staat, maar onderdeel uitmaakt van een groter geheel van sturings- en verantwoordingsrelaties (context). De deelvragen zijn als volgt geformuleerd:

Deelvraag 1: *Hoe wordt in de wetenschappelijke literatuur de relatie gelegd tussen onafhankelijk toezicht (ten opzichte van ministerie en sector) en de kwaliteit van toezicht? Welke contextfactoren spelen daarbij een belangrijke rol?*

Deelvraag 2: *Welke variatie bestaat er tussen rijksinspecties in hun (in)formele onafhankelijkheid ten opzichte van ministerie en sector?*

Deelvraag 3: *Op welke wijze heeft de (on)afhankelijkheid van toezicht geleid tot een gebrekkige kwaliteit van toezicht in de specifieke contexten?*

Deelvraag 4: *Welke interventies kunnen ingrijpen op de mechanismen van (on)afhankelijk toezicht, binnen de onderzochte contexten, zodat de onafhankelijkheid versterkt wordt en een verbetering van de kwaliteit van toezicht ontstaat?*

1.3. Definities en variabelen

Er zijn verschillende begrippen die worden genoemd in de hoofd- en deelvragen die nadere toelichting en definiëring nodig hebben. Met een rijksinspectie wordt formeel bedoeld 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”* (Zijlstra, 2020, p. 4).

Met deze definitie zijn meer onderdelen van de Rijksdienst als rijksinspectie aan te merken. In het bestuurlijk organisatierecht wordt met ‘ressorteren onder’ ambten of dienstonderdelen bedoeld, die ondergeschikt zijn aan de minister (juridische ondergeschiktheid). Volledig ondergeschikt is bijvoorbeeld de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA). Een dienst die nu niet is aangemerkt als rijksinspecties, maar wel onder de definitie zoals gedefinieerd door Zijlstra, alsook in de Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties vallen, is bijvoorbeeld de RDW of de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). Tegelijk wordt er bij het omschrijven van de definitie ook aangegeven dat het gaat om een sterk afgebakende groep (Zijlstra, 2020, p. 6) en dat de dienst vertegenwoordigd moet zijn in de Inspectieraad (Velders & Brunia, 2013, p. 43). De keuze voor deze sterk afgebakende groep is echter niet gemotiveerd (AnderssonElffersFelix, 2020, p. 68).

Als het gaat om de definitie van de variabele ‘onafhankelijk toezicht’ wordt in een rapport van de Algemene Rekenkamer (1998) de definitie van ‘toezicht’ als volgt gedefinieerd:

“Toezicht is het verzamelen van 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.”

In de begrippenkader rijksinspecties van de Inspectieraad zelf, wordt aangegeven dat ‘onafhankelijk toezicht’ betekent dat toezichthouders de drie kernactiviteiten (informatie verzamelen, oordelen en interveniëren), zonder ongeoorloofde beïnvloeding van de onder toezicht staande partij, beleidsmakers of andere belanghebbenden kunnen verrichten (Velders & Brunia, 2013). In een kaderstellende visie op toezicht in 2001 wordt gesteld dat door toezichthouders zo veel mogelijk onafhankelijk, transparant en professioneel toezicht wordt uitgeoefend:

“Dit betekent dat de toezichthouder zonder beïnvloeding van de onder toezicht staande partij, de verantwoordelijke bestuurder of anderen objectief feitenonderzoek moet kunnen uitvoeren en op basis daarvan tot een oordeel moet kunnen komen.” (Kaderstellende visie op toezicht, 2001, p. 9)

Er zijn meerdere variabelen te onderscheiden in de hoofd- en deelvragen. Belangrijke variabelen in de hoofd- en deelvragen zijn: ‘mechanismen’ en ‘onafhankelijk toezicht’. Hieronder worden deze variabelen verder toegelicht. Onafhankelijkheid wordt opgesplitst in formele en feitelijke onafhankelijkheid, zoals ook in de literatuur wordt gedaan.

Onafhankelijkheid als het gaat om toezichthouders, wordt in de literatuur benaderd vanuit twee componenten, namelijk formele en informele onafhankelijkheid (Maggetti, 2007). *Formele onafhankelijkheid* houdt in dat besluiten van toezichthouders niet worden beïnvloed door politiek (Maggetti, 2007). Daarnaast heeft formele onafhankelijkheid ook te maken met het volgens de wet onafhankelijk zijn en hiervoor kan naar de huidige juridische verankering van onafhankelijkheid van toezichthouders worden gekeken (Hanretty & Koop, 2013). Echter, formele onafhankelijkheid is slechts één van de dimensies die feitelijke onafhankelijkheid bepalen en betreft de juridische verankering van toezicht in het staats- en bestuursrecht. Formele onafhankelijkheid in positie van een toezichthouder is doorgaans via ‘harde’ borgingsmaatregelen op organisatieniveau.

Feitelijke onafhankelijkheid refereert aan de zelfbeschikking van toezichthouders als het gaat om eigen prioritering van beleid en het kiezen van sancties bijvoorbeeld. Aspecten van feitelijke onafhankelijkheid zijn: reputatie, expertise, integriteit, maatschappelijke legitimiteit, een eigen budget of bekostigingsstructuur en eigen personeel (Van Erp & Winter, 2020). Meetbaar is bijvoorbeeld in hoeverre een toezichthouder beschikking heeft over eigen budget, bekostigingsstructuur en eigen personeel, maar andere aspecten zijn lastiger meetbaar.

Hiervoor moet verder gekeken worden naar mechanismen (deelvraag 3). In de van Dale wordt *mechanisme* gedefinieerd als een min of meer automatische verlopende werkwijze en/of werking. In bestuurlijke context wordt ook wel gesproken van een reflex of een neiging tot een reflex (Raad voor het openbaar bestuur, 2012). Denk bijvoorbeeld aan de werkwijze om conceptrapporten en onderzoeken voor publicatie eerst naar het kerndepartement (ministerie) van de betreffende rijksinspectie te sturen.

1.4.Relevantie

1.4.1. *Maatschappelijk relevantie*

De maatschappelijke relevantie kent meerdere aspecten. De relevantie is onder meer ontstaan door recente casussen, zoals bijvoorbeeld bij de Inspectie J&V en ILT in paragraaf 1.2.1. die ervoor zorgen dat de roep om onafhankelijk doen toenemen. Daarnaast komt uit verschillende evaluaties en adviezen naar voren dat onafhankelijkheid van rijksinspecties in Nederland nog lang niet vanzelfsprekend is. Uit een evaluatie van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties in 2020, wordt aangegeven dat onafhankelijkheid regelmatig door inspecties moet worden bevochten en de verantwoordelijkheid van het bewaken van deze onafhankelijkheid nu voornamelijk bij een inspectiemedewerker zelf ligt

(AnderssonElffersFelix, 2020). Het rapport van AEF geeft aan dat de maatschappelijke meerwaarde van de inspecties voor een groot deel afhankelijk is van de ruimte die zij hebben om onafhankelijk te kunnen opereren. Een hogere mate van onafhankelijkheid betekent dus een toenemende maatschappelijke meerwaarde. De verwachting is dat het onafhankelijk kunnen uitvoeren van de kerntaken van toezichthouders bijdraagt aan een verbeterde kwaliteit van toezicht, wat in het publiek belang is. Ook de Wetenschappelijk Raad voor Regeringsbeleid (WRR) signaleert dat onpartijdigheid en onafhankelijkheid van toezicht geen ‘rustig bezit’ is. De WRR (2013) doet dan ook de aanbeveling aan de regering om te zorgen voor een sterkere borging van de onpartijdige functie vervulling en een onafhankelijke positionering van toezichthouders. Bovendien geven de rijksinspecties zelf in een brief aan de minister van BZK in 2020 aan een formeel onafhankelijke positie te wensen (Inspectieraad, 2020). Volgens hen draagt het borgen van onafhankelijkheid bij aan het objectief verzamelen van informatie, het opleggen van interventies en in het bijzonder bij kwaliteit van besluitvorming en oordeelsvorming.

De huidige regering heeft in het coalitieakkoord aangegeven voornemens te zijn een Wet op de rijksinspecties in te voeren (Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', 2021, p. 6). Deze Wet op de rijksinspecties zal in de plaats komen van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties die nu voor een groot deel de positie van rijksinspecties ten opzichte van het ministerie en verantwoordelijk bewindspersoon regelt. Deze Wet op de rijksinspecties gaat vooral in op aspecten van formele onafhankelijkheid van rijksinspecties. Echter, op welke manier het beste invulling kan worden gegeven aan interventies die ingrijpen op mechanismen die invloed hebben op (on)afhankelijk toezicht en wat de samenhang is van (on)afhankelijkheid van toezicht en kwaliteit van het toezicht door rijksinspecties, is verder onderzoek nodig. Dit onderzoek kan daarnaast bijdragen aan waarborgen omtrent onafhankelijkheid in de Wet op de rijksinspecties, die ook het kwaliteit van toezicht versterken .

1.4.2. Wetenschappelijke relevantie

Wat opvalt bij het bestuderen van bestaande literatuur over onafhankelijkheid in relatie tot kwaliteit van toezicht, is dat overheidstoezichthouders en toezicht op uitvoeringsorganisaties van de overheid relatief minder vaak object van studie zijn. Daarnaast wordt in de literatuur weinig ingegaan op de verbinding tussen formele onafhankelijkheid en feitelijke onafhankelijkheid van toezichthouders. In de literatuur is de causaliteit van onafhankelijk toezicht en kwaliteit van toezicht amper bestudeerd. Dit is de reden waarom het noodzakelijk is om voor dit onderzoek ook te kijken naar bijvoorbeeld beleidsstukken of rapporten door overheidsorganisaties of raden die aangesteld zijn door de overheid, zoals de WRR.

Hanretty & Koop (2013) geven aan dat de literatuur meer inzichten geeft in formele onafhankelijkheid, maar de volgende stap, het verbinden van formele onafhankelijkheid van toezichthouders naar feitelijke onafhankelijkheid, minder overtuigend terug te vinden zijn. Dit onderzoek zal zich onder meer richten op het de factoren van feitelijke en formele onafhankelijkheid en bijkomende mechanismen in specifieke contexten. Er wordt aandacht besteed aan waarborgen die er nu zijn op gebied van formele en feitelijke onafhankelijkheid en op welke manier dit bijdraagt aan de kwaliteit van toezicht.

Een interessante studie in Nederland over onafhankelijkheid van rijksinspecties en toezicht op uitvoeringsorganisaties zelf is een literatuurstudie naar aanleiding van de oprichting van een nieuwe inspectie (Inspectie Belastingen, Toeslagen en Douane). Deze studie en het casuonderzoek leidde tot een advies over de positionering en vormgeving van de nieuwe inspectie, ook als het gaat om onafhankelijkheid (Van Erp et al., 2020). In deze studie wordt benadrukt niet in de klassieke reactie te vallen na incidenten, zoals een roep tot meer en strenger toezicht en/of cultuurverandering, maar aandacht voor het versterken van het stelsel van ‘*checks and balances*’ in Nederland. Volgens van Erp et al. (2020, p. 20) hangt daadwerkelijke onafhankelijkheid af van de mate waarin een toezichthouder zelfstandig een oordeel kan vormen en over voldoende bevoegdheden, middelen en procedures beschikt om effectief zijn taak te verrichten en het oordeel openbaar kan maken. Hiermee wordt aangegeven dat daadwerkelijk onafhankelijk zijn samen gaat met effectiviteit. Effectief kunnen reageren door toezichthouders moet samen gaan met (ambtelijke) professionaliteit (Van Erp et al., 2020).

Daarnaast dient een inspectie onafhankelijk te zijn in de keuze om een bepaald onderzoek te verrichten, in de werkwijze als het gaat om bevindingen en oordelen die uit het onderzoek voortkomen. Deze factoren raken direct de drie kerntaken van rijksinspecties, zoals beschreven in de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties. De bovengenoemde beschrijving van factoren die invloed hebben op mate van onafhankelijkheid door van Erp et al. (2020) komt overeen met wat Magetti beschrijft. Volgens Maggetti (2007) is onafhankelijkheid essentieel voor de geloofwaardigheid van toezichthouders en een voorwaarde om kwaliteit van toezicht te vergroten. Onafhankelijkheid refereert volgens hem aan intenties van besluitvorming, de effectiviteit van dagelijkse toezichtsactiviteiten, maar ook aan zelfbeschikking van toezichthouders als het gaat om eigen prioritering van beleid, het bepalen van risico's en het kiezen van sancties bijvoorbeeld. De feitelijke onafhankelijkheid is volgens Magetti onderbelicht in eerdere literatuur, net zoals de invloed van politici is onderschat. Daarnaast ligt Magetti in een tweede studie de rol van onafhankelijke toezichthouders toe als het gaat om beleid en effectiviteit (Maggetti, 2009).

De wetenschappelijke studies op het gebied van onafhankelijk toezicht in relatie tot de kwaliteit van toezicht in binnen- en buitenland zijn verder beperkt. Twee voorbeelden van onderzoeken naar

onafhankelijk toezicht buiten de Verenigde Staten zijn een studie in Spanje (De Fuentes et al., 2010) en een studie in Nederland (Van Opijnen et al., 2011). Echter, deze onderzoeken richten zich voornamelijk op de bevindingen en het effect van onafhankelijk toezicht op accountantsorganisaties. Onderzoekers concluderen dat feitelijke controlekwaliteit van toezichthouders is toegenomen door onafhankelijk toezicht op accountantsorganisaties. Uit een literatuurstudie blijkt dat onderzoek hiernaar zich voornamelijk richt op de stap van zelfregulering naar onafhankelijk toezicht (Van Opijnen, 2012). Het blijft dus relevant om te onderzoeken of het onafhankelijk toezicht in verschillende institutionele omgevingen daadwerkelijk leidt tot een verbeterde kwaliteit van toezicht. Bovendien richten deze onderzoeken zich niet op de situatie wanneer er sprake is van toezicht op uitvoering van de overheid zelf.

Al eerder werd het rapport van de WRR aangehaald (WRR, 2013). De WRR is de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en pleit in een rapport in 2013 voor een verruimde blik op toezicht met meer aandacht voor het behartigen van publieke belangen. Dit houdt in dat (maatschappelijke) opbrengsten van toezicht beter in kaart zouden moeten worden gebracht, publieke belangen uitgangspunt moeten zijn in plaats van naleving van wet- en regelgeving en het versterken van de reflectieve en verantwoordingsfunctie van toezichthouders (WRR, 2013, p. 141). De WRR ziet onafhankelijkheid als noodzakelijke voorwaarde voor een onpartijdige houding van de rijksinspectie ten opzichte van zowel het veld als de verantwoordelijk bewindspersoon en ministerie. Alleen dan kan een rijksinspectie op een legitieme en gezaghebbende wijze toezicht houden. De Raad waarschuwt voor 'splendid isolation' en geeft aan dat toezicht zich niet mag onttrekken van de waarneming van andere actoren binnen het systeem waar de toezichthouder onderdeel van is en waar zij ook verantwoording aan dient af te leggen, zoals politiek, media, rechter en burgers.

Van Erp en Winter (2020) hebben in studies het Nederlandse toezichtlandschap en de context waarin zij opereren in beeld gebracht en richten zich specifiek op het publieke toezicht door inspecties, (markt)autoriteiten en door lagere overheden (gemeenten, provincies en omgevingsdiensten). Interbestuurlijk toezicht of toezicht op de uitoefening van overheidstaken, door bijvoorbeeld de Inspectie Justitie & Veiligheid vallen buiten de reikwijdte van onderzoek van Van Erp en Winter, waar Van Erp et al., (2020), zoals aan het begin van de paragraaf genoemd, wel iets verder op ingaan.

1.5. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het theoretisch kader beschreven, waar onder meer het principaal agent model en de theorie van Malcolm Sparrow aan bod komen. Daarnaast wordt wat meer beschreven over de context waarin rijksinspecties hun kerntaken uitvoeren. In hoofdstuk 3 komt de methodologie aan bod en in hoofdstuk 4 wordt verder ingegaan op de factoren van feitelijke onafhankelijkheid en hoe de formele onafhankelijkheid van rijksinspecties nu is vormgegeven. De verschillende casussen worden geanalyseerd volgens het (I)CMO model in hoofdstuk 5. Vervolgens wordt beschreven welke

interventies kunnen ingrijpen op bepaalde mechanismen in de verschillende contexten, om zo de kwaliteit en onafhankelijkheid van toezicht te versterken. De conclusie is te vinden op pagina 52 en tot slot zijn de discussie, bijlagen en literatuurlijst toegevoegd.

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt de relatie van onafhankelijk toezicht tot de kwaliteit van toezicht volgens de literatuur behandeld. Er wordt verder ingegaan op bepaalde contexten die ervoor kunnen zorgen dat de onafhankelijkheid van een toezichthouder in het geding kan komen. Tegengestelde belangen kunnen een onafhankelijk oordeel in de weg zitten, omdat vervolgens specifieke politieke, sector- en groepsbelangen prevaleren boven publieke belangen. Wanneer er tegengestelde belangen zijn, kunnen inspecteurs onder druk komen te staan. Dit kan dan bijvoorbeeld gaan over een onderzoek, rapportage, timing van een publicaties, oordelen of interventies. De veronderstelling is dat onafhankelijk toezicht een kritische toets ten aanzien van beleid en uitvoering waarborgt. In dit hoofdstuk wordt dit verder uitgediept.

2.1. Principaal agent model

De principaal-agent theorie wil de sturingsrelatie tussen een principaal (opdrachtgever) en een agent (opdrachtnemer) beschrijven. In de eerste instantie werd dit model alleen gebruikt in het bedrijfsleven en later werd dit model ook gebruikt in de publieke context en de overheid. Volgens Ross (1973) is er sprake van een agency relatie wanneer er twee (of meer) partijen een relatie aangaan waarbij een partij (de agent) werkt voor of namens de andere partij (de principaal) binnen een bepaald domein. Beslissingsbevoegdheden van een principaal worden gelegeerd naar een agent, waardoor een agent-principaalconflict kan ontstaan (Ross, 1973).

Informatieassymetrie is een belangrijk onderdeel in de agent-principaaltheorie. Macintosh en Quattrone (2010) geven aan dat informatieassymetrie inhoudt dat de agent over belangrijke informatie beschikt, waar de principaal niet de beschikking over heeft. De informatie is dus asymmetrisch verdeeld tussen beide partijen. Dit model kan ook betrokken worden op de relatie tussen ministerie en rijksinspectie. Een rijksinspectie heeft altijd informatie nodig om te kunnen handelen en voor het verzamelen van informatie dient de inspectie over een wettelijke grondslag te beschikken (Van Erp & Winter, 2020). In de Algemene wet bestuursrecht zijn ook bevoegdheden van het verzamelen van informatie door een toezichthouder opgenomen (hoofdstuk 5, titel 5.1 en 5.2 Awb). Enkel de toezichthouders die bij of krachtens de wet als toezichthouder zijn aangewezen, kunnen gebruik maken van de bevoegdheden die de Awb hen toekent (Daalder, 2011). De agent (rijksinspectie) kan door bevoegdheden om informatie te verzamelen over belangrijke en cruciale informatie beschikken. Daarnaast kunnen rijksinspecties door het uitvoeren van toezicht eerder signalen oppikken en beter zicht hebben op de ontwikkelingen binnen een specifieke sector dan een ministerie. Dit komt onder

meer omdat rijksinspecties in direct contact staan met ondertoezichtstaanden en daardoor een schakel zijn tussen een ministerie en de uitvoering (ondertoezichtstaanden). De principaal (ministerie) heeft minder goed zicht op de uitvoering van beleid en ontwikkelingen binnen een sector.

De relatie tussen de agent en principaal is voor een groot deel gebaseerd op vertrouwen. Moreel wangedrag kan veroorzaakt worden door informatieasymmetrie en tegengestelde belangen (Waterman & Meier, 1998). Moreel wangedrag houdt in dat een agent zich onverantwoordelijk gedraagt, ook wel moral hazard genoemd. Moral hazard volgens Macintosh en Quattrone (2010):

“Het moral hazard probleem refereert aan situaties waarbij, na het sluiten van een contract tussen agent en principaal, de principaal de acties en de inspanningen van de agent niet kan controleren”(p. 65-66).

Door verschillende belangen, informatieasymmetrie en moreel wangedrag ontstaat er discrepantie tussen de agent en principaal. Om deze discrepantie te verkleinen wordt geadviseerd om bijvoorbeeld contracten op te stellen om afspraken hierover vast te leggen. (Caers et al., 2006).

2.2.Confrontatie met verschillende belangen

Zoals in de inleiding aangegeven krijgt een toezichthouder en dus ook een rijksinspectie te maken met veel verschillende belangen, die vaak tegenstrijdig zijn. In de casussen die in hoofdstuk 5 worden geanalyseerd komt deze druk vanwege verschillende belangen duidelijk naar voren. Een voorwaarde van de juiste belangenafweging door de toezichthouder is dat deze onpartijdig en onafhankelijk plaatsvindt. Dit wordt toegelicht met de theorie van Malcolm Sparrow. Het werk van Malcolm Sparrow heeft in Nederland op de ontwikkeling van het denken over (overheids)toezicht de afgelopen twintig jaar veel invloed.

2.2.1. *Prioritering van risico's*

Een breed gedeeld uitgangspunt van Sparrow is dat toezicht moet gaan om het dienen van het publieke belang (Sparrow, 2000). In de jaren 2000 was dit een belangrijk uitgangspunt dat geïntroduceerd werd, omdat voor veel toezichthouders vanuit de overheid niet duidelijk was vanuit welk belang toezicht zou moeten worden uitgevoerd (Mertens et al., 2014). Het dienen van het publieke belang zoals Sparrow beschrijft is sindsdien volgens de WRR (2013) en de Inspectieraad een belangrijke taak voor rijksinspecties die toezicht houden námens de overheid op (semi-) publieke organisaties en interbestuurlijk toezicht uitvoeren (Inspectieraad, 2019). Daarnaast moedigt Sparrow toezichthouders aan om zich niet alleen te richten op gedrag dat tegen de wet is (illegaal), maar vooral op schadelijk gedrag toezicht houden of waar de grootste risico's zitten, dat niet altijd gedekt is door wet- en regelgeving.

Sparrow omschrijft aan de hand van de twee cirkels zoals weergegeven in figuur 1 dat toezicht zich zou moeten richten op het voorkomen van schadelijk gedrag voor de samenleving. De cirkel links staat voor gereguleerd gedrag en de cirkel rechts staat voor schadelijk gedrag, waar dus de meeste risico's zitten en wat deels niet gereguleerd is. Volgens Sparrow zou het toezicht zich op deze rechter cirkel moeten richten en daarmee het publieke belang en de samenleving dienen.



Figuur 1. Interactie tussen Compliance en Risk Control volgens Sparrow (2000).

De gedachte hierachter is dat de toezichthouder als agent over de meeste informatie en expertise beschikt om te beoordelen of bepaald gedrag schadelijk is. Gedrag dat door de wetgever illegaal wordt bevonden, hoeft niet altijd schadelijk te zijn. Andersom is niet al het schadelijk gedrag en risico's dat de toezichthouder constateert daadwerkelijk illegaal. Dit betekent dat het in het publiek belang is dat rijksinspecties onafhankelijk kunnen bepalen waar zij vinden dat de grootste risico's en kans op schadelijk gedrag zitten en daar het toezicht op kunnen inrichten.

2.2.2. Afweging van verschillende belangen in de praktijk

Volgens de theorie van Malcolm Sparrow dienen rijksinspecties zelf op basis van informatie en signalen, die zij ophalen door de uitvoering van toezicht, aan te geven op welke risico's zij toezicht gaan inrichten. Een voorbeeld van het zelfstandig bepalen van de grootste risico's in een bepaalde sector is het jaarlijkse rapport van de Inspectie van het Onderwijs (IvO) over de staat van het onderwijs (2022), waarin ook risico's van de huidige staat van de sector worden geïdentificeerd. In het rapport van 2022 werd onder meer ingegaan op de gevolgen van de pandemie en andere trends en risico's in het onderwijs, zoals dalende taal- en rekenvaardigheden. Dit geldt ook voor meer toezichthouders en rijksinspecties, die de afgelopen tijd de achterliggende principes van risicogestuurd toezicht (geïntroduceerd door Sparrow) hebben omarmd (Inspectieraad, 2019). Voornamelijk DNB is al ver in het toepassen van risicogestuurd toezicht. Mede dankzij een formeel onafhankelijke status als

Zbo (Zelfstandig bestuursorgaan) heeft DNB risicogestuurd toezicht kunnen professionaliseren en bepalen zij meer zelfstandig welke risico's, en dus ook toezichtactiviteiten, meer prioriteit krijgen waarbij zij geen inmenging van het ministerie of de sector ervaren (De Nederlandsche Bank, 2021).

Daarbij komt dat steeds vaker het naleven van wet- en regelgeving onvoldoende garantie biedt voor het uitblijven van schade, door de steeds complexer wordende samenleving (Van Erp & Winter, 2020). Waar toezichthouders zelf concluderen waar de meeste (grote) risico's zitten, kan anders zijn dan wat de sector, beleidsmakers en politiek achten als grote risico's. Dit komt ook doordat bijvoorbeeld verantwoordelijk ministers de nadruk op naleving van wet- en regelgeving als dominante vertrekpunt zien, omdat zij hiervoor verantwoordelijk kunnen worden gehouden. Voor politici kan het een valkuil zijn om voornamelijk reactief naar aanleiding van een incident of misstand te reageren (Van Erp & Winter, 2020) (WRR, 2013). Rijksinspecties kunnen verder en met een bredere blik kijken naar de grootste risico's in een sector als het gaat om publieke belangen, wat meer recht doet aan de maatschappelijke complexiteit en dynamiek. Ook de WRR (2013) benadrukt dat het waarborgen van de publieke belangen, de kerntaak van toezichthouders is en dat een toezichthouder voorbij wet- en regelgeving dient te kijken, waar risico's en bedreigingen zitten.

In praktijk betekent het dat toezichthouders continu spanningen moeten afwegen bij het behartigen van publieke belangen; de spanning tussen rechtmatigheid en doelmatigheid, tussen individuele en collectieve doeleinden en tussen technische en politieke rationaliteit (Sparrow, 2000). Politieke organen en beleidsmakers, zoals een ministerie, maken een integrale afweging van verschillende belangen. Het gevolg kan zijn dat het beschermen van het publiek belang het aflegt tegen andere belangen. Er kan echter sprake zijn van tegengestelde belangen van de principaal ten opzichte van de agent. De onafhankelijkheid van rijksinspecties wordt versterkt wanneer het mogelijk is voor de agent om ook tegen het belang van de principaal te kunnen handelen. Bovendien moet een inspectie ook als onderdeel van hun reflectieve rol kunnen waarschuwen voor consequenties van politieke wensen en op die manier tegenkracht bieden (Van Erp et al., 2020).

2.2.3. Effect van privatisering in publieke sectoren op toezicht

Steeds meer private investeerders en bedrijven zijn actief in sectoren die voorheen met publieke middelen werden gefinancierd (Van Erp & Winter, 2020). Hiermee is een prikkel aanwezig om niet alleen het publieke belang, maar ook het belang van winstgevendheid mee te wegen. Dit is onder meer duidelijk te zien in de casus gaswinning Groningen, bij de faillissementen van ziekenhuizen (MC IJsselmeerziekenhuizen en Slotervaart) in 2018 en Welkom Energie in 2021. Bij deze casussen bleek het lastig om publieke belangen goed te borgen en het risico is dan ook dat het economische belang prevaleert boven het publieke belang. Transparantie over welke belangen er spelen, welke economische belangen de overheid hierbij heeft en het borgen van publiek belang door de toezichthouder is dan essentieel.

2.3. Toezicht als onderdeel van de beleidscyclus

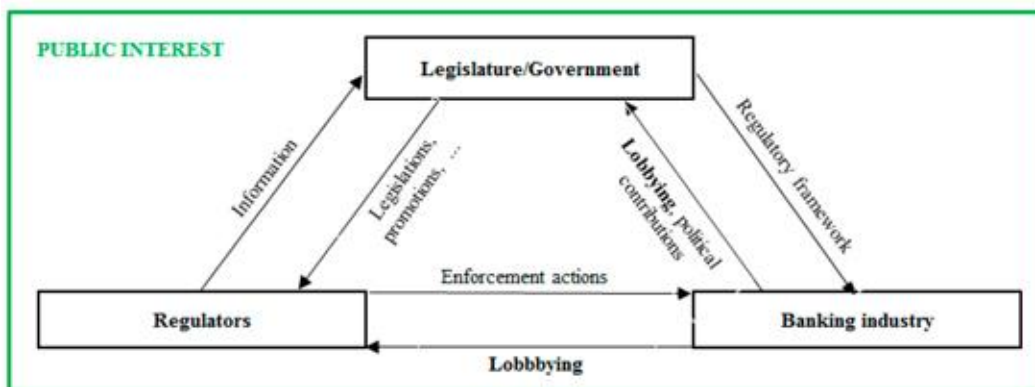
Of een toezichthouder daadwerkelijk onafhankelijk is, hangt volgens Maggetti (2007) af van de effectiviteit van dagelijkse toezichtsactiviteiten, maar ook aan zelfbeschikking van toezichthouders als het gaat om eigen prioritering van beleid, het bepalen van risico's en het kiezen van sancties bijvoorbeeld. Aan de andere kant waarschuwt Maggetti voor informatieasymmetrie. Onafhankelijke toezichthouders kunnen informatie vasthouden die waarschijnlijk essentieel is voor beleidsmakers (Maggetti, 2009). Het vasthouden van informatie door een toezichthouder kan een mechanisme zijn om een machtspositie te creëren en onafhankelijkheid te verstevigen, maar het kan een toezichthouder ook kwetsbaar maken voor inkapseling. Een lage mate van onafhankelijkheid zal naar verwachting leiden tot de opname van toezichthouders in het besluitvormingsproces van bestuurders en politieke besluitvormers. Het gevaar is echter dat toezichthouders bij een lage mate van onafhankelijkheid eerder ingekapseld worden door belangen van wet- en regelmakers. In deze paragraaf wordt het mechanisme inkapseling verder toegelicht en de context waarin dit mechanisme kan plaatsvinden.

2.3.1. Inkapseling

Voor een goede invulling van de kerntaken zijn toezichthouders sterk afhankelijk van de context waarbinnen zij opereren. Naast bestuurlijke en politieke beïnvloeding speelt inkapseling (*regulatory capture*), door ondertoezichtstaande instellingen of departementen (bij interbestuurlijk toezicht). *Regulatory capture* houdt in dat bijvoorbeeld ondertoezichtstaanden er in slagen om regulering van toezicht ten gunste van eigen belangen om te buigen en het mechanisme is dan om afstand te verkleinen (De Ridder & Reinders, 2014). Actoren kunnen de prikkel ervaren om kostbare en moeilijk te hanteren conflicten te vermijden, wat ook wel de tweede wet van het toezicht wordt genoemd (De Ridder & Reinders, 2014). Door een sterke inkapseling door ondertoezichtstaanden, kan het handelen van de toezichthouder soms te weinig op afstand staan van de belangen van de ondertoezichtstaanden. Zoals eerder aangegeven wordt de maatschappelijke context van toezicht gevormd door tal van actoren met eigen belangen en gerelateerde verwachtingen. Zo verwachten sommige instellingen dat hun toezichthouder enkel toeziet op de strikte naleving van wet- en regelgeving. Andere instellingen zien hun toezichthouder als een gelijkwaardige 'coach' die hen begeleidt in het functioneren (Van Tiel, 2003). Een diversiteit aan opdrachtgevers en ondertoezichtstaande instellingen creëert dan tegenstrijdige verwachtingspatronen en druk op onafhankelijkheid.

Uit een paper over *Regulatory Capture* in de financiële sector (banken) zijn verschillende belangen en invloeden toegelicht waar toezichthouders (Regulators) mee te maken hebben (Igan et al., 2019). Hieronder in figuur 2 zijn deze verschillende belangen en invloeden weergegeven. Toezichthouders (ook rijksinspecties) hebben een reflectieve (informatieve) rol richting het

departement. Andersom is de rol van het departement en de wetgever (parlement en regering) om beleid en wet- en regelgeving te ontwerpen, zodat organisaties binnen het betreffende domein waar een rijksinspectie toezicht op houdt, het publiek belang dienen. Om tot juist en effectief beleid en wet- en regelgeving te komen die het publiek belang dienen, hebben ministeries en de wetgever (parlement en regering) informatie nodig vanuit rijksinspecties. *Regulatory Capture* kan ontstaan wanneer belangen van de toezichthouder en/of de wetgever in conflict zijn met elkaar en de toezichthouder bijvoorbeeld er voor kiest de belangen van de ondertoezichtstaande te dienen en niet die van de wetgever. *Regulatory Capture* is gekenmerkt bij een situatie waarin er druk op een toezichthouder ontstaat, omdat bijvoorbeeld (politieke) belangen op een ministerie of van de wetgever prevaleren. Andersom kunnen ook individuele belangen van een ondertoezichtstaande prevaleren boven het publieke belang en een ondertoezichtstaande de toezichthouder onder druk zetten. Dit kan ook in de vorm van bijvoorbeeld aan lobby van belangenverenigingen van ondertoezichtstaande organisaties. Binnen deze context vinden zich vooral de mechanismen plaats die invloed hebben op de onafhankelijkheid van een rijksinspectie.



Figuur 2. Regulatory Capture Framework (Igan, Lambert, Soledad, & Peria, 2019).

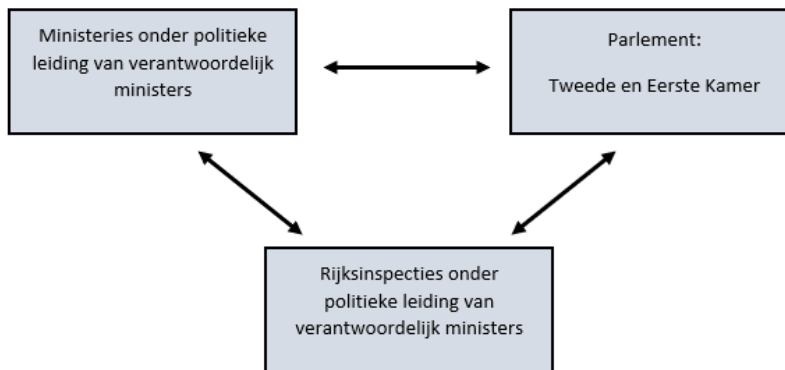
2.3.2. Effect onafhankelijk toezicht accountants op de kwaliteit van toezicht

Als het gaat om toezicht op accountantsorganisaties werd aan het begin van de 21^e eeuw in verschillende landen het zelf gereguleerde toezicht op accountantsorganisaties in de vorm van collegiale toetsing vervangen door onafhankelijke toezichthouders. Collegiale toetsing bleek beïnvloedbaarder door ondertoezichtstaanden. In internationale publicaties was er onder meer kritiek op het feit dat collegiale toetsers zelden tot een negatief eindoordeel komen (Hilary & Lennox, 2005). Dit riep de vraag op of de collegiale toetsing wel bijdraagt aan de kwaliteit van accountantscontroles. Onafhankelijk toezicht leidde tot relatief meer negatieve toezichtrapporten. Het gevolg hiervan was dat kleine accountantsorganisaties van lagere kwaliteit de markt verlieten, omdat negatieve toezichtrapporten aanleiding waren voor ondernemingen om van accountant te wisselen naar een accountant met een positief toezichtrapport (Daugherty et al., 2009). Volgens Carcello et al. (2008)

heeft het toezicht door een onafhankelijke toezichthouder een aantal structurele voordelen. Onafhankelijk toezichthouders zijn objectiever, hebben meer expertise en besteden meer aandacht en middelen aan het toezichtproces (zorgvuldiger) dan voorheen het geval was bij zelfregulering.

Toezicht is gebaat bij een goede werkrelatie tussen een ministerie en een rijksinspectie (Van Erp & Winter, 2020). Door een goede werkrelatie komen in de praktijk signalen die rijksinspecties uit het veld ophalen beschikbaar voor beleidsmakers en is de reflectieve functie van rijksinspecties onderdeel van de beleidscyclus. Bovendien kan een rijksinspectie tekortkomingen in wet- en regelgeving agenderen bij de Tweede Kamer, door middel van wetgevingsbrieven (Van Erp et al., 2020). Het verbetert de beleidscyclus wanneer inspecties onafhankelijk tot hun signalen komen en in het uitbrengen hiervan niet worden gehinderd. Zonder onafhankelijk toezicht op de naleving van wet- en regelgeving zijn wet- en regelgeving niet van betekenis (Van Erp & Winter, 2020). In de praktijk blijken hier nog wel eens misverstanden over te bestaan en dat departementsambtenaren met bepaalde signalen andere afwegingen maken, zoals in de casussen die in dit onderzoek behandeld worden ook terugkomt. Vanwege deze kwetsbaarheid zijn de bevoegdheden van een minister ten aanzien van een rijksinspectie en samenwerkingsafspraken tussen de rijksinspectie en het ministerie nu vastgelegd via de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties en convenanten of andere regelingen. Hier wordt in het volgende hoofdstuk verder op ingegaan.

Daarnaast is het niet ongebruikelijk dat hoofdlijnen van het toezichtbeleid van een rijksinspectie met het ministerie, waar de inspectie dienstonderdeel of agentschap van is, worden afgestemd. Denk aan strategie, gekozen prioriteiten en handhavingsbeleid (Van Erp & Winter, 2020). Hieronder is te zien op welke manier rijksinspecties een rol hebben in de beleidscyclus. Een rijksinspectie als toezichthouder vervult een reflectieve functie naar de minister en een maatschappelijke informatiefunctie richting het parlement om de juiste keuzes in beleid en wet- en regelgeving te maken. Wanneer een rijksinspectie onafhankelijk en zonder hinder de reflectieve en maatschappelijke informatiefunctie en een tegenmacht vervult, kan er dus vanuit worden gegaan dat de kwaliteit van beleid en wet- en regelgeving verbetert. Bovendien kunnen inspecties als het gaat om toezicht op grote uitvoeringsorganisaties van de overheid, deze diensten ook in bescherming nemen wanneer ze politiek overvraagd raken of wanneer de minister onuitvoerbare of niet-handhaafbare wetten en regels doorvoert (Van Erp et al., 2020).



Figuur 3. De positie van toezichthouders (waaronder rijksinspecties) die toezicht houden namens een minister en als tegenkracht dienen ten aanzien van overheidsoptreden.

2.3.3. Politisering van toezicht

Het parlement kan, als gekozen volksvertegenwoordiging (Tweede en Eerste Kamer), de onafhankelijkheid van toezicht bemoeilijken. Politieke druk, gedreven door incidenten, maakt het vaak lastig om te leren van fouten. Dit komt omdat de politieke consequenties van ministeriële verantwoordelijkheid dan voorop komen te staan, waardoor de toezichthouder druk kan ervaren. Door incidenten-gedreven politieke druk kan ook de agenda van de toezichthouder onwenselijk worden beïnvloed. De politiek heeft directe invloed op de uitvoering van toezicht door rijksinspecties, door middel van bijvoorbeeld een regeerakkoord, waarin het kabinet zich bemoeit met de werkwijze van de inspectie. Volgens het akkoord van het eerste kabinet-Rutte moeten er bijvoorbeeld meer inspecties op de werkvloer worden uitgevoerd (WRR, 2012, p. 32). Daarnaast zijn er meer structurele ontwikkelingen die invloed kunnen hebben op onafhankelijkheid van toezicht. Een ontwikkeling die in 2013 al werd gesignaleerd is de politisering van het mededingingstoezicht, wat mogelijk de onafhankelijkheid van toezicht kan aantasten (Baarsma, 2013). Mededingingstoezicht kan volgens Baarsma alleen effectief zijn als het buiten de politieke invloedssfeer blijft. Uit een artikel over hoe het Planbureau voor de Leefomgeving omgaat met kwetsbaarheid voor politieke druk, blijkt dat deze kwetsbaarheid groeit naarmate onderzoek meer in interactie met beleidsmakers plaatsvindt (Verwest et al., 2019).

3. Methodologisch kader

In dit hoofdstuk wordt het onderzoeksdesign toegelicht dat een mogelijkheid biedt om meer inzicht in de spreekwoordelijke ‘zwarte box’ te krijgen. In dit geval zijn dat de mechanismen die invloed hebben op de onafhankelijkheid van toezicht en de contextfactoren waarin deze mechanismen plaatsvinden. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van kwalitatief casuonderzoek, omdat kwantitatieve data niet voldoende duidelijk zou maken wat de redenen en motivatie zou zijn voor bepaalde mechanismen. Het model van de realistische evaluatie van Pawson en Tilley (2004) dient daarbij als theoretisch kader.

3.1. Realistische evaluatie

Realistische evaluatie van Pawson en Tilley (1997) is een methode om mechanismen en contextfactoren bloot te leggen. De basis van deze methode is een ‘theory of causation’, ofwel een theorie over oorzakelijk verband. Eén van de kernelementen van ‘Realistic evaluation’, is om oog te hebben voor mechanismen en deze te benoemen. Bij mechanismen gaat het om verschillende mogelijke factoren van gedrag of handelingen. Mechanismen zorgen ervoor dat er iets in gang wordt gezet waarbij de werking hiervan afhankelijk is van de context waarin de mechanismen plaatsvinden. Deze methode heeft dan ook aandacht voor verschillende aspecten van de context waarbinnen deze mechanismen plaatsvinden. Van belang is om de context bij deze mechanismen te betrekken en in te gaan op hoe mechanismen worden geactiveerd, bij wie en onder welke omstandigheden. Dit resulteert in uitkomsten (output), zoals veranderingen in gedragspatronen of patronen van gebeurtenissen (Pawson & Klein Haarhuis, 2005). Voor zowel mechanismen en interventies betekent deze benadering van Pawson & Tilley dat deze in verschillende situaties op een andere manier uitwerking kunnen hebben, vanwege de verschillende contextfactoren. Daarnaast kunnen verschillende mensen het doel en de inhoud van een interventie in verschillende situaties anders opvatten of interpreteren.

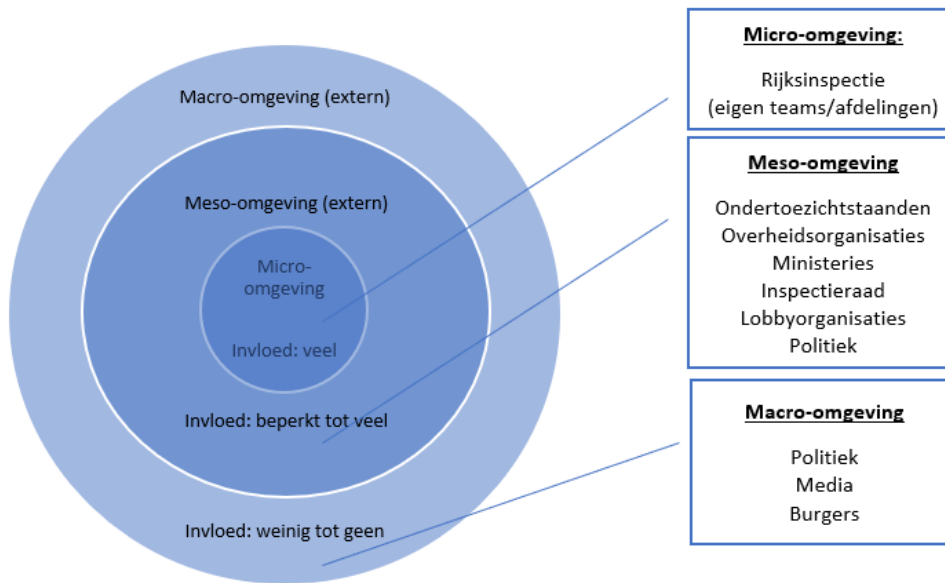
3.1.1. (I)MCO-model

Realistische evaluatie is gericht op het blootleggen van mechanismen (M) in een bepaalde context (C) die een output (O) tot stand brengen. Het onderzoeken en expliciteren van deze drie componenten C, M en O staat centraal in een realistische evaluatie. Vervolgens kunnen interventies (I) worden geformuleerd die ingrijpen op mechanismen en contextfactoren, waardoor er een ander output kan worden verwacht. Door een interventie (I) kunnen mechanismen geactiveerd worden, binnen verschillende contextfactoren (C), die leiden tot een bepaalde output(O). Er is volgens Pawson en Tilley (2004) nooit een rechtstreeks verband tussen interventie (M) en een output (O) en een beleidsinterventie zal dan ook nooit rechtstreeks werken, omdat het mechanisme in een bepaalde context plaatsvindt. Bij het formuleren van interventies zal dus rekening moeten worden gehouden met de context waarin mechanismen plaatsvinden. Contextfactoren kunnen verschillend zijn en verwijzen naar bijvoorbeeld karaktereigenschappen van doelgroepen en fysieke factoren.

Het vertrekpunt van dit onderzoek is inductief redeneren. Dit is een bottom-up onderzoeksmethode, waarbij op basis van specifieke observaties en bevindingen door dossieronderzoek, resultaten worden gegeneraliseerd (Boeije & Bleijenbergh, 2019). Als het gaat om onderzoek naar mechanismen en het formuleren van interventies om tot de gewenste output te komen zal er dus eerst data verzameld worden om vervolgens een mechanisme te ontdekken en een hypothese te formuleren. Er wordt ook gebruik gemaakt van deductief redeneren om kaders te geven aan bijvoorbeeld interventies.

3.1.2. Micro- meso en macro omgeving van rijksinspecties

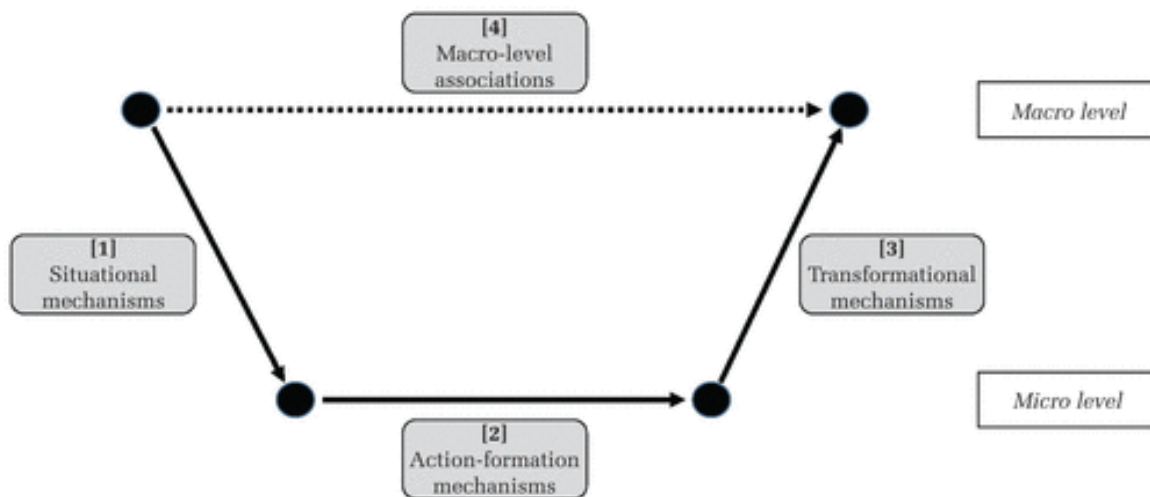
Contextfactoren kunnen betrekking hebben op micro-, meso- en macroniveau en dit betekent dat er drie 'levels' zijn om te analyseren: micro, meso en macro (Roberts, 2020). Op microniveau wordt een rijksinspectie zelf bedoeld met de interne organisatie en bijhorende aansturing die leidt tot een werkwijze en cultuur van toezichtafdelingen van inspecties. Onder meso-omgeving vallen bijvoorbeeld de sector en uitvoerende overheidsorganisaties waar de rijksinspecties toezicht op houden, lobbyorganisaties en belangenverenigingen vanuit de sectoren waar toezicht op wordt gehouden en de ministeries waar rijksinspecties zelf onderdeel van zijn. Ook de Inspectieraad kan worden gezien als actor die als contextfactor invloed heeft op inspecties op mesoniveau. 'Klanten' of 'afnemers' van ondertoezichtstaande organisaties die direct te maken hebben met een rijksinspecties omdat zij bijvoorbeeld een klacht in hebben gediend, omdat zij benadeeld zijn, kunnen ook vallen onder mesoniveau. Als het gaat om macro-omgeving worden bijvoorbeeld burgers en media bedoeld. Realistische evaluatie integreert deze contextuele condities. Politiek heeft op twee niveaus invloed, namelijk via de politiek verantwoordelijk minister van een rijksinspectie (op mesoniveau) en op macroniveau, omdat er tussen een rijksinspectie en het parlement nu nog voornamelijk een ministerie staat.



Figuur 4. Micro-, meso-, en macro-omgeving van rijksinspecties.

Wanneer rijksinspecties op micro- en meso level weinig prikkels ervaren om zich onafhankelijk op te stellen, kan dit leiden tot bepaalde gevolgen die doorwerken op macroniveau. Een voorbeeld is dat rijksinspecties intern niet voldoende tijd, middelen en expertise hebben om incidenten en risico's te onderzoeken. Dit kan leiden tot blinde vlekken of daadwerkelijke misstanden in de ondertoezichtstaande sector, waardoor het publieke belang wordt benadeeld.

Op macro- en meso level is er sprake van tegengestelde belangen van bijvoorbeeld burgers, ondertoezichtstaanden, beleidsmakers of de politiek, waardoor een rijksinspectie beïnvloed kan worden in hun onafhankelijkheid. Het onafhankelijk kunnen uitvoeren van de kerntaken van een rijksinspectie op micro level is daarom van belang, om de juiste belangenafweging te maken. Dit leidt tot een outcome waarbij het publieke belang uitgangspunt is en de kwaliteit van toezicht vergroot. Coleman's macro-micro-macro model (1990) laat de relatie tussen acties op niveau van de rijksinspecties (microniveau) en het effect op macroniveau zien.



Figuur 5. Macro-micro-macro model (Coleman, 1990).

3.1.3. Units of analysis

De ‘units of analysis’ zijn de rijksinspecties en ministeries waar de rijksinspecties onder vallen. Van dit type toezichthouders worden de mechanismen van (on)afhankelijkheid en bijbehorende contexten waarin deze mechanismen plaatsvinden, in beeld gebracht bij geselecteerde casussen. De manier hoe deze rijksinspecties zijn gepositioneerd, bijvoorbeeld ten opzichte van het ministerie, en de contexten waarin de mechanismen plaatsvinden kunnen erg verschillen van elkaar. Bij de geselecteerde casussen die in paragraaf 2.2. verder worden toegelicht gaat het om de Onderwijsinspectie en verantwoordelijk ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Staatstoezicht op de Mijnen en verantwoordelijk ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) en de RDW en verantwoordelijk ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De RDW is geen rijksinspectie, maar een zelfstandig bestuursorgaan, die wel onder de definitie van rijksinspectie zou kunnen vallen zoals genoemd in de Aanwijzingen inzake rijksinspecties en verder toegelicht in paragraaf 1.4. De Aanwijzingen inzake de rijksinspecties gelden echter voor een afgebakende groep. Hieronder zijn de rijksinspecties en verantwoordelijk ministerie weergegeven in een tabel.

Rijksinspectie	Afkorting	Verantwoordelijk ministeries
Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed	IOE	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Inspectie Leefomgeving en Transport (inclusief de Autoriteit Woningcorporaties)	ILT (Aw)	Infrastructuur en Waterstaat Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Aw is onderdeel van het ministerie van BZK)
Nederlandse Arbeidsinspectie	NLA	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Inspectie van het Onderwijs	Onderwijsinspectie	Onderwijs Cultuur en Wetenschap
Inspectie Justitie en Veiligheid	IJenV	Justitie en Veiligheid
Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd	IGJ	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Inspectie Veiligheid Defensie	IVD	Defensie
Inspectie Belastingen Toeslagen en Douane	IBTD	Financiën

Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit	NVWA	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Agentschap Telecom	AT	Economische Zaken en Klimaat
Staatstoezicht op de Mijnen	SodM	Economische Zaken en Klimaat

Figuur 6. Overzicht rijksinspecties en verantwoordelijke ministeries in Nederland (mei 2022).

Als het gaat om het in beeld brengen van de ‘units of analysis’, is er oog voor het feit dat rijksinspecties in het proces van toezicht niet op zichzelf staan, maar onderdeel uitmaken van een groter geheel van sturings- en verantwoordingsrelaties. Het geheel van sturings- en verantwoordingsrelaties is verschillend en bij de rijksinspecties is dit voor een groot deel vastgelegd in de eerder genoemde Aanwijzingen inzake rijksinspecties en overige afspraken en regelingen tussen ministeries en rijksinspecties. Daarnaast zal nog even kort de vergelijking worden getrokken naar hoe andere toezichthouders die wel onder de politieke verantwoordelijkheid van een ministerie vallen zijn gepositioneerd en hoe onafhankelijkheid daar wordt geborgd. Dit is relevant voor de vierde deelvraag, waarbij in zal worden gegaan op interventies zodat onafhankelijkheid verstevigd kan worden.

3.2.Casuïstiek

Om de deelvragen te beantwoorden zal op basis van realistische evaluatie een drietal nationale casussen worden geanalyseerd. De eerste stap is om feitelijk gebeurtenissen, activiteiten en handelingen van betrokken actoren bij geselecteerde casuïstiek te reconstrueren. Vervolgens zal op systematische wijze gegevens worden verzameld en geanalyseerd. De analyse resulteert in bevindingen over mechanismen in specifieke contexten die invloed hebben op de onafhankelijkheid van rijksinspecties en kwaliteit van het toezicht. Bij alle drie casussen is duidelijk sprake van verschillende belangentegenstellingen tussen verschillende actoren. De casus omtrent het Haga Lyceum, waar de Inspectie van het Onderwijs (IvhO) bij betrokken is, is gekozen vanwege de manier hoe informatie is gedeeld en de druk vanuit het ministerie die vervolgens ontstond. Het oorspronkelijke inspectieoordeel is aangepast in een nieuw rapport. De casus ‘Gaswinning Groningen’ is gekozen vanwege een context van grote verwevenheid tussen de overheid en de sector, waarbij mogelijkheden tot het zelf doen van onderzoek bij het SodM zijn beperkt. De derde casus is de toelating van de Stint op de weg, die in een context van politieke druk plaatsvond en waarbij tegen de wens van de toezichthouder in, een nieuw voertuig lichter werd getoetst.

Om data en informatie te verzamelen worden rapporten van toezichthouders zelf, beleidsstukken van ministeries, Kamerstukken en onderzoeken (bijvoorbeeld van de Onderzoeksraad voor Veiligheid) geraadpleegt. In beleidsstukken en Kamerstukken worden voornamelijk de besluiten bekeken (en gecodeerd). Aan de hand van deze besluiten wordt gekeken wat de relatie is tot rapporten van toezichthouders, beleidsstukken en (externe) onderzoeken. In rapporten en brieven van toezichthouders is het voornamelijk interessant om de onderzoeksopzet, vraagstelling, bevindingen en conclusies te analyseren. Onderzoeken van (externe) onafhankelijke onderzoeksorganisaties, zoals de

Onderzoeksraad voor de Veiligheid, zijn interessant om te bekijken omdat er door hen onderzoek is gedaan naar nationale casuïstiek en wat de rol van verschillende betrokken partijen is, zoals de toezichthouder en ministerie. Als het gaat om de casus ‘Gaswinning Groningen’ zal ook naar de openbare verhoren die plaatsvinden eind juni/juli 2022 worden gekeken en informatie verzameld.

Wanneer met regelmaat eenzelfde mechanisme (automatische werkwijze) vanuit een rijksinspectie in relatie tot een betrokken ministerie, het parlement of onder toezicht staande te herkennen is, dan kan gesproken worden over een *patroon*. Als het gaat om het duiden van de mate van feitelijke onafhankelijkheid, dan moet is het van belang om te kijken naar de factoren expertise, reputatie, autoriteit, maatschappelijke legitimiteit, bekostigingsstructuur, leiderschap/management en cultuur bij een toezichthouder. In evaluaties over bijvoorbeeld de Aanwijzingen inzake Rijksinspecties wordt door externe onderzoekers onderzocht hoe het er op deze genoemde punten er voorstaat bij rijksinspecties. Daarnaast zijn gemaakte werkafspraken tussen rijksinspecties en ministeries relevant om te bekijken welke afspraken er bijvoorbeeld gemaakt zijn over het aanstellen van bestuurders en het budget. Inzicht in reputatie, expertise, integriteit en maatschappelijke legitimiteit kan verkregen worden door het bestuderen van nieuwsartikelen in de media over betreffende toezichthouders.

4. Feitelijke en formele onafhankelijkheid

Als eerste komt de feitelijke onafhankelijkheid van toezichthouders aan bod. In dit hoofdstuk wordt formele onafhankelijkheid als factor van feitelijke onafhankelijkheid geïntroduceerd. Formele onafhankelijkheid wordt in de literatuur als grote bepalende factor van feitelijke onafhankelijkheid geduid en daarom zal hier in de volgende paragraaf (4.2) uitgebreider op worden ingegaan. Bij de rijksinspecties bestaan er onderling namelijk grote verschillen als het gaat om formele onafhankelijkheid, wat een uitwerking heeft op andere factoren van feitelijke onafhankelijkheid, zoals de bekostigingsstructuur of autoriteit.

4.1. Feitelijke onafhankelijkheid

Hanretty en Koop (2013) tonen in hun analyse aan dat formele onafhankelijkheid bepalend is voor feitelijke onafhankelijkheid van een toezichthouder. Formele onafhankelijkheid gaat over juridische onafhankelijkheid en dat besluiten van de toezichthouder niet worden beïnvloed door politieke actoren (Van Erp & Winter, 2020). Onderzoek door het Rathenau Instituut (Diercks et al., 2018) laat zien dat onafhankelijkheid van onderzoek van diensten onder een ministerie niet alleen te waarborgen is via formele regels, zoals een mandaatregeling, afspraken tussen bijvoorbeeld ministerie en rijksinspectie en procedures over bijvoorbeeld openbaarmaking rapporten. Formele normen en afspraken moeten in de dagelijkse werkzaamheden worden toegepast. Echter, formele onafhankelijkheid is slechts één van de factoren die feitelijke onafhankelijkheid bepalen en betreft de juridische verankering van toezicht in het staats- en bestuursrecht. Op formele onafhankelijkheid en de verschillen op dit vlak tussen rijksinspecties wordt in hoofdstuk 5 verder op ingegaan.

Er zijn meer aspecten volgens de literatuur die de feitelijke onafhankelijkheid van toezichthouders bepalen, zoals **expertise, reputatie, autoriteit, maatschappelijke legitimiteit, bekostigingsstructuur, leiderschap en management** (Van Erp & Winter, 2020, p. 318) (Hanretty & Koop, 2013). Deze aspecten komen hieronder aan bod. Ook de zachte factor als **cultuur** (en gedrag dat hier uit voortkomt) heeft invloed op de onafhankelijkheid (AnderssonElffersFelix, 2020, p. 17).

Hieronder is in een overzicht weergegeven wat de verschillende indicatoren zijn van factoren die invloed hebben op de feitelijke onafhankelijkheid van toezichthouders.

Factor van variabele 'feitelijke onafhankelijkheid'	Indicator
Formele onafhankelijkheid	<ul style="list-style-type: none">- Mate van politieke beïnvloeding op besluitvorming.- Juridische onafhankelijkheid.- Samenwerkingsafspraken of convenanten tussen ministeries en rijksinspecties.
Expertise	<ul style="list-style-type: none">- Kennis over de sector en inbedding in het veld
Reputatie & Maatschappelijke legitimiteit	<ul style="list-style-type: none">- Misstanden/incidenten- Waardering vanuit het veld/ondertoezichtstaanden

	<ul style="list-style-type: none"> - Verantwoording ondertoezichtstaanden, parlement en burgers
Autoriteit	<ul style="list-style-type: none"> - Sanctionerende en/of handhavende bevoegdheden - Professionaliteit
Bekostigingsstructuur	<ul style="list-style-type: none"> - Mate van beïnvloeding ministerie en/of ondertoezichtstaanden op besteding budget. - Mogelijkheid tot het maken van eigen keuzes in besteding budget.
Leiderschap en management	<ul style="list-style-type: none"> - Eigen personeel in dienst - Mate van uitbesteding taken - Procedure benoeming bestuurders of hoofdinspecteurs/inspecteur-generaal. - Schotten tussen verschillende afdelingen
Cultuur	<ul style="list-style-type: none"> - De mate van beïnvloeding/druk die inspecteurs en/of medewerkers van rijksinspecties op de werkvloer ervaren tijdens het uitvoeren van toezichttaken. - Kennis en uitvoering op de werkvloer van protocollen en afspraken met het ministerie of de sector.

Figuur 7. Indicatoren van variabelen onafhankelijkheid.

4.1.1. Expertise

De politiek-bestuurlijke context kan voor druk zorgen op inspecteurs, ook wel inkapseling genoemd, wat in het vorige hoofdstuk uitgebreider aan bod kwam. Inspecteurs moeten onpartijdig conclusies kunnen trekken uit hun onderzoek en hun oordeel kunnen formuleren (tweede dimensie).

Onderzoek van Diercks et al. (2018) laat zien dat borging van onafhankelijkheid samengaat met kennis en expertise van onderzoekers. Wanneer er bij een inspectie sprake is van meer kennis en inbedding in het veld waar een rijksinspectie toezicht op houdt, versterkt dit de feitelijke onafhankelijkheid. Onafhankelijkheid hangt ook volgens van Erp & Winter (2020) samen met professionaliteit, waarbij toezichthouders opereren op basis van objectieve kennis en expertise. Tegelijk kan de mate van inbedding in het veld een kwetsbaarheid creëren als het gaat om onafhankelijkheid, vanwege het feit dat veel inspecteurs vaak uit het veld komen nadat zij jarenlang daar ervaring hebben opgedaan. De inspecteurs van de IGJ werkten bijvoorbeeld gemiddeld 12 jaar in een uitvoerende, leidinggevende of wetenschappelijke functie in de gezondheidszorg voordat zij in dienst treden bij de IGJ (WRR, 2012, p. 33). Een te grote betrokkenheid vanuit een eerdere functie kan doortastend optreden in situaties in de weg staan, wanneer zij op dezelfde sector toezicht houden waar zij eerder een functie hebben gehad.

Het is dus van belang dat een inspectie toegerust is met de juiste kennis en expertise om kerntaken (onderzoeken, oordelen en wanneer nodig interveniëren) goed en effectief uit te kunnen voeren. Een voldoende grote staf met ervaring in de praktijk dient diepgravend onderzoek te kunnen doen dat doordringt tot de kern van de organisatie. Soms heeft de rijksinspectie niet direct de

benodigde expertise in huis, maar zijn wel in staat deze in te huren, hoewel dit niet voor alle rijksinspecties vanzelfsprekend is, omdat dit soms afgestemd dient te worden met het betreffende ministerie waar zij als dienst onder vallen.

4.1.2. Reputatie en maatschappelijke legitimiteit

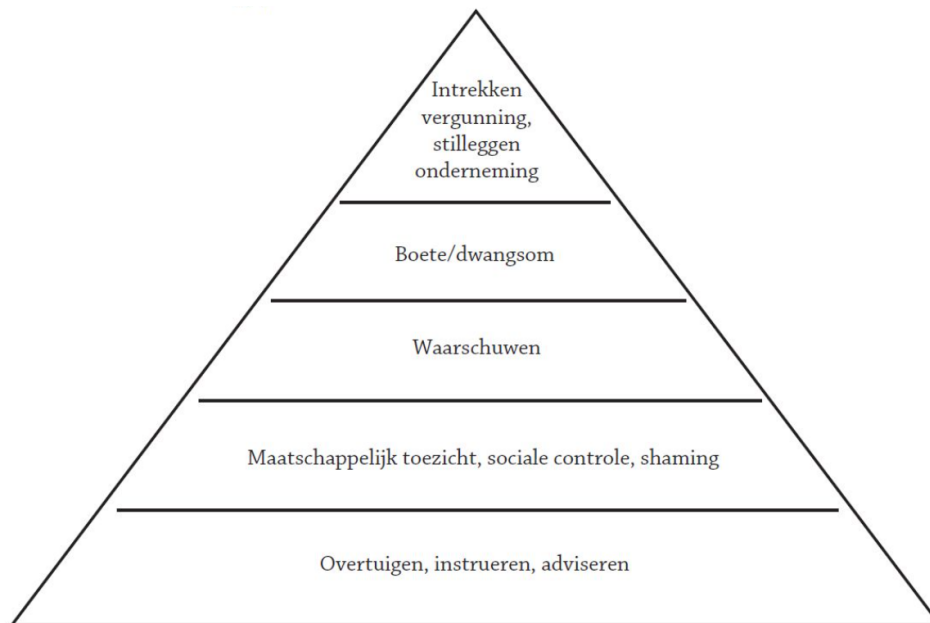
De reputatie van een inspectie hangt samen met onafhankelijkheid in beeldvorming. Dit wordt ook wel de externe perceptie van onafhankelijkheid van een toezichthouder genoemd (AnderssonElffersFelix, 2020, p. 17). Wanneer een toezichthouder formeel onafhankelijk is, is de *proof of de pudding* of zij in praktijk ook zo wordt gezien. Wanneer een inspectie, bijvoorbeeld in de media niet als onafhankelijk wordt gezien vormt dat een risico voor de (maatschappelijke) legitimiteit (AnderssonElffersFelix, 2020). Na misstanden zoals in de inleiding beschreven bij de Inspectie J&V en ILT is er de roep om meer en strenger toezicht en de reputatie van een rijksinspectie kan schade oplopen (WRR, 2013). Beeldvorming in de media speelt hierbij een belangrijke rol. Om zelfstandigheid en onafhankelijkheid te bevorderen wordt de kwaliteit van toezicht vergroot wanneer een toezichthouder voor het publiek aanspreekbaar is (Van Erp & Winter, 2020). Bij reputatie hoort ook het onafhankelijk en transparant verantwoording kunnen afleggen, voorbereiding op de onvermijdelijkheid van incidenten en effectief toezicht kunnen houden en optreden wanneer dat nodig is (Van Erp & Winter, 2020). Dit vraagt ook om proactief communicatiebeleid en gezaghebbend mediaoptreden, onafhankelijk en dus los van een ministerie om te voorkomen dat een rijksinspectie het beeld geeft een verlengstuk te zijn van een ministerie. In de casus gaswinning in Groningen wordt toegelicht dat het Staatstoezicht op de Mijnen, de inspectie betrokken bij het toezicht op de gaswinning, lang geen beschikking over eigen communicatieafdeling had en dit via het ministerie van Economische Zaken (EZ) liep. Wanneer het gaat om een politiek gevoelige zaak, zoekt een ministerie eerder afstemming in de communicatie met een rijksinspectie of rijkskennisinstellingen of andersom (Diercks et al., 2018).

Op dit moment is er nog weinig aandacht voor integriteitsbeleid bij rijksinspecties, bijvoorbeeld in jaarverslagen of externe verantwoording. De NVWA is hierin een uitzondering met een externe integriteitscommissie en geëxpliciteerd integriteitsbeleid (Van Erp & Winter, 2020). Integriteit gaat ook om het voorkomen van belangenverstremgeling. Het is dan van belang om transparant en inzichtelijk te maken hoe een toezichthouder belangenverstremgeling probeert te voorkomen.

4.1.3. Autoriteit

Om autoriteit van rijksinspecties te bevorderen is het van belang dat er aan randvoorwaarden wordt voldaan zodat er voldoende informatie, kennis, expertise en middelen beschikbaar zijn om de kerntaken (onderzoeken, oordelen en interveniëren) goed en effectief toezicht uit te kunnen voeren. Dit betekent bijvoorbeeld dat een inspectie onbeperkt en onbelemmerd toegang moet hebben tot informatie van een ondertoezichtstaande (Van Erp et al., 2020). Daarnaast gaat autoriteit over het beschikken van bevoegdheden en andere middelen om te kunnen optreden (interveniëren) wanneer een

ondertoezichtstaande de wet of (sectorale) richtlijnen overtreedt of hier niet aan voldoet. In hoeverre een rijksinspectie (wanneer noodzakelijk) een volgende trede van de handhavingspiramide kan betreden, vergroot de autoriteit en effectiviteit van toezicht. De zwaardere sancties aan de top van de piramide zijn volgens Hemels (2017, p. 3) noodzakelijk voor de effectiviteit van de lichtere sancties lager in de handhavingspiramide.



Figuur 8. Handhavingspiramide van Ayres & Braithwaite (1992, p. 35).

De handhavingspiramide bij een interbestuurlijke toezichtshouders, zoals de IBTD en de Inspectie J&V, bestaat relatief uit weinig tredes omdat er minder (wettelijke) bevoegdheden zijn voor deze inspecties om richting een ander overheidsorgaan hard in te grijpen (Meerjarenperspectief 2021-2024, 2021, p. 11). Naast signaleren en reflecteren zijn er zelfs geen andere interventie- of handhavingsmogelijkheden voor de IBTD, zoals blijkt uit het werkprogramma van 2022. Daarnaast is informatiebevoegdheid een kernbevoegdheid om onafhankelijk te kunnen onderzoeken en risico's of onderwerpen te kunnen agenderen en onafhankelijk te zijn in bevindingen/aanbevelingen (Van Erp et al., 2020). Als het gaat om interbestuurlijk toezicht, is er sprake van zwakkere bevoegdheden bij informatieverzameling en wanneer nodig om sancties of boetes op te leggen. De Inspectie Veiligheid Defensie (IVD) heeft dezelfde bevoegdheden en plichten als toezichthouders in de zin van de Awb, maar omdat zij alleen toezicht houden op de naleving van veiligheidsregels in het kader van Defensie en door Defensiepersoneel, is de Awb-regeling hierop niet van toepassing (Zijlstra, 2020).

4.1.4. Budget en bekostigingsstructuur

Meerdere onderzoeken geven aan dat de wijze waarop financiering is geregeld van een toezichthouder grote invloed heeft op de onafhankelijkheid (Hanretty & Koop, 2013) (Van Erp & Winter, 2020) (AnderssonElffersFelix, 2020, p. 17). Het belang van financiële onafhankelijkheid van toezichthouders

is om te voorkomen dat de minister instrumenten inzet om via de begroting of het budget het toezicht te kunnen beïnvloeden (Aelen, 2014). De financiering van toezichthouders verschilt per toezichthouder. Bij de meeste rijksinspecties is het zo dat het toezicht volledig wordt gefinancierd uit bijdragen vanuit de overheid. Bij markttoezichthouders is regelmatig het geval dat het toezicht gefinancierd wordt vanuit de sector, zoals bij DNB en de AFM (Lavrijssen, 2015). In het geval van financiering vanuit de sector, kunnen toezichthouders meer beïnvloeding van lobby vanuit de sector ervaren. In het geval van financiering vanuit de overheid, zoals bij rijksinspecties, speelt kwetsbaarheid voor beïnvloeding vanuit het ministerie en politiek een grotere rol. Het Agentschap Telecom en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit zijn rijksinspecties met de status van agentschap. Dit betekent onder meer dat de financiële administratie van de inspecties is opgenomen in de begroting van het betreffende ministerie waar zij onderdeel van zijn². Het bevordert de kwaliteit en onafhankelijkheid van toezicht wanneer de vrijheid van keuze om bepaalde prioriteiten in toezichtsactiviteiten en de keuze om bepaald onderzoek te verrichten, wat samenhangt met het bepalen van besteding budget, zoveel mogelijk geborgd is.

4.1.5. Leiderschap en management

Bij rijksinspecties is er meestal sprake van slechts één persoon aan het hoofd van de organisaties (Daalder, 2011). Er is een inspecteur-generaal of hoofdinspecteur die leiding geeft aan een rijksinspectie en een minister of staatssecretaris die beleidsinhoudelijk en politiek verantwoordelijk is voor een wet waarop een rijksinspectie toezicht houdt. De benoemingen van inspecteurs-generaal en hoofdinspecteurs dienen a-politiek te zijn en gebaseerd op expertise (Van Erp & Winter, 2020, p. 318).

Interne scheiding tussen verschillende afdelingen (en dus ook van expertise) binnen een toezichthouder kan integriteit en onafhankelijkheid van besluitvorming bevorderen. Bij markttoezichthouders zijn bijvoorbeeld functiescheidingen aangebracht tussen de onderzoeksafdelingen die overtredingen vaststellen en de afdeling juridische zaken die over handhaving beslist (Daalder, 2011). Sinds 1 juli 2009 bevat de Awb een algemene regel die voorziet in een functiescheiding tussen degene die als toezichthouder een boeterapport heeft opgesteld en de persoon die bij wege van mandaat besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete (art. 10:3 lid 4 Awb) (Daalder, 2011). Ook een aantal rijksinspecties hebben dit zo geregeld. Bij de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) is er bijvoorbeeld ook sprake van een aparte afdeling Bureau Opsporing en Boetes (BOB).

Een onafhankelijke positie gaat over verhouding tussen opdrachtgever en onderzoekers en op welk initiatief bepaald onderzoek wordt gestart. Vanuit een onafhankelijke keuze van een toezichthouder die grote risico's ziet of vanwege een incident, of vanuit druk van een ministerie of de

² Kamerstukken II 2015/2016, 34 348, nr. 4

politiek. Wanneer een incident bijvoorbeeld veel aandacht krijgt in de media en de politiek hier op reageert, kan een minister vanuit de Kamer worden verzocht een inspectie een bepaald onderzoek te laten starten. De minister kan dan vervolgens toezeggingen doen in het parlement om de inspectie te verzoeken een onderzoek te doen (WRR, 2012, p. 32). Dit was bijvoorbeeld het geval bij het faillissement van zowel het Slotervaartziekenhuis als de IJsselmeerziekenhuizen in 2018. De minister zegde de Tweede Kamer toe de IGJ en de NZa te vragen gezamenlijk onderzoek te doen, waarbij zelfs een specifieke onderzoeksvraag werd geformuleerd (Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, 2020, p. 3). Echter, een onafhankelijke positie van onderzoekers vereist dat zij niet onder het gezag van de opdrachtgever vallen en onafhankelijk kunnen bepalen wat focus van een onderzoek wordt (Verwest et al., 2019). Onderzoekers mogen daarnaast niet het gevoel hebben dat onwelgevallige onderzoeksuitkomsten tot vervelende, mogelijk persoonlijke consequenties kunnen leiden. Borging van zeggenschap over formulering van de onderzoeksvraag en keuze onderzoeksmethode vergroot de feitelijke onafhankelijkheid van een toezichthouder.

4.1.6. Cultuur

De mate van effectiviteit is afhankelijk van de wijze waarop deze geïnternaliseerd zijn in de professionaliteit, werkrouines en cultuur van een organisatie. Onder meer de OECD (2017) en De Wolf (2019) benadrukken het belang van het in praktijk waarmaken van onafhankelijkheid en het behouden van rolvastheid van een inspecteur. Mechanismen die op gebied van cultuur invloed hebben op de onafhankelijkheid vinden voornamelijk op microniveau plaats bij een rijksinspectie zelf. Dit is de informele en zachte kant van de borging van onafhankelijkheid. Onafhankelijkheid moet ook geborgd worden in de dagelijkse routines en werkzaamheden om het ontstaan van mechanismen die onafhankelijkheid verkleinen te voorkomen. Ondanks het bestaan van protocollen, betekent het nog niet dat medewerkers bekend zijn met het protocol en er naar een protocol wordt gehandeld. Dat concludeerde de Commissie-Hertogh (2019) na oneigenlijke beïnvloeding vanuit het ministerie op het WODC-onderzoek.

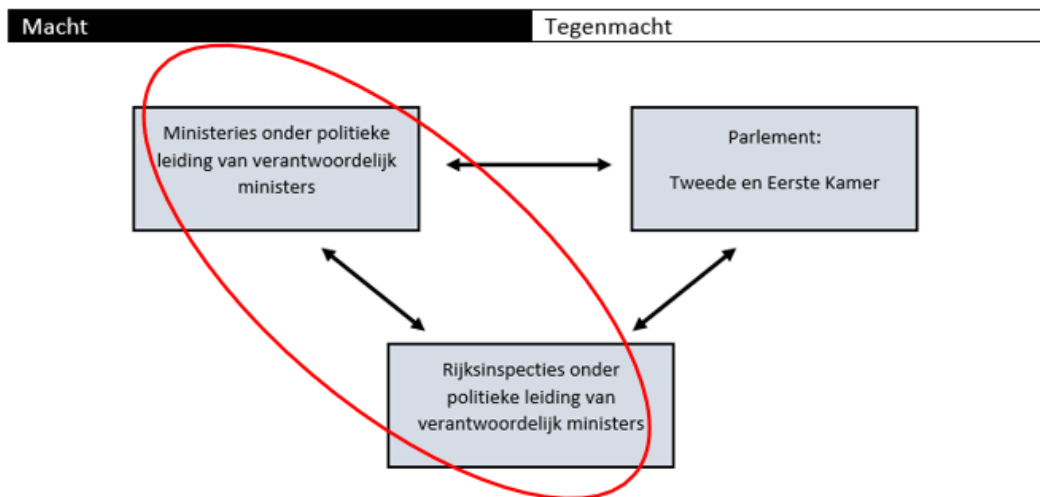
4.2. Variatie formele onafhankelijkheid rijksinspecties

De politiek-bestuurlijke context waarin rijksinspecties als dienst van een ministerie onder de verantwoordelijkheid van een minister opereren creëert kwetsbaarheden. Ministeries hebben een eigen rationaliteit, maar tegelijk blijft de verbinding vanuit een rijksinspectie met een ministerie van belang om ook de reflectieve functie goed uit te oefenen en niet in een isolement te raken (WRR, 2013). De dynamiek van politiek-ambtelijke verhouding is ingewikkeld binnen het speelveld van toezichthoudende organisaties (De Ridder & Reinders, 2014).

4.2.1. *Onderdeel van een ministerie*

Rijksinspecties maken onderdeel uit van de organisatiestructuur van een ministerie, waardoor deze toezichthouders onder de (politieke) verantwoordelijkheid van een minister vallen. De vertegenwoordiger van een rijksinspectie, de inspecteur-generaal, functioneert op het niveau van de directeur-generaal van een ministerie en neemt deel aan de Bestuursraad en ministersstaf. Dit laat voornamelijk zien op welk niveau toezicht wordt gewaardeerd (WRR, 2012). Waarborgen als het gaat om een onafhankelijke positie zijn nu voornamelijk vastgelegd in de eerder genoemde Aanwijzingen inzake de rijksinspecties. In dit hoofdstuk wordt toegelicht hoe op dit moment de formele onafhankelijkheid en de verschillen hiervan bij rijksinspecties is geborgd. Zoals eerder in de inleiding toegelicht, houdt formele onafhankelijk in dat besluiten van toezichthouders niet worden beïnvloed door politiek en omvat dit de juridische (Maggetti, 2007). Daarnaast omvat formele onafhankelijkheid de huidige positionering volgens de wet en formele afspraken tussen bijvoorbeeld ministerie en rijksinspecties (Hanretty & Koop, 2013).

In een enkel geval is er ook een wettelijke regeling van bepaalde kerntaken van rijksinspecties met betrekking tot onafhankelijkheid. Dit geldt bijvoorbeeld voor de NVWA, dit waarborgen voor onafhankelijk onderzoek en risicobeoordeling heeft vastgelegd in de Wet onafhankelijke risicobeoordeling (Diercks et al., 2018, pag. 79). In dit hoofdstuk worden verschillen in formele posities en onafhankelijkheid ten opzichte van voornamelijk de minister en het ministerie verder toegelicht. De Aanwijzingen inzake de rijksinspecties bepalen op dit moment echter voornamelijk de politiek-bestuurlijke context (mesoniveau) waarin de rijksinspecties hun kerntaken onafhankelijk kunnen uitvoeren. De verhouding ministerie ten opzichte van het parlement en rijksinspectie ten opzichte van het parlement raakt meer de onafhankelijkheid in beeldvorming en output van het toezicht. Bijvoorbeeld of de mogelijkheid wordt geboden om als inspectie zelfstandig te rapporteren en verantwoording af te leggen aan de Tweede Kamer. Het parlement moet er op kunnen vertrouwen dat de uitkomsten van het toezicht onafhankelijk tot stand zijn gekomen (WRR, 2012, p. 32). Hier is maar beperkt aandacht voor in de Aanwijzingen.



Figuur 9. Formele onafhankelijkheid gaat over de (juridische) onafhankelijkheid en positionering van een rijksinspectie ten opzichte van een ministerie (interbestuurlijke context).

Toezichthoudende bevoegdheden voor rijksinspecties kunnen op verschillende manieren worden ‘gecreëerd’ in juridische vorm. Zo kan bijvoorbeeld bij wet zijn geregeld dat toezicht op naleving is belast door de minister aangewezen personen of diensten, zoals bij de Jeugdwet (IGJ) en in de Archiefwet (IOE). Een andere vorm is dat de wet rechtstreeks een bepaalde organisatie of de daar werkzame personen/ambtenaren aanwijzen als toezichthouder, zoals bij de Embryowet (IGJ). De wet kan ook rechtstreeks een bepaalde organisatie aanwijzen die belast is met nalevingstoezicht, maar tegelijk bepalen dat toezichthouder zijn de door de minister aangewezen ambtenaren/personen. Dit komt voor in de Wet op het onderwijstoezicht (IvhO). De wet bepaalt dat door de minister aangewezen ambtenaren belast kunnen zijn met het toezicht op de naleving van wetten. In de organisatiebeschikking van het betrokken ministerie wordt de betreffende inspectie als organisatie ingesteld en krijgt deze toezichtsbevoegdheden (Zijlstra, 2020). Een andere manier is dat de wet rechtstreeks een bepaalde organisatie of de daar werkzame personen of ambtenaren aanwijst als toezichthouder.

4.2.2. Leren van formele onafhankelijkheid markttoezichthouders

Markttoezichthouders zijn veelal een stap verder als het gaat om formele onafhankelijkheid en hebben een meer zelfstandige en daarbij ook onafhankelijke positie binnen de bestuurlijke context, omdat zij veelal een Zbo zijn (Lavrijssen, 2015). Wanneer het gaat om autoriteiten die veelal zelfstandig bestuursorgaan zijn, is een wettelijke regeling van de organisatie vereist. Europese eisen stellen zelfs op een aantal terreinen als het gaat om markttoezicht beperkingen aan de mate van beïnvloeding door het bestuursorgaan op de toezichthouder, wat de onafhankelijkheid ten opzichte van een ministerie verstevigt. Dit gebeurt op het terrein van toezicht op de energiemarkt, de privacy en mededinging (Ottow & Lavrijssen, 2011). Deze Europese eisen als het gaat om beperking beïnvloeding door het bestuursorgaan zijn er amper bij sectoren waar rijksinspecties toezicht op houden, waardoor de

noodzaak ook minder gevoeld werd om rijksinspecties op deze (veelal publieke) sectoren meer formeel op afstand te plaatsen.

4.2.2. Verschil in context tussen interbestuurlijk en bestuurlijk toezicht

Een aantal rijksinspecties dienen als tegenkracht op interne controle binnen een (uitvoerende) dienst of departement van een ministerie. De Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV), Inspectie Veiligheid Defensie (IVD) en de net opgericht Inspecties Belastingen, Toeslagen en Douane (IBTD), zijn hier voorbeelden van (Van Erp et al., 2020). Deze inspecties opereren meer in een politiek-bestuurlijke context dan andere rijksinspecties. Als het gaat om de IBTD, dan vallen zij onder een ministeriële regeling. De domeinen waar de IBTD toezicht op houdt, vallen onder hetzelfde ministerie, waar de IBTD dienstonderdeel van is en dezelfde minister ministeriële verantwoordelijkheid voor draagt. De toezichthouder is dus intern binnen hetzelfde ministerie georganiseerd. Deze context kan kwetsbaarheid voor inkapseling groter maken, door bijvoorbeeld het mechanisme dat een inspecteur-generaal aansluit bij de Bestuursraad van het ministerie, waar de ondertoezichtstaande domeinen ook onder vallen. Van Erp, Van den Bos en Hemels waarschuwen in een advies voorafgaand aan de nieuw opgerichte IBTD dat voorkomen moet worden dat de inspectie taken op gaat pakken, waar ambtelijke of politieke verantwoordelijkheden achter kunnen verschuilen. Kortom, er moet een duidelijke scheiding van taken en verantwoordelijkheden zijn en inspecties moet zich strikt op hun kerntaken richten.

4.1.3. Verschillen in de uitwerking van Aanwijzingen inzake rijksinspecties

De belangrijkste regeling die de positie van rijksinspecties binnen het openbaar bestuur bepaald is vastgelegd in de ‘Aanwijzingen van de minister-president inzake rijksinspecties’, die bestaan uit vijftien Aanwijzingen. Middels de Aanwijzingen heeft de minister bevoegdheden om instructies, algemene aanwijzingen en bijzondere aanwijzingen te geven. Bovendien kan de minister de taakstelling en prioriteiten van rijksinspecties beïnvloeden. Hoewel alle rijksinspecties ondergeschikt zijn aan hun ministerie, bestaan er verschillen tussen rijksinspecties in de wijze waarop rijksinspecties als toezichthouder worden ingesteld (Zijlstra, 2020). De Aanwijzingen worden door rijksinspecties inhoudelijk op verschillende manieren ingevuld. Elke rijksinspectie heeft één of meerdere aanvullende regelingen die de positionering binnen het ministerie nader specificeren. Het blijkt dat rijksinspecties vaak geen formeel vastgelegde samenwerkingsafspraken hebben met hun ministerie (AnderssonElffersFelix, 2020). Soms zijn er wel vastgelegde afspraken, maar zijn deze niet (openbaar) beschikbaar.³

Bij een aantal rijksinspecties heeft de minister een beperkte bevoegdheid om aanwijzingen (instructies) te geven. Zo is in artikel 8, derde lid, van de Wet op het onderwijstoezicht vastgelegd dat

³ Op 10 februari 2022 informeren de ministers van VenW en Financiën de Tweede Kamer dat de ILT van agentschap is “geherpositioneerd” naar een gewone dienst binnen het ministerie van IenW (Kamerstukken II 2021-2022, 30873, nr. 5). De ministers schrijven: “inmiddels zijn de afspraken rondom de relatie tussen de ILT en de andere IenW-onderdelen vastgelegd in een relatiestatuuut.” Het relatiestatuuut is niet in openbare stukken vindbaar.

de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen aan de Inspectie van het onderwijs geen aanwijzingen geeft met betrekking tot de in de rapportages beschreven oordelen van de inspectie over de ontwikkeling, in het bijzonder van de kwaliteit, van het onderwijs. Voor sommige inspecties worden ook wettelijke bepalingen benoemd die de aanwijzingsbevoegdheid van de minister betreffen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het SodM. In de *Mijnbouwwet* art. 128a wordt specifiek genoemd dat een aanwijzing van de minister niet mag toezien op het weerhouden van, verrichten van, of afronden van specifiek onderzoek. Daarnaast mag een aanwijzing niet toezien op bevindingen, oordelen en adviezen van de Inspecteur-Generaal.

Een voorbeeld van een vergaande bevoegdheid van een minister is Aanwijzing 14. Deze Aanwijzing kent een betreffende bewindspersoon vergaande bevoegdheden toe om instructies en algemene en bijzondere aanwijzingen uit te vaardigen bij individuele casussen op het domein van de rijksinspectie. Als een aanwijzing wordt gegeven, dient de Tweede Kamer hierover te worden geïnformeerd via een Kamerbrief. Een voorbeeld van een minister die aanwijzingen heeft gegeven, is de minister van BZK die in 2020 in korte tijd drie aanwijzingen en een aanpassing van handhaving met betrekking tot huurverlagingen gaf aan de Autoriteit woningcorporaties (Aw).⁴

Op de relatie inspecteur-generaal met ministerie en ambtelijke top departement wordt ingegaan in Aanwijzing 12. De mate van detail waarmee taken en verantwoordelijkheden van de Inspecteur-Generaal zijn beschreven verschilt tussen de rijksinspecties. Zo kent de *Mijnbouwwet* bijvoorbeeld 15 bepalingen over de taken van de Inspecteur-Generaal, terwijl hier bij andere inspecties aanzienlijk minder aandacht aan wordt besteed. De Inspecteur-Generaal van de Inspectie Belastingen Toeslagen en Douane mag, op verzoek, met beide Kamers in contact treden: niet alleen om feitelijke informatie te verstrekken, maar ook om oordelen van de IBTD te bespreken.

4.1.4. Verschillen aangaande de kerntaken

In de Aanwijzingen bestaat een formele borging van zelfstandige oordeelsvorming en interveniëren door inspectie (Aanwijzing 14) en een functiescheiding binnen een inspectie (Aanwijzing 6). Volgens Aanwijzing 6 bestaat er binnen rijksinspecties een scheiding tussen toezichtstaken en uitvoerende taken (zoals vergunningsverlening). De NVWA, ILT en SodM verlenen bijvoorbeeld vergunningen. Om taken formeel gescheiden te houden is bij de SodM het managementteam verantwoordelijk om erop toe te zien dat medewerkers die hebben meegewerkt aan vergunningsverlening zo min mogelijk betrokken zijn bij het toezicht.

Bij borging van de kerntaak onafhankelijk onderzoek, gaat het ook om zelf als rijksinspectie te kunnen bepalen wanneer onderzoeken worden gepubliceerd. Een voorkomend mechanisme is om conceptrapporten en onderzoeken voor publicatie eerst naar het kerndepartement (ministerie) van de

⁴ Het betreft hier de aanwijzingen in het kader van verkoop bezit Vestia (15 september 2020), verkoop van woningen in aardbevingsgebieden (30 juni 2020), tijdelijke huurverlaging ihkv Corona (20 mei 2020) en de aanwijzing irt artikel 44c van de woningwet (4 december 2020).

betreffende rijksinspectie te sturen, waardoor het ministerie meer sturing krijgt in wanneer het betreffende rapport wordt gepubliceerd. Er wordt aandacht besteed aan procedures rond openbaarmaking van rapporten en het opstellen van een beleidsreactie door een ministerie (Aanwijzing 14). Verder is er een procedure rond het vaststellen van een werkprogramma van een inspectie (Aanwijzing 10).

Alle regelingen van rijksinspecties stellen dat de inspecties een werkprogramma opstellen. Er bestaat echter variatie tussen de ministeries in de mate waarin het ministerie invloed heeft op de inhoud van het werkprogramma. Bijvoorbeeld: artikel 4 van het Instellingsbesluit van de ILT stelt uitsluitend vast dat de ILT jaarlijks een meerjarenplan en een jaarverslag opstelt.⁵ Voor de NVWA is in een raamovereenkomst uitgebreid opgenomen welk specifiek proces er doorlopen moet worden en wordt in detail voorgeschreven hoe het jaarplan inhoudelijk eruitziet. Bij de nieuw opgerichte Inspectie Belastingen Toeslagen en Douane zijn, in vergelijking met eerdere rijksinspecties, extra waarborgen voor onafhankelijkheid van het werkprogramma gedefinieerd. Zo kan de minister zijn goedkeuring aan een werkprogramma slechts onthouden als dit programma op ondeugdelijke wijze tot stand is gekomen. Daarnaast moet het werkprogramma, de rapporten en het jaarverslag van de IBTD door de minister direct na ontvangst aan de beide Kamers der Staten-Generaal worden aangeboden. Eventuele opmerkingen van het ministerie moeten openbaar worden gemaakt.

Aanwijzing 13, over de openbaarmaking van (bijvoorbeeld) onderzoeken, is niet bij alle inspecties vertaald in een specifieke regeling. In de Mijnbouwwet staat bijvoorbeeld niets beschreven over het proces van openbaarmaking en over de termijn die het departement heeft om een beleidsreactie te geven. De meeste inspecties kennen een termijn van zes weken, terwijl de Regeling Onderwijsinspectie een termijn van vijf weken kent.

Een aantal zaken zijn niet gedekt door de Aanwijzingen van de minister-president inzake de rijksinspecties, zoals financiële autonomie en het gebrek aan transparantie over de verhouding tussen beleid en toezicht, zo blijkt uit de evaluatie Aanwijzingen inzake de rijksinspecties van AEF (AnderssonElffersFelix, 2020).

⁵ Instellingsbesluit Inspectie Leefomgeving en Transport. *Artikel 4*. IENM/IVW-2011/14993

5. Analyse van drie casussen

Bij de volgende drie casussen is geanalyseerd in hoeverre er sprake is van mechanismen van (on)afhankelijk toezicht die hebben geleid tot een gebrekkige kwaliteit van toezicht: onderzoek naar het Cornelius Haga Lyceum (1), het ongeluk met de Stint (2) en de gaswinning in Groningen (3). Dit is gedaan volgens het (I)CMO-model. In het volgende hoofdstuk komen de interventies aan bod. De casussen in dit onderzoek zijn ook mede input geweest voor de initiatiefnota en derhalve in gedeeltelijke vorm opgenomen in de initiatiefnota met voorstellen ter versterking van onafhankelijk toezicht door rijksinspecties – ontleend aan het onderhavige masterthesis onderzoek.

5.1. Cornelius Haga Lyceum

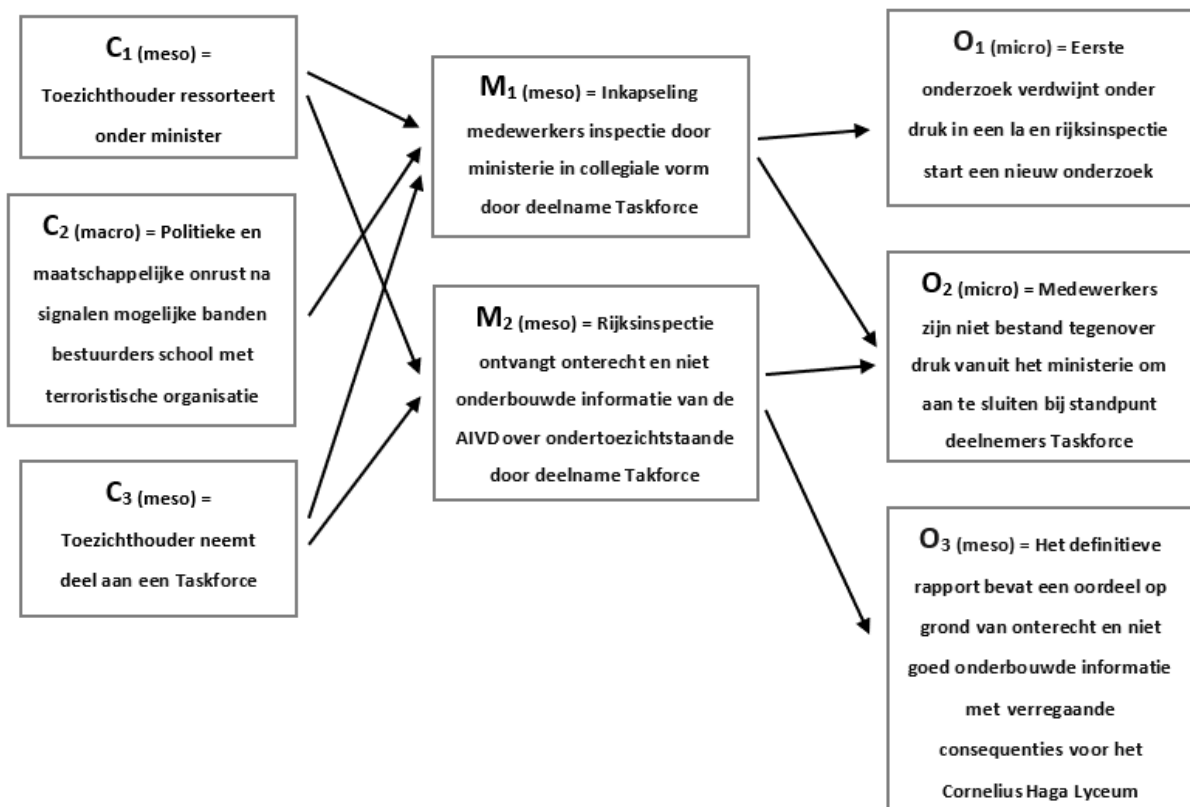
5.1.1. Context

De Onderwijsinspectie valt als dienst onder het ministerie van OCW. De ondertoezichtstaande onderwijsorganisatie, het Cornelius Haga Lyceum in Amsterdam, wordt ook besproken binnen een taskforce, waar de inspectie aanschuift. Bij deze taskforce zitten onder meer ambtenaren van het ministerie en de AIVD. Er is sprake van politieke gevoeligheid, omdat er signalen zijn dat medewerkers van een (semi)-publieke organisatie (middelbare) mogelijk banden hebben met een terroristische organisatie. Door het feit dat de Onderwijsinspectie ressorteert onder een minister vergroot dit de verwevenheid tussen ministerie van OCW en de inspectie. Dit blijkt ook wel door de deelname van de inspectie aan de taskforce en het directe contact dat ambtenaren van het ministerie met medewerkers van de inspectie hebben, wat in de casusbeschrijving wordt toegelicht.

5.1.2. Casus

In een conceptrapport uit november 2018 oordeelt de onderwijsinspectie positief over de kwaliteit van het onderwijs op het Cornelius Haga Lyceum in Amsterdam.¹ Er worden echter signalen vanuit de inlichtingendiensten (waaronder de AIVD) gedeeld met de onderwijsinspectie, die wijzen op mogelijke banden van medewerkers met een terroristische organisatie. Het conceptrapport van de onderwijsinspectie verdwijnt vervolgens in een la waarna er wordt gewerkt aan een nieuw rapport. Tegelijk schuift de inspectie aan bij een taskforce die mogelijke interventies richting de school verkent. Deze taskforce omvat onder meer ambtenaren van het ministerie van OCW en de AIVD.² De CTIVD oordeelt later dat de AIVD nooit de inlichtingen over de financiën van het *Cornelius Haga Lyceum* had mogen verstrekken aan de onderwijsinspectie.³ Daarnaast oordeelt de CTIVD dat de AIVD haar bewering, namelijk dat de geldstromen zouden wijzen op gesjoemel, niet voldoende had onderbouwd. NRC bericht over een mail van het departement aan de Inspecteur-Generaal, waarin de onderwijsinspectie wordt verzocht het inspectieonderzoek te laten aansluiten bij de verkenning door de

taskforce, naar mogelijkheden om de bekostiging te beëindigen, ook buiten onderwijswetgeving om.⁴ Op 11 juli 2019 publiceert de onderwijsinspectie uiteindelijk een herzien rapport waarin de inspectie concludeert dat er sprake is van financieel wanbeheer en het burgerschapsonderwijs van onvoldoende niveau is. De onderwijsinspectie oordeelt dat het beleid en handelen van het bestuur van het Cornelius Haga Lyceum schadelijk is voor de stichting, de school en haar leerlingen, omdat het bestuur geen afstand neemt van personen met een omstrepen reputatie waar het gaat om bevordering van burgerschap. De inspectie benoemt daarbij specifiek dat dit zou blijken uit meldingen van de veiligheidsdiensten.⁵ Het contrast tussen het conceptraapport en het eindrapport is groot en de output, het tweede rapport is gebaseerd op informatie die de Onderwijsinspectie niet had mogen ontvangen en daarnaast ook niet goed onderbouwd is, zo bleek uit het onderzoek van de CTIVD. Hieronder in figuur 10 is het CMO model van de casus Haga Lyceum weergegeven.



Figuur 10. CMO-model casus onderzoek Van Haga Lyceum.

5.2. Stint

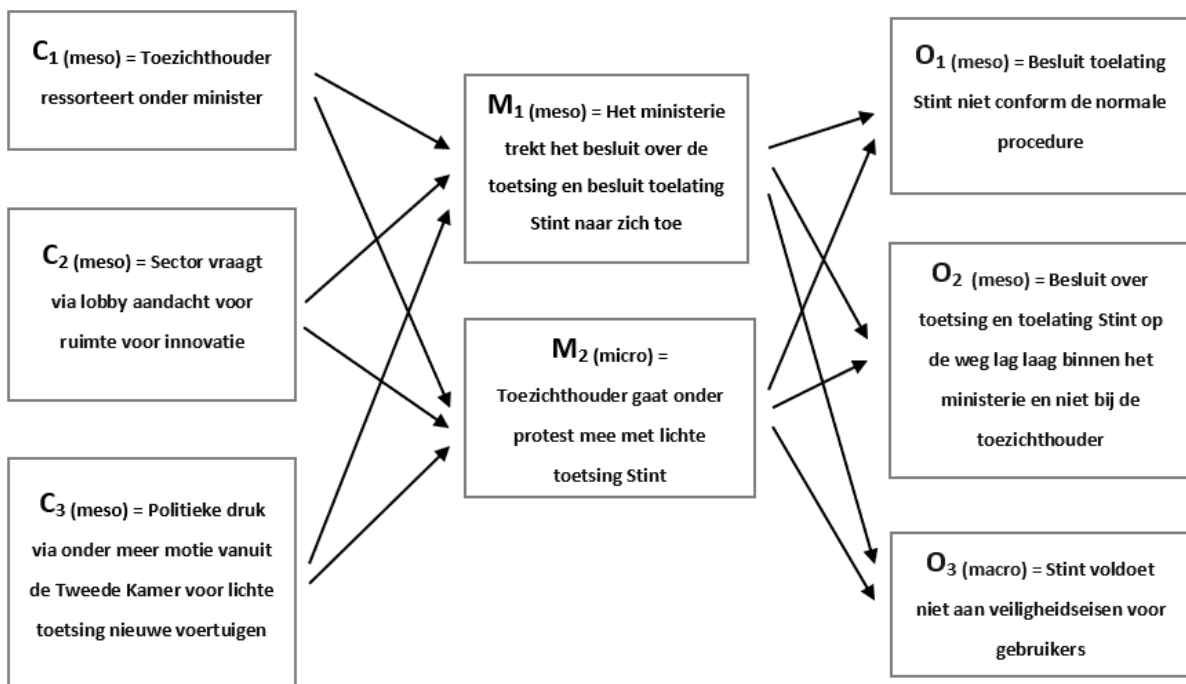
5.2.1. Context

De RDW is niet officieel aangemerkt als rijksinspectie, maar zou volgens de definitie in de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties wel daar onder kunnen vallen. Het ministerie van IenW is politiek verantwoordelijk. Vanuit de Tweede Kamer vindt er politieke druk plaats en vanuit de ondertoezichstaande een lobby om de Stint aan lichtere eisen te toetsen dan de RDW zelf wenselijk zou vinden. De burger die er uiteindelijk gebruik van zal maken heeft voornamelijk belang bij goede veiligheid van dit nieuwe voertuig op de weg. In deze casus is er sprake van een wens vanuit het parlement op het ministerie om nieuwe, innovatieve voertuigen, zoals de Segway, onder lichtere eisen toe te laten op de weg.

5.2.2. Casus

De casus van de Stint illustreert problemen die ontstaan wanneer toezicht niet onafhankelijk is. De RDW voert taken uit onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van IenW dat (mede) is belast met toezichthoudende taken op de veiligheid van voertuigen.⁶ In 2012 koos het ministerie van IenM (nu IenW) ervoor - mede op wens van de Kamer⁷ - om bij de toelating van innovatieve voertuigen op de weg een eenvoudige procedure toe te passen met relatief lichte eisen aan voertuigen.⁸ Adviezen van toezichthouder RDW speelden vervolgens bij de besluitvorming door IenM over het toelaten van nieuwe voertuigen op de weg geen wezenlijke rol.⁹ De toetsing van technische eisen en de verkeersveiligheidstoets die de RDW uitvoert waren niet bindend. De RDW pleitte voor verdergaande eisen aan (innovatieve) voertuigen dan het ministerie van IenM. Desondanks stelde de RDW, onder druk van het ministerie, een kader op met beperkte technische eisen waarmee een minimaal niveau van voertuigveiligheid kon worden behaald.¹⁰ In gesprekken met het ministerie gaf de RDW aan dat de lichte toelatingsprocedure niet aansloot bij de in Europa algemeen gebruikelijke toelatingsprocedures en een nieuwe verordening die dan in de maak is.¹¹ De RDW vreesde dat een beperkt toetsingskader afbreuk zou doen aan de veiligheid van nieuwe voertuigen.¹² Bij het beoordelen van de Stint werd door medewerkers van de RDW gesignaleerd dat de gestelde, lichte beoordelingseisen niet goed aansloten op het ontwerp van de Stint. De RDW vond voor deze constatering evenwel geen gehoor bij het ministerie van IenM. Via een mededeling in de Staatscourant, op 4 april 2012, maakte de minister bekend dat de Stint zou worden toegelaten op de openbare weg. De toelating van de Stint was niet gebaseerd op de reguliere toelatingsprocedures omdat daarvoor ingrijpende aanpassingen [van het ontwerp van de Stint]¹³ nodig zouden zijn.¹⁴

Door tegen de wens van het RDW in slechts minimale eisen te stellen omtrent de toelatingsprocedure, werd in de politieke afweging veiligheid ondergeschikt gemaakt aan de wens tot innovatie. De besluitvorming over de veiligheid en toelating van de Stint op de weg, was belegd binnen het ministerie in plaats van de toezichthouder. Dit leidt tot een onevenwichtige belangenafweging en onzorgvuldige toelatingsprocedure van nieuwe voertuigen. De betrokken toezichthouder (RDW) vond de eisen te laag en gaf dit ook aan, waarna het ministerie dit naast zich neerlegde en de RDW zich niet gehoord voelde.



Figuur 11. CMO-model casus Stint

5.3. Gaswinning in Groningen

5.3.1. Context

SodM is een inspectie die ressorteert onder de minister van EZK (voorheen EZ). Wat betreft SodM specificieert de *Mijnbouwwet* waarborgen voor onafhankelijk onderzoek (art. 128a, lid 4 onderdelen a t/m c). Echter, deze en andere waarborgen voor meer onafhankelijkheid zijn pas in 2017 in de *Mijnbouwwet* gekomen na onder meer een onderzoeksrapport van de OvV in 2015, naar de rol van veiligheid in de besluitvorming omtrent de gaswinning in Groningen.¹⁵

In de context van deze casus, de gaswinning in Groningen, is er sprake van een hoge verwevenheid tussen overheid en sector en de politieke gevoeligheid van het dossier is zeker na de aardbeving in Huizinge in 2012 groot. De Staat der Nederlanden participeert voor 40 procent in de exploitatie van aardgas en heeft voor 50% zeggenschap binnen de Maatschap, Energie Beheer Nederland BV (hierna EBN). De NAM heeft dan 60% aandeel en 50% zeggenschap. De Maatschap wordt beheerd door het College van Beheer (hierna CvB), waar de besluitvorming plaatsvindt. In het CvB is de overheid echter ondervertegenwoordigd ten opzichte van de private partijen Shell, Exxon en de NAM. Deze structuur die is opgetuigd waar de besluitvorming over de gaswinning plaatsvindt, heet ook wel het gasgebouw (zie bijlage 1, p. 53). Het Staatstoezicht op de Mijnen (hierna SodM) heeft een toezichthoudende functie, onder meer op de naleving van de *Mijnbouwwet*. Als houder van de vergunning, heeft met name de NAM als exploitant van het Groningenveld te maken met het SodM.³⁹ De NAM is de enige partij binnen het gasgebouw met een formele verantwoordelijkheid voor veiligheid via de *Mijnbouwwet* (Art 33 *Mijnbouwwet*). Het SodM heeft via het toezicht dan ook een belangrijk rol in het borgen van het veiligheidsbelang. In de *Mijnbouwwet* is namelijk een voorzorgsprincipe opgenomen dat er enkel gas gewonnen mag worden als dit geen risico met zich meebrengt voor mens en milieu.¹⁶ Op basis van de Gaswet is de ACM belast met toezicht op de ordening en regulering van de gasmarkt. Als speler op de gasmarkt heeft GasTerra (waar de overheid zelf voor 50% aandeelhouder van is) te maken met de ACM. Beide toezichthouders zijn diensten van het ministerie van EZ (huidige ministerie van Economische Zaken en Klimaat).

5.3.2. Casus

Sinds de gaswinning in het Groningse aardgasveld begon in 1963, zijn inmiddels vele duizenden miljarden kubieke meter aardgas gewonnen. Daarbij deden zich vele kleine en grote aardbevingen voor.¹⁷ Bij de besluitvorming over coördinatie van de gaswinning, het transport en de afzet zijn verschillende publieke en private partijen betrokken.¹⁸ Het College van Beheer (CvB) Maatschap Groningen met daarin vertegenwoordigers van EZ, Energiebeheer Nederland BV (EBN), Shell en Exxon blijkt onvoldoende rekening te hebben gehouden met het veiligheidsbelang.¹⁹ Het financieel belang van de betrokken partijen, in combinatie met de voorziening van gas, heeft jarenlang vooropgestaan in de

politiek-bestuurlijke besluitvorming, zo concludeerde de OvV. Het gasgebouw opereerde daarbij jarenlang als een gesloten netwerk. De buitenwereld kreeg weinig mee over de gaswinning en besluiten waren geheim.²⁰ De financiële belangen waren dan ook enorm. De Nederlandse Staat verdiende volgens de Algemene Rekenkamer in de periode 1960-2013 meer dan 265 miljard euro aan de gaswinning in Nederland.²¹ Midden jaren tachtig was zelfs 10 procent van de totale inkomsten van de Staat afkomstig van aardgasbaten, volgens de Algemene Rekenkamer.²² Het mechanisme binnen het gasgebouw was jarenlang om onderling zoveel mogelijk consensus te vinden. Bestuurders binnen het gasgebouw waar het CvB Maatschap Groningen en College van Gedelegeerde Commissarissen (CvG/RvC) GasTerra zitting in hebben, bestaan vaak uit dezelfde personen die elkaar goed kennen en regelmatig spreken. In een aantal gevallen is er ook sprake van verwevenheid tussen overheid en de gassector.²³

Rol toezichthouder

SodM heeft via het toezicht een belangrijk rol in het borgen van het veiligheidsbelang. In de *Mijnbouwwet* is namelijk het voorzorgsprincipe opgenomen dat er enkel gas gewonnen mag worden indien dit geen risico voor mens en milieu met zich meebrengt.²⁴ SodM houdt toezicht op de naleving van de *Mijnbouwwet*. Daarnaast heeft SodM op grond van de *Mijnbouwwet* namens de Minister van Economische Zaken (EZ) de bevoegdheid om in te grijpen als de gasproductie niet veilig gebeurt. Deze bevoegdheid is gemandateerd aan de Inspecteur-Generaal der Mijnen,²⁵ behoudens “aangelegenheden die zich hiertegen verzetten”.²⁶ Deze wet stelt bovendien dat de NAM een wettelijke verantwoording heeft om de veiligheid van Groningers te borgen. De mogelijkheden voor SodM om zorgen te uiten over de aardbevingen en de veiligheid van Groningers, is beperkt. De toezichthouder uit sinds 2007 zorgen over de aardbevingen, onder meer in jaarverslagen.²⁷ SodM wilde al wel eerder onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek (laten) doen naar het effect van gaswinning in relatie tot de aardbevingen. Voor kennisontwikkeling over seismiciteit is de toezichthouder echter aangewezen tot de NAM en de kennisinstellingen, TNO en KNMI. De OvV concludeerde in haar onderzoek in 2015 echter dat kennisinstellingen KNMI en TNO ten onrechte het beeld laten voortbestaan dat het aardbevingsrisico voldoende bekend en beperkt in omvang is.²⁸ De NAM heeft zelf het meest complete beeld van de activiteiten in de ondergrond en het effect hiervan in het Groningenveld, maar maakt geen gebruik van deze kennis en verwijst naar KNMI en TNO. Daarnaast beheert SodM niet zelf het eigen budget en gaat de toezichthouder niet zelf over aantallen personeel, maar is (financieel) afhankelijk van het ministerie. SodM beschikt over een lage personeelscapaciteit en dit zorgt voor beperkte mogelijkheden om initiatief te nemen tot het starten van onderzoek. De Inspecteur-Generaal vroeg de Secretaris-Generaal van EZ, mede door de uitbreiding van taken in 2003 al langer om meer personeel, met amper resultaat. Dit blijkt onder meer uit het feit dat het aantal fte's tussen 2000 en 2006 is gedaald, terwijl er wel extra taken zijn bijgekomen, zoals het controleren van gasleidingen.²⁹ Een verzoek voor een onderzoek door TNO of KNMI kan SodM niet zelf doen en moet via het ministerie van EZ.³⁰ Toen dit verzoek werd gedaan in 2009 kwam TNO met een rapport waarin ze voorzichtig stelde dat het niet uit te sluiten viel dat de wijzen

van produceren in relatie stond tot de seismiciteit. SodM deelde deze bevindingen met de NAM en verzocht om een reactie. SodM moest vervolgens maar liefst 2,5 jaar wachten op een geactualiseerde gas Field Review (GFR) door de NAM. Toen deze gereed was in 2012, was dit onderzoek nog niet compleet.³¹

Aardbeving in Huizinge: een keerpunt

In de zomer van 2012 werd het dorp Huizinge (gemeente Loppersum) getroffen door een krachtige aardbeving van 3,6 op de schaal van Richter. De aardbeving zorgde voor schade en resulteerde in een groot gevoel van onveiligheid onder Groningers.³² Dit is de reden waarom SodM zelf een onderzoek startte, ook al lag deze taak volgens samenwerkende partijen van het gasgebouw bij de kennisinstellingen, TNO en KNMI. In januari 2013 gaf SodM een heldere boodschap mee aan de minister en de NAM: de gaskraan moest zo snel en zo ver mogelijk dicht gedraaid worden.³³ Het onderzoek van SodM wees uit dat er een kans van zeven procent bestond dat in het daaropvolgende jaar 2013-2014 een aardbeving zou optreden met een kracht groter dan 3,9 op de schaal van Richter.³⁴ De veiligheid van de Groningers was volgens SodM in het geding. Dit onderzoek betekende een keerpunt in het kijken naar het effect van de aardbevingen door de gaswinning op de veiligheid van inwoners in Groningen. Het kritische onderzoeksrapport van SodM uit januari 2013, dat ten grondslag lag aan het advies tot snelle vermindering van de gaswinning, was naar inzicht van EZ, niet sterk genoeg om productiebeperking te rechtvaardigen.³⁵ Toen dit verschil van inzicht optreedde stelde EZ geen woordvoerder meer ter beschikking voor SodM en huurde de toezichthouder een eigen woordvoerder in.³⁶ Uit de onderzoeken van de OvV en ABD blijkt dat de ambtelijke capaciteit bij EZ laag was en dat een expliciete visie, ook als het gaat om het publiek belang op de gaswinning, ontbrak.³⁷ Ook werd geconcludeerd dat *checks and balances* beperkt waren en periodieke verantwoording op basis van beleidsevaluaties van de *Mijnbouwwet* en EBN amper plaatsvonden.³⁸ Een gevolg van onevenwichtige borging van belangen door EZ en het gasgebouw, zo werd gesteld, is dat informatie over veiligheid werd achtergehouden en de ernst van de veiligheidssituatie was gebagatelliseerd.³⁹ De beslissing over de gasproductie werd een jaar uitgesteld om de resultaten van de nieuwe onderzoeken af te wachten. Het volume van gaswinning is in dat jaar zelfs opgeschaald, onder meer vanwege “aantrekkelijke commerciële mogelijkheden”.⁴⁰ Uit vertrouwelijke notulen blijkt dat een topambtenaar van het ministerie van EZ het openbaar maken van documenten, over de gaswinning en bestelde hoeveelheid gasvolume, actief heeft tegengewerkt in 2014.⁴¹ Hierdoor werd relevante informatie over de besluitvorming na het onderzoek van SodM bewust achtergehouden. Bovengenoemde beperkingen in *checks and balances* en achterhouden van informatie zorgde ervoor dat er geen goede integrale afweging van belangen plaatsvonden in politieke besluitvorming over de gaswinning.

Minister Kamp erkende in 2015, in reactie op het rapport van de OvV, dat in het verleden de betrokken partijen het risico van aardbevingen lange tijd niet als veiligheidsprobleem hebben gezien.⁴² SodM was

één van de weinige partijen die deze zorgen over veiligheid naar aanleiding van de aardbevingen wel uitte, maar had hiertoe beperkte (organisatorische) middelen. Het eerder en direct kunnen informeren van het parlement over zorgen omtrent het veiligheidsprobleem en zorgen over de aardbevingen, in plaats van enkel via jaarverslagen, had bijvoorbeeld kunnen helpen in een betere afweging van belangen in besluitvorming omtrent de gaswinning. SodM legde in januari 2013 met eigen onderzoek een verband tussen de gaswinning en het aardbevingsgevaar in Groningen en vestigde de aandacht op het veiligheidsprobleem. Echter, in een memorie van toelichting wijziging van de Mijnbouwwet is opgenomen dat SodM nieuw ‘fundamenteel’ wetenschappelijk onderzoek dient uit te besteden aan kennisinstellingen als TNO of het KNMI, wat nog steeds beperkingen legt op het onafhankelijk kunnen uitvoeren van onderzoek.⁴³

5.3.3. *Mechanismen*

In de casus gaswinning Groningen zien we dat het belang veiligheid niet voldoende belegd is binnen het gasgebouw (het samenwerkingsverband rondom de exploitatie van gaswinning). Ondanks dat de Staat aandeelhouder is in het gasgebouw, weet het ministerie, namens de Staat onvoldoende het veiligheidsbelang integraal af te wegen en volgt hierin de NAM. Financiële belangen en leveringszekerheid van aardgas staan jarenlang voorop. Interne checks and balances zijn niet op orde binnen het gasgebouw en de besluitvorming over de exploitatie is niet transparant en wordt genomen binnen een kleine kring van bestuurders die elkaar goed kennen. Mede als gevolg hiervan bleef voor lange tijd het veiligheidsbelang ondergeschikt in politieke oordeels- en besluitvorming.

Het SodM blijkt eenzaam in het vertegenwoordigen van het veiligheidsbelang, vanuit de verantwoordelijk voor het toezicht op veilige exploitatie van de gaswinning en naleving van de mijnbouwwet. Betrokken partijen verwachten van het SodM dat de toezichthouder zich conformeert naar het gasgebouw en zich vanuit een consensusbenadering voegt naar besluiten die worden genomen. Het SodM heeft bijvoorbeeld lange tijd geen eigen woordvoerder, maar het ministerie van EZ is hier verantwoordelijk voor. Daarnaast moeten verzoeken voor extern onderzoek naar de aardbevingen via EZ verlopen. In de eerste instantie legt het ministerie van EZ het onderzoek van het SodM, waaruit blijkt dat er grote veiligheidsrisico's zijn voor Groningers, naast zich neer om vervolgens nieuwe onderzoeken in te stellen. Hieronder is volgens het CMO-model weergegeven welke mechanismen in deze casus tot een bepaalde outcome konden leiden, waarmee het publieke belang veiligheid onvoldoende werd geborgd.



Figuur 12. CMO-model casus gaswinning Groningen.

6. Interventies

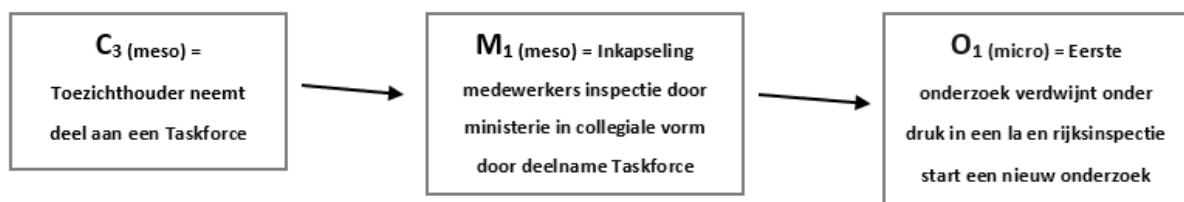
In dit hoofdstuk worden interventies (I) toegelicht naar aanleiding van de onderzochte casussen. De gewenste outcome (O) is het versterken van de onafhankelijkheid van rijksinspecties en daarmee ook de kwaliteit van toezicht. Bij interventies die op mechanismen en bijhorende context moeten ingrijpen, zal ook rekening worden gehouden met het behouden van de ministeriële verantwoordelijkheid. Eerder zijn al de factoren die invloed hebben op de feitelijke onafhankelijkheid van rijksinspecties aan bod gekomen. Deze factoren zijn formele onafhankelijkheid, expertise, reputatie, autoriteit, maatschappelijke legitimiteit, bekostigingsstructuur, leiderschap en management en cultuur. We kunnen als het gaat om interventies ook leren van inspecties en toezichthouders waar al meer waarborgen zijn aangebracht als het gaat om de formele en informele onafhankelijkheid. De interventies worden toegelicht op micro, meso en macro level.

6.1. Interventies op micro level

Als eerste komen de interventies aan bod die ingrijpen op mechanismen die plaatsvinden in een context op micro level, oftewel de intern binnen de rijksinspectie zelf.

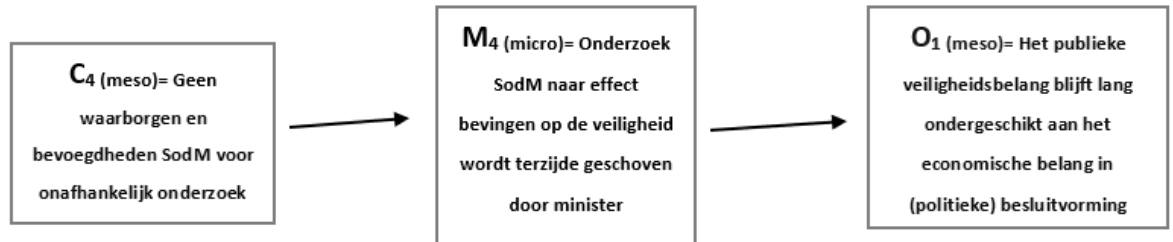
6.1.1. *Interventies op mechanismen die invloed hebben op kerntaken rijksinspectie*

Bijvoorbeeld bij de casus van Haga Lyceum zagen we dat er sprake was van beïnvloeding van een ministerie op een onderzoek, door deelname aan een taskforce.



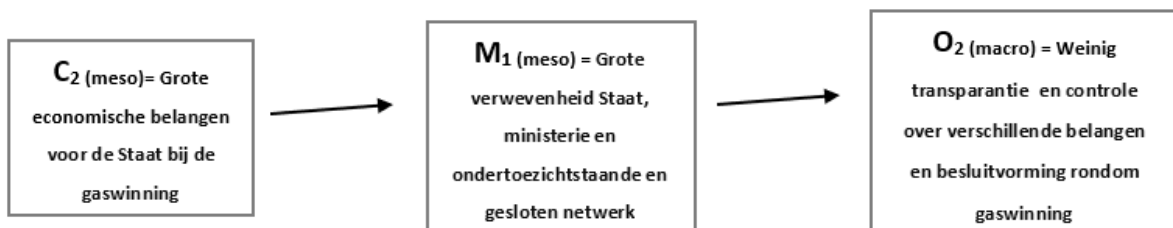
Om te voorkomen dat mechanismen van beïnvloeding door het ministerie of vanuit de sector op mesoniveau kan plaatsvinden is het van belang om op microniveau onderzoek zelf af te baken en rollen en verantwoordelijkheden te benoemen en te bewaken. Daarnaast kan er voor gekozen worden om niet alle betrokken onderzoekers met het veld of andere stakeholders te laten interacteren. Een ‘zachte’ manier om onafhankelijkheid in de oordeelsvorming te waarborgen is het in persoon scheiden van de rollen van ‘interface’ en beoordelaar. Bij PBL wordt gewerkt met een schil onderzoekers die de interactie met betrokkenen en belanghebbenden aangaan en de andere onderzoekers die op grotere afstand werken (beoordelaars) (Verwest et al., 2019). Ook DNB past deze benadering toe door horizontaal door de organisatie onderzoekers (experts) die op grotere afstand werken van ondertoezichtstaanden, samen met accounthouders, het onderzoek te laten doen.

Bij de casus gaswinning Groningen waren er geen waarborgen voor onafhankelijk onderzoek en moest het SodM via het ministerie een verzoek doen voor een onderzoek naar het effect van de aardbevingen op de veiligheid van inwoners.



Wanneer een rijksinspectie zelf risico's signaleert, is het van belang voor de kwaliteit van toezicht en het goed kunnen afwegen van verschillende belangen, dat een rijksinspectie autonomie ervaart bij het doen van onderzoek, advies uitbrengen en rapporten openbaar maken. De volgende interventies grijpen in op mechanismen die

- Onderzoek uitvoeren op basis van onafhankelijke onderzoeksstandaarden. Dit betekent dat rijksinspecties altijd op eigen initiatief een onderzoek kunnen starten en altijd zelf een onderzoeksbureau kunnen inschakelen zonder tussenkomst van een bewindspersoon.
- Zelfstandig de onderzoeksvraag en het onderzoeksteam samenstellen.
- Onbeperkt en onbelemmerd toegang tot bronnen van informatie. (bij geheimhoudingsplicht wordt ontheffing hiervan verleend door de desbetreffende bewindspersoon).
- Zelf zeggenschap over de uiteindelijke conclusies aanbevelingen en publicatiedatum van onderzoeksresultaten.



In een context van grote verwevenheid met de sector, wat kan leiden tot weinig transparantie en minimale mogelijkheid tot controle (zoals hierboven weergegeven) kunnen de volgende interventies op micro level helpen om mechanismen van inkapseling en beïnvloeding vanuit de sector te verminderen:

- Een vijfjarig werkprogramma opstellen, waarin niet alleen ontwikkelingen en doelstellingen worden beschreven. Ook wordt een algemene risicoanalyse opgenomen waar de grootste risico's in de desbetreffende sector worden beschreven. En hierbij expliciet aandacht aan de financiële belangen van de Staat in de desbetreffende sector.
- Toelichting geven waarom ervoor wordt gekozen op bepaalde risico's wel toezicht in te richten en waarom andere risico's in de sector minder aandacht krijgen.
- Een afwegingskader opnemen in het vijfjarig werkprogramma op de afwikkeling van faillissementen waarin het publieke belang zal moeten prevaleren boven financieel-economische belangen.
- Rijksinspecties moeten zelf gevraagd en ongevraagd advies kunnen uitbrengen op basis van de onderzoeksresultaten en dit advies openbaar maken.
- Rijksinspecties beschikken over een eigen communicatie en woordvoering.

6.1.2. Interventies op management en personeel rijksinspecties

Bij een rijksinspectie is er sprake van één bestuurder (inspecteur-generaal of hoofdinspecteur) aan het hoofd van de organisatie. Een duidelijk verschil met markttoezichthouders, waar vaak een college of meerkoppig bestuur aan het hoofd staat van de toezichthouder (Daalder, 2011). Om interne tegenspraak en daarbij ook onafhankelijkheid te versterken kan de leiding van rijksinspecties wordt vormgegeven als een collegiale bestuursvorm met de Inspecteur-Generaal als voorzitter en vertegenwoordiger. Leden van het bestuur maken dan (op meso level) geen deel uit van de ministeriële staf of bestuursraad. Criteria voor (en waarborgen bij) benoeming, herbenoeming, schorsing en ontslag van de leiding van rijksinspecties kunnen de onafhankelijkheid van de leiding en management vergroten. Verder zijn mechanismen van inkapseling te voorkomen door het regelmatig wisselen van inspecteurs bij toezichtobjecten en gerichte scholing van inspecteurs (WRR, 2012, p. 34). Om de afstand van medewerkers van een rijksinspectie te vergroten tot het ministerie is het van belang dat medewerkers van een rijksinspectie uitsluitend onder de verantwoordelijkheid staan van een rijksinspectie en rijksinspecties worden altijd fysiek buiten het ministerie geplaatst.

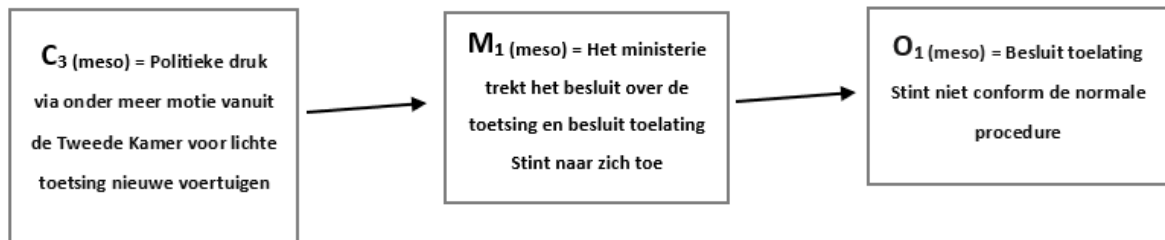
6.2. Interventies op meso level

6.2.1. Interventies context rijksinspectie en ministerie

Op het mechanisme ongewenste inmenging van een ministerie is het lastig te interveniëren, gezien de ministeriële verantwoordelijkheid, de reflectieve functie van rijksinspecties en het feit dat toezicht onderdeel is van de beleidscyclus. Deze spanningsvolle relatie kan wel worden verzakelijkt door een wettelijke regeling van onafhankelijkheid (WRR, 2012). Dit kan via de Wet op de rijksinspecties. De aanwijzingsbevoegdheid van de minister, zoals geregeld in de huidige Aanwijzingen inzake de rijksinspecties, kan worden beperkt. Rijksinspecties kunnen dan geen aanwijzing meer krijgen om wet- en regelgeving niet te handhaven. Om te voorkomen dat een onderzoek van een rijksinspectie in

een la beland, kan er geïntervenieerd worden door het ministerie vier weken de tijd te geven om een beleidsreactie te formuleren op het onderzoeksrapport van de rijksinspectie. Om bemoeienis over (besteding van) budget door het ministerie te voorkomen kan het budgetrecht voor rijksinspecties worden verstevigd. Rijksinspecties krijgen dan een eigen budget uitgekeerd in de vorm van een lumpsumbedrag.

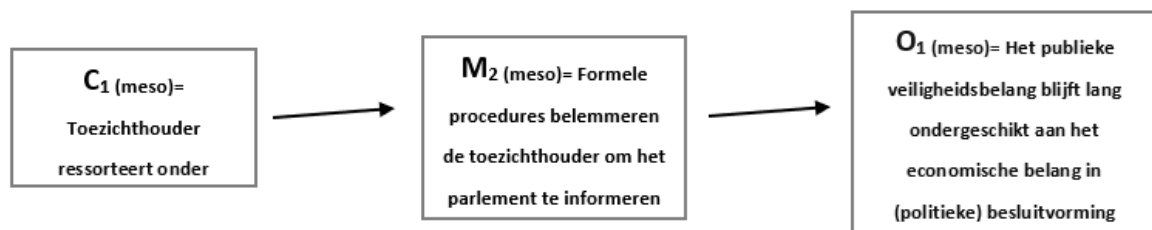
Bij de casus Stint was er sprake van een mechanisme om het toezicht naar het ministerie toe te trekken, terwijl zij ook over beleid, wet- en regelgeving gaan.



Om conflicterende rollen in het takenpakket van zowel een ministerie als rijksinspectie te verminderen wordt het takenpakket heroverwogen en wanneer wenselijk herschikt. De beoordeling van het handelen en functioneren van rijksinspecties wordt buiten het ministerie geplaatst en de verantwoordelijk hiervoor wordt belegd bij een onafhankelijke commissie. Deze commissie houdt toezicht op de kwaliteit en onafhankelijkheid van toezicht vanuit algemene beginselen van goed toezicht.

6.2.2. *Interventies context rijksinspectie en parlement*

Bij de beschreven casussen kwam naar voren dat het rechtstreeks contact en zelfs het vergaand delen van informatie er wel was tussen de rijksinspectie en het ministerie, maar niet zozeer met het parlement. Dit gebeurde bijvoorbeeld bij de casus gaswinning in Groningen, zoals hieronder weergegeven.



Om transparantie richting het parlement en te vergroten kan de interventie worden genomen om onderzoeken, werkprogramma's, jaarverslagen en andere publicaties van rijksinspecties worden rechtstreeks door te sturen aan het parlement. Dit kan ook bijdragen aan de juiste belangenafweging en besluitvorming in het parlement waar ook wet- en regelgeving wordt gemaakt. Inspecteurs-generaal of

inspecteurs kunnen op eigen verzoek, of op verzoek van de Kamer, zonder toestemming van bewindspersonen, de Kamer informeren. Bijvoorbeeld voor een technische briefing of hoorzitting.

6.2.3. Interventies context rijksinspecties en sector

Steeds meer private investeerders en bedrijven zijn actief in sectoren die voorheen met publieke middelen werden gefinancierd (Van Erp & Winter, 2020). Dit was ook het geval bij de casus Stint en de gaswinning in Groningen. Hiermee is een prikkel aanwezig om niet alleen het publieke belang, maar voornamelijk het belang van winstgevendheid mee te wegen. Het bleek door de context waarin ook een private partij en de overheid die een financieel belang hadden, de publieke belangen goed te borgen en het economische belang niet te laten prevaleren boven het publieke belang. Transparantie over welke belangen er spelen, welke economische belangen de overheid hierbij heeft en het borgen van publiek belang door de toezichthouder is dan essentieel.

7. Conclusie

Bij de geselecteerde casussen; het onderzoek naar het Cornelius Haga Lyceum door de Onderwijsinspectie, de toetsing door de RDW van de Stint en de gaswinning Groningen, zijn mechanismen geconstateerd die in een bepaalde context konden ontstaan. Verschillende mechanismen die naar voren komen uit de casussen zijn bijvoorbeeld politieke druk vanuit de Tweede Kamer, maar ook druk vanuit het ministerie of de sector. Deze druk vindt plaats door een context van verschillende (tegenstrijdige) belangen die er spelen. Bij de casus Stint spelen vanuit de sector en politiek belangen om innovatie binnen de sector te stimuleren mee en geldt voor de toezichthouder (RDW) dat het veiligheidsbelang voorop staat. Deze belangen staan in de besluitvorming over de toetsing en toelating van de Stint op de weg haaks op elkaar. De medewerkers van de RDW blijken niet goed bestand tegenover druk vanuit het ministerie en onder protest laten zij het toe dat het voertuig aan lichtere eisen wordt getoetst. De besluitvorming over de toelating van de Stint op de weg wordt door het ministerie naar zich toetrokken. Wanneer een ministerie toezichthoudende taken, waaronder oordeelsvorming naar zich toe trekt, kan er rolvermenging ontstaan en komen de kerntaken van de toezichthouder in het geding. Het deelnemen aan een taskforce, een collegiale vorm, waarbij medewerkers van de Onderwijsinspectie, het ministerie en andere overheidsorganisaties aanschuiven, kan een inspectie in een kwetsbare positie brengen. Zeker wanneer er onterecht en slecht onderbouwde informatie wordt gedeeld over een ondertoezichtstaande en er druk is op de inspectie om dezelfde lijn te volgen als de andere partijen die aan de taskforce deelnemen. Wanneer een ministerie en de sector een gesloten netwerk vormen op macroniveau, kunnen zij elkaar versterken in een bepaald belang. Dit gebeurde bijvoorbeeld bij de casus gaswinning Groningen, waarbij het economische belang in de besluitvorming over de gaswinning prevaleerde boven andere belangen, zoals het veiligheidsbelang. Een mechanisme wat de onafhankelijkheid van rijksinspecties dan verzwakt is dat zij niet zelfstandig en proactief de Tweede Kamer kunnen informeren via bijvoorbeeld een technische briefing. Een minister staat hier formeel tussen, vanwege de ministeriële verantwoordelijkheid en kan de informatietoegang naar de Tweede Kamer blokkeren en onderzoek van de inspectie terzijde schuiven. Dit gebeurt in een context van hoge politieke gevoeligheid door een grote beving in Huizinge.

Al deze mechanismen die bij deze casussen hebben geleid tot minder onafhankelijk toezicht door rijksinspecties, konden ontstaan in een context waarbij de rijksinspectie ressorteert onder een minister. Uit de casussen komt naar voren dat wanneer de onafhankelijkheid van rijksinspecties bij het uitvoeren van de kerntaken in het geding komt, de kwaliteit van het toezicht minder wordt. Wanneer hier juiste interventies worden aangebracht, rekening houdend met de context waarin mechanismen van (on)afhankelijkheid plaatsvinden, zal dus naar verwachting de kwaliteit van het toezicht worden vergroot en het publieke belang meer centraal staan. Onafhankelijkheid is dus een voorwaarde om kwaliteit van toezicht te vergroten. Het ontbreken van wettelijke waarborgen van onafhankelijkheid

maakt de inspecties vatbaar voor pogingen tot onwenselijke beïnvloeding. Dit creëert een context waarin het voor rijksinspecties lastiger is om een onafhankelijke tegenmacht te vormen. Als het gaat om de waarborgen van formele onafhankelijkheid die op dit moment zijn aangebracht voor rijksinspecties, middels bijvoorbeeld de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties, creëert dit een context waarin gemakkelijker mechanismen kunnen ontstaan die onafhankelijkheid verkleint. Juist omwille van het versterken van de onafhankelijkheid kan voor een wettelijke regeling worden gekozen om zo ministeriële verantwoordelijkheid in te perken. Om transparantie richting het parlement en te vergroten kan de interventie worden genomen om onderzoeken, werkprogramma's, jaarverslagen en andere publicaties van rijksinspecties worden rechtstreeks door te sturen aan het parlement. Dit kan ook bijdragen aan de juiste belangenafweging en besluitvorming in het parlement waar ook wet- en regelgeving wordt gemaakt. Rijksinspecties moeten altijd op eigen initiatief een onderzoek kunnen starten en zelfstandig de onderzoeksvraag en het onderzoeksteam kunnen samenstellen. Daarnaast is het van belang, zeker bij interbestuurlijk toezicht, dat een rijksinspectie als agent onbeperkt en onbelemmerd toegang tot belangrijke informatie in het kader van een onderzoek moet kunnen hebben. Om autonomie van rijksinspecties te vergroten dienen zij eigen budgetrecht te krijgen en zelf over de publicatiedatum en onderzoeksresultaten van rapporten te gaan. Onafhankelijkheid in een context van grote verwevenheid met de sector kan met interventies vergroot worden. Denk bijvoorbeeld aan het opstellen een vijfjarig werkprogramma met een risicoanalyse waarin de inspectie zelfstandig de grootste risico's bepaald en daar het toezicht op kan inrichten. Hierbij wordt expliciet aandacht besteed aan financiële belangen van de Staat in de desbetreffende sector. Om interne tegenspraak op microniveau en daarbij ook onafhankelijkheid te versterken kan de leiding van rijksinspecties wordt vormgegeven als een collegiale bestuursvorm met de Inspecteur-Generaal als voorzitter en vertegenwoordiger. Leden van het bestuur maken dan (op meso level) geen deel uit van de ministeriële staf of bestuursraad of collegiale overlegvormen zoals een taskforce, zodat zij beter bestand zijn tegen inkapseling. Om conflicterende rollen in het takenpakket van zowel een ministerie als rijksinspectie te verminderen wordt het takenpakket heroverwogen en wanneer wenselijk herschikt.

8. Discussie

In dit hoofdstuk worden beperkingen van het onderzoek vermeld en komen aanbevelingen voor toekomstig onderzoek aan bod.

Beperkingen onderzoek

Een belangrijke eerste kanttekening die invloed heeft op de interpretatie van de conclusie en aanbevelingen is dat de definitie voor de units of analysis (rijksinspecties) niet goed wetenschappelijk onderbouwd is. Er staat een opsomming van rijksinspecties in de Aanwijzingen inzake rijksinspecties, maar de definitie die in de Aanwijzingen wordt genoemd is breder en bevat elementen waar meerdere overheidsorganisaties, die onder een minister vallen en belast zijn met het toezicht op naleving van wetten, onder geschaard kunnen worden (artikel 2, onder a). Het gaat hier om kwalitatief en niet kwantitatief onderzoek, waardoor dit minder problematisch is. Het maakt echter wel dat conclusies en aanbevelingen van het onderzoek breder geïnterpreteerd kunnen worden en ook gericht kunnen zijn op organisaties die onder de bredere definitie vallen en niet alleen op de rijksinspecties die in de opsomming in de Aanwijzingen worden genoemd.

Zoals eerder bij de wetenschappelijke relevantie (paragraaf 1.4) is aangegeven wordt overheidstoezicht en toezicht op uitvoeringsorganisaties (interbestuurlijk toezicht), door toezichthouders als rijksinspecties, amper besproken in de literatuur. Wetenschappelijk onderzoek naar onafhankelijkheid van toezicht in samenhang met kwaliteit van toezicht richt zich voornamelijk op markttoezichthouders, zoals toezicht op accountantsorganisaties. Door het ontbreken van onderzoek naar onafhankelijkheid van toezicht door de overheid op eigen uitvoeringsorganisaties, wordt er in dit onderzoek vanuit gegaan dat de factoren die feitelijke onafhankelijkheid bepalen en de relatie hiermee tot kwaliteit van toezicht, ook gelden voor interbestuurlijk toezicht. Dit is een beperking, omdat toezichthouders die interbestuurlijk toezicht houden wellicht andere of extra waarborgen als het gaat om onafhankelijkheid nodig hebben. Zij opereren in een andere context dan toezichthouders die namens de overheid toezicht houden op sectoren en dit maakt het lastig om interventies te generaliseren voor alle rijksinspecties, ook degenen die interbestuurlijk toezicht houden.

Een andere beperking van dit onderzoek is dat er in de analyse relatief veel wordt geleund op beleidsstukken of zoals bij de casussen ook veel op nieuwsartikelen en onderzoek van journalisten, zoals van NRC, RTL en Trouw. Veelgenoemde beleidsstukken als bron zijn bijvoorbeeld het rapport van de WRR (Toezien op publieke belangen, 2013) en de vijfjaarlijkse Evaluatie Aanwijzingen inzake de rijksinspecties (2020). In wetenschappelijke artikelen wordt wel verwezen naar dit soort beleidsstukken, zoals in een artikel waarin het rapport van de WRR wordt genoemd als vertaling van publieke belangen naar de uitvoering van toezicht in de praktijk (Snellen & De Hollander, 2017).

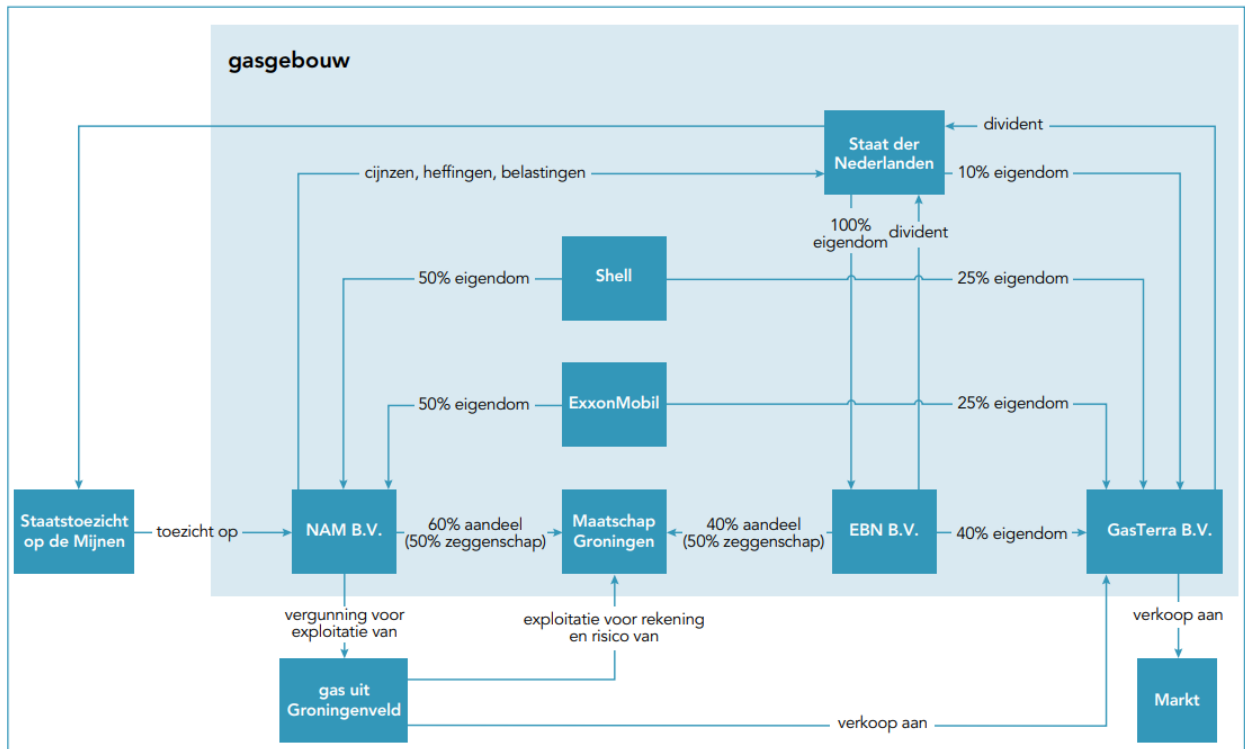
Aanvullend onderzoek nodig

In dit onderzoek worden verschillende contexten beschreven. Echter, er zijn er natuurlijk nog veel meer contexten die beschreven kunnen worden. In het hoofdstuk over formele onafhankelijkheid wordt wel duidelijk dat er veel verschillen alleen al zitten in de formele onafhankelijkheid van rijksinspecties, wat leidt tot verschillende contexten. Nu is voornamelijk de context van rijksinspecties op mesoniveau onderzocht bij drie verschillende casussen, slechts enkele contextfactoren op macro of microniveau komen naar voren. Het (I)MCO-model pretendeert realistisch te evalueren, maar dit onderzoek is slechts een eerste stap, voornamelijk op basis van openbare bronnen. Op basis van de drie verschillende casussen (Cornelius Haga lyceum, Stint en gaswinning Groningen) en theorie zijn interventies geformuleerd. Vervolgonderzoek zou moeten uitwijzen of de interventies gegeneraliseerd kunnen worden naar de andere acht rijksinspecties.

Voor verder onderzoek zou er meer gekeken moet worden naar de (causale) verbinding tussen formele en feitelijke onafhankelijkheid van toezichthouders. Studies naar de causaliteit tussen formele onafhankelijkheid en feitelijke onafhankelijkheid zijn minder overtuigend, omdat er een complexe causale keten gevolgd moet worden van wettelijke bepalingen die uiteindelijk leiden tot bepaalde gedragspatronen die onafhankelijkheid demonstreren. Cultuur binnen een rijksinspectie is daarom een belangrijke factor van onafhankelijkheid van toezicht. Dit wordt wel toegelicht bij de verschillende factoren van feitelijke onafhankelijkheid. Echter, om pas echt goed zicht te krijgen over de mate van invloed van de factor cultuur op feitelijke onafhankelijkheid van een toezichthouder, is het van belang om hier interviews over te houden met bijvoorbeeld medewerkers van een rijksinspectie. Er kunnen formele, juridische en harde waarborgen van onafhankelijkheid worden aangebracht. Maar uiteindelijk gaat het erom dat (medewerkers van) een toezichthouder in de dagelijkse praktijk onafhankelijk toezicht kunnen uitvoeren. Deze interventies creëren voornamelijk de voorwaarden voor onafhankelijk toezicht en een verbeterde kwaliteit van toezicht.

9. Bijlagen

9.1. Gasgebouw Groningen



9.2.Lijst met afkortingen

Afkorting	Betekenis
ACM	Autoriteit Consument en Markt
AFM	Autoriteit Financiële Markten
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
Aw	Autoriteit woningcorporaties
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CTIVD	Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten
DNB	De Nederlandsche Bank
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
EZ	Economische Zaken
EZK	Economische Zaken en Klimaat
EBN	Energie Beheer Nederland
IenM	Infrastructuur en Milieu
IGJ	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
IGZ	Inspectie voor de Gezondheidszorg
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
IenW	Infrastructuur en Waterstaat
J&V	Justitie & Veiligheid
NAM	Nederlandse Aardolie Maatschappij
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
NZa	Nederlandse Zorgautoriteit
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OM	Openbaar Ministerie
OvV	Onderzoeksraad voor Veiligheid
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
RDW	Rijksdienst voor het Wegverkeer
SodM	Staatstoezicht op de Mijnen
VenW	Verkeer en Waterstaat
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan

10. Literatuurlijst

- Aelen, M. (2014). *Beginselen van goed markttoezicht: Gedefinieerd, verklaard en uitgewerkt voor het toezicht op de financiële markten*. Rotterdam: Boom.
- Algemene Rekenkamer. (2022). *Kijk op inspectierapporten: Onderzoek naar effect van 3 rapporten van de Inspectie Justitie en Veiligheid*. Den Haag.
- AnderssonElffersFelix. (2020). *Evaluatie van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties*. Utrecht.
- Baarsma, B. (2013). *Ontwikkelingen in het mededingingstoezicht*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), Den Haag.
- Boeije, H., & Bleijenbergh, I. (2019). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Amsterdam: Boom.
- Bureau Inspectieraad. (2020, december 10). Evaluatie Aanwijzingen inzake rijksinspecties. *ILT-2020/68222*.
- Caers, R., Du Bois, C., Jegers, M., & De Gieter, S. (2006). Principal-agent relationships on the stewardship-agency axis. *Nonprofit Management & Leadership*(Vol. 17, No 1).
- Carcello, C., Hollingsworth, C., & Mastrolia, S. (2008). *The effect of PCOAB inspections on Big 4 audit quality*. TN: University of Tennessee.
- Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'*. (2021, december 15). Retrieved from Rijksoverheid.
- Coleman, J. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Daalder, E. (2011). Interne onafhankelijkheid binnen de boezem van toezichthoudende organisaties: Over de positie van bestuurders bij het nemen van boetebesluiten. *Tijdschrift voor Toezicht*, 51-60.
- Daughterty, B., Dickins, D., & Tervo, W. (2009). *The Impact of PCAOB inspections on triennially inspected auditing firms*. University of Wisconsin.
- De Fuentes, B., Cristina, I., Munoz, M., & Pucheta Martinez, M. (2010). *Disciplinary sanctions and audit quality: Empirical evidence from an external oversight system*.
- De Nederlandsche Bank. (2021). *Visie op Toezicht 2021-2024*. Amsterdam.
- De Ridder, K., & Reinders, S. (2014). *Regulering, toezicht en de risico-regel-reflex; Een bestuurskundige essay in het kader van het programma Risico's en verantwoordelijkheden*. Groningen: Vakgroep bestuursrecht & bestuurskunde.
- Diercks, G., Faasse, P., Van der Meulen, B., & Diederens, P. (2018). *Met gepaste afstand: Onafhankelijkheid en integriteit bij onderzoek door rijksinstellingen*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Hanretty, C., & Koop, C. (2013). Shall the law set them free? The formal and actual independence of regulatory agencies. *Regulation & Governance*, 195-214.
- Hemels, S. (2017). Hoe stevig is de handhavingspiramide van de Belastingdienst? 14.
- Hilary, G., & Lennox, C. (2005). The credibility of self-regulation: Evidence from the accounting profession's peer review program. *Journal of Accounting and Economics*, 211-229.
- Igan, D., Lambert, O., Soledad, M., & Peria, M. (2019). *Bank Lobbying: Regulatory Capture and Beyond*. IMF Working Papers.

- Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. (2020). *Faillissement Slotervaartziekenhuis B.V.: Onderzoek naar goed bestuur in de periode 2014-2018*. Den Haag.
- Inspectie Justitie en Veiligheid. (2021). *Meerjarenperspectief 2021-2024*. Den Haag.
- Inspectieraad. (2019). *Reflecties op de staat van het toezicht*. Den Haag.
- Inspectieraad. (2020, mei 11). Brief aan de minister van BZK als input voor de evaluatie Aanwijzingen inzake de rijksinspecties. *Kamerstukken II 2019/20, 31490, nr. 282*. De Haag.
- Inspectieraad. (2020, december 10). Evaluatie Aanwijzingen inzake rijksinspecties. Den Haag.
- Lavrijssen, S. (2015). Onafhankelijkheid en regulerende bevoegdheden van markttoezichhouders in EU perspectief. *RegelMaat*, 182-201.
- Macintosh, N., & Quattrone, P. (2010). *Management Accounting and Control Systems: An Organizational and Sociological Approach* (Second Edition ed.). John Wiley & Sons Ltd.
- Maggetti, M. (2007). De facto independence after delegation: A fuzzy-set analysis. *Regulation & Governance*, 271-294.
- Maggetti, M. (2009). The role of independent regulatory agencies in policy-making: a comparative analysis. *Journal of European Public Policy*, 450-470.
- Mertens, F., Scherpenisse, J., & Van der Steen, M. (2014). *Reflecties op de ontwikkeling en professionalisering van het toezicht*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- NOS. (2020, februari 10). Ministerie van Binnenlandse Zaken hield kritisch inspectierapport tegen. Retrieved from <https://nos.nl/artikel/2322357-ministerie-van-binnenlandse-zaken-hield-kritisch-inspectierapport-tegen>
- Onderzoekscommissie WODC II. (2019). *Ongemakkelijk onderzoek: Naar een betere balans in de relatie tussen WODC en beleid*. Den Haag.
- Ottow, A., & Lavrijssen, S. (2011). Het Europese recht als hoeder van de onafhankelijkheid van nationale toezichhouders. *Tijdschrift voor Toezicht*, 34-50.
- Pawson, R., & Tilley, N. (2004). Realist Evaluation. *British Cabinet Office London*, 1-36.
- Pawson, R., & Klein Haarhuis, C. (2005). Evaluatie van complexe programma's: Een theoriegestuurder aanpak. *Justitiële Verkenningen*.
- Raad voor het openbaar bestuur. (2012). *Belichaming van de kundige overheid: Over openbaar bestuur, incidentenreflexen en risicoaanvaarding*. Den Haag.
- Rengers, M. (2022, januari 30). Het kritische rapport over de wapenvergunning dat er niet kwam. *NRC*. Retrieved from <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/01/30/kritiek-heeft-de-minister-nooit-bereikt-a4083740>
- Rengers, M., & Leijten, J. (2020, maart 4). Inspectie en ministerie pasten samen conclusies aan. *NRC*. Retrieved from <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/03/04/inspectie-enministerie-pasten-samen-conclusies-aan-a3992671>
- Rengers, M., & Leijten, J. (2020, februari 10). Zo werd er toch gebouwd naast een vuurwerkopslag. *NRC*. Retrieved from <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/02/09/zo-werd-er-toch-gebouwd-naast-een-vuurwerkopslag-a3989853>
- Roberts, A. (2020). Bridging Levels of Public Administration: How Macro Shapes Meso and Micro. *Administration & Society*, 631-656.

- Ross, S. (1973, May). The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem. *The American Economic Review*(Vol. 63, No 2), 134-139.
- RTL Nieuws. (2022, januari 30). Ministerie hield kritisch rapport over wapenvergunningen geheim. *RTL Nieuws*. Retrieved from <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5284757/wapenvergunningen-ministerie-justitie-veiligheid-inspectie-rapport>
- Schmidt, V. A. (2013). Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and "Throughput". *Political Studies: Vol 61*, 2-22.
- Sparrow, M. (2000). *The Regulatory Craft: Controlling Risks, Solving Problems, and Managing Compliance*. Bookings Institution Press.
- Van Erp, J. G., & Winter, H. B. (2020). Toezichtsautoriteiten en inspecties. In E. R. Muller, H. R. Kummeling, & R. Nehmelman, *Instituten van de staat* (pp. 307-329). Wolters Kluwer.
- Van Erp, J., Van den Bos, J., & Hemels, S. (2020). *Toezicht als tegenkracht: Naar een inspectie op de domeinen belastingen, toeslagen en douane*.
- Van Opijnen, M. (2012). Van collegiale toetsingen naar onafhankelijk toezicht. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie* 86, 5-13.
- Van Opijnen, M., Van de Poel, K., & Vanstraelen, A. (2011). *Public oversight and audit firms in the Netherlands*.
- Van Tiel, S. (2003). Sturen op afstand: Over de aansturing van verzelfstandigde organisaties door kerndepartementen. *Management in Overheidsorganisaties*, 1-25.
- Velders, R., & Brunia, M. (2013). *Begrippenkader rijksinspecties*. Den Haag: Inspectieraad.
- Verwest, F., Kunseler, E., Diederens, P., & Faasse, P. (2019, december 23). Van procedure naar praktijk: Inzet op effectieve onafhankelijkheidsborging bij het Planbureau voor de Leefomgeving. *Bestuurskunde*, pp. 19-31.
- Waterman, R., & Meijer, K. (1998). Principal-Agent Models: An Expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 173-202.
- WRR. (2012). *Overheidstoezicht door de Inspecties voor de Gezondheidszorg*. Den Haag.
- WRR. (2013). *Toezien op publieke belangen: naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*. Den Haag: Amsterdam University Press.
- Zijlstra, S. (2020). *Juridische positie rijksinspecties: naar een algemene wet inzake rijksinspecties?* Vrije Universiteit Amsterdam, Staats- en Bestuursrecht, Amsterdam.

11. Eindnoten casuïstiek

-
- ¹ RTL Nieuws (13 maart 2019). Onderwijsinspectie prijst bestuur omstreden Haga Lyceum in conceptrapport. *RTL Nieuws* <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/4641431/onderwijsinspectie-complimenten-aan-bestuur-haga-lyceum>
- ² NRC Handelsblad (15 december 2019). Het stond al vast: de leiding van het Haga moest weg. *NRC*. <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/12/15/het-stond-al-vast-de-leiding-van-het-haga-moest-weg-a3983925>.

-
- ³ CTIVD (20 november 2019). *De gegevensverstrekking door de AIVD over het Cornelius Haga Lyceum*. CTIVD nr. 67. Den Haag.
- ⁴ Zie NRC Handelsblad (15 december 2019).
- ⁵ Inspectie van het Onderwijs (29 mei 2019). *Stichting Islamitisch Onderwijs: Onderzoek bestuur en scholen. Vierjaarlijks onderzoek*.
- ⁶ Alhoewel de RDW niet wordt aangemerkt als rijksinspectie, kan deze dienst wel degelijk onder de brede definitie van rijksinspecties in de Aanwijzingen van de minister-president worden geschaard.
- ⁷ Trouw (13 maart 2008). Kamer wil Segway sneller toelaten. *Trouw*. <https://www.trouw.nl/nieuws/kamer-wil-segway-snelser-toelaten~bbb214e7/>
- ⁸ Onderzoeksraad voor Veiligheid (2019). *Veilig toelaten op de weg; Lessen naar aanleiding van het ongeval met de Stint*. (p. 36). Den Haag.
- ⁹ Zie: Onderzoeksraad voor Veiligheid (2019), p. 60.
- ¹⁰ Zie: Onderzoeksraad voor Veiligheid (2019), p.57.
- ¹¹ Verordening (EU) nr. 168/2013 betreffende de goedkeuring van en het markttoezicht op twee- of driewielige voertuigen en vierwielers.
- ¹² RDW (27 april 2011). *Beoordeling permanente eisen bijzondere bromfietsen*. Kenmerk DIR2011/610.
- ¹³ Toevoeging ter verduidelijking in onderhavige nota.
- ¹⁴ Staatscourant (4 april 2012), nr. 6543.
- ¹⁵ Onderzoeksraad voor Veiligheid (2015). *Aardbevingsrisico's in Groningen: Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959-2014)*. Den Haag.
- ¹⁶ Volgens art. 45p van de Mijnbouwwet mag er pas gestart worden met gaswinning bij 'combineerde activiteiten' onder bepaalde voorwaarden. Een gecombineerde activiteit is een activiteit die wordt uitgevoerd vanaf een mijnbouwwerk samen met één of meerdere andere mijnbouwwerken ten behoeve van aan het andere mijnbouwwerk gerelateerde doeleinden, waarbij de risico's voor de veiligheid van personen of de bescherming van het milieu op één of alle mijnbouwwerken aanzienlijk wordt beïnvloed.
- ¹⁷ Onderzoeksraad voor Veiligheid (2015). *Aardbevingsrisico's in Groningen: Onderzoek naar de rol van veiligheid van burgers in de besluitvorming over de gaswinning (1959-2014)*. Den Haag: OVV, pp. 28.
- ¹⁸ Van Gastel, M., Van Maanen, G., Kuijken, W. (2014). *Onderzoek Toekomst Governance Gasgebouw* (bijlage bij Kamerstukken II 29023, nr.176). Den Haag: ABD TOPConsult.
- ¹⁹ Zie: Van Gastel et al. (2014) en Onderzoeksraad voor Veiligheid (2015).
- ²⁰ NOS (7 oktober 2019). Met sluiting GasTerra komt einde omstreden 'gasgebouw' in zicht. *NOS*. <https://nos.nl/artikel/2305147-met-sluiting-gasterra-komt-einde-omstreden-gasgebouw-in-zicht>; Van Hofslot, G. (4 juli 2017). Mes in omstreden glas gebouw. *Dagblad van het Noorden*. <https://dvh.nl/groningen/Mes-in-omstreden-gasgebouw-22334056.html>
- ²¹ Dit zijn de ontvangsten, niet gecorrigeerd voor inflatie. Zie: Algemene Rekenkamer (2014)
- ²² Algemene Rekenkamer (6 oktober 2014). *Besteding van aardgasbaten: feiten, cijfers en scenario's* (p. 15). Den Haag., Een recent CBS-rapport stelt dat het maximum nooit meer dan 10 procent is geweest. *CBS*
- ²³ Dick Benschop (President-Directeur Shell Nederland, lid CvG/RvC GasTerra, lid CBM Maatschap Groningen), Jan-Dirk Bokhoven (Bestuurder EBN, lid CvG/RvC GasTerra, lid CBM Maatschap Groningen), Mark Dierikx (DG Energie, Telecom en Mededinging (ETM), Min. EZ, lid CvG/RvC GasTerra, regeringsvertegenwoordiger CBM Maatschap Groningen), Joost van Roost (Directeur ExxonMobil Benelux, lid CvG/RvC GasTerra, lid CBM Maatschap).
- ²⁴ Volgens art. 45p van de *Mijnbouwwet* mag er pas gestart worden met gaswinning bij 'combineerde activiteiten' onder bepaalde voorwaarden. Een gecombineerde activiteit is een activiteit die wordt uitgevoerd vanaf een mijnbouwwerk samen met één of meerdere andere mijnbouwwerken ten behoeve van aan het andere mijnbouwwerk gerelateerde doeleinden, waarbij de risico's voor de veiligheid van personen of de bescherming van het milieu op één of alle mijnbouwwerken aanzienlijk wordt beïnvloed.
- ²⁵ Besluit van de Minister van Economische Zaken van 7 december 2012, nr. WJZ / 12376584, houdende regels inzake de verlening van mandaat, volmacht en machtiging EZ 2012 (Besluit mandaat, volmacht en machtiging EZ 2012).
- ²⁶ Aangelegenheden waarvan de aard zich tegen verlening van mandaat, volmacht of machtiging verzet zijn (o.a.) beslissingen die belangrijke, politieke, bestuurlijke of maatschappelijke gevolgen kunnen hebben.
- ²⁷ Zie: <https://www.knmi.nl/kennis-en-datacentrum/uitleg/aardbevingen-door-gaswinning>.
- ²⁸ Zie: Onderzoeksraad voor de Veiligheid (2015)
- ²⁹ Dit blijkt uit de jaarverslagen van het Staatstoezicht op de Mijnen van 2000 (46 fte) en in 2006 (40 fte). In de Jaarverslagen van het Staatstoezicht op de Mijnen van 2007 (p. 53) en 2009 (p. 50) worden zorgen over personeels- en capaciteitstekorten geuit door het SodM.

-
- ³⁰ Oostdijk, A., Schoneveld, D., van den Berk, I. (26 maart 2014). *Evaluatie van TNO-AGE: Eindrapport* (49818). Utrecht: Berenschot
- ³¹ Zie: Onderzoeksraad voor de Veiligheid (2015).
- ³² Commissie Meijer (2013). *Vertrouwen in een duurzame toekomst: Een stevig perspectief voor Noord-Oost Groningen*. WM Veenstra, Groningen.
- ³³ Staatstoezicht op de Mijnen (2013). *Aardbevingen in de provincie Groningen* (13010015); NOS (15 augustus 2017). Vijf jaar na de aardbeving die Groningen wakker schudde. NOS. <https://nos.nl/artikel/2188397-vijf-jaar-na-de-aardbeving-die-groningen-wakker-schudde>.
- ³⁴ Muntendam-Bos, A. G., de Waal, J. A. (2013) *Reassessment of the probability of higher magnitude earthquakes in the Groningen gas field*. Den Haag: Staatstoezicht op de Mijnen.
- ³⁵ Zie: Onderzoeksraad voor de Veiligheid (2015).
- ³⁶ Tot eind 2012 beschikt SodM niet over een eigen woordvoerder of communicatiemedewerker. Woordvoering werd gedaan door het ministerie van Economische Zaken.
- ³⁷ Zie: Onderzoeksraad voor de Veiligheid (2015).
- ³⁸ De laatste evaluatie van de Mijnbouwwet stamt uit 2007/2008 en een evaluatie van EBN heeft zelfs niet meer plaatsgevonden sinds 2004.
- ³⁹ Zie: Algemene Rekenkamer (2014).
- ⁴⁰ Het Parool (16 januari 2014). NAM haalt recordhoeveelheid gas uit Gronings bodem. *Het Parool*. parool.nl/nieuws/nam-haalt-recordhoeveelheid-gas-uit-groningse-bodem~b6cef22a/
- ⁴¹ NRC (28 mei 2022). Ministerie van Economische Zaken frustreerde actief het openbaar maken van documenten over Groningse gaswinning. NRC. <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/05/28/ministerie-van-economische-zaken-frustreerde-actief-het-openbaar-maken-van-documenten-over-groningse-gaswinning-a4129492>
- ⁴² Kamerstukken II 33 529, nr. 123.
- ⁴³ Kamerstukken II 34348, nr. 3