

Column

Onafhankelijkheid van inspecties is meer dan organisatiestructuren en budgetrecht

Jos Verkroost*

De Initiatiefnota met betrekking tot een wet op de rijksinspecties¹ besteedt veel aandacht aan organisatorische en bestuurlijke randvoorwaarden om de inspecties als organisaties voldoende autonomie te verschaffen. Daar gaat ook het grootste deel van de discussie over. Een minder in het oog springende, maar minstens zo belangrijke voorwaarde voor die onafhankelijkheid, staat er wel in, maar nogal omfloerst en zonder dat dat belang direct goed duidelijk wordt. Dat is beslispunt 6b waar het gaat om de inrichting van het onderzoek. Dat punt stelt dat de inspecties zelfstandig de onderzoeksvraag kunnen vaststellen en een onderzoeksteam kunnen samenstellen. In de toelichting wordt daar niets meer aan toegevoegd. Toch laat de recente geschiedenis zien dat hier een adder onder het gras kan zitten.

Dat de onafhankelijkheid van de inspecties namelijk nog wel wat meer haken en ogen kent dan organisatorische, heeft Ferdinand Mertens in zijn recente boek *De minister en de inspecteur-generaal*² mooi laten zien voor het onderwijstoezicht. Hij beschrijft hoe, na een mislukte poging begin jaren negentig om van de inspectie een zelfstandig bestuursorgaan te maken, rond de eeuwwisseling de Wet op het onderwijstoezicht (WOT)³ tot stand kwam, waarmee de inspectie een veel autonomer positie zou krijgen. Die wet beschrijft uiteraard eveneens allerlei organisatorische randvoorwaarden, maar houdt zich ook bezig met de vormgeving van het toezicht.

Een centraal onderdeel daarin is het zogenoemde toezichtkader. Zo'n toezichtkader is in wezen een beleidsregel van de inspectie waarin zij beschrijft op welke wijze zij het toezicht vorm geeft. Daarmee verschafft het kader de scholen duidelijkheid en is het bij uitstek een document dat richting geeft aan de werkwijze van de inspecteurs. Dat vereist dan ook dat het ingevuld wordt op basis van de deskundigheid die voor een goede uitoefening van dat toezicht nodig is. Zo stond het ook in de memorie van toelichting bij de eerste WOT.⁴ De vaststelling van de eigen werkwijze werd als een bevoegdheid aan de inspectie geattribueerd. De toenmalige minister was daar een warm voorstander van, maar om tegemoet te komen aan de wens van de Kamer om de minister aan te kunnen spreken op die werkwijze, werd in een latere fase van het wetstraject vastgelegd dat het vastgestelde kader goedkeuring van de minister behoeft.

Dat is vervolgens een jaar of vijftien zo gebleven. Rond 2015 werd echter het wetsvoorstel-Bisschop ingediend,⁵ dat beoogde de autonomie van de inspectie juist weer in te perken. De oorspronkelijke insteek voor wat betreft het toezichtkader was daarbij dat de vaststellingsbevoegdheid volledig bij de minister zou komen te liggen, en dat die dat pas mocht doen na een voorhang van vier weken bij de Kamer. Dit laatste werd ook door de Raad van State ontraden⁶ en na verder overleg is uiteindelijk overgebleven dat de minister het toezichtkader (dat

* Dr. J.J.H. Verkroost is docent van de Academie voor Toezicht van de Inspectieraad en zelfstandig onderzoeker.

1 Initiatiefnota van het lid Omtzigt over Voorstellen ter versterking van de onafhankelijkheid van rijksinspecties, *Kamerstukken II* 2021/22, 36149, nr. 2.

2 F. Mertens, *De minister en de inspecteur-generaal. Fragmenten uit de geschiedenis van het onderwijstoezicht*, Utrecht: Eburon 2023.

3 Wet op het onderwijstoezicht (*Stb.* 2002, 387).

4 Wet op het onderwijstoezicht, *Kamerstukken II* 2000/01, 27783, nr. 3 (MvT).

5 Voorstel van wet van de leden Bisschop, Van Meenen en Rog tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht, *Kamerstukken I* 2015/16, 33862, A, gewijzigd voorstel van wet.

6 Raad van State, Advies W05.14.0041/1, 4 juli 2014, *Kamerstukken II* 2014/15, 33862, nr. 5.

vanaf toen ook onderzoekskader moest worden genoemd) zou vaststellen. Dit is zo in de WOT (art. 13) vastgelegd. Een beweging die een duidelijke inperking betekende van de handelingsruimte van de inspectie in de inrichting van haar toezicht.

Wat dat betekend heeft, is de afgelopen twee jaar volkomen duidelijk geworden en kan een goede les zijn bij de verdere vormgeving van de inspectiewet. Het kader, dat toch primair gewoon een beleidsregel is die de manier van werken van de inspecteurs vastlegt, is sterk gepolitiseerd. Dat is langs twee wegen gebeurd. De eerste is die van de minister zelf. Een nogal activistische minister heeft van zijn vaststellingsbevoegdheid gebruikgemaakt om te pogen het kader te gaan gebruiken als een instrument voor beleidsmatige sturing van het onderwijsveld, zelfs op sommige punten in strijd met de geldende onderwijswetten.

De tweede weg komt vanuit de Kamer zelf. In een interview met Toezine⁷ beschreef de inspecteur-generaal van het Onderwijs dat deze politisering ertoe heeft geleid dat in de Kamer moties worden ingediend en aangenomen die voorschrijven op welke wijze het onderzoek moet worden ingericht en met wie daarbij waarover gesproken moet worden. Hiermee negeert de politiek volledig dat toezicht een vak is dat deskundigheid vereist, waaraan geen recht wordt gedaan door op incidentele punten voorschriften te geven die op gespannen voet kunnen staan met een goed opgebouwde werkwijze. De ervaringen met de toeslagenaffaire zouden in dat opzicht een meer dan duidelijke les moeten zijn. Door de vaststellingsbevoegdheid bij de minister te leggen is ook voor de Kamer hier de poort geopend voor oneigenlijke beïnvloeding van een rijksinspectie bij de professionele uitoefening van haar taken.⁸ De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vond het juist een essentiële voorwaarde dit te voorkomen in de beleidsreactie op het initiatiefvoorstel.⁹

Als het initiatiefvoorstel van Omtzigt omgezet gaat worden in wetgeving, zal het noodzakelijk zijn verschillende bestaande wetten en regelingen aan te passen om die met de nieuwe wet in overeenstemming te brengen. Maar daarmee ook met elkaar. Een snelle analyse van verschillende regelingen laat namelijk zien dat er tussen de inspecties grote verschillen zijn in de manier waarop de werkplannen en werkwijzen van de verschillende inspecties worden vastgesteld. Het is goed om daarbij de werkplannen en werkwijzen (kaders) van elkaar te onderscheiden, omdat de plannen gaan over wat de inspecties doen en de kaders over hoe ze dat doen.

Bij de jaarwerkplannen varieert dat van volledige vaststelling door de inspecteur-generaal (met raadpleging van de secretaris-generaal en vervolgens goedkeuring door de minister, tot vaststelling door de minister na een voorhang van vier weken bij de Kamer. Voor wat be-

treft de vaststelling van de werkwijze in het toezichtkader wordt er in sommige regelingen helemaal niets bepaald, en is het andere uiterste dus dat tot in de wet is vastgelegd dat de minister het kader vaststelt. Bij de IGJ is het zelfs niet de inspecteur-generaal die het kader vaststelt, maar een hoofdinspecteur.

Als het gaat om een harmonisering op dat punt, zou de werkwijze van een vrij jonge inspectie, namelijk de Inspectie belastingen, toeslagen en douane,¹⁰ mogelijk als voorbeeld kunnen dienen. Ten aanzien van het (jaar) werkplan bepaalt die regeling in artikel 2 voor deze inspectie dat het wordt vastgesteld door de inspecteur-generaal en ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de minister. Die keurt dat pas goed na een voorhang van vier weken.

Waar het gaat om een toezichtkader, spreekt deze regeling van een onderzoeksprotocol. In artikel 4 van de regeling wordt in lid 1 bepaald dat de inspecteur-generaal een protocol vaststelt waarin de werkwijze van de inspectie bij onderzoeken wordt vastgelegd. Dit bevat ook een interviewprotocol. Vervolgens wordt het in lid 3 na vaststelling door de inspecteur-generaal openbaar gemaakt.

Natuurlijk moeten de algemene structuur en de *governance* voor een geborgde onafhankelijkheid van de rijksinspecties goed geregeld worden, maar dat is op zich niet voldoende. Veel van het succes is afhankelijk van de personen die het vervolgens gaan doen, maar ook van de kwaliteit bij de vormgeving en uitvoering van het toezicht, zoals in dit artikel is beschreven. Bij onderwijs is immers goed zichtbaar geworden wat er kan gebeuren als daar onvoldoende aandacht voor is.

7 Toezine, 21 maart 2023.

8 En omdat het kader jaarlijks bijstelling behoeft omdat het verwijst naar wetgeving die veranderlijk is, wordt zo via een omweg toch nog weer een soort voorhangprocedure gepraktiseerd.

9 Brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer, 17 februari 2023, kenmerk 2023-000099231.

10 Regeling taakuitoefening en bevoegdheden IBTD (Stcr. 2022, 17683).