

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

Titel:

Wet houdende regels betreffende de positionering, inrichting en werkwijze van rijksinspecties (Kaderwet rijksinspecties)

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

Direct belanghebbenden zijn:

- De elf rijksinspecties (bijlage 1 bij het wetsvoorstel) en de Inspectieraad. Een rijksinspectie is onderdeel van een ministerie en kan daarnaast ook voor andere ministeries toezicht- en andere taken uitvoeren. Het wetsvoorstel ziet op de borging van de onafhankelijkheid van het toezicht door de inspecties. De Inspectieraad is een overlegorgaan waarin de rijksinspecties en enkele andere toezichthouders samenwerken.
- De ministers en de onder de ministers ressorterende ministeries. Als onderdeel van de ministeries vallen de rijksinspecties onder de ministeriele verantwoordelijkheid.
- Het parlement waaraan verantwoording wordt afgelegd en dat desgevraagd inlichtingen kan krijgen.

Indirect belanghebbenden zijn:

- De onder toezicht gestelden, die belang hebben bij een objectieve en gelijke behandeling volgens de principes van goed toezicht (onafhankelijk, professioneel, transparant, selectief, slagvaardig en samenwerkend).
- Wetenschappers, media en belanghebbenden die geïnteresseerd zijn in (bevindingen van en beleidsreacties op) de rijksinspecties op de verschillende beleidsterreinen waarop rijksinspecties actief zijn.
- Burgers en ondernemers die belang hebben bij een goed functionerend toezicht.

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

Primair de rijksinspecties zelf. De rijksinspecties werken samen in de Inspectieraad. De Inspectieraad heeft het doel om het inspectietoezicht te versterken en verbeteren. De raad draagt bij aan de gedachtevorming en beleidsontwikkeling op het toezichtsterrein, zoals over de onafhankelijkheid en positionering van toezicht, het gezag van en het vertrouwen in toezichthouders en digitalisering. Daarnaast zijn de vakministers deskundig op het gebied van de governance en de ministeriele verantwoordelijkheid. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) beschikt als penvoerder over de benodigde wetstechnische en beleidsmatige kennis ten behoeve van het beleids- en wetgevingsproces.

Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel is gebruik gemaakt van visiedocumenten en inzichten uit de wetenschap, almede de evaluaties van de aanwijzingen inzake de rijksinspecties, waarbij onafhankelijk adviesbureaus zijn betrokken. Dit is uiteengezet in de memorie van toelichting (algemeen deel, hoofdstuk 2).

Verder zijn kennis en inzicht uit de politiek benut, zoals de parlementaire enquête aardgaswinning Groningen (PEGA), de initiatiefnota van het Tweede Kamerlid Omtzigt en het nota overleg daarover met de Kamercommissie en de verzoeken van de Tweede Kamer bij de instelling van de nieuwe Inspectie Toeslagen en Douane. Hierop wordt ingegaan in hoofdstuk 4 van het algemene deel van de Memorie van Toelichting.

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

Het wetsvoorstel is gefaseerd tot stand gekomen in nauw contact met de betrokken vakdepartementen en hun inspecties. Naast de individuele inspecties is ook de Inspectieraad meermaals betrokken geweest. In de fase van de hoofdlijnen zijn voor een aantal thema's (financiering, externe evaluatie, aanwijzingsbevoegdheid/werkprogramma, collegiaal bestuur/benoeming en aanstelling leiding) verdiepende themabijeenkomsten georganiseerd. Het conceptvoorstel is daarna in de fase van wetsvoorbereiding in een interdepartementale ronde van commentaar voorzien door de vakdepartementen, rijksinspecties en de Inspectieraad. Ook zijn inhoudelijke onderdelen van het voorstel in diverse stadia besproken in het overleg van de Secretarissen-Generaal (SGO), aangevuld met een delegatie van de Inspectieraad.

1. Wat is het probleem?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- a) Wat is het probleem?

Ministers hebben nu te veel mogelijkheden om de toezichtstaken van rijksinspecties, die onafhankelijk en onpartijdig zouden moeten worden uitgevoerd, op oneigenlijke gronden te beïnvloeden.

- b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

Rijksinspecties zijn onderdeel van ministeries en functioneren als zodanig onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid brengt met zich mee dat ministers in beginsel over al het werk van rijksinspecties invloed uit kunnen oefenen. Verschillende recente voorbeelden hebben laten zien dat die invloed soms oneigenlijk wordt uitgeoefend, met grote gevolgen voor het vertrouwen onder burgers en bedrijven in het onafhankelijke toezicht. Om het risico op oneigenlijke beïnvloeding te minimaliseren, moeten een aantal bevoegdheden van ministers ten opzichte van hun rijksinspecties worden ingeperkt. '

- c) Wat is de omvang van het probleem?

Het probleem laat zich niet kwantificeren, maar de impact van oneigenlijke beïnvloeding is groot en schaadt in hoge mate het vertrouwen in de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van het toezicht en daarmee de overheid in het algemeen.

- d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

Sinds 2016 gelden de aanwijzingen voor de rijksinspecties. Deze zijn geëvalueerd in 2020. Uit deze evaluatie bleek onder andere dat een aantal onderwerpen niet onder het bereik van de aanwijzingen valt en dat een wettelijke verankering (na politiek weging) tot de mogelijkheden behoort. Hierop wordt in hoofdstuk 2 van het algemene deel van de Memorie van Toelichting nader ingegaan.

- e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

De nuloptie is het handhaven van de aanwijzingen voor de rijksinspecties. Aanwijzingen zijn te beschouwen als zelfbinding door ministers, zonder wettelijke status. Uit de praktijk (zie vraag 1 b) is gebleken dat zelfbinding niet voldoende is. Daarom wordt wettelijke verankering noodzakelijk geacht. De bevoegdheden van ministers die een risico opleveren op oneigenlijk politieke beïnvloeding kunnen namelijk alleen bij wet beperkt worden. Verder zou , indien wettelijke verankering achterwege blijft, een aantal onderwerpen dat nu niet binnen het bereik van de aanwijzingen valt, niet generiek worden geregeld. Het gaat daarbij met name om de financiële autonomie van inspecties, de mogelijkheid het agentschapsmodel toe te passen in de governance van inspecties en aanvullende waarborgen voor onafhankelijkheid in de totstandkoming van het werkprogramma van de inspectie.

2. Wat is het beoogde doel?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- a) Wat zijn de beleidsdoelen?

Dit wetsvoorstel beoogt als onderdeel van de verbetering van de besturing binnen de rijksoverheid de onafhankelijke taakuitoefening van de rijksinspecties wettelijk te waarborgen. Het wetsvoorstel draagt voorts bij aan het verder versterken van de maatschappelijke oriëntatie en responsiviteit van de inspecties, het effectiever reflecteren op de effecten van beleid in de praktijk, en meer algemeen het verbinden van het beleid met de uitvoeringspraktijk.

- b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\)](#) en [brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

SDG 16 - Bevorder vreedzame en inclusieve samenlevingen met het oog op duurzame ontwikkeling, verzeker toegang tot justitie voor iedereen en bouw op alle niveaus doeltreffende, verantwoordelijke en toegankelijke instellingen uit.

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

Het eerste aangrijpingspunt is om iets te doen aan de onduidelijkheid over de verhouding tussen de minister en de rijksinspectie. Deze onduidelijkheid wordt deels veroorzaakt doordat die verhouding niet eenvoudig kenbaar is voor parlement en maatschappij en deels doordat houding en gedrag soms afwijken van de formele verhouding binnen die relatie. Deze beschrijving van het probleem is gebaseerd op het achterliggende idee dat een rijksinspectie deel uitmaakt van de beleidscyclus. Toezicht wordt gezien als één van de instrumenten van de minister om zijn beleid werkend te krijgen en te houden. Hiervoor is reflectief toezicht (terugkoppeling van de ervaringen vanuit toezicht naar beleid op stelselniveau) één van de functies. Het is geen probleem dat de inspectie functioneert onder de ministeriële verantwoordelijkheid, mits de minister terughoudend is in de aansturing. De rijksinspectie moet immers in individuele gevallen wel onafhankelijk kunnen oordelen. Op die onafhankelijke oordelen is vervolgens ook haar terugkoppeling op stelselniveau gebaseerd. De huidige Aanwijzingen, gebaseerd op zelfbinding door de minister, die per rijksinspectie moeten worden uitgewerkt in regelingen en afspraken maken de verhoudingen van minister en de onder de minister ressorterende ambtenaren ten opzichte van de rijksinspectie moeilijk kenbaar. Bovendien ontstaat er druk op een juiste houding en het vertonen van het bijpassende gedrag als de verhouding ministerie-rijksinspectie onder spanning komt.

Eigenstandige openbaarmaking door de rijksinspecties is een tweede belangrijk aangrijpingspunt om oneigenlijke beïnvloeding te voorkomen. De wens tot openbaarmaking van de schriftelijke bevindingen (rapporten, adviezen, etc.) door een rijksinspectie zonder tussenkomst van de minister en rechtstreeks contact tussen rijksinspectie en het parlement, vraagt om een wettelijke borging. Dit is niet realiseerbaar door de zelfbinding van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties. Het wetsvoorstel bevat daarom ook meer onderwerpen dan de huidige Aanwijzingen inzake de rijksinspecties.

Een derde aangrijpingspunt is om de verhouding tussen minister/kerndepartement en rijksinspectie beter kenbaar te maken. Daarom zijn in dit wetsvoorstel de onderwerpen uit de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties die ongewijzigd blijven, ook opgenomen. Daarbij komt dat een wet toegankelijker is dan de afzonderlijke departementaal-interne regels en afspraken.

- b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

Er zijn vier beleidsopties gegeven de aangrijpingspunten

- 1^e Kaderwet (de gekozen optie)
- 2^e Uitbreiden van de huidige aanwijzingen
- 3^e Opnemen bepalingen in specifieke (departementale) wet- en regelgeving
- 4^e Op afstand zetten van de Rijksinspecties bijvoorbeeld in de vorm van een ZBO of college.

- c) Wat is de [beleidstheorie \(doelenboom\)](#) per kansrijke beleidsoptie?

1^e Kaderwet: door uniformering van een aantal onderwerpen ontstaat meer transparantie over de keuzes in het toezicht en de toegankelijkheid van rapportages binnen de geldende wet- en regelgeving inzake o.a. privacybescherming en openbaarheid (WOO). Door de rijksinspecties binnen de ministeries te houden is gewaarborgd dat voldoende invulling wordt gegeven aan de reflectieve functie van het toezicht (directe relatie met de minister als onderdeel van de ambtelijke top en mogelijkheid tot verwerking van bevindingen in de beleidsvorming en -uitvoering).
2^e Uitbreiden en aanpassen van de huidige aanwijzingen: in feite is de beleidstheorie van deze optie dezelfde als bij de Kaderwet, maar een Kaderwet zorgt voor een steviger verankering en een aantal onderwerpen kan niet in aanwijzingen worden verwerkt. Aanwijzingen zijn immers een vorm van zelfbinding door ministers.
3^e Waarborgen voor onafhankelijkheid opnemen in departementale wet- en regelgeving: ook hierbij is de beleidstheorie dezelfde. De wetstechniek is alleen anders. Bovendien ontbreekt de uniformerende werking van een kaderwet voor alle rijksinspecties.
4^e Op afstand zetten, bijv. ZBO of adviescollege: deze optie is ongewenst vanuit de ministeriele verantwoordelijkheid. Daarbij hoort in het Nederlandse constitutionele stelsel dat een mogelijkheid voor inhoudelijke politieke sturing blijft en dat politieke verantwoording aan het parlement wordt afgelegd.

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

- a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

Zie ook antwoord op vraag 3
Beleidsopties 1, 2 en 3: meer transparantie en terugkoppeling toezichtbevindingen aan beleidsvorming en -uitvoering
Beleidsoptie 2: minder verankering en uniformering
Beleidsoptie 3: minder uniformering
Beleidsoptie 4: meer onafhankelijkheid, minder verantwoording aan het parlement en minder directie terugkoppeling toezichtbevindingen aan beleidsvorming en uitvoering

- b) Welke [verplichte toetsen](#) zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

Verplichte toetsen hebben betrekking op de regeldruk op bedrijven, in het bijzonder ook op het midden- en kleinbedrijf, milieu effecten, effecten op de gelijkheid van mannen en vrouwen, burgers, decentrale overheden, uitvoeringsorganisaties (niet zijnde de rijksinspecties zelf), privacy/persoonsgegevens, grensregio's, ontwikkelingslanden, MIRT- of grote ICT projecten. Deze toetsen zijn niet van toepassing voor dit wetsvoorstel. De gevolgen beperken zich tot de interne werkwijze en governance binnen de rijksdienst. De toetsing op handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid en administratieve lasten wordt parallel aan de internetconsultatie uitgevoerd.

5. Wat is de voorkeursoptie?

[Toelichting](#)

Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

Het voorstel is om te komen tot een Kaderwet die van toepassing is voor de (thans elf) rijksinspecties (zie bijlage 1 bij het conceptwetsvoorstel),

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#); uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#)); brede maatschappelijke impact

Doeltreffendheid en maatschappelijke impact:

Met het wetsvoorstel wordt beoogd het kwaliteitsbeleid en de maatschappelijke oriëntatie te verbeteren door de introductie van een commissie van advies en het voorschrijven van een intern kwaliteitsbeleid. Daarnaast is introductie van collegiaal bestuur optioneel. Een collegiaal bestuur kan bijdragen aan een evenwichtige koers door een breder gedragen besluitvorming die ook minder kwetsbaar is voor beïnvloeding van buitenaf.

Uitvoerbaarheid

Er worden geen extra administratieve lasten als gevolg van interne regel- en rapportagedruk verwacht, eerder een beperkte verlichting o.a. als gevolg van een ruimere mogelijkheid om rapporten rechtstreeks op internet te plaatsen. Omdat het wetsvoorstel voorziet op de positionering, inrichting en werkwijze binnen de rijksoverheid zijn er geen directe gevolgen voor het doenvermogen van burgers en bedrijven. Parallel aan de internetconsultatie voeren de Rijksinspecties nog een Uitvoerbaarheids- en handhavingstoets uit op het voorstel, waarvan de uitkomsten in de memorie van toelichting zal worden vermeld en zal het voorstel aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk worden voorgelegd.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

1^e spanning tussen onafhankelijkheid en ministeriele verantwoordelijkheid: erkend moet worden dat er altijd spanning zal blijven bestaan tussen de wens om onafhankelijk van het ministerie te opereren inzake vormgeving en rapportage van het toezicht en de ministeriele verantwoordelijkheid. Omdat de ministers verantwoordelijk blijven en ter verantwoording kunnen worden geroepen blijven er mogelijkheden om aanwijzingen te geven (specifiek en algemeen) al worden deze in de kaderwet wel ingeperkt. In het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt als onderdeel van de hoofdlijnen van het voorstel op de aspecten *verhouding minister en rijksinspectie* (par. 3.3.4) en de *aanwijzingsbevoegdheid van de minister* (par 3.3.5) nader ingegaan.

2^e Verwachtingen van de effecten van het voorstel: uit 1^e vloeit voort dat een deel van de voorstellen uit de Tweede Kamer en het veld om tot verdergaande onafhankelijkheid te komen binnen het kader van de ministeriele verantwoordelijkheid niet mogelijk zijn. Hierbij is bijvoorbeeld te denken aan het zelfstandig informeren van het parlement en een volledige afschaffing van aanwijzingsbevoegdheden.

d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

In art. 20 van de wet is bepaald dat deze wet na vijf jaar geëvalueerd zal worden. Daarnaast is in art. 16 van de wet (kwaliteitsborging) bepaald dat het functioneren van de inspecties zelf minimaal eens per vijf jaar onafhankelijk wordt beoordeeld.