

Memorie van Toelichting Kaderwet rijksinspecties

i. Algemeen deel van de memorie van toelichting

1. Inleiding

i. Aanleiding en belang van het wetsvoorstel

De Tweede Kamer heeft de regering op 29 april 2021 met de motie Kuik c.s. verzocht een kaderwet toezicht in te dienen die onafhankelijkheid van toezichthouders borgt¹. De motie vloeide mede voort uit het debat tussen Kamer en kabinet over het belang van het waarborgen van de onafhankelijke uitoefening van de toezichtstaak door de rijksinspecties. In navolging van de motie Kuik c.s. en het Coalitieakkoord 2021-2025, waarin een Wet op de rijksinspecties werd aangekondigd, is door het kabinet-Rutte IV gestart met de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel. In het Hoofdlijnenakkoord 2024 – 2028 'hoop, lef en trots' van de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB is afgesproken dat er een wettelijke regeling komt voor en van de onafhankelijke inspecties, toezichthouders en autoriteiten, inclusief hun wijze van handhaving (wet op de rijksinspecties en autoriteiten). Het kabinet kiest ervoor het onderhavige wetsvoorstel over de rijksinspecties voort te zetten. In aanvulling daarop wordt onderzocht hoe de toezichtstaak van autoriteiten en andere toezichthouders kan worden verbeterd. De rijksinspecties zijn onderdeel van een ministerie en dat betekent dat een minister zeggenschap heeft over een rijksinspectie en de ministeriële verantwoordelijkheid voor een rijksinspectie geldt. Hoewel het vaststaand kabinetsbeleid is dat publieke taken in beginsel onder ministeriële verantwoordelijkheid moeten worden uitgevoerd brengt de inbedding van rijksinspecties ook bepaalde risico's op oneigenlijk politieke beïnvloeding met zich mee. Daarom acht het kabinet een versterkte borging van de onafhankelijkheid van het toezicht essentieel. Hiermee kunnen de rijksinspecties een effectieve bijdrage leveren aan het goed functioneren van de rijksoverheid en het versterken van het vertrouwen daarin. Het kabinet plaatst het onderhavige wetsvoorstel nadrukkelijk in de context van goed bestuur, het herwinnen van het vertrouwen in de overheid en de daarvoor benodigde versterking van de democratische instituties². De rijksinspecties leveren daar op verschillende manieren een bijdrage aan. Door informatie aan te leveren over de kwaliteit van de uitvoering van publieke taken op basis waarvan de minister kan bijsturen. En door de minister, het parlement en de samenleving te informeren over ontwikkelingen in de praktijk en de effecten van beleid. Vanuit hun maatschappelijke functie wordt daarbij van rijksinspecties ook verwacht dat zij oog hebben voor en bijdragen aan het borgen van publieke belangen in hun toezichtsdomein en het realiseren van publieke waarde. Een belangrijk onderdeel daarvan is de reflectieve functie van toezicht: het signaleren en publiekelijk agenderen van maatschappelijke risico's en kansen in hun domein en daarop reflecteren en handelingsperspectief bieden. Met deze reflectieve functie ondersteunen de rijksinspecties zowel het bestuur (de ministeriële verantwoordelijkheid) als de wetgever. De minister kan immers op basis daarvan zo nodig beleid, uitvoering en toezicht verbeteren. Tegelijkertijd kan toezichtinformatie door het parlement gebruikt worden als ondersteuning van zijn controlerende en medewetgevende bevoegdheden.

Om deze functies van toezicht goed uit te kunnen oefenen is het essentieel dat rijksinspecties worden gevrijwaard van oneigenlijke beïnvloeding bij de uitoefening van hun taken. Zij moeten de publieke belangen, die onder meer zijn vastgelegd in hun taakopdracht en in wet- en regelgeving, als uitgangspunt nemen voor hun handelen. Dat vergt – naast een onafhankelijke positionering ten opzichte van het toezichtveld en ondertoezichtstaanden – wettelijke waarborgen voor een onafhankelijke positie ten opzichte van politiek en beleid. Tegelijkertijd is het in het licht van de gemeenschappelijke opgaven van de rijksoverheid wenselijk, dat de rijksinspecties bijdragen aan de integraliteit van het bestuur. Als nevensgeschikte onderdelen van een ministerie dienen de

¹ Kamerstukken II 2020/21 28 362, nr. 47

² Zie ook de kabinetsreactie op de Initiatiefnota Omtzigt

beleidsonderdelen, uitvoeringsorganisaties en toezichthoudende rijksinspecties gezamenlijk te werken aan de maatschappelijke opgaven en het borgen van publieke belangen.

Het wetsvoorstel heeft als belangrijkste doel de onafhankelijke taakuitoefening van rijksinspecties als toezichthouders wettelijk te waarborgen en te bevorderen. De toezichthouders vormen de ogen en oren van politiek, beleid en uitvoering. Het is daarom van groot belang dat zij hun toezichtstaak onafhankelijk kunnen uitoefenen, zodanig dat hun bevindingen niet worden beïnvloed door politieke afwegingen of druk uit het beleid of de onder toezicht staande organisaties.

Het onderhavige wetsvoorstel is vormgegeven als kaderwet waarin algemene principes, verantwoordelijkheden en procedures worden vastgelegd. Dit wetsvoorstel gaat niet over de bevoegdheden van rijksinspecties om het toezicht uit te oefenen. Deze bevoegdheden zijn opgenomen in de wetgeving, die specifiek over dat toezicht gaat, en/of in de mandaatsbesluiten van de ministeries. Het wetsvoorstel geeft de randvoorwaarden aan de positionering van de rijksinspecties binnen de ministeries en bakent de bevoegdheden van de ministers ten aanzien van de taakuitoefening van de rijksinspecties duidelijk af. Binnen de kaders van het wetsvoorstel hebben alle rijksinspecties, respectievelijk de voor de betreffende rijksinspecties verantwoordelijke ministers, de ruimte om op eigen wijze nadere invulling te geven aan die randvoorwaarden. Deze ruimte is van belang om recht te kunnen doen aan bijzonderheden van of voor de betreffende rijksinspecties, zodat de rijksinspecties op de voor hen optimale wijze het toezicht kunnen uitoefenen. Aldus wordt een goede balans gerealiseerd tussen enerzijds de voor elke rijksinspectie relevante en geldende wettelijke normen en daarmee de herkenbaarheid als rijksinspectie en anderzijds het voor de betreffende rijksinspectie gewenste maatwerk. Hiertoe zijn de volgende belangrijke onderwerpen in het wetsvoorstel opgenomen:

- de positie en inrichting van een rijksinspectie, waaronder de positie van de ambtelijke leiding van een rijksinspectie;
- de verhouding minister en rijksinspectie, waaronder de aanwijzingsbevoegdheid van de minister;
- de werkwijze van een rijksinspectie, waaronder de totstandkoming van het werkprogramma en de kwaliteitsborging;
- de openbaarheid ten aanzien van een rijksinspectie.

ii. Leeswijzer

In het algemeen deel van deze toelichting wordt allereerst in hoofdstuk 2 (Achtergrond) ingegaan op de ontwikkeling van het beleid voor rijksinspecties, het proces dat heeft geresulteerd in de nu geldende Aanwijzingen inzake de rijksinspecties en de navolgende ontwikkelingen als opmaat voor het onderhavige wetsvoorstel.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 (Hoofdpijnen van het voorstel) dieper ingegaan op de aanleiding om tot het voorstel te komen, de problemen die het wetsvoorstel beoogt te beantwoorden en de wijze waarop dat antwoord wordt uitgewerkt.

In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de bij de voorbereiding en inhoud van het wetsvoorstel betrokken ideeën en voorstellen ten aanzien van rijksinspecties die in onder andere parlementaire stukken en debatten aan de orde zijn geweest.

In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de wijze waarom dit wetsvoorstel over de rijksinspecties in relatie staat tot ontwikkelingen met betrekking tot andere organisaties op afstand van de ministeries. Dit naar aanleiding van de brede evaluatie naar kaders voor organisaties op afstand (Brede Evaluatie)³.

³ Kamerstukken II 2020/21, 25 268, nr. 199.

In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de verhouding van dit voorstel tot hoger recht, Europese regelgeving, de Grondwet en algemene rechtsbeginselen en tot overige wetgeving, die voor rijksinspecties relevant is of op overige onderdelen van de nationale overheid.

In hoofdstuk 7 komen de gewenste effecten en mogelijke neveneffecten aan de orde, alsmede de afwegingen die zijn gemaakt ten opzichte van alternatieve opties.

Tot slot wordt in de hoofdstukken 8 tot en met 13 ingegaan op achtereenvolgens uitvoering, toezicht en handhaving, de financiële gevolgen, evaluatie, advies en consultatie en de inwerkingtreding.

2. Achtergrond

i. Het landschap van de rijksinspecties

Het houden van toezicht is de kerntaak van elk van de rijksinspecties. Rijksinspecties oefenen wisselende combinaties van verschillende soorten toezicht uit, zoals nalevingstoezicht en uitvoeringstoezicht, en rapporteren ook in bredere zin over trends en ontwikkelingen die zij signaleren binnen het terrein waarop zij toezicht houden. Dit toezicht oefenen enkele rijksinspecties uit voor één minister, maar er zijn ook rijksinspecties die dit uitoefenen voor meerdere ministers. Rijksinspecties kunnen naast de toezichtstaken ook andere taken hebben, zoals bijzondere opsporingstaken of uitvoeringstaken. De omvang en de juridische basis van de rijksinspecties kunnen verschillen.

Alle rijksinspecties zijn onderdeel van een ministerie en hebben als taak het uitoefenen van toezicht in overeenstemming met de principes van goed toezicht. Goed toezicht is in ieder geval onafhankelijk, professioneel, transparant, selectief, slagvaardig en samenwerkend. De rijksinspecties werken daartoe 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.

Naast de rijksinspecties zijn er in Nederland meer publieke organisaties met een toezichtfunctie. Het gaat hier om uiteenlopende organisaties. Bijvoorbeeld Hoge Colleges van Staat, zoals de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman, zelfstandige bestuursorganen, zoals de Autoriteit Consument en Markt (ACM), Autoriteit Financiële Markten (AFM) en Autoriteit Persoonsgegevens (AP) of onderdelen van een ministerie, zoals Inspectie rijksfinanciën (IRF). Daarnaast hebben gemeenten, waterschappen en omgevingsdiensten toezichtstaken.

ii. Ontwikkeling visie op rijksinspectietoezicht

Vanaf de jaren '90 van de 20^e eeuw zetten opeenvolgende kabinetten stappen om de effectiviteit en efficiëntie van de rijksoverheid te verbeteren via deregulering, verzelfstandiging van overheidsdiensten en de introductie van marktwerking. Doordat hiermee de directe afstand van beleid tot de uitvoering van het beleid toenam werd tegelijkertijd het overheidstoezicht versterkt. Zo werd een organisatorische scheiding tussen beleid, wetgeving, uitvoering en toezicht binnen de rijksdienst doorgevoerd door deze afzonderlijke taken binnen verschillende onderdelen van een ministerie onder te brengen. Daarmee kwam er meer aandacht voor een eigenstandige taakuitoefening en positie van rijksinspecties en uitgangspunten voor goed toezicht.

In 2001 formuleerde het kabinet een kaderstellende visie op toezicht met kaders voor de positionering en inrichting van het toezicht op rijksniveau.⁴ De aanleiding voor deze kabinetsnotitie

⁴ Kamerstukken II, 2000/01, 27 831, nr. 1.

was enerzijds het advies van de Ambtelijke Commissie Toezicht, *Vertrouwen in onafhankelijkheid*. Daarnaast kwam de kaderstellende visie ook tegemoet aan enkele van de door de Commissie onderzoek vuurwerkramp en de Commissie onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht 2001 geconstateerde tekortkomingen in de uitvoering van het toezicht. Het kabinet benadrukte in deze visie de eigenheid van de toezichtfunctie.

Aan de hand van de evaluatie van de werking van de kaderstellende visie en toetsing daarvan door de Ambtelijke Commissie Toezicht II formuleerde het kabinet in 2005 een tweede kaderstellende visie op toezicht.⁵ In deze visie voldoet volgens het kabinet goed toezicht aan zes principes: onafhankelijk, transparant, professioneel, selectief, slagvaardig en samenwerkend. Toepassing van deze principes leidt in deze kabinetsvisie tot eigentijds toezicht dat het perspectief van de samenleving centraal stelt. Het principe van samenwerkend werd nader ingevuld door een meer integrale aanpak van het toezicht en betere samenwerking tussen inspecties in verschillende domeinen. Om die toenemende samenwerking te onderstrepen werd in 2007 het informele Inspecteurs-Generaal beraad met een instellingsbesluit⁶ van de minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties geformaliseerd tot 'Inspectieraad'.

In 2013 adviseerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het kabinet om het rijkstoezicht meer te benaderen vanuit een breder perspectief op de bijdrage van toezichthouders aan het borgen van publieke belangen.⁷ Het advies pleitte onder meer voor een versterking van de reflectieve functie van toezicht; het signaleren en publiekelijk agenderen van maatschappelijke risico's. De WRR benadrukte dat het nodig is om de kernwaarden van goed toezicht, te weten onpartijdigheid, onafhankelijkheid en transparantie, te waarborgen. Het kabinet nam de belangrijkste aanbevelingen uit het WRR-advies over en kondigde aan deze kernwaarden te borgen.⁸

iii. Aanwijzingen inzake de rijksinspecties

Op 1 oktober 2015 heeft het kabinet de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties (hierna: Aanwijzingen) aan de Tweede Kamer aangeboden⁹. Deze zijn met ingang van 1 januari 2016 in werking getreden. De wens tot deze Aanwijzingen volgde mede uit het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) over de aardbevingsrisico's in Groningen¹⁰. De Aanwijzingen zijn interne voorschriften, waar ministers en staatssecretarissen en de onder hen ressorterende dienstonderdelen en personen aan gebonden zijn. Dit is een vorm van zelfbinding en is geen inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid. Alleen de wetgever kan die verantwoordelijkheid namelijk inperken.

De Aanwijzingen volgen de constatering van het kabinet dat er sprake was van een toenemende maatschappelijke en politieke druk om adequaat toezicht en handhaving uit te oefenen op bedrijven en (overheids-)instellingen. Het werd wenselijk gevonden om meer en uniforme afspraken te maken over de rol en onafhankelijke positionering van de rijksinspecties. Met de Aanwijzingen werd eveneens tot uitdrukking gebracht dat de rijksinspecties onderdeel zijn van een departementale organisatie en functioneren binnen het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid.

iv. Evaluatie Aanwijzingen

⁵ Kamerstukken II, 2005/06, 27 831, nr. 15.

⁶ Staatscourant 2007, nr. 41.

⁷ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Toeziën op publieke belangen*, (2013)

⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 822, nr. 3.

⁹ Aanbieding Aanwijzingen inzake de rijksinspectie aan de Tweede Kamer (1 oktober 2015)

¹⁰ Kabinetsreactie op het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid over aardbevingsrisico's in Groningen, Kamerstukken II 2014/15, 33529, nr. 143.

In 2020 heeft in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een evaluatie van de Aanwijzingen plaatsgevonden¹¹. In deze evaluatie zijn grote verschillen geconstateerd in de daadwerkelijke positionering van rijksinspecties en de waarborgen voor onafhankelijke taakuitoefening. Deze kunnen vooral worden verklaard vanuit de historische achtergrond van rijksinspecties en sectorspecifieke omstandigheden waarin zij opereren. In de evaluatie wordt tevens geconcludeerd, dat de onafhankelijke positionering van sommige inspecties versterkt kan worden.

In de evaluatie van de Aanwijzingen wordt een reeks van aanbevelingen gedaan gericht op de betere toepassing van de Aanwijzingen en wordt een aantal thema's benoemd, die zich lenen voor aanvullende bepalingen. Voor het grootste deel liggen die op dit moment buiten het directe bereik van de Aanwijzingen. Het gaat dan om de financiële autonomie van inspecties, het agentschapsmodel in de governance van inspecties en aanvullende waarborgen voor onafhankelijkheid in de totstandkoming van het werkprogramma van de inspectie. Daarbij is volgens de evaluatie specifiek aandacht nodig voor activiteiten van inspecties die onderdeel uitmaken van de reflectieve functie van toezicht. Het publiek belang van reflectief toezicht is zodanig dat stevige borging van deze functie, en de activiteiten die inspecties in dit kader ondernemen, gewenst is. Een vervolg op de Aanwijzingen in de vorm van een wet op de rijksinspecties wordt in de evaluatie eveneens als mogelijkheid aan de orde gesteld. De keuze voor een wettelijke verankering van de onafhankelijke positie van rijksinspecties vraagt volgens de evaluatie vooreerst om een politieke wegging.

In het kader van de evaluatie van de Aanwijzingen heeft het kabinet de Inspectieraad in 2020 gevraagd naar zijn visie op onafhankelijk inspectietoezicht¹². De Inspectieraad heeft daarop in twee brieven aan het kabinet zijn visie kenbaar gemaakt¹³. De Inspectieraad beargumenteert en stelt daarin voor om de onafhankelijke positie van de rijksinspecties wettelijk te waarborgen. Daartoe zouden de Aanwijzingen omgezet moeten worden in een wet op de rijksinspecties, aangevuld met enkele aanvullende bepalingen inzake de financiën, aanwijzingen door de minister en de totstandkoming van het werkprogramma. Het kabinet heeft in reactie daarop aangegeven de visie van de Inspectieraad mee te nemen bij de uitwerking van het onderhavige wetsvoorstel.¹⁴

3. Hoofdpijnen van het voorstel

3.1 Algemeen

Het onderhavige wetsvoorstel verankert een aantal waarborgen voor de onafhankelijke en onpartijdige taakuitoefening door de rijksinspecties, binnen de kaders van de algemene ministeriële verantwoordelijkheid. Dit gebeurt onder andere door een aantal specifieke bevoegdheden van ministers ten aanzien van rijksinspecties in te perken. Het begrenzen van enkele directe sturingsmogelijkheden van de minister minimaliseert het risico van oneigenlijke beïnvloeding in de uitoefening van het inspectietoezicht. Het met voorwaarden omkleden of beperken van bevoegdheden ontslaat de minister niet van zijn algemene politieke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van wet- en regelgeving, de uitvoering van beleid en het inspectietoezicht op zijn of haar beleidsterrein. Om de ministeriële verantwoordelijkheid voor het toezicht te kunnen waarmaken blijft de minister beschikken over belangrijke bevoegdheden. De minister bepaalt – samen met het parlement – bijvoorbeeld via wetgeving de wettelijke basis, de taken en kaders voor het toezicht en de bevoegdheden van inspecties. Met het onderhavige wetsvoorstel houdt de minister de bevoegdheid om beleidsregels te stellen en een rijksinspectie algemene aanwijzingen te geven voor de toepassing van wet- en regelgeving en werkwijze. Ook

¹¹ Kamerstukken II 2020/21, 31 490, nr. 292.

¹² Kamerstukken II 2020/21, 31 490, nr. 276.

¹³ Zie Bijlagen bij Kamerstukken II 2019/2020, 31 490 nr. 282 en Kamerstukken II 2020/2019, 31 490 nr. 31 490 nr. 297.

¹⁴ Kamerstukken II, 2022/23, 36149, nr. 4.

houdt de minister de bevoegdheid om aanwijzingen te geven, zij het dat deze bevoegdheid wel is geclausuleerd. Daarnaast blijft het mogelijk om ministeriële bevoegdheden in mandaat door rijksinspecties te laten uitoefenen, tenzij dit expliciet bij wet is verboden of indien de aard van de bevoegdheid zich tegen mandaat verzet.

Door regels te stellen over de verhouding tussen de ministers en hun rijksinspecties en door ministeriële bevoegdheden te beperken en in te kaderen, moet verantwoord worden hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot artikel 42, tweede lid, en artikel 44, eerste lid, van de Grondwet. Artikel 42, tweede lid, Grondwet bepaalt dat de ministers verantwoordelijk zijn. Die verantwoordelijkheid geldt voor het eigen handelen, voor het handelen van voorgangers en voor het handelen van de ambtenaren van het ministerie. Artikel 44, eerste lid, Grondwet bepaalt dat ministeries bij Koninklijk Besluit worden ingesteld en dat zij onder leiding staan van een minister. Uit dit artikel wordt van oudsher afgeleid dat de minister alle bevoegdheden heeft om zijn of haar ministerie, en alle onderdelen waaruit dit bestaat, aan te sturen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de bevoegdheid om de inrichting van het ministerie te bepalen en om instructies te geven aan de ambtenaren die werken bij het ministerie. Dit systeem, waarbij ministers verantwoordelijk zijn en leiding geven aan ministeries, heeft twee principiële gevolgen. Ten eerste kan het parlement de minister op al zijn verantwoordelijkheden aanspreken, waardoor het parlement het bestuur kan controleren. Elke uitoefening van openbaar gezag of feitelijke handeling kan gecontroleerd worden en over al het handelen kan verantwoording worden afgedwongen. Ten tweede bevordert het systeem de integraliteit van besluitvorming. Uiteindelijk is het de minister die een besluit neemt of een keuze maakt. Daarvoor wordt de minister geadviseerd vanuit verschillende perspectieven om een zo goed mogelijk besluit te nemen of keuze te maken. De reden dat deze wijze van besluitvorming belangrijk wordt gevonden is dat er bij besturen inherent sprake is van schaarste (in mensen, middelen of tijd) en dat er vaak sprake is van tegengestelde belangen. Zaken moeten tegen elkaar worden afgewogen en om daarin een goede keuze te maken, is het van belang dat alle relevante informatie beschikbaar is. Het systeem waarbij een minister leiding geeft aan een ministerie en verantwoordelijk is, bevordert goede besluitvorming door alle informatie en ook de belangenafweging op één punt te laten samenkomen.

Toch kunnen er zwaarwegende redenen zijn om deels af te wijken van dit systeem. Bij het toezicht van rijksinspecties doen deze redenen zich voor. Rijksinspecties houden toezicht op burgers en bedrijven en ook op de overheid zelf. Zij zien toe op de naleving van wet- en regelgeving en op de uitvoering van beleid. Deze taak en het feit dat zij vallen onder de ministeriële verantwoordelijkheid, brengt het risico met zich mee van oneigenlijke politieke beïnvloeding. Zonder verdere wettelijke inkadering van ministeriële bevoegdheden ten aanzien van hun rijksinspecties, zouden ministers op oneigenlijke politieke gronden in kunnen grijpen in het werk van rijksinspecties. Het kabinet vindt dit onwenselijk. Iedereen in Nederland, of het nu gaat om burgers, bedrijven, bestuurders of volksvertegenwoordigers, moet erop kunnen vertrouwen dat rijksinspecties op objectieve gronden en onafhankelijk en onpartijdig hun taken uitvoeren. Alleen op die manier kan men erop vertrouwen dat rijksinspecties niet handelen vanuit een particulier of politiek belang, maar met het oog op het publiek en algemeen belang. Daarom legt dit wetsvoorstel enkele algemene uitgangspunten vast voor de verhouding van ministers ten opzichte van de rijksinspecties en worden enkele ministeriële bevoegdheden beperkt.

Het kabinet acht dit wetsvoorstel verenigbaar met artikel 42, tweede lid, Grondwet. De ministeriële verantwoordelijkheid kan alleen bij wet worden beperkt. Daaraan wordt in dit geval voldaan. Dit heeft uiteraard wel een keerzijde die moet worden benoemd. Door bevoegdheden van de ministers in te perken, heeft het parlement minder mogelijkheden om het bestuur te controleren en om daar invloed op uit te oefenen. Die controle en invloed vindt immers plaats over de band van de ministeriële verantwoordelijkheid en de reikwijdte van die verantwoordelijkheid wordt op zijn beurt bepaald door de reikwijdte van de bevoegdheden van een minister. Om de kans op oneigenlijke politieke beïnvloeding te verkleinen, acht het kabinet deze inperking van de controle en beïnvloedingsmogelijkheden van het parlement gerechtvaardigd en proportioneel. Het kabinet acht dit wetsvoorstel daarnaast ook verenigbaar met artikel 44, eerste lid, Grondwet. Dit

artikel houdt volgens het kabinet geen verbod in voor de wetgever om zich te bemoeien met de inrichting van ministeries en de verhouding tussen onderdelen daarvan. Zulke zaken komen dan ook in veel wetgeving terug. Denk bijvoorbeeld aan het feit dat het Staatstoezicht op de Mijnen en de Inspectie van het Onderwijs allebei een wettelijke grondslag hebben terwijl zij onderdeel zijn van een ministerie. Ook worden er in wetgeving geregeld taken rechtstreeks toegekend aan rijksinspecties, zoals het geval is bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. Artikel 44 schrijft voor dat ministers leiding moeten kunnen geven aan de ministeries. Naar het oordeel van het kabinet blijven er met dit wetsvoorstel genoeg bevoegdheden over voor ministers ten aanzien van de rijksinspecties om te kunnen stellen dat zij daar leiding aan geven in de zin van artikel 44 Grondwet.

De wettelijke verankering van waarborgen voor onafhankelijke taakuitoefening komt ook voor bij andere overheidsorganisaties of -functionarissen. Denk aan de zelfstandige belastinginspecteur, de officieren van justitie en procureurs-generaal, de rijksrecherche of de douane. Net als de rijksinspecties werken zij onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Dat betekent staatsrechtelijk gezien dat de betrokken minister over het optreden ook volledig verantwoording moet kunnen afleggen aan de Kamer. Alleen voor zover dit wetsvoorstel dat expliciet regelt, hebben de rijksinspecties een onafhankelijke positie ten opzichte van de minister en de Staten-Generaal. Opdat de rijksinspectie onafhankelijk tot haar oordelen en eventuele interventie in individuele gevallen kan komen en op de onafhankelijke oordelen ook haar terugkoppeling op stelselniveau – aan ministers en de Kamer – kan baseren.

Een verdere verzelfstandiging van rijksinspecties is niet nodig en niet gewenst. Met het wetsvoorstel wordt een evenwicht nagestreefd waarbij enerzijds de onafhankelijke taakuitoefening van rijksinspecties wordt verankerd, zoals hiervoor omschreven. Anderzijds is het voor de optimale taakuitoefening door rijksinspecties en de andere onderdelen van de rijksdienst essentieel dat de rijksinspecties zich in voldoende nabijheid van die andere onderdelen bevinden en indien noodzakelijk een goede en snelle wisselwerking tussen de betreffende rijksinspectie en die andere onderdelen is verzekerd. Een grotere afstand tussen de rijksinspecties enerzijds en andere onderdelen van de rijksdienst anderzijds geeft een grotere kans dat signalen uit de toezichtspraktijk niet of niet snel genoeg bij de beleids- en stafafdelingen en uitvoeringsorganisaties aankomen. De verantwoordelijke minister zal immers altijd en snel in staat moeten zijn naar aanleiding van die signalen te schakelen. Ook heeft een verdere verzelfstandiging van rijksinspecties door een grotere inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid bovendien tot gevolg dat de parlementaire controle op de rijksinspectie eveneens onnodig verder wordt ingeperkt.

De regering wil de verhouding tussen minister en rijksinspectie inhoudelijk verdergaand afbakenen dan tot nu toe via de Aanwijzingen is gebeurd. Het wetsvoorstel bevat daarom, naast bepalingen die ook al in de Aanwijzingen stonden, aanvullende bepalingen waaronder bepalingen inzake eigen openbaarmaking van rapporten en andere informatie en bepalingen over het rechtstreeks contact van de rijksinspectie met het parlement. In het onderhavige wetsvoorstel worden de belangrijkste principes¹⁵ en hoofdzaken vervat, waardoor het wetsvoorstel ook leidt tot harmonisatie, verduidelijking en vereenvoudiging van de relaties tussen ministers en rijksinspecties. Door het karakter van een kaderwet laat het wetsvoorstel daarnaast, juist door de focus op de hoofdzaken, genoeg ruimte voor specifieke oplossingen, die passen bij de unieke context en opgaven van de desbetreffende inspecties.

3.2 Toepassingsbereik van de wet

Rijksinspecties zijn dienstonderdelen, die ressorteren onder een minister en krachtens publiekrecht zijn belast met het toezicht op de uitvoering van beleid en wetgeving. Dat is een ruim begrip waar veel dienstonderdelen onder vallen. De regering kiest ervoor om dit wetsvoorstel te beperken tot

¹⁵ Principes zoals 'onafhankelijkheid' en 'transparantie' die tot uitdrukking komen in bepalingen over onder andere het werkprogramma en beperking van sturing, en openbaarmaking van aanwijzingen.

de dienstonderdelen waarop nu de Aanwijzingen worden toegepast¹⁶. Daarom gaat het wetsvoorstel niet over dienstonderdelen als de Inspectie der Rijksfinanciën of de afdeling binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) die toezicht houdt op de naleving van de Wet normering topinkomens. Dit wetsvoorstel is ook niet van toepassing op zelfstandige bestuursorganen met toezichtstaken, zoals Autoriteit Financiële Markten (AFM) of de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Een zelfstandig bestuursorgaan is geen dienstonderdeel van een ministerie en daar is de onafhankelijke positie ten opzichte van een minister al gewaarborgd, namelijk in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

3.3 Inhoudelijke uitwerking van het wetsvoorstel per onderwerp

De Aanwijzingen voor de Rijksinspecties die op 1 januari 2016 in werking zijn getreden vormen de basis voor dit wetsvoorstel. Om de onafhankelijkheid van rijksinspecties kenbaarder en duidelijker te borgen zijn bepalingen in de Aanwijzingen aangevuld, gewijzigd, versterkt en verduidelijkt. Per onderwerp wordt hieronder aangegeven welke overwegingen daaraan ten grondslag liggen. De inhoudelijke onderwerpen in onderstaande toelichting volgen de volgorde van deze onderwerpen in het wetsvoorstel.

3.3.1 De onafhankelijkheid van de leiding van de rijksinspectie

Om de onafhankelijke positie van een rijksinspectie binnen de organisatie van een ministerie te waarborgen moet een rijksinspectie direct onder de secretaris-generaal worden geplaatst. Hierdoor is het toezicht gescheiden en nevensgeschikt aan beleid, wetgeving en uitvoering en dus zeker niet hiërarchisch ondergeschikt aan onderdelen van een ministerie die verantwoordelijk zijn voor beleid, wetgeving of uitvoering waar een rijksinspectie toezicht op houdt. Bij enkele ministeries is de onderlinge samenwerking tussen een rijksinspectie en andere onderdelen van het ministerie vastgelegd in een relatiestatuuut. Deze relatiestatuten zijn elektronisch bekendgemaakt en zodoende is voor iedereen transparant welke afspraken gelden voor een rijksinspectie. Onderwerpen die in een relatiestatuuut zijn opgenomen zijn bijvoorbeeld wederzijdse verwachtingen over bevindingen en signalen van het toezicht en de externe communicatie. De praktijk van relatiestatuten of samenwerkingsafspraken wordt positief ervaren en verdient brede navolging.

De kwaliteit van het toezicht wordt mede bepaald door de mensen die er werken. De onafhankelijke taakuitvoering van de rijksinspecties vraagt van leidinggevendenden om te kunnen opereren in een complex krachtenveld. Van hen wordt verwacht dat ze weten wat er speelt, dat ze de juiste inhoudelijke kennis hebben en dat ze onafhankelijk zijn in hun oordeelsvorming. Dat betekent dat ze het publiek belang voorop stellen en zich niet laten beïnvloeden door (politieke of netwerk)belangen. De medewerkers en leidinggevendenden bij de rijksinspecties voeren hun taken uit binnen het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid en dragen bij aan het borgen van publieke belangen in het toezichtdomein. Het op professionele en onafhankelijke wijze uitvoeren van de toezichtstaken is onderdeel van hun ambtelijk vakmanschap. Ambtenaren kunnen niet geschorst of ontslagen worden omdat bepaalde toezichtbevindingen niet gunstig zijn voor politiek, beleid of toezichtveld. In die zin is onafhankelijkheid in het uitoefenen van de toezichtstaken geborgd.

Om de onafhankelijkheid in de benoeming van de inspectieleiding te waarborgen is het noodzakelijk dat de werving- en selectieprocedures open, transparant en objectief zijn. In paragraaf 12.8 van de CAO Rijk is afgesproken dat voor alle functies bij de Rijksoverheid de gedragscode voor werving en selectie van de Nederlandse vereniging voor personeelsmanagement en organisatieontwikkeling (NVP) wordt toegepast. Open en objectief selecteren is hierbij het uitgangspunt, zie ook de brief aan de Tweede Kamer van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit betekent onder meer dat de selectie plaatsvindt op basis van een vooraf

¹⁶ Het gaat om: Rijksinspectie voor Digitale Infrastructuur, Inspectie belastingen, toeslagen en douane, Inspectie voor Gezondheidszorg en Jeugd, Inspectie Leefomgeving en Transport, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, Nederlandse Arbeidsinspectie, Inspectie Veiligheid Defensie, Inspectie Justitie en Veiligheid, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, Staatstoezicht op de Mijnen.

opgesteld functieprofiel en dat de functie breed wordt opengesteld. Aan de hand van het functieprofiel wordt gekeken welke kandidaat beschikt over de benodigde kennis en ervaring die passen bij de opgave, het team en de omgeving. Het open en objectief selecteren is al voldoende binnen de Rijksoverheid gewaarborgd en daarom wordt in het onderhavige wetsvoorstel niets afzonderlijk geregeld.

De onafhankelijkheid in de werving- en selectieprocedure kan nog verder worden versterkt door de inbreng van externe stakeholders te vergroten. Bijvoorbeeld door een partij als de Inspectieraad een rol te geven bij het opstellen van het vacatureprofiel en in de selectiecommissie. Op die manier kan het risico op ongewenste netwerkbeïnvloeding bij de benoeming worden beperkt. De vraag welke stakeholders in een procedure meerwaarde hebben, moet voor elke situatie afzonderlijk beantwoord worden.

Om goed toezicht te houden is relevante kennis en ervaring een vereiste. In veel gevallen is het wenselijk dat een leidinggevende bij een rijksinspectie ervaring heeft opgedaan binnen het domein van toezicht. In andere gevallen is de meerwaarde juist dat iemand inhoudelijke kennis heeft van het beleidsterrein waar toezicht op gehouden wordt. Er wordt niet voor gekozen om bepaalde loopbaanstappen op voorhand uit te sluiten, vanwege een mogelijk risico op oneigenlijke beïnvloeding of onwenselijke belangenverstrengeling. Het doel is uiteindelijk dat er iemand op een positie zit met de juiste expertise en een autonome, onafhankelijke oordeelsvorming.

3.3.2 Eenhoofdige of meerhoofdige leiding

Voor elke organisatie geldt dat er bepaalde vormen van leidinggeven zijn die meer of minder geschikt zijn. Het wetsvoorstel laat de keuze open voor een eenhoofdige of een meerhoofdige leiding van een rijksinspectie. Hiermee wordt een collegiale bestuursvorm mogelijk, waarbij de ambtelijke leiding bestaat uit een meerhoofdige leiding in plaats van een eenhoofdige leiding c.q. de Inspecteur-Generaal. Bij deze collegiale bestuursvorm heeft de meerhoofdige leiding een collectieve verantwoordelijkheid voor de gehele rijksinspectie. De leden van de meerhoofdige leiding hebben een gelijkwaardige positie in de besluitvormingsprocessen. Er kunnen verschillende afwegingen zijn bij de keuze voor eenhoofdige- of meerhoofdige leiding, zoals de cultuur en de omvang van een rijksinspectie en de complexiteit van toezichtstaken. Hierbij moet vooral in het oog worden gehouden dat de bestuursvorm bijdraagt aan de kwaliteit van de besluitvorming. De collegiale bestuursvorm maakt de leiding van de rijksinspectie minder persoonsafhankelijk dan bij een eenhoofdige leiding.

Een meerhoofdige leiding is niet passend in elke specifieke context. Met name voor de kleinere rijksinspecties kan een onbalans ontstaan tussen de omvang van de leiding en de rest van de organisatie. Daarnaast moet het concept van een meerhoofdige leiding en collegiaal bestuur aansluiten bij de interne organisatie, managementpraktijk en het werkklimaat binnen een inspectie.

Gegeven de veelvormigheid in de specifieke opdracht en organisatie van de rijksinspecties ziet de regering af van het wettelijke voorschrijven van een meerhoofdige leiding als norm voor alle inspecties. Het onderhavige wetsvoorstel maakt collegiaal bestuur wel mogelijk door op te nemen dat de leiding van een rijksinspectie ook kan bestaan uit een meerhoofdige leiding. De huidige kaders voor de inrichting van de besturing binnen een rijksinspectie, zoals het functiegebouw rijk, maken dit ook mogelijk. In de organisatieregeling van een ministerie wordt door de minister vastgesteld of de leiding van een rijksinspectie wordt gevormd door een eenhoofdige leiding of een meerhoofdige leiding.

In de kabinetsreactie op het rapport "Groningers boven gas" van de Parlementaire Enquêtecommissie Aardgaswinning Groningen is aangekondigd dat collegiaal bestuur, bestaande uit de Inspecteur-Generaal en twee bestuursleden, voor het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) conform de aanbevelingen van de enquêtecommissie door het kabinet mogelijk wordt gemaakt. Daarvoor moet de Mijnbouwwet worden gewijzigd, omdat deze thans expliciet uitgaat van een

eenhoofdige leiding. Door de keuze voor een eenhoofdige of meerhoofdige leiding open te laten, staat dit wetsvoorstel aan een dergelijke wijziging niet in de weg.

3.3.3 Scheiding tussen toezichtstaken en andere taken

De kern van toezicht is informatie verzamelen, deze informatie beoordelen en zo nodig interveniëren. Rijksinspecties kunnen naast de toezichtstaken ook uitvoerende taken hebben, zoals vergunningverlening of subsidieverstrekking. Het wetsvoorstel bepaalt dat degene die binnen een rijksinspectie toezichtstaken vervult, niet tevens belast mag zijn met uitvoerende taken die object zijn van toezicht. Deze scheiding van taken is van belang om de schijn van partijdigheid en vooringenomenheid in de uitoefening van het toezicht op die uitvoerende taken te voorkomen. Voorkomen moet worden dat de verantwoordelijke voor vergunningverlening tevens toezicht houdt op de vergunninghouder. De wijze waarop deze scheiding van werkzaamheden wordt ingericht kan per rijksinspectie verschillen. Bij een organisatorische scheiding zijn de toezichtstaken en de uitvoerende taken in andere onderdelen van een rijksinspectie ondergebracht. Bij een functionele scheiding worden beide taken wel binnen één en hetzelfde onderdeel uitgevoerd, maar zijn de functionarissen belast met toezichtstaken niet tevens belast met uitvoerende taken en omgekeerd. De door de leiding gekozen inrichting en werkwijze moet wel publiekelijk inzichtelijk zijn. Dit wetsvoorstel regelt dat een rijksinspectie de inrichting en werkwijze actief openbaar maakt.

3.3.4 Verhouding minister en rijksinspectie

Vanwege de verantwoordelijkheid van een minister voor het beleid en regelgeving is het belangrijk dat een rijksinspectie een minister informeert over de uitvoering en de effecten van dit beleid en deze regelgeving in de praktijk en over relevante maatschappelijke ontwikkelingen. Een rijksinspectie kan op onderwerpen waarvoor geen beleid of regelgeving is, signaleren dat voor deze onderwerpen beleid of regelgeving en op basis daarvan toezicht wenselijk is. Met dit wetsvoorstel wordt een rechtstreekse toegang van de rijksinspectie tot de verantwoordelijke minister gewaarborgd. Niet alle bevindingen, oordelen en adviezen hoeven aan de minister te worden voorgelegd. Het is aan een rijksinspectie om te bepalen welke gegevens op welk moment aan de minister worden voorgelegd, zodat de minister voldoende geïnformeerd is en diens taken kan uitvoeren. De minister kan bovendien aangeven dat over bepaalde onderwerpen, individuele onderzoeken of onderzoeksterreinen meer of minder intensief informatie moet worden gedeeld. Daarnaast kan de minister uiteraard op ieder gewenst moment naar specifieke informatie vragen.

In het geval nieuw beleid gevolgen heeft voor de toezichtstaak van een rijksinspectie, dan moet een rijksinspectie vroegtijdig betrokken worden bij de totstandkoming van dit beleid. Het gaat hier om beleidsvoornemens, internationale verplichtingen en ontwerpen voor wet- en regelgeving. De rijksinspectie kan dan de handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudebestendigheidstoets (HUF-toets) uitvoeren. Bij wetgeving is dit volgens het beleidskompas¹⁷ een verplicht onderdeel van de memorie van toelichting.

3.3.5 De aanwijzingsbevoegdheid van de minister

Omdat de rijksinspecties opereren onder de verantwoordelijkheid van een minister, moeten zij opvolging geven aan de instructies van de verantwoordelijke minister. In het onderhavige wetsvoorstel komt dit tot uitdrukking in de bevoegdheid van de beleidsinhoudelijk verantwoordelijke minister om 'aanwijzingen' (instructies) te geven.

De aanwijzingsbevoegdheid van de minister moet echter geen inbreuk maken op het beginsel dat de rijksinspecties op basis van hun deskundigheid op een onpartijdige en onafhankelijke wijze tot bevindingen en oordelen komen. De minister moet kunnen vertrouwen op de deskundigheid van de inspecteurs die zijn aangesteld om het toezicht verrichten. Met een oordeel wordt hier bedoeld de constatering door de rijksinspectie dat regels wel of niet voldoende worden nageleefd of uitgevoerd, of dat wel of niet voldaan wordt aan bepaalde kwaliteitseisen of andere normen.

¹⁷ <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/verplichte-kwaliteitseisen/uitvoerbaarheid-en-handhaafbaarheid-uh#Uitvoerbaarheid>

Aanwijzingen kunnen een algemeen karakter hebben, dat wil zeggen dat zij voor herhaalde toepassing vatbaar zijn en niet specifiek zien op één geval. Soms gebeurt dit in de vorm van beleidsregels in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Ofschoon zuiver theoretisch een algemene aanwijzing betrekking kan hebben op de inhoud van het werkprogramma, is dat vanwege deze clausulering van een algemene aanwijzing en de procedure voor totstandkoming van het werkprogramma in artikel 11 van dit wetsvoorstel niet in overeenstemming met het doel van dit wetsvoorstel. Een algemene aanwijzing tot aanpassing van het werkprogramma moet daarom uitgesloten worden geacht.

Een bijzondere aanwijzing heeft betrekking op een enkel, individueel geval en kan bijvoorbeeld inhouden dat de rijksinspectie de opdracht krijgt om een concreet onderzoek te verrichten. Een bijzondere aanwijzing kan onder bepaalde omstandigheden ook zien op de wijze waarop de rijksinspectie gebruik maakt van zijn bevoegdheid om handhavend op te treden naar aanleiding van een in de toezichtfase geconstateerde onrechtmatige situatie. Het onderhavige wetsvoorstel bepaalt dat de minister de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid niet gebruikt om de rijksinspectie ervan te weerhouden een bepaald onderzoek te verrichten of af te ronden, noch om in een concrete casus in te grijpen in de werkwijze van de rijksinspectie of om de bevindingen en oordelen die uit een onderzoek voortvloeien te beïnvloeden. Dergelijke aanwijzingen zouden anders inbreuk maken op de deskundige, onpartijdige en onafhankelijke wijze hoe een rijksinspectie tot oordelen en bevindingen komt.

De minister zal meestal gevolgen verbinden aan een constatering door de rijksinspectie, door te bepalen dat daarop een maatregel kan worden getroffen. De bevoegdheid om maatregelen te treffen kan bij de minister zijn gelegd, maar (deels) ook bij de rijksinspectie zelf, via attributie. De minister kan er ook voor kiezen om zijn bevoegdheid in mandaat aan de rijksinspectie te geven. Als een rijksinspectie de bevoegdheid heeft om maatregelen te treffen, en zij daarbij discretionaire ruimte heeft, dan is het dus aan de rijksinspectie om in individuele gevallen een keuze te maken of en welke maatregelen zij neemt. Dit betekent echter niet dat een aanwijzing van de minister in alle gevallen bij voorbaat kan worden uitgesloten. Er zijn maatregelen waarbij de maatschappelijke, beleidsmatige, financiële of politieke gevolgen zeer groot kunnen zijn. De minister is niet alleen politiek aanspreekbaar op het al dan niet treffen van de maatregel, maar ook op de mogelijk verstreckende gevolgen daarvan.

Om die reden blijft met het onderhavige wetsvoorstel de aanwijzingsbevoegdheid van de minister inzake de toepassing en handhaving van wet- en regelgeving in stand. Er kunnen zich bijzondere omstandigheden voordoen waarin het vanuit een publiek belang nodig kan zijn om, bijvoorbeeld, voor een afgebakende periode bepaalde regelgeving niet of anders te handhaven, of een andere interventie te kiezen. Zulke aanwijzingen betreffen, zo blijkt uit de recente praktijk, bijvoorbeeld de formele handhaving die in toenemende mate voortvloeit uit Europese wet- en regelgeving. Behalve een aanwijzing om (tijdelijk) niet of anders te handhaven, is ook denkbaar dat een aanwijzing wordt gegeven om juist wel te interveniëren, in gevallen waarin een rijksinspectie zelf besluit om dat niet te doen.

Uitgangspunt voor de bevoegdheid om een *algemene* aanwijzing te kunnen geven is dat daarbij terughoudendheid moet worden betracht. In het onderhavige wetsvoorstel wordt de mogelijkheid van het geven van een algemene aanwijzing dan ook geclausuleerd.

De rijksinspectie krijgt de mogelijkheid voorafgaand aan het geven van een aanwijzing schriftelijk haar zienswijze kenbaar te maken over het voornemen daartoe. Het geven van een zienswijze vormt onderdeel van de normale tegenspraak waartoe elke ambtenaar en elke ambtelijke dienst, met name ook de rijksinspecties, gehouden zijn. Afhankelijk van omvang en complexiteit van een aanwijzing kan de termijn voor het geven van de schriftelijke zienswijze worden bepaald. Het is voorstelbaar dat in een relatiestatuuut of samenwerkingsafspraken structurele afspraken tussen een ministerie en een rijksinspectie worden gemaakt over het hanteren van een termijn of verschillende termijnen voor het geven van een zienswijze voor in omvang en complexiteit

verschillende aanwijzingen. Indien er sprake is van een spoedeisend belang, waardoor niet kan worden gewacht op de zienswijze van de rijksinspectie, kan de rijksinspectie na het geven van de aanwijzing haar zienswijze alsnog binnen redelijke termijn kenbaar maken. Voor het borgen van de onafhankelijkheid van rijksinspecties is het van belang dat alle besluiten transparant en open worden beargumenteerd en dat zienswijzen van rijksinspecties openbaar worden gemaakt.

De bevoegdheid van de minister om *bijzondere* aanwijzingen te mogen geven aan inspecties, dus gericht op een concrete casus, moet worden gezien als een ultimatum remedium. Dat wil zeggen in het uiterste geval en dit blijkt uit de strenge voorwaarden die zijn gesteld voor het geven van een aanwijzing. De bijzondere aanwijzingsbevoegdheid kan door een minister niet worden gemandateerd aan een ondergeschikte. De bevoegdheid beleidsregels te stellen, wat algemene aanwijzingen zijn, kan alleen worden gemandateerd aan de leiding van een rijksinspectie (artikel 9 wetsvoorstel). Verder worden aanwijzingen altijd schriftelijk gegeven en geldt er een zienswijzeprocedure voorafgaand aan de aanwijzing. Een bijzondere aanwijzing zou kunnen gaan om het uitvoeren van onderzoek naar een bepaalde situatie of mogelijke misstand of over een specifieke interventie, met name de formele bestuursrechtelijke handhaving namens de minister, zoals het opleggen van een bestuurlijke boete, een last onder dwangsom of het toepassen van bestuursdwang. De regering ziet de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid als ultimatum remedium voor bijsturing in bijzondere situaties waarbij belangrijke maatschappelijke en politieke belangen in het geding zijn. Ook in het geval van een bijzondere aanwijzing krijgt de rijksinspectie de mogelijkheid om – behoudens in spoedeisende situaties - voorafgaand aan het geven van een bijzondere aanwijzing schriftelijk haar zienswijze te geven. De zienswijze over het voornemen een bijzondere aanwijzing te geven zal samen met de aanwijzing openbaar gemaakt worden.

De verplichting uit de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties om bijzondere aanwijzingen onmiddellijk en met opgave van redenen te melden bij de Staten-Generaal wordt overgenomen in het onderhavige wetsvoorstel. Dit verzekert namelijk ook dat de aanwijzing objectief wordt gemotiveerd en dat de minister op het gebruik van zijn bevoegdheid gecontroleerd kan worden door de beide Kamers der Staten-Generaal.

De aanwijzingsbevoegdheid heeft geen betrekking op de beheersmatige aspecten ten aanzien van een rijksinspectie en daarom heeft de aanwijzingsbevoegdheid alleen betrekking op de minister die het aangaat. Met deze bepaling over de aanwijzingsbevoegdheid wordt artikel 44 Grondwet niet beperkt ten aanzien van de beheersmatige aspecten, zoals formatiebeheer en informatieveiligheid. De minister waaronder de rijksinspectie ressorteert blijft verantwoordelijk voor de beheersmatige aansturing van de rijksinspectie en kan dus de leiding van de rijksinspectie hierover instrueren.

3.3.6 Extra onderzoek

De minister kan de rijksinspectie opdracht geven onderzoek te verrichten dat niet is opgenomen in het goedgekeurde werkprogramma. Dit kan voorkomen in het geval van onvoorziene, maar maatschappelijk relevante situaties die vragen om direct onderzoek. Het is aan de rijksinspectie om de opdracht in te passen in de werkzaamheden van de rijksinspectie en om eventueel werkzaamheden te herprioriteren. Een opdracht om extra onderzoek te verrichten geldt als een aanwijzing en dient daarom de procedure van artikel 8 te volgen. Een rijksinspectie kan er uiteraard op wijzen dat voor extra onderzoek menskracht ontbreekt en een en ander uitvoeringsconsequenties heeft.

In de praktijk zal het ook voorkomen dat een minister en een rijksinspectie gezamenlijk besluiten, al dan niet in een informeel overleg, dat er extra onderzoek moet worden verricht. De voorwaarden waaronder dit ongeplande onderzoek kan worden uitgevoerd, zullen dan in goed overleg tussen de minister en de rijksinspectie worden overeengekomen. In dat geval zal er geen sprake zijn van een aanwijzing van de minister en hoeft dus ook niet de procedure uit artikel 8 te worden gevolgd.

3.3.7 Afstemming tussen ministers

Rijksinspecties hebben vaak te maken met meerdere ministers die verantwoordelijk zijn voor delen van hun toezichtstaken. Dit schept behoefte aan een heldere rolverdeling in de vorm van schriftelijke afspraken tussen deze ministers en de minister die aan het hoofd staat van het ministerie waarvan de rijksinspectie onderdeel is, bijvoorbeeld waar het gaat om de afstemming in de plan- en controlcyclus van de begroting, het werkprogramma en jaarverslag van de rijksinspectie. Daarbij is het zaak duidelijke afspraken te maken over de invulling van het coördinerend opdrachtgeverschap van de minister waaronder de rijksinspectie ressorteert, over opdrachtverstijgende en strategische onderwerpen die veelal over langere termijn van belang zijn. Ook zouden de afspraken moeten zien op de wijze waarop de rijksinspectie in een vroegtijdig stadium wordt betrokken bij beleidsontwikkeling, waaronder handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids-, en fraudebestendigheidstoetsing (HUF-toets), de wijze van informeren van de minister over relevante schriftelijke bevindingen, zoals signalen, rapporten en adviezen en de wijze van elkaar tijdig informeren over relevante externe communicatie. De betrokken ministers moeten daarom vooraf afspreken wat hun rollen betekenen voor de onderlinge taakverdeling. Dit geldt ook als rijksinspecties op een meer structurele wijze samenwerken. Ook waar het voorzienbaar is dat rijksinspecties zullen moeten samenwerken – of hun activiteiten op elkaar moeten afstemmen – als zich bepaalde incidenten voordoen, is het van belang om hierover van tevoren afspraken te maken, met uitzondering van zaken die al in de wet zijn geregeld.

3.3.8 De wijze van totstandkoming van het werkprogramma

Een werkprogramma is een overzicht van de in een of meer begrotingsjaren door een rijksinspectie uit te voeren werkzaamheden en een overzicht van de daarvoor benodigde middelen. Een werkprogramma wordt ook wel werkplan genoemd en omvat de aandachtsgebieden en indien mogelijk de uit te voeren onderzoeken. Ook vermeldt het werkprogramma de middelen die nodig zijn voor het uitvoeren van het toezicht oftewel de uitvoering van het werkprogramma.

Het eigenstandig opstellen en vaststellen van het werkprogramma door een rijksinspectie is een belangrijk aspect van onafhankelijkheid. Rijksinspecties richten hun inzet in toenemende mate op het dienen en borgen van publieke belangen, in aanvulling op de traditionele benadering vanuit handhaving van de wet. Inspecties moeten daarbij keuzes kunnen maken, ook als het onderzoek van de inspecties maatschappelijke kwesties betreft waaraan politieke gevoeligheden kunnen kleven. Dit vergt een programmering op basis van een professionele risicoafweging, die ruimte laat om in te spelen op actuele ontwikkelingen die een inspectie in haar taakuitoefening waarneemt.

Het onderhavige wetsvoorstel biedt de rijksinspecties de ruimte om de benodigde afwegingen te maken over de zaken die zij al dan niet onderzoeken en hoe daarop, binnen de vigerende wet- en regelgeving, te interveniëren. Zoals ook al het geval was onder de Aanwijzingen stelt de rijksinspectie zelf het werkprogramma op. Daarbij geldt dat bij het opstellen van het werkprogramma door de rijksinspectie responsiviteit en transparantie is geboden. Dat betekent dat een rijksinspectie zich rekenschap geeft van maatschappelijke en politieke ideeën en wensen ten aanzien van het uit te oefenen toezicht en op een transparante wijze verantwoordt hoe daar mee om is gegaan. Dit bevordert de dialoog tussen verschillende betrokken actoren, de cruciale samenwerking tussen beleid, wetgeving, uitvoering en toezicht en het vertrouwen in het toezicht.

Het onderhavige wetsvoorstel bepaalt dan ook dat de aandachtspunten die de eerstverantwoordelijk minister en de minister die het beleidsinhoudelijk aangaat hebben meegegeven voor het werkprogramma in het werkprogramma worden weergegeven. Alsmede de wijze waarop die aandachtspunten door de rijksinspectie in dat werkprogramma worden geadresseerd. Dit is een belangrijke manier voor rijksinspecties om verantwoording af te leggen over de wijze waarop zij hun toezichtstaken invullen. Van een rijksinspectie mag als professionele organisatie een responsieve houding verwacht worden. Bij de totstandkoming van het werkprogramma hoort daarom dat een rijksinspectie zich rekenschap geeft van de maatschappelijke en politieke wensen ten aanzien van het toezicht. Hoewel de opmerkingen van ministers mogen zien op de inhoud van het werkprogramma, betekent dit niet dat een rijksinspectie deze onverkort moet overnemen. Wel moet de rijksinspectie kunnen motiveren waarom een opmerking wel, gedeeltelijk, op andere wijze of geheel niet is verwerkt in het

werkprogramma. Dit bevordert de dialoog tussen verschillende betrokken actoren en de cruciale samenwerking tussen beleid, uitvoering en toezicht.

Het door een rijksinspectie vastgestelde werkprogramma vereist uiteindelijk goedkeuring door de beheersmatig verantwoordelijke minister (Onze Minister) in overeenstemming met de beleidsmatig verantwoordelijke minister (Onze Minister die het aangaat). Het proces van goedkeuring van het werkprogramma door de minister en de vereisten waaraan het werkprogramma daartoe moet voldoen, geeft uitdrukking aan het uitgangspunt dat de inhoud van het werkprogramma primair door rijksinspecties, op basis van hun kennis, expertise en professionaliteit, zelf wordt bepaald. Een minister heeft echter een geclausuleerde mogelijkheid om het werkprogramma ook op inhoud af te keuren. De goedkeuring aan het werkprogramma mag slechts vanwege zwaarwegende redenen worden onthouden. Zwaarwegende redenen zijn bijvoorbeeld dat een rijksinspectie in het werkprogramma onvoldoende werkzaamheden heeft opgenomen op een maatschappelijk of beleidsmatig relevant toezichtsterrein, dat internationale verplichtingen niet of niet voldoende zijn overgenomen in het werkprogramma of een parlementair breed gesteunde wens tot onderzoek niet terugkomt in het werkprogramma. Een minister mag een werkprogramma echter niet afkeuren om een rijksinspectie te verhinderen een bepaald onderzoek te verrichten. Dit komt overeen met de begrenzing van de bevoegdheid van de minister bij het geven van een bijzondere aanwijzing. Hiermee wordt invulling gegeven aan de ministeriële verantwoordelijkheid voor goed toezicht. In het geval er geen goedkeuring aan het werkprogramma wordt gegeven, moet de rijksinspectie het werkprogramma opnieuw vaststellen met inachtneming van de reden van afkeuring door de minister. Het is in dat geval aan de rijksinspectie om zo nodig de in het werkprogramma opgenomen werkzaamheden te herprioriteren.

Vanuit het oogpunt van transparantie worden eventuele opmerkingen van ministers bij de goedkeuring of onthouding van goedkeuring van het werkprogramma openbaar gemaakt. Het parlement heeft hiermee de mogelijkheid de minister op het gebruik van zijn bevoegdheden te controleren. Dit is een extra waarborg om te zorgen dat er geen sprake is van oneigenlijke beïnvloeding of oneigenlijk gebruik van de goedkeuringsbevoegdheid door de minister.

3.3.9 Begroting van de rijksinspecties

Een rijksinspectie maakt onderdeel uit van een ministerie. Financiering van een rijksinspectie verloopt daarom via de rijksbegroting en de voorschriften van de Comptabiliteitswet 2016 zijn onverkort van toepassing. De regering meent dat inhoudelijke (beleidsmatige) en politieke sturing op de rijksinspecties via de financiering moet worden voorkomen en dat de toekenning en besteding van middelen transparant moeten zijn. De wetgever zorgt via de rijksbegroting voor adequate financiering die de uitvoering van het werkprogramma mogelijk maakt. De inspectie besteedt het beschikbare budget in lijn met het goedgekeurde werkprogramma, met inachtneming van de comptabele wet- en regelgeving, de voor het ministerie geldende interne regelingen en, indien van toepassing, specifieke interne afspraken. Een onafhankelijke taakuitoefening door inspecties vraagt om ruimte voor inspecties om binnen deze kaders zelf financiële afwegingen te maken.

Ook is het van groot belang dat de financiering op een wijze gebeurt die praktisch goed werkt voor een rijksinspectie en betrokken ministeries en geen extra administratieve lasten veroorzaakt. Tevens moeten de departementale begroting en financiële verantwoording op transparante wijze inzicht geven in de voor de rijksinspectie beschikbare budgetten. Door dit expliciet in dit wetsvoorstel op te nemen komt de regering tegemoet aan de wens om oneigenlijke beïnvloeding van het werkprogramma via het beschikbaar gestelde budget te voorkomen. Voor de Staten-Generaal wordt daarmee, bij suppletore begroting en/of wel in het departementale jaarverslag, duidelijk welke wijzigingen in het budget voor een rijksinspectie worden voorgesteld.

De rijksinspecties krijgen de plicht om voor de verantwoordelijke minister(s) tijdig in lijn met de departementale begrotingsvoorbereiding een ontwerpbegroting op te stellen met een toelichting. De voorgestelde bepaling (artikel 12, eerste lid) creëert geen plicht voor de minister(s) om het budget dat de inspectie voorstelt, zonder meer over te nemen in hun begrotingswetsvoorstellen. De ontwerpbegroting geeft inzicht in de geraamde uitgaven en ontvangsten die samenhangen met

de uitvoering van het werkprogramma. Er kunnen redenen zijn om hiervan af te wijken, zoals specifieke of rijksbrede intensiveringen of taakstellingen, die van invloed zijn op het voor inspectietoezicht beschikbare budget.

Verder beoogt de voorgestelde bepaling te markeren dat de rijksinspecties zelf gaan over de besteding van het budget, uiteraard op basis van het werkprogramma en met inachtneming van de geldende wet- en regelgeving en interne afspraken.

Sommige rijksinspecties zijn ook agentschappen. Binnen het wetsvoorstel blijft het mogelijk het agentschapsmodel te blijven voeren, aangezien de Comptabiliteitswet en daaronder ressorterende regelgeving, waaronder de Regeling Agentschappen van toepassing blijft.

Voor inspecties die toezicht verrichten voor verschillende ministeries geldt dat de bijdrage van het desbetreffende ministerie apart zichtbaar moet zijn in de desbetreffende begroting.

3.3.10 Jaarverslag

Een rijksinspectie legt in het jaarverslag verantwoording af over de wijze waarop uitvoering is gegeven aan haar taken zoals omschreven in het werkprogramma en de behaalde resultaten. Het jaarverslag over het voorgaande jaar dient jaarlijks voor 15 maart aan de beheersmatig verantwoordelijke minister en de beleidsinhoudelijk verantwoordelijke minister te worden verstuurd. De beheersmatig verantwoordelijke minister stuurt dit jaarverslag aan zowel de Eerste Kamer als de Tweede Kamer. De beheersmatig verantwoordelijke minister of de beleidsinhoudelijk verantwoordelijke minister kunnen hierbij een eigen reactie voegen. Hiermee is de transparantie over het functioneren van een rijksinspectie geborgd en kunnen beide Kamers van de Staten-Generaal beter invulling geven aan hun controlerende bevoegdheden.

3.3.11 Waarborgen voor kwaliteit inspectietoezicht en commissie van advies

Een rijksinspectie is een dienstonderdeel van een ministerie. De beheersmatig verantwoordelijke minister is daarmee uiteindelijk verantwoordelijk voor het functioneren van een rijksinspectie en de kwaliteit van het uitgeoefende toezicht. De minister dient dan ook te voorzien in een arrangement voor het waarborgen van de kwaliteit en het functioneren van de onder zijn verantwoordelijkheid vallende rijksinspectie. Ook bij het vormgeven daarvan is onafhankelijke taakuitoefening door rijksinspecties en het tegengaan van oneigenlijke beïnvloeding (via de band van beoordelen van het functioneren) een belangrijk aandachtspunt. Het wetsvoorstel bevat daarvoor een aantal waarborgen. Met deze waarborgen geeft de regering invulling aan het uitgangspunt zoals verwoord in de Initiatiefnota van het Kamerlid Omtzigt¹⁸ dat de (borging en beoordeling van de) kwaliteit van het toezicht in onafhankelijkheid wordt vormgegeven. Onderdeel daarvan is de instelling van een onafhankelijke commissie van advies. De waarborgen in het wetsvoorstel passen tegelijkertijd binnen de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van een rijksinspectie als dienstonderdeel van een ministerie.

Het wetsvoorstel bepaalt dat een rijksinspectie een intern kwaliteitsbeleid opstelt gericht op het waarborgen van de kwaliteit van het toezicht. De rijksinspectie geeft daarbij aan welke kwaliteitsnormen zij hanteert en waar die op zijn gebaseerd. De kaderstellende visie op toezicht bevat een aantal algemene uitgangspunten voor goed toezicht die daarbij kunnen dienen als vertrekpunt, evenals de kabinetsreactie op het rapport «Toezien op publieke belangen» van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid¹⁹. Aanvullend kan een rijksinspectie nadere uitgangspunten voor de kwaliteit van haar toezicht formuleren, bijvoorbeeld op basis van sectorspecifieke wet- en regelgeving, algemene beginselen van behoorlijk bestuur of internationale standaarden.

¹⁸ Kamerstukken II 2021/22, 36 149, nr. 1 en 2

¹⁹ Kamerstukken II 2005/06, 27 831, nr. 15 bijlage en Kamerstukken II 2013/14, 33 822, nr. 3

Een rijksinspectie verantwoordt zich jaarlijks in het jaarverslag over het gevoerde interne kwaliteitsbeleid en relevante uitkomsten daarvan. Daarmee wordt publiekelijk transparant welke kwaliteitswaarborgen er zijn, hoe die hebben gewerkt en welke aanpassingen er eventueel worden doorgevoerd om de kwaliteit te waarborgen of te verbeteren.

Periodiek en minimaal eens in de vijf jaar laat een minister de kwaliteit van het uitgeoefende toezicht en het kwaliteitsbeleid van de rijksinspectie evalueren door een externe onafhankelijke partij. De opdrachtverlening voor deze externe evaluatie stemt de eerstverantwoordelijke minister af met de minister die het aangaat en de rijksinspectie. Een periodieke evaluatie richt zich niet alleen op het beoordelen van een efficiënte en effectieve toezichtstaakuitoefening door een rijksinspectie, maar juist ook op de maatschappelijke oriëntatie van de toezichthouder en de maatschappelijke meerwaarde van het toezicht. Dit past in het streven van de regering om de behartiging van publieke belangen en publieke waarde meer centraal te zetten in de organisatie en besturing van de rijksdienst en sluit aan bij recente inzichten over de waarde van evaluaties²⁰. Er zijn verschillende vormen denkbaar voor een dergelijke evaluatie, waarbij aansluiting kan worden gezocht bij ervaringen die zijn opgedaan met visitatie en evaluaties van agentschappen, zelfstandige bestuursorganen en woningcorporaties.

De eerstverantwoordelijke minister stuurt de periodieke externe evaluatie aan de Staten-Generaal, al dan niet voorzien van een – met de minister die het aangaat afgestemde – inhoudelijke reactie. Hiermee wordt ook publiekelijk transparant hoe de kwaliteit van het toezicht wordt geborgd zodat de minister daar verantwoording over kan afleggen.

Als specifiek onderdeel van de kwaliteitsborging bepaalt het wetsvoorstel dat de minister een commissie van advies instelt voor een rijksinspectie. Deze commissie van advies reflecteert met de leiding van een rijksinspectie over de strategie, inhoudelijke thema's en ontwikkelingen in relatie tot het toezicht dat de rijksinspectie uitoefent en over het kwaliteitsbeleid. De commissie van advies adviseert de leiding van een rijksinspectie ook over de (uitkomsten van de) periodieke evaluaties. De commissie van advies functioneert in die zin als een klankbord voor de leiding van de rijksinspectie en geeft haar gevraagd en ongevraagd advies. De commissie van advies heeft, zoals uit de naamgeving ook blijkt geen hiërarchische bevoegdheden in de richting van een rijksinspectie en heeft geen toezichthoudende taak.

Met commissies van advies is ervaring opgedaan bij planbureaus²¹. Een commissie van advies bestaat uit onafhankelijke leden die niet ondergeschikt zijn aan de minister. De leden van de commissie van advies worden door de beheersmatig verantwoordelijke minister in overleg met de minister die het aangaat benoemd, op voorstel van de leiding van een rijksinspectie. Het wetsvoorstel bepaalt niet het aantal leden van een commissie van advies. De diversiteit in taken en omvang van de verschillende rijksinspecties is bepalend voor de samenstelling van de commissie van advies en vraagt maatwerk per rijksinspectie. De diversiteit in taken en omvang van een rijksinspectie zal tevens bepalend zijn voor frequentie van de vergadering van de commissie van advies en de tijdsbesteding van haar leden.

Uitgangspunt is dat een commissie van advies bij ministeriële regeling wordt ingesteld als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies. Daarmee is op de commissie van advies de Wet en het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies van toepassing. Bij het benoemen van de leden van de commissie van advies wordt rekening gehouden met de kennis en expertise van de leden en hun competenties om kwalitatief en gezaghebbend te kunnen adviseren over de inhoudelijke thema's, maatschappelijke relevantie en de strategie van

²⁰ ²⁰ Kwalitatieve analyse jaarstukken uitvoeringsorganisaties, Staat van de uitvoeringsverantwoording en Leren van evalueren: een onderzoek naar ZBO-evaluaties, 2022, allen in te zien via <https://staatvandeuitvoering.nl/onderzoeken/>

²¹ Zoals bij CPB, PBL en SCP, conform aanwijzing 5 van de Aanwijzingen voor de Planbureaus.

de rijksinspectie. Door signalering vanuit de commissie van advies wordt bijgedragen aan de kennis over het maatschappelijke speelveld van de rijksinspectie. Om de onafhankelijkheid te borgen worden ambtenaren die werkzaam zijn bij het ministerie of een daaronder ressorterende instelling, dienst of bedrijf niet benoemd tot lid van een commissie van advies. Bij het benoemen van leden wordt conform kabinetsbeleid gestreefd naar evenredige deelneming van mannen, vrouwen en personen met een migratieachtergrond. De leden worden voor vier jaar benoemd met eenmalige mogelijkheid tot herbenoeming en op eigen verzoek van een lid verleent de minister deze persoon ontslag.

3.3.12 Openbaarmaking en transparantie

De parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen (PEAG) heeft aanbevolen om een escalatiemogelijkheid voor inspecteurs-generaal van toezichhouders te introduceren voor systemen die worden beschouwd als *too big to fail*.^{22 23}. De conclusie uit het proces om te komen tot een afgewogen voorstel over de escalatiemogelijkheid²⁴ is dat een rechtstreekse toegang van de leiding van een rijksinspectie naar de ministerraad of tot de Staten-Generaal zich niet verhoudt tot de ministeriële verantwoordelijkheid. Uit de ministeriële verantwoordelijkheid volgt de plicht voor ministers en staatssecretarissen het parlement ongevraagd zodanig te informeren dat het zijn taken naar behoren kan uitoefenen. Het ongevraagd verstrekken van voor het parlement relevante informatie ligt namelijk in het verlengde van het afleggen van verantwoording door ministers. Het is steeds aan regering en parlement om de concrete invulling van de plicht te bepalen. Op basis van deze actieve inlichtingplicht moet de desbetreffende minister schriftelijke bevindingen van rijksinspecties die relevante informatie bevatten voor het parlement aan het parlement sturen.

Een belangrijk middel om de onafhankelijkheid van de rijksinspecties te versterken en oneigenlijke beïnvloeding te voorkomen, is het creëren van de mogelijkheid in het wetsvoorstel om zonder tussenkomst van de minister schriftelijke bevindingen openbaar te maken. De regering vat de bedoeling van de escalatiemogelijkheid zo op dat belangrijke signalen van een rijksinspectie gehoor vinden. De mogelijkheid van openbaarmaking zonder tussenkomst van een minister zorgt ervoor dat deze signalen direct publiekelijk worden en onderdeel kunnen worden van het maatschappelijke en politieke debat.

Rijksinspecties vallen als dienstonderdelen van de ministeries onverminderd onder de Wet open overheid (hierna: Woo). In die wet wordt een onderscheid gemaakt tussen actieve en passieve openbaarmaking. In aanvulling op de Woo wordt met betrekking tot actieve openbaarmaking in de Kaderwet rijksinspecties voorgeschreven dat rijksinspecties zelf, zonder tussenkomst van de minister, afgeronde rapporten, adviezen, verslagen of andere documenten openbaar maken. Hiermee wordt verzekerd dat hun bevindingen en analyses onderdeel zijn van het publiek domein en aldus bijdragen aan democratische sturing en publieke verantwoording. Die openbaarheid vormt een belangrijk instrument van een rijksinspectie om aandacht te vragen voor bepaalde vraagstukken. Ook kan een specifieke bevoegdheid of plicht tot openbaarmaking zijn vastgelegd in sectorale wetgeving.

De inhoud en vorm van het te openbaren rapport wordt door de rijksinspectie bepaald. Sommige rijksinspecties publiceren een rapport, of een samenvatting ervan, door het op hun website te plaatsen. Bij andere rijksinspecties is het gebruikelijk dat de minister een rapport eerst aanbiedt aan de Staten-Generaal. Staatsrechtelijk is de minister verantwoordelijk voor elk rapport dat uitgaat, maar bij veel rapporten zal het niet nodig zijn – en ook zeker niet doenlijk – om daar steeds een beleidsreactie op te formuleren. De keuze om een beleidsreactie te geven, is daarom altijd aan de minister. Om te beoordelen of een beleidsreactie wenselijk is, moet de minister natuurlijk wel door een rijksinspectie op de hoogte worden gehouden van openbaar te maken schriftelijke bevindingen. Ook bij bevindingen die betrekking hebben op individuele gevallen, kan

22

23 Kamerstukken II 2023/24, 36 149, nr. 10

24 Kamerstukken II 2023/24, 36 149, nr. 11

het van belang zijn om de minister hiervan op de hoogte te brengen vanwege de maatschappelijke of politieke impact die een dergelijk individueel geval kan hebben. De verantwoordelijkheid daarvoor, ligt bij de leiding van een rijksinspectie.

Als het gaat om het passief openbaar maken, geldt onverminderd de Woo. Artikel 4.1, eerste lid, Woo bepaalt dat eenieder een verzoek om informatie kan richten aan een bestuursorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf. Rijksinspecties vallen als dienstonderdelen onder de verantwoordelijkheid van de minister, die een bestuursorgaan is op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Over verzoeken die aan rijksinspecties worden gericht, beslist op basis van artikel 4.1, eerste lid, Woo de minister die verantwoordelijk is voor de rijksinspectie. Dit laat onverlet dat deze beslisbevoegdheid ook kan worden gemandateerd aan de leiding van een rijksinspectie.

3.3.13 Rechtstreeks contact rijksinspectie en parlement

De minister is staatsrechtelijk verantwoordelijk voor het verkeer met de Staten-Generaal en stuurt vanuit die verantwoordelijkheid de schriftelijke bevindingen, bijvoorbeeld adviezen of onderzoeksresultaten, van een rijksinspectie aan de Staten-Generaal. Het wetsvoorstel wijzigt hieraan niets. In het wetsvoorstel is echter wel geregeld dat de leiding van een rijksinspectie door de Eerste of Tweede Kamer kan worden uitgenodigd de openbaar gemaakte schriftelijke bevindingen, bijvoorbeeld adviezen of onderzoeksresultaten, toe te lichten. De leiding kan ook beslissen dat zij hierbij wordt vervangen door een medewerker van de rijksinspectie. Het wetsvoorstel bevat daartoe een grondslag, die door beide Kamers kan worden uitgewerkt in hun reglementen van orde. In artikel 7:34, tweede lid, Reglement van orde van de Tweede Kamer is bepaald dat een inspecteur-generaal van een rijksinspectie in ieder geval wordt uitgenodigd voor een rondetafelgesprek, hoorzitting of technische briefing, indien ten minste vijftig leden schriftelijk aan een commissie te kennen geven dit te wensen²⁵. Deze toelichting op de openbaar gemaakte schriftelijke bevindingen is vormvrij. Dit betekent dat deze toelichting mondeling in de Kamer kan worden gegeven, maar ook schriftelijk kan worden verstrekt. De rijksinspectie is verplicht over een dergelijk verzoek van één van de Kamers de betreffende minister te informeren.

4. Betrokken ideeën en voorstellen

Het kabinet heeft bij de voorbereiding en de inhoud van dit wetsvoorstel voorstellen en ideeën van anderen betrokken. In deze paragraaf gaan we op een aantal belangrijke bijdragen in, die een plaats in dit wetsvoorstel hebben gekregen.

Instelling Inspectie Belastingen, Toeslagen en Douane

In het advies "Toezicht als tegenkracht", dat op 1 oktober 2020 op verzoek van de staatssecretarissen van Financiën naar aanleiding van de kinderopvangtoeslagenaffaire aan hen was aangeboden²⁶ wordt gesteld dat een toezichthouder de aandacht voor de rechtsstatelijkheid van de dienstverlening kan versterken. In het advies werd ook aangegeven dat, in verband met de voorgestelde inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid omwille van de onafhankelijkheid van de IBTD, een wettelijke regeling was te overwegen. Mede op basis van het advies besloten de minister en de staatssecretarissen van Financiën op 6 november 2020 tot oprichting van de Inspectie Belastingdienst, Toeslagen en Douane (hierna: IBTD).²⁷ Bij de verdere voorbereiding en uitwerking van de IBTD waren zowel voor de bewindspersonen van Financiën als voor de vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer de wettelijk grondslag en een aantal aspecten van het onafhankelijk kunnen functioneren van de IBTD bijzondere aandachtspunten.

²⁵ Kamerstukken II 2022/23, 36 238, nr. 2

²⁶ Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21 31 934, nr. 731

²⁷ Kamerstukken II 2020/21 31 934, nr. 731

Op grond van de Regeling taakuitoefening en bevoegdheden²⁸ is de IBTD per 1 januari 2022 opgericht. Deze Regeling is grotendeels gebaseerd op en in lijn met de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties. Op een aantal onderdelen is echter sprake van verdergaande bepalingen gericht op de onafhankelijk taakuitoefening. Zo kan de minister van Financiën zijn goedkeuring aan het werkprogramma van de IBTD slechts onthouden indien het werkprogramma op ondeugdelijk wijze tot stand is gekomen. Daarnaast wordt de inspecteur-generaal van de IBTD in de Regeling toestemming verleend om op verzoek met een of beide Kamers der Staten-Generaal in contact te treden.

De Tweede Kamer verzocht de regering unaniem de onafhankelijke positie van de IBTD spoedig wettelijk te verankeren²⁹. Bovendien werd unaniem een tweetal moties aanvaard, die zich richtten op het verkeer tussen rijksinspecties en de Tweede Kamer: de Tweede Kamer deed de regering het verzoek alle inspecteurs-generaal vrij te stellen van de benodigde toestemming van een bewindspersoon om een uitnodiging van een Kamercommissie te accepteren³⁰. De Tweede Kamer deed de regering verder het verzoek om in de voorbereiding van de wet op de rijksinspecties te bezien of het mogelijk gemaakt kan worden om specifieke rijksinspecties de autonome bevoegdheid te geven hun rapporten uit eigen naam naar de Kamer te sturen, binnen de ministeriële verantwoordelijkheid³¹. Deze beide moties strekten aldus verder dan alleen de IBTD. In reactie op deze moties heeft de minister van Financiën aangekondigd, dat deze zouden worden betrokken bij de voorbereidingen van onderhavig voorstel³².

Initiatiefnota van het lid Omtzigt over "Voorstellen ter versterking van de onafhankelijkheid van rijksinspecties"

Op 27 juni 2022 heeft het Tweede Kamerlid Omtzigt een initiatiefnota over voorstellen ter versterking van de onafhankelijkheid van rijksinspecties (hierna: Initiatiefnota) aan de Tweede Kamer aangeboden.³³ In de Initiatiefnota wordt het belang van de rijksinspecties voor de Nederlandse rechtsstaat benadrukt. Rijksinspecties dragen vanuit een onafhankelijke positie bij aan het vertrouwen van burgers in de overheid en de democratische rechtsstaat. De Initiatiefnota doet concrete voorstellen om de onafhankelijkheid van toezicht door rijksinspecties te versterken en wettelijk te borgen. Deze voorstellen betreffen o.a. het beperken van bevoegdheden van bewindspersonen ten aanzien van rijksinspecties, het versterken van de onafhankelijkheid van de leiding van rijksinspecties en het voorkomen van oneigenlijke beïnvloeding.

In de kabinetsreactie op de Initiatiefnota heeft het kabinet aangegeven de nota vooral te beschouwen als ondersteuning van het onderhavige wetsvoorstel.³⁴ Net als de voorstellen uit de Initiatiefnota, heeft het wetsvoorstel immers als belangrijkste doel de onafhankelijke taakuitoefening van rijksinspecties als toezichthouders te waarborgen en te bevorderen. Het kabinet acht het van essentieel belang dat rijksinspecties worden gevrijwaard van oneigenlijke beïnvloeding bij de uitoefening van hun taken. Tegelijkertijd wordt in de kabinetsreactie benadrukt dat het mogelijk en in het licht van de gemeenschappelijke opgaven van de rijksdienst wenselijk is dat de rijksinspecties bijdragen aan de integraliteit van het bestuur. In de kabinetsreactie is op hoofdlijnen ingegaan op de voorstellen in de Initiatiefnota. Deze hoofdlijnen en de uitkomsten van het notaoverleg daarover van 12 juni 2023³⁵ zijn meegenomen in het onderhavige wetsvoorstel.

Parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen

Met het rapport "Groningers boven gas" presenteerde de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen (PEAG) een reeks conclusies en aanbevelingen, die mede betrekking

²⁸ Kamerstukken II 2021/22 31 066, nr. 922

²⁹ Kamerstukken II 2021/22 31 066, nr. 1013

³⁰ Kamerstukken II 2021/22 31 066, nr. 1009

³¹ Kamerstukken II 2021/22 31 066, nr. 1014

³² Kamerstukken II 2021/22 31 066, nr. 1097

³³ Kamerstukken II 2021/22, 36 149, nr. 1 en 2.

³⁴ Kamerstukken II 2022/23, 36 149, nr. 4.

³⁵ Kamerstukken II 2022/23, 36 49, nr. 10.

hadden op het functioneren van het inspectietoezicht³⁶. De enquêtecommissie oordeelt, dat het toezichthouder Staatstoezicht op de Mijnen (SodM), over de onderzochte jaren ontbrak aan voldoende middelen, bevoegdheden en onafhankelijkheidswaarborgen.

In de kabinetsreactie op het rapport van de enquêtecommissie is een viertal maatregelen aangekondigd, waarmee wordt beoogd recht te doen aan de aanbeveling van de enquêtecommissie om de rol van de toezichthouder te versterken³⁷. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt inhoud gegeven aan de volgende maatregelen: ten eerste dat de leiding en medewerkers van de rijksinspecties op verzoek van de Kamer rechtstreeks aan de Kamer informatie mogen verstrekken en hun oordelen kunnen geven over door hen afgerond en openbaar gemaakt onderzoek. Een inspecteur-generaal heeft dan geen toestemming van een minister of staatssecretaris meer nodig om een uitnodiging van een Kamercommissie te accepteren, en kan punten van zorg rechtstreeks onder de aandacht brengen van de Tweede Kamer. Ten tweede kunnen de rijksinspecties binnen de kaders van dit wetsvoorstel hun adviezen zelfstandig openbaar maken. Zo wordt de informatievoorziening, onder andere aan de Kamer, verbeterd. Ten derde is in het wetsvoorstel de mogelijkheid opgenomen om voor rijksinspecties collegiaal bestuur in te stellen. Tot slot zijn in het onderhavige wetsvoorstel de aanbevelingen die de Inspectieraad heeft gedaan om de onafhankelijke taakuitoefening van het toezicht te waarborgen betrokken. In de nadere toelichting is aangegeven op welke wijze en in welke mate dat is gebeurd.

De PEAG heeft daarnaast aanbevolen om een escalatiemogelijkheid voor inspecteurs-generaal van toezichthouders te introduceren voor systemen die worden beschouwd als *too big to fail*. In het verleden is het helaas meermaals voorgekomen dat rijksinspecties bij het uitvoeren van hun (wettelijke) taken bloot stonden aan oneigenlijke druk. Het wetsvoorstel Kaderwet rijksinspecties heeft als belangrijkste doel dit in de toekomst te voorkomen. Het kabinet onderschrijft dan ook de gedachte achter de aanbeveling van de PEAG, namelijk dat voorkomen moet worden dat informatie niet openbaar wordt omdat een inspecteur-generaal onvoldoende gehoor vindt bij de vakminister. De concrete aanbevelingen van de PEAG, namelijk een rechtstreekse escalatiemogelijkheid richting de ministerraad en Tweede Kamer, stuiten echter op diverse bezwaren. In de uitwerking heeft het kabinet daarom gekozen voor het introduceren van maatregelen die hetzelfde gevolg sorteren, maar passender zijn in het staatsbestel en de rijksinspecties er bovendien voor behoeden onderdeel te worden van het politieke debat. Hieronder ga ik in op de door het kabinet in dit kader gemaakte afweging.

Zoals gezegd is het kabinet het eens met achterliggende reden om een escalatiemogelijkheid te introduceren, maar constateert ook dat er belangrijke bezwaren in de weg staan aan de concrete vormgeving zoals voorgesteld door de PEAG. Op basis van artikel 45, derde lid van de Grondwet beraadslaagt en besluit de ministerraad over het algemene regeringsbeleid. Het is aan de regering om in het reglement van orde van de ministerraad de werkwijze van de ministerraad te bepalen. Met een wettelijk recht om in te spreken zou de wetgever op die werkwijze ingrijpen in strijd met het primaat dat de grondwetgever op dit punt geeft aan de regering. Ook is zo'n recht niet verenigbaar met de staatsrechtelijke rol en positie van de ministers in de ministerraad. Het is aan de minister-president als voorzitter van de ministerraad om de agenda van de ministerraad te bepalen en aan de ministers om te bepalen wat zij daarin wensen te agenderen. Door de leiding van een rijksinspectie een recht op agendering in de ministerraad te geven, zouden ambtenaren de minister-president en hun eigen verantwoordelijke minister kunnen passeren. Dat is niet verenigbaar met de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de minister en zijn ambtenaren. Tijdens het commissiedebat van 12 juni 2023 over de initiatiefnota van het lid Omtzigt heeft mijn ambtsvoorganger daarom aangegeven dat aan de leiding van rijksinspecties geen wettelijk recht kan worden gegeven om hun adviezen over systemen die *too big to fail* zijn toe te lichten in de ministerraad.³⁸ Wel kan de leiding van rijksinspecties worden uitgenodigd om een advies of onderzoek toe te lichten, eventueel ook in onderraden of ambtelijke voorportalen.

³⁶ Kamerstukken II 2022/23 35 561, nr. 5.

³⁷ Kamerstukken II 2022/23 35 561, nr. 17.

³⁸ Kamerstukken II, 2022-2023, 36149, nr. 10, p. 28-29.

Een bevoegdheid om een punt van zorg, zonder voorafgaande goedkeuring van de verantwoordelijke ministers, rechtstreeks onder de aandacht te brengen van de Tweede Kamer stuit eveneens op belangrijke bezwaren. Op basis van artikel 42, lid 2 van de Grondwet geldt voor ministers de plicht om het parlement actief van inlichtingen te voorzien. Op het naleven van die verplichting kan de minister door het parlement worden aangesproken en ter verantwoording worden geroepen. Ambtenaren kunnen wel met goedkeuring van de minister informatie verstrekken, bijvoorbeeld via technische briefings, maar kunnen daarover niet ter verantwoording worden geroepen. Dit systeem zorgt voor een eenduidige informatievoorziening aan het parlement én voorkomt dat ambtenaren onderdeel worden van het politieke debat. Een bevoegdheid om rechtstreeks informatie te verstrekken aan de Kamers, zonder voorafgaande goedkeuring van de verantwoordelijke minister, zou rijksinspecties onnodig blootstellen aan politisering. Zij zouden dan immers moeten bepalen wanneer zij iets wel of niet rechtstreeks onder de aandacht brengen van de Kamers. In het geval zij ervoor kiezen iets niet onder de aandacht te brengen, kan er discussie ontstaan over waarom zij dat niet hebben gedaan. Dit is een onwenselijke situatie omdat zij als ambtenaren geen verantwoording kunnen afleggen en de verantwoordelijke minister evenmin omdat het niet zijn bevoegdheid is.

Het kabinet meent dat met de maatregelen die in het wetsvoorstel zijn opgenomen het doel dat de PEAG met de escalatiemogelijkheid voor ogen had op een geschikte en proportionele wijze bereikt kan worden. Het stelt de Kamers in staat om te beschikken over de ongefilterde bevindingen van rijksinspecties om op basis daarvan de regering te controleren. Op die manier blijven de verhoudingen zuiver tussen Kamers, regering en rijksinspecties, zonder de laatste onnodig bloot te stellen aan politisering.

5. Beleidscontext

Dit wetsvoorstel over de rijksinspecties kan niet los worden gezien van andere ontwikkelingen met betrekking tot organisaties op afstand van de ministeries. De evaluatie van de Aanwijzingen maakt onderdeel uit van een brede evaluatie naar kaders voor organisaties op afstand (Brede Evaluatie)³⁹. Daarbij gaat het dus niet alleen om rijksinspecties, maar ook om zelfstandige bestuursorganen, adviescolleges, agentschappen, stichtingen en planbureaus. De wenselijkheid van deze Brede Evaluatie kwam onder meer voort uit de werkzaamheden van de Staatscommissie parlementair stelsel⁴⁰. Die concludeerde onder meer dat er geen eenduidig overzicht was voor het geheel van kaderstelling voor organisaties op afstand van de overheid. De Staatscommissie deed de aanbeveling om de hoofdlijnen waarlangs beslist wordt of publieke taken op afstand worden belegd te codificeren in een wet.

De belangrijkste conclusie van de Brede Evaluatie is dat de wetten en andere kaders⁴¹ elk voor zich over het algemeen doelmatig en doeltreffend doen wat ze beogen. Als totaal vormen de kaders echter geen samenhangend stelsel met een eenduidig begrippenkader. Dit bouwt voort en onderschrijft in grote lijnen de conclusie van de Staatscommissie parlementair stelsel.

In zijn reactie op de Brede Evaluatie onderschrijft het kabinet, dat naast beperkte wijzigingen van de afzonderlijke kaders, er mogelijkheden zijn voor verbeteringen op het geheel van het stelsel van kaders.⁴² Het kabinet plaatst deze beoogde verbeteringen nadrukkelijk in de context van een overheid die publieke waarde creëert. Met een eenduidig en samenhangend stelsel van kaders van organisaties op afstand binnen de centrale overheid beoogt het kabinet bij te dragen aan het creëren van publieke waarde door die overheid, en daarmee aan het bevorderen van het vertrouwen in de overheid. Daarin zijn niet alleen doelmatigheid en doeltreffendheid belangrijk,

³⁹ Kamerstukken II 2020/21, 25 268, nr. 199.

⁴⁰ Kamerstukken II 2018/19, 34 430, nr. 9.

⁴¹ Onder kaders wordt de wet- en regelgeving verstaan waarin de organisatie van de diverse organisaties, die op (enige) afstand van de minister staan, is vastgelegd. De kaders die in de brede evaluatie zijn geëvalueerd zijn (1) de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, inclusief de Circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's', (2) de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties, (3) de Aanwijzingen voor de Planbureaus, (4) de Kaderwet adviescolleges, (5) de Regeling agentschappen, (7) het Stichtingenkader en (8) het Normenkader financieel beheer en toezicht.

⁴² Kamerstukken II 2021/22, 31 490, nr. 323.

maar ook andere waarden zoals responsiviteit, rechtvaardigheid en menselijke maat. De uitkomsten van de Brede Evaluatie waren voor het kabinet mede aanleiding om direct aan de slag gegaan met het voorbereiden van dit wetsvoorstel.

Op basis van de Brede Evaluatie heeft het kabinet ook enkele basisprincipes geformuleerd waaraan het stelsel van kaders van organisaties op afstand in de toekomst zou moeten voldoen. Deze basisprincipes zijn: 1. Een eensluidend beeld over het op afstand plaatsen van publieke taken die ten grondslag liggen aan het stelsel, 2. Het stelsel van kaders dient samenhangend en volledig te zijn, 3. Het stelsel van kaders dient herkenbaar, eenduidig en geharmoniseerd te zijn en 4. Binnen de kaders moet er een goede balans zijn tussen verschillende waarden.⁴³ Dit wetsvoorstel loopt vooruit op de mogelijke herzieningen van het stelsel van kaders van organisaties op afstand. Om dit wetsvoorstel zo goed mogelijk in te passen in een toekomstig stelsel zijn de basisprincipes meegenomen in de voorbereiding van dit wetsvoorstel.

6. Verhouding tot hoger recht en nationale regelgeving

In artikel 42, tweede lid, is de ministeriële verantwoordelijkheid vastgelegd terwijl artikel 44, eerste lid, bepaalt dat ministeries onder leiding staan van een minister. Deze twee artikelen vormen als het ware twee kanten van dezelfde medaille. Uit het feit dat een minister de leiding heeft over een ministerie volgt onder meer dat de minister gaat over het beleid en de wetgeving, keuzes kan maken over de organisatorische indeling van het ministerie en de ambtenaren werkzaam op het ministerie kan aansturen. Tegenover zijn bevoegdheden staat dat een minister verantwoordelijk is voor alles wat er onder zijn leiding gebeurt. Kortom, de minister draagt aan de achterkant verantwoordelijkheid voor alles waar deze aan de voorkant rechtens invloed op zou hebben kunnen uitoefenen.

De ministeriële verantwoordelijkheid strekt zich in beginsel uit tot het hele ministerie en kan volgens de gangbare staatsrechtelijke opvattingen alleen bij formele wet worden ingeperkt. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om de verantwoordelijkheid ten aanzien van rijksinspecties in te beperken. Door enkele aspecten inzake het functioneren van rijksinspecties in een wet vast te leggen, en zo te zorgen dat de minister hierover niet meer vrijelijk en naar eigen inzicht kan beslissen, kan de minister immers ook niet meer verantwoordelijk worden gehouden voor het handelen van een rijksinspectie op deze punten. Dit betreft een belangrijke notie: de voorstellen om de onafhankelijke positie van rijksinspecties te versterken, leiden er dus toe dat de verantwoordelijkheid van de minister op deze onderdelen afneemt. Een voorbeeld hiervan is het beperken van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van de minister ten aanzien van rijksinspecties, en (tot op zekere hoogte) de verantwoordelijkheid van een rijksinspectie om zelf haar werkprogramma vast te stellen.

Los van de inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid hebben enkele bepalingen ook feitelijke implicaties voor de bevoegdheid van de minister om naar eigen inzicht leiding te geven, met name wat betreft de organisatorische indeling van het ministerie. Bijvoorbeeld doordat het wetsvoorstel regels bevat over de positie van een rijksinspectie in de departementale organisatie, de opties om de leiding van een rijksinspectie vorm te geven en de (directe) toegang van een rijksinspectie tot de minister. Zoals hiervoor in de toelichting al aan bod kwam, acht het kabinet het wetsvoorstel verenigbaar met artikel 42 en artikel 44 Grondwet.

Voorts raakt het wetsvoorstel aan diverse nationale regelingen. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd een generiek kader te bieden dat van toepassing is op alle rijksinspecties. Ten aanzien van enkele rijksinspecties zijn in sectorwetgeving echter ook al specifieke wettelijke bepalingen opgenomen, zoals in de Mijnbouwwet en de Wet op het onderwijstoezicht. Voor zover deze bepalingen botsen met hetgeen wordt geregeld in dit wetsvoorstel, is het de bedoeling dat de betreffende (onderdelen van) wetten worden aangepast. Daartoe zal aanpassingswetgeving worden opgesteld. In ieder geval is niet beoogd dat dit wetsvoorstel een algemene wet betreft, waarvan in diverse

⁴³ Kamerstukken II 2021/22, 31 490, nr. 323. pp. 5-6

bijzondere wetten wordt afgeweken. Uiteraard blijft het wel mogelijk om in sectorwetgeving aanvullende bepalingen op te nemen ten aanzien van een specifieke rijksinspectie.

7. Gevolgen

Het probleem waar het wetsvoorstel een oplossing voor moet bieden is 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 de 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. Met reflectief toezicht (terugkoppeling van de ervaringen vanuit toezicht naar beleid op stelselniveau) als 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 wel onafhankelijk tot haar oordelen in individuele gevallen kunnen komen en 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.

Om de onafhankelijke positie van een rijksinspectie beter te waarborgen, zoals de openbaarmaking van de schriftelijke bevindingen 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 daarmee meer onderwerpen dan de huidige Aanwijzingen inzake de rijksinspecties. Daarnaast is het doel het beter kenbaar maken van de verhouding tussen minister/kerndepartement en rijksinspectie. 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.

Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel zijn diverse belanghebbenden betrokken, waaronder de rijksinspecties.

Met het wettelijk vastleggen van waarborgen voor een onafhankelijke taakuitoefening door rijksinspecties ontstaat helderheid over de bevoegdheden van de minister in deze en over de werkwijze van rijksinspecties in relatie tot de minister. De gevolgen beperken zich tot de interne werkwijze en governance binnen de rijksdienst.

8. Uitvoering

Het wetsvoorstel geeft wettelijke kaders voor de borging van een onafhankelijke taakuitoefening door rijksinspecties, in lijn met de Aanwijzingen inzake rijksinspecties. Vigerende specifieke wet- en regelgeving betreffende de bevoegdheden van een minister ten aanzien van een rijksinspectie en de interne werkwijze betreffende de relatie tussen een minister/ministerie en een rijksinspectie zullen in lijn moeten worden gebracht met het onderhavige wetsvoorstel. Dat geldt ook voor de bestaande interne samenwerkingsafspraken, zoals relatiestatuten, tussen rijksinspecties en ministeries.

Verschillende rijksinspecties voeren werkzaamheden uit op de BES-eilanden. Dit wetsvoorstel wijzigt de verhouding tussen een rijksinspectie en zijn verantwoordelijke minister. Het brengt echter geen wijziging aan in concrete taken en bevoegdheden van rijksinspecties en heeft daarom geen bijzondere gevolgen voor de BES-eilanden.

De minister van BZK heeft een coördinerende verantwoordelijkheid voor de organisatie van de rijksdienst en het algemene toezichtbeleid en heeft derhalve een rol in het monitoren en het bevorderen van de naleving van de uiteindelijke wet door de overige ministeries. In artikel 20 is van het wetsvoorstel is bepaald dat iedere vijf jaar wordt geëvalueerd.

9. Regeldruk

Het wetsvoorstel richt zich op de positionering, inrichting en werkwijze van rijksinspecties en vindt dus plaats binnen de sfeer van de Rijksoverheid. De gevolgen hiervan beperken zich geheel tot de Rijksoverheid zelf. Voorts is er geen sprake van administratieve lasten of nalevingkosten voor burgers, het bedrijfsleven of professionals.

10. Financiële gevolgen

De verplichting om een commissie van advies voor een rijksinspectie in te stellen, vraagt extra middelen, maar deze middelen zullen beperkt zijn en zullen binnen de aldan geldende budgettaire kaders van de ministeries worden opgevangen. Voor het overige heeft dit wetsvoorstel geen gevolgen voor de begrotingen van het Rijk. Het wetsvoorstel heeft evenmin financiële gevolgen voor burgers, het bedrijfsleven of lagere overheden.

11. Evaluatie

PM

12. Advies en consultatie

PM

13. Inwerkingtreding

PM (beoogde moment van inwerkingtreding, implementatie)

II. Artikelsgewijs deel

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Begripsbepalingen

Dit wetsvoorstel bevat voorschriften ten aanzien van rijksinspecties, welke in onderdeel a gedefinieerd zijn. Voor toepassing van de wet moet duidelijk zijn wat precies onder het begrip rijksinspectie valt. Het uitgangspunt dat de regering hanteert is dat de reikwijdte van dit wetsvoorstel zich beperkt tot de type dienstonderdelen die op dit moment vallen onder werking van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties (hierna: de Aanwijzingen). Het geven van een sluitende definitie van een rijksinspectie, die materieel gezien samenvalt met de in de Aanwijzingen opgenomen dienstonderdelen, is echter niet mogelijk gebleken. Een definitie is namelijk ofwel te breed (waardoor bijvoorbeeld zelfstandige bestuursorganen als de Autoriteit Consument en Markt en de Autoriteit Persoonsgegevens ook als rijksinspectie zouden kwalificeren) ofwel te smal (waardoor niet alle gewenste dienstonderdelen zouden kwalificeren als rijksinspectie). Daarom is gekozen voor de volgende oplossing. Bij dit wetsvoorstel wordt een bijlage opgenomen waarin wordt opgesomd welke dienstonderdelen kwalificeren als rijksinspectie. Met de kwalificatie van een dienstonderdeel als rijksinspectie wordt geregeld dat deze valt binnen het bereik van deze wet, en daarmee de voorschriften die dit wetsvoorstel bevat ten aanzien van rijksinspecties. De definitie in onderdeel a beschrijft naast opname in Bijlage 1 bij deze wet enkele aanvullende kenmerken van rijksinspecties. Een rijksinspectie moet gepositioneerd zijn onder een minister en is krachtens publiekrecht belast met het toezicht op de uitvoering van beleid en wetgeving. Voor het kenmerk 'publiekrecht' is gekozen omdat niet alle rijksinspecties een grondslag in een formele wet hebben maar zij wel allemaal publiekrechtelijk zijn ingesteld. Onder 'toezicht op de uitvoering van beleid en wetgeving' wordt ook begrepen toezicht op de kwaliteit van de taakuitvoering.

De onderdelen b en c bevatten de definities voor Onze Minister en Onze Minister die het aangaat. Dit wetsvoorstel maakt onderscheid tussen enerzijds de minister die beheersmatig verantwoordelijk is voor een rijksinspectie als organisatie ('Onze Minister') en anderzijds de minister die beleidsinhoudelijk verantwoordelijk is voor het beleid en de wetten en regels waarop een rijksinspectie toezicht houdt ('Onze Minister die het aangaat'). De beheersmatige verantwoordelijkheid van Onze Minister betreft de verantwoordelijkheid voor de hiërarchische inbedding in het ministerie en andere organisatorische aspecten. Vanuit de beleidsinhoudelijke verantwoordelijkheid die Onze Minister die het aangaat heeft voor een betreffend beleidsterrein, draagt hij ook de verantwoordelijkheid voor een rijksinspectie ten aanzien van de toezichtstaken die de rijksinspectie uitvoert op dit beleidsterrein, inclusief de inhoudelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de bevindingen van de rijksinspectie en de reactie hierop.

In veel gevallen zal de beheersmatig verantwoordelijke minister ook verantwoordelijk zijn voor een of meer beleidsterreinen en wetten en regels waarop de rijksinspectie toezicht houdt. Onze Minister en Onze Minister die het aangaat betreffen in dat geval dezelfde minister. Het kan evenwel voorkomen dat de beleidsinhoudelijk verantwoordelijke minister een andere minister betreft dan de beheersmatig verantwoordelijke minister. Dan draagt de ene minister de ene, en de andere minister de andere verantwoordelijkheid. Een rijksinspectie die beheersmatig valt onder de ene minister houdt dan dus toezicht op de uitvoering en naleving van beleid en wetgeving waarvoor een andere minister beleidsinhoudelijk verantwoordelijk is. De Autoriteit woningcorporaties (hierna: Aw) is bijvoorbeeld organisatorisch ondergebracht bij de Inspectie Leefomgeving en Transport. De Aw valt beheersmatig onder de minister van Infrastructuur en Waterstaat en beleidsmatig onder de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. In artikel 60, eerste lid, van de Woningwet is bij amendement van het lid Verhoeden C.S.⁴⁴ expliciet geregeld dat de Aw onder de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ressorteert. Het kan ook zijn dat een rijksinspectie toezicht houdt op beleidsterreinen die vallen onder verschillende ministers (niet zijnde Onze Minister). Wanneer in dit wetsvoorstel wordt gesproken over Onze Minister die het aangaat, is in een dergelijk geval dus sprake van meerdere ministers die het aangaat.

Onderdeel d geeft een materiële definitie van de organisatieregeling. Op grond van artikel 44, eerste lid, van de Grondwet legt een minister vast op welke wijze het ministerie waarvan hij aan het hoofd staat is ingedeeld en georganiseerd, en wat de relatie is tussen de minister en aan hem

⁴⁴ Kamerstukken II 2014/15, 33 966, nr. 27

ondergeschikte dienstonderdelen. Ieder ministerie kent dus een afzonderlijke organisatieregeling. Rijksinspecties, zijnde diensten die ressorteren onder een minister, zijn opgenomen in de organisatieregeling.

Onderdeel e ziet op de schriftelijke bevindingen van een rijksinspectie. Rijksinspecties gebruiken verschillende termen voor de rapporten waarin zij hun bevindingen presenteren en signalen afgeven. Naast de term 'rapport' komt bijvoorbeeld ook de term 'advies' of 'inspectieverslag' voor. In dit wetsvoorstel is met 'schriftelijke bevindingen' gekozen voor een algemene term waaronder alle schriftelijke stukken te verstaan zijn waarin inspecties bevindingen vastleggen of advies geven. Omdat dit een beperktere categorie informatie betreft dan dat bestreken zou worden bij gebruik van het documentbegrip uit de Wet open overheid is er voor gekozen geen gebruik te maken van dat begrip.

Artikel 2. Rijksinspecties

Dit artikel regelt dat de lijst in Bijlage 1 bij algemene maatregel van bestuur kan worden gewijzigd. Dit zorgt ervoor dat een eventuele wijziging van rijksinspecties – oprichting, opheffing, naamswijziging – geen wetwijziging vergt, en dus eenvoudiger kan worden doorgevoerd. De Minister van BZK doet de voordracht tot wijziging van de bijlage op grond van diens verantwoordelijkheid voor dit wetsvoorstel en voor het stelsel van toezicht. Dit gebeurt in overeenstemming met de beheersmatig verantwoordelijke minister en de beleidsmatig verantwoordelijke minister. Ten aanzien van de voordracht bevat het artikel de eis dat er eerst vier weken voorhang van de algemene maatregel van bestuur plaatsvindt. Deze eis betreft een waarborg, omdat wordt afgeweken van de wetstechnische hoofdregel dat een regeling slechts wordt gewijzigd door een regeling van hetzelfde niveau. Ook inhoudelijk ligt het in de rede het parlement te betrekken bij een wijziging van Bijlage 1, aangezien hiermee het toepassingsbereik van dit wetsvoorstel wordt gewijzigd.

Hoofdstuk 2. Positie en inrichting van een rijksinspectie

Artikel 3. Positionering rijksinspectie binnen de departementale organisatie

Dit artikel bepaalt dat een rijksinspectie binnen een ministerie direct onder de hoogste ambtelijke leidinggevende – de secretaris-generaal – valt. Dit houdt in dat rijksinspecties niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan een ander onderdeel van het ministerie. Aangezien de positionering van dienstonderdelen binnen een ministerie plaatsvindt in de organisatieregeling, zal de verdere uitwerking van de positionering van een rijksinspectie, bijvoorbeeld ten opzichte van de andere dienstonderdelen, in de praktijk hierin plaatsvinden. Zie paragraaf 3.3.1 van het algemeen deel van deze toelichting voor een nadere toelichting.

Artikel 4. Leiding van een rijksinspectie

Dit artikel bepaalt dat het bestuur van een rijksinspectie bestaat uit een inspecteur-generaal of een directeur (een éénhoofdige leiding) of een collegiaal bestuur (een meerhoofdige leiding). Ingeval wordt gekozen voor een meerhoofdige leiding gelden er geen eisen ten aanzien van het aantal leden. De keuze wordt vastgelegd in de organisatieregeling van de minister waaronder de rijksinspectie ressorteert, die hiermee het finale oordeel heeft over de bestuursvorm van de rijksinspectie.

Artikel 5. Scheiding tussen toezichtstaken en andere taken

Zoals uiteengezet in paragraaf 3.3.3 van het algemeen deel van deze toelichting is het voor de onafhankelijkheid van het toezicht wenselijk dat er een scheiding is tussen toezichtstaken en uitvoeringstaken. Dit is vastgelegd in het eerste lid van dit artikel. Het tweede lid bepaalt dat de manier waarop een rijksinspectie deze scheiding inricht, openbaar wordt gemaakt zodat de organisatie op dit punt transparant is.

Hoofdstuk 3. Verhouding ministers en rijksinspectie

Artikel 6. Informeren van de minister

Dit artikel legt het in paragraaf 3.3.4 van het algemeen deel van deze toelichting beschreven uitgangspunt vast dat de leiding van een rijksinspectie rechtstreeks toegang heeft tot de minister

die verantwoordelijk is voor het beleidsterrein waarop de rijksinspectie opereert. De leiding kan de minister daardoor direct informeren over de uitvoering en effecten van beleid en wetgeving in de praktijk en over relevante maatschappelijke ontwikkelingen. Naast het rechtstreeks informeren van de minister, mag een rijksinspectie natuurlijk ook andere onderdelen van het ministerie informeren. Dat is vaak sterk aan te raden. Wat dit artikel duidelijk maakt, is dat een rijksinspectie niet afhankelijk is van deze andere onderdelen van een ministerie voor toegang tot de minister. Het informeren vindt plaats op verzoek van de minister of op initiatief van de leiding van een rijksinspectie. In het kader van de (rechtstreekse) informatieverschaffing aan de minister kan de leiding van een rijksinspectie de minister tevens adviseren over de betreffende kwestie.

Artikel 7. Betrokkenheid bij voorgenomen beleid

Zoals beschreven in paragraaf 3.3.4 van het algemeen deel van deze toelichting is het wenselijk dat de specialistische kennis die rijksinspecties hebben van de uitvoeringspraktijk wordt meegenomen bij de totstandkoming van nieuw beleid, internationale verplichtingen en ontwerpen voor wet- en regelgeving. Om zeker te stellen dat een rijksinspectie inderdaad wordt aangehaakt, legt dit artikel een verplichting neer bij de beleidsverantwoordelijke minister om de betrokken rijksinspectie tijdig te betrekken. In de praktijk zal deze verplichting veelal (in eerste instantie) op ambtelijk niveau worden ingevuld.

Artikel 8. Aanwijzingsbevoegdheid van de minister

In paragraaf 3.3.5 van het algemeen deel van deze toelichting is ingegaan op de aanwijzingsbevoegdheid van de beleidsinhoudelijk verantwoordelijke minister ten aanzien van rijksinspecties en de wijze waarop in dit wetsvoorstel de balans is gezocht tussen enerzijds de onafhankelijke positie van een rijksinspectie en anderzijds de verantwoordelijkheid die deze minister draagt voor het beleidsterrein waarop een rijksinspectie actief is.

Het eerste lid van dit artikel brengt tot uitdrukking de bevoegdheid van een minister om 'aanwijzingen' (instructies) te geven aan rijksinspecties die opereren op het beleidsterrein waarvoor deze minister verantwoordelijk is. Op grond van dit artikel kan bijvoorbeeld alleen de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening als beleidsverantwoordelijke minister voor de Woningwet een aanwijzing geven aan de Autoriteit woningcorporaties die onderdeel is van de Rijksinspectie Leefomgeving en Transport, die beheersmatig onder de minister van Infrastructuur en Waterstaat valt. Dit artikel laat onverlet dat de beheersmatig verantwoordelijke minister een rijksinspectie die onder hem ressorteert ook aanwijzingen kan geven. Dit vloeit voort uit de algemene instructiebevoegdheid die ministers hebben ten aanzien van hun eigen ministerie op basis van artikel 44 Grondwet.

Ten behoeve van de kenbaarheid en transparantie wordt een aanwijzing enkel schriftelijk gegeven. Er zijn twee type aanwijzingen: algemene en bijzondere. Een bijzondere aanwijzing betreft toepassing in een individueel geval. Een algemene aanwijzing strekt breder; deze ziet niet op een specifiek geval en is voor herhaalde toepassing vatbaar. Algemene aanwijzingen zijn bijna altijd beleidsregels in de zin van artikel 1:3, vierde lid, Awb.

Het tweede lid bepaalt dat de minister zijn aanwijzingsbevoegdheid niet kan mandateren. Dit houdt in dat deze bevoegdheid niet gemandateerd kan worden aan bijvoorbeeld een directeur-generaal van een beleidsonderdeel. Artikel 9 maakt een uitzondering op dit verbod. De beleidsinhoudelijk verantwoordelijke minister kan de algemene aanwijzingsbevoegdheid wel mandateren aan de leiding van een rijksinspectie. Op die manier kunnen rijksinspecties in staat worden gesteld zelf beleidsregels op te stellen over bevoegdheden die aan hen gemandateerd zijn.

Het derde lid bepaalt dat, voordat de minister overgaat tot het geven van een aanwijzing, een rijksinspectie de mogelijkheid krijgt om hierop te reageren in de vorm van een schriftelijke zienswijze. Hoeveel tijd een rijksinspectie daarvoor krijgt, regelt het wetsvoorstel niet maar dat zal een redelijke termijn moeten zijn. Voor omvangrijkere aanwijzingen, zoals beleidsregels, ligt het in de rede dat een rijksinspectie meer tijd krijgt om een zienswijze op te stellen dan voor aanwijzingen die beperkt van omvang zijn. Hierover kunnen desgewenst afspraken worden gemaakt tussen een rijksinspectie en de ministers die het aangaat. Zodra de rijksinspectie de zienswijze heeft ingediend, of indien een rijksinspectie aangeeft niet met een zienswijze te komen, kan de minister overgaan tot het geven van de aanwijzing. Een uitzondering op het beginsel dat een rijksinspectie een redelijke termijn krijgt om een zienswijze te geven vóórdat de aanwijzing wordt gegeven, betreft het geval van een spoedeisende situatie. Het staat de rijksinspectie vrij om

in zo'n geval alsnog een zienswijze op te stellen en deze na het geven van de aanwijzing te openbaren, om zijn visie te geven op de situatie.

Het vierde en vijfde lid bevatten bepalingen over de wijze waarop gegeven aanwijzingen openbaar worden gemaakt. Voor zowel algemene als bijzondere aanwijzingen geldt dat zij online worden gepubliceerd op een gemakkelijk vindbare plaats en onverwijld aan de Tweede en Eerste Kamer worden gezonden. Voor beleidsregels geldt daarnaast dat zij op grond van artikel 3:42, eerste lid, Awb in de Staatscourant worden gepubliceerd. In het belang van transparantie geldt deze publicatieverplichting ook voor andere algemene aanwijzingen dan beleidsregels. Indien de rijksinspectie op grond van het derde lid een zienswijze heeft opgesteld, wordt deze bij de aanwijzing gevoegd en daarmee samen op dezelfde wijze openbaar gemaakt.

Het zesde lid bevat een opsomming van de situaties waarin de minister geen gebruik kan maken van de aanwijzingsbevoegdheid. Zie daarover paragraaf 3.iii van het algemeen deel van de toelichting.

In het zevende lid is tenslotte bepaald dat na het ontvangen van een algemene of bijzondere aanwijzing de rijksinspectie de minister een schriftelijke reactie zendt waarin de rijksinspectie aangeeft op welke wijze zij tegemoet komt aan de gegeven aanwijzing. De rijksinspectie is gehouden de aanwijzing op te volgen. De minister publiceert de reactie onverkort en onverwijld na ontvangst online en zendt deze aan de Tweede en de Eerste Kamer. Op deze manier is het gehele proces van het geven van een aanwijzing tot aan het opvolgen daarvan transparant en hebben alle relevante actoren inzicht in de betrokken afwegingen en motieven.

Artikel 9. Extra onderzoek

Dit artikel maakt onomwonden duidelijk dat de beleidsmatig verantwoordelijke minister de mogelijkheid heeft een rijksinspectie op te dragen om een onderzoek te verrichten of doen verrichten dat niet in het werkprogramma is opgenomen. Een dergelijke opdracht geldt als een aanwijzing en dient dus ook de procedure zoals omschreven in artikel 8 te volgen. De bevoegdheid extra onderzoek te vragen kan niet worden gemandateerd.

Artikel 10. Beleidsregels

De beleidsinhoudelijk verantwoordelijke minister kan de leiding van de rijksinspectie mandaat verlenen om beleidsregels vast te stellen over bevoegdheden die de rijksinspectie in mandaat uitoefent. In dat geval tekent de hoogste leidinggevende de beleidsregels namens de minister. Titel 4.3 inzake beleidsregels van de Algemene wet bestuursrecht is hierop van toepassing. Aangezien het niet passend wordt geacht dat aan een ander onderdeel van het ministerie mandaat wordt verleend om beleidsregels vast te stellen over bevoegdheden die door de rijksinspectie worden uitgeoefend (zie paragraaf 3.3.5 van het algemeen deel van deze toelichting), wordt in dit artikel vastgelegd dat de minister deze bevoegdheid 'slechts' kan mandateren aan de leiding van de rijksinspectie, en dus niet aan andere organisatieonderdelen. Daarnaast bepaalt het artikel dat de leiding van de rijksinspectie deze bevoegdheid niet verder kan mandateren. Het artikel ziet niet op bevoegdheden die rijksinspecties direct geattribueerd hebben gekregen door de wetgever. Voor deze bevoegdheden geldt dat zij door de rijksinspectie gemandateerd kunnen worden, tenzij dit bij wettelijk voorschrift is uitgesloten.

Artikel 11. Afstemming tussen ministers

Rijksinspecties hebben naast de beheersmatig verantwoordelijk minister vaak te maken met één of meerdere ministers die verantwoordelijk zijn voor delen van de toezichtstaken van rijksinspecties. Zoals ook beschreven in paragraaf 3.3.6 van het algemeen deel van deze toelichting moet in dat geval duidelijk zijn wat de rolverdeling is tussen de verschillende ministers en hoe zij zich tot elkaar en tot de rijksinspectie verhouden. Hierover dienen dan ook afspraken te worden gemaakt. Het gaat dan enkel om de rol- en taakverdeling ten aanzien van onderwerpen waarvoor in dit wetsvoorstel niet al specifieke regels zijn opgenomen. Het eerste lid van dit artikel bepaalt daarom dat ten aanzien van onderwerpen waarover dit wetsvoorstel geen specifieke bepalingen bevat de betrokken ministers vooraf met elkaar afspreken wat hun rol is en hoe de onderlinge rol- en taakverdeling wordt ingericht. Het tweede lid geeft een opsomming van de onderwerpen waarover in ieder geval afspraken moeten worden gemaakt. Het betreft de planning- en controlcyclus, beleidsontwikkeling, omgang met schriftelijke bevindingen, behandeling van verzoeken op basis van de Wet open overheid en kwaliteitsborging. Om te zorgen dat de afspraken voor iedereen zijn

in te zien, bevat het derde lid een verplichting voor Onze Minister om de afspraken online openbaar te maken op een plek die voor iedereen gemakkelijk vindbaar is.

Hoofdstuk 4. De werkwijze van een rijksinspectie

Paragraaf 1. Bepalingen betreffende de kaders voor de uitvoering van taken door een rijksinspectie

Artikel 12. Totstandkoming werkprogramma

In dit artikel is omschreven op welke wijze het werkprogramma van een rijksinspectie tot stand komt. De verplichting om een werkprogramma vast te stellen, volgt uit het eerste lid. Het wetsvoorstel schrijft niet voor hoe lang de periode moet zijn waarop een werkprogramma ziet. Dit doet recht aan de verschillen die er in de praktijk op dit punt bestaan tussen rijksinspecties. Voordat een rijksinspectie een werkprogramma opstelt, vindt tussen beleidsinhoudelijk en beheersmatige verantwoordelijke minister(s) en rijksinspectie mondelinge en schriftelijke communicatie plaats over de inhoud van het werkprogramma. Dit biedt de ministers de gelegenheid om, zowel vanuit de beheersmatig verantwoordelijkheid als vanuit de verantwoordelijkheid voor het beleid en de wet- en regelgeving waar een rijksinspectie toezicht op houdt, bij de rijksinspectiebelangrijke signalen vanuit beleid, uitvoering en politiek onder de aandacht brengen. Het overleg kan mondeling plaatsvinden, al dan niet voorafgegaan door een schriftelijke ronde. De signalen van de bewindspersonen mogen uiteraard ook zien op de inhoud van het op te stellen werkprogramma. Dit sluit aan bij de eindverantwoordelijkheid die de ministers hiervoor dragen.

Het tweede lid schrijft enkele verplichte onderdelen voor die het werkprogramma moet bevatten. Ten eerste (onderdeel a) moet een rijksinspectie een toelichting opnemen op de door de rijksinspectie gehanteerde risicoanalyse voor de verschillende aandachtsvelden en taken. De risicoanalyse betreft een door een rijksinspectie periodiek opgestelde inschatting van de kans en omvang van maatschappelijke schade op zijn toezichtsterreinen, die mede als basis dient voor een onderbouwde keuze van prioriteiten bij de uitoefening van de toezichtstaken en het opstellen van een werkprogramma. De risicoanalyse is soms vele tientallen, soms honderden pagina's lang, waardoor het werkprogramma een onwerkbaar geheel zou worden als dit in zijn geheel zou moeten worden opgenomen. Vandaar dat is bepaald dat een rijksinspectie een toelichting op de risicoanalyse opneemt. Ten tweede (onderdeel b) dient het werkprogramma een overzicht te bevatten van de werkzaamheden die een rijksinspectie voornemens is uit te gaan voeren in een of meer begrotingsjaren. Ten derde (onderdeel c) moet een rijksinspectie inzicht geven in de wijze waarop de inbreng van maatschappelijke actoren bij de totstandkoming van het werkprogramma is geborgd en georganiseerd. Ten slotte (onderdeel d) moet een rijksinspectie in het werkprogramma deugdelijk motiveren op welke wijze zij eventuele opmerkingen heeft geadresseerd die door de verantwoordelijke minister(s) zijn gemaakt. Bij de formulering van dit onderdeel d is aangesloten bij de formulering van artikel 3:46 Algemene wet bestuursrecht. Daarin is het motiveringsbeginsel als algemene beginsel van behoorlijk bestuur gecodificeerd. In het geval van de motivering door een rijksinspectie betreft het weliswaar geen besluit in de zin van de Awb maar ook in dit geval moet de motivering berusten op feiten en navolgbaar zijn. De afweging door een rijksinspectie mag niet willekeurig zijn en zij moet redelijkerwijs tot haar keuze kunnen zijn gekomen.

Het derde lid bepaalt wanneer het werkprogramma uiterlijk aan de beheersmatig verantwoordelijke minister dient te worden voorgelegd. Dit betreft twee maanden voordat beoogd wordt dat het nieuwe werkprogramma ingaat. Het nieuwe programma gaat in de dag nadat het oude werkprogramma verloopt. Dit betreft een uiterlijke deadline, uiteraard kan een rijksinspectie het werkprogramma eerder aanbieden.

Op grond van het vierde lid moet het door een rijksinspectie vastgestelde werkprogramma worden goedgekeurd door de beheersmatig verantwoordelijke minister, in overeenstemming met de beleidsmatig verantwoordelijke minister, voordat het van kracht wordt. De beheersmatig verantwoordelijke minister stemt hiertoe af met de minister die verantwoordelijk is voor het beleid en de wet- en regelgeving waarop een rijksinspectie toezicht houdt. Gezamenlijk bepalen zij of het werkprogramma gereed is om te worden goedgekeurd. Na goedkeuring van het werkprogramma zendt de beheersmatig verantwoordelijke minister het werkprogramma direct aan de Tweede en Eerste Kamer. In beginsel keurt de minister het werkprogramma goed als voldaan is aan de vereisten uit het tweede lid. De minister mag echter besluiten om het werkprogramma niet goed te keuren als daar naar zijn mening zwaarwegende redenen voor zijn. Deze mogelijkheid volgt uit

de verantwoordelijkheid van ministers voor hun rijksinspecties. Tegelijkertijd beoogt het wetsvoorstel primair de onafhankelijke taakuitoefening door rijksinspecties wettelijk te waarborgen. De drempel om goedkeuring te onthouden is daarom hoog. In paragraaf 3.3.8 van het algemeen deel van de toelichting zijn voorbeelden van zwaarwegende redenen gegeven.

Gezien het doel van dit wetsvoorstel is in het vijfde lid bepaald dat goedkeuring niet mag worden onthouden vanwege een onderzoek dat de rijksinspectie in het vastgestelde werkprogramma heeft opgenomen. Deze waarborg heeft als doel te voorkomen dat het werkprogramma op oneigenlijke gronden wordt afgekeurd.

Het zesde lid bepaalt dat de beheersmatig verantwoordelijke minister uiterlijk een maand voor de beoogde ingangsdatum van het werkprogramma oordeelt of er goedkeuring wordt gegeven, maar dit mag uiteraard ook eerder. Dit oordeel zendt hij onverwijld aan de Tweede en Eerste Kamer. Ingeval van goedkeuring zal het zenden van dit oordeel samenvallen met de verplichting op grond van het vierde lid om het goedgekeurde werkprogramma aan de Kamers te sturen.

Het zevende lid ziet op de situatie dat er geen goedkeuring wordt gegeven. Uit het vierde lid volgt dat dit slechts gebeurt als het werkprogramma niet voldoet aan de vereisten uit het tweede lid of indien er sprake is van zwaarwegende redenen. Indien hiervan naar oordeel van de verantwoordelijke minister(s) sprake is, licht hij dit toe. Bij het opstellen van het nieuwe werkprogramma dient de rijksinspectie deze toelichting expliciet mee te nemen. Daarnaast geldt ook voor het nieuwe werkprogramma (uiteraard) de eis dat dit de onderdelen genoemd in het tweede lid moet bevatten. Verder beschrijft dit lid het proces om een nieuwe termijn te bepalen waarbinnen een nieuw werkprogramma tot stand moet worden gebracht.

Artikel 13. Begroting rijksinspectie

Het jaarlijks indienen van een ontwerpbegroting door rijksinspecties sluit aan bij artikel 25 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, waarin hetzelfde is voorgeschreven voor zelfstandige bestuursorganen die onderdeel zijn van de rechtspersoon de Staat.

Het voorgestelde artikel 13 tweede lid regelt dat het budget voor de rijksinspectie op een herkenbare wijze in de rijksbegroting moet worden opgenomen. Zoals in het algemeen deel van de toelichting uiteen is gezet, is het van belang dat zichtbaar is hoeveel geld beschikbaar wordt gesteld voor een rijksinspectie. De vorm waarin dit gebeurt, wordt door deze bepaling vrij gelaten, zo lang maar op relatief eenvoudige wijze uit de begrotingswetten valt af te leiden wat de omvang van het budget is. Voor inspecties die ook agentschap zijn, wordt hier al aan voldaan doordat agentschappen een eigenstandige paragraaf hebben binnen de departementale begroting en verantwoording.

Het voorgestelde derde lid beoogt vooral vast te leggen dat het aan de rijksinspectie zelf is om het beschikbare budget te besteden.

Artikel 14. Jaarverslag

Het eerste lid van dit artikel regelt dat de rijksinspectie ieder jaar een verslag opstelt over hoe zij in het voorgaande jaar haar toezichtstaak heeft uitgeoefend en de resultaten daarvan (zie ook paragraaf 3.3.9 van het algemeen deel van deze toelichting). De rijksinspectie zendt dit verslag uiterlijk voor 15 maart naar zowel de beheersmatig als beleidsmatig verantwoordelijke minister.

Op grond van het tweede lid zendt de minister waaronder rijksinspectie ressorteert het jaarverslag aan de Tweede en Eerste Kamer, en kan een reactie bijvoegen van hemzelf of de betrokken minister(s).

Paragraaf 2. Bepalingen betreffende de uitvoering van het werkprogramma door een rijksinspectie

Artikel 15. Uitvoering werkprogramma

Het eerste lid bepaalt dat een rijksinspectie zijn taken uitvoert op basis van het werkprogramma.

Het tweede lid bevat de verplichting voor de rijksinspectie om zowel de beheersmatig als beleidsmatig verantwoordelijke minister op de hoogte te brengen wanneer zich zaken voordoen die van invloed zijn op de uitvoering van het werkprogramma of als zich zaken voordoen die wellicht een reden zijn om het werkprogramma aan te passen.

Het derde lid bepaalt dat als het werkprogramma inderdaad gewijzigd wordt, dat dit verloopt conform de procedure die geldt voor de totstandkoming van het werkprogramma in eerste instantie. Over de planning van dit proces maken rijksinspectie en de beheersmatig verantwoordelijke minister gezamenlijk afspraken.

Op grond van het vierde lid informeert de beheersmatig verantwoordelijke minister de Tweede en Eerste Kamer over wijzigingen van het werkprogramma en over overige zaken die van invloed zijn of kunnen zijn op de uitvoering van het werkprogramma.

Artikel 16. Kwaliteitsborging

Zoals beschreven in paragraaf 3.3.11 van het algemeen deel van deze toelichting is het wenselijk om een aantal waarborgen voor de (beoordeling van de) kwaliteit van het toezicht wettelijk vast te leggen, die tegelijkertijd recht doen aan de beoogde onafhankelijke taakuitoefening door rijksinspecties. Het eerste lid brengt daartoe de verantwoordelijkheid tot uitdrukking van een rijksinspectie om een kwaliteitsbeleid op te stellen dat ten minste ziet op welke kwaliteitsnormen intern worden gehanteerd en welke waarborgen er zijn om de kwaliteit van het toezicht te bewaken.

Om invulling te kunnen geven aan de ministeriële verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het toezicht bepaalt het tweede lid dat de minister het kwaliteitsbeleid van de rijksinspectie minimaal eens in de vijf jaar laat evalueren door een externe onafhankelijke partij. Daarover stemt Onze Minister vooraf af met de betrokken minister die het aangaat en de rijksinspectie.

In het kader van de publieke verantwoording over de kwaliteitsborging van het toezicht, bepaalt het derde lid dat de eerstverantwoordelijke minister de uitkomsten van de periodieke externe onafhankelijke evaluatie aanbiedt aan de Staten-Generaal.

Artikel 17. Instelling en taak commissie van advies

Dit artikel schrijft de instelling voor bij ministeriële regeling van een commissie van advies als raadgevend orgaan van een rijksinspectie. De wet laat de precieze vormgeving (bijvoorbeeld het aantal leden, frequentie van vergadering, benoemingstermijn van de leden, etc.) over aan de ministeriële regeling waarbij de commissie wordt ingesteld. Op deze manier kunnen de soms wezenlijke verschillen tussen rijksinspecties en in het verlengde daarvan hun adviesbehoefte beter tot hun recht komen. De leden van de commissie worden op voorstel van de leiding van een rijksinspectie benoemd. Dit omvat geen recht van aanbeveling en is ook geen dwingende voordracht. De minister, in overeenstemming met de minister die het aangaat, beslist uiteindelijk over wie plaatsneemt in de commissie. De commissie zelf wordt breed samengesteld en zal onafhankelijk zijn van instructies van de minister en onafhankelijk van onder toezicht staande bedrijven en instellingen.

De commissie van advies staat de leiding van de rijksinspectie met raad en daad ter zijde. In het derde lid is opgesomd waarover de commissie adviseert. Onder de opsomming kan ook advisering over de strategische koers van de inspectie worden begrepen.

Hoofdstuk 5. Openbaarheid ten aanzien van een rijksinspectie

Artikel 18. Openbaarmaking door een rijksinspectie

In paragraaf 3.3.12 van het algemeen deel van deze toelichting is ingegaan op de openbaarmaking van stukken door een rijksinspectie zelf. Hierin is uiteengezet welke verplichtingen al gelden op grond van de Woo en is beschreven dat dit wetsvoorstel beoogt de regels voor alle rijksinspecties gelijk te trekken. Hiertoe bepaalt het eerste lid van dit artikel dat elke rijksinspectie zijn schriftelijke bevindingen zelf binnen twee weken openbaar maakt, behoudens voor zover de artikelen 5.1 of 5.2 van de Woo daaraan in de weg staan. De openbaarmaking loopt dus niet via de beheersmatig of beleidsmatig verantwoordelijke minister. Omdat niet alle rijksinspecties als bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1, eerste lid, Awb kunnen worden aangemerkt, is in de wet geëxpliciteerd dat het de rijksinspecties zelf zijn die de bevindingen openbaar maken. Het artikel

ziet niet op het werkprogramma en het jaarverslag omdat deze al door de minister aan de Kamers worden gestuurd en daarmee openbaar worden gemaakt.

Wanneer een schriftelijke bevinding wordt afgerond die voor een betreffende beleidsmatig verantwoordelijke minister van belang is voor een goede vervulling van diens functie, wordt dit op grond van het tweede lid direct gemeld aan die minister. In veel gevallen zal er niet direct aanleiding zijn om een minister onverwijld op de hoogte te brengen. De formulering van het tweede lid betekent dat het zowel om meer algemene schriftelijke bevindingen kan gaan als om bevindingen over individuele gevallen. Op deze manier wordt verzekerd dat de minister op de hoogte is en dat deze kan besluiten of er een reactie moet komen van zijn kant op de schriftelijke bevinding. De minister maakt zijn reactie zoals gebruikelijk zelf openbaar. De actieve openbaarmaking van de bevinding van de rijksinspectie kan in lijn met artikel 3.3, vierde lid, Woo, maximaal twee weken worden aangehouden om op een eventuele reactie van de minister te wachten.

Artikel 19. Rechtstreeks contact rijksinspectie en Parlement

Zoals toegelicht in paragraaf 3.iii van het algemeen deel van deze toelichting regelt dit wetsvoorstel de procedure ten behoeve van het contact tussen rijksinspecties en de Tweede en Eerste Kamer. Het eerste lid bepaalt dat een rijksinspectie op verzoek van de Eerste Kamer of Tweede Kamer rechtstreeks informatie kan verstrekken. Hoewel het artikel spreekt van een verzoek, zal een rijksinspectie in beginsel tegemoet komen aan een verzoek van een van beide Kamers. Het verstrekken van informatie kan nooit leiden tot het afleggen van enige vorm van verantwoording door een rijksinspectie. Als onderdeel van een ministerie vallen zij namelijk onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Op basis daarvan is het afleggen van verantwoording voorbehouden aan de ministers. Hierdoor zal de verstrekte informatie feitelijke informatie zijn over de taakvervulling door een rijksinspectie of het geven van toelichting op openbaar gemaakte schriftelijke stukken. Indien een verzoek van een van beide Kamers buiten deze strekking valt, kan een rijksinspectie hierover dan ook niet rechtstreeks in contact treden. Een verzoek kan zowel zien op mondelinge als schriftelijke toelichting. Wanneer het verzoek dit in het midden laat, kan de rijksinspectie zelf bepalen of er mondeling of schriftelijk aan het verzoek gehoor wordt gegeven. In het artikel wordt open gelaten wie in geval van mondeling toelichting degene is die de informatie in de Kamer verstrekt. Dit zodat de leiding van een rijksinspectie hierover zelf per situatie een afweging kan maken, bijvoorbeeld of iemand van de leiding zelf hiervoor de meest geschikte persoon is of een lagere ambtenaar met specifieke dossierkennis.

Op grond van het tweede lid informeren de rijksinspecties de minister(s) direct over een verzoek van een van beide Kamers. In het verlengde hiervan ligt het in de rede dat een rijksinspectie de minister(s) informeert over de informatie die zij verstrekken naar aanleiding van een verzoek.

De Aanwijzingen inzake de externe contacten van rijksambtenaren bevatten voorschriften voor de externe contacten van rijksambtenaren. Medewerkers en leidinggevenden van rijksinspecties vallen nu nog volledig onder het bereik van deze Aanwijzingen externe contacten. Met de inwerkingtreding van deze wet zal die situatie veranderen. Voor zover de voorschriften uit de Aanwijzingen externe contacten strijdig zijn met de bepalingen in deze wet, zullen de bepalingen uit de wet voor gaan. Zij zijn immers van hogere orde dan interne voorschriften.

Hoofdstuk 6. Overgangsrecht en slotbepalingen

Artikel 20. Evaluatie

Deze bepaling bewerkstelligt dat de Staten-Generaal elke vijf jaar kan beoordelen of de wet voldoet aan het gestelde doel.

Artikel 21. Inwerkingtreding

[PM]

artikel 22. Citeertitel

[PM]