

Reactie op conceptvoorstel voor een Kaderwet rijksinspecties

Prof.dr. Heinrich Winter, prof.dr. em. Ko de Ridder, prof. mr. Femke de Vries, dr. Paulien de Winter

1 Het probleem en de oplossing

Een wet is een middel in een beleid. En beleid heeft een einddoel, doorgaans het oplossen van een (beleids)probleem. Het voorstel voor een Kaderwet rijksinspecties is daarop geen uitzondering. Het wetsontwerp gaat vergezeld van een handzaam Beleidskompas. Daarin wordt uit de doeken gedaan wat het probleem is waarvoor de Kaderwet een oplossing biedt en waarom de Kaderwet de oplossing is.

Het Beleidskompas omschrijft het probleem als volgt:

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

Daaraan wordt over “de oorzaken van het probleem” nog toegevoegd:

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

“Oneigenlijke beïnvloeding” van rijksinspecties door de minister is een sleutelbegrip in dit wetgevingsproject. In de MvT wordt een en ander uitvoeriger en omslachtiger betoogd, maar de essentie ervan is in het Beleidskompas goed getroffen. De MvT rept bijvoorbeeld van “bepaalde risico’s op oneigenlijke politieke beïnvloeding” (overigens zonder man en paard te noemen), van de noodzaak “dat rijksinspecties worden gevrijwaard van oneigenlijke beïnvloeding bij de uitoefening van hun taken” en zo meer.

De oplossing voor dit probleem is volgens de MvT: “wettelijke waarborgen voor een onafhankelijke positie ten opzichte van politiek en beleid” en “een versterkte borging van de onafhankelijkheid van het toezicht”. Die oplossing moet volgens het wetsvoorstel dan wel gevonden worden binnen een denkkader waarin de rijksinspecties worden gezien als ‘onderdeel’ van ministeries, een tweede sleutelbegrip. Ook dit sleutelbegrip wordt in de MvT verder aangekleed. De rijksinspecties zijn “de ogen en oren van politiek, beleid en uitvoering” en worden geacht verschillende bijdragen te leveren aan de ministeriële beleidsvoering: het aanleveren van “informatie over de kwaliteit van de uitvoering van publieke taken op basis waarvan de minister kan bijsturen”; “de minister, het parlement en de samenleving informeren over ontwikkelingen in de praktijk” en over “de effecten van beleid”. Rijksinspecties moeten “oog hebben voor en bijdragen aan het borgen van publieke belangen”. En tot slot: “rijksinspecties moeten maatschappelijke risico’s en kansen in hun domein signaleren, publiekelijk agenderen en daarop reflecteren en handelingsperspectief bieden”. “De

minister kan op basis daarvan zo nodig beleid, uitvoering en toezicht verbeteren. Tegelijkertijd kan toezichtsinformatie door het parlement gebruikt worden als ondersteuning van zijn controlerende en medewetgevende bevoegdheden". Deze opsomming van 'toezichtstaken' (waarvoor royaal is geput uit documenten als de Kaderstellende Visies op Toezicht en het WRR-rapport Toezien op publieke belangen uit 2013) dient er vooral toe te onderstrepen dat de taken van rijksinspecties onderdeel uitmaken van de gemeenschappelijke beleidsvoering van een departement en dat rijksinspecties moeten bijdragen aan integraliteit van bestuur. "Als nevengeschikte onderdelen van een ministerie dienen de beleidsonderdelen, uitvoeringsorganisaties en toezichthoudende rijksinspecties gezamenlijk te werken aan de maatschappelijke opgaven en het borgen van publieke belangen."

De auteurs van de MvT beschouwen de rijksinspectie als één van de nevengeschikte onderdelen van een departement. Als zodanig valt de rijksinspectie onder de integrale zeggenschap van de minister. Echter, de taken van een rijksinspectie zijn van dien aard dat de uitoefening ervan gevrijwaard moet blijven van "oneigenlijke beïnvloeding" door de minister en diens ambtenaren. Maatregelen om dat te bewerkstelligen dienen volgens de MvT geen afbreuk te doen aan de positie van de rijksinspectie als onderdeel van een ministerie. De ministeriële zeggenschap over de rijksinspectie is in dit wetsvoorstel het uitgangspunt.

Het wetsontwerp bevat twee maatregelen die tezamen zowel een "versterkte borging van de onafhankelijkheid van het toezicht" als een "toereikende borging van de ministeriële zeggenschap" als uitkomst zouden hebben:

- een 'positionering' van de rijksinspectie rechtstreeks onder de secretaris-generaal (art 3). Dit zou betekenen dat de zeggenschap van de minister over de rijksinspectie exclusief aan de minister is voorbehouden en niet door andere ('lagere') ambtenaren geëffectueerd kan worden;
- een clausulering van de aanwijzingsbevoegdheid van de minister (art. 8, in het bijzonder lid 6).

Daarnaast zijn ook artikel 18 (openbaarmaking door een rijksinspectie) en artikel 19 (rechtstreeks contact rijksinspectie en Staten-Generaal) onafhankelijkheidsbevorderende elementen in het wetsontwerp. Alle andere voorgestelde bepalingen zijn ons inziens vooral een operationalisering van de zeggenschap van de minister over de rijksinspectie. Vergeleken met de positionering van sommige inspecties ten opzichte van de minister in bestaande wettelijke regelingen is sprake van een achteruitgang in de mate van onafhankelijkheid. Dat geldt onder meer voor de Inspectie voor het Onderwijs en het Staatstoezicht op de Mijnen. Vergeleken met de 'Aanwijzingen inzake de rijksinspecties' is het wetsontwerp voor alle rijksinspecties een stap terug.

Aangenomen dat deze reconstructie van de beleidstheorie van de wetgever overeenkomt met wat de wetgever-in-spe voor ogen staat, kan daarover het volgende worden opgemerkt. Het model van de departementale structuur waarin de rijksinspectie een nevengeschikt onderdeel is van het ministerie en functioneert onder ministeriële zeggenschap (zij het met enige beperkingen) vertegenwoordigt een legitieme zienswijze. Enerzijds is er het belang van ambtelijke autonomie omwille van professionele zuiverheid van oordeelsvorming en anderzijds het belang van ministeriële zeggenschap omwille van de democratische controle. Dit zijn twee principes van bestuurlijke inrichting die vaak

schuren, en niet alleen als het gaat om rijksinspecties.¹ Er kan een belang zijn om de rijksinspecties te zien als de ‘ogen en oren’, van de minister, als een onderdeel van het beleidsapparaat van het ministerie, kortom de argumenten die hiervoor verkort zijn weergegeven.

De MvT hanteert daarvoor echter een onderbouwing die in strijd is met het geldende staatsrecht als wordt gesteld dat de minister zeggenschap over de rijksinspectie moet hebben vanwege een vooronderstelde (algemene) ministeriële verantwoordelijkheid die ook het toezicht betreft (MvT, par. 3.1). Elke argumentatie over (al dan niet beperkte) zelfstandigheid van ambtelijke diensten moet beginnen bij artikel 44, eerste lid, van de Grondwet.² Volgens dat artikel staat een ambtelijke dienst onder de zeggenschap van de minister tenzij de wet dat anders bepaalt.³ Zeggenschap vertaalt zich in de instructiebevoegdheid. De instructiebevoegdheid maakt de minister verantwoordelijk voor het functioneren van de ambtelijke dienst, volgens het adagium “geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid”. Het is staatsrechtelijk gezien zinloos om over “ministeriële verantwoordelijkheid” te spreken als iets dat an sich bestaat, zonder een daaraan ten grondslag liggende bevoegdheid. Hieruit volgt dat de mate van zelfstandigheid van een ambtelijke dienst varieert met de bevoegdheden die de minister heeft met betrekking tot die ambtelijke dienst. Nogmaals, de default positie is die van art 44 Gw: de minister heeft zeggenschap over en derhalve verantwoordelijkheid voor het functioneren van een ministerie. Elke mate van zelfstandigheid dient bij wet te worden gespecificeerd. Voor zover een ambtelijke dienst wettelijke zelfstandigheid is toegekend is de minister niet verantwoordelijk (meer). Die zelfstandigheid kan dus ook aan toezichthouders worden toebedeeld.

De visie waarin een ongebreidelde ministeriële verantwoordelijkheid voor alles wat los en vast zit bestaat, laat geen ruimte voor een benadering van de positie van rijksinspecties die de onafhankelijkheid van toezicht als uitgangspunt neemt. Wij menen dat het probleem van de ‘oneigenlijke beïnvloeding’ door de minister of het ambtelijk apparaat niet wordt opgelost wanneer het uitgangspunt blijft dat de rijksinspecties onderdeel zijn van de ministeries. Sterker nog, wij denken dat het probleem met het voorstel eerder groter wordt dan kleiner. Om die reden bepleiten we een ander uitgangspunt waarin onafhankelijkheid van de rijksinspecties – zoals door de indieners van de Kamermotie in 2021 en de opsteller van de initiatiefnota ‘Voorstellen ter versterking van de onafhankelijkheid van rijksinspecties’ werd beoogd – het vertrekpunt vormt.⁴

2 *Onafhankelijkheid als voorwaarde voor goed toezicht*

Het wetsvoorstel Kaderwet rijksinspecties (Wet houdende regels betreffende de positionering, inrichting en werkwijze van rijksinspecties) heeft als oorsprong de motie-Kuik e.a. die de regering onder meer verzocht binnen een jaar “een kaderwet toezicht in te dienen die onafhankelijkheid van toezichthouders borgt”. In de MvT is deze opdracht subtiel aangepast: “Het wetsvoorstel heeft als

¹ Hans de Bruijn, ‘Het politieke perspectief. De kritiek van de WRR op politici en bestuurders’, *Tijdschrift voor Toezicht* 2013, nr. 4, p. 39-40.

² Raad van State, *Ministeriële verantwoordelijkheid. Een ongevraagd advies van de Afdeling advisering*. Den Haag: 2020, 26. De Raad van State betoogt in dit advies dat dit alles sedert lang en nog steeds geldend staatsrecht is.

³ Formeel: tenzij de wet bepaalt dat een ambtelijke dienst geen onderdeel uitmaakt van een ministerie. Alleen voor (onderdelen van) een ministerie geldt de ongeclausuleerde ministeriële zeggenschap van artikel 44 Gw.

⁴ De motie-Kuik e.a.: *Kamerstukken II 2020/21*, 28362, nr. 47 en de initiatiefnota: *Kamerstukken II 2021/22*, 36149, nr. 2.

belangrijkste doel de onafhankelijke taakuitoefening van rijksinspecties als toezichthouders wettelijk te waarborgen en te bevorderen". Het gaat niet meer om de onafhankelijkheid van een institutie ('de toezichthouder') maar om werkzaamheden van die institutie ('taakuitoefening'). Dit is natuurlijk in overeenstemming met de dominante gedachtegang in het wetsontwerp dat de ministeriële zeggenschap vooropstelt.

Er is echter ook een zienswijze die de onafhankelijkheid van het instituut als vertrekpunt kiest. Zowel onder (internationale) beleidsmakers als onder wetenschappers is er consensus over het feit dat 'onafhankelijkheid' een belangrijke kernwaarde is voor goed toezicht. In alle overzichten van criteria voor goed toezicht staat 'onafhankelijkheid'. Dat is niet voor niets. Inspecteur-generaal van het Onderwijs, Alida Oppers zegt het helder:

"Wij moeten zorgen dat geluiden die niet in de mode zijn gehoord worden, dat groepen die geen stem hebben, toch een stem krijgen. Als we zien dat beleid en wetgeving publieke belangen schaden, moeten we dat kunnen zeggen (...) zonder oneigenlijke politieke of ambtelijke inmenging."

Om publieke belangen te kunnen beschermen moet toezicht onafhankelijk zijn van zowel de onder toezichtstaande sector als de politiek.⁵ Die onafhankelijkheid moet institutioneel geborgd zijn door een onafhankelijke positionering van toezichthouders en toezichthouders moeten in de praktijk ook invulling aan die onafhankelijkheid kunnen geven. Dat is dan ook het perspectief van waaruit we het conceptwetsvoorstel hierna bezien.

In de evaluatie van de Aanwijzingen voor de rijksinspecties in 2020 werd opgemerkt dat onafhankelijkheid geen 'rustig bezit' is. In het rapport van die evaluatie wordt gesteld dat:

"(...) inspecties op verschillende, meestal vrij subtiele, manieren te maken hebben met druk vanuit het departement. Zij moeten omgaan met een spanningsveld waarin regelmatig sprake is van tegengestelde belangen."⁶

De externe evaluatie wijst erop dat onafhankelijkheid regelmatig door inspecties moet worden verdiend en soms bevochten en dat de verantwoordelijkheid voor het bewaken van die onafhankelijkheid in de praktijk vooral een zaak is van de inspectiemedewerker. Die moet zich figuurlijk de beleidsambtenaar of de minister van het lijf houden om zo zelf de regie te houden over de eigen toezichtsagenda.⁷

Kortom, de ophanging van de rijksinspectie binnen een departement heeft vanuit het oogpunt van onafhankelijkheid van toezicht verschillende nadelen. In de eerste plaats kan bij de minister of het ambtelijk apparaat de indruk bestaan dat de inspectie in dienst staat van de beleidsdoelen van het departement. De WRR uitte in zijn rapport 'Toezien op Publieke belangen' uit 2013 al zorgen over de onafhankelijkheid van toezicht in de praktijk en schreef in dat kader:

"Hoewel de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de rijkstoezichthouders met de mond en op papier worden beleden, is de realiteit vaak anders. Er zijn diverse voorbeelden uit de

⁵ Zie ook Ambtelijke commissie toezicht, *Vertrouwen in onafhankelijkheid*, Den Haag: 2000.

⁶ AEF/Universiteit Utrecht, *Evaluatie van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties*, Utrecht: 2020, p. 6.

⁷ Femke de Vries, Wie regisseert het toezicht?, S.A.J. Munneke, H.D. Tolsma & H.B. Winter, *Regie, regie, regie. Over maatschappelijke problemen en de terugkeer van de sturende overheid*, Boom Juridisch, Den Haag: 2024, p. 129-143.

afgelopen jaren te noemen waarbij toezichthouders politieke druk op hun eigenstandige oordeelsvorming hebben ervaren (...). Regelmatig blijkt dat het onpartijdige oordeel en de onafhankelijke positionering van het toezicht in de praktijk niet vanzelfsprekend worden gerespecteerd en dat de verleiding tot inmenging voor bestuurders en politici groot is.”⁸

Er zijn nog meer bezwaren tegen de huidige ophanging van rijksinspecties binnen een departement. Zo hebben rijksinspecties als gevolg daarvan geen apart begrotingsartikel waardoor ze direct geraakt worden door bezuinigingen op het ambtelijk apparaat. Bovendien is het kunnen beschikken over voldoende gekwalificeerd personeel een belangrijke voorwaarde voor het uitoefenen van onafhankelijk toezicht. De minister heeft in de huidige opzet rechtstreeks invloed op de financiële middelen van een inspectie en kan zo de inspectie ook middelen ontzeggen die juist van belang zijn voor het uitvoeren van toezichttaken.

Als de regering echt werk zou maken van het onafhankelijk positioneren van het toezicht zou het voor de hand liggen om de rijksinspecties om te vormen tot zelfstandig bestuursorganen. Ook voor het zelfstandig bestuursorgaan zoals geregeld in de Kaderwet ZBO, geldt dat een zekere mate van ministeriële zeggenschap geëffectueerd kan worden. De minister kan beleidsregels vaststellen,⁹ kan een besluit van een zelfstandig bestuursorgaan vernietigen¹⁰ en kan bij ernstige verwaarlozing van de taken de noodzakelijke voorzieningen treffen.¹¹ Deze bevoegdheden zouden eventueel uitgebreid kunnen worden met de bevoegdheid van de minister om voor een aantal gespecificeerde zaken een algemene aanwijzing te geven. Specifieke aanwijzingen echter zijn uit den boze: heeft de minister die bevoegdheid dan is de inspectie per definitie geen ZBO meer. Afgezien van deze geclausuleerde bevoegdheden uit of in aanvulling op de Kaderwet ZBO heeft de minister geen zeggenschap over de toezichthouder.

3 *Reactie op onderdelen*

Positie en inrichting van een rijksinspectie

Uit het voorgaande vloeit voort dat wij menen dat rijksinspecties onafhankelijk moeten zijn van de minister. Daarmee staat artikel 3 van het wetsvoorstel naar ons oordeel op gespannen voet. De positionering zoals nu voorgesteld leidt bovendien ook tot vervolgvragen. Bijvoorbeeld over de feitelijke inbedding van de hoogste leidinggevende van de inspectie in het departement. Bij een aantal ministeries maakt de inspecteur-generaal deel uit van de bestuursraad. Dat heeft voordelen, bijvoorbeeld als het gaat om de informatievoorziening of het delen van risico's van en naar het departement. Maar vanuit het gezichtspunt van onafhankelijkheid heeft het evidente nadelen. De term 'capture' die veelal wordt gebruikt voor de verhouding met de onder toezicht staanden zou hierop van toepassing kunnen zijn. Zeker wanneer onderdelen van het ministerie onder het toezicht staan van de inspectie, is zo'n inbedding ongewenst. Wij pleiten er in meer algemene zin voor om expliciet te maken dat de inspecteur-generaal geen deel uitmaakt van de bestuursraad om

⁸ WRR, *Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*, Den Haag: 2023, p. 107.

⁹ Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, artikel 21.

¹⁰ Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, artikel 22.

¹¹ Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, artikel 23.

ongewenste verkleaving of beïnvloeding te voorkomen. Het zou goed zijn dat in de memorie van toelichting tot uitdrukking te brengen.

De mogelijkheid, opgenomen in artikel 4, om een meerhoofdige leiding bij een inspectie in te stellen is een verbetering. Een meerhoofdige leiding stelt een inspectie beter in staat om zo nodig tegenwicht te bieden tegen oneigenlijke beïnvloeding van ofwel het ambtelijke apparaat, de politiek of de onder toezicht staande sector. Tegelijkertijd is het een waarborg tegen het risico dat één persoon de koers van een inspectie bepaalt. De parlementaire enquêtecommissie over de gaswinning stelt bovendien dat zo'n meervoudige leiding een alternatief is voor het besturingsmodel waarin een inspecteur-generaal wordt beoordeeld door de secretaris-generaal.¹²

Gelet op de omvang van sommige inspecties is het de vraag of het eenhoofdige bestuursmodel met de inspecteur-generaal aan het hoofd van de organisatie wel voldoet. Sommige inspecties voeren naast toezichtstaken, ook uitvoerende taken uit. In artikel 5 wordt een organisatorische of functionele scheiding voorgesteld. Het is de vraag of dat voldoende garantie is dat sprake is van onafhankelijke uitvoering van het toezicht. Het plaatsen van 'Chinese walls' binnen de organisatie ligt wat dat betreft voor de hand, maar is niet vanzelfsprekend het gevolg van deze bepaling. Het is gewenst dat op dit punt in de memorie van toelichting nadere duiding wordt gegeven. Als het gaat over de leiding van de inspectie regelt dit wetsvoorstel verder niets. Waar in de memorie van toelichting wordt gesproken over de kwaliteit van het toezicht die wordt bepaald door de mensen die er werken en door de onafhankelijke taakuitvoering, is dit wel een gemis. Wij bepleiten dat in het wetsvoorstel een procedure voor de selectie van de leiding wordt neergelegd, waarbij ook aandacht is voor de betrokkenheid van stakeholders, zoals ook in de memorie van toelichting wordt onderstreept en waarbij voldoende waarborg is voor het perspectief van onafhankelijkheid. Daarbij is het van belang te voorkomen dat bij de werving slechts wordt geput uit het ambtelijk apparaat. Daarmee neemt de kans op verkleaving met het departement namelijk toe.

Informeren van de minister

Het informeren van de minister verloopt volgens artikel 6 van het wetsvoorstel rechtstreeks, desgevraagd of op eigen initiatief van een rijksinspectie. De rechtstreekse toegang tot de minister is een belangrijk element dat wij van toegevoegde waarde achten. Daarbij moet worden aangenomen dat in de regel die toegang zal verlopen via ambtelijke voorbereiding, maar deze bepaling maakt het mogelijk dat indien nodig de ambtelijke lijnen worden gepasseerd – waarbij dat binnen normaal functionerende verhoudingen niet nodig zal blijken te zijn. Deze bepaling moet ook worden gezien tegen de achtergrond van de door de WRR genoemde 'signalerende' en 'agenderende' taken van de inspecties.¹³ Het gaat dus ook om adviezen van de inspecties over maatschappelijke ontwikkelingen die politiek-bestuurlijke aandacht vergen en/of waar regulering noodzakelijk is. Het lijkt ons verstandig dat ook in de memorie van toelichting tot uitdrukking te brengen. De inzet van de inspecties bij voorgenomen beleid, internationale verplichtingen en ontwerpen voor regelgeving is geregeld in artikel 7. Wij bepleiten dat hierbij niet alleen de minister de inspecties betreft, maar dat inspecties op deze punten ook zelf actief op eigen initiatief de minister kunnen aanspreken, zoals in artikel 6 tot uitdrukking komt. De inspecties hebben immers op basis van hun taakuitvoering en

¹² Parlementaire enquêtecommissie gaswinning, *Groningers boven gas*, Den Haag: 2023, p. 102.

¹³ Zie ook WRR 2013.

contact met de rechtspraktijk en verscheidene stakeholders veel waardevolle expertise en kennis en kunnen op deze wijze invulling geven aan hun reflectieve functie.¹⁴

Artikel 7 is naar ons inzicht veel te beperkt geformuleerd: “indien deze gevolgen hebben voor de toezichtstaak van de betreffende rijksinspectie”. Er zou moeten staan “indien deze gevolgen *zouden kunnen* hebben”. Ook de afbakening tot de gevolgen voor de toezichtstaak is te zeer beperkend; ook mogelijke gevolgen voor de toezichtsdomeinen en de publieke belangen waarvoor de betreffende rijksinspectie verantwoordelijk is zijn immers van belang.

De aanwijzingen

De regeling van artikel 8 past naar zijn algemene strekking goed bij het eerste van de twee hiervoor in onderdeel 1 uitgewerkte principes, het primaat van de ministeriële zeggenschap. Gaat men uit van het tweede principe, het primaat van de professionele autonomie, zoals wij bepleiten, dan komt de regeling van artikel 3 uiteraard te vervallen. Maar ook wanneer wordt gekozen voor het primaat van de ministeriële zeggenschap dan bevat artikel 8 een gebrek van principiële staatsrechtelijke aard. Gaat men uit van de inspectie als integraal onderdeel van een ministerie waarvoor ministeriële zeggenschap geldt, dan is de bepaling die de minister de bevoegdheid verleent om algemene en bijzondere aanwijzingen te geven (de eerste volzin van lid 1), overbodig en verwarrend. Deze bevoegdheid is immers inherent aan de ministeriële zeggenschap. Volstaan kan dan worden met bepalingen die de algehele ministeriële zeggenschap inperken. Dus dat de ministeriële aanwijzingen uitsluitend schriftelijk kunnen worden gegeven en dat de bevoegdheid daartoe niet gemandateerd kan worden etc. Lid 6 onder c bevat een clausulering die min of meer overeenkomt met een bepaling in de Mijnbouwwet (art. 128a). Ten onrechte echter beperkt het wetsontwerp clausulering c tot “schriftelijke bevindingen van een rijksinspectie”. Beter ware het de clausulering uit de Mijnbouwwet onverkort over te nemen, dus “iedere vorm van bevindingen, oordelen en adviezen van een rijksinspectie”.

Wordt gekozen voor het uitgangspunt van professionele autonomie van de rijksinspecties en voor een vormgeving van de rijksinspecties als ZBO's, dan heeft de minister de bevoegdheid beleidsregels vast te stellen met betrekking tot de taakuitoefening (art. 21 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen). Het is de vraag in hoeverre dan nog behoefte bestaat aan het geven van algemene aanwijzingen door de minister. Opvallend is dat de regeling in het wetsvoorstel aan het geven van algemene aanwijzingen niet of nauwelijks beperkingen stelt. Het verbaast dan ook dat in de memorie van toelichting onder 3.3.5 wordt aangegeven dat de bevoegdheid tot het geven van een algemene aanwijzing geclausuleerd zou zijn. Met enige goede wil zou het geven van een zienswijze door de inspectie en het openbaar maken van zienswijze en aanwijzing als zo'n clausulering kunnen worden gezien, maar dat is uiteraard geen inhoudelijke clausulering. Het verdient aanbeveling die inhoudelijke clausulering wel vast te leggen om te voorkomen dat langs die weg van al te vergaande inmenging sprake zal zijn. Dan kan door bijvoorbeeld te regelen dat het bij die algemene aanwijzing niet kan gaan om de prioritering in de activiteiten van de inspectie, of om de bij het toezicht toe te passen onderzoeksmethoden. De algemene aanwijzingen moeten de professionaliteit, de prioritering, de aanpak en werkwijze van de inspectie onverlet laten. De inhoudelijke clausuleringen uit lid 6 van artikel 8 voor bijzondere aanwijzingen kunnen hiervoor worden benut.

¹⁴ Zie ook WRR 2013.

De bepaling opgenomen in lid 2 van artikel 8 in combinatie met artikel 10 bevreemdt enigszins. Waarom zou niet in de regeling kunnen worden opgenomen dat de leiding van de inspectie per definitie de bevoegdheid heeft beleidsregels op te stellen voor de eigen taakuitoefening?

De procedurele waarborg uit lid 1 van artikel 8 dat de aanwijzingsbevoegdheid van de minister, zowel voor de algemene of de bijzondere aanwijzing, uitsluitend in schriftelijke vorm wordt gegeven, is gezien vanuit transparantie een verbetering.¹⁵

Ook wanneer men de visie van rijksinspecties als onderdeel van ministeries deelt is het de vraag waarom de bepaling over extra onderzoek (artikel 9) nodig is; dat kan immers ook met een bijzondere aanwijzing gebeuren omdat dit de beperkingen van het zesde lid van artikel 8 niet doorkruist.

Overigens laat de memorie van toelichting precies zien wat het risico is van de aanwijzingsbevoegdheid van de minister:

“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.”¹⁶

De ‘informele werkwijze’ die hier beschreven wordt, zal in de praktijk hoogstwaarschijnlijk ook gelden voor de aanwijzingen van de minister (artikel 8). Doordat de minister in de praktijk niet direct zal overgaan tot een schriftelijke aanwijzing, maar dit eerst zal bespreken met de inspectie, is het mogelijk dat de inspectie, wetende dat de minister een aanwijzing kan geven, mogelijk alvast overgaat tot een aanpassing. De aanwijzing van de minister werpt dan zijn schaduw vooruit; de minister hoeft hierdoor geen schriftelijke aanwijzing te geven. En het is dan mooi dat er bij een aanwijzing nu een wettelijke voorgeschreven transparantie is, maar over het ‘informele overleg’ en daarmee mogelijke politieke beïnvloeding, zal geen openbare informatie verschijnen.

Het werkprogramma

De bepalingen in artikel 12 over het werkprogramma raken de relatie tussen inspectie en minister ten diepste en doen afbreuk aan de onafhankelijkheid van de inspectie. Het uitgangspunt in het wetsvoorstel is dat dit werkprogramma de goedkeuring van de minister dient te krijgen. Wij zien hierin een groot risico voor de onafhankelijke taakuitoefening van de rijksinspecties.

Niet voor niets heeft dit geleid tot een aanbeveling van de parlementaire enquêtecommissie over de gaswinning, ‘Groningers boven het gas’:

“De commissie meent dat het onderzoek van het Groningendossier laat zien hoe nuttig het kan zijn wanneer een inspectie zelfstandig een werkprogramma kan opstellen, zelfstandig haar

¹⁵ Door opname in de Kaderwet is sprake van een ‘wettelijk voorgeschreven transparantie’ en is deze niet meer gebaseerd op ‘zelfbinding’ op basis van de Aanwijzingen inzake rijksinspecties, zie ook S.E. Zijlstra, *Juridische positie rijksinspecties: naar een algemene wet inzake rijksinspecties?* Notitie in opdracht van het Bureau Inspectieraad, Amsterdam/Hilversum: 2020, p. 40.

¹⁶ MvT, p. 12.

adviezen kan versturen en de Tweede Kamer desgevraagd te woord kan staan zonder afhankelijkheid van de minister of de departementsleiding.”¹⁷

De aanbevelingen van de parlementaire enquêtecommissie zijn overigens door het kabinet overgenomen. Het bevreemdt daarom dat in dit wetsvoorstel daarvan wordt afgeweken.

We kunnen ons goed voorstellen dat de minister het werkprogramma ter informatie toegestuurd krijgt. We kunnen ons ook voorstellen dat de minister daarop op transparante wijze een zienswijze geeft of suggesties kan doen, en zelfs dat de minister een oordeel geeft over de totstandkoming van het werkprogramma wanneer dat onvoldoende zorgvuldig zou zijn verlopen, maar zien niet in waarom – gegeven de onafhankelijkheid en professionaliteit van de inspectie – de minister een goedkeuringsbevoegdheid zou moeten hebben. In de memorie van toelichting wordt op dit punt gesproken over een ‘geclausuleerde bevoegdheid’, maar de voorbeelden die bij ‘zwaarwegende redenen’ worden gegeven zijn zodanig algemeen, dat daarvan niet of nauwelijks een beperking uit kan gaan. Wij dringen er op aan deze goedkeuringsbevoegdheid te laten vervallen. Het huidige wetsvoorstel roept de vraag op of straks het werkprogramma van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit wordt afgekeurd omdat intensief toezicht op de agrarische sector het kabinet niet uitkomt. Of dat de Inspectie Leefomgeving en Transport teruggefloten wordt als zij meer tijd wil besteden aan geluidsnormen omdat de luchthavens klagen over hun concurrentiepositie. Of wordt de Inspectie Veiligheid en Justitie juist aangezet om onderzoek te doen naar overlast in asielzoekerscentra, omdat dit een regeringspartij electoraal goed uitkomt?

Dit alles klemmt te meer nu dit wetsvoorstel een achteruitgang is ten opzichte van afspraken die op dit moment voor ten minste een deel van de rijksinspecties gelden en waarover is gesteld dat die in deze wettelijke regeling geborgd zouden gaan worden. Dat de minister in artikel 9 de bevoegdheid krijgt opdracht te geven voor het doen van extra onderzoek kan bovendien het werkprogramma doorkruisen. Ook daar zien we grote bezwaren en niet alleen omdat voor dat extra onderzoek geen middelen worden voorgeschreven. Zo’n opdracht gaat in tegen de prioritering die de inspectie zelf maakt op basis van haar onafhankelijke taakuitoefening, professionaliteit en de opgestelde risico-analyses. Het doet afbreuk aan het vertrouwen dat de minister op die professionaliteit mag hebben en aan de onafhankelijke positie van de inspectie. Die onafhankelijkheid houdt ook in dat een inspectie toezicht moet kunnen houden op sectoren of onderwerpen ook als dat de minister of de politiek niet uitkomt. Juist dat is de kern van onafhankelijk toezicht.

De begroting

Over het vaststellen van de begroting stelt artikel 13 dat de begrotingsposten voor de inspectie op herkenbare wijze in de begroting van het ministerie te vinden moeten zijn. Daarmee gaat het wetsvoorstel ons inziens niet ver genoeg. Het kunnen beschikken over voldoende (gekwalficeerde) mensen en middelen is een belangrijke randvoorwaarde voor goed toezicht. Zo stelt het IMF bijvoorbeeld:

“Supervisors need to have sufficient funds and stable funding sources to be able to carry out their mandates, as much in good times (when supervisors can be at their most effective) as in bad. Supervision is resource intensive. Offsite reporting and surveillance requires access to technology and data sources. Onsite inspection requires significant human capital. Together,

¹⁷ Parlementaire enquêtecommissie 2023, p. 101.

they require constant skill development to keep pace with market developments. The follow-through on issues can be particularly resource intensive, which is why this often is observed as a problem for supervisory agencies. Technical skills require sufficient compensation to attract and support to retain. Adequate resources are also a key determinant of will—they demand a degree of budgetary autonomy, which in turn drives operational independence.”¹⁸

Wij bepleiten vanuit het door ons gekozen perspectief van professionele autonomie van rijksinspecties dat de financiering van de inspecties geborgd wordt door het opnemen van een begrotingsartikel zoals de Inspectieraad in zijn reactie op het voorstel voor de Kaderwet suggereert. Dat kan ook voorkomen dat via de financiële relatie sprake is van oneigenlijke beïnvloeding. Ook hier kan verwezen worden naar de aanbevelingen van de parlementaire enquêtecommissie over de gaswinning die stelt dat het belangrijk is dat afwegingen over budget en personeel van een inspectie maximaal transparant plaatsvinden, ook voor de Kamer.

Op zijn minst zou bij de toelichting op de begroting van het ministerie duidelijk dienen te worden gemaakt of daarin de ontwerpbegroting van de inspectie wordt gevolgd en wanneer dat niet het geval is, op welke punten daarvan wordt afgeweken. Daarmee wordt de vraag of de inspectie beschikt over voldoende financiële middelen om haar taak onafhankelijk te kunnen uitvoeren afhankelijk gemaakt van de vraag of een dergelijk signaal van afwijken van de ontwerpbegroting wordt opgepikt door de politiek. Een eigen begrotingsartikel voor iedere inspectie heeft daarom veruit de voorkeur.

Transparantie en openbaarheid

Bij een versterkte onafhankelijkheid van het toezicht horen vanzelfsprekend ook een hoge mate van transparantie en verantwoording door de onafhankelijk toezichthouder over de wijze waarop hij zijn taak vervult en daarbij invulling geeft aan zijn maatschappelijke opdracht. Toezichthouders kunnen aan die transparantie en verantwoording op verschillende manieren invulling geven. Bijvoorbeeld door het publiceren van een zogeheten ‘staat van het toezicht’ of door belanghebbenden te consulteren over hun werkprogramma en de wijze waarop zij hun toezichttaak uitvoeren.

In de praktijk zien we grote verschillen tussen de jaarverslaglegging door inspecties. De voorgestelde bepalingen in artikel 14, gekoppeld aan het in artikel 16 neergelegde kwaliteitsbeleid geven wat meer inhoudelijke duiding aan de inhoud van de op te stellen verslagen. Wij menen dat die uniformering en duiding nog wel verder zou kunnen gaan. Zo zou rapportage over de staat van het toezicht zoals geadviseerd door de WRR (de wijze waarop de toezichthouder invulling geeft aan zijn toezicht op publieke belangen) voorgeschreven kunnen worden, of over maatschappelijke ontwikkelingen die de toezichtopdracht raken. Sommige inspecties publiceren inmiddels jaarlijks een verslag van de ‘staat van’. Het verdient aanbeveling dat deze jaarverslagen in die richting ontwikkelen; dat vraagt een heldere opdracht om te rapporteren over de mate waarin toezicht bijdraagt aan het beschermen van publieke belangen en dit wetsvoorstel zou daaraan invulling kunnen geven.

Het instellen van een commissie van advies achten we een goede zaak (artikel 17), die we overigens nog beter vinden passen bij de rijksinspecties als ZBO. In het huidige wetsvoorstel zou er overlap zitten in de taken van de commissie van advies en de ministeriele zeggenschap. Wanneer de suggesties over de ontwikkeling van de jaarverslaglegging worden overgenomen zou zo’n commissie

¹⁸ IMF, *The making of good supervision. Learning to say ‘no’*, 2010, p. 14.

ook met name daarover en over het voorgenomen werkprogramma en de evaluatie (artikel 20) kunnen adviseren. Daarnaast zou de commissie van advies zelfstandig verslag kunnen uitbrengen over haar werkzaamheden. De commissie van advies kan ook gevraagd worden zich uit te spreken over de vraag of de inspectie voldoende onafhankelijk haar wettelijke taak kan vervullen. Het zou goed zijn dat in dit onderdeel ook tot uitdrukking te brengen. Over de in artikel 20 neergelegde evaluatie zijn we zonder meer positief, ook over de wijze waarop dat in de memorie van toelichting nader uiteen wordt gezet, waarbij het centraal stellen van publieke belangen aan de orde is. We verwijzen hiervoor naar het recente advies van de ROB.¹⁹ Ook voor de evaluatie geldt dat de vraag of en in welke mate de inspectie zonder politieke of ambtelijke inmenging zijn taak heeft kunnen vervullen daarvan onderdeel zou moeten zijn.

De bepaling over informatieverstrekking en een rechtstreekse informatielijn in de vorm van hoorzittingen, rondetafels of technische briefings, tussen inspectie en Tweede Kamer, zoals neergelegd in artikel 19, is verhelderend. Overwogen kan worden te voorzien in een meer rechtstreekse verantwoording aan de Staten-Generaal zoals is voorgesteld in de aanbevelingen van de parlementaire enquête over de gaswinning (zie hierboven). Het past bij deze positionering op het terrein van de informatieverstrekking dat openbaarheidsverzoeken door de inspectie zelf worden afgedaan. Het wetsvoorstel gaat uit van afdoening van openbaarheidsverzoeken door de minister, maar wij bepleiten dat de regeling in beginsel uitgaat van afdoening door de inspectie, op basis van 'ja, tenzij'.

4 Conclusie

Samenvattend zien wij in dit wetsvoorstel, anders dan in de memorie van toelichting wordt betoogd, geen vooruitgang ten aanzien van de onafhankelijkheid van de rijksinspecties. Het voorstel voor de Kaderwet is ook teleurstellend ten opzichte van wat de indieners van de Kamermotie in 2021 en de opsteller van de initiatiefnota 'Voorstellen ter versterking van de onafhankelijkheid van rijksinspecties' voor ogen stond. Dat verbaast ons. De regering heeft meermaals benadrukt de onafhankelijke positie te willen versterken maar komt nu met een wetsvoorstel dat zelfs een achteruitgang is ten opzichte van de huidige situatie waarin de verhouding tussen rijksinspecties en de minister wordt bepaald door de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties. Het behoeft geen betoog dat onafhankelijk toezicht één van de pijlers is van onze democratie en essentieel is voor de bescherming van publieke belangen. We zien in andere landen (pogingen tot) ernstige politieke inmenging in onafhankelijk toezicht. Nederland heeft een lange traditie van goed toezicht. Om die traditie voort te zetten en te verdiepen is een versterking van de onafhankelijkheid van de inspecties noodzakelijk. Dit voorstel stelt wat dat betreft zeer teleur.

¹⁹ Raad voor het openbaar bestuur, *Wegingskader goed openbaar bestuur*, Den Haag: 2024.