

Inbreng Internetconsulatie Wetsvoorstel Kaderwet rijksinspecties

Denktank Toezicht (Rob Velders, Paul van Dijk, Mindert Mulder)

27 maart 2025

Samenvatting

A. Algemeen

Het voorstel voor een Kaderwet rijksinspecties kan bijdragen aan verbetering van het toezicht door rijksinspecties, maar zal dit alleen doen als het op drie punten wordt verbeterd:

- 1. Veranker de onafhankelijkheid door (handhavende) bevoegdheden wettelijk toe te delen aan rijksinspecties.*
- 2. Verbeter het samenspel tussen beleid en toezicht met het oog op de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor publieke belangen.*
- 3. Versterk de legitimiteit van toezicht, inclusief eisen aan en verantwoording door toezichthouders.*

B. Verdere versterkingen

We geven in overweging een aantal ontbrekende onderwerpen alsnog te regelen.

C. Artikelsgewijs commentaar

We plaatsen een aantal artikelsgewijze vragen en opmerkingen bij het voorstel

Het is goed dat er nu een voorstel ligt voor een Kaderwet rijksinspecties. Dit voorstel is niet alleen belangrijk om de onafhankelijkheid van rijksinspecties vast te leggen, maar vooral om heldere kaders te bieden voor goed (en beter) toezicht.

In de afgelopen decennia is de rol van rijksinspecties ingrijpend veranderd. Waar ze aanvankelijk vooral fungeerden als een instrument van de overheid en de oren en ogen van ministers, zijn ze steeds meer uitgegroeid tot eigenstandige partijen met een eigen "smoel". Een tijd waarin de maatschappij mondiger en veeleisender is geworden en de roep om objectief en effectief toezicht groter is dan ooit, vraagt om een duidelijke wettelijke verankering van hun positie en opdracht.

We constateren dat het huidige voorstel niet méér – en in sommige opzichten zelfs minder – doet dan het omzetten van interne regels (namelijk de Aanwijzingen inzake rijksinspectie) in algemeen verbindende voorschriften (een Kaderwet rijksinspecties). Het voorstel bestendigt vooral de status quo, terwijl een verandering en vooral een verbetering van toezicht gewenst is. Een duidelijke positionering van toezichthouder is daarbij geen doel maar een voorwaarde.

Wij bepleiten de volgende veranderingen:

1. Veranker de onafhankelijkheid door (handhavende) bevoegdheden wettelijk toe te delen aan rijksinspecties

Het huidige voorstel laat kansen onbenut om de onafhankelijkheid van rijksinspecties stevig te verankeren. Het richt zich vooral op de positionering van de organisatie, maar brengt geen verandering in de toedeling van bevoegdheden.

We zien nu rijksinspecties die niet alleen onder ministeriële verantwoordelijkheid vallen maar ook (handhavende) bevoegdheden uitoefenen in mandaat, dus namens een minister (bv. sancties). Het kabinet acht het niet wenselijk om rijksinspecties de status van zelfstandig bestuursorgaan te geven. Wij geven in overweging meer gebruik te maken van een andere figuur, namelijk de wettelijke toekenning van bevoegdheden aan bestuursorganen onder ministeriële verantwoordelijkheid (attributie).

Vanuit het oogpunt van onafhankelijkheid wordt hiermee zeker gesteld dat het de rijksinspectie en niet de minister is die over de bevoegdheden beschikt. De onafhankelijke taakuitoefening is erbij gebaat als rijksinspecties niet optreden namens de minister. Tegelijkertijd kunnen de bevoegdheden worden uitgeoefend onder ministeriële verantwoordelijkheid.

We kennen de constructie met geattribueerde bevoegdheden ook van de inspecteur van de Belastingdienst en van het Openbaar Ministerie. De optie heeft ook goed gefunctioneerd in de eerste jaren van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, die later is opgegaan in een zelfstandig bestuursorgaan (Autoriteit Consument en Markt).

Binnen de constructie kan vervolgens de aanwijzingsbevoegdheid worden beperkt, waarbij het vooral belangrijk is dat elke invloed transparant en daarmee te controleren is. Een aanwijzing zou zich nooit mogen uitstrekken tot inhoudelijke bemoeienis met een oordeel of het verbinden van gevolgen aan dat oordeel.

Een witte vlek in het wetsvoorstel is dat het niets regelt over handhaving en zelfvertegenwoordiging van de inspectie bij bezwaar en beroep, en ook over het besluiten op Woo-verzoeken. Deze functies zouden niet bij de minister, maar bij de rijksinspectie moeten worden belegd. Een andere versterking is dat er een duidelijke benoemingstermijn (bv. 7 jaar) komt en dat de leiding van inspecties vakmatige expertise en ervaring heeft met toezicht. Verderop in dit commentaar geven we meer suggesties voor versterking van de toezichtfunctie (zie onderdeel B).

2. *Verbeter het samenspel tussen beleid en toezicht met het oog op de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor publieke belangen*

Door de grote aandacht voor het belang van onafhankelijkheid dreigen we te vergeten dat het tenminste zo belangrijk is dat het samenspel tussen beleid en toezicht wordt versterkt. Toezichthouders moeten voorkomen dat hun drang naar onafhankelijkheid leidt tot "splendid isolation", die juist in de weg staat aan een effectieve aanpak van de grote opgaven waarvoor zowel beleid als toezicht zich gesteld zien. Het is dit samenspel, waarvoor het kabinet in 2015 aandacht vroeg in reactie op het WRR-rapport "Toezien op publieke belangen".

In de afgelopen jaren is de discussie tussen rijksinspecties en departementen blijkbaar voor een belangrijk deel gegaan over de politieke invloed op werkprogramma's, maar de essentie lijkt daarbij uit het oog te zijn verloren. Zo werkt de memorie van toelichting niet uit waarom en in welke mate ministers invloed op het werkprogramma willen hebben. Een zekere invloed is wel logisch omdat inspecties nu eenmaal niet in isolement verkeren, maar onderdeel zijn van het openbaar bestuur, waar beleid en toezicht elkaar aanvullen en dus ook nodig hebben. Dat maakt samenwerken en invloed uitoefenen nodig voor effectief opereren van zowel minister als toezichthouder. Ons voorstel is dan ook dat de rijksinspecties zelf een concept-werkprogramma voorstellen waarin de input van stakeholders is verwerkt. Vervolgens krijgt het ministerie de gelegenheid om aanpassingen voor te stellen. In het definitieve werkprogramma moet dan terug te vinden zijn hoe die voorstellen zijn verwerkt.

Wij stellen voor om ook andere voorzieningen voor samenspel te creëren in de wet. Zo kan worden geregeld dat een rijksinspectie jaarlijks een "staat" opmaakt, die wordt voorzien van een beleidsmatige appreciatie door het ministerie. Daarbij hoort een gezamenlijke analyse van de belangrijkste opgaven die hen beiden raken. Voorts stellen we voor dat elke toezichthouder verplicht wordt om jaarlijks aan te geven welke wettelijke en andere regels aanpassing behoeven en welke kunnen worden geschrapt. Ook het samenspel dient aan een periodieke evaluatie te worden onderworpen.

3. *Versterk de legitimiteit van toezicht, inclusief eisen aan en verantwoording door toezichthouders*

In het huidige stelsel kan worden betoogd dat het toezicht democratisch gelegitimeerd wordt via de ministeriële verantwoordelijkheid. Wie het ongewenst vindt dat "de politiek" zich met toezicht bemoeit, dient ook de vraag te stellen hoe de legitimatie in een andere constructie kan verlopen. Een nieuwe positionering vraagt ook om het opnieuw doordenken van die legitimiteit van deze uitoefening van overheidsmacht.

In het kader van verschillende vormen van legitimiteit zien we bij rijksinspecties (en ook bij andere toezichthouders) verwoede pogingen maar nog weinig vertrouwenwekkende praktijken. We zien rijksinspecties eigen analyses maken, maar er is weinig structuur in het betrekken van andere partijen bij die analyses. De interne besluitvorming binnen inspecties, bijvoorbeeld over de selectie van zaken of ondernemingen die worden geïnspecteerd, is weinig transparant. Bij het presenteren

van de resultaten van het toezicht is het – terecht – *niet en vogue* om alleen maar boetes te tellen, maar daarvoor is geen bewezen methode van effectverantwoording in de plaats gekomen.

Wij stellen voor de legitimiteit van rijksinspecties structureel te versterken, onder meer door een betere verankering van inbreng en inspraak van stakeholders en door verantwoording over de activiteiten en meer transparantie over resultaten en effecten van toezicht. Daarbij hoort in onze ogen, ook vanuit de het belang van een goede informatiepositie van de Staten-Generaal, dat de toezichthouder ook zelf het initiatief kan nemen om het parlement van informatie te voorzien.

Bij het samenspel tussen beleid en toezicht past ook dat ministeries en rijksinspecties zich beide tot taak rekenen om kwaliteitseisen te ontwikkelen en na te leven voor het toezicht. Meer onafhankelijkheid vraagt om voorzieningen die bevorderen dat daarmee verantwoord wordt omgegaan. De “kaderstellende visie op toezicht” van 2005 dient daartoe te worden vernieuwd. We stellen daarom voor om in de Kaderwet rijksinspecties de regering te verplichten om de basisprincipes van goed toezicht elke vijf jaar te actualiseren. Die bieden dan een actuele en objectieve richtlijn voor de rijksinspecties en een toetsingskader voor periodieke externe evaluaties van de rijksinspecties.

B. Verdere versterkingen

Wij benoemen graag kort enkele onderwerpen die in het wetsvoorstel (meer) aandacht verdienen:

1. **Benoeming/ontslag inspectieleiding** – Regel dit afzonderlijk en transparant i.v.m. onafhankelijkheid.
2. **Geen lidmaatschap Bestuursraad** – Houd inspectieleiding organisatorisch en bestuurlijk apart van het beleid.
3. **Eigen huisvesting** – Bevorder fysieke afstand tot beleidsdepartement en geef inspecties eigen identiteit.
4. **Zelfvertegenwoordiging in rechte** – Inspectie voert zelf procedures bij bezwaar en beroep.
5. **Verplichte samenwerking inspecties** – Versterk vakontwikkeling en kennisdeling.
6. **Knooppuntrol inspectie** – Geef leiding taak om brug te slaan tussen praktijk en overheid.
7. **Raad van Externe Toezichthouders** – Richt onafhankelijk orgaan in voor governance, evaluatie en benoemingen.
8. **Afstemming bijzondere wetten** – Zorg dat sectorwetten worden aangepast aan de kaderwet.
9. **Stofkam door regelgeving** – Bepaal hoe bestaande wetgeving wordt gescreend op knelpunten.

C. Artikelsgewijs commentaar

We maken enkele kanttekeningen en vragen bij de verschillende artikelen, inclusief hetgeen daarover in de memorie van toelichting (MvT) wordt opgemerkt.

Art. 1 – Begripsbepalingen

Reeds uit de begripsbepalingen blijkt dat een rijksinspectie de positie louter ontleent aan een organisatieregeling op niveau van de minister. Wij pleiten voor een steviger wettelijke basis.

Art. 2 – Rijksinspecties

De gekozen constructie veronderstelt dat de wettelijk vastgelegde bijlage via een AMvB kan worden gewijzigd. In combinatie met artikel 1 impliceert dit óók dat een minister elf een organisatie kan vaststellen die niet op de lijst staat (of een organisatie kan opheffen die wel op de lijst staat). Onduidelijk is of alle relevante toezichthouders vallen onder de wet. Bijvoorbeeld, de Autoriteit Woningcorporaties lijkt niet te worden meegenomen.

Art. 3 – Positionering binnen departement

Het begrip ‘gepositioneerd’ is niet duidelijk. In de toelichting zou moeten worden ingegaan op de betekenis van de *Circulaire governance ten aanzien van zbo's*, met name de driehoek van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Is het niet ook nodig om ervoor te zorgen dat

eigenaarsrol en opdrachtgeverschap in de aansturing van inspecties apart worden belegd? In de praktijk is veelal de plaatsvervangend SG; beoogt het wetsvoorstel hierin verandering te brengen?

Art. 4 – Leiding van een rijksinspectie

Er worden verschillende begrippen gehanteerd: rijksinspectie, inspecteur-generaal, leiding. Zie bijvoorbeeld artikel 8, waarin gesproken wordt over aanwijzingen aan de rijksinspectie en niet aan de leiding. De door ons voorgestelde constructie van attributie zou duidelijk maken dat de leiding eigen bestuursbevoegdheden heeft en zelf een bestuursorgaan is.

Art. 5 – Scheiding toezicht en uitvoering

De meerwaarde van dit artikel is twijfelachtig als de IG toch de leiding heeft over beide. Het lijkt vooral symbolisch.

Art. 6 – Informeren minister

De reikwijdte en verhouding van 'informatie' en 'advies' ten opzichte van de taakopdracht is niet helder. Ook is onduidelijk of alle betrokken ministers worden geïnformeerd. Het artikel regelt ook niet of de minister zelf alle informatie kan vragen die hij voor zijn taakuitoefening nodig heeft.

Art. 7 – Betrokkenheid bij beleid

De gevraagde vroegtijdige betrokkenheid is niet alleen wenselijk bij gevolgen voor de toezichtstaak, maar ook om expertise over uitvoering en naleving te betrekken ten behoeve de kwaliteit van regelgeving.

Art. 8 – Aanwijzingsbevoegdheid

Het onderscheid tussen algemene en bijzondere aanwijzingen is en blijft vatbaar voor discussie en verdient een nadere toelichting, met voorbeelden, in de memorie van toelichting.

Geen enkele aanwijzing (algemeen en bijzonder) zou gegeven mogen worden ten aanzien van bevindingen van een rijksinspectie. Het is van het grootste belang voor de waarheidsvinding en de feitelijke juistheid van bevindingen (en daarmee onafhankelijkheid, gezag en legitimiteit van toezichthouders) niet via aanwijzingen beïnvloed kunnen worden.

De voorgestelde wettekst lijkt het mogelijk te maken dat een bijzondere aanwijzing wordt gegeven om juist géén gevolgen te verbinden aan de uitkomsten van een onderzoek. Het bepalen van de interventie vormt na de informatievergaring en oordeelsvorming een wezenlijk onderdeel van het toezicht. Als dit onderdeel volledig politiek kan worden aangestuurd, kan het geheel van toezicht moeilijk als 'onafhankelijk' worden aangeduid.

Art. 9 – Extra onderzoek

Risico is dat extra opdrachten het werkprogramma ontregelen, zeker als zij zonder extra middelen worden verstrekt. In de memorie van toelichting (3.3.6) staat dat de rijksinspectie zo nodig het werkprogramma moet herzien door te herprioriteren. Hier mag gewezen worden op artikel 15, derde lid: ook de minister moet dan akkoord gaan met een wijziging en met de voorgestelde herprioritering; hij kan zich niet aan de gevolgen voor het geheel onttrekken door te kiezen voor extra onderzoek.

Art. 10– Beleidsregels

Dit artikel laat nog eens zien dat de leiding van de rijksinspectie blijkbaar alleen in mandaat beleidsregels over de eigen taakuitoefening kan vaststellen. Dit wordt anders als sprake is van eigen bestuursbevoegdheden (zie onderdeel A).

Art. 11. Afstemming tussen ministers

Niet duidelijk is dat bevoegdheden die reppen over 'de minister die het aangaat' steeds in afstemming met alle bij de rijksinspectie betrokken ministers moeten worden afgestemd, of in elk geval met de minister die (ook) de eigenaarsrol vervult. De MvT is in 3.3.7 summier op het punt van deze afstemming. Als, indien er meerdere opdrachtgevers zijn, één minister een bijzondere aanwijzing wil geven, kan dat mogelijk een precedentwerking hebben voor het beleidsterrein van een andere minister, die mogelijk anders aankijkt tegen dit instrument. Dit vraagt dus afstemming.

Art. 12. Totstandkoming werkprogramma

Het is terecht dat toezichthouders zich ook rekenschap geven van de visie van maatschappelijke actoren, maar duidelijker kan worden aangegeven wie dat zijn. Niet alleen onder toezicht staande partijen, maar ook bijvoorbeeld eindgebruikers of NGO's op maatschappelijke thema's.

Indien het werkprogramma naar het oordeel van de minister voldoet aan de eisen van het tweede lid, welke zwaarwegende redenen zijn er dan voor niet-goedkeuring? De goedkeuringsbevoegdheid mag - terecht - niet worden gebruikt als alternatief voor een niet toegestane bijzondere aanwijzing. Dit roept de vraag op of het niet wenselijk is dat de goedkeuringsbevoegdheid van de minister wordt genormeerd, bijvoorbeeld door aan te geven dat de minister bij de beoordeling uitgaat van wat de leiding redelijkerwijs moet doen gezien de wettelijke taken, de maatschappelijke actualiteit daaromtrent en wat daarvoor redelijkerwijs nodig is aan mensen en middelen? Nu voorziet het wetsvoorstel alleen in onthoudingsgronden vanwege tekortkomingen.

Art. 13 – Begroting

Deze bepaling legt geen duidelijke koppeling tussen werkprogramma en begroting. Neemt de minister de geraamde uitgaven en ontvangsten zoals de inspectie die aanlevert op in zijn begroting of voert hij daar aanpassingen op uit? Evenmin is duidelijk of de inspectie nu budgetvrijheid heeft om meevallers te gebruiken voor de dekking van tegenvallers bij de uitvoering van het werkprogramma. De zin "op herkenbare wijze" is vaag.

Art. 14 – Jaarverslag

Wij stellen voor expliciet te regelen dat de minister een visie geeft op het jaarverslag en dus kleur bekent over de prestaties van de toezichthouder. Deze reacties zouden dan ook steeds behoorlijk afgestemd moeten worden tussen alle betrokken ministers.

Art. 15 – Uitvoering werkprogramma

Uit dit artikel blijkt niet duidelijk dat het werkprogramma een tweezijdig commitment is (of zou moeten zijn). Het tweede lid zou meer wederkerig kunnen zijn: ook de minister informeert de leiding over ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de uitvoering van het werkprogramma. Indien ook de minister het initiatief kan nemen voor een wijziging ("meerwerk")

Art. 16 – Kwaliteitsborging

Het is toe te juichen dat de wet vraagt om een kwaliteitsbeleid op te stellen en dat dit extern wordt geëvalueerd. Wij pleiten ervoor om de verplichting voor de regering toe te voegen om kwaliteitseisen te formuleren in de vorm van elke 5 jaar te actualiseren basisprincipes van goed toezicht. Deze basisprincipes vormen dan de basis voor het kwaliteitsbeleid waaraan het toezicht van de rijksinspecties minimaal moet voldoen.

Art. 17 – Commissie van advies

Te overwegen is om voor het reglement van de commissie van advies bij lagere regelgeving kaders mee te geven, zoals over betrouwbaarheid, onafhankelijkheid en belangenconflicten. Welke rol speelt de commissie bij de (uitzonderlijke) situatie van een (dreigende) aanwijzing?

Art. 18 – Openbaarheid

Bij ons pleidooi voor eigen bevoegdheden voor rijksinspecties past dat zij niet alleen zelf beslist over bevindingen van een onderzoek, maar ook over sancties, werkprogramma, jaarverslag, beleidsregels. Ook hoort daarbij dat de rijksinspectie zelf besluit op verzoeken op grond van de Woo.

Art. 19 – Contact met parlement

Wij stellen voor om vast te leggen ook de inspectie zelf of de minister informatie kan aanbieden aan het parlement. Dit versterkt der transparantie. De staatsrechtelijke bedenkingen tegen zo'n uitbreiding zijn niet erg overtuigend en beperken nodeloos de informatiepositie van de Staten-Generaal.

Art. 20 – Evaluatie

De huidige formulering sluit aan bij gangbare evaluatiebepalingen, maar het is belangrijk ook het samenspel van beleid en toezicht te evalueren en daarom pleiten we (net als in artikel 16) voor een externe evaluatie.