Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

> Retouradres Postbus 90653 2509 LR Den Haag

Bureau Inspectieraad

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
De heer drs. R.W. Knops
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Kenmerk: ILT-2020/68222

Datum 10 december 2020
Betreft evaluatie Aanwijzingen inzake rijksinspecties

Geachte staatssecretaris,

Namens de Inspectieraad breng ik u op de hoogte van een aantal nadere overwegingen die betrokken kunnen worden bij de lopende evaluatie van de Aanwijzingen inzake rijksinspecties. In onze vorige brief over dit onderwerp, van 11 mei 2020, kondigden we al aan dat we later in het jaar zouden komen met een bredere beschouwing over het thema publiek vertrouwen. Het vertrouwen van burgers en bedrijven in de inspecties (en de overheid als geheel) is in Nederland nog altijd hoog, maar dat vertrouwen moet wel voortdurend worden verdiend. In onze vorige brief hielden we in dat verband onder meer een pleidooi voor een Wet op de rijksinspecties om het publiek vertrouwen in de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rijksinspecties een solide wettelijke basis te geven. Met deze brief schetsen we enkele nadere inzichten over het publiek vertrouwen en het belang daarvan voor ons werk. Ook presenteren we een nadere invulling van de door ons bepleite Wet op de rijksinspecties. We gaan over deze onderwerpen graag met u, als coördinerend bewindspersoon voor het inspectietoezicht en als formele wetgever, in gesprek.

Publiek vertrouwen als onderdeel van breed maatschappelijk vertrouwen
Nederland staat bekend als een 'high trust society'. Als rijksinspecties dragen we daaraan bij. Dit doen we door toezicht te houden op producten, processen en diensten van allerlei aard, waarmee we een bijdrage leveren aan veilige arbeidsomstandigheden, veilig voedsel, een hoge kwaliteit van onderwijs en zorg, goed werkende markten, enzovoort. Op die manier dragen we bij aan het vertrouwen van de samenleving ('maatschappelijk vertrouwen') in de leveranciers van die producten, processen en diensten.

Ter onderscheiding van dat brede begrip maatschappelijk vertrouwen spreken we als we het hebben over het vertrouwen van de samenleving in de overheid van publiek vertrouwen. Voor het functioneren van de rijksinspecties is dat publiek vertrouwen essentieel. De afgelopen jaren zijn er in de media en in de politieke arena naar aanleiding van incidenten twijfels geventileerd over de onafhankelijke positie en het onafhankelijk optreden van rijksinspecties. Los van de feiten rond de afzonderlijke kwesties, ontstond daarbij soms een beeldvorming die het vertrouwen in de onafhankelijkheid van de inspecties geen goed deed.

Aantasting van dat vertrouwen is een probleem dat niet alleen rijksinspecties raakt, ook uitvoeringsorganisaties hebben ermee te maken. Organisaties die de afgelopen tien jaar zijn gedwongen om steeds efficiënter te gaan werken, wordt verweten dat de 'menselijke maat' zoek

is. De brede steun in de Tweede Kamer voor het voorstel om een aparte inspectie op te richten voor de Belastingdienst, laat zien dat het instrument 'inspectie' hoog staat aangeschreven. Dat stemt ons positief, maar dat is geenszins een reden voor de inspecties om achterover te leunen.

Legaliteit en legitimiteit
We hebben geleerd dat vertrouwen niet uitsluitend wordt verdiend door professioneel toezicht te houden naar de letter van de wet (legaliteit), maar dat de beelden die anderen hebben van onze professionaliteit en de uitkomsten van ons toezicht minstens zo belangrijk zijn (legitimiteit). Voor de legitimiteit is een benadering vanuit de toegevoegde maatschappelijke waarde van inspectie-optreden van belang. Hierbij draait het primair om de vraag of bepaalde ontwikkelingen schadelijk (dan wel bevorderlijk) zijn voor de samenleving en niet om de vraag hoeveel wetsovertredingen door inspecties geconstateerd zijn. Dat betekent uiteraard ook iets voor de 'opbrengsten' van inspectiewerk. Tegen ontwikkelingen die niet verboden maar wel schadelijk zijn, kunnen wij niet formeel handhavend optreden, maar we kunnen die ontwikkelingen wel onder de aandacht brengen van de maatschappij, bestuurders, marktpartijen en wetgevers, zodat er tijdig bijgestuurd kan worden. Dat is goed voor de samenleving en daarmee ook een bijdrage aan het publiek vertrouwen in de inspecties en de overheid als geheel. Vanuit deze benadering zien wij mogelijkheden om de legitimiteit van het inspectie-optreden te versterken en wij willen die graag met u delen.

Risicoanalyses
Als inspecties wegen we voortdurend af welke risico's en gevaren met de hoogste prioriteit worden onderzocht en op welke essentiële maatschappelijke processen toezicht nodig is. Die afwegingen komen vooral tot stand in een proces van risicoanalyses: het inventariseren van risico's en gevaren en het wegen daarvan. Voor het vertrouwen van het publiek is het belangrijk dat de risicoselectie navolgbaar is. In de publieke beeldvorming is elk incident al snel een teken van tekortschietend toezicht. Daarom willen we nieuwe vormen van maatschappelijke dialoog over het toezicht gaan ontwikkelen.

Breder in dialoog met betrokkenen en burgers
Op dit moment worden direct belanghebbenden (stakeholders) veelal betrokken bij de inventarisatie van maatschappelijke risico's en de daarop gebaseerde lastige afwegingen omtrent de prioritering van werkzaamheden. Ook worden zij in sommige sectoren betrokken bij de uitleg van de wettelijke normen. Dat leidt tot breder gedragen normen en meer begrip voor het optreden van de inspecteurs. Deze interactie kan in de praktijk nog breder en intensiever, en inspecties proberen bij deze activiteiten van elkaar te leren.

Ook het actief en breder ophalen van signalen uit de samenleving is nodig om tot een goed beeld te komen van wat er leeft. Een mogelijkheid is het benutten van 'citizen science', burgerwetenschap. Er zijn steeds meer initiatieven van groepen burgers die zelf metingen en observaties verzamelen, soms in samenwerking met onderzoeksbureaus of universiteiten.[1] Ook voor inspecties is het interessant om met deze groepen de samenwerking aan te gaan.

Burgers worden op meer manieren betrokken. Verschillende rijksinspecties werken al aan versterking van het burgerperspectief bij het vormgeven van hun toezicht. Een mooi voorbeeld is het programma 'Toezicht Sociaal Domein', waarin vier rijksinspecties toezicht uitoefenen op de lokale en regionale uitvoering van het sociaal beleid. Binnen dit programma zijn concrete werkvormen toegepast om mensen met een verstandelijke beperking te betrekken bij het toezicht. Als rijksinspecties gaan wij kijken hoe we dit soort initiatieven van burgerbetrokkenheid in het toezicht breder kunnen inzetten en waar we van elkaars ervaringen kunnen leren.

Het is voor inspecties ook relevant om kennis te nemen van heftige emoties rondom incidenten, om een completer beeld te krijgen van de opvattingen, gevoelens en (mogelijk) achterliggende belangen. Vaak zit er een andere rationaliteit achter dan de rationaliteit die de toezichthouder vanuit zijn/haar professie geneigd is te hanteren. De kunst is je in te leven in de emotie van anderen zonder je neutraliteit los te laten. Dit vraagt om bijpassende competenties, en ook om

[1] Zie: https://www.wur.nl/nl/Dossiers/dossier/Citizen-science-burgerwetenschap.htm.

zichtbaarheid bij het publiek. Door meer zichtbaar te zijn kan er meer contact met de samenleving tot stand komen. En het is belangrijk om in het toezicht de menselijke maat te hanteren, bijvoorbeeld door bij bepaalde overtredingen de context in ogenschouw te nemen.

Vanuit dat contact met de samenleving kunnen de inspecties laten zien waar het schuurt: welke regels van de overheid geven frictie, welke regels zijn wellicht contrair aan het beoogde maatschappelijk doel? Dergelijke inzichten worden teruggekoppeld naar de beleidsmakers c.q. de politiek. We noemen dat de reflectieve functie van toezicht. Daarbij vinden we het belangrijk dat inspecties in organisatorische zin onderdeel zijn van de departementen. Dat betekent namelijk dat de resultaten van het toezicht onder de directe ministeriële verantwoordelijkheid vallen. Op die manier verwachten wij er meer impact van dan wanneer de inspecties in organisatorische zin 'op afstand' (buiten het ministerie als organisatie) zouden worden geplaatst.

In een gezamenlijk 'Programma Innovatie Toezicht' werken we aan manieren om een en ander verder te ontwikkelen. Als onderdeel van dat programma worden publieksbijeenkomsten gehouden over toezicht op diverse terreinen, en worden nieuwe opleidingen ontwikkeld voor inspecteurs. Ook wordt gezamenlijk geïnvesteerd in kennis van digitale ontwikkelingen (data-analyse, kunstmatige intelligentie enz.). Dit programma zullen we in 2021 voortzetten, en daarbij maken we publiek vertrouwen tot een van de speerpunten. Het richtsnoer in deze benadering blijft voor ons dat we willen bijdragen aan het borgen van publieke belangen.

Verantwoording afleggen
Inspecties moeten in staat zijn uit te leggen waarom ze bepaalde verschijnselen wel of niet hebben onderzocht en waarom ze bepaalde maatregelen wel of niet hebben genomen. In wetenschappelijk onderzoek naar het vertrouwen in publieke toezichthouders wordt dat aangeduid als transparantie. Uit dat onderzoek blijkt dat transparantie vertrouwen kan bevorderen, ook als de inspectie (op een open manier) verantwoording aflegt over door haar gemaakte fouten[2]. Voor de inspecties is dat een aansporing om die verantwoording niet alleen af te leggen aan de eigen minister, of via een jaarverslag aan het parlement, maar ook breder aan de samenleving als geheel. Bij de verantwoording van de resultaten van het toezicht willen we de aandacht meer richten op de maatschappelijke opbrengsten van ons toezicht.

Rolverdeling en samenwerking met andere actoren
Naast een grotere betrokkenheid van burgers is het in toenemende mate van belang om met stakeholders strategische samenwerkingsrelaties aan te gaan. Ter illustratie voeren we de casus op van arbeidsmigranten in slachterijen. Bij dit vraagstuk zijn vele partijen betrokken: van arbeidsmigranten tot het bedrijfsleven, gemeenten, veiligheidsregio's, vakbonden en andere NGO's, hulpverleners, omwonenden enzovoort, met allemaal eigen belangen en doelen. Dat raakt allerlei vragen, zoals wie handhaaft welke normen en regels? Wie zorgt dat er veilig wordt gewerkt? Wie beschermt? Wie voorkomt overlast? Wie zorgt dat er voldoende arbeidspotentieel aanwezig is zodat de voedselvoorziening gewaarborgd is? Verantwoordelijkheden zijn vaak verdeeld over meer partijen, zodat het ingewikkeld is om de maatschappelijke meerwaarde van inspectie-optreden te bepalen. Daarvoor is afstemming en samenwerking met alle betrokkenen nodig. Tegelijk moeten toezichthouders binnen het kader van die samenwerking hun onafhankelijke rol bewaren, anders riskeren ze een verlies aan geloofwaardigheid. In dat spanningsveld tussen samenwerking en een onafhankelijke opstelling moeten de inspecties de balans bewaren, met als centraal criterium voor het welslagen daarvan de mate waarin gewenste maatschappelijke effecten tot stand worden gebracht. De casus van arbeidsmigranten in slachterijen laat overigens zien hoe lastig het is om tot een goede rolverdeling te komen.

Wettelijke basis voor onafhankelijk optreden van rijksinspecties
In onze brief van 11 mei jl. hebben we gepleit voor een wettelijke verankering van de waarborgen voor de onafhankelijke werkwijze van de rijksinspecties in de vorm van een nieuwe Wet op de

[2] Zie: F. de Vries, W. Zijlstra en S. Grimmelikhuijssen (2017), Wat is het effect van transparante toezichthouders op het vertrouwen van de burger? Een experimentele studie. In: Beleid en Maatschappij, aflevering 1 van 2017, blz. 5-26. De onderzoekers concluderen ook dat transparantie over 'het waarom' meer bijdraagt aan vertrouwen dan transparantie over 'het hoe', met andere woorden: communicatie over de (inhoudelijke) rationale van bepaalde keuzes is effectiever dan communicatie over het proces.

rijksinspecties. Het is belangrijk om op hoofdlijnen duidelijk te bepalen op welke aspecten de rijksinspecties onafhankelijk zijn in hun werkwijze. Door deze hoofdlijnen een wettelijke grondslag te geven kan daarover geen onduidelijkheid meer bestaan en is het parlement als medewetgever daar ook expliciet bij betrokken. Zo'n wet is een noodzakelijke voorwaarde voor onafhankelijk en onpartijdig toezicht of voor publiek vertrouwen in het inspectietoezicht.

Noodzakelijk, maar niet toereikend: daar is ook een cultuur voor nodig die uitgaat van wederzijds vertrouwen tussen beleid, uitvoering en toezicht, een open communicatie en dito gedrag.[3] We vinden het belangrijk dat rijksinspecties samen met 'hun' departementen een gezonde samenwerkingscultuur borgen en waar nodig bevorderen, en daar samen zo transparant mogelijk over zijn. Maar het is geen kwestie van of/of, maar van en/en: zonder die wetgeving komt die cultuur veel moeizamer tot stand.

De afgelopen maanden hebben we benut om scherper te krijgen wat er dan precies wettelijk geregeld zou moeten worden. We hebben hierover advies gevraagd aan prof. Zijlstra, hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam en expert op het gebied van de inrichting van de overheid. Zijlstra wijst er in zijn advies op dat de Aanwijzingen juridisch gezien geen basis kunnen vormen voor een onafhankelijke werkwijze van inspecties, omdat uitzonderingen op de ministeriële verantwoordelijkheid alleen bij formele wet kunnen worden geregeld.[4] Ook de Raad van State stelt in zijn recente advies over de ministeriële verantwoordelijkheid dat een minister niet zonder formele instemming van het parlement zijn/haar eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheid kan inperken.[5]

Wij trekken daaruit de conclusie dat de Aanwijzingen inzake rijksinspecties vervangen zouden moeten worden door een Wet op de rijksinspecties. Op hoofdlijnen zou die wet een juridische basis kunnen bieden aan de volgende elementen (zie bijlage 1 voor een meer gedetailleerde behandeling).

- In de eerste plaats gaat het om een vertaling naar wetgeving van de huidige bepalingen in de 'Aanwijzingen inzake rijksinspecties' die dienen ter bescherming van de onafhankelijke keuzes die inspecties maken (Aanwijzing 14).
- In de tweede plaats is helderheid nodig inzake de bevoegdheid om beleidsregels te stellen ter regulering van het toezicht (Aanwijzing 15). Indien de minister beleidsregels opstelt, dienen daarvoor dezelfde transparantieregels te gelden als voor inhoudelijke of procedurele aanwijzingen van de minister (naar analogie van lid 1 tot en met 4 van Aanwijzing 14).
- De minister is momenteel bevoegd om besluiten van een inspectie te vernietigen wegens strijd met het algemeen belang. Ook hier dienen minimaal de transparantieregels van Aanwijzing 14 lid 1 tot en met 4 van toepassing te worden verklaard en/of de bevoegdheid dient beperkt te worden tot vernietiging van besluiten wegens strijd met het recht.
- Volgens de Aanwijzingen dient de inspectie haar jaarprogramma ter goedkeuring voor te leggen aan de minister (Aanwijzing 10 lid 2). Het verdient de voorkeur om wettelijk vast te leggen dat de minister alleen zijn goedkeuring aan het werkplan onthoudt als hij meent dat het op ondeugdelijke wijze tot stand is gekomen.
- Daarnaast is het belangrijk om te borgen dat er daadwerkelijk ruimte is voor de inspecties om eigen professionele afwegingen te maken, bijvoorbeeld in de prioriteitsstelling van toezichtactiviteiten binnen het beschikbare budget (lumpsumfinanciering). Voor de helderheid, we pleiten niet voor garanties met betrekking tot de hoogte van de beschikbare budgetten. We hechten er wel zeer aan dat de inspecties binnen het aan hen toegewezen budget zelfstandig afwegingen kunnen maken met betrekking tot de inzet van dat budget. Uiteraard binnen de kaders van rijksbrede bedrijfsvoering en rijksbreed personeelsbeleid, respectievelijk binnen de kaders voor de rechtmatige, efficiënte en effectieve besteding van collectieve middelen (Comptabiliteitswet).

---

[3] Zie ook Thiel, S. van (2020), 10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar de relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisatie, p.10-11.
[4] Zijlstra S.E. (2020), Juridische positie rijksinspecties: naar een algemene wet inzake rijksinspecties? Notitie in opdracht van het Bureau Inspectieraad. Vrije Universiteit Amsterdam, blz. 29.
[5] Raad van State (2020), Ongevraagd Advies over de ministeriële verantwoordelijkheid, p. 19.

Naar onze overtuiging is er bij de inspecties sprake van een gemeenschappelijke basis en een gemeenschappelijk belang als het gaat om het borgen van de onafhankelijkheid van het toezicht. Een differentiatie naar soorten inspecties is op dit cruciale thema niet relevant en zelfs onwenselijk. Zijlstra stelt in dit kader dat wanneer de regels ter waarborging van de onafhankelijke positie moeten gelden voor "alle, dan wel een substantieel deel van de bestaande, rijksinspecties", het verstandig is te streven naar een algemene wet inzake rijksinspecties. De Inspectieraad sluit zich daarbij aan.

Aanvullende afspraken over de relaties tussen beleid, uitvoering en toezicht
Daarnaast is het volgens ons nodig een aantal algemene principes af te spreken voor de onderlinge verhoudingen tussen de relevante delen van de overheid: de bewindspersonen, de beleidsambtenaren op het departement, de uitvoerende organisaties en de toezichthouders. Het gaat om afspraken over goede samenwerking tussen bestuur/beleid en toezicht in de dagelijkse praktijk. In onze vorige brief hebben we betoogd dat we over die onderlinge verhoudingen op het verkeerde been worden gezet met de op sommige departementen gehanteerde terminologie van 'opdrachtgevers' in de beleidskolom van de ministeries en 'opdrachtnemers' (de inspecties).

Onze voorstellen voor de spelregels voor het onderlinge verkeer werken we graag in samenspraak uit. Ze kunnen worden neergelegd in een rijksbrede samenwerkingsafspraak. We denken daarbij aan onderwerpen zoals elkaar tijdig informeren bij ontwikkelingen die relevant zijn voor elkaars rol: dat is bij alle inspecties en departementen belangrijk, en we denken dat rijksbrede afspraken over de wijze waarop die informatie-uitwisseling plaatsvindt nuttig zijn. Daarnaast blijven er onderwerpen waarbij maatwerk in de onderlinge relatie nodig zal blijven, bijvoorbeeld vanwege specifieke kenmerken van het toezichtveld van een bepaalde inspectie. In bijlage 2 werken we deze ideeën uit.

Samenvattend
Als gezamenlijke rijksinspecties voelen wij de verantwoordelijkheid om onze bijdrage te leveren aan het bestendigen van maatschappelijk vertrouwen. We hebben aangegeven dat we daarvoor de dialoog met de samenleving voortzetten en intensiveren, brede samenwerking met andere maatschappelijke actoren (blijven) opzoeken en (meer) openheid betrachten in onze verantwoording over de resultaten van ons toezicht. We werken aan daarop aangepaste vormen van innovatief toezicht, en we investeren in (nieuwe) opleidingen voor inspecteurs om de bijpassende competenties te versterken. Signalen omtrent schadelijke ontwikkelingen koppelen we actief terug naar beleidsmakers en wetgevers. Daarmee hopen we het publiek vertrouwen in de inspecties en de overheid als geheel te versterken.

In deze brief benadrukken we – in navolging van onze brief van 11 mei jl. – nogmaals dat er geen misverstand mag bestaan over de onafhankelijkheid waarmee rijksinspecties tot bevindingen, oordelen, interventies en publicaties komen. We hebben aangegeven dat een Wet op de rijksinspecties daarvoor een noodzakelijke en juridisch vereiste basis is. Wij doen dan ook een beroep op u als wetgever om deze wettelijke basis tot stand te brengen. Zo'n formele wettelijke basis voor de onafhankelijkheid van inspecties maakt ook dat het parlement als medewetgever daarbij gehoord en betrokken wordt. Gegeven de recente politieke aandacht voor het onafhankelijke inspectietoezicht is dat ook wenselijk.

Maar een wettelijke grondslag alleen is niet toereikend: op het vlak van de onderlinge verhoudingen tussen ministers en inspecties, en tussen beleidsambtenaren en toezichthouders, zijn goede samenwerkingsafspraken nodig. En uiteindelijk fungeren wettelijke bepalingen en onderlinge afspraken vooral als een basis om op terug te vallen wanneer het spannend wordt. De uitdaging is om een vruchtbare cultuur van wederzijdse erkenning en vertrouwen te realiseren tussen beleid, uitvoering en toezicht. Een cultuur gericht op samenwerking rond de maatschappelijke opgaven waar we voor staan. Daarmee hopen we het publiek vertrouwen in de inspecties en de overheid als geheel te versterken.

Ons verzoek voor een wettelijke vastlegging van de waarborgen voor het onafhankelijk opereren van rijksinspecties is geen pleidooi om de rijksinspecties buiten de departementale organisatie of geheel buiten de ministeriële verantwoordelijkheid te plaatsen. Sterker nog, wij achten het voor een goede uitoefening van onze rollen en taken van belang om onderdeel te zijn van de

departementale organisatie. Daarmee verwachten we met meer kracht onze bijdrage te kunnen leveren aan de beleidscyclus.

Ten slotte
We kijken uit naar een brede dialoog over de voorgaande ideeën, uitgangspunten en voorstellen. Natuurlijk is verdere uitwerking nodig. Met de voorzetten in deze brief gaat de Inspectieraad graag het gesprek aan.

Met vriendelijke groet,
namens de rijksinspecties,

Jan van den Bos,
voorzitter Inspectieraad

Bijlage 1: Onderwerpen voor een Wet op de rijksinspecties

Welke onderwerpen behoeven een wettelijke grondslag? We volgen in onderstaande opsomming op hoofdlijnen de onderwerpkeuze uit het in de brief genoemde advies van prof. Zijlstra.

a. Aanwijzingsbevoegdheid van de minister
De transparantieregels voor een algemene en bijzondere aanwijzing door de minister aan een rijksinspectie en de beperking van de inhoud van een bijzondere aanwijzing worden nu nog geregeld in de Aanwijzingen, in het bijzonder aanwijzing 14, en zouden in een wet moeten worden vastgelegd.

> **Aanwijzing 14 luidt:**
> 1. Een beleidsinhoudelijk verantwoordelijke minister kan algemene en bijzondere aanwijzingen geven aan een rijksinspectie.
> 2. Een aanwijzing wordt uitsluitend in schriftelijke vorm gegeven.
> 3. Een algemene aanwijzing wordt in de Staatscourant geplaatst.
> 4. Een bijzondere aanwijzing wordt door de minister onverwijld aan de Staten-Generaal gezonden.
> 5. Een bijzondere aanwijzing ziet niet op:
>   a. het weerhouden van een rijksinspectie om een specifiek onderzoek te verrichten of af te ronden;
>   b. de wijze waarop een rijksinspectie een specifiek onderzoek verricht, of
>   c. de bevindingen, oordelen en adviezen van een rijksinspectie.
> 6. De aanwijzingsbevoegdheid wordt niet gemandateerd.

b. Beleidsregels
De bepalingen voor de ondertekening van beleidsregels over de bevoegdheden van een rijksinspectie worden nu nog geregeld in Aanwijzing 15 van de Aanwijzingen. Ook dit thema zou in een wet geregeld moeten worden. Bovendien is het nodig dat de – nu buitenwettelijke – transparantieregels van Aanwijzing 14 lid 1-4 (zie hiervoor) wettelijk ook van toepassing worden verklaard op het stellen van beleidsregels.

> **Aanwijzing 15 luidt:**
> Beleidsregels over de geattribueerde of gemandateerde bevoegdheden van een rijksinspectie worden ondertekend door de beleidsinhoudelijk verantwoordelijke minister of door de inspecteur-generaal.

Bij de eerste twee thema's ging het om een omzetting van bestaande regels uit de Aanwijzingen naar een wet. Voor een goede afbakening van de onafhankelijke werkwijze van de rijksinspecties ten opzichte van de ministeriële verantwoordelijkheid vragen ook de volgende elementen om aandacht van de wetgever.

c. Vernietiging van besluiten
De minister is momenteel bevoegd om besluiten van een inspectie te vernietigen wegens strijd met het algemeen belang. Ook hier dienen minimaal de transparantieregels van Aanwijzing 14 lid 1 tot en met 4 van toepassing te worden verklaard en/of de bevoegdheid dient beperkt te worden tot vernietiging van besluiten wegens strijd met het recht.

d. Werkprogramma en jaarverslag
Het werkprogramma is te beschouwen als het juridische en bestuurlijk-financiële kader voor de werkzaamheden van de inspectie. Op grond van lid 2 van Aanwijzing 14 dient het werkprogramma ter goedkeuring aan de minister te worden voorgelegd. Het verdient de voorkeur een soortgelijke clausulering van de goedkeuringsbevoegdheid van de minister op te nemen als beschreven in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. De minister mag dan alleen zijn/haar goedkeuring aan het werkplan onthouden als hij/zij meent dat er ernstige tekortkomingen zijn in de wijze waarop (het proces waarlangs) het werlprogramma tot stand is gebracht. Ook bij dit onderwerp is het nodig dat de transparantieregels van Aanwijzing 14 lid 1-4 van toepassing worden verklaard.

Aanwijzing 10, lid 2 luidt:
Het werkprogramma behoeft de goedkeuring van de minister die aan het hoofd staat van het ministerie waarvan de rijksinspectie onderdeel is en, waar relevant, van de ministers die beleidsinhoudelijk verantwoordelijk zijn.

e. Financiering
Een onafhankelijke taakuitvoering door inspecties vraagt om ruimte voor inspecties om zelf financiële afwegingen te maken. In onze brief van 11 mei jl. hielden we een pleidooi voor lumpsumfinanciering. In zo'n systeem gaat de inspectie zelf over de verdeling van het budget over de prioriteiten, zowel inhoudelijk als bedrijfsmatig/organisatorisch, rekening houdend met rijksbrede kaders voor de bedrijfsvoering.

Een keuze voor lumpsumfinanciering vergt specifieke afspraken voor de interne processen rondom de rijksbegrotingscyclus. Bijvoorbeeld ten aanzien van de jaarlijkse begrotingsvoorbereiding en bij tussentijdse beleids- of begrotingswijzigingen met consequenties voor de taakuitvoering van een rijksinspectie. Overigens moet ook duidelijk zijn dat de rijksinspecties blijven vallen onder en zullen voldoen aan het algemene bedrijfsvoerings- en personeelsbeleid van het Rijk, de vereisten van financieel beheer en de interne en externe controle daarop.

Bijlage 2: voorstellen voor de onderlinge relaties

Een goede samenwerking tussen beleidsmakers, uitvoerders en toezichthouders in de rijksoverheid bevordert effectieve oplossingen voor de maatschappelijke opgaven voor de overheid. We doen hieronder een voorzet voor 'spelregels voor het onderlinge verkeer', die we graag in samenspraak met beleidsmakers, en waar nodig uitvoerende organisaties, nader uitwerken en aanvullen.[6]

a. Informeren en consulteren
Rekening houdend met ieders verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn open en heldere communicatielijnen tussen beleid, uitvoering en toezicht een voorwaarde voor goede samenwerking. Dat betekent voor inspecties in ieder geval dat zij hun bestuurlijke en ambtelijke stakeholders informeren over hun werkprogramma, de uitvoering en tussentijdse aanpassingen. Bij de opstelling en aanpassing van hun werkprogramma consulteren rijksinspecties hun stakeholders vroegtijdig.

Bestuurders en beleidsmakers op hun beurt betrekken de rijksinspecties vroegtijdig bij de beleidsontwikkeling door hen in de gelegenheid te stellen de uitvoerbaarheid van toekomstig beleid en de (on)mogelijkheden van inspectietoezicht daarop (zoals de handhaafbaarheid van wet- en regelgeving) te toetsen. En ook door inspecties uit te nodigen voor een vroegtijdige bredere reflectie op het voorgenomen beleid in verband met hun specifieke kennis en expertise van het toezichtdomein (als onderdeel van de reflectieve functie van toezicht).[7]

b. Toezicht op de overheid
Ook overheidsorganisaties zijn onderwerp van toezicht door inspecties. Hierbij gelden dezelfde regels als bij toezicht op andere organisaties en bedrijven. Aan de ene kant moeten inspecties duidelijk zijn over hun activiteiten, planning en de gevraagde medewerking. Aan de andere kant moet helder zijn dat ook ambtenaren gehouden zijn medewerking te verlenen aan het toezicht door de rijksinspecties, tenzij bijvoorbeeld een geheimhoudingsplicht dit belemmert[8]. Inspecties zijn bijvoorbeeld bevoegd alle voor hun toezichtwerkzaamheden benodigde inlichtingen, gegevens en bescheiden op te vragen en in te zien.

c. Uitkomsten van toezicht
De rijksinspecties maken de resultaten van hun toezicht openbaar, behoudens wettelijke restricties zoals geheimhouding, privacy en dergelijke. Zo zal een inspectie na een onderzoek vaak een rapport opstellen waarin de bevindingen worden vastgelegd en conclusies en aanbevelingen worden geformuleerd. Het uiteindelijke eindrapport wordt door de inspecteur-generaal vastgesteld. In het voortraject kan het zijn dat over de conceptbevindingen, -conclusies en -aanbevelingen een gesprek plaatsvindt met betrokkenen bij het onderzoek en andere stakeholders, hetzij in het kader van hoor en wederhoor (gelegenheid bieden tot het rechtzetten van onjuistheden), hetzij in het kader van de kwaliteitsborging (gelegenheid bieden tot verbeteringen op basis van verdiept inzicht in de materie). Dit kan de kwaliteit van de uitkomsten verhogen. De waarborg voor de onafhankelijke oordeelsvorming is het feit dat de inspecteur-generaal het rapport vaststelt[9].

Voordat een rapport (met een algemene, beleidsrelevante strekking[10]) openbaar wordt gemaakt, biedt de inspectie de betrokken bewindspersoon de gelegenheid tot het formuleren van een beleidsreactie. Indien de minister besluit een beleidsreactie op te stellen, wordt deze tegelijk met het rapport openbaar gemaakt. Zoals bepaald in de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties wordt de openbaarmaking hiervoor ten hoogste zes weken aangehouden.

---

[6] De Regeling werkwijze en bevoegdheden Inspectie Veiligheid Defensie kan dienen ter illustratie van de elementen die in dergelijke algemene spelregels opgenomen kunnen worden.
[7] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013), Toezien op publieke belangen: Den Haag WRR, en Kabinetsreactie op de rapporten Toezien op publieke belangen en Van tweeluik naar driehoeken van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (Tweede Kamer 33 822, nr. 3).
[8] Algemene wet bestuursrecht, art. 5:20.
[9] Of de inspecteur, als dat in de wet zo geregeld is.
[10] Niet elk (boete)rapport over elke afzonderlijke instelling/organisatie/bedrijf gaat naar de minister. Het gaat hier uiteraard om rapporten die voor de politiek relevant zijn.

Wanneer een inspectie bij een inspectie van een bedrijf of organisatie constateert dat de wet is overtreden, kan zij (afhankelijk van de wettelijke opdracht voor de betreffende inspectie) een waarschuwing geven of een sanctie opleggen. Dit behoeft geen beleidsreactie. Het is aan de geïnspecteerde organisatie of ze wil reageren, bijvoorbeeld in de vorm van een zienswijze, gevolgd door eventueel een bezwaarschrift en een beroepsprocedure.

d. Externe communicatie
Voor (de zichtbaarheid van) het onafhankelijke en onpartijdige toezicht door de rijksinspecties is het van belang dat zij eigenstandig communiceren met de buitenwereld en een eigen communicatiebeleid en –strategie ontwikkelen. Uiteraard is het ook hier van belang verantwoordelijke bestuurders en ambtenaren daarover vroegtijdig te informeren, zodat deze niet voor verrassingen komen te staan.

e. Kwaliteit van toezicht
De onderlinge spelregels kunnen ook betrekking hebben op de wijze waarop inspecties de kwaliteit van hun werkzaamheden borgen. Inspecties willen zich breder gaan verantwoorden, niet alleen naar hun minister en het parlement, maar ook naar de samenleving als geheel. Dat vraagt om een bredere benadering van de wijze waarop de kwaliteitszorg of kwaliteitsborging vorm krijgt.

f. Maatwerk
Het landschap van de rijksinspecties is veelvormig. Zo heeft elke inspectie haar eigen raison d'être, geschiedenis, wet- en regelgeving en taken, rollen en bevoegdheden. Inspecties houden toezicht op (delen van de) overheid, op burgers of bedrijven en/of semipublieke instellingen. Er zijn inspecties die meer zijn gericht op kwaliteit en inspecties die meer zijn gericht op naleving. Er zijn inspecties die toezicht houden op uitvoering binnen het eigen departement en inspecties die toezien op uitvoering door derden. De verscheidenheid is groot, maar de voornoemde algemene uitgangspunten achten wij geldig voor alle rijksinspecties, omdat zij primair betrekking hebben op het waarborgen van de onafhankelijke positie en onpartijdige taakuitvoering.

Dat neemt niet weg dat het zinvol is om ook per inspectie te bezien of aanvullende specifieke afspraken nodig zijn met de minister(s) over de onderlinge werkrelaties. Dat is uiteraard aan de desbetreffende bewindspersonen en hun beleidsmakers en rijksinspecties. Het spreekt vanzelf dat deze specifieke afspraken dan wel moeten stroken met de algemene uitgangspunten en (wettelijke) afspraken over deze werkrelaties.