STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 33574
8 oktober
2015

Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 30 september 2015, nr. 3151041, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,

Handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad,

Besluit:

Artikel 1

De bij deze regeling gevoegde 'Aanwijzingen inzake de rijksinspecties' worden vastgesteld.

Artikel 2

De Minister voor Wonen en Rijksdienst zendt binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze regeling een verslag aan de ministerraad over de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk van de bij deze regeling gevoegde 'Aanwijzingen inzake de rijksinspecties'.

Artikel 3

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 januari 2016.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,
M. Rutte

AANWIJZINGEN INZAKE DE RIJKSINSPECTIES

§ 1 Toepassingsbereik en definities

Aanwijzing 1

Deze aanwijzingen hebben betrekking op de uitoefening van toezichtstaken door rijksinspecties.

Toelichting

Het houden van toezicht is de kerntaak van elk van de rijksinspecties. Toezicht wordt in de Kaderstellende Visie op het Toezicht gedefinieerd als 'het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren'.[1] Rijksinspecties oefenen wisselende combinaties van verschillende soorten toezicht uit[2], en rapporteren ook in bredere zin over trends en ontwikkelingen die zij signaleren binnen het terrein waarop zij toezicht houden.
Bij de meeste rijksinspecties zijn niet alleen toezichtstaken ondergebracht. De bijzondere opsporingsdienst kan ook tot de organisatie van een rijksinspectie horen.[3] Verder kunnen bij een rijksinspectie uitvoeringstaken zijn ondergebracht.[4] De uitvoering van die andere taken dient van de toezichtstaken te worden onderscheiden. Dit vloeit ook voort uit de wettelijke regelingen die op de uitvoering van die taken van toepassing zijn en de organisatorische beginselen die daarbij specifiek een rol spelen. Daarom is het toepassingsbereik van deze aanwijzingen beperkt tot de toezichtstaken.

Aanwijzing 2

In deze aanwijzingen wordt verstaan onder:
a. *rijksinspectie:* dienst die ressorteert onder een minister en die bij of krachtens de wet is belast met het toezicht op de uitvoering of naleving van wetten;
b. *inspecteur-generaal:* leidinggevende van een rijksinspectie;
c. *beleidsinhoudelijk verantwoordelijke minister:* minister of staatssecretaris die beleidsinhoudelijk verantwoordelijk is voor een wet waarop een rijksinspectie toezicht houdt;
d. *werkprogramma:* overzicht van de in een of meer begrotingsjaren door een rijksinspectie uit te voeren werkzaamheden en een overzicht van de daarvoor benodigde middelen.

Toelichting

Onderdeel a: de organisaties die onder het bereik van deze aanwijzingen vallen zijn de Erfgoedinspectie (EGI), Inspectie Jeugdzorg (IJZ), Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW), Inspectie van het Onderwijs (IvhO), Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ), Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ), het Agentschap Telecom (AT), de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM). Ook de Autoriteit Woningcorporaties, die onderdeel is van de ILT, valt onder het bereik van deze aanwijzingen.
Departementale toezichthouders die alleen toezicht houden op het ministerie zelf (bijvoorbeeld een departementale auditdienst, de Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht,[5] de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie of de Inspectie en Evaluatie Bedrijfsvoering van het Ministerie van Buitenlandse Zaken) vallen niet onder deze aanwijzingen.
De rijksinspecties zijn dienstonderdelen van een ministerie. Sommige rijksinspecties hebben daarbij de status van agentschap. Zij hebben dan een specifiek sturingsmodel en een eigen financiële administratie,[6] maar dit heeft geen gevolgen voor de ministeriële verantwoordelijkheid.
Rijksinspecties zijn per definitie geen zelfstandige bestuursorganen (zbo). Een kenmerk van zbo's is immers dat zij niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan een minister en geen onderdeel zijn van een ministerie. De verantwoordelijkheid van een minister voor een zbo is beperkt tot de bevoegdheden die de wet aan de minister toekent.[7] Hierdoor wordt ook de mogelijkheid van parlementaire controle op

---

1 Kaderstellende visie op het toezicht (KVoT 2005), *Kamerstukken II* 2005/06, 27 831, nr. 15, bijlage, blz. 10.
2 Bij toezicht wordt onderscheid gemaakt tussen nalevingstoezicht, uitvoeringstoezicht en interbestuurlijk toezicht. Soms worden daar nog kwaliteitstoezicht, stelseltoezicht en markttoezicht als aparte vormen van toezicht aan toegevoegd. Zie verder het *Begrippenkader rijksinspecties* (Inspectieraad 2013), blz. 33–38.
3 Dit is het geval bij de NVWA, ISZW en ILT
4 De NVWA, ILT, EGI en het AT verlenen bijvoorbeeld vergunningen. Een eigensoortige taak van de NVWA is het opstellen van risicobeoordelingen.
5 De positie en bevoegdheden van de Inspecteur-Generaal der Krijgsmacht zijn vastgelegd in het KB van 9 december 1969, nr. 201,198/H, gewijzigd bij KB van 18 juni 1980, nr. 456.974/J.
6 Dit geldt momenteel voor het AT, de ILT en de NVWA. Zij zijn een baten-lastendienst in de zin van artikel 10 Comptabiliteitswet, wat tegenwoordig een agentschap wordt genoemd. Zie de Regeling agentschappen, *Stcrt.* 2012, nr. 20668.
7 Notitie van 12 mei 2014 van de Minister voor WenR over de ministeriële verantwoordelijkheid bij zbo's, *Kamerstukken I* 2013/14, C, Q, bijlage.

een toezichthouder die de status van zbo heeft, beperkt. Er kunnen soms redenen zijn om een toezichthoudende organisatie de status van zbo te geven, bijvoorbeeld vanwege internationale verplichtingen (Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming en het College Bescherming Persoonsgegevens) of bijvoorbeeld omdat zij toezicht moet houden op marktverhoudingen terwijl de rijksoverheid zelf ook als partij op die markt actief is (markttoezichthouders[8]). Voor de rijksinspecties geldt dit niet. De ministeriële verantwoordelijkheid, en dus ook de mogelijkheid voor parlementaire controle, is niet beperkt ten aanzien van deze toezichthoudende organisaties.

Onderdeel b: de functietitel van de leidinggevende van de inspectie is afhankelijk van een aantal factoren die zijn beschreven in het Kader Topstructuur en Topfuncties Rijk 2007, dat geldt als een kader in de zin van artikel 3, lid 1, van het Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering rijksdienst 2011.[9] In deze aanwijzingen wordt in algemene zin de aanduiding 'inspecteur-generaal' (IG) gebruikt voor de leidinggevende van de rijksinspectie, ook als de facto de aanduiding anders luidt.

Onderdeel c: in deze aanwijzingen wordt onderscheid gemaakt tussen de minister die verantwoordelijk is voor de rijksinspectie als organisatie en de ministers of staatssecretarissen die beleidsinhoudelijk verantwoordelijk zijn voor de wetten waarop de rijksinspectie toezicht houdt. De verantwoordelijkheid voor de rijksinspectie als organisatie betreft de hiërarchische inbedding in het ministerie en andere organisatorische aspecten. De beleidsinhoudelijke verantwoordelijkheid betreft de toezichtstaken die de rijksinspectie uitvoert inclusief de beleidsmatige reactie op de uitkomsten van onderzoeken. Een minister die aan het hoofd staat van het ministerie waarvan een rijksinspectie onderdeel is, zal tegelijk ook vrijwel altijd verantwoordelijk zijn voor een of meer wetten waarop die rijksinspectie toezicht houdt. Daarnaast kunnen echter ook andere ministers (mede)verantwoordelijk zijn voor het toezicht op een bepaald beleidsterrein omdat zij de beleidsinhoudelijke verantwoordelijkheid dragen voor wetgeving waarop de rijksinspectie toezicht houdt. Het kan ook voorkomen dat een ándere minister exclusief verantwoordelijk is voor een beleidsterrein waarop een rijksinspectie toezicht houdt. In dat geval is de verantwoordelijkheid voor de rijksinspectie als organisatie gescheiden van de verantwoordelijkheid voor het toezicht dat de rijksinspectie op dit beleidsterrein houdt.

Onderdeel d: in een werkprogramma (soms ook werkplan genoemd) staan de aandachtsvelden en – voor zover mogelijk – de belangrijkste onderzoeken die zullen worden uitgevoerd. Daarnaast vermeldt het werkprogramma welke middelen nodig zijn om het programma te kunnen uitvoeren.

Aanwijzing 3

Deze aanwijzingen worden in acht genomen door de ministers en staatssecretarissen en de onder hen ressorterende dienstonderdelen en personen.

Toelichting

Deze aanwijzingen gaan over de organisatie en de interne werkwijze van de ministeries. Zij zijn alleen van toepassing op de ministers en staatssecretarissen en personen en diensten die onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen.

§ 2 Positie van rijksinspecties binnen de departementale organisatie

Aanwijzing 4

Een rijksinspectie wordt opgenomen in de organisatieregeling van het ministerie waarvan de rijksinspectie onderdeel is.

Toelichting

Op grond van artikel 44 van de Grondwet en het Coördinatiebesluit organisatie en bedrijfsvoering rijksdienst 2011 is elke minister belast met de organisatie van zijn departement, met inachtneming van het door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vastgestelde kader voor de organisatie en formatie van de ministeries. Elk ministerie kent een organisatieregeling. Een onder een minister ressorterende dienst als een rijksinspectie dient daarin te worden opgenomen.
Omdat het hier gaat over de organisatie van de ministeries en de relatie tussen de minister en aan hem ondergeschikte dienstonderdelen is de formele wet niet het aangewezen instrument om dit

[8] Autoriteit Financiële Markten, Autoriteit Consument & Markt, De Nederlandsche Bank, College Bescherming Persoonsgegevens, Kansspelautoriteit en de Nederlandse Zorgautoriteit.
[9] De NVWA, IGZ, IvhO, SodM, ILT en ISZW worden geleid door een Inspecteur-Generaal. De EGI heeft een directeur, de IJZ wordt geleid door een hoofdinspecteur, de IVenJ door een hoofd en het AT door een directeur-hoofdinspecteur.

onderwerp te regelen. Op grond van artikel 44 van de Grondwet bepalen de ministers zelf de organisatie van de ministeries.

Aanwijzing 5

Een rijksinspectie is in de departementale organisatie direct onder de secretaris-generaal gepositioneerd.

Toelichting

Elk van de rijksinspecties is binnen het departement direct onder een secretaris-generaal (SG) gepositioneerd, in ieder geval voor zover het gaat om de toezichtstaken.[10] De positionering direct onder de SG betekent dat de rijksinspecties niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan een ander onderdeel van het ministerie voor wat betreft hun toezichtstaken. Tegelijk wordt hiermee gerealiseerd dat er binnen het ministerie op een hoog niveau een organisatorische scheiding is aangebracht tussen de toezichtstaken van de rijksinspectie en andere taken die binnen het ministerie worden uitgeoefend. De IG is soms lid van de Bestuursraad of een vergelijkbaar hoogambtelijk overlegorgaan binnen het ministerie, of heeft desgewenst direct toegang tot dergelijke vergaderingen.[11] Dit kan gevolgen hebben voor de beeldvorming over de samenwerking met de andere onderdelen van het ministerie en de betrokkenheid bij de beleidsvorming binnen het ministerie, maar het heeft op zich geen gevolgen voor de ministeriële verantwoordelijkheid of de taakuitoefening van de rijksinspecties.

Aanwijzing 6

Binnen een rijksinspectie bestaat een organisatorische of functionele scheiding tussen toezichtstaken en uitvoerende taken.

Toelichting

Voor een goede behartiging van de toezichtstaken – en ook om de *schijn* van partijdigheid of vooringenomenheid daarbij te voorkomen – is het bijvoorbeeld van belang dat een inspecteur die in belangrijke mate betrokken is geweest bij (de advisering over) de verlening van een vergunning, vervolgens niet belast wordt met het toezicht op de vergunninghouder. Daarom wordt in de organisatie van de rijksinspectie gewaarborgd dat de toezichtstaken zichtbaar gescheiden zijn van uitvoerende taken zoals vergunningverlening, het verstrekken van subsidies, etc. In welke gevallen een inspectie toezichtstaken uitoefent volgt uit de wettelijke bepalingen waarop de inspectie de taakuitoefening baseert.

§ 3 Samenwerking

Aanwijzing 7

De minister die aan het hoofd staat van het ministerie waarvan een rijksinspectie onderdeel is, maakt afspraken met de beleidsinhoudelijk verantwoordelijke ministers over de verdeling van de taken en de onderlinge afstemming bij de uitoefening van bevoegdheden die uit hun rollen voortvloeien.

Toelichting

Rijksinspecties hebben vaak te maken met meerdere ministers die verantwoordelijk zijn voor delen van hun toezichtstaken. Dit schept behoefte aan een heldere rolverdeling 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 plancyclus, de behandeling van Wob-verzoeken, de toedeling van middelen of het geven van aanwijzingen aan de rijksinspectie. 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, zoals bijvoorbeeld in het Samenwerkend Toezicht Jeugd. 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.

Aanwijzing 8

Een rijksinspectie informeert de beleidsonderdelen van het ministerie en uitvoeringsdiensten over de

[10] Kaderstellende Visie op het Toezicht 2001, *Kamerstukken II* 2000/01, 27 831, nr. 1, blz. 23.
[11] Dit geldt voor de IG's van de IGZ, ISZW, NVWA, IvhO en de ILT.

uitvoering van bestaande regels en de werking van beleid in de praktijk.

Toelichting

Het kabinet verwacht van beleidsonderdelen en rijksinspecties dat zij elkaar over en weer in een vroeg stadium informeren. Beleid moet de inspecties vroegtijdig betrekken bij beleidsprocessen, wetgevingstrajecten en politieke ontwikkelingen (zie verder aanwijzing 9) en van rijksinspecties wordt verwacht dat zij hun specialistische kennis van de praktijk van de beleidsuitvoering inzetten voor advisering ten behoeve van beleid(svernieuwing) en wetgeving. Het kabinet is van mening dat over deze zaken meer samenspel tussen beleid en toezicht nodig is.[12]
Een belangrijke taak van een rijksinspectie is dus het tijdig binnen het ministerie verspreiden van informatie die in het kader van het toezicht naar voren komt over het effect van regels en beleid, en de manier waarop deze regels worden uitgevoerd. Op deze manier versterkt het toezicht twee andere hoofdtaken van de minister, namelijk beleid en uitvoering. Rijksinspecties bieden zo nuttige (kritische) aanvullingen op het beeld dat bij beleidsmakers over een sector bestaat, de behoeften die daar leven en de signalen die de rijksinspecties daarover ontvangen. Rijksinspecties moeten erop gericht zijn om feedback te verzamelen vanuit de sector en daarover tijdig te rapporteren. Binnen het ministerie moet voldoende ruimte bestaan voor deze wisselwerking tussen beleid, uitvoering en toezicht.

Aanwijzing 9

Beleidsonderdelen van het ministerie leggen beleidsvoornemens die voor de uitvoering van de toezichtstaken van een rijksinspectie van belang zijn en ontwerpen voor regelgeving in een vroeg stadium voor aan de betrokken rijksinspectie ten behoeve van een toets op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid, en op de gevolgen voor het werkprogramma van de rijksinspectie.

Toelichting

Deze aanwijzing vloeit voort uit het Integraal Afwegingskader beleid en regelgeving (IAK) en de uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets (U&H-toets). Rijksinspecties worden op grond daarvan actief uitgenodigd om reeds vanaf het begin van het proces een inhoudelijke bijdrage te leveren aan beleids- en wetgevingsprocessen. Hun rol in het proces blijkt ook uit de startnotities die worden opgesteld aan het begin van een wetgevingstraject. Het moet gewaarborgd zijn dat zij deze rol optimaal kunnen invullen in termen van tijd, capaciteit en kennis, en dat hun input bij de eindafweging (zichtbaar) wordt meegenomen.

§ 4 Werkprogramma en jaarverslag

Aanwijzing 10

1. Een rijksinspectie werkt op basis van een werkprogramma dat periodiek wordt vastgesteld door de inspecteur-generaal na afstemming met beleidsonderdelen en andere betrokkenen.
2. 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.
3. Het werkprogramma wordt door de minister die aan het hoofd staat van het ministerie waarvan de rijksinspectie onderdeel is aan de Staten-Generaal aangeboden.
4. De minister die aan het hoofd staat van het ministerie waarvan de rijksinspectie onderdeel is, informeert de Staten-Generaal over tussentijdse wijzigingen van het werkprogramma en over andere aangelegenheden die de uitvoering van het werkprogramma in belangrijke mate beïnvloeden.

Toelichting

De plancyclus is een belangrijk onderdeel van de aansturing en controle van de departementale organisatie en bevat waarborgen voor het functioneren van de rijksinspecties. In de plancyclus zijn binnen elk ministerie belangrijke *checks and balances* opgenomen die de onpartijdige en onafhankelijke taakuitoefening door de rijksinspecties binnen de ministeriële verantwoordelijkheid waarborgen. De precieze invulling is bij ieder ministerie anders, maar in grote lijnen verloopt de plancyclus als volgt.
De rijksinspectie formuleert een conceptwerkprogramma (soms ook werkplan genoemd) voor de

[12] Kabinetsreactie op twee rapporten over toezicht van de Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid, *Kamerstukken II* 2014/15, 33 822, nr. 3, bijlage, blz. 8.

komende periode. Meestal is dat een jaar. In dit programma staan de aandachtsvelden en – voor zover mogelijk – de belangrijkste onderzoeken die zullen worden uitgevoerd. Daarnaast vermeldt het werkprogramma welke middelen nodig zijn om het programma te kunnen uitvoeren. Het werkprogramma wordt na afstemming met beleidsonderdelen en andere betrokkenen vastgesteld door de IG en vervolgens ter goedkeuring voorgelegd aan de verantwoordelijke minister(s). Beleidsinhoudelijk verantwoordelijke ministers hoeven alleen het onderdeel goed te keuren dat onder hun verantwoordelijkheid valt. Nadat het werkprogramma is goedgekeurd, zendt de minister die aan het hoofd staat van het ministerie waarvan de rijksinspectie onderdeel is het werkprogramma aan de Staten-Generaal.
Het is mogelijk dat rijksinspecties voor bepaalde toezichtstaken een gezamenlijk werkprogramma opstellen, zoals gebeurt bij het Samenwerkend Toezicht Jeugd. In dat geval kunnen de ministers onderling afspreken dat één of meer van hen het werkprogramma aan de Staten-Generaal zendt.

Aanwijzing 11

1. Een inspecteur-generaal biedt de minister die aan het hoofd staat van het ministerie waarvan de rijksinspectie onderdeel is en elk van de beleidsinhoudelijk verantwoordelijke ministers jaarlijks een verslag aan over de wijze waarop toezicht is gehouden en de resultaten van het toezicht.
2. De minister die aan het hoofd staat van het ministerie waarvan de rijksinspectie onderdeel is, zendt dit jaarverslag aan de Staten-Generaal, zo nodig voorzien van een gecoördineerde reactie van de betrokken ministers.

Toelichting

Elke minister die beleidsinhoudelijk verantwoordelijk is voor een toezichtstaak van een rijksinspectie, krijgt het betreffende deel van het jaarverslag aangeboden door de rijksinspectie. De minister die aan het hoofd staat van het ministerie waarvan de rijksinspectie onderdeel is, zendt het jaarverslag, mede namens eventuele andere betrokken minister(s), aan de Staten-Generaal eventueel voorzien van een gecoördineerde reactie van de betreffende minister(s).

§ 5 Informeren van de minister

Aanwijzing 12

Een inspecteur-generaal informeert zo nodig de beleidsinhoudelijk verantwoordelijke minister rechtstreeks over zijn bevindingen, oordelen, adviezen en andere relevante gegevens.

Toelichting

Niet alle bevindingen, oordelen en adviezen worden aan de minister voorgelegd. Het is aan de inspecteur-generaal om te bepalen welke gegevens op welk moment aan de minister worden voorgelegd zodat de minister zijn verantwoordelijkheid kan waarmaken. De minister kan ook zelf aangeven dat hij over bepaalde onderwerpen, individuele onderzoeken of onderzoeksterreinen meer of minder intensief geïnformeerd wil worden.
Normaliter wordt de informatie voor de minister binnen het ministerie afgestemd en wordt de minister tegelijk geïnformeerd over de reactie van beleid. Om te verzekeren dat de minister steeds kan beschikken over relevante en ongewijzigde informatie van zijn rijksinspectie, is het belangrijk dat de inspecteur-generaal de minister zo nodig zelf kan informeren zonder afhankelijk te zijn van de instemming van anderen binnen de departementale hiërarchie, met inbegrip van de SG. Een signaal van de inspectie moet ongefilterd bij de minister terecht komen.[13] Dit laat onverlet dat andere onderdelen van het ministerie tijdig geïnformeerd moeten worden over de uitkomsten van het toezicht, onder meer zodat zij een beleidsreactie kunnen formuleren. De SG kan hierbij een brugfunctie tussen toezicht en beleid uitoefenen ingeval de ambtelijke informatieverstrekking niet of onvolledig heeft plaatsgevonden. Bij ‘andere relevante gegevens’ kan bijvoorbeeld gedacht worden aan trendrapportages of informatie over de werking van beleid en regels in de praktijk (zie aanwijzing 8).

Aanwijzing 13

1. De inspecteur-generaal stelt de beleidsinhoudelijk verantwoordelijke minister in de gelegenheid om een reactie te formuleren op een rapport, voordat het openbaar wordt gemaakt, indien:
   a. het rapport in het kader van stelseltoezicht een algemeen oordeel geeft over beleid of regelgeving op een bepaald beleidsterrein;
   b. de inhoud van het rapport aanleiding geeft tot een heroverweging van beleid of regelgeving;

[13] Kabinetsreactie op de rapporten ‘Toezien op publieke belangen’ en ‘Van tweeluik naar driehoeken’ van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (*Kamerstukken II* 2014/15, 33 822, nr. 3, bijlage, blz. 11).

c. het rapport op verzoek van de minister is opgesteld;
d. de minister heeft aangegeven een reactie te willen formuleren;
e. het rapport is opgesteld naar aanleiding van een incident of ontwikkelingen met een grote maatschappelijke impact; of
f. het om een andere reden van belang is dat de minister voorafgaand aan de openbaarmaking een reactie kan opstellen.

2. Indien de beleidsinhoudelijk verantwoordelijke minister besluit om een beleidsreactie op te stellen, wordt deze zo mogelijk tegelijk met het rapport openbaargemaakt. De openbaarmaking wordt hiertoe ten hoogste zes weken aangehouden.

Toelichting

Deze aanwijzing gaat over de situatie waarin een rapport met een verslag van bevindingen dat naar aanleiding van de verzamelde informatie is voorzien van een oordeel, openbaar gemaakt zal worden en er behoefte bestaat aan een beleidsreactie door de minister. Een rapport van een rijksinspectie kan op basis van de Wet openbaarheid van bestuur openbaar gemaakt worden, of op basis van artikel 68 van de Grondwet (verstrekken inlichtingen aan de Eerste of Tweede Kamer), of op basis van een specifieke bevoegdheid of plicht tot openbaarmaking die is vastgelegd in sectorale wetgeving. De inhoud van het te openbaren rapport wordt door de rijksinspectie bepaald, in ieder geval voor zover het de bevindingen, oordelen en adviezen betreft. 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 zijn verantwoordelijkheid niet direct in het geding zijn en is het niet nodig – en ook zeker niet doenlijk – om daar steeds een beleidsreactie op te formuleren. Het is dan ook niet nodig om bij elk afzonderlijk rapport de vraag aan de minister of beleid voor te leggen of daarop een beleidsreactie moet worden geformuleerd. Het eerste lid van de aanwijzing beoogt een richtsnoer te geven aan de hand waarvan beoordeeld kan worden of er gelegenheid voor een beleidsreactie moet worden geboden.
De openbaarmaking kan hiertoe maximaal zes weken worden aangehouden nadat het rapport aan de minister is aangeboden. Als de beleidsreactie dan nog niet gereed is, kan het rapport openbaargemaakt worden en de beleidsreactie op een later moment. De termijn van zes weken is een maximum. Er kunnen redenen zijn om in sectorale regelgeving een kortere termijn te hanteren.
Indien de minister een aanwijzing geeft die inhoudt dat een bepaald rapport niet openbaargemaakt wordt, dan is dit een bijzondere aanwijzing waarover hij de Staten-Generaal onverwijld moet informeren (zie het vierde lid van aanwijzing 14).

§ 6 Aanwijzingsbevoegdheid van de minister

Aanwijzing 14

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.

Toelichting

Omdat de rijksinspecties opereren onder de verantwoordelijkheid van een minister, moeten zij de instructies van de beleidsverantwoordelijke minister opvolgen. Dit komt tot uitdrukking in de bevoegdheid van de beleidsinhoudelijk verantwoordelijke minister om 'aanwijzingen' (instructies) te geven. Het tweede lid bepaalt dat aanwijzingen schriftelijk moeten worden gegeven. Dan staat vast dát de minister een aanwijzing heeft gegeven en wat die inhoudt. Dit kan onnodige discussies voorkomen en bevordert een snelle en goede uitvoering van de aanwijzing.
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) en deze worden in de Staatscourant gepubliceerd (artikel 3:42, eerste lid, van de Awb). In het belang van de transparantie is in het derde lid opgenomen dat ook andere algemene aanwijzingen in de Staatscourant worden geplaatst.
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 dat niet is opgenomen in het werkprogramma. 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. Aanwijzingen kunnen ook worden gegeven ten aanzien van de bevoegdheden die door de wet aan de rijksinspectie zijn toebedeeld (geattribueerd).[14]

Het vierde lid bepaalt dat de Staten-Generaal onverwijld worden geïnformeerd als de minister een bijzondere aanwijzing geeft. Dit maakt de aansturing van de rijksinspecties door de minister transparant en goed controleerbaar.
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 informatie tot bevindingen en oordelen komen. De minister moet vertrouwen op de deskundigheid van de inspecteurs die zijn aangesteld om het toezicht verrichten. Daarom is in het vijfde lid opgenomen dat de minister zijn 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.
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. De wetgever zal meestal gevolgen verbinden aan een dergelijke constatering, door te bepalen dat daarop een maatregel kan worden getroffen. De bevoegdheid om maatregelen te treffen kan bij de minister zijn gelegd,[15] maar (deels) ook bij de rijksinspectie zelf, via attributie.[16] De minister kan er ook voor kiezen om zijn bevoegdheid in mandaat aan de rijksinspectie te geven.[17] Als in de wet een specifieke maatregel worden voorgeschreven dan kan de minister of de rijksinspectie daar niet van afwijken (al dan niet op grond van een aanwijzing). De wetgever kan er dus voor kiezen om op deze manier de discretionaire ruimte van de minister en de rijksinspectie te beperken of zelfs helemaal weg te nemen. De uitoefening van de sanctiebevoegdheid kan ook verder worden ingekaderd via beleidregels. Daar mogen de minister en de rijksinspectie vervolgens ook niet van afwijken – tenzij er reden is om gebruik te maken van de inherente afwijkingsbevoegdheid die is vastgelegd in artikel 4:84 van de Awb.
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 verstrekkende gevolgen daarvan. Op grond van het vierde lid zal de minister de Staten-Generaal onverwijld moeten informeren als hij een dergelijke bijzondere aanwijzing geeft.

Het zesde lid bepaalt dat de minister zijn aanwijzingsbevoegdheid niet mandateert. Het past niet bij de gelijkwaardige positie die het toezicht heeft ten opzichte van de andere taken van de minister (beleid en uitvoering) dat de minister zijn aanwijzingsbevoegdheid zou mandateren, bijvoorbeeld aan een directeur-generaal van een beleidsonderdeel.

Als een aanwijzing substantiële gevolgen heeft voor de uitvoering van het werkprogramma, wordt dit aan de Staten-Generaal gemeld door de minister die aan het hoofd staat van het ministerie waarvan de rijksinspectie onderdeel is, zie het vierde lid van aanwijzing 10. Het ligt in de rede dat er afstemming plaatsvindt met deze minister voordat een dergelijke aanwijzing wordt gegeven. Afstemming met deze minister is ook nodig als een aanwijzing belangrijke gevolgen voor de capaciteit heeft.

§ 7 Beleidsregels

Aanwijzing 15

Beleidsregels over de geattribueerde of gemandateerde bevoegdheden van een rijksinspectie worden

[14] Zie de artikelen 10:22 en 10:23 van de Awb.
[15] Zie bijvoorbeeld artikel 15.1 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (inhouden of opschorten van de rijksbijdrage aan een onderwijsinstelling).
[16] Zie bijvoorbeeld artikel artikel 8.22 van de Wet luchtvaart (maatregelen die 'naar het oordeel van' de IG bijdragen aan het terugbrengen van de overschrijding van bepaalde grenswaarden door het luchtverkeer).
[17] Zie bijvoorbeeld artikel 7, lid 4, van het Mandaat- en organisatiebesluit OCW 2008 dat de IG van de IvhO mandaat verleent om de bevoegdheid van art. 15.1 van het Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek uit te oefenen, tot een maximum van 15 procent van de bekostiging. Daarboven moet deze bevoegdheid dus door de minister of de staatssecretaris zelf worden uitgeoefend.

ondertekend door de beleidsinhoudelijk verantwoordelijke minister of door de inspecteur-generaal.

Toelichting

De minister en de IG zijn beiden bevoegd om beleidsregels op te stellen over de geattribueerde bevoegdheden van de rijksinspectie.[18] De minister kan de IG ook mandaat verlenen om beleidsregels vast te stellen over bevoegdheden die de rijksinspectie in mandaat uitoefent. Het past echter niet bij de positie van de rijksinspectie binnen het ministerie dat een ander onderdeel van het ministerie mandaat wordt verleend om beleidsregels vast te stellen over bevoegdheden die door de rijksinspectie worden uitgeoefend.

[18] Artikel 4:81 Awb.

TOELICHTING

Op basis van de Hervormingsagenda Rijksdienst werkt het kabinet aan de versterking van het toezicht dat wordt uitgevoerd door de rijksinspecties.[19] De behoefte bestaat aan het formuleren van rijksbrede regels over de positionering van de rijksinspecties binnen de ministeries, waarmee invulling wordt gegeven aan de onafhankelijkheid in de oordeelsvorming van de rijksinspecties. De term onafhankelijkheid wordt hier niet gebruikt om een staatsrechtelijke onafhankelijkheid van de minister aan te duiden, maar duidt op de ruimte die een rijksinspectie heeft om zelf, op basis van zijn werkprogramma en zijn professionele deskundigheid, informatie te verzamelen, daarover een oordeel te vormen, en daarover te rapporteren en te adviseren.

Een rijksbrede regeling is extra belangrijk nu sommige rijksinspecties voor meerdere ministers werken. Deze rijksinspecties vallen in organisatorisch opzicht onder de minister die aan het hoofd staat van het ministerie waarvan de rijksinspectie deel uitmaakt. Dit betekent dat deze minister aanspreekbaar is op vraagstukken die de rijksinspectie als organisatie betreffen. Binnen het ministerie is de secretaris-generaal hiervoor ambtelijk eindverantwoordelijk. Tegelijk bestaat er ministeriële verantwoordelijkheid voor de toezichtstaken van de rijksinspecties. Vaak is deze verantwoordelijkheid belegd bij de minister die aan het hoofd staat van het ministerie waarvan de rijksinspectie deel uitmaakt, maar het komt ook voor dat rijksinspecties toezichtstaken uitvoeren op grond van wetten waarvoor een andere minister of staatssecretaris beleidsinhoudelijk verantwoordelijk is.[20]

Het is ook een belangrijke ontwikkeling dat rijksinspecties steeds meer met elkaar samenwerken om toezicht te houden op een bepaald beleidsterrein en daarvoor ook een gezamenlijk werkprogramma opstellen. Een voorbeeld hiervan is het Samenwerkend Toezicht Jeugd waarin vijf rijksinspecties samenwerken.[21] De aanwijzingen die in artikel 1 van deze regeling worden vastgesteld, hebben mede als doel om te bevorderen dat rijksinspecties gemakkelijker met elkaar kunnen samenwerken.

Artikel 2

De aanwijzingen worden binnen vijf jaar geëvalueerd. Het gaat hier om een nieuwe regeling en het is nuttig om na enige tijd te bezien welke ervaringen ermee zijn opgedaan.

Artikel 3

Gezien de vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn die zijn vastgelegd in de Aanwijzingen voor de regelgeving is 1 januari 2016 de eerst mogelijke inwerkingtredingsdatum van deze regeling.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,
M. Rutte

[19] 'Hervormingsagenda Rijksdienst: dienstverlenend, slagvaardig, kostenbewust', bijlage bij *Kamerstukken II* 2012/13, nr. 31 490, nr. 119, blz. 10.
[20] Een voorbeeld is de ILT. Deze inspectie maakt organisatorisch deel uit van het Ministerie van IenM en de Minister van IenM is daarom verantwoordelijk voor de ILT als organisatie. De Minister voor WenR is echter beleidsinhoudelijk verantwoordelijk voor het toezicht dat de ILT uitoefent op basis van de Woningwet.
[21] Zie https://www.jeugdinspecties.nl.