

Tilburg University

De ministeriele verantwoordelijkheid voor inspecties en inspectieoordelen. Naar een wettelijke basis voor onafhankelijk toezicht?

Eijlander, Ph.

Published in:
RegelMaat

Publication date:
2003

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Eijlander, P. (2003). De ministeriele verantwoordelijkheid voor inspecties en inspectieoordelen. Naar een wettelijke basis voor onafhankelijk toezicht? *RegelMaat*, (2003/3), 94-99.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

De ministeriële verantwoordelijkheid voor inspecties en inspectieoordelen. Naar een wettelijke basis voor onafhankelijk toezicht?

1. Achtergrond en vraagstelling

In mijn bijdrage 'Toezicht en de wetgever' aan *RegelMaat* 2001/5 ben ik ingegaan op diverse ontwikkelingen op het vlak van wetgeving op het terrein van het toezicht. Een van de kwesties die ik in die bijdrage kort besprak, betrof de ministeriële verantwoordelijkheid voor inspecties en inspectieoordelen. De aanleiding was de discussie over de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) en meer in het bijzonder over de – beperking van de – mogelijkheid voor de Minister van Onderwijs en Wetenschappen om de Onderwijsinspectie aanwijzingen te geven met betrekking tot in rapportages neergelegde oordelen van de inspectie over de kwaliteit van het onderwijs.

Inmiddels is er voldoende reden om nog eens wat uitgebreider aandacht te besteden aan dit onderwerp. Tijdens de parlementaire behandeling van de WOT kreeg het punt van de inrichting van de ministeriële verantwoordelijkheid voor – oordelen van – de inspectie ruimschoots de aandacht¹ en werd terzake een amendement op het wetsvoorstel aanvaard. Bovendien bleef de discussie niet beperkt tot de wettelijke regeling van het onderwijstoezicht. Ook op andere beleidsterreinen zijn er regelingen

gemaakt of voorstellen gedaan tot aanpassing van de wettelijke regeling van het toezicht (bijvoorbeeld voor de Inspectie Verkeer en Waterstaat, de Inspectie Werk en Inkomen en het Inspectoraat-Generaal VROM). Ook op het terrein van de gezondheidszorg is er een nieuwe wettelijke regeling van het toezicht aangekondigd.² Er is dus alle reden om nader in te gaan op de keuzes en overwegingen inzake de regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid voor inspecties en hun oordelen.

In het vervolg van deze bijdrage ga ik eerst in op de achtergrond van de discussie over dit onderwerp. In diverse adviezen en standpunten (zoals de Kaderstellende visie op toezicht van het tweede Paarse kabinet, *Kamerstukken II* 2000/01, 27 831, nr. 1) is gepleit voor het scheppen van waarborgen voor een onafhankelijk, transparant en professioneel toezicht. De vraag is op welke wijze dat in de praktijk het best gerealiseerd en geregeld kan worden.

Vervolgens wordt een vergelijking gemaakt tussen de ontwikkelingen op verschillende beleidsterreinen en de overeenkomsten en verschillen in (de wettelijke regeling van) het toezicht. De Wet op het onderwijstoezicht, de zogenoemde SUWI-wetgeving en de algemene maatregel van

* Prof. dr. Ph. Eijlander is hoogleraar Wetgevingsvraagstukken en directeur van het Schoondijk Instituut van de Universiteit van Tilburg. Hij is redacteur van *RegelMaat*.

1. Zie onder meer het verslag dat door de Tweede Kamer op 1 oktober 2001 werd uitgebracht, *Kamerstukken II* 2001/02, 27 783, nr. 4, p. 7 e.v.
2. Een dergelijke algemene toezichtswet is aanbevolen in het rapport 'Op weg naar gezond vertrouwen' van de Adviescommissie voor de Inspectie voor de Gezondheidszorg (Den Haag, mei 2001). De minister heeft zich positief getoond tegenover dit voorstel en een ambtelijke werkgroep gevraagd om een wetsvoorstel voor te bereiden (zie daarover ook het verslag van een Algemeen Overleg van 28 september 2001, *Kamerstukken II* 2001/02, 28 000 XVI, nr. 6). De ambtelijke werkgroep wetgeving heeft in maart 2002 gerapporteerd.

bestuur Taakuitoefening Inspectie Werk en Inkomen worden kort besproken. De regeling van de Inspectie Verkeer en Waterstaat komt afzonderlijk in dit nummer van *RegelMaat* aan bod (zie de bijdrage 'De Inspectie Verkeer en Waterstaat. Scheiding van beleid, toezicht en uitvoering binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat' van mr. L.J. Clement).³ Ook wordt ingegaan op de (lopende) discussie over de regeling van het toezicht op de kwaliteit van de gezondheidszorg.

Aan het eind van deze bijdrage wordt de vraag gesteld of er sprake is van een algemeen en coherent wetgevingsbeleid ten aanzien van inspecties en wat een dergelijk beleid dan zou inhouden of kunnen inhouden.

2. Waarborgen voor onafhankelijk toezicht

Toezicht omvat in de kern drie activiteiten: het verzamelen van informatie, het beoordelen van de verkregen informatie in het licht van de gestelde eisen en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.⁴ De toezichtscyclus is pas gesloten indien deze drie (kern)activiteiten in samenhang zijn voltooid; bovendien is het van belang om periodiek te evalueren of de beoordeling en de interventie uiteindelijk ook resulteren in de verbetering van het proces, de zaak of de dienst waar het om gaat.

Dat een volledig toezichtsproces zowel het feitenonderzoek, de beoordeling als de eventueel noodzakelijke interventie omvat, betekent nog niet dat deze drie toezichtsactiviteiten ook noodgedwongen in één hand door één en dezelfde organisatie moeten worden uitgevoerd. Met name over de toedeling van de interventiebe-

voegdheid in een toezichtsarrangement⁵ kan verschillend worden gedacht. Vanuit de visie dat een toezichthouder onder omstandigheden ook 'zijn tanden moet kunnen laten zien', wordt wel bepleit om sanctiebevoegdheden, zoals het opleggen van een bestuurlijke boete, aan de toezichthouder toe te kennen.⁶

Vanuit een ander gezichtspunt kan echter worden verdedigd dat de toezichthouder buiten het domein van de maatregelen en de sancties dient te blijven. De achterliggende gedachte is dan dat het opleggen van maatregelen en sancties vaak neerkomt op overleggen en onderhandelen en dientengevolge (mede) om een bestuurlijke afweging vraagt. De toezichthouder zou zich niet in dat overwegend bestuurlijke domein moeten begeven om te voorkomen dat de onafhankelijke en onpartijdige positie (op termijn) in het geding komt. Bovendien zouden dergelijke afwegingen van belangen veelal niet tot de expertise en de professionaliteit van toezichthouders behoren.

Dat het verzamelen van informatie en het beoordelen van die informatie in het licht van de gestelde normen tot het kerndomein van toezichthouders behoren, is buiten discussie. In de *Kaderstellende visie op toezicht* wordt gesteld dat deze beide kernactiviteiten van toezichthouders zo veel mogelijk onafhankelijk, transparant en professioneel worden uitgeoefend.

'Dit betekent dat de toezichthouder zonder beïnvloeding van de onder toezicht staande partij, de verantwoordelijke bestuurder of anderen objectief feitenonderzoek moet kunnen uitvoeren en op basis daarvan tot een oordeel moet kunnen komen. Dit betekent bovendien

3. Een ander recent voorstel omvat wijzigingen van diverse wetten in verband met de instelling van het Inspectoraat-Generaal VROM en is gericht op verbetering van de doelmatigheid van gegevensverstrekking met het oog op toezicht (*Kamerstukken II 2002/03*, 28 744, nr. 1-2). Dit voorstel heeft echter een zodanig beperkte strekking dat (uitvoerige) bespreking hier niet op zijn plaats is.
4. Zie het rapport van de Algemene Rekenkamer Toezicht op uitvoering publieke taken (*Kamerstukken II 1997/98*, 25 956, nr. 1-2) en in navolging daarvan diverse adviezen en nota's, onder meer de *Kaderstellende visie op toezicht* (p. 3).
5. Onder een toezichtsarrangement versta ik het geheel van regels en afspraken over de uitoefening van het toezicht in een bepaald domein.
6. Een voorbeeld is de mogelijkheid voor de Arbeidsinspectie om op grond van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 bestuurlijke boetes op te leggen.

dat het objectieve oordeel van de toezichthouder zoveel mogelijk openbaar gemaakt dient te worden, zodat parlement en samenleving kennis kunnen nemen van dat oordeel. Deze actieve openbaarmaking van de rapportages van toezichthouders is een belangrijke pijler van de toezichtsfunctie. Ten slotte vereist het een professionele oordeelsvorming van de toezichthouder zelf. Alleen op die wijze kan de toezichthouder een bijdrage leveren aan het vertrouwen in het functioneren van het openbaar bestuur en gezag uitstralen naar de betrokken partijen.' (*Kamerstukken II 2000/01*, 27 831, nr. 1, p. 9)⁷

In het advies over de strategie voor de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) 'Op weg naar gezond vertrouwen' (Den Haag, mei 2001) krijgt de notie van een onafhankelijke en onpartijdige werkwijze een nadere en ruimere invulling met de volgende condities voor de verhouding tussen de Minister van Volksgezondheid en de IGZ:

- de informatievergaring en de beoordeling geschieden zonder enige vorm van bestuurlijke inmenging;
- de uitkomsten van het toezicht worden openbaar gemaakt;
- de toezichthouder wordt op geen enkele wijze beperkt in de mogelijkheid om tekortkomingen in het beleid en de beleidsuitvoering te signaleren;
- het toezichtsbeleid kan systematisch en consistent worden uitgevoerd zonder onevenredige aandacht voor actuele en concrete beleidskwesties (p. 43 van het advies).

Deze uitwerking van het onafhankelijkheidsbeginsel leent zich voor verdere doordenking in termen van de (wettelijke) regeling die daarvoor noodzakelijk is.

3. Regeling van de waarborgen voor onafhankelijk toezicht

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag hoe de bovengenoemde waarborgen voor onafhankelijk toezicht het best kunnen worden geregeld. De praktijk laat zien dat de wijze van de (wettelijke) regeling van het toezicht, en meer in het bijzonder van inspectiediensten, een actueel vraagstuk is. Op diverse beleidsterreinen is dit aan de orde (geweest) en de wegen die ingeslagen worden, verschillen.

In het vervolg ga ik kort in op de keuzes die zijn gemaakt in de Wet op het onderwijstoezicht en in de Wet structuur uitvoeringsorganisaties werk en inkomen (SUWI).

3.1. De Wet op het onderwijstoezicht

De wet draagt het toezicht op het onderwijs op aan de Inspectie van het onderwijs, die onder de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen ressorteert. De inspectie heeft onder meer tot taak om de kwaliteit van het onderwijs te beoordelen op basis van het verrichten van onderzoek naar de naleving van de bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften en naar andere aspecten van kwaliteit.⁸ De inspectie stelt jaarlijks een werkplan op, dat de goedkeuring van de minister behoeft en vervolgens door de minister aan de Staten-Generaal wordt gezonden. De inspectie is gehouden om haar werkwijze voor een onderzoek in een zogenoemd toezichtskader vast te leggen; ook dat kader, dat na overleg met vertegenwoordigers van het onderwijsveld wordt opgesteld, is onderhevig aan ministeriële goedkeuring. Rapporten van de inspectie worden na vaststelling openbaar gemaakt.

Zoals hiervoor al ter sprake kwam, is er veel te doen geweest over de bepaling dat de minister *geen aanwijzingen* geeft met betrekking tot de in de rapportages neergelegde oordelen van de inspectie over de

7. Zie daarover ook de speech van voormalig S-G Borghouts (die tevens voorzitter was van de Ambtelijke Commissie Toezicht) Staatsrechtelijke en bestuursrechtelijke vormgeving van toezicht, uitgesproken op 27 juni 2000, <www.justitie.nl/pers/speeches>.

8. Dit laatste zinsdeel duidt op de uitbreiding van het (klassieke) nalevingstoezicht naar een meer omvattend kwaliteitstoezicht; dat beperkt zich niet tot de controle van de naleving van concrete wettelijke voorschriften, maar omvat ook kwaliteitsaspecten die niet in detail zijn uitgewerkt in de onderwijswetgeving.

ontwikkeling, in het bijzonder van de kwaliteit, van het onderwijs (art. 8 lid 3 WOT). Deze bepaling, die beoogt te waarborgen dat de oordelen van de inspectie in onafhankelijkheid totstandkomen, is door een amendement van de Kamerleden Lambrechts en Cornielje in de wet terechtgekomen. In de toelichting op dit amendement staat: 'De Onderwijsinspectie moet onafhankelijk en zonder inmenging van minister of anderen haar oordeel over haar bevindingen met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs kunnen geven, zoals verwoord in het Regeerakkoord.'⁹

Via deze amendering kwam de bepaling die al eerder in het wetsvoorstel was opgenomen dat door minister Hermans aan de ministerraad was voorgelegd, weer terug in de WOT. Onder meer na een kritisch advies van de Raad van State¹⁰ over dat onderdeel van het wetsvoorstel zag de minister zich eerder genoodzaakt om deze bepaling te heroverwegen.

3.2. De Wet structuur uitvoeringsorganisaties werk en inkomen en het Besluit taakuitoefening Inspectie Werk en Inkomen

De Wet structuur uitvoeringsorganisaties werk en inkomen (SUWI) draagt het toezicht, dat onder gezag van de Minister van SZW wordt uitgeoefend, op aan de Inspectie Werk en Inkomen (IWI). Deze Wet SUWI bepaalt dat IWI vierjaarlijks een toezichtsplan en jaarlijks een plan van werkzaamheden vaststelt, na overleg met de minister. Het jaarverslag van IWI met de uitkomsten van de toezichtswerkzaamheden wordt door de minister ter kennis gebracht aan de beide Kamers der Staten-Generaal, voorzien van zijn oordeel.

Het Besluit taakuitoefening Inspectie

Werk en Inkomen bevat nadere regels met betrekking tot de taakuitoefening, de inrichting en het beheer van de IWI en haar positie binnen de departementale organisatie. Onder meer worden regels gegeven over het jaarverslag van IWI, het beheer van de inspectie en de (wederzijdse) informatievoorziening tussen het (kern)departement en de inspectie.

3.3. Naar een Toezichtswet voor de gezondheidszorg?

Een dergelijke algemene toezichtswet voor de gezondheidszorg is bepleit in het hiervoor reeds genoemde advies 'Op weg naar gezond vertrouwen'. De Minister van VWS heeft deze gedachte positief ontvangen en nader onderzoek uitgezet. Enerzijds gaat het in casu om de vervolmaking van de toezichts- en sanctiebevoegdheden van de Inspectie voor de gezondheidszorg.¹¹ Aan de andere kant gaat het ook in dit domein om de regeling van waarborgen voor een onafhankelijk toezicht door de IGZ. De bestaande regeling in de Gezondheidswet is summier en biedt onvoldoende garanties dat de hiervoor reeds genoemde condities voor een zelfstandige en onafhankelijke werkwijze door de IGZ in de praktijk (kunnen) worden gerealiseerd.

De vraag is of gekozen gaat worden voor een geheel nieuwe toezichtswet of dat het hoofdstuk over het staatstoezicht in de Gezondheidswet wordt gemoderniseerd.

4. Het wetgevingsbeleid inzake inspecties

Uit het voorgaande blijkt dat op verschillende beleidsterreinen regelingen zijn of worden gemaakt die beogen het uitgangs-

9. *Kamerstukken II 2001/02, 27 783, nr. 10.* Cornielje had eerder in een wetgevingsoverleg over het wetsvoorstel WOT gewezen op het spanningsveld tussen aan de ene kant de ministeriële verantwoordelijkheid en aan de andere kant de professionele onafhankelijkheid van de inspectie en bepleit om die onafhankelijke oordeelsvorming wat scherper in de wet te laten komen (*Kamerstukken II 2001/02, 27 783, nr. 21, p. 6*). Het Kamerlid Van de Camp heeft een minder vergaand amendement voorgesteld, dat de minister wel de mogelijkheid laat om aanwijzingen te geven, maar slechts in schriftelijke vorm, onder mededeling daarvan aan de Staten-Generaal (*Kamerstukken II 2001/02, 27 783, nr. 25*). Door deze procedure wil de indier garanderen dat er sprake is van transparantie en kenbaarheid in de procedure.

10. Zie *Kamerstukken II 2000/01, 27 783, A, p. 5 en 6*.

11. Bijvoorbeeld is de vraag of de IGZ de mogelijkheid moet krijgen om bestuurlijke boetes op te leggen, zoals bij overtreding van de bepalingen van de Kwaliteitswet zorginstellingen.

punt van de onafhankelijkheid van het toezicht te waarborgen. Naast overeenkomsten zijn er toch ook opvallende verschillen in de aard en wijze waarop dat gebeurt. Deze verschillen betreffen zowel de inhoudelijke kant van de normering – hoe ver gaat men met de regeling van de waarborgen voor onafhankelijk toezicht? – als de juridische vormgeving: op welk niveau worden de regels gesteld?

De Wet op het onderwijstoezicht gaat, zowel qua inhoud als wat betreft het regeliniveau, het verst met het vastleggen van waarborgen voor onafhankelijk toezicht. Niet alleen stelt de onderwijsinspectie een werkplan en toezichtskaders vast, maar ook is bepaald dat de minister geen aanwijzingen geeft met betrekking tot de in rapportages neergelegde oordelen van de inspectie over de ontwikkeling van (de kwaliteit van) het onderwijs.

De SUWI-regeling gaat zover niet, maar bevat wel de nodige waarborgen voor de onafhankelijke werkwijze bij de uitoefening van het toezicht door de Inspectie Werk en Inkomen, zoals de opstelling van een meerjarig toezichtsplan en een jaarlijks plan van werkzaamheden door de IWI¹² en het uitbrengen van een jaarverslag. In een algemene maatregel van bestuur (het Besluit taakuitoefening Inspectie Werk en Inkomen) zijn de positie en werkwijze van de IWI nader uitgewerkt.

Bij Verkeer en Waterstaat is met de vaststelling van de Regeling Inspectie Verkeer en Waterstaat 2002 (*Strt.* 2002, 80) gekozen voor regeling op een lager niveau (door de minister), waarin onder meer is bepaald dat de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) een jaarwerkplan opstelt, een jaarbericht uitbrengt met de bevindingen uit de toezichtspraktijk en dat de minister slechts aanwijzingen (van algemene of bijzondere aard) aan de IVW kan geven onder mededeling daarvan aan de Eerste en Tweede Kamer.

Het ministerie van Justitie heeft zich – in het kader van het (algemeen) wetgevingsbeleid – ook gemengd in het debat over de regeling van de positie en de werkwijze van inspectiediensten. Het standpunt van Justitie is dat wettelijke regeling van de verhouding tussen een minister en een onder hem ressorterende (inspectie)dienst niet in aanmerking komt, omdat de verhoudingen in mandaat en bij aan ambtenaren toegekende (uitvoerings)bevoegdheden op zichzelf wel helder zijn. Daarbij wordt ook een beroep gedaan op artikel 44 van de Grondwet, dat stelt dat de minister belast is met de leiding van het ministerie.

Ik zou echter menen dat het inroepen van dit artikel uit de Grondwet niet toereikend is als argument tegen wettelijke regeling van de verhouding tussen de minister en een inspectiedienst. De exclusieve beslissings- of beoordelingsbevoegdheid van een ambtenaar laat immers onverlet dat de minister op grond van de hiërarchische verhoudingen binnen zijn ministerie aan betrokkene algemene en bijzondere aanwijzingen kan geven.¹³ Ook als ambtenaren van zogenoemde buitendiensten van het ministerie, zoals inspectiediensten, eigen wettelijke bevoegdheden uitoefenen, draagt de minister daarvoor de verantwoordelijkheid.¹⁴ Indien de keuze wordt gemaakt dat een beperking van die verantwoordelijkheid aangewezen is, bijvoorbeeld voor oordelen van de inspectie over de kwaliteit of deugdelijkheid van een bepaalde instelling, zal dat dus bij of krachtens de wet geregeld moeten worden. Aldus kan worden bereikt dat de inspectiedienst voor de uitoefening van die bepaalde, omschreven bevoegdheid niet onder de reikwijdte van de (reguliere) ministeriële verantwoordelijkheid valt.

Uiteindelijk is het een (rechts)politieke keuze of de wetgever zo ver wil gaan. Maar als het uitgangspunt van een onafhankelijk toezicht serieus wordt genomen, valt er wel veel voor te zeggen om de belangrijk-

12. Deze documenten behoeven niet de goedkeuring van de minister; wel vindt voor de vaststelling overleg met de minister plaats.

13. Zie daarover recent de monografie van P.P.T. Bovend'Eert, *Ministeriële verantwoordelijkheid*, deel 9 van de *Ars Aequi Cahiers Staats- en bestuursrecht*, Nijmegen 2002, p. 44 e.v.

14. Bovend'Eert, *Ministeriële verantwoordelijkheid*, p. 54.

ste waarborgen voor een dergelijk onafhankelijk toezicht in de wet te verankeren. Aldus kan worden getracht om de scheidslijn te trekken tussen het professionele domein van de toezichthouder enerzijds en het politiek-bestuurlijke domein van organisatie en inrichting van het toezicht aan de andere kant. Mij dunkt dat bewindslieden ook geen verantwoordelijkheid moeten willen dragen voor de inhoud van professionele bevindingen en oordelen van toezichthouders. Zij zijn dan immers erg kwetsbaar, waar het vaak mede gaat om de werking van het beleid waarvoor zij verantwoordelijkheid dragen. Alleen al de schijn van partijdigheid en belangenverstrengeling zou vermeden moeten worden.

Ik bepleit daarom wettelijke regeling van de voornaamste waarborgen voor een onafhankelijke uitoefening van het toezicht op de publieke taakvervulling en dienst-

verlening. Verzekerd moet worden dat de informatievergaring en de beoordeling door de toezichthouder geschieden zonder enige vorm van bestuurlijke inmenging, dat de uitkomsten van het toezicht in beginsel openbaar zijn, dat de toezichthouder zonder beperkingen tekortkomingen kan signaleren en dat het toezichtsbeleid systematisch en consistent kan worden uitgevoerd. Aldus is het best gewaarborgd dat het toezicht er niet alleen voor het bestuur is, maar juist ook voor het bewaken en borgen van maatschappelijke belangen.

Gelet op de actuele discussie over dit onderwerp en op de (onnodige) verschillen die nu ontstaan in de regelingen van de diverse ministeries is het zaak om tot een algemeen en coherent wetgevingsbeleid terzake te komen. Wellicht is de tijd toch rijp voor een Kaderwet inspectiediensten!¹⁵

15. In zijn bijdrage aan dit nummer van *RegelMaat* stelt Clement vast dat het waarschijnlijk nog te vroeg is voor een dergelijke wet.