

Vergaderjaar 2022–2023

36 149

Initiatiefnota van het lid Omtzigt over «Voorstellen ter versterking van de onafhankelijkheid van rijksinspecties»

Nr. 6

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juni 2023

De Inspectieraad heeft mij 12 mei 2023 een brief toegezonden waarmee de Inspectieraad enkele noties onder mijn bijzondere aandacht heeft willen brengen in verband met het voorbereidingstraject van de Kaderwet op de rijksinspecties. Mede gelet op het verzoek van de Inspectieraad hiertoe alsmede het verzoek vanuit de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken deel ik deze brief graag met u. Aldus kan de brief van de Inspectieraad ook een rol spelen in het geplande notaoverleg van 12 juni a.s. over de Initiatiefnota van het lid Omtzigt over «Voorstellen ter versterking van de onafhankelijkheid van rijksinspecties» (Kamerstuk 36 149).

De Inspectieraad grijpt in de brief van 12 mei 2023 terug naar een eerdere brief aan mij van 22 juni 2022. In deze eerdere brief schetste de Inspectieraad naar aanleiding van het coalitieakkoord zijn visie en deed aanbevelingen voor wetgeving inzake de rijksinspecties. De Inspectieraad verwijst in de brief van 12 mei 2023 naar een aantal relevante ontwikkelingen die sinds 22 juni 2022 hebben plaatsgevonden: met name de initiatiefnota van het lid Omtzigt en de kabinetsreactie hierop ((Kamerstuk 36 149, nr. 4), alsmede het rapport van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen (Kamerstuk 35 561) en de kabinetsreactie hierop (Kamerstuk 35 561, nr. 17).

Net als de Inspectieraad doet het mij goed, dat het belang van een degelijke wettelijke borging van de onafhankelijke taakuitoefening door rijksinspecties breed wordt onderschreven. Met genoegen zie ik voorts, dat de Inspectieraad de kabinetsreactie op de initiatiefnota van het lid Omtzigt uitvoerig en met instemming citeert. In lijn met de kabinetsreactie benoemt de Inspectieraad het belang van de onafhankelijke taakuitoefening door rijksinspecties ook expliciet tegen de achtergrond van de opgaven van de versterking van de democratische rechtsorde en het

herstel van het vertrouwen in de overheid. Deze opgaven zijn voor mij rode draden, die gelden voor een veelheid van onderwerpen en zeker ook hier.

Tot slot wordt in de brief van de Inspectieraad op een viertal onderwerpen nader ingegaan: de onafhankelijkheid van inspecties onder ministeriële verantwoordelijkheid, het al dan niet onderscheiden tussen intern en extern gerichte rijksinspecties, de werkprogramma's van de rijksinspecties en de vaststellingswijze daarvan en het beoogde karakter van de nieuwe wet als kaderwet. De accenten die de Inspectieraad bij deze onderwerpen zet, kan ik vanuit het perspectief van de inspecties plaatsen. Ze hebben ook een rol gespeeld bij de totstandkoming van de kabinetsreactie op de initiatiefnota van het lid Omtzigt en spelen onverminderd een rol bij de verdere voorbereidende werkzaamheden voor het conceptwetsvoorstel.

Gelet op het feit, dat er mij veel aan gelegen is, dat de (verdere) voorbereiding van het wetsvoorstel op een evenwichtige wijze wordt voortgezet, hecht ik eraan te benadrukken, dat ook vanuit andere relevante perspectieven bouwstenen zijn aangedragen voor de kabinetsreactie op de initiatiefnota van het lid Omtzigt.

Om die reden zet ik hieronder de onderwerpen waar de Inspectieraad bijzondere aandacht aan schenkt, in die bredere context:

De onafhankelijkheid van inspecties onder ministeriële verantwoordelijkheid

In de Kaderwet op de rijksinspecties zullen waarborgen moeten worden opgenomen om oneigenlijke politieke beïnvloeding van het werk van rijksinspecties te voorkomen en het onafhankelijk functioneren te waarborgen. Daarvoor zullen bepaalde bevoegdheden van de Minister worden ingekaderd of beperkt. Tegelijkertijd zal helder moeten zijn waar de Minister dan nog wel of niet verantwoordelijk voor is met betrekking tot rijksinspecties. Dat is niet alleen van belang voor Ministers en rijksinspecties onderling, maar ook voor het parlement. Door de Raad van State is het staatsrechtelijk uitgangspunt helder in een recent ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid verwoord: «*een Minister [kan] alleen verantwoordelijk [...] worden gehouden als hij ook de bevoegdheden heeft om die verantwoordelijkheid waar te kunnen maken: zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid.*»¹ Omdat het afleggen van politieke verantwoordelijkheid door de Grondwet voorbehouden is aan Ministers, betekent een wettelijke inkadering van de bevoegdheden van een Minister ten opzichte van de inspecties automatisch ook een beperking van de mogelijkheid om verantwoording af te leggen aan het parlement. Met de Inspectieraad ben ik eens, dat hier geen sprake is van een schijntegenstelling; het is wel een feitelijke consequentie van de wettelijke inkadering van de bevoegdheden van de Minister.

Ik acht het van belang hier speciaal te verwijzen naar het advies van de Inspectieraad om de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van Ministers af te schaffen. Dit zou tot gevolg hebben dat de Minister in concrete situaties niet meer kan worden aangesproken op de uitoefening van bevoegdheden door rijksinspecties. In de kabinetsreactie op de initiatiefnota van het lid Omtzigt heeft het kabinet in het geval van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid om deze reden aangegeven deze niet te willen afschaffen. Een recent voorbeeld waar de Tweede Kamer aandacht van de Minister heeft gevraagd voor de uitoefening van bevoegdheden door rijksinspecties betreft het toezicht op de arbeidsomstandigheden op

¹ Stcrt. 2020, nr. 52392.

Schiphol.² Met de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid in de hand is het voor de Minister mogelijk in zo'n geval op te treden. In de kabinetsreactie op de initiatiefnota is overigens ook opgemerkt dat het onderscheid tussen een algemene aanwijzing en een bijzondere aanwijzing niet altijd even scherp te maken is.

Wel of geen onderscheid tussen intern en extern gerichte Rijksinspecties

De Inspectieraad verwoordt een aantal bezwaren tegen het maken van een onderscheid tussen extern en intern gerichte rijksinspecties en komt in zijn brief tot de conclusie, dat het ongewenst is dit onderscheid te maken. In de kabinetsreactie op de initiatiefnota van het lid Omtzigt is uiteengezet waarom ik bij de verdere voorbereidingen van het conceptwetsvoorstel zal kijken naar verschillen tussen inspecties die toezicht houden op het (externe) werkveld waar zij opereren en inspecties die (intern) toezicht houden op de eigen departementen en daaronder ressorterende diensten of instellingen. De door de Inspectieraad verwoorde bezwaren zullen hierbij zeker ook betrokken en gewogen worden.

De werkprogramma's van de rijksinspecties en de vaststellingswijze daarvan

De Inspectieraad pleit ervoor een Minister alleen de bevoegdheid te geven een voorstel van de inspectie voor het werkprogramma af te keuren, wanneer dat op ondeugdelijke wijze tot stand is gekomen. In de kabinetsreactie is uiteengezet, dat juist bij de vaststellingswijze van het werkprogramma het dilemma tussen enerzijds onafhankelijke taakuitoefening en anderzijds het belang van het kunnen waarmaken van politieke verantwoordelijkheid en bijbehorende verantwoording aan de Kamers manifest wordt.

Het beoogde karakter van de nieuwe wet als kaderwet

De Inspectieraad toont zich bezorgd, dat bij de uitwerking van het conceptwetsvoorstel als kaderwet de nadruk wordt gelegd op de verschillen tussen inspecties en openingen worden geboden om in de praktijk af te wijken en hiermee ook kan worden afgeweken van de bepalingen die juist de onafhankelijke taakuitoefening moeten waarborgen.

Het belang van de door het kabinet beoogde kaderwet is juist, dat normstellingen die de wetgever voor de inspecties maakt zoveel mogelijk op alle inspecties van toepassing zijn. Het kabinet wil geen blauwdruk opleggen waar alle inspecties op voorhand aan moeten voldoen. Maar met het conceptwetsvoorstel zal worden uitgesloten, dat het karakter van de wet als kaderwet openingen geeft om af te wijken van de bepalingen die de onafhankelijke taakuitoefening waarborgen.

Tot slot

De bijgevoegde brief van de Inspectieraad van 12 mei 2023 is voor mij een belangrijke bouwsteen, die ik betrek in het verdere traject van de voorbereidingen voor de Kaderwet op de rijksinspecties, waarbij de inspecties zelf nadrukkelijk ook betrokken blijven. Zoals ik nu ook uitkijk naar het geplande notaoverleg met de vaste commissie voor Binnen-

² Motie van het lid De Hoop c.s. (Kamerstuk 36 200 XII, nr. 60) verzoekt de regering om in overleg te gaan met de NLA en de ILT, samen met het Ministerie van SZW, om te verkennen hoe er tot een periodieke controle voor de arbeidsomstandigheden op Schiphol kan worden gekomen.

landse Zaken van 12 juni a.s. Ik reken erop, dat ook dit notaoverleg waardevolle opbrengsten zal hebben voor het verdere wetgevingstraject, waarbij de inspecties zelf nadrukkelijk ook betrokken blijven.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot