

Onafhankelijk toezicht ligt aan de basis van onze rechtstaat

Opiniestuk Volkskrant

René Torenvlied, Pieter Omtzigt, Carlotte Aarts, Maartje Stahlie

4 februari 2022

Deze week berichtte NRC dat de publicatie van een vrijwel afgerond rapport van de Inspectie Justitie en Veiligheid zou zijn tegengehouden door de ambtelijke top van het ministerie. Het is een kritisch rapport dat gaat over de afgifte van wapenvergunningen door de politie. Dit staat sinds de dodelijke schietpartij in Alphen aan den Rijn sterk in de aandacht. Het nieuwsbericht maakt duidelijk dat een summiere, maar uiterst belangrijke passage in het regeerakkoord zeer actueel is: het opstellen van een Wet op de rijksinspecties. Het kabinet moet haast maken met kaderwetgeving waarin de onafhankelijkheid van toezichthouders is geborgd.

De onafhankelijkheid van toezichthouders heeft een diepe betekenis voor de rechtstaat. Goed functionerende, onafhankelijke toezichthouders beschermen de burger tegen misstanden in de samenleving, zoals het onwetmatig handelen door bedrijven, instellingen of de overheid zelf. Hun werk kan, letterlijk, mensenlevens redden. Daarmee dragen zij bij aan een betrouwbare overheid.

De kennis en expertise van toezichthouders helpt sectoren in de samenleving en de overheid om te leren en zich te verbeteren. Vliegcrashes, hoe verschrikkelijk ook, kunnen uiteindelijk de veiligheid van de luchtvaart verbeteren. Het opsporen van misstanden bij illegale uitzendbureaus kan, uiteindelijk, leiden tot betere werkomstandigheden voor seizoenarbeiders. Het recente faillissement van energiemaatschappijen biedt belangrijke aanknopingspunten om burgers in de toekomst niet in de kou te laten zitten. Toezichthouders moeten dan wel onafhankelijk hun werk kunnen doen en vrijelijk informatie en advies geven aan bestuurders, politici en samenleving. Alleen dan vormen zij een belangrijke 'tegenmacht' binnen onze rechtstaat.

De onafhankelijkheid van toezichthouders is op dit moment problematisch. Ministeries kunnen de onderzoeksopdracht van inspecties mede bepalen. Maar ook als rapporten geschreven zijn, kunnen ministeries inspectieonderzoek naast zich neer te leggen. Zo rapporteerde het Staatstoezicht op de Mijnen al in 2013 dat de veiligheid van Groningers gevaar liep vanwege de kans op een krachtige aardbeving. Deze toezichthouder adviseerde de gaswinning zo snel en zoveel mogelijk omlaag te brengen. Zijn rapport is destijds terzijde geschoven.

Het grote probleem is dat de belangrijke en kritische rapporten van toezichthouders vaak onwelkome boodschappen zijn voor bestuurlijk Den Haag. Toezichthouders komen allerlei zaken tegen waarmee de overheid onvoldoende rekening heeft gehouden. Die inzichten komen soms maar langzaam in de ambtelijke organisatie naar boven en de Tweede Kamer wordt met regelmaat niet, of te laat, geïnformeerd. Omdat Rijksinspecties onder de ministeriële verantwoordelijkheid van hun ministerie vallen, bestaat er een afhankelijkheidsrelatie tussen ministerie en inspectie. De minister kan sturen op de inrichting, het werkprogramma, de toekenning van middelen en bevoegdheden van Rijksinspecties. Dat een inspectieonderzoek naar de afgifte van wapenvergunningen buiten de bevoegdheden van deze inspectie zou vallen, is na de dodelijke schietpartij in Alphen aan den Rijn opmerkelijk en zeer ongewenst.

Een nieuwe kaderwet toezicht biedt uitstekende aanknopingspunten om de onafhankelijkheid van toezichthouders te versterken. Daartoe bereiden wij een initiatiefnota voor. De nieuwe kaderwet zal moeten regelen dat toezichthouders verder buiten de invloedsfeer van ministeriële verantwoordelijkheid worden geplaatst. Tegelijkertijd moet de kaderwet garanderen dat de werkzaamheden van toezichthouders ingebed blijven in ons stelsel van democratische verantwoording. Dit is een staatsrechtelijk lastige puzzel, maar dat mag geen beletsel vormen voor het versterken van die onafhankelijkheid. De praktijk laat immers zien dat het mogelijk is. De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) kan een eigen begroting opstellen en valt buiten de ministeriële verantwoordelijkheid. Daarnaast zal ook de benoeming van bestuurders van toezichthouders aan eisen van transparantie en onafhankelijkheid moeten voldoen. Toezichthouders worden dan beter beschermd tegen gevaren van 'inkapseling' door gesloten netwerken.

Toezichthouders moeten de regering, Tweede Kamer en samenleving vroegtijdig kunnen informeren. Dat zouden zij op eigen initiatief moeten kunnen doen, zoals nu al het geval is bij adviesraden. Van Tweede Kamer en Regering vraagt dit een bestuurscultuur die afscheid neemt van een politieke fixatie op incidenten en een ambtelijke reflex om informatie intern te houden. Daarmee zullen ook onwenselijke prikkels tot (oneigenlijke) beïnvloeding van inspectierapporten moeten worden weggenomen. Een nieuwe kaderwet kan toezichthouders hiermee een stevige basis bieden voor kritisch tegengeluid tegen gevestigde belangen. Uiteindelijk worden burgers het best beschermd door een lerende overheid en door lerende sectoren. De vele incidenten uit het verleden laten zien dat dit niet vanzelfsprekend is. Daarom is er werk aan de winkel om dit te repareren in een nieuwe kaderwet.
