

## Onafhankelijk toezicht

---

*Prof. Mr. Pieter van Vollenhoven*

*Senior Advisor The Hague Centre for Strategic Studies  
Erevoorzitter Stichting Maatschappij en Veiligheid*

17 mei 2021

## Onafhankelijk toezicht

Onlangs, op 29 april 2021, heeft de Tweede Kamer in de motie van het lid Kuik zich in meerderheid uitgesproken voor de komst van onafhankelijk toezicht:

“verzoekt de regering, binnen een jaar wetsvoorstellen in te dienen..... om een kaderwet toezicht in te dienen die onafhankelijkheid van toezichthouders borgt...”

Ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) stelde indertijd – in het rapport nr. 89 “Toezien op publieke belangen” in 2013 – dat de taak en functie van het toezicht nu primair afgeleiden zijn van de ministeriële verantwoordelijkheid. Naar het oordeel van de WRR is onafhankelijkheid een noodzakelijke voorwaarde voor een onpartijdige houding van de toezichthouders, zowel ten opzichte van het veld als de verantwoordelijke ministers.

In juli 2018 heb ik – als oud-voorzitter van de Onderzoeksraad voor Veiligheid en als voorzitter van de Stichting Maatschappij en Veiligheid – eveneens gepleit voor de komst van onafhankelijk toezicht. Zowel bij de onafhankelijke onderzoeken, alsmede uit de verhalen van onderzoeksjournalisten en klokkenluiders, blijkt immers dat er voortdurend fors kan worden gesjoemeld met de regels.

Regels konden onwerkbaar zijn of het onderspit delven bij afweging tegen economische belangen, of voortvloeien uit sectorale afspraken en daardoor niet verbindend zijn. Dit gesjoemel kon jaren, zelfs tientallen jaren, voortduren zonder dat er een correctie op plaatsvond.

Het zorgelijke van dit gesjoemel is dat het uitermate ondermijnend werkt voor het functioneren van onze maatschappij. “Wie kan je nog vertrouwen?” is een veel gehoorde klacht.

Mijn ervaring met de onafhankelijke onderzoeken was dat al deze misstanden op de werkvloer volledig bekend waren. Nooit was er sprake van een donderslag bij heldere hemel. De vraag: “waarom blaffen en bijten de bestaande toezichthouders niet?” werd veelvuldig gesteld, met als antwoord dat de bestaande toezichthouders daarvoor te weinig onafhankelijk zijn.

Kortom, de onafhankelijkheid van het toezicht komt met deze motie aanzienlijk dichterbij.

Mijn zorg is echter dat het verzoek van de Tweede Kamer aan de regering een Kaderwet Toezicht in te dienen om de onafhankelijkheid van de toezichthouders te borgen niet daadwerkelijk wordt opgevolgd. Mijn ervaring met de overheid is dat men daar totaal anders denkt over het onderwerp onafhankelijkheid.

Bij het wetsvoorstel Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid die het onafhankelijk onderzoek moest veiligstellen, hadden immers ook – uit angst voor het begrip “onafhankelijkheid” – drie ministers een bovenmatige bevoegdheid gekregen om in de conceptrapporten van de Raad te mogen interveniëren. Deze gang van zaken werd uiteindelijk door de Tweede Kamer weer gecorrigeerd.

Mijn voorstel aan de Tweede Kamer is om de wettelijke beginselen voor onafhankelijk toezicht vast te leggen in een motie die in de kaderwet dienen te worden opgenomen.

Prof. Mr. Pieter van Vollenhoven  
Senior Advisor *The Hague* Centre for Strategic Studies  
Erevoorzitter Stichting Maatschappij en Veiligheid

Bijlage: Wettelijke Beginselen voor Onafhankelijk Toezicht

## Wettelijke Beginselen voor Onafhankelijk Toezicht

De hier genoemde beginselen met betrekking tot de onafhankelijkheid van het toezicht dienen wettelijk te worden vastgelegd.

### 1/Taak:

- Informatie verzamelen
- Informatie beoordelen
- Intervenieren door middel van
  - o Complimenten in het openbaar
  - o Aanbevelingen en/of opdrachten in het openbaar
  - o Waarschuwingen openbaar (Eerste waarschuwing niet openbaar, tenzij er sprake is van een gevaar voor de samenleving)
  - o Boetes openbaar
  - o Sluitingen (tijdelijk/geheel of gedeeltelijk) openbaar

### 2/Benoeming bestuursleden inspectie:

- Via open werving (maximaal 5 bestuursleden)
- Werken zonder last en ruggenspraak
- Bestuursperiode (tijdsduur 2 x 5 jaar met herbenoeming)

### 3/Benoeming inspecteurs/toezichthouders:

- Via open werving

### 4/Organisatie inspectie:

- Type organisatie
- Bestuurders géén betrokkenheid met werkterrein gedurende de voorafgaande 2 jaar
- Inspecteurs géén betrokkenheid bij de te inspecteren organisaties gedurende de voorafgaande 2 jaar
- Géén betrokkenheid met familieleden met betrekking tot de te inspecteren organisaties tot en met de 4<sup>de</sup> graad
- Externe deskundigen worden door het bestuur benoemd. (De tijdsduur wordt door het bestuur bepaald.)

### 5/Toezichtprocedures worden vastgesteld en openbaar gemaakt:

- Misstanden kunnen (anoniem) worden gemeld.
- Toezicht wordt gehouden op wettelijke/sectorale regels.
- Openbare adviezen met betrekking tot handhaafbaarheid van de regels (handhaafbaarheid/uitvoerbaarheid/fraudegevoeligheid)
- Het toezicht wordt niet betrokken bij de totstandkoming van de regelgeving en niet betrokken bij vergunning verleningen.

6/Het toezicht informeert en signaleert:

- De betrokken minister(s)
- De sector
- Het parlement
- Het lokale bestuur

Deze activiteiten geschieden in het openbaar.

Het interveniëren – zoals beschreven bij I/Taak - geschiedt eveneens in het openbaar.

7/Openheid:

- Complimenten/waarschuwingen/boetes/sluitingen worden met redenen omkleed openbaar gemaakt.
- Onderliggende gegevens worden niet gepubliceerd en zijn eveneens niet opvraagbaar.

8/Strafbare feiten:

- Ernstige strafbare feiten - die afzonderlijk in de wet worden vermeld - moeten door de toezichthouder aan het OM worden gemeld.
- De overige strafbare feiten kunnen door de toezichthouder worden afgehandeld.
- Nader beraad is geboden of de inspecties voor de uitoefening van hun taak alleen over het bestuursrecht moeten beschikken of ook over het strafrecht. Vele inspecties beschikken nu over beide taken/bevoegdheden. Bij de bestaande inspecties wordt nu over deze bevoegdheden verschillend gedacht.

9/Budget:

- Er dient een budget te zijn om de toezichtstaken naar behoren te kunnen uitvoeren.
- NB Wellicht valt hierbij een generale heffing te overwegen.

10/Handhaafbaarheid regelgeving:

- Het toezicht informeert de betrokken ministers, het parlement en de sector over het (realistisch) gehalte van de wettelijke en sectorale regels.
- Dit geldt ook voor de regels die niet kunnen worden gehandhaafd of achterhaald zijn.
- Deze informatie is openbaar.

11/Externe deskundigen:

- Externe deskundigen kunnen worden ingeschakeld.
- Op hen zijn dezelfde regels van toepassing.

12/Inspecteurs:

- Inspecteurs maken zich bij het functioneren direct bekend en dragen legitimatie

13/Commentaar:

- Procedures worden vastgesteld met betrekking tot het commentaar geven op de bevindingen van het toezicht.
- Dit commentaar wordt eveneens gepubliceerd.

14/Bevoegdheden van leden van de inspectie:

- Mogen alle plaatsen – nodig voor het toezicht – betreden, alsmede situaties ter plaatse bevroeren.
- Voorwerpen mogen in beslag worden genomen (autopsie kan worden aangevraagd).
- Bevoegdheden om informatie op te vragen, mee te nemen en/of te kopiëren.

15/Verzoeken/aanwijzingen:

- Verzoeken met betrekking tot het toezicht worden in het openbaar gedaan.
- Verzoeken kunnen ingediend worden vanuit betrokken ministeries/het parlement/de sector/een organisatie/burgemeester/commissaris van de koning.
- De reacties op de verzoeken van het toezicht zijn eveneens openbaar.
- Aanwijzingen komen te vervallen.

16/Verplichtingen van het toezicht:

- Komt met een - met een risicoanalyse onderbouwd – begrotingsvoorstel.
- Komt met een Jaarverslag en de Veiligheidsstaat van de Sector.
- Waarschuwt tijdig - minister/parlement/sector - in het openbaar bij tekorten en toezichtproblemen.
- Signaleert nieuwe risico's in het openbaar.