

Belangen van burgers staan voorop

Theodor Kockelkoren is inspecteur-generaal van het Staatstoezicht op de Mijnen en was in die hoedanigheid aanwezig bij de lancering van de bundel 'Lijdelijk toezien? Onafhankelijk toezicht in de democratische rechtsstaat'.

Lijdelijk toezien! De bundel formuleert het als een vraag. Sommige burgers zien het als een frustrerende werkelijkheid: Wie waakt er nu over mijn belangen? Toezicht is er om bij te dragen aan het borgen van door de wetgever onder woorden gebrachte publieke belangen. Belangen die burgers en de samenleving verder helpen.

We onderschrijven dan ook de stelling van Den Uijl en Frissen dat toezicht onderdeel is van het systeem van *checks & balances* en dat het zich daarom allereerst moet richten op 'de bescherming van burgers en andere publieke belangen' – dat is immers de bedoeling van de wetgever. In de ogen van Den Uijl en Frissen is handhaving hieraan secundair. Wij zouden zeggen: handhaving is een middel om de beoogde publieke belangen te borgen.

Dit heeft belangrijke gevolgen voor de praktijk. Worden die publieke belangen ook daadwerkelijk geborgd? Hoe staat het met de gerechtvaardigde belangen van burgers? Deze vragen vergen dat toezichthouders in het veld zijn bij de belanghebbenden van toezicht, de burgers voorop. Als burgers zorgen hebben mogen ze verwachten dat de toezichthouder het open gesprek aangaat – aan de keukentafel als het zo uitkomt.

Als de toezichthouders dit goed doen, zien ze in de praktijk hoe wet- en regelgeving uitpakt. Den Uijl en Frissen betogen terecht dat toezichthouders niet slechts de naleving van de letter van de wet beoordelen, maar vooral ook moeten toetsen of de publieke belangen in de praktijk ook daadwerkelijk geborgd worden. Als dat onvoldoende het geval is moet een toezichthouder heldere en krachtige signalen aan de minister en Tweede Kamer afgeven dat bijsturing noodzakelijk is.

Om dat op een gezaghebbende manier te kunnen doen moet een toezichthouder onafhankelijk haar rol uit kunnen oefenen. De inspecties benadrukken al enige tijd het belang van onafhankelijkheid van toezicht, zowel in de zin van onpartijdigheid en rechtsgelijkheid als in het effectief uitvoeren van de reflectieve rol. Daarom pleitte de Inspectieraad vorig jaar voor het wettelijke vastleggen van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties. Waarom eigenlijk?

Burgers reageren veelal met 'nogal wiedes' op die vraag. Zij wensen een onafhankelijke inspectie. Ze hebben om te beginnen niet altijd begrip voor het feit dat een inspectie 'van de minister' is, omdat dat in hun ogen ten principale geen onafhankelijke inspectie zal opleveren. Veel kennen de aanwijzingen van de minister president niet. Ik teken daarbij aan dat dit soms ook voor de beleids- en inspectieambtenaren lijkt te gelden. Kortom, voor de samenleving zou een wettelijke verankering kunnen bijdragen aan een beter herkenbare onafhankelijke positionering.

Het wettelijk verankeren van de aanwijzingen is daarnaast ook belangrijk voor de rol van toezicht als tegenkracht. Deze rol kan beter tot zijn recht komen als de aanwijzingen op meer dan ‘geloofwaardige zelfbinding’ gebaseerd zijn. Juist in deze tijd met alle dynamiek en ook twijfel rondom onze bestuurscultuur, kan de binding van de regering het beste gebeuren in samenspraak met de Tweede Kamer. Een wettelijke verankering bezegelt die zelfbinding op een voor iedereen geloofwaardige manier. Zo bezien is een wettelijke verankering van de aanwijzingen een steentje dat bijdraagt aan de verandering van die bestuurscultuur.

In deze bundel wordt ook gepleit – door Femke de Vries en in het slotwoord – voor een zelfstandige positionering van de rijksinspecties, als zelfstandig bestuursorgaan, teneinde de onafhankelijkheid van de rijksinspecties te borgen. In de woorden van Mastenbroek en Versluis gaat het dan om de institutionele onafhankelijkheid, die zij onderscheiden van de personele, financiële en functionele onafhankelijkheid. Om maar aan te geven dat de institutionele onafhankelijkheid maar één van de aspecten van onafhankelijkheid is.

Hoe verhouden deze pleidooien zich tot het pleidooi om te komen tot een wettelijke verankering van de aanwijzingen van de minister president? Ik geloof dat voor wat betreft de institutionele positionering de pleidooien op hetzelfde neerkomen: de aanwijzingen beperken - zonder kracht van wet weliswaar – de ruimte die de minister heeft om ‘zijn’ inspectie te sturen waar het gaat om de uitvoering van onderzoeken en het trekken van conclusies. Dat is ook wat de kaderwet ZBO’s regelt voor deze bestuursorganen. Het wettelijke verankeren van de aanwijzingen levert op dit punt een met de kaderwet ZBO’s vergelijkbaar resultaat op.

De ZBO kaderwet regelt daarnaast ook de beheersmatige onafhankelijkheid, met name in het geval van de zogenaamde ‘groot ZBO’s’. Het pleidooi van de rijksinspecties is niet om ook op dit punt een parallel te trekken. Een toezichthouder hoeft bijvoorbeeld geen eigen arbeidsvoorwaarden, kaders voor personeelsbeleid en informatiehuishouding te hebben. Een toezichthouder kan ook best gebruik maken van dezelfde shared services waar ook andere rijksorganisaties gebruik van maken.

De Inspectieraad is wel van oordeel dat er op inspecties toegesneden spelregels wetten worden vastgelegd die de *financiële* onafhankelijkheid borgen.

De in deze bundel en door de inspectieraad bepleite onafhankelijkheid brengt ook verantwoordelijkheid met zich mee: hoe leggen toezichthouders verantwoording af over de kwaliteit van hun werk? Mijn collega Henk Korvinus zal verder op dit thema in gaan.

Deze tekst is uitgesproken tijdens de lancering van de bundel ‘Lijdelijk toezien? Onafhankelijk toezicht in de democratische rechtsstaat’.