

## “Waar was het overheidstoezicht?”

De Stichting Maatschappij en Veiligheid (SMV) is bezig om – alsnog – een veiligheidsdebat op te zetten, waar de onderzoekscommissie naar de vuurwerkramp in Enschede in haar eindrapport (2001) ook al expliciet onze aandacht voor vroeg.<sup>1</sup> Het betreft het herstel van de balans tussen de omvang van de verantwoordelijkheid van de overheid voor de veiligheid en die van ondernemingen en organisaties. Die balans is namelijk fors verstoord geraakt, omdat wij op het gebied van de veiligheid twee uitgangspunten hanteren. Enerzijds wordt terecht gesteld dat de veiligheid een kerntaak van de overheid is, anderzijds wordt met hetzelfde gemak gezegd: “laat de veiligheid aan de professionaliteit van de sector zelf over” en “geen betutteling meer door de overheid, maar de overheid op afstand!”

Als je de veiligheid aan de sector zelf overlaat (zelfregulering), leidt dat automatisch tot meer sectorale - en minder wettelijke - regels en daardoor óók tot minder overheidstoezicht. In de praktijk valt in de (onafhankelijke) onderzoeken regelmatig waar te nemen dat vele organisaties hun ‘professionaliteit’ op het gebied van veiligheid helemaal niet waarmaken en zelfs uitermate slordig met de regels – zowel de wettelijke, de sectorale regels als de eigen afspraken – kunnen omgaan.

Denk hierbij bijvoorbeeld aan het gesjoemel met de software in de auto-industrie, de risico's in de vleesketen, of de chemische fabriek DuPont, waar tientallen jaren met een stof werd gewerkt, terwijl intern bekend was dat die stof schadelijk was voor het milieu en de gezondheid<sup>2</sup>.

Het verontrustende hierbij is dat een (tijdige) correctie op een dergelijke gang van zaken veelal ontbreekt, tenzij een klokkenluider hierover aan de bel trekt of een onderzoeksjournalist dit gesjoemel openbaart. Dit is des te meer verontrustend, omdat het immers een kerntaak is van de overheid om de veiligheid van haar burgers te waarborgen.

Om deze reden is het terecht om zich af te vragen: “waar was het overheidstoezicht?” Uit vele onderzoeken blijkt dat het extern overheidstoezicht – in dit tijdperk van de zelfregulering – zich in veel gevallen terughoudend opstelt om niet tot last te zijn en/of betuttelend over te komen. Daarnaast blijkt ook dat in veel gevallen door de overheid voorbarig is bezuinigd op het extern overheidstoezicht onder het motto: “wij laten de veiligheid nu toch aan de sector zelf over?”<sup>3</sup>

### *Intern toezicht*

Bij het intern toezicht – van de ondernemingen of organisaties zelf – valt op dat de misstanden op de werkvloer geenszins onbekend zijn, maar dat het intern toezicht, dat onder het management valt, over onvoldoende kracht beschikt om deze misstanden te kunnen corrigeren. Veel organisaties staan immers helemaal niet open voor kritische geluiden over hun eigen reilen en zeilen en in veel gevallen wordt zelfs gesproken over een angstcultuur op dit gebied binnen de organisatie.

<sup>1</sup> 'Eindrapport De Vuurwerkramp', mr. dr. M. Oosting e.a. naar aanleiding van de vuurwerkramp in Enschede, 2001, blz. 226

<sup>2</sup> 'Toezicht Dordtse chemiefabriek overal tekortgeschoten', Ingrid de Groot & Peter Groenendijk, AD 11-4-2016

<sup>3</sup> 'Risico's in de vleesketen', Onderzoeksraad voor Veiligheid, maart 2013

Veel onderzoeken tonen aan dat het intern toezicht van veel organisaties totaal niet valt te rijmen met het uitgangspunt: "laat de veiligheid aan de professionaliteit van de sector zelf over!"

Zo lagen bijvoorbeeld buisleidingen helemaal niet op de volgens sectorale regels afgesproken dieptes<sup>4</sup> of werd door een detentiecentrum bewust - uit efficiency overwegingen - afgeweken van de wettelijke verplichting dat in een bepaalde vleugel 24-uurs bewaking aanwezig moest zijn<sup>5</sup>.

En uit een onderzoeksrapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid naar Odfjell Terminals<sup>6</sup> – een bedrijf dat behoort tot de zwaarste categorie van risicobedrijven - bleek dat het bedrijf al jarenlang niet meer aan de wettelijke regels voldeed en zich eveneens niet hield aan de eigen voorschriften! Bij het management – ook verantwoordelijk voor het intern toezicht - lag de nadruk op de financiële resultaten en werd de veiligheid als een kostenpost gezien, die de winst drukte. Bij het extern toezicht lag het accent op de goede relatie met het bedrijf.

Het zich niet houden aan de regels, zowel de sectorale, de eigen als de wettelijke regels, vloeit in de meeste gevallen voort uit economische motieven, uit efficiency overwegingen. Alhoewel ook regelmatig wordt gesteld dat de sectorale regels of de eigen interne afspraken toch geen wettelijke c.q. verbindende regels zijn?! En dat (nogmaals) in het tijdperk van "laat de veiligheid aan de professionaliteit van de sector zelf over!"

Dit veelvuldig – bewust en bekend – gesjoemel met de regels werkt naar de mening van de SMV uitermate ondermijnend voor het functioneren van onze maatschappij. Veel medewerk(st)ers worden nu min of meer met gesjoemel opgevoed; je wordt een dief van je eigen portemonnee als je je aan de regels houdt; gesjoemel loont en werkt oneerlijke concurrentie in de hand. De onveiligheid in de maatschappij neemt daardoor alleen maar toe, waarbij het vertrouwen in de overheid ter discussie komt te staan. Want de veiligheid is en blijft toch immers een kerntaak van de overheid!

Om deze redenen dienen alle zeilen te worden bijgezet om alsnog een balans te realiseren tussen de omvang van de verantwoordelijkheid van de overheid voor veiligheid en die van ondernemingen en organisaties. Een balans tussen de kerntaak van de overheid en het uitgangspunt: "laat de veiligheid aan de professionaliteit van de sector zelf over".

### *Extern toezicht*

Voor het vinden van die balans is het noodzakelijk dat de schijnwerper wordt gezet op een efficiënt en kwalitatief goed functioneren van het overheidstoezicht (de externe toezichthouders c.q. de overheidsinspecties). De kerntaak van de overheid voor veiligheid berust immers op twee pijlers: de wetgeving en het toezicht.

Als de overheid inhoud wil geven aan haar kerntaak voor veiligheid, is een goed functionerend overheidstoezicht – en dit des te meer in het tijdperk van de zelfregulering – van essentieel belang. Nu is er immers sprake van vele (te veel) toezichthouders die allen verschillend worden aangestuurd en daardoor ook uitermate kunnen verschillen in kwaliteit, efficiency en optreden.

Zo worden vele inspecties aangekondigd en als het niet schikt, uitgesteld. Soms is de tijdsduur van de inspectie belangrijker dan de kwaliteit. Soms ligt het accent op de papieren werkelijkheid, omdat een fysieke inspectie als hinderlijk wordt ervaren. Een dergelijk optreden vloeit veelal voort uit het niet als betuttelend willen overkomen of niet tot last willen zijn.

---

<sup>4</sup> 'Grijs gietijzeren gasleidingen', Onderzoeksraad voor Veiligheid, april 2009

<sup>5</sup> 'Brand cellencomplex Schiphol-Oost', Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2006

<sup>6</sup> 'Veiligheid Odfjell Terminals Rotterdam. Periode 2000-2012, Onderzoeksraad voor Veiligheid, juni 2013

Kortom, het is van *essentieel belang* dat de overheid beschikt over een kwalitatief goed, efficiënt functionerend en een eenduidig optredend overheidstoezicht. Indertijd speelde eenzelfde problematiek bij de politie, wat heeft geleid tot de komst van één Nationale Politie. Om deze reden moet ook de komst van één Nationale Inspectie (zie bijlage) ernstig worden overwogen. Voor iedere sector kan het toezicht door de overheid nu verschillend zijn, terwijl het volgens dezelfde beginselen had moeten plaatsvinden. Want waarom zouden in de ene sector andere beginselen moeten gelden dan in de andere sector? Eenheid van optreden bevordert ook de rechtszekerheid voor allen.

Geluiden dat de inspecties en hun werkterreinen voor één Nationale Inspectie onderling te verschillend zouden zijn, werden in eerste instantie ook gehoord bij de oprichting van één Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV). De ene sector zou te veel verschillen van de andere sector en daarom dienen te beschikken over zijn eigen afzonderlijke onderzoeksraad. Echter, deze geluiden vallen nu noch bij de Algemene Rekenkamer<sup>7</sup> noch bij de OVV meer te vernemen.

Vele organisaties – waaronder de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid – hebben reeds lang gepleit voor meer duidelijkheid, onafhankelijkheid en meer kwaliteit bij de inspecties.<sup>8</sup> Zij moeten geen verlengstuk meer zijn van het bestuur en beleid, maar onafhankelijk het publieke belang dienen. Helaas bleven vele adviezen hieromtrent onuitgevoerd liggen, omdat de wereld van de veiligheid te versnipperd en te verkokerd is. Niemand voelt zich geroepen om hierin het voortouw te nemen.

Voor de veiligheid in onze samenleving en met de Tweede Kamer verkiezingen in zicht, zou de samenleving zéér gebaat zijn met een helder standpunt hieromtrent. Gesjoemel kan nooit helemaal worden uitgesloten, maar het mag geen jaren – zelfs tientallen jaren – voortduren.

De Nationale Inspectie zou je in de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) - vergelijkbaar met de OVV - kunnen onderbrengen bij een nader aan te wijzen minister van Toezicht. Deze minister van Toezicht moet een essentiële rol gaan vervullen in het vinden van een balans van verantwoordelijkheden tussen die van de overheid voor veiligheid en die van ondernemingen en organisaties. Tevens wordt deze minister verantwoordelijk voor het bewerkstelligen van adequaat overheidstoezicht. Dit betekent dat alle toezichthouders (de Nationale Inspectie) over voldoende kennis, expertise, bevoegdheden en middelen moeten beschikken. Het betekent ook dat dit toezicht voldoende diepgang en frequentie moet hebben. Het is een politieke verantwoordelijkheid om zodanige condities te creëren. De praktijk heeft echter voldoende aangetoond dat men dit proces nu door de huidige bestaande verkokering en versnippering op dit gebied niet weet te realiseren.

In dit licht gezien zou de SMV willen pleiten voor de oprichting van één Toezicht Academie waar de toezichthouders (zowel externe als interne) kunnen worden opgeleid. Bij deze Academie zou zowel de universitaire wereld, als de overheid en het bedrijfsleven nauw kunnen worden betrokken. De onderlinge uitwisseling van ervaringen - ook die van bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer en de OVV – kunnen hierbij een rol van betekenis spelen.

---

<sup>7</sup> Het werkgebied van de Algemene Rekenkamer omvat 9 uiteenlopende hoofdthema's, zie [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

<sup>8</sup> 'Toezien op publieke belangen', WRR rapport nr. 89, 2013

Een minister van Toezicht kan niet worden verenigd met de minister van (Veiligheid en) Justitie, omdat de veiligheid alleen kan worden verbeterd als de betrokkenen vrijuit kunnen spreken en de vermenging met de schuldvraag wordt uitgesloten.

In het strafrecht mogen de mogelijke verdachten immers zwijgen, omdat niemand zelf hoeft bij te dragen aan zijn of haar veroordeling. Iedere schijn van belangenverstrengeling op dit gebied dient dan ook te worden vermeden.

De komst van een minister van Toezicht – uitgerust met één Nationale Inspectie - zou naar de mening van de SMV een grote bijdrage kunnen leveren aan het inhoud geven aan de kerntaak van de overheid voor veiligheid. Door de huidige bestaande verkokering en versnippering op dit gebied komt deze essentiële overheidstaak nu niet tot zijn recht. Eveneens ontbreekt het daardoor volledig aan een balans van verantwoordelijkheden.

Ook dient er duidelijkheid te komen over wat de samenleving van het intern toezicht van de organisaties zelf mogen verwachten. Mogen zij het extern overheidstoezicht over misstanden informeren of mogen zij eigenlijk niets? Als je de veiligheid aan de professionaliteit van de sector zelf overlaat, dan zou je naar de mening van de SMV ook mogen verwachten dat het intern toezicht een 'vuist' kan maken.

Kortom, de inzet van klokkenluiders en onderzoeksjournalisten acht de SMV voor onze veiligheid van zéér grote betekenis maar de vraag "Waar was het overheidstoezicht?" zou geen vraag meer moeten zijn.

*Prof. mr. Pieter van Vollenhoven*

*Voorzitter van de Stichting Maatschappij en Veiligheid en praktijkhoogleraar Risicomanagement aan de Universiteit Twente*

website: [www.maatschappijveiligheid.nl](http://www.maatschappijveiligheid.nl)

e-mail: [smv@maatschappijveiligheid.nl](mailto:smv@maatschappijveiligheid.nl)

## **Bijlage: Voorgestelde samenstelling Nationale Inspectie**

Het voorstel is de beoogde Nationale Inspectie samen te stellen op grond van de inspecties die thans via het management in de Inspectieraad zijn vertegenwoordigd. Dit geldt voor de leden en agendaleden. Een uitzondering is gemaakt voor de Algemene Rekenkamer (waarvan het management agendalid is in de Inspectieraad) die in ons staatsbestel een bijzondere positie inneemt en daarom niet wordt voorgesteld bij de samenstelling van de Nationale Inspectie.

### Leden:

- Agentschap Telecom
- Erfgoedinspectie
- Inspectie voor de Gezondheidszorg
- Inspectie Jeugdzorg
- Inspectie Leefomgeving en Transport
- Inspectie van het Onderwijs
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Inspectie Veiligheid en Justitie
- Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
- Staatstoezicht op de Mijnen

### Agendaleden:

- Inspecteur-generaal der Krijgsmacht
- Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming
- Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie