



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Aan de secretaris-generaal van het ministerie van Infrastructuur en Milieu

De heer S. Riedstra

Postbus 20901

2500 EX Den Haag

Benoordenhoutseweg 46

2596 BC Den Haag

Postbus 20011

2500 EA Den Haag

[www.algemenebestuursdienst.nl](http://www.algemenebestuursdienst.nl)

Datum 3 april 2013

Betreft ProRail

Geachte heer Riedstra,

U vroeg mij op 7 februari 2013 een vooronderzoek te doen in verband met de gebeurtenissen rondom het achterwege blijven van de toezending aan de Tweede Kamer van een aantal rapporten van de ILT.

Deze rapportage zou met de nodige spoed moeten worden vervaardigd gelet de in geding zijnde belangen. Ik heb daaraan willen voldoen door zo snel en zorgvuldig mogelijk te werken. Graag bied ik mijn bevindingen nu bij brief aan. Hieronder ga ik kort in op de hoofdlijnen van de door mij gevolgde aanpak en de hoofdlijn van mijn bevindingen. Ik doe dat zodat u mijn bevindingen desgewenst in huis kunt bespreken. De eerder aan u toegezonden rapportage zelf heb ik personeelsvertrouwelijk geoordeeld omdat het onvermijdelijk was over personen of functionarissen ( tot personen herleidbaar) te schrijven gelet op de aard van uw verzoek.

#### *Aanpak van onderzoek en rapportage*

Mijn werkzaamheden zijn begonnen met de opdracht zoals die later ook in de brief aan de Tweede Kamer van 14 februari 2013 is opgenomen. Het betreft een vooronderzoek in aanvulling op de in die brief genoemde maatregelen "naar de interne toedracht op basis waarvan wordt bepaald of een procedure gestart moet worden gericht op het nemen van personele maatregelen."

Daartoe heb ik gesprekken kunnen voeren met de minister, de staatssecretaris en uzelf, ook heb ik kennis kunnen nemen van de voor deze kwestie van belang zijnde departementale stukken en de vele gewisselde e-mails. Uw medewerkers hebben op mijn verzoek nadere stukken gezonden wanneer ik die nodig had. Met 19 medewerkers van het ministerie heb ik gesprekken gevoerd. Aldus is een voor de

opdracht afdoende reconstructie ontstaan, die is opgenomen in mijn rapportage. Vervolgens heb ik deze informatie gezien tegen de achtergrond van de voor deze casus relevante normatiek. Dit betreft het geldende staatsrecht dat het verkeer tussen de regering en beide Kamers van de Staten-Generaal beheerst. Voorts de organisatie en werkwijze die voor het ministerie van I&M geldt. Dit betreft het KB SG, de mandaat- en volmachtbesluiten, alsmede de instellingsregeling van de Inspectie en daar naast het Algemeen Rijksambtenaren reglement (ARAR), waarin onder meer het individuele optreden van ambtenaren van regelgeving is voorzien.

Tot slot heb ik de feitelijke gang van zaken getoetst aan de normatiek. Dit heeft een aantal bevindingen en antwoorden op de gestelde vraag opgeleverd.

### *Bevindingen*

1. Vast staat dat in de relatie van de bewindspersonen met de Tweede Kamer schade is ontstaan door het niet toezenden van een aantal ILT-rapporten in weerwil van een daartoe strekkende beslissing van de minister. De Kamers moeten erop kunnen vertrouwen dat bewindspersonen die informatie verschaffen die voor het uitvoeren van de taak van de Kamers onontbeerlijk is, omdat de Kamers niet altijd het bestaan van dergelijke informatie kunnen kennen. In casu is de begeleidende brief bij de ILT-rapporten, waarmee wel een aanvang was gemaakt, niet in het vereiste tempo voltooid. Hoewel er gedurende de gehele onderzochte periode aanleidingen en mogelijkheden waren de gegeven instructie (alsnog) uit te voeren, is dit met name door interne discussies over de kwaliteit en relevantie van de ILT-rapporten pas gebeurd toen publicitaire ontwikkelingen dit probleem aan het licht brachten. De ondersteunende voorzieningen binnen het departement om het informatieverkeer met de Kamer correct te laten verlopen hebben deze interne gang van zaken binnen het ministerie niet kunnen voorkomen.
2. Uit de verkregen informatie is nergens gebleken van opzet. In de gevoerde gesprekken bleek bij alle betrokkenen een gevoel van schaamte te heersen over de gemaakte fouten. Er zijn geen andere voorbeelden ter tafel gekomen waaruit zou moeten worden afgeleid dat sprake is van een structureel patroon met betrekking tot het onuitgevoerd laten van een vergelijkbaar besluit van bewindspersonen. De bereidheid lessen te trekken is groot.
3. Uit het onderzoek komt een aantal omstandigheden naar voren dat om maatregelen vraagt om risico's op herhaling te verkleinen. Hierbij gaat het om verbeteringen in organisatie, werkwijze en werkhouding van medewerkers binnen het departement.

4. Wat de organisatie betreft ligt in de rede dat die erin zal voorzien dat besluiten van bewindspersonen over de informatierelatie met de Kamers voor medewerkers binnen het ministerie buiten twijfel kenbaar zijn. Een ministerie kan niet uitsluitend meer goed werken langs klassieke en hiërarchische lijnen. Dat gebeurt dan ook minder dan ooit. Bij een volatiel dossier als het spoor waarin frequente politieke verantwoording plaatsvindt aan de Tweede Kamer en waarin de grote publicitaire aandacht voor de (veiligheids)vraagstukken tot een semi-permanente opschaling leidt van de organisatie, zijn persoonlijke inzet, kennis en motivatie essentieel. Parafensystemen geven wel een gevoel van controle, maar maken snel en flexibel optreden moeizamer. De nieuwe werkwijze behoeft goede ondersteunende systemen (bestuursondersteuning) en vraagt vertrouwen tussen de politiek verantwoordelijken en ambtenaren. Dit laatste, grotere vrijheid van ambtelijk optreden, impliceert het individueel afleggen van verantwoording door de ambtelijke medewerkers tegenover de bewindspersonen of hun leidinggevenden die daartoe op grond van het mandaat- en volmachtbesluit zijn aangewezen. Dit verdient altijd voldoende aandacht, en is allereerst op zijn plaats als er iets is fout gegaan.
5. Om de organisatie, die steeds meer steunt op gemotiveerde professionele medewerkers en steeds minder op klassieke hiërarchische stelsels, trefzekerder te maken worden de volgende conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan:
  - a. Er is geen aanleiding en geen reden om in de rapportage te concluderen tot disciplinaire onderzoeken of stappen. Wel wordt aanbevolen in de uit het ARAR voortvloeiende rechtspositionele systematiek van tweezijdige functioneringsgesprekken te spreken met de primair verantwoordelijken voor het voorbereiden van de beleidsreactie c.q. deze Kamerbrief die zij werden verondersteld ter tekening aan de bewindspersoon voor te leggen.
  - b. Verbeter de organisatorische kaders en ondersteunende systemen en werkzaamheden, zodat dreigende haperingen en vertragingen in de informatievoorziening aan de volksvertegenwoordiging duidelijk worden signaleerd.
  - c. Ga na hoe gezorgd kan worden dat de onderdelen van het ministerie door samenwerking en waar nodig door opschaling tijdig afgestemd in actie komen als de reputatie van bewindspersonen en ambtelijke organisatie in het geding dreigen te komen. In het voorliggende geval is, voor en na de indiening van de WOB-verzoeken, de discussie over de te verzenden ILT-rapportages niet, te laat of gebrekkig in de vereiste samenhang gevoerd en afgehandeld.

- d. Heroverweeg de gegroeide gewoonte bij het honoreren van WOB-verzoeken dat de vrager een voorsprong in de tijd kan krijgen, ook bij van het inlichten van de Kamers.
- e. Maak (hernieuwde) afspraken over escalatie en aangepaste taakverdeling in situaties van 'opschaling'. Medewerkers op het terrein van spoor en met name spoorveiligheid werken in een situatie van semi-permanente opschaling. Dit vraagt aandacht van leidinggevenden, waardoor escalatie in de behandeling van lopende dossiers en spoedeisende problemen elkaar verdringen. Genoemde afspraken dienen om dit patroon te doorbreken.
- f. Blijf aandacht besteden aan de verhoudingen tussen beleid en toezicht/inspectie. Dit probleem is door de ambtelijk leidinggevenden onderkend en er is ook actie op ondernomen. De onafhankelijkheid van de oordeelsvorming door de ILT bleek onomstreden. In de praktijk zijn de beleidsmedewerkers dagelijks met de uitvoering (in dit geval ProRail) in contact om de vereiste doelen te doen bereiken, terwijl de taak van de inspectie is aan de hand van normen de uitvoering onafhankelijk te beoordelen. Dit is een onvermijdelijk spanningsveld onder het gezagsbereik van één en dezelfde bewindspersoon. Het is een functionele spanning, maar hij behoeft bewaking en sturing. Het is dienstig een vaste escalatieprocedure af te spreken.

Hoogachtend,

Jan Willelm Holtslag