

Vergaderjaar 2008–2009

32 008 (R 1883)

Evaluatie Onderzoeksraad voor veiligheid

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2009

Conform artikel 83 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid heeft in het jaar 2008 een evaluatie van de Onderzoeksraad voor veiligheid plaatsgevonden. Deze evaluatie was gericht op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de raad. Een door mij ingestelde begeleidingscommissie onder voorzitterschap van mevrouw drs. M. Sint, bestuursvoorzitter van de Isala Klinieken in Zwolle heeft de evaluatie begeleid. Verder bestond de begeleidingscommissie uit de volgende leden:

- mevrouw drs. P. G. Boumeester, lid van de hoofddirectie van de Nederlandse spoorwegen vanuit het bedrijfsleven;
- mevrouw W. M. Verver, burgemeester van Schiedam, vanuit het bestuur;
- de heer prof. dr. P. W. Tops, verbonden aan de Universiteit van Tilburg, vanuit de wetenschap;
- de heer drs. A. H. C. Annink, secretaris-generaal bij het ministerie van Defensie vanuit het Rijk.

Naar aanleiding van deze gehouden evaluatie van de raad stuur ik u de volgende documenten:

1. De brief met de aanbevelingen van de begeleidingscommissie¹
2. De Rapportage evaluatie Onderzoeksraad voor veiligheid van het onderzoeksbureau Lysias Consulting Group¹
3. De reactie van de raad, kenmerk 08501273, op de onder 1 en 2 genoemde documenten. Een en ander is in overeenstemming met artikel 7, lid 5, van het Informatiestatuut Onderzoeksraad voor veiligheid.¹

In algemene zin merk ik op dat ik grote waardering heb voor de wijze waarop de raad vanaf de oprichting in februari 2005 de Onderzoeksraad voor veiligheid (Ovv) heeft vorm gegeven. De Ovv heeft haar bestaansrecht als gezaghebbende onderzoeksorganisatie op het gebied van de veiligheid onomstotelijk bewezen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De begeleidingscommissie «Evaluatie Onderzoeksraad voor veiligheid» heeft naar mijn tevredenheid de raad op doelmatigheid en doeltreffendheid geëvalueerd. Net zoals de raad in haar brief laat weten, kan ook ik mij vinden in de aanbevelingen. De aanbevelingen sluiten volgens de raad aan op al ingezette ontwikkelingen.

Hieronder zal ik ingaan op de aanbevelingen van de begeleidingscommissie. Ter wille van de leesbaarheid wordt mijn reactie telkens voorafgegaan door de tekst van de aanbeveling zoals opgenomen in de brief van de commissie. In mijn reactie zal ik behalve een inhoudelijk oordeel ook steeds aangeven op wiens weg het ligt om gevolg te geven aan de aanbeveling. De onafhankelijke positie van de raad brengt mee dat er sprake is van duidelijk te onderscheiden verantwoordelijkheden.

1. Scheiding met strafrechterlijk onderzoek

«Ter waarborging van de onafhankelijke positie van de Onderzoeksraad voor veiligheid adviseert de commissie u om de wettelijke garanties dat onderzoekers niet opgeroepen kunnen worden als getuige uit te breiden tot alle medewerkers van de raad en de door de raad ingehuurde deskundigen.»

Deze aanbeveling betreft de wijze waarop in de wet de scheiding tussen onderzoek door de Onderzoeksraad voor veiligheid (Ovv) en andere procedures (zoals strafvorderlijke, tuchtrechtelijke en civielrechtelijke) is geregeld. In de Rijkswet Ovv is onder meer bepaald dat de leden van de raad, de medewerkers van het bureau van de raad, voor zover bij hun aanstelling als onderzoeker aangewezen, en door de betrokken minister aangewezen deskundigen die voor de duur van een onderzoek deel uitmaken van het bureau van de raad, niet kunnen worden opgeroepen als getuige of deskundige (zie de artikelen 14, 32 en 69, vierde lid van de Rijkswet Ovv). De commissie bepleit een uitbreiding van deze wettelijke bescherming.

Het feit dat de wetgever in de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid aan leden van de raad en aan de onderzoekers in dienst van de raad wettelijke garanties biedt om verschoond te blijven van medewerking aan strafvorderlijk onderzoek, betekent niet dat het verschoningsrecht alleen hen toekomt. Het feit dat de wetgever erkent dat er bepaalde grenzen aan de waarheidsvinding kunnen worden gesteld, waarvan het respecteren van de geheimhoudingsplicht van het klassieke kwartet van arts, notaris, advocaat en geestelijke er één is, betekent namelijk niet dat de wet de kring van verschoningsgerechtigden precies afbakent. In het gezaghebbende commentaar van Melai-Groenhuijsen op het Wetboek van Strafvordering op art. 218 (aantekening 14) wordt daarover het volgende opgemerkt:

«Verschoningsgerechtigden zullen zich in de praktijk vaak bedienen van medewerkers die in hun opdracht werken en daardoor onvermijdelijk kennis krijgen van de zaken die hun werk- of opdrachtgever ook in rechte voor zich mag houden. Te denken valt aan de secretaresse op het advocatenkantoor, de notarisklerk en de soeur de charité die de geestelijk terzijde staat. Ook door vererving en praktijkopvolging kunnen praktijkgegevens bij anderen terecht komen. Het verschoningsrecht zou weinig zin hebben als die personen wel verplicht zouden kunnen worden om in rechte te verklaren. Zij hebben daarom een afgeleid verschoningsrecht. Voorts kan het gebeuren dat een verschoningsgerechtigde anderen incidenteel om assistentie, hulp of bijstand moet vragen, waarbij informatie moet worden verschaft die onder het verschoningsrecht valt. In een dergelijk geval kan er sprake zijn van een gedeeld verschoningsrecht.

Het afgeleide verschoningsrecht is in de rechtspraak erkend. Deze jurisprudentie laat zich aldus samenvatten dat ieder die van een geheimhouder gegevens verkrijgt die onder het verschoningsrecht vallen, terwijl deze verkrijging plaatsvond in het kader van de uitoefening van de werkzaamheden van de geheimhouder, een van die geheimhouder met betrekking tot die gegevens afgeleid verschoningsrecht toekomt. Daarbij is er geen reden om aan te nemen dat dit alleen geldt indien er sprake is van een dienstverband of iets dat daarmee gelijk moet worden gesteld. De verkrijging in het kader van de uitoefening van de werkzaamheden van de geheimhouder zal in ruime zin moeten worden verstaan.»

Het is daarom niet nodig in de Rijkswet onderzoeksraad voor veiligheid de kring van verschoningsgerechtigden uit te breiden. Onder omstandigheden worden de door de commissie genoemde personen zo nodig beschermd door een afgeleid verschoningsrecht.

2. Wettelijke taakopdracht

«Gelet op het maatschappelijk belang van onafhankelijke onderzoeken van de raad en ter voorkoming van structurele veiligheidstekorten adviseert de commissie u om de brede taakstelling in zijn huidige vorm te handhaven.»

Ik deel de mening van de begeleidingscommissie dat de brede taakstelling en de onafhankelijke positie van de Ovv in zijn huidige vorm gehandhaafd moet blijven.

3. Beschikbaarstelling additionele middelen

«Ter waarborging dat de raad over voldoende financiële slagkracht beschikt, adviseert de commissie u om voor het beschikbaar stellen van additionele (financiële) middelen procescriteria op te stellen in combinatie met een afspraak over de reservevorming bij de Ovv. Een mogelijkheid voor het toekennen van additionele middelen zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat een specifiek onderzoek een onevenredig beslag legt op het jaarlijkse budget van de raad, terwijl is voldaan aan voorwaarden met betrekking tot de kwaliteit van het projectmatig werken (normering voor doorlooptijden en transparantie van het Ovv onderzoeksproces) en het sturen op projectbeheersing door de Ovv. De commissie adviseert u om de directeur-generaal Veiligheid van uw departement met het opstellen van procescriteria en de verdere uitwerking te belasten.»

Vanuit het oogpunt van kostenbeheersing in relatie tot de onafhankelijke positie ben ik voornemens hierover afspraken te maken met de raad. Uitgangspunt daarbij is dat de raad kan beschikken over voldoende financiële middelen om lichte fluctuaties te kunnen opvangen in aantallen en omvang van onderzoeken. De omvang van het vermogen van de raad moet in lijn zijn met afspraken die rijksbreed gelden voor alle Zelfstandige Bestuursorganen. Aanvullend zal ik met de raad afspraken maken in welke incidentele gevallen voor een onderzoek additionele financiering beschikbaar kan worden gesteld. Mijn inzet daarbij is dat het moet gaan om onderzoeken naar voorvallen met een zeer grote maatschappelijk impact, zoals bijvoorbeeld de Vuurwerkramp in Enschede.

4. De organisatie

«De commissie ervaart de organisatieontwikkeling van de raad als nog te intern gericht en beveelt de raad aan om de meerjaren toekomstvisie over de taak van de raad te ontwikkelen. Wij adviseren om de organisatieontwikkeling van «buiten» naar «binnen» vorm te geven en voor de meer-

jaren visie van de raad het structurele veiligheidstekort als basis te nemen.»

Deze aanbevelingen van de begeleidingscommissie over de organisatie van de raad, waaronder die inzake een meerjaren toekomstvisie, hebben de instemming van de raad en stonden al bij de raad op de agenda. Wel heeft de raad mij laten weten dat aansluiting bij het structurele veiligheidstekort daarbij in die zin niet voor de hand ligt en dat risicoanalyses met betrekking tot dergelijke tekorten volgens de raad niet kunnen dienen als criterium voor de selectie van onderzoeken naar voorvallen (zie ook hierna onder punt 6). Vooruitlopend op de totstandkoming van zijn meerjaren toekomstvisie, heeft de raad mij aangegeven dan ook te kiezen voor een wat andere denkrichting, volgens welke maatschappelijke verontrusting naar aanleiding van een voorval een belangrijke legitimatie voor het doen van onderzoek vormt, en waarbinnen de raad zich vooral wil richten op situaties waarin een derde partij verantwoordelijkheid draagt voor de veiligheid van individuen (personenvervoer, detentie, zorginstellingen en dergelijke). Overigens heeft de raad in een aantal situaties, op grond van internationale regelgeving, een onderzoeksverplichting. Ik deel de aanbeveling dat met de vorming van een meerjarenvisie het functioneren van de raad verder kan verbeteren. Om als basis voor deze visie «maatschappelijke verontrusting» te kiezen in plaats van het «structurele veiligheidstekort» heeft mij instemming. Voorwaarde is wel dat het moet gaan om maatschappelijke verontrusting die gerelateerd is aan het veiligheidsdomein van de raad.

5. De bedrijfsvoering

«In de afgelopen drie jaren heeft de raad verschillende (beheer)instrumenten de organisatie binnen gehaald ter verbetering van een transparante bedrijfsvoering van de organisatie. De implementatie en sturing (brede verspreiding binnen de organisatie) is daarbij achter gebleven. Daarnaast ontbreekt hoogwaardig HRM beleid en het investeren in de competentie «leren», een instrument dat zeker bij de volgende levensfase van de organisatie niet mag ontbreken. De commissie onderschrijft het belang van een goede implementatie van de bedrijfsvoeringinstrumenten en in het bijzonder van het HRM beleid.»

Deze aanbeveling richt zich primair op de raad zelf. Het is mij bekend dat de raad hiermee al bezig is en ik zal de ontwikkelingen op dit punt met belangstelling volgen.

6. Referentiekader voor het selecteren van onderzoek

«De commissie onderkent dat de raad een jonge organisatie is en dat de raad een al genoemde, brede taakstelling kent. Niettemin plaatst de commissie kritische kanttekeningen bij de manier waarop de keuzes van de raad voor te onderzoeken onderwerpen tot stand komt en bij het ontbreken van een referentiekader (van risicobeeldanalyses tot selectie van onderwerpen en structurele veiligheidstekorten) voor het selecteren van die onderzoeken. De commissie heeft een vergelijking getrokken tussen de brede taakstelling van de raad en de ruime taak van een organisatie als het Openbaar Ministerie. Deze laatste organisatie is er zelf toe overgegaan om criteria te ontwikkelen teneinde binnen die ruime taakstelling te kunnen prioriteren en wel aan de hand van meta-beeldanalyses (dreiging- en criminaliteit). Met deze normering kan het OM uitleggen welke terreinen wel en welke niet worden aangepakt. De commissie adviseert om de raad op een vergelijkbare manier meta-analyses op hun taakvelden (structurele veiligheidstekorten) te laten maken op grond waarvan in meerjarenplannen keuzes worden gemaakt over de terreinen die wel of

geen aandacht krijgen. Zo wordt ook duidelijk wat de toegevoegde waarde is van het onderzoek door de Ovv. De commissie acht het van belang dat de Ovv niet teveel hooi op zijn vork neemt en ook negatieve keuzes durft te maken, dus nee tegen een onderzoek zeggen als onvoldoende capaciteit, kennis of expertise aanwezig of te organiseren is om het onderzoek goed uit te voeren. Anders gaat het ten koste van de kwaliteit en wordt het normale werk ontwricht.»

Deze aanbeveling richt zich primair op de raad zelf. De raad heeft laten weten op zichzelf beschouwd de noodzaak te onderschrijven tot een bezinning op, en explicitering van de wijze waarop de keuzes voor het onderzoek worden gemaakt (zie ook onder punt 4). Bij de opmerkingen van de commissie over het maken van meta-analyses van structurele veiligheidstekorten en de vergelijking die op dat punt wordt gemaakt met de risico-analyses van het openbaar ministerie plaatst de raad echter een kanttekening. De raad meent dat het maken van dergelijke analyses buiten zijn reactieve taakstelling valt, en wijst er op dat de essentie van zijn werk nu juist is gelegen in het naar buiten brengen van tekorten die, voorafgaand aan het voorval dat uit die tekorten is voortgekomen, nog niet voldoende bekend of onderkend waren.

Ik deel de stelling van de raad niet dat deze een nadrukkelijk reactieve taakstelling heeft. Naar mijn mening heeft de raad ook mogelijkheden om pro-actief onderzoeken naar veiligheidstekorten uit te voeren als het gaat om een reeks van kleine voorvallen (voorvallen zonder maatschappelijke impact). Ik ben van mening dat een explicitering van de wijze waarop de keuzes voor het uitvoeren van onderzoeken door de raad worden gemaakt een positieve uitwerking kan hebben op de toegevoegde waarde van het onderzoek door de raad. Tevens komt dit ten goede aan het binnen de financiële en organisatorische kaders uitvoering geven aan de brede taakstelling van de onafhankelijke raad. Op welke wijze deze explicitering voor het maken van keuzes plaatsvindt binnen de raad is primair een aangelegenheid van de raad zelf. Ik zal de raad verzoeken mij hierover nader te informeren.

7. Professionalisering en strategische beleidsvorming

a) «Zoals in het rapport van Lysias Consulting Group overtuigend is weergegeven, staat de raad – na de pioniersfase – aan de vooravond van een volgende organisatorische levensfase. De Onderzoeksraad voor veiligheid zal naar het oordeel van de commissie de slag moeten maken van een jonge organisatie met een «ambachtelijke lijn» naar een situatie van professionaliteit over de hele linie van de organisatie, zowel van de leden, de buitengewone leden als van de onderzoekers. Daarom adviseren wij om in de toekomst meer aandacht te besteden aan innovatie, strategische beleidsvorming, beleidsformulering en kennisoverdracht. Gezien de opdracht aan de raad vindt de commissie het daarnaast passend om meer aandacht te besteden aan «leren van een onderzoek» en «evalueren van onderzoek» als onderdelen van afweging van de raad om onderzoeken te starten. Ook pleit de commissie voor het vergroten van de bruikbaarheid van aanbevelingen. Tegelijkertijd adviseert de commissie om bij de start van de volgende organisatorische levensfase van de raad de huidige «ambachtelijke» rol van de raad om te vormen naar de rol van «constituerende leiding», waarbij het bureau van de Ovv meer in positie komt om zich professioneel te ontwikkelen.»

Deze aanbeveling richt zich primair op de raad zelf. Het is mij bekend dat de raad hiermee al bezig is en ik zal de ontwikkelingen op dit punt met belangstelling volgen. Overigens ben ik van mening dat de aandacht voor innovatie, strategische beleidsvorming, beleidsformulering en kennisover-

dracht, maar ook «leren van een onderzoek» en «evalueren van onderzoeken» ten goede kan komen aan een nog betere uitvoering van de taken van de raad.

b) *«Een punt van aandacht vindt de commissie de relatie van de raad met de «oude sectoren» (transport) ten koste van het vestigen van «naam en gezag» op nieuwe terreinen. De commissie beveelt de raad aan om meer aandacht te besteden aan de communicatie en de wisselwerking, zowel bij de oude sectoren als met de spelers op nieuwe werkreinen.»*

Deze aanbeveling richt zich primair op de raad zelf. Het is mij bekend dat de raad hiermee al bezig is en ik zal de ontwikkelingen op dit punt met belangstelling volgen.

c) *«Een tweede aandachtspunt is de positie van geadresseerden van aanbevelingen van de raad. Naar analogie van de werkwijze van de Nationale ombudsman geeft de commissie in overweging dat ook de raad «geadresseerden» de gelegenheid biedt om voorafgaand aan de publicatie van het eindrapport hun reactie te geven. Immers intensiever contact met betrokkenen en het delen van bevindingen zullen positief bijdragen aan het draagvlak van aanbevelingen van de raad, waardoor aanbevelingen (nog) sneller worden geïmplementeerd en de veiligheid toeneemt.»*

Deze aanbeveling richt zich primair op de raad zelf. In dit verband is het volgende van belang. De rol en betrokkenheid van partijen binnen het onderzoek hebben in hun algemeenheid de blijvende aandacht van de raad. Het is echter de stellige overtuiging van de raad dat het een verkeerde keuze zou zijn om specifiek over de aanbevelingen van de raad voorafgaand overleg met partijen te voeren. Een dergelijke vorm van overleg zou de raad mogelijk in een onderhandelingspositie brengen, die afbreuk zou doen aan de positie van de raad zoals die door de wetgever is vormgegeven. De essentie daarvan is dat de raad boven de partijen staat; dat staat, volgens de raad, aan enige vorm van betrokkenheid van partijen in het onderzoek niet in de weg, maar betekent wel dat de raad het onwenselijk vindt om aan partijen als het ware een vorm van inspraak te geven ten aanzien van het uiteindelijke oordeel van de raad. Ik zal met de raad overleggen welke vorm van betrokkenheid van de verschillende partijen bij de uitvoering van onderzoeken door de raad de meest optimale is, rechtdoend aan alle specifieke verantwoordelijkheden. Daarbij ben ik van mening dat organisaties de kans moeten hebben om zich voor te bereiden op de impact van de onderzoeksconclusies en aanbevelingen van de raad.

8. Positie buitengewone raadsleden:

«Over de positie van de buitengewone raadsleden, zoals verwoord in het rapport van Lysias Consulting Group, is het de commissie opgevallen dat deze afwijkt van de oorspronkelijke bedoeling. De omvang van de (permanente) raad is beperkt gehouden tot vijf leden, zogeheten generalisten. De raad is multidisciplinair samengesteld, met kwaliteiten op de terreinen van bestuurlijke en juridische expertise; maatschappij en politiek; gedragswetenschappen; algemene techniek (waaronder defensie, met aantoonbare kennis van het militaire vak «tot de club hebben behoord»). Om de raad te ondersteunen met specifieke kennis, kwaliteitscontrole en draagvlak van de betreffende sector maken ingevolge de wet ook buitengewone leden deel uit van de raad. Zo kan de raad per onderzoek worden uitgebreid met een aantal buitengewoon raadsleden, wegens hun bijzondere expertise inzake het te onderzoeken voorval en de daaruit voortko-

mende aanbevelingen. In de wet is limitatief bepaald in welke gevallen buitengewone raadsleden niet deelnemen aan beraadslagingen van de raad. Dit betreft over het algemeen bepalingen over de organisatie van de Ovv en slaan niet op de onderzoeken en de aanbevelingen van de raad. Naar onze mening betekent dit dat buitengewone leden die per onderzoek aan de raad worden toegevoegd voor dat onderzoek deel uitmaken van de raad en mede eindverantwoordelijk zijn. Buitengewone raadsleden nemen in die gevallen deel aan de beraadslagingen van de raad over dat onderzoek, in het bijzonder over de daaruit voorkomende aanbevelingen. De commissie adviseert u om de huidige adviserende rol van de buitengewone raadsleden om te vormen naar een aan de raad deelnemende rol zoals in de wet is vastgelegd.»

De raad heeft mij in een eerder stadium laten weten de praktijk rondom de buitengewone raadsleden meer in lijn te willen brengen met de filosofie van de Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid. De raad heeft laten weten de benoeming van buitengewone raadsleden in de toekomst te willen beperken tot maximaal 10–12 buitengewone raadsleden. Bij de benoeming van deze buitengewone raadsleden wil men enerzijds denken aan personen met grote deskundigheid met betrekking tot een sector of anderzijds aan personen met grote deskundigheid met betrekking tot het onderwerp veiligheid in het algemeen. Een dergelijk aantal buitengewone raadsleden kan ook gemakkelijker deelnemen aan de beraadslagingen van de raad. De raad zou in het algemeen naast de bestaande buitengewone raadsleden zijn onderzoeken – per voorval – willen laten begeleiden door specifieke (deskundige) begeleidingscommissies. Ik heb deze filosofie van de raad eerder onderschreven.

Binnen de context van de artikelen 6 en 7 van de Rijkswet Ovv ben ik van mening dat de raad zelf aangeeft welke personen, buiten de vijf vaste leden van de raad, over deskundigheid beschikken om als buitengewone raadsleden te kunnen bijdragen aan het brede werkterrein van de raad. Indien ik de motivering van de raad deel, zal ik deze leden (in overeenstemming met de betrokken vakminister) voordragen voor benoeming bij Koninklijk Besluit. Voorop staat dat de kennis en deskundigheid van de (buitengewone) raadsleden van de Onderzoeksraad voor veiligheid in overeenstemming is met artikel 7, lid 3, van de Rijkswet Ovv en zo bijdraagt aan de veiligheid binnen de samenleving.

Gelet op de onafhankelijke positie van de raad ben ik van mening dat de werkwijze tussen de vaste leden van de raad en de buitengewone leden om tot aanbevelingen te komen, binnen de wettelijke kaders een aangelegenheid van de raad zelf is. Dit betekent in ieder geval dat buitengewone raadsleden ten aanzien van hun specifieke deskundigheid voor individuele of categorieën voorvallen deelnemen aan de beraadslagingen van de raad. Ik zal hierover in overleg met de raad treden.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst