

DATUM  
6 november 2008

UW KENMERK  
08501273

BLADNUMMER  
1 van 6

CONTACTPERSOON  
B.J. van de Griend

ONS KENMERK

BIJLAGE(N)  
1

DOORKIESNUMMER  
070-3337093

PROJECTNUMMER



De Minister van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties  
Mw. dr. G. ter Horst  
Postbus 20011  
2500 EA DEN HAAG

ONDERWERP  
Evaluatie van de Onderzoeksraad voor Veiligheid

*Heilkeert, De Vries,*

Op 8 oktober 2008 ontving de Onderzoeksraad voor Veiligheid de "Rapportage evaluatie Onderzoeksraad voor veiligheid" en de bijbehorende aanbevelingen van de begeleidingscommissie. De Onderzoeksraad voor Veiligheid waardeert dat u ons de mogelijkheid biedt om hierop met een enkel woord te mogen reageren.

Zoals bekend is het feitelijke evaluatieonderzoek uitgevoerd door Lysias Consulting Group te Amersfoort. De begeleidingscommissie heeft laten weten dat zij de door Lysias gebruikte methodologie, de selectie van de gesprekspartners voor het evaluatieonderzoek en de conclusies die door Lysias aan het onderzoek zijn verbonden, onderschrijft. Uitgaande van de conclusies uit het evaluatierapport komt de begeleidingscommissie vervolgens tot een aantal aanbevelingen.

De Onderzoeksraad kan zich in hoofdlijnen vinden in de, ook door de begeleidingscommissie onderschreven, conclusies uit de onderzoeksrapportage en in de aanbevelingen van de commissie. De aanbevelingen sluiten ook voor een groot deel aan op de al ingezette ontwikkelingen binnen de Onderzoeksraad. Hierna zal ik op elk van die aanbevelingen afzonderlijk ingaan. Ik begin daarbij met de aanbevelingen, gericht aan de Onderzoeksraad; over de aanbevelingen met betrekking tot de regelgeving, door de begeleidingscommissie geformuleerd op bladzijde 2 van haar aanbiedingsbrief, zal ik aan het slot van mijn brief nog een enkele opmerking maken.

BEZOEKADRES

Anna van Saksenlaan 50 2593 HT Den Haag  
TELEFOON 070 333 70 00 FAX 070 333 70 77  
INTERNET [www.onderzoeksraad.nl](http://www.onderzoeksraad.nl)

POSTADRES

Postbus 95404 2509 CK Den Haag

07112008



#### *De organisatie van de Onderzoeksraad voor veiligheid*

- De commissie adviseert de raad allereerst om de meerjaren toekomstvisie over de taak van de raad te ontwikkelen. Op dit punt kan ik kort zijn: de ontwikkeling van de meerjarenvisie van de raad staat momenteel hoog op de agenda van de raad, zodat vaststaat dat aan dit advies uitvoering zal worden gegeven.
- Ook voor de andere aanbeveling op dit punt, de aanbeveling tot een goede implementatie van de bedrijfsvoeringsinstrumenten en in het bijzonder van het HRM-beleid, geldt dat deze op instemming van de raad kan rekenen.

#### *Toekomstbestendigheid van de raad*

- De commissie onderkent dat de raad een jonge organisatie is met een brede taakstelling, maar plaatst niettemin kritische kanttekeningen bij de manier waarop de keuzes voor te onderzoeken onderwerpen door de raad worden gemaakt en bij het ontbreken van een referentiekader (van risicobeleidanalyses tot selectie van structurele veiligheidstekorten) voor het selecteren van die onderzoeken. Op dit punt merk ik in de eerste plaats op dat de wetgever zich niet heeft uitgelaten over het vraagstuk van prioritering. De wetgever gaf de Onderzoeksraad de ruimte om zich in de opbouwfase over dit onderwerp te buigen. Op zichzelf beschouwd onderschrijft de raad de noodzaak tot een bezinning op en explicitering van de wijze waarop de keuzes voor het onderzoek worden gemaakt, en tot het, voor zover maar enigszins mogelijk, verder ontwikkelen van selectiecriteria ter zake. 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 dreigingsanalyses van het openbaar ministerie, nopen mij echter wel tot het plaatsen van een kanttekening. De taakstelling van de Onderzoeksraad is strikt reactief: het is de Onderzoeksraad alleen toegestaan te opereren naar aanleiding van voorvallen in de zin van de Rijkswet. Het in algemene zin analyseren en oplossen van lacunes in veiligheid en veiligheidsbeleid



is een taak die nadrukkelijk elders is belegd. De essentie van het werk van de Onderzoeksraad is nu juist 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. Dit alles maakt een zekere mate van onvoorspelbaarheid inherent aan het werk van de Onderzoeksraad. Dat betekent niet dat in het geheel geen inschatting vooraf kan worden gemaakt van de terreinen waarop en/of de categorieën voorvallen waarbinnen onderzoek door de Onderzoeksraad in het bijzonder wenselijk lijkt; het betekent echter wel dat de mogelijkheden daartoe nooit volledig dekkend kunnen zijn. Met dit alles in het achterhoofd zal de Onderzoeksraad komende tijd de ontwikkeling van een kader voor de keuze van de onderzoeken verder ter hand nemen en u dit kader zo spoedig mogelijk ter discussie toe zenden.

- De commissie merkt verder op dat de raad aan de vooravond staat van een volgende organisatorische levensfase. De commissie adviseert de raad in dit verband om meer aandacht te besteden aan innovatie, strategische beleidsformulering en kennisoverdracht. Daarnaast vraagt de commissie onder meer aandacht voor de aspecten "leren van een onderzoek" en "evalueren van onderzoek". In reactie op deze punten kan ik meedelen dat de raad deze in hoofdlijnen onderschrijft.
- Een aandachtspunt is volgens de commissie de relatie van de raad met de "oude" sectoren, die, als ik de aanbeveling van de commissie goed begrijp, naar het oordeel van de commissie zou kunnen lijden onder de vestiging van "naam en gezag" op de nieuwe terreinen. In reactie hierop merk ik op dat beide aspecten, alsmede de verhouding tussen beide, de nadrukkelijke en onverdeelde aandacht van de raad hebben. Met de gebruikte bewoordingen "ten koste van" drukt de commissie zich daarom naar mijn mening ook als het gaat om de huidige situatie te sterk uit. Ik moet wel erkennen dat de verkenning van de nieuwe sectoren arbeidsintensief is geweest en dat dit van invloed is geweest op de aandacht voor de "oude" sectoren.



De raad zal ook in de toekomst zorg en aandacht blijven besteden aan de balans tussen de sectoren.

- Een tweede punt van aandacht is volgens de commissie de positie van geadresseerden van aanbevelingen van de raad. De commissie adviseert op dit punt, naar analogie van de werkwijze van de Nationale ombudsman – het onderzoeksrapport noemt in dit verband overigens de Algemene Rekenkamer – tot contact vooraf met partijen over uit te brengen aanbevelingen. 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 immers 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, nogmaals, aan enige vorm van betrokkenheid van partijen in het onderzoek niet in de weg, maar betekent wel dat het onwenselijk is om aan partijen als het ware een vorm van inspraak te geven ten aanzien van het uiteindelijke oordeel van de raad. Ik merk daarbij op dat er, in lijn met deze grondbeginselen, voor partijen geen verplichting bestaat om de aanbevelingen van de raad op te volgen. Verder breng ik in dit verband nog de rol van betrokken vakministers in de afhandeling van aanbevelingen van de Onderzoeksraad in herinnering (zie de artikelen 73 tot en met 76 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid): ik constateer dat de positie van de vakminister wat onderbelicht blijft in de onderzoeksconclusies betreffende de aanbevelingen van de raad.

*Positie buitengewone raadsleden*

- Op het punt van de buitengewone raadsleden adviseert de commissie, kort samengevat, om de huidige rol van de buitengewone raadsleden om te vormen naar



een aan de raad deelnemende rol. Op dit punt merk ik het volgende op. De raad is er een voorstander van om de benoeming van buitengewone raadsleden in de toekomst te beperken. De raad denkt daarbij aan maximaal 10-12 buitengewone raadsleden. Bij de benoeming van deze buitengewone raadsleden kan men enerzijds denken aan personen met grote deskundigheid met betrekking tot een sector, en anderzijds aan personen met grote deskundigheid met betrekking tot het onderwerp veiligheid in het algemeen. Een dergelijk aantal buitengewone raadsleden kan ook gemakkelijker aan de beraadslagingen van de raad deelnemen dan wanneer deze getallen te uitvoerig worden zoals nu het geval is. De raad zou zijn onderzoeken in het algemeen niet alleen willen laten begeleiden door de buitengewone raadsleden zoals de wet die thans kent, maar daarnaast ook – per voorval – door specifieke (deskundige) begeleidingscommissies. Over deze lijn heb ik u op 13 augustus 2008 een brief geschreven. Naar aanleiding van die brief zijn inmiddels de eerste afspraken gemaakt met het Bureau KOBRA van uw ministerie. Graag wil ik op dit punt dan ook verwijzen naar het desbetreffende overleg, dat aan het onverkort overnemen van de onderhavige aanbeveling in de weg staat.

Zoals aangekondigd kom ik ten slotte terug op de aanbevelingen van de commissie met betrekking tot de regelgeving. Tijdens het evaluatieonderzoek heeft de Onderzoeksraad een overzicht met knelpunten in de (huidige) regelgeving verstrekt (zie de bijlage bij deze brief). Een aantal van deze punten is overgenomen in de tot de wetgever gerichte aanbevelingen van de begeleidingscommissie. Een aantal andere punten zien we echter niet terug. De raad zou graag alsnog aandacht willen vragen voor deze punten. Ik noem daarbij met name de volgende aspecten, welke nader worden toegelicht in de bijlage:

- strafbaarstelling van het weigeren van medewerking aan een onderzoek;
- gelijktrekking termijnen voor het reageren op aanbevelingen;
- de financiering van onderzoeken op verzoek;



- omvorming van de absolute beperking van artikel 57, lid 1, aanhef en onder c Rijkswet Ovv in een relatieve beperking volgens artikel 57, lid 2 van de Rijkswet;
- beperking van het aantal vertrouwensfuncties binnen het bureau.

Hiermee kom ik tot een afronding van mijn schriftelijke reactie. Vanzelfsprekend ben ik te allen tijde bereid tot het geven van een mondelinge toelichting op het voorgaande. Graag wil ik afsluiten met een woord van dank aan de onderzoeksgroep en aan de voorzitter en de leden van de begeleidingscommissie.

Met gevoelens van de meeste hoogachting, ~~met~~

~~hertelike groeten.~~  
~~Cris de la Jelle~~

### Onderwerpen t.b.v. evaluatie Onderzoeksraad voor Veiligheid.

- Regeling buitengewone leden OVV, deelname aan Raadsvergaderingen. Rijkswet geeft prominentere rol dan in de praktijk het geval/praktisch is.

Het belang van buitengewone leden, met specifieke kennis van de sectoren, staat buiten kijf. In artikel 6 lid 3 is echter een verplichting opgenomen (daarvoor in aanmerking komende) buitengewone leden aan Raadsvergaderingen te laten deelnemen. Dit is in de praktijk moeilijk te realiseren. In de praktijk geschiedt de deelname van de buitengewone leden via de vaste sector commissies en de per onderzoek ingestelde begeleidingscommissies. Langs die weg kan de beschikbare kennis en ervaring volledig worden benut.

Wijziging van het derde lid in "... kan doen deelnemen" heeft de voorkeur.

- Niet kunnen oproepen als getuige/deskundige, moet gelden voor alle medewerkers/leden/ingehuurde deskundigen.
- Rapportages ingehuurde deskundigen ook expliciet onder bescherming art. 69.1 (niet gebruiken in procedures als bewijs.)

Artikel 32 Rijkswet Ovv bepaalt dat het ten aanzien van onderzoekers gestelde in de artikelen 33 tot en met 40 en artikel 69, vierde lid, geldt voor de leden van de raad en de medewerkers van het bureau, voor zover bij hun aanstelling als onderzoeker aangewezen, alsmede voor aangewezen deskundigen als bedoeld in artikel 14. Voor artikel 69, lid 4 (het niet kunnen worden opgeroepen als getuige) geldt evenwel dat toepasselijkheid op *alle* medewerkers wenselijk zou zijn. De praktijk heeft immers geleerd dat, nu onderzoekers niet kunnen worden opgeroepen, soms wordt getracht om dan maar andere medewerkers, tot secretaresses aan toe, in hun plaats op te roepen.

De positie van externe derden (niet zijnde inspectie-medewerkers als bedoeld in artikel 14) is bij de totstandkoming van de Rijkswet Ovv onderbelicht gebleven, zo is gebleken uit het Tilburgse onderzoek naar de verhouding tussen Ovv-onderzoek en strafrechtelijk onderzoek. In ieder geval geldt dat het wenselijk is dat de bescherming van artikel 69, lid 4, Rijkswet Ovv (het niet kunnen worden opgeroepen als getuige) *expliciet ook zal gaan gelden voor door de Raad ingehuurde externen*. Uit de parlementaire stukken blijkt namelijk wel dat het de bedoeling van de wetgever is geweest dat dit soort bepalingen mede op externe derden betrekking zou hebben, maar dit soort uitzonderingen vergt volgens het strafrecht nu eenmaal een *expliciete wettelijke grondslag*. Verder is het wenselijk dat door externe derden opgestelde schriftelijke stukken ook expliciet onder de werking van artikel 69, lid 1 (niet te gebruiken als bewijs in strafrechtelijke procedure) worden gebracht. Thans valt de Rijkswet waarschijnlijk ook wel zo uit te leggen, maar een duidelijker wettelijke basis geeft meer houvast en minder discussie.

- Inzageprocedure, aan de geheimhoudingsplicht is geen strafbepaling verbonden.

Het is gewenst dat het niet voldoen aan geheimhoudingsplicht die is gekoppeld aan de inzageprocedure, al is het maar bij wijze van "stok achter de deur", strafbaar wordt gesteld.

- Verlenen van medewerking aan een onderzoek is wettelijk verplicht, maar een strafbepaling bij het weigeren van medewerking ontbreekt.

Er dient een duidelijker en explicieter strafbaarstelling te komen van het weigeren van medewerking aan een onderzoek (artikel 40, lid 1 Rijkswet Ovv). Blijkens artikel 82, lid 1 van de Rijkswet is de wetgever ervan uit gegaan dat deze weigering valt onder artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Uit het advies van de landsadvocaat in de LVNL-kwestie is echter gebleken dat het nog maar de vraag is of dit klopt. Artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht betreft, voor zover hier relevant, het niet voldoen aan een bevel van een ambtenaar, belast met enig toezicht: dat wil zeggen toezichthouders in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Het is, zo meent de landsadvocaat, zeer de vraag of onderzoekers van de OVV zijn aan te merken als dergelijke toezichthouders. Ook de uitbreiding van de reikwijdte van de bepaling van het tweede lid van artikel 184 biedt geen soelaas, zo meent de landsadvocaat. Een zelfstandige strafbaarstelling in de Rijkswet Ovv, zonder verwijzing naar artikel 184 Sr of welke bepaling uit het Wetboek van Strafrecht dan ook, is aan te bevelen.

- De termijnen voor het geven van een reactie op de aanbevelingen zijn verschillend voor bestuursorganen en niet-bestuursorganen (6 mnd. resp. 12 mnd.) OVV heeft voorkeur voor één termijn die bovendien korter dan 6 mnd zou kunnen zijn.
- Financiering onderzoeken op verzoek (Min, CdK, Burg, Ned Antillen, Aruba)
- Discussiepunt: ophanging OVV aan Ministerie BZK, is gezien betrokkenheid BZK bij grote voorvallen (rampenbestrijding e.d.) neutralere plaats denkbaar/wenselijk?
- Publiceren verstrekte gegevens. Artikel 57 lid 1c bepaalt dat bedrijfs- en fabricagegegevens die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk zijn meegedeeld, niet in een rapport worden opgenomen. De bepaling m.b.t. bedrijfs- en fabricagegegevens hoort thuis in het tweede lid van artikel 57 waarbij de Raad kan afwegen of opname in een rapport opweegt tegen het belang van bescherming van die gegevens.



Bij de voorganger van de OVV was in de Wet RvTV (art. 59) geregeld dat de Raad kon besluiten bepaalde informatie buiten het rapport te houden. Het artikel gaf een verwijzing naar de belangen genoemd in artikel 10 Wob. Indien de Raad van mening was dat het belang van bescherming van dergelijke gegevens niet opwoog tegen het belang van opnemen in een rapport, had de raad de vrijheid dat te doen. In de Rijkswet zijn de diverse belangen uit art.10 Wob opgenomen en is het belang van fabricagegegevens en bedrijfsgegevens in lid 1 terechtgekomen dat een uitdrukkelijk verbod inhoudt, afweging van belangen is alleen opgenomen voor het bepaalde in het tweede lid. Voor alle gegevens die een bedrijf verstrekt en daar het predikaat "vertrouwelijk" opplakt, geldt dan eigenlijk dat vermelding in een rapport is uitgesloten. De MvT bij de Rijkswet geeft aan dat het openbaarheidsregime aansluit bij de regeling die gold voor de RvTV. Daarbij is niet aangegeven dat in dit opzicht een wijziging heeft plaatsgevonden. Vermoedelijk is de plaatsing in lid 1 onbedoeld geweest.

- ICAO audit. In de thans lopende audit door ICAO zijn enkele punten aan het licht gekomen waar de OVV-regelgeving niet voldoet aan de eisen die ICAO stelt, met name een tweetal punten op het gebied van melding en doormelding van voorvallen, zijn als "not satisfactory" bestempeld en moeten worden aangepast.

Het betreft de verplichte melding van voorvallen, art. 28 Rijkswet, en uitgewerkt in het Besluit OVV art. 9 onder 1a t/m c, waarbij niet is vastgelegd dat een melding door de partijen genoemd in dit artikel, zo spoedig mogelijk of onverwijld dient te geschieden.

In de Regeling OVV (artikel 5.1 en 5.2) is verder niet vastgelegd dat de doormelding van een voorval door de Onderzoeksraad aan betrokken Staten zo spoedig mogelijk moet geschieden. In de OVV-regelgeving zijn diverse bepalingen opgenomen die afkomstig zijn van / gebaseerd op verschillende internationale regelingen zoals ICAO, IMO en EU-richtlijnen. Aanbevolen wordt de regelgeving op dit soort verschillen te scannen en gelijkkluidende teksten vast te stellen (bijvoorbeeld de omschrijving die wordt gehanteerd voor de melding van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn vrijgekomen, zie Nota van Toelichting bij het Besluit OVV pag. 12: "... met gebruikmaking van de meest passende middelen zo spoedig mogelijk na een voorval...") In de toelichting bij een wetswijziging kan dan de achtergrond worden verduidelijkt met een verwijzing naar de diverse teksten in de internationale regelingen.

Verder is nog een wijziging in de regelgeving nodig in verband met een aanpassing van de internationale regels. Amendement 11 van Annex 13 bevat een toevoeging aan artikel 5.12. Aan het lijstje wordt als nieuw punt e (oude punt e wordt punt f) toegevoegd: "recordings and transcriptions of recordings from air traffic control units".

Deze wijziging moet worden geïmplementeerd in artikel 69 Rijkswet OVV.

(Ten aanzien van de bescherming van informatie bij medewerking door de OVV aan onderzoeken van andere staten, heeft ICAO aangegeven dat dit onvoldoende is geregeld en als "not satisfactory" bestempeld.

We zijn er op dit moment nog niet helemaal uit of de Rijkswet toch voldoende bescherming biedt ofwel dat er inderdaad nog een aanpassing nodig is. Dit wordt nog bekeken en zal zodanig nog worden nagezonden.)

07112008

Tot slot nog enkele punten die aandacht verdienen maar niet tot wijzigingsvoorstellen leiden.

- Gemeenten stellen in een aantal gevallen zelf onderzoekscommissies in. Die bevoegdheid blijft uiteraard, maar er zou met bv. de VNG kunnen worden gezien hoe de onderzoeken zich tot elkaar verhouden. Ook verhouding tot inspectie-onderzoeken niet altijd helder.
- Internationale verplichtingen. De hoeveelheid verplichte onderzoeken legt een groot beslag op capaciteit, en laat daardoor minder ruimte om die voorvallen te selecteren waar de veiligheidswinst het grootst is. Ook zijn er sectorale verschillen in internationale verplichtingen.
- In Nederland is het uiteindelijk altijd de OVV die bepaalt of een onderzoek wordt ingesteld, voor de Ned. Antillen en Aruba is het de regering daar die al dan niet een verzoek tot onderzoek indient (OVV kan niet zelfstandig besluiten tot het instellen van een onderzoek op de Antillen of Aruba.) Aandachtspunt in verband met de toekomstige wijziging in de staatkundige verhoudingen.