

Vergaderjaar 2017–2018

29 668

Beleidsplan Crisisbeheersing

Nr. 47

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 juni 2018

Inleiding

Met deze brief reageer ik op het verzoek van de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken van 22 maart 2018 om een reactie te geven op de publicatie «Onafhankelijk onderzoek in het publiek belang» van de Onderzoeksraad voor veiligheid. Deze publicatie werd mij op 8 maart 2018 aangeboden door de voorzitter van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Dit vond plaats vanuit mijn verantwoordelijkheid voor het democratisch bestel.

Onafhankelijk onderzoek van betekenis voor democratisch bestel

De publicatie is voor het functioneren van het democratische bestel van belang, omdat onderzoek naar de juiste feiten, betrouwbare informatie en een getrouwe weergave van gebeurtenissen van grote betekenis zijn voor het functioneren van onze democratie. De Onderzoeksraad geeft terecht aan dat de overheid burgers behoort te beschermen en consequent vanuit het publieke belang behoort te handelen. Wanneer zich situaties voordoen waarin de overheid in die kerntaak tekort kan hebben geschoten – een ramp, vaker voorkomende onveilige situaties of omstreden politiek-bestuurlijk handelen – is het van belang dat het openbaar bestuur die gang van zaken ernstig opvat en bereid is te leren van wat er is misgegaan. Soms kan dit het beste gebeuren aan de hand van onderzoek, zoals dat gebeurt door de Onderzoeksraad of speciaal ingestelde onderzoekscommissies. Wanneer dat op een goede manier plaatsvindt, draagt dat bij aan het vertrouwen van de burger in de politiek. De publicatie van de Onderzoeksraad beoogt daaraan een bijdrage te leveren. Het kabinet is de Onderzoeksraad daar erkentelijk voor en spreekt de verwachting uit dat bij een onderzoek betrokken partijen de inzichten uit het rapport bij de inrichting van hun werkzaamheden zullen betrekken. In deze reactie wil ik op een aantal elementen uit de publicatie nader ingaan.

Drie typen van onafhankelijkheid

De publicatie behandelt een specifiek type onafhankelijk onderzoek: onderzoek naar gebeurtenissen die de publieke orde hebben verstoord en dat losstaat van de klassieke staatsmachten (wetgeving, uitvoering en rechtspraak). Dit onderzoek is soms institutioneel ingebed (Algemene Rekenkamer, Ombudsman) en wordt in andere gevallen door een tijdelijke onderzoekscommissie verricht (zoals de commissie-Oosting bij de vuurwerkramp in Enschede).

Deze vorm van onderzoek vervult ook naar het oordeel van het kabinet een belangrijke functie in ons democratisch bestel en draagt bij aan het zo belangrijke lerend vermogen van de overheid. Daarbij is het van cruciaal belang dat alle betrokkenen kunnen vertrouwen op de uitkomsten van het verrichte onderzoek. Onafhankelijkheid speelt daarbij een doorslaggevende rol. De publicatie heeft deze onafhankelijkheid daarom terecht als centraal thema gekozen.

Na een beschrijving van de context van onafhankelijkheid en een begripsbepaling behandelt de publicatie in drie hoofdstukken een drietal soorten onafhankelijkheid: in positie, oordeelsvorming en beeldvorming. De bevindingen worden samengevat in hoofdstuk 7, waarin onafhankelijk onderzoek wordt gepresenteerd als een tegenmacht, die een geïnformeerde maatschappelijke discussie over een alom betreunde gang van zaken mogelijk maakt. Met deze typering raakt de Onderzoeksraad de kern van de functie van het onderzoek. De onderzoekers achterhalen de feiten en zetten ze op een rij. Zij bieden zo tegenwicht aan feitenvrije discussies en stutten het vertrouwen in ons democratisch bestel.

De nadere uitwerking in de publicatie toont aan dat onderzoeksinstanties en tijdelijke commissies te maken hebben met verschillende uitdagingen bij het vormgeven aan de drie onderscheiden typen van onafhankelijkheid.

Bij onafhankelijkheid in *positie* gaat het erom dat de onderzoekers hun werk naar eigen inzicht kunnen inrichten en uitvoeren en zo tot een autonoom oordeel kunnen komen. Dat vraagt om goed geregelde bevoegdheden en goede spelregels.

Bij de permanente instanties is een en ander afdoende wettelijk geregeld. Bij tijdelijke onderzoekscommissies wordt dit in een instellingsbeschikking vastgelegd. Maar er is meer nodig dan deze formele aspecten. Voor dat meerdere belicht het rapport enkele aandachtspunten: het onderzoek dient niet te vallen onder de politieke verantwoordelijkheid of een andere vorm van hiërarchie, om voldoende geloofwaardig te kunnen zijn; verder bepaalt de onderzoeksinstantie zelf of een onderzoek wordt verricht en welke reikwijdte het heeft; de onderzoekende partij zou ook in andere gevallen zeggenschap over de invulling en reikwijdte van het onderzoek moeten hebben. In de praktijk blijkt dit overigens veelal het geval.

Ook is aandacht nodig voor de afstemming met andere onderzoeken (strafrecht, onderzoek inspecties), de samenstelling van een instantie of commissie en voor de verenigbaarheid van functies; betrokkenen mogen geen onderdeel zijn van het te onderzoeken systeem. Ten slotte is het van belang aandacht te geven aan de goede toegang tot informatie, de huisvesting (al of niet afzonderlijk van een ministerie) en aan autonomie met betrekking tot de wijze en het moment van publiceren van bevindingen.

Bij onafhankelijkheid in *oordeelsvorming* handelt het om het op een rij zetten van de feiten en het daar een zuiver oordeel over vellen. De publicatie behandelt een aantal zaken die een onafhankelijk oordeel kunnen bedreigen en doet suggesties om die het hoofd te bieden, zoals zelfreflectie en een goede onderzoeksethiek en attitude.

Belangrijke valkuilen zijn tunnelvisie, wijsheid achteraf en het worden van een ingewijde. Aanbevolen wordt hieraan in de onderzoeksverantwoording aandacht te schenken. Bij de besproken onafhankelijkheid in oordeelsvorming hoort ook het hoofd bieden aan druk van buitenaf. Het rapport memoreert hier dat extern afstemmen van de bedoeling van het onderzoek van belang kan zijn om tot een maatschappelijk relevant onderzoek te komen. Maar alleen al de suggestie dat onderzoekers hun oor hebben laten hangen naar de belangen van de opdrachtgever, kan hun gezag aantasten.

Bij onafhankelijkheid in *beeldvorming* valt te denken aan het beeld dat bij Kamerleden, in de media, maatschappelijke organisaties en burgers over de inhoud van een onderzoek ontstaat. De wijze van uitdragen is daarbij een belangrijk element. Onderzoekers kunnen eraan bijdragen dat hun onderzoek als onafhankelijk wordt gezien. Dan gaat het om zaken als een goede reputatie en het behouden daarvan, de waarde van een transparante verantwoording, weloverwogen besluitvorming omtrent het tussentijds delen van informatie met de buitenwereld, de timing van de publicatie, de erkenning van slachtoffers en nabestaanden, de presentatie van het rapport, het omgaan met de media, rolvastheid en de rol na de presentatie. Het rapport doet hier suggesties voor de noodzakelijke afwegingen.

De publicatie signaleert in het hoofdstuk over de onafhankelijke positie in dit verband terecht dat de bevindingen van een onderzoek een aanzienlijke impact kunnen hebben op bestuurders. Bovendien zal hen veelal direct na publicatie van een rapport om een reactie worden gevraagd. De publicatie noemt het begrijpelijk dat bestuurders graag willen weten wat hen te wachten staat. In de praktijk kan het volgens de publicatie meestal geen kwaad om de initiatiefnemers van het onderzoek tijdig te informeren over de aanstaande publicatie. Het kabinet onderschrijft dit graag, omdat dit het mogelijk maakt ook een (eerste) inhoudelijke reactie op een komende rapportage voor te bereiden en daarmee beter recht te kunnen doen aan de inhoud daarvan.

Waardering voor de uitputtende presentatie

Naar het oordeel van het kabinet brengt de publicatie van de Onderzoeksraad goed en uitputtend in beeld waaraan bij de onderscheiden drie vormen van onafhankelijkheid aandacht kan worden gegeven. Hoe het beste met deze aandachtspunten kan worden omgegaan, zal uiteraard afhangen van de concrete situatie en daarmee ook van geval tot geval verschillen. Want onafhankelijkheid blijkt volgens de Onderzoeksraad een relationeel begrip. Volledige onafhankelijkheid is niet alleen onhaalbaar, maar ook onwenselijk. Om gezaghebbend en kundig onderzoek te doen, moeten de beoefenaren enigszins vertrouwd zijn met de wereld die zij onderzoeken.

Onderzoek dat te ver afstaat van de praktijk en geen oog heeft voor de belangen van betrokkenen, zal maatschappelijk bovendien niet bruikbaar zijn, terwijl dat uitdrukkelijk wel het doel is. Onafhankelijk onderzoek vergt daarmee eerst en vooral een juiste attitude van onderzoekers. Hun onafhankelijkheid is een kwaliteit die zij continu zullen moeten bewaken en soms zullen moeten bevechten. De publicatie beoogt de beoefenaren

van onafhankelijk onderzoek te helpen bij het reflecteren op die kwaliteit, en benoemt daartoe een aantal concrete aandachtspunten.

Een volledige, universeel toepasbare aanpak voor het verrichten van onafhankelijk onderzoek biedt de publicatie niet. Wel biedt deze publicatie handvatten. Iedereen die onafhankelijk onderzoek uitvoert of laat uitvoeren, zal aandacht moeten besteden aan de drie genoemde dimensies.

In algemene zin is het daarbij de taak van het kabinet te borgen dat aan de randvoorwaarden die in zijn invloedssfeer liggen, kan worden voldaan en dat het kabinet uitdraagt wat het belang van onafhankelijk onderzoek is wanneer dit in voorkomende gevallen onder druk zou komen te staan.

Het zou goed zijn wanneer eenieder die met onafhankelijk onderzoek wordt geconfronteerd zich realiseert wat de meerwaarde voor het functioneren van het democratisch bestel is. Burgers zullen zich, zo schetst de Raad terecht, dan gesterkt voelen als zij ervaren dat kritische, onafhankelijke deskundigen zich namens hen vastbijten in een zaak van maatschappelijk belang.

Acties van de zijde van het kabinet

Het is van belang het aspect van de onafhankelijkheid van het in de publicatie bedoelde onderzoek een goede plaats te geven in het handelen van betrokkenen. Dit proces start bij de aanvang van het werk van een tijdelijke onderzoekscommissie met een goede regeling in een instellingsbeschikking. Op dit moment bestaat er al een leidraad instellen externe commissies, waarin een model voor onafhankelijke onderzoekscommissies is opgenomen. Dit model wordt geactualiseerd, waarbij de bevindingen van de Onderzoeksraad worden meegenomen.

In de opleiding van (top)ambtenaren kan aandacht worden gegeven aan deze vorm van onderzoek. Zo bood de Academie voor Wetgeving/Overheidsjuristen in maart 2017 een afzonderlijke cursus aan over de rol van wetgevings- en overheidsjuristen bij de opzet, inrichting en uitvoering van onafhankelijke onderzoeken, die aansluit bij de bevindingen uit de publicatie. De expertise van de ADR met onafhankelijk onderzoek kan bij het opleiden van ambtenaren worden benut.

Ten slotte bevat de nieuwe gedragscode integriteit in onderdeel 4.1.7 een uitgebreide paragraaf over de betrokkenheid bij onafhankelijk onderzoek en (wetenschappelijke) integriteit, waarin de norm staat dat de onafhankelijkheid in alle gevallen en rollen onomstreden dient te zijn. Deze gedragscode omvat ook het door de Onderzoeksraad bedoelde onderzoek.

Betekenis van de publicatie

De publicatie geeft zelf al aan dat deze in eerste instantie bedoeld is voor (potentiële) opdrachtgevers en voor degenen die bij tijdelijke commissies of bij onderzoeksinstanties onafhankelijk onderzoek uitvoeren. Zij kunnen de publicatie gebruiken om te bepalen hoe zij zich in hun onderzoek verhouden tot de verschillende thema's die worden beschreven.

Immers, onafhankelijk onderzoek krijgt pas zijn waarde in de maatschappij. En die maatschappij is voortdurend in beweging. De onderzoekers van de toekomst zullen – ook met deze publicatie in de hand – steeds naar eigen inzicht moeten handelen, en hun eigen antwoord moeten vinden op de vraag hoe hun werk kan gaan fungeren als gezaghebbend referentiepunt. Dat maakt de publicatie van grote waarde

voor alle betrokkenen, waaronder bewindslieden die fungeren als opdrachtgever van onderzoek of als verantwoordelijke voor de omgang met aan onderzoek verbonden aanbevelingen. Bij de presentatie van het boek heb ik daarom al de aanbeveling aan politici gedaan om het rapport binnen handbereik te hebben.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren