

Voorwoord

Naar een onafhankelijke Onderzoeksraad voor Veiligheid in België?

PROF. MR. PIETER VAN VOLLENHOVEN,
voorzitter Stichting Maatschappij en Veiligheid (SMV)

Graag wil ik in het handboek *Zicht op First Responders* (politie, brandweer, ambulance, civiele noodorganisaties) en ter gelegenheid van de studiedag *Leren van noodsituaties*, op 16 oktober 2015 te Antwerpen georganiseerd door het Centre for Policing & Security (CPS) te Gent en de Stichting Maatschappij en Veiligheid (SMV) te Den Haag, nog eens uw aandacht vragen voor het onafhankelijk onderzoek in het algemeen en – naar ik vurig hoop – voor de mogelijke instelling van een onafhankelijke Onderzoeksraad voor Veiligheid in België.

Als de samenleving na een ramp of een ernstige gebeurtenis wil weten *wat zich daar precies heeft afgespeeld*, is het onafhankelijk onderzoek het *enige* onderzoek dat zich ten doel stelt om precies te achterhalen wat er is gebeurd. Het is een onderzoek om lering te trekken en om een herhaling in de toekomst te kunnen voorkomen. Dergelijke onderzoeken zijn in vele landen absoluut geen onbekend verschijnsel. De samenleving stelt immers na een ramp altijd dezelfde twee vragen:

‘Wat heeft zich daar precies afgespeeld?’ en

‘Wie zijn daarvoor verantwoordelijk of schuldig?’

De praktijk leert echter dat er buitengewoon slordig met onafhankelijke onderzoeken kan worden omgegaan. Niet alleen zijn daardoor forse vraagtekens te plaatsen bij de onafhankelijkheid van de gedane onderzoeken, maar ook zijn dergelijke onderzoeken zelden uitgerust met eigen wettelijke bevoegdheden en spelregels.

In Nederland heb ik 22 jaar moeten strijden¹ voor het tot stand brengen van ‘echte onafhankelijke onderzoeken’!

Die lange tijd was een tocht met vele hindernissen.

¹ Voor de ontstaansgeschiedenis van de Onderzoeksraad voor Veiligheid in Nederland raadplege men Pieter van Vollenhoven (2012), *Hier onveilig? Onmogelijk!*, Amsterdam: Balans en Pieter van Vollenhoven (2014), *Het onafhankelijk onderzoek in Nederland: Reflecties van een bevoorrechte oud-voorzitter*, in: Jeroen Maesschalck, Stephan Parmentier, Dirk Van Daele, Jolynn Debacker en Lore Mergaerts (eds.), *Waarheidsvinding*

Voor het onafhankelijk onderzoek is allereerst nodig: een onafhankelijke onderzoeksorganisatie die moet worden uitgerust met afzonderlijke wetgeving, zowel voor haar onafhankelijkheid, als voor haar verdere bevoegdheden en spelregels.

In eerste instantie werd daar – ook van de kant van de overheid – de noodzaak niet van ingezien! Dat was vroeger toch ook nooit nodig geweest?! Vervolgens werd van de kant van de overheidsrechtspraak gesteld dat de waarheidsvinding niet moest worden gezien als het uitsluitende domein van het onafhankelijk onderzoek. Ook het Openbaar Ministerie en de civiele advocatuur willen immers weten wat er zich precies heeft afgespeeld. Maar later werd ingezien dat de overheidsrechtspraak niet is geëquipeerd om te geraken tot een diepgaand en betrouwbaar onderzoek naar de oorzaken en gevolgen van een ramp of een ongeval.

Toen de noodzakelijkheid van een onafhankelijke onderzoeksorganisatie uiteindelijk werd onderschreven, ontstond – vanwege de van oudsher bestaande verkokering en versnippering van het onderwerp veiligheid – een fel debat over de organisatiestructuur van het onafhankelijk onderzoek. Moest Nederland bijvoorbeeld beschikken over onafhankelijke onderzoeksraden per sector of over één onderzoeksraad voor alle sectoren? Kortom, die lange tijd was *toen* nodig om te komen tot uiteindelijk één Onderzoeksraad voor Veiligheid in Nederland.

Naar mijn overtuiging wordt in deze tijd nu gelukkig veel meer de noodzakelijkheid onderschreven om ‘echte’ onafhankelijke onderzoeken in te stellen. Tevens zijn vele sectoren gaan inzien dat het onderwerp veiligheid veel meer integraal kan en moet worden benaderd!

Beperkingen van de overheidsrechtspraak

De civiele rechter heeft een sterk lijdelijke positie en is geheel afhankelijk van de vordering van de eiser, van wat de partijen de rechter voorleggen. Om deze reden is de civiele rechter per definitie geen betrouwbare instantie om vast te stellen wat er exact is gebeurd.

In het strafrechtelijk onderzoek heeft men veel meer aandacht voor wat er zich heeft afgespeeld voordat een verdachte wordt veroordeeld. Maar in het strafrecht is het niet de taak van de rechter om vast te stellen wat er feitelijk is gebeurd. De strafrechter beperkt zich uiteindelijk tot de vraag of kan worden bewezen wat door de officier van justitie ten laste is gelegd. In tegenstelling tot de politie of de officier van justitie zoekt de strafrechter

en adviesverlening bij rampen. Naar een onderzoeksorgaan voor veiligheid in België?, Leuven: Universitaire Pers Leuven, 29-50.

niet naar wat er precies is voorgevallen. Ook is het van essentieel belang dat een verdachte in het strafrecht mag zwijgen.

Ook de toezichthouders van de overheid kennen hun beperkingen. Deze overheidsinspecties zijn belast met de bestuurlijke handhaving, met het toezicht op de vigerende wet- en regelgeving in een bepaalde sector. Ook zij willen bij een ernstige gebeurtenis, zoals een gasexplosie, een treinongeval, medische fouten, een brand in een cellencomplex of in een chemiebedrijf, precies weten wat er zich heeft afgespeeld. Maar zij lopen bij dergelijke onderzoeken altijd tegen hun eigen reilen en zeilen aan, hun eigen functioneren in het verleden. Zij zien zich gesteld voor de vraag waarom zij bepaalde zaken niet eerder hebben gezien, niet voldoende zijn opgetreden of zelfs hebben gedoogd.

Scheiding van strafrecht

Het onafhankelijk onderzoek houdt zich geenszins bezig met de beantwoording van de schuldvraag. Dat blijft volledig het domein van het strafrechtelijk onderzoek. De Nederlandse wetgever heeft alleen bepaald dat ernstige strafbare feiten, zoals moord, doodslag, gijzeling of terroristische activiteiten, aan het Openbaar Ministerie moeten worden gemeld.

Afzonderlijke wetgeving is voor het onafhankelijk onderzoek om vele redenen van belang, met name om het onafhankelijk onderzoek en het strafrechtelijk onderzoek van elkaar te kunnen onderscheiden. Het spanningsveld tussen beide onderzoeken vloeit voort uit het gegeven dat een verdachte in het strafrecht mag zwijgen. Niemand hoeft immers zelf bij te dragen aan zijn of haar veroordeling. En bij het onafhankelijk onderzoek wil of moet men juist bewerkstelligen dat de betrokkenen vrijuit kunnen praten. Anders valt er geen lering te trekken. Om deze reden moet wettelijk worden geregeld dat de rapporten van het onafhankelijk onderzoek niet als bewijs in rechtsgedingen mogen worden gebruikt. In vele landen heeft dit laatste nooit plaatsgevonden en worden de onafhankelijke onderzoeken en de onderliggende verklaringen door het Openbaar Ministerie – volledig ten onrechte naar mijn mening – in beslag genomen. Overigens kunnen een onafhankelijk onderzoek en een strafrechtelijk onderzoek zonder enig probleem tegelijkertijd plaatsvinden, mits de spelregels goed van te voren wettelijk, of bijvoorbeeld in een protocol, zijn vastgelegd.

De eerste wettelijke regelingen

De eerste wettelijke regelingen met betrekking tot het bewerkstelligen van onafhankelijke onderzoeken komen voort uit de wereld van de luchtvaart. In en na de Tweede Wereldoorlog vonden in de luchtvaart stormachtige ontwikkelingen plaats die gepaard gingen met vele ernstige ongevallen. Vanzelfsprekend wilden de vliegtuigbouwers, luchtvaartmaatschappijen en pilotenorganisaties zeer precies weten wat er was gebeurd om er lering uit te kunnen trekken. Zij waren, gelet op hun ervaringen met luchtvaarton-

gevallen, de mening toegedaan dat het strafrechtelijk onderzoek om meerdere redenen, vooral gelet op de beantwoording van de schuldvraag, niet het geëigende instrument was om dit te bewerkstelligen. Vandaar dat al in 1953 een annex 13 aan de 'grondwet' van de luchtvaart, het Verdrag van Chicago, werd toegevoegd. Het Verdrag van Chicago is het belangrijkste internationale wettelijke kader voor de burgerluchtvaart en annex 13 bevat regels voor het doen van onderzoek naar luchtvaartongevallen en -incidenten. Met deze annex 13 wilde men internationaal bereiken dat, naast een eventueel strafrechtelijk onderzoek, alle lidstaten 'verplicht' een diepgaand veiligheidsonderzoek naar een voorval in hun land zouden instellen.

Dergelijke veiligheidsonderzoeken waren allerminst onafhankelijk te noemen, omdat deze onderzoeken toen met name door de betrokken overheidsinspecties werden uitgevoerd. En deze inspecties waren niet alleen de toezichthouders op de regelgeving, maar veelal ook betrokken bij de totstandkoming van deze regels. Kortom, de slager keurde in hoge mate zijn eigen vlees.

Dit veiligheidsonderzoek was dus allerminst onafhankelijk. Het werd toen wel zo aangeduid om aan te geven dat dit onderzoek 'naast', dat wil zeggen 'onafhankelijk' van het strafrechtelijk onderzoek diende te worden uitgevoerd. De internationale regels die voor luchtvaartongevallen- en incidentenonderzoek gelden, hebben inmiddels ook in de Europese Unie hun vertaling gekregen en worden veelvuldig als uitgangspunt gebruikt voor ongeval- en incidentenonderzoek op andere terreinen dan luchtvaart.

Recht op waarheid

Waarom ik die strijd voor het onafhankelijk onderzoek altijd zo de moeite waard heb gevonden, is de 'waarheidsvinding'. In onze uitermate complexe maatschappij spelen tegenstrijdige belangen een belangrijke rol. Die vele tegenstrijdigheden hebben tot gevolg dat betrokkenen er soms zelfs helemaal geen baat bij hebben dat de waarheid aan het licht wordt gebracht. In de praktijk betekent dit dat er een sterke neiging bestaat om zaken te ontkennen, de feiten te verdoezelen, zelfs onder het beroemde vloerkleed te schuiven, of de gang van zaken behoorlijk af te zwakken. In een democratische maatschappij, waarvan toch een kenmerkende eigenschap is dat men open en transparant over allerlei zaken wil kunnen beslissen, is het naar mijn mening alleen mogelijk open en transparante beslissingen te nemen als men op de hoogte is van wat zich precies heeft afgespeeld. Door de onafhankelijke onderzoeken ben ik meer en meer overtuigd geraakt van de noodzaak dat niet alleen 'de waarheid', het weten wat er gebeurd is, thuishoort in een democratische samenleving, maar dat de burgers daar ook recht op zouden mogen hebben.

Die 'waarheid' moet je vanzelfsprekend wel tussen aanhalingstekens plaatsen, want wat is nu precies de waarheid? Ik zie de waarheid als iets waar de

meerderheid zich op zeker moment achter schaaft. Hierbij denk ik aan een verzameling gegevens die door een 'onbesproken' instantie zijn verzameld en worden gepresenteerd. Hierbij vind ik het wel van groot belang dat er niet alleen commentaar van betrokkenen wordt gevraagd, maar ook dat dat commentaar wordt verwerkt en weergegeven. Natuurlijk kunnen zich later nieuwe onderzoekstechnieken voordoen, bijvoorbeeld nieuwe DNA-technieken, waarbij de waarheid van 'toen' in een ander licht kan komen te staan. Ik hecht daarom veel waarde aan die 'tijdelijke' waarheid, mits zij op onbesproken wijze tot stand is gekomen.

Een onafhankelijk onderzoek kan ook van grote betekenis zijn om een einde te maken aan de maatschappelijke verontrusting die een gebeurtenis teweeg heeft gebracht. Ook voor de slachtoffers en/of hun nabestaanden is een goed onafhankelijk onderzoek van groot belang. Zij kunnen de gebeurtenis een plaats geven, waardoor hun verdriet niet langer blijft aangewakkerd. Een kwalitatief goed rapport, dat niet ter discussie staat, helpt hen zeer met de verwerking van hun leed. En zoiets verschrikkelijks behoeft toch niet nog eens een ander te overkomen?

Hoe het niet moet

Een voorbeeld van een totaal verkeerd verlopen onderzoek en de tragedie die dat teweegbrengt bij de slachtoffers, de nabestaanden en de hulpverleners, vind ik zelf het onderzoek naar de Herculesramp. Op 15 juli 1996 verongelukte een Hercules C-130 van de Belgische Luchtmacht bij een poging om te landen op de vliegbasis Eindhoven en raakte daarbij in brand. In dit vliegtuig bevonden zich 37 leden van het fanfarekorps van de Nederlandse Koninklijke Luchtmacht en vier bemanningsleden van de Belgische Luchtmacht. Bij deze ernstige ramp vonden 34 inzittenden de dood en raakten zeven inzittenden zwaargewond. In die tijd was de discussie over het onafhankelijk onderzoek in Nederland nog in volle gang, met als gevolg dat over deze ramp uiteindelijk 27 onderzoeksrapporten en rapportages zijn verschenen (op verzoek van het Presidium van de Tweede Kamer op 30 oktober 2001 heeft de Raad voor de Transportveiligheid in december 2002 het 27ste onderzoeksrapport over deze ramp uitgebracht). En ondanks alle rapporten bleven helaas nog vele vragen onbeantwoord. De nabestaanden hebben vanwege die vele onbeantwoorde vragen nog aangedrongen op het instellen van een parlementaire enquête, maar die is er nooit gekomen.

Op weg naar een multimodale onderzoeksraad in België

Zoals reeds opgemerkt, hoop ik oprecht dat in België een onafhankelijke Onderzoeksraad voor Veiligheid zal worden opgericht. De mogelijke komst van een onafhankelijke en multimodale onderzoekraad voor veiligheid in België zie ik zelf eveneens als een stimulans voor de Europese Commissie om de draad – met betrekking tot het stimuleren van onafhankelijke onderzoeken bij de Europese lidstaten – weer op te pakken.

Zoals al eerder opgemerkt, is het nut van en de noodzaak tot het instellen van onafhankelijke onderzoeken in de luchtvaart – dit wordt ook internationaal onderschreven² – reeds lang geaccepteerd. Maar het vertalen van deze filosofie naar andere (transport)sectoren verloopt door het sectorale veiligheidsdenken uitermate moeizaam. Indertijd mocht ik dit ook ervaren toen ik in 2003 deel uitmaakte van de *Group of Experts on Accident Investigation* van de Europese Commissie³. Deze adviesgroep was door de Europese Commissie ingesteld om te adviseren *on a strategy to deal with accidents in the transport sector*. De Europese Unie had inmiddels ruime ervaring opgedaan met de onafhankelijke onderzoeken naar luchtvaartongevallen in de lidstaten door middel van de richtlijn 94/56. Echter, door het verkokerde denken binnen de verschillende transportsectoren kon de Europese Commissie deze opgedane kennis toen niet identiek vertalen naar de andere transportsectoren. Ook durfde in die periode de Europese Commissie zich niet uit te spreken of de bestaande sectorale raden op dit gebied zouden moeten worden vervangen door multimodale raden.

Als voorzitter van de *International Transportation Safety Association*⁴ – een overkoepelende organisatie van alle bestaande multimodale *Transportation Safety Boards*, en van enkele afzonderlijke onderzoeksraden – hebben de multimodale raden mij achteraf uitdrukkelijk gemeld dat zij het nooit hebben betreurd dat zij in hun land tot één raad werden gebundeld. Door de bundeling van krachten was immers niet alleen de kwaliteit van de onderzoeksorganisatie toegenomen, maar eveneens was het gezag van de organisatie op het gebied van veiligheid aanzienlijk gestegen.

Bij het verschrikkelijke vliegongeval met de MH-17 in de Oekraïne is door de Verenigde Naties de noodzakelijkheid tot het instellen van twee gescheiden en afzonderlijke onderzoeken nog eens uitdrukkelijk onderschreven. Eén onderzoek naar de oorzaak en één onderzoek naar de schuldvraag. Kortom, de noodzaak van twee onderzoeken wordt nu internationaal onderschreven. Ik hoop oprecht dat deze heldere uitspraak niet alleen geldt voor de onderzoeken naar ernstige luchtvaartongevallen!

Voor het welslagen van de onafhankelijke onderzoeken blijft grote waakzaamheid geboden voor het behoud van de onafhankelijkheid van de organisatie en voor het behoud van de kwaliteit van de gedane onderzoeken. Discussies hierover acht ik voor het vertrouwen in een dergelijke raad funest. De samenleving wordt immers al zo dikwijls bij ernstige gebeur-

² Annex 13 Richtlijn Raad nr. 94/56/EG, 21 november 1994 houdende vaststelling van de grondbeginselen voor het onderzoek van ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart, *Pb.L.* 12 december 1994, afl. 319, 14-19.

³ Beslissing Commissie nr. EC/425/2003, *O.J.L.* 12 juni 2003, afl. 144.

⁴ ITSA, <http://www.itsasafety.org>.

tenissen geconfronteerd met onwaarheden vanwege de vele en grote tegenstrijdige belangen die in het geding zijn. Om deze reden mag een onafhankelijk onderzoek dat juist beoogt om de waarheid te achterhalen en een einde te maken aan de maatschappelijke verontrusting die de gebeurtenis teweeg heeft gebracht, nooit het vertrouwen schenden dat de samenleving in de onderzoeksraad heeft gesteld. Dit betekent dat altijd waakzaamheid op dit gebied blijft geboden en dat men nimmer op zijn lauweren kan gaan rusten.

Ik wens alle betrokkenen in België veel succes toe bij het realiseren van een dergelijke belangrijke onderzoeksraad en vanzelfsprekend kunt u te allen tijde voor dit onderwerp een beroep op mij doen.