

25268 Zelfstandige bestuursorganen

Nr. Verslag van een schriftelijk overleg

Vastgesteld ...

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de minister van Justitie en Veiligheid over de brief inzake 'Beleidsreactie ZBO-evaluatie Onderzoeksraad voor veiligheid' (Kamerstuk 25268, nr. 186).

Bij brief van 26 augustus 2020 heeft de minister van Justitie en Veiligheid deze beantwoord. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Van Meenen

Adjunct-griffier van de commissie,
Burger

Inhoudsopgave

- I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties**
 - 1. Vragen en opmerkingen vanuit de VVD-fractie**
 - 2. Vragen en opmerkingen vanuit de CDA-fractie**
 - 3. Vragen en opmerkingen vanuit de D66-fractie**
 - 4. Vragen en opmerkingen vanuit de SP-fractie**
 - 5. Vragen en opmerkingen vanuit de ChristenUnie-fractie**

- II. Reactie van de minister van Justitie en Veiligheid**

I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties
II. Reactie van de minister van Justitie en Veiligheid

1. Vragen en opmerkingen vanuit de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de beleidsreactie ten behoeve van de ZBO-evaluatie van de Onderzoeksraad voor veiligheid (OVV). Zij hebben hier nog enkele opmerkingen en vragen over.

Voorname leden lezen in de beleidsreactie dat u in overleg met de OVV een normenkader zal opstellen ten behoeve van de doelmatigheid in relatie tot de missie van de OVV. Kunt u toelichten welke criteria zullen worden gehanteerd bij het opstellen van een dergelijk kader? In hoeverre zal het mogelijk zijn om dit normenkader tussentijds te evalueren en eventueel bij te stellen indien nodig geacht door de OVV?

Bij het opstellen van een normenkader ten behoeve van de doelmatigheid wordt gebruik gemaakt van het 'Gemeenschappelijk normenkader voor financieel beheer, verantwoording en intern toezicht'¹. Op dit moment zijn we met de Onderzoeksraad voor Veiligheid (hierna OvV) in gesprek welke criteria van toepassing zijn voor de OvV.

Het normenkader wordt samen met de OvV opgesteld. Daarbij zal gebruik gemaakt worden van het evaluatiekader voor doelmatigheid zoals gehanteerd in de vorige evaluatie (2008-2013) en van de expertise van de Algemene Rekenkamer. Mocht na implementatie blijken dat het normenkader bijgesteld moet worden, zal dat wederom in overleg met de OvV opgepakt worden.

Overwegende dat de evaluatiecommissie heeft geconstateerd dat de OVV feitelijk de verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke keuzes over onderzoeken heeft losgekoppeld van de verantwoordelijkheid voor de financiële gevolgen van deze keuzes, ondanks dat volgens u de huidige Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid deze financiële verantwoordelijkheid wel voldoende tot uitdrukking brengt, vragen de leden van de VVD-fractie welke nadere afspreken u voornemens bent te maken met de OVV zoals genoemd in de beleidsreactie.

Zoals in de beleidsreactie aangegeven deel ik het standpunt van de Evaluatiecommissie dat dit een onwenselijke situatie is. Er zijn met de OvV bestuurlijke afspraken gemaakt over de vaststelling van de jaarrekening door de permanente raadsleden, waarmee de verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke keuzes en voor de financiële gevolgen van die keuzes niet langer is gesplitst, maar op één plek is belegd.

De aan het woord zijnde leden lezen dat u voornemens bent de aanbeveling om er zorg voor te dragen dat de OVV financieel weer gezond wordt, over te nemen. Bent u, overwegende dat u in overleg met de OVV een normenkader zal opstellen ten behoeve van de doelmatigheid van de OVV, bereid om de financiële gezondheid van de OVV mee te nemen als criterium bij het opstellen van het normenkader? Zo ja, hoe bent u voornemens hier vorm aan te geven? Zo nee, waarom niet?

Een organisatie is financieel gezond als doelmatig met de middelen wordt omgegaan, de kosten beheerst worden en de uit te voeren taken in overeenstemming zijn met het beschikbare budget. Het normenkader zal op die onderdelen nader ingaan. Hierover ben ik in gesprek met de OvV.

2. Vragen en opmerkingen vanuit de CDA-fractie

¹ Eerste bijlage (68827) bij Kamerstuk 33822, nr.1

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de beleidsreactie ZBO-evaluatie Onderzoeksraad voor veiligheid. Zij hebben een vraag.

Deze leden begrijpen dat de OVV – als antwoord op aanbeveling 13 van de onderzoekers – onderzoek gaat doen waarom aanbevelingen wel of niet worden opgevolgd door aangeschreven partijen. Wat vindt u van dit onderzoeksvoorstel? Is het nu echt aan de OVV om te onderzoeken waarom partijen wel of niet opvolging geven aan de aanbevelingen die door diezelfde OVV gedaan zijn? Zou het niet logischer zijn als het ministerie van Justitie en Veiligheid bijvoorbeeld dit onderzoek zou uitvoeren?

Een bestuursorgaan moet zijn standpunt over een tot hem gerichte aanbeveling schriftelijk kenbaar aan de minister wie het aangaat. Een afschrift daarvan moet worden gezonden aan de OvV (artikel 73 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid). Niet-bestuursorganen doen aan de minister wie het aangaat mededeling van op welke wijze gevolg zal worden gegeven aan een aanbeveling en zenden een afschrift van deze mededeling aan de OvV. De minister kan tot de slotsom komen dat de maatregelen die getroffen worden onvoldoende zijn en dat overheidsmaatregelen op zijn plaats zijn. Hij moet hierover de OvV inlichten (artikel 74 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid).

Voorts is de OvV op grond van artikel 76 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid bevoegd een onderzoek in te stellen naar de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van aanbevelingen die de OvV in eerder onderzoek heeft gedaan. De wetgever heeft de OvV de informatiepositie toegekend om zich een beeld te kunnen vormen van de standpunten en de stand van zaken van de uitvoering van de aanbevelingen.

Aangezien de OvV in zijn jaarverslag, dat op grond van artikel 25 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid wordt uitgebracht, in het bijzonder ingaat op de doelmatigheid en doeltreffendheid van zijn werkzaamheden en werkwijze, heeft de OvV daarbij de mogelijkheid om naar aanleiding van nieuwe voorvallen nog eens de aandacht te vestigen op eerdere aanbevelingen. De verantwoordelijkheid voor de opvolging van de aanbevelingen ligt op grond van de artikelen 73 en 74 bij de bestuursorganen en andere partijen waartoe de aanbevelingen zijn gericht. Het blijft uiteindelijk aan de ontvangers van de aanbevelingen om te beoordelen of de aanbevelingen worden opgevolgd en op welke wijze. De verantwoordelijke vakminister kan daarover verantwoording afleggen aan de Tweede Kamer. Ik zie geen aanleiding om deze systematiek op een andere wijze in te richten.

3. Vragen en opmerkingen vanuit de D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het rapport Evaluatiecommissie Onderzoeksraad voor veiligheid 2013 tot en met 2018 (2020D16619), de beleidsreactie ZBO-evaluatie Onderzoeksraad voor veiligheid en de reactie van de OVV (2020D16620). Zij hebben naar aanleiding van de aanbevelingen van de Evaluatiecommissie nog enkele vragen.

Deze leden zijn verheugd te lezen dat de Evaluatiecommissie vaststelt dat de OVV van grote maatschappelijke waarde is en in de laatste jaren een professionaliseringslag heeft gemaakt. Met de doorontwikkeling van de OVV zijn ook de verwachtingen steeds hoger geworden. De OVV geeft aan dat de structurele kosten zijn gestegen door de toegenomen complexiteit en de benodigde expertise, en het grote aantal verzoeken dat de OVV krijgt om onderzoek uit te voeren. De werkwijze waarbij het voordoen van voorvallen leidend is, vereist financiële buffers bij de OVV. Buffers waarvan vorig jaar al werd gesignaleerd dat die er niet meer zijn. De Evaluatiecommissie adviseert dan ook om een flexibele voorziening te treffen voor de toenemende onderzoekskosten van de OVV. Voornoemde leden maken zich zorgen

over het feit dat u deze aanbeveling niet overneemt en niet met een gedegen alternatieve oplossing komt. Wat deze leden betreft mag ontoereikend budget er niet toe leiden dat aan de OVV gevraagde onderzoeken niet kunnen worden uitgevoerd.

Kunt u aangeven of er onderzoeken niet zijn uitgevoerd omdat het budget niet toereikend was?

Het is aan de OvV zelf om keuzes te maken over welke onderzoeken binnen de wettelijke taak uitgevoerd moeten worden. Naast de verplichte onderzoeken is het aan de OvV zelf om te bezien op basis van zijn expertise en taakopdracht welke onderzoeken hij op eigen initiatief of op verzoek uitvoert.

Wat bedoelt u met uw uitspraak dat u het van belang acht "dat het beschikbaar budget en de kosten van de daarvoor te verrichten activiteiten met elkaar in balans zijn"? Wat betekent "in balans" in deze?

Hiermee wordt bedoeld dat de geraamde kosten voor te verrichten onderzoeken, zowel verplicht als op eigen initiatief, aansluiten op de voor de OvV beschikbare middelen.

Deelt u de mening dat wanneer extra onderzoeksopdrachten, zoals het per aangenomen motie-Belhaj geïnitieerde onderzoek naar de luchtaanval in Hawija (Kamerstuk 27925, nr. 714), door ontoereikende financiële middelen geen doorgang kunnen vinden, deze balans mist?

Het is aan de OvV om te besluiten over te gaan tot onderzoek en daarbij voornoemde balans mee te nemen in het besluit. Het verzoek tot onderzoek naar de luchtaanval in Hawija is afgewezen vanwege een wettelijke beperking voor de OvV. Op grond van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid geldt een duidelijke beperking voor de OvV om onderzoek te doen naar het optreden van de krijgsmacht.

Hoe duidt u de mogelijkheid dat belangrijke verzoeken tot onderzoek door de OVV niet in behandeling worden genomen door gebrek aan financiële middelen? Waarom is er sinds het overleg dat hierover sinds 2019 met de OVV wordt gevoerd geen voortgang geboekt?

Ik zal met de OvV in gesprek blijven over additionele middelen indien bijzondere omstandigheden dit noodzakelijk maken zoals gesteld in Artikel 19, tweede lid, van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid. Het betreft hier additionele middelen voor uitzonderlijke onderzoeken zoals het MH17-onderzoek of het onderzoek naar de aanpak van de Coronacrisis.

Ik ben met de OvV op een structurele basis in gesprek onder andere over de financiële gezondheid van de OvV. In deze gesprekken hebben we onder andere met elkaar verkend in hoeverre additionele middelen nodig en mogelijk zijn. De gesprekken in 2019 hebben ertoe geleid dat het negatief eigen vermogen van de OvV ultimo 2018 door JenV tot nul is aangevuld. Daarnaast heeft de OvV een incidentele (2020) en een structurele claim (2021 en verder) ingediend. Deze claims zijn meegenomen bij de voorjaarsbesluitvorming. In de besluitvorming is vanwege het gebrek aan budgettaire ruimte besloten deze niet te honoreren. Ik ben op dit moment met de OvV in gesprek over mogelijke financiële oplossingen voor situaties waarin de OvV een verzoek tot onderzoek ontvangt. Daarbij zal altijd oog gehouden worden voor de onafhankelijke beoordeling van verzoeken door de OvV.

De financiële problemen bij de OVV hangen samen met een andere signalering die de Evaluatiecommissie doet. Zo zou een heldere afweging over waarom wel of niet overgegaan wordt tot onderzoek vaak ontbreken. Daartoe adviseert de

Evaluatiecommissie een "inhoudelijk beter overwogen, beargumenteerd en meer transparant afwegingskader" te ontwikkelen en te gebruiken. De OVV geeft aan in december 2019 een nieuw afwegingskader in gebruik te hebben genomen. In hoeverre verwacht u dat dit nieuwe afwegingskader tot meer of minder verzoeken die in behandeling worden genomen zal leiden? Wanneer het nieuwe afwegingskader leidt tot een hoger aantal verzoeken dat in behandeling wordt genomen, bent u dan wel bereid een flexibele voorziening te treffen voor de toenemende onderzoekskosten van de OVV?

Het doel van het afwegingskader is om op basis van een aantal vaste criteria een expliciete en goed onderbouwde afweging te maken die leidt tot het besluit om al dan niet een onderzoek te starten. Dit sluit ook aan op de aanbevelingen van de evaluatiecommissie. Het doel van het afwegingskader is niet om tot meer of minder onderzoeken te komen.

Indien het nieuwe afwegingskader leidt tot een hoger aantal verzoeken dan in behandeling genomen kan worden, is de OvV in eerste instantie zelf aan zet om keuzes te maken.

De OVV is niet bevoegd gevechtshandelingen van de krijgsmacht te onderzoeken. Deelt u de mening dat de bewegingsruimte van de OVV hiermee wordt beperkt? Zo nee, waarom niet en hoe kunnen dergelijke incidenten wél onafhankelijk en grondig onderzocht worden? Wat vindt de OVV zelf van deze beperking? Ziet u reden voor een wetswijziging omdat in de eerdergenoemde motie-Belhaj gevraagd wordt naar onderzoek naar de aanval op Hawija?

De onderzoekstaak van de OvV en de daarbij behorende bevoegdheden zijn geregeld in de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid. Op grond van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid geldt een duidelijke beperking voor de Onderzoeksraad om onderzoek te doen naar het optreden van de krijgsmacht of een onderdeel daarvan in een situatie van oorlog of gewapend conflict of tijdens een operatie ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Naar het oordeel van de wetgever behoort het niet tot de taak van de Onderzoeksraad om dergelijke gebeurtenissen te onderzoeken die naar hun aard van een andere orde zijn dan de ongevallen en rampen waarvoor de Onderzoeksraad in het leven is geroepen (Kamerstukken II, 2002-2003, 28634 (R1727), nr. 3, p. 6). Het gaat hier niet om een voorval - ongeval of ramp - waarvoor de Onderzoeksraad in het leven is geroepen. Ik zie geen aanleiding om de wet te wijzigen. Volledigheidshalve merk ik op dat de minister van Defensie uw Kamer bij brieven van 17 juni 2020² en 30 juni 2020³ heeft geïnformeerd over de uitvoering van de motie Belhaj⁴.

4. Vragen en opmerkingen vanuit de SP-fractie

De leden van de SP-fractie waarderen het werk van de OVV. Zij hebben met interesse het evaluatierapport gelezen en hebben hierover nog enkele vragen.

Zo lezen deze leden dat zowel de Evaluatiecommissie als de OVV zelf aangeven dat er extra middelen beschikbaar moeten komen zodat de OVV haar werk kan blijven doen. U geeft aan dat hierover al een jaar gesproken wordt maar dat er geen extra geld toegezegd wordt. Tevens wordt de aanbeveling dat er flexibel budget beschikbaar zou moeten zijn voor de toenemende onderzoekskosten, niet overgenomen. U motiveert niet waarom er voldoende middelen zijn, kunt u dat alsnog doen? Bent u bereid meer budget beschikbaar te stellen? Zo nee, waarom niet?

² Kamerstuk 27925, nr. 724.

³ Kamerstuk 27925, nr. 725.

⁴ Kamerstuk 27925, nr. 714

Op dit moment is er geen budgettaire ruimte om meer budget beschikbaar te stellen. Ik ben op dit moment met de OvV in gesprek over mogelijke financiële oplossingen voor situaties waarin de OvV een verzoek tot onderzoek ontvangt. Zie ook het antwoord op vraag 12.

Daarnaast lezen de aan het woord zijnde leden dat de Evaluatiecommissie aanbeveelt de informatievoorziening aan de Kamer over onderzoeken van de OVV te verbeteren. U geeft aan dat dit al gebeurt en noemt daarbij het voorbeeld dat er in 2020 al informatie is aangeboden over onderzoeken in 2017. Vindt u werkelijk dat dit tijdig informeren is?

Bij sommige aanbevelingen die de OvV doet kan pas na verloop van tijd goed worden gezien in hoeverre deze zijn opgevolgd. Om die reden informeer ik uw Kamer pas na enige tijd over de opvolging van aanbevelingen. Uw Kamer wordt eind 2020 geïnformeerd over de opvolging van de aanbevelingen die de OvV in 2018 deed.

5. Vragen en opmerkingen vanuit de ChristenUnie-fractie

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben onder dankzegging kennisgenomen van de beleidsreactie ZBO-evaluatie Onderzoeksraad voor veiligheid. Zij spreken hun grote waardering uit voor het werk van de OVV in het belangrijke onderzoek dat wordt gedaan op het gebied van veiligheid. Deze leden hebben enkele vragen over het opvolgen van aanbevelingen door bestuursorganen en de financiële positie van de OVV.

Voornoemde leden vragen of u nader toe kunt lichten waarom slechts 61% van de aanbevelingen gericht aan een bestuursorgaan (gedeeltelijk) is opgevolgd. Kunt u nader toelichten waarom dit bij niet-bestuursorganen in 72% van de gevallen wordt gedaan? Hoe ziet u in dit licht de eigen verantwoordelijkheid om de maatschappelijke effectiviteit van de OVV te kunnen verbeteren?

De OvV heeft in reactie op de aanbeveling over dit punt aangegeven het belang van de opvolging van deze aanbeveling te onderschrijven. In het kader van het vergroten van zijn maatschappelijke effectiviteit is dan ook het zinvol te onderzoeken waarom aanbevelingen wel of niet worden opgevolgd door aangeschreven partijen. Dit maakt onderdeel uit van de ontwikkelagenda van de OvV.

Als minister van Justitie en Veiligheid ben ik verantwoordelijk voor het goed functioneren van het stelsel en het systeem van de OvV. Ik hecht waarde aan de maatschappelijke effectiviteit van de OvV. De aanbevelingen van de evaluatiecommissie die ik heb overgenomen dienen er ook toe om de maatschappelijke effectiviteit van de OvV te vergroten.

Voorts constateren de aan het woord zijnde leden dat er een structurele toename is van vraag naar onderzoek van de OVV. Herkent u deze toename ook?

Het is aan de OvV om een afweging te maken over de waarde van een verzoek en te besluiten om over te gaan tot onderzoek. Een hoger aantal verzoeken hoeft niet direct te leiden tot een toename in te verrichten onderzoeken.

Is het budget voor de OVV dienovereenkomstig toegenomen?

Het budget werd bepaald op basis van de geraamde kosten voor te verrichten onderzoeken. De toename van de vraag is hier niet in meegenomen, omdat een toename in de vraag niet direct hoeft te leiden tot een toename in te verrichten onderzoeken.

De toename zit ook in onderzoeken die aangevraagd worden door andere overheidsorganen, zoals de gemeente Den Haag in 2019. In hoeverre wordt in dergelijke gevallen ook een financiële bijdrage van de aanvragende partij gevraagd?

De begroting van de OvV moet een robuuste basis bieden voor het onafhankelijk uitoefenen van het mandaat van de OvV. Het vragen om een financiële bijdrage voor onderzoeken op verzoek is denkbaar mits de onafhankelijke oordeelsvorming van de OvV geborgd kan worden. De mogelijkheden hiervan ben ik op dit moment aan het verkennen met de OvV.

De aan het woord zijnde leden kunnen nog niet volledig doorgronden wat u bedoelt wanneer u stelt niet over te willen gaan tot een flexibele voorziening voor de toenemende onderzoekskosten van de OVV met de volgende toelichting: "Wanneer sprake is van een gedeeld beeld van evenwicht tussen budget en daarvoor te verrichten taken acht ik de huidige voorziening toereikend." Kunt u dit nader toelichten?

Een flexibele voorziening voor de toenemende onderzoekskosten is geen oplossing. Fluctuaties kunnen nu worden opgevangen binnen het eigen vermogen, ook als dit leidt tot een negatief eigen vermogen.

Wat zijn de bezwaren tegen een dergelijke voorziening?

Een flexibele voorziening voor de toenemende onderzoekskosten biedt geen meerwaarde ten opzichte van de mogelijkheid om fluctuaties op te vangen binnen het eigen vermogen.

Hoe hoog zou deze naar inschatting van de OVV moeten zijn?

Het antwoord op deze vraag doet niet ter zake. Immers, een flexibele voorziening biedt geen meerwaarde ten opzichte van de mogelijkheid fluctuaties op te vangen binnen het eigen vermogen.

Welke oplossingsrichtingen ziet u wel om tot een buffer te komen voor de OVV?

De OvV kan ervoor kiezen om binnen de bestaande onderzoekscapaciteit een gedeelte vrij te houden/niet in te plannen wat ruimte biedt om snel in te kunnen spelen op actuele ontwikkelingen.