

Recht op de waarheid

**Toespraak ter gelegenheid van de uitreiking van de Max van der Stoel
Mensenrechtenprijs van de Universiteit van Tilburg en de landelijke
Onderzoekschool Rechten van de Mens op vrijdag 9 december 2011.**

Door Prof. Mr. Pieter van Vollenhoven,

Voorzitter Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie

Voorzitter Fonds Slachtofferhulp

Oud-Voorzitter Onderzoeksraad voor Veiligheid

Praktijkhoogleraar Risicomanagement Universiteit Twente

Voorzitter, Dames en Heren.

Voorzitter! Allereerst heel veel dank voor deze uitnodiging. Ik waardeer oprecht dat U en Uw collega Professor Marc Groenhuijsen aan mij hebben willen denken voor het geven van een voordracht ter gelegenheid van de jaarlijkse uitreiking van de Max van der Stoel Mensenrechtenprijs van de Universiteit van Tilburg en de landelijke Onderzoekschool Rechten van de Mens.

In Uw brief stelde U mij de vraag of er – naar mijn mening – behoefte is aan een (Mensen-)recht op veiligheid, zulks in aanvulling op de bestaande mensenrechten.

De eerlijkheid gebiedt mij hier op te merken dat ik zelf helaas absoluut geen specialist ben op het gebied van mensenrechten. Om die reden heb ik ook ernstig overwogen om de Voorzitter te schrijven dat ik helaas aan zijn hartelijke uitnodiging geen gevolg kon geven.

De reden dat ik dat laatste echter niet heb gedaan, is eigenlijk het egoïstische gegeven dat er bij mij – als het gaat over het onderwerp veiligheid en over het onderwerp recht op veiligheid – namelijk twee wettelijke wensen leven die ik U allen graag vanmiddag zou willen voorleggen en ter discussie zou willen stellen.

Van één van deze wensen zegt mijn gevoel dat het niet alleen een mensenrecht zou kunnen worden, maar zelfs – naar mijn mening – een mensenrecht zou moeten zijn. En dat is het recht op de waarheid.

Graag zou ik namelijk bij U allen willen bepleiten dat burgers – bij ernstige gebeurtenissen die tevens een maatschappelijke verontrusting teweeg hebben gebracht – het recht hebben om precies te weten wat er zich heeft afgespeeld. Burgers hebben ‘recht’ op het weten van de waarheid.

Zeker als je leeft in een democratische samenleving, waarvan een kenmerkende eigenschap is dat men open en transparant over allerlei zaken wil kunnen beslissen, dan kunnen wij toch alleen over iets beslissen als je precies weet wat er zich heeft afgespeeld.

Denk bijvoorbeeld aan de ernstige gebeurtenissen met de kerncentrale in Japan of aan de olieramp in de Golf van Mexico. Je kunt alleen beslissen over de toekomst van de kernenergie of over de toekomst van het boren naar olie op grote diepten als je precies weet wat er zich heeft afgespeeld.

In Nederland, maar ook in het buitenland, heb ik 22 jaar bepleit – of liever gezegd gestreden – voor de komst van onafhankelijke onderzoeken naar de directe of de achterliggende oorzaken van voorvallen. Het onafhankelijk onderzoek, mits het voldoet aan bepaalde voorwaarden, is namelijk het “enige” onderzoek dat beoogt de waarheid te achterhalen van wat er precies is gebeurd en dat met als enig doel om er lering uit te kunnen trekken voor de toekomst. De beantwoording van de schuldvraag maakt geen deel uit van het onafhankelijk onderzoek en blijft aan het strafrechtelijk onderzoek voorbehouden.

Dat de waarheidsvinding het uitsluitende domein van het onafhankelijk onderzoek zou zijn, werd door de bestaande overheidsrechtspraak – zeker in eerste instantie – geenszins onderschreven.

De overheidsrechtspraak, het strafrecht of het civiele recht – zo werd gesteld – wil toch ook precies weten wat er zich heeft afgespeeld.

Later ging men echter inzien dat de bestaande overheidsrechtspraak niet geëquipeerd is om te geraken tot een diepgaand en een betrouwbaar onderzoek naar de oorzaken en de gevolgen van een ramp of een ongeval. De overheidsrechtspraak kent op dit gebied met betrekking tot de waarheidsvinding namelijk zijn beperkingen.

- * Zo is de civiele rechter immers afhankelijk van de vordering van de eiser, van wat de partijen de rechter voorleggen.
- * Zo is het ook niet de taak van de strafrechter om vast te stellen wat er feitelijk is gebeurd. De rechter is beperkt tot: kan worden bewezen wat de officier ten laste heeft gelegd. Is er gebeurd wat in de tenlastelegging staat? Alsmede mag een mogelijke verdachte in het strafrecht zwijgen, omdat niemand verplicht is om mee te werken aan zijn of haar veroordeling.
- * Zo zijn de toezichthouders, de overheidsinspecties die belast zijn met de bestuurlijke handhaving, ook beperkt met het achterhalen van wat er zich precies heeft afgespeeld, niet alleen door de beperking van hun eigen sectoren, maar eveneens is hier de beperkende factor dat zij bij dergelijke onderzoeken geconfronteerd worden met hun eigen reilen en zeilen als toezichthouder.

U kunt zich voorstellen dat het een tijdrovend proces is geweest om de overheidsrechtspraak ervan te overtuigen, dat er voor het onafhankelijke onderzoek een zinvolle en een noodzakelijke functie was weggelegd.

Daarnaast was het uitermate verwarrend dat gedurende die 22-jarige strijd voor de komst van “echte” onafhankelijke onderzoeken, het instellen van onafhankelijke onderzoeken in onze samenleving geenszins een onbekend fenomeen was. Het enige wat je je echter bij al die onderzoeken wel kon afvragen, hetgeen overigens door de samenleving ook veel later werd gedaan, was: “hoe onafhankelijk waren deze onderzoeken eigenlijk in de praktijk?”

Het onderwerp veiligheid werd – tot de 80-er en 90-er jaren van de vorige eeuw – gezien als een taak van de overheid; overheid en veiligheid waren eigenlijk synonieme begrippen. Veiligheid een taak voor de overheid betekende in de praktijk voor de onafhankelijke onderzoeken dat zeker talloze

onafhankelijke onderzoekscommissies werden ingesteld; zelfs kenden wij in Nederland op dit gebied ook vaste Raden, zoals de Raad voor de Luchtvaart en/of de Spoorwegongevallenraad, maar wie waren in de meeste gevallen belast met het uitvoeren van deze onderzoeken? Dat waren de overheidsinspecties, want daar zat immers de kennis, de ervaring en de bevoegdheden.

En deze inspecties waren, zoals reeds eerder opgemerkt, niet alleen belast met het toezicht op de regels, maar veelal ook betrokken bij de totstandkoming van de regelgeving. Dus je kon geruststellen dat de slager fors zijn eigen vlees aan het keuren was.

Een groot deel van die 22 jaar was nu noodzakelijk om die onafhankelijke onderzoeken “echt” onafhankelijk te maken. Het Amerikaanse congres had bij de instelling van zijn National Transportation Safety Board gesteld – de NTSB is belast met de onafhankelijke onderzoeken naar de ongevallen in de vijf transportsectoren – dat je alleen uit transportongevallen, ter wille van de verbetering van de veiligheid, kon leren als de onderzoeken werden uitgevoerd door een organisatie die op generlei wijze betrokken was bij dergelijke ongevallen. Bij ongevallen spelen namelijk zo veel tegenstrijdige belangen een rol, dat een onderzoek alleen kan slagen en door de samenleving wordt aanvaard als het kwalitatief goed en strikt onafhankelijk is uitgevoerd. Kortom, een eerste vereiste voor het realiseren van “echte” onafhankelijke onderzoeken was de instelling van een afzonderlijke en onafhankelijke onderzoeksorganisatie. Een tweede vereiste was – om deze onderzoeken te kunnen laten slagen – het kunnen beschikken over bevoegdheden. Het onafhankelijk onderzoek moest wettelijk worden verankerd, hetgeen in het verleden nog nooit had plaatsgevonden.

In deze wet moet je niet alleen inhoud geven aan het begrip “onafhankelijkheid”, maar eveneens moeten worden vastgelegd:

- de bevoegdheden van de onderzoekers;
- de werkterreinen;
- tot wie de aanbevelingen worden gericht;
- de verplichting om hierop te reageren;

- dat de conceptrapporten naar de betrokkenen – voor hun commentaar – ter inzage worden gestuurd;
- de scheiding van het onafhankelijk onderzoek met de overheidsrechtspraak en de toezichthouders;
- welke onderzoeken verplicht zijn en welke vallen onder de vrije keus;
- wie onderzoeken mogen aanvragen;
- etc. etc.

Dat een wet voor het onafhankelijke onderzoek zéér noodzakelijk is, moge blijken uit de lange discussies die wij in Nederland in het Parlement hierover hebben gevoerd. Toen het wetsvoorstel voor het onafhankelijk onderzoek in ons land werd ingediend, mochten in eerste instantie drie ministers in de conceptrapporten van de Raad wijzigingen aanbrengen. De Minister van Defensie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties moesten controleren dat de geheimhouding door de Raad niet werd geschonden. En de Minister van Justitie moest er op toezien dat de onderzoeken van de Raad geen belemmering zouden kunnen vormen voor het verloop van het strafrechtelijk onderzoek. Later zijn weliswaar al deze voorstellen weer ingetrokken, maar het geeft heel duidelijk aan dat de overheid graag invloed op het onafhankelijk onderzoek wil blijven uitoefenen. Eveneens is in het Parlement uitvoerig gesproken of de rapporten van het onafhankelijk onderzoek als bewijs in rechtsgedingen zouden mogen worden gebruikt. Hier openbaart zich het spanningsveld tussen enerzijds het mogen zwijgen in het strafrecht en anderzijds het alles moeten kunnen zeggen in het onafhankelijk onderzoek om er lering uit te kunnen trekken. Heel gelukkig, maar wel met heel veel moeite, werd de conclusie, dat de rapporten van het onafhankelijk onderzoek niet als bewijs in rechtsgedingen mochten worden gebruikt.

Dat zou immers het einde van het onafhankelijk onderzoek betekenen. In het buitenland komt deze bescherming weinig voor. In vele landen worden onafhankelijke onderzoeken gedaan die alle door Justitie in beslag kunnen worden genomen.

Zo terugblikkend kun je gerust stellen dat de overheid, de betrokken ministers, in eerste instantie heel weinig hebben gevoeld voor een afzonderlijke, onafhankelijke onderzoeksorganisatie. Dit werd namelijk niet alleen gezien als een motie van wantrouwen ten opzichte van het functioneren van hun eigen ambtenaren, hun eigen inspecties, maar eveneens raakte men hiermee de invloed op het onderzoek kwijt. Ook werd een afzonderlijke wet niet noodzakelijk geacht, omdat immers de meeste onafhankelijke onderzoeken in het verleden naar hun mening ook prima zonder wetgeving hadden plaatsgevonden.

Uiteindelijk zijn het vele moties van het Parlement geweest die in ons land hebben geleid tot de komst van één Onderzoeksraad voor Veiligheid die nu belast is met het onafhankelijk onderzoek in alle sectoren.

Gelet op het gegeven dat het achterhalen van de waarheid bij ernstige gebeurtenissen, gezien de aanwezigheid van de vele tegenstrijdige belangen, geenszins een vanzelfsprekende aangelegenheid is en gelet op mijn pleidooi dat ik oprecht vind dat de burgers in een democratische samenleving het recht hebben om te weten wat er zich bij een ramp of een ernstig voorval heeft afgespeeld, zou ik U allen in ernstige overweging willen geven of het recht op de waarheid, het recht op een onafhankelijk onderzoek niet als mensenrecht zou kunnen worden gerealiseerd. Ik acht dat recht voor de samenleving van zéér grote betekenis.

Mijn tweede wettelijke wens ligt op een ander veiligheidsterrein en heeft te maken met de fundamentele koerswijziging die in de veiligheidsfilosofie, zowel internationaal als nationaal in de 80-/90-er jaren van de vorige eeuw is opgetreden. Zoals reeds opgemerkt, werd vroeger de veiligheid gezien als een taak voor de overheid alleen. Nu luidt de filosofie dat veiligheid nog weliswaar een kerntaak van de overheid is, “maar” burgers, ondernemingen en organisaties zijn hiervoor nu medeverantwoordelijk geworden. Voor het eerst wordt nu gesproken van een gedeelde verantwoordelijkheid en heeft iedereen zijn eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid gekregen.

Op zich vind ik deze fundamentele koerswijziging logisch en begrijpelijk, omdat ieder weldenkend mens zich kon realiseren dat de overheid natuurlijk “nooit” alleen de veiligheid kon waarborgen of garanderen!

Echter – gelet op het gegeven dat veiligheid wel een kerntaak van de overheid was en nog steeds is – had de overheid naar mijn volle overtuiging, als een soort regisseur, duidelijk moeten maken: “waaruit bestaat dan de eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid van burgers, ondernemingen en organisaties en hoe verhoudt deze eigen verantwoordelijkheid zich ten opzichte van de verantwoordelijkheid van de overheid? Bestaat er bijvoorbeeld een balans tussen die beide verantwoordelijkheden?”

Helaas heeft de overheid, omdat het onderwerp veiligheid een uitermate versnipperd en een verkokerd onderwerp is – niemand voelde zich geroepen om op dit gebied het voortouw te nemen –, geen eenduidige regie op dit gebied gevoerd met als gevolg dat er in de praktijk grote onduidelijkheden zijn ontstaan over het inhoud geven aan die eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid. Deze onduidelijkheden doen zich voor in de beide veiligheidssectoren zowel in de sociale veiligheid – het hoofdstuk security – als in de fysieke veiligheid, het hoofdstuk safety.

Bij de sociale veiligheid zie je die onduidelijkheid zich bijvoorbeeld manifesteren in het onderwerp “geweld op straat”. Enerzijds luidt de instructie “bel 112, onthoud het profiel van de dader en laat het slachtoffer niet in de steek”. Anderzijds hoor je bewindslieden wel eens zeggen “ik zou hem een rot schop hebben gegeven”. Op dit gebied bestaan geenszins eenduidige opvattingen over “wat je van burgers eigenlijk zou mogen verwachten, voordat de hulpdiensten arriveren”.

Het huidige artikel 43 – over noodweer – in het Wetboek van Strafrecht is overigens geenszins beperkt geformuleerd, maar wel altijd beperkt uitgelegd uit angst dat het anders eigen richting zou kunnen gaan bevorderen.

Bij de fysieke veiligheid was het de onderzoekscommissie naar de vuurwerkramp in Enschede die ons wees op deze bestaande onduidelijkheid. In de slotbeschouwing stond o.a. hierover: “In onze tijd wordt grote waarde gehecht aan vrijheid en eigen verantwoordelijkheid, zowel van individuele

personen als van organisaties. Betutteling door de overheid wordt afgewezen. De overheid moet op afstand blijven, zo heet het. Het is opvallend dat de toon van het maatschappelijk debat op slag verandert, zodra zich een calamiteit heeft voorgedaan. De vraag wordt dan gesteld: waar was de overheid en wat heeft de overheid gedaan om deze ramp te voorkomen?”

“De onderzoekscommissie acht deze vragen zeker op zijn plaats en het behoort ook tot de kerntaken van de overheid om de veiligheid van zijn burgers en hun samenleving zo goed mogelijk te waarborgen. Het past echter naar het oordeel van de commissie niet om de overheid ten volle te verwijten dat zij de fouten van een bedrijf niet heeft weten te voorkomen. Een dergelijke benadering staat op zijn minst op gespannen voet met de zojuist aangegeven tendens naar vrijheid en verantwoordelijkheid in de samenleving.”

De commissie stelt dan ook voor dat in een maatschappelijk debat de balans zou moeten worden opgemaakt tussen de omvang van de verantwoordelijkheid van de ondernemer en die van de overheid. En er zal een bereidheid moeten bestaan om de consequenties van de uitkomsten van dit debat voor de aard en de omvang van de overheidstaak te aanvaarden.

Helaas heeft dit belangrijke maatschappelijke debat voor het onderwerp veiligheid nooit plaats gevonden, omdat – wederom in deze verkokerde en versnipperde wereld van de veiligheid – niemand zich geroepen voelde om hierin het voortouw te nemen.

De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft onder dit debat zijn schouders gezet, omdat de Raad in bijna al zijn onderzoeken met deze bestaande onduidelijkheid wordt geconfronteerd. En deze onduidelijkheid vind ik voor de samenleving – zeker nu wij leven in het tijdperk van die zelfregulering – het tijdperk van “laat het aan de sector zelf over” – absoluut onaanvaardbaar. De samenleving, de burgers mogen er toch op rekenen dat de zelfregulering serieus wordt genomen en dat de organisaties zelf een helder beeld hebben wat van hen op het gebied van veiligheid mag worden verwacht.

Over de kerntaak van de overheid op het gebied van veiligheid bestaan eigenlijk geen grote meningsverschillen. Deze taak berust op twee pijlers: dat is enerzijds de wetgeving en anderzijds het toezicht. Het toezicht van de overheid

heeft van oudsher wel zijn beperkingen gekend. Het was natuurlijk “slechts” gericht op de wetgeving, de verbindende voorschriften, en door de omvang van de toezichthouders eveneens – in de meeste gevallen – veelal gericht op de risicovolle sectoren.

Echter, doordat wij nu leven in het tijdperk van de zelfregulering is het (toe-)zicht van de overheid op de veiligheid aanzienlijk afgenomen. Zelfregulering betekent immers dat het onderwerp veiligheid steeds minder wordt vastgelegd in wetgeving en meer en meer het accent is komen te liggen op de normen en de richtlijnen van de sector zelf.

Deze normen en richtlijnen zijn vanzelfsprekend geen verbindende voorschriften en onttrekken zich daardoor – in de meeste gevallen, tenzij de wet er bijvoorbeeld naar wijst – dan ook aan het toezicht van de overheid. Daarnaast leert de ervaring met onafhankelijke onderzoeken dat deze normen en richtlijnen zeer gemakkelijk het onderspit kunnen delven als zij worden afgewogen ten opzichte van andere en met name economische belangen.

Kortom, de burgers – de samenleving – zijn voor hun fysieke veiligheid veel afhankelijker geworden van het veiligheidsbeleid van ondernemingen en/of organisaties. En daar leert, zoals reeds gezegd, de ervaring dat veiligheid niet alleen gemakkelijk het onderspit kan delven bij een afweging met andere belangen (zeker bij economische belangen), maar eveneens dat er die onduidelijkheid bestaat over wat nu precies die eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid zou moeten inhouden.

Omdat het onderwerp veiligheid in principe synoniem is met het onderwerp risicobeheersing/risicomanagement, heeft de Raad zich op het standpunt gesteld dat iedere onderneming en/of organisatie dient te beschikken over een risico-inventarisatie. Op grond van internationale verdragen of nationale regels moet deze risico-inventarisatie gebaseerd zijn op:

- de vigerende wet- en regelgeving;
- de normen en de richtlijnen van de sector zelf;
- en actuele interne of externe gebeurtenissen.

Vanzelfsprekend kan ieder moment – in het eigen bedrijf, de eigen sector of

daarbuiten – iets plaatsvinden dat in het veiligheidsbeleid, de risico-inventarisatie, vertaald dient te worden.

Bij deze risico-inventarisatie moet eveneens duidelijk worden vastgelegd:

- welke risico's moeten worden beheerst en waarom?
- hoe de risico's moeten worden beheerst?
- hoe het intern toezicht hierop is geregeld?
- hoe de verantwoordelijkheden zijn verdeeld?
- hoe de communicatie hierover in de organisatie plaatsvindt?

Deze punten geven in hoofdlijnen weer het gehanteerde beoordelingskader met betrekking tot het nemen van je eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid.

Werden deze uitgangspunten door de onderzochte ondernemingen of organisaties aanvaard? Zeker gingen zij gepaard met discussies, maar uiteindelijk werden zij altijd onderschreven! De enige persoon die zich in het openbaar hiermee niet kon verenigen, was indertijd de Minister van Justitie in zijn reactie op het conceptrapport van de Raad inzake de brand in het cellencomplex op Schiphol-Oost. De minister stelde in zijn reactie dat de Raad met name met betrekking tot zijn visie op het veiligheidsmanagement normen lijkt te bepleiten die verder reiken dan de normen die voortvloeien uit de vigerende wet- en regelgeving.

Uit deze zinsnede blijkt heel duidelijk dat deze minister de mening was toegedaan- en dat in het tijdperk van de zelfregulering – dat je je alleen hoeft te houden aan de vigerende wet- en regelgeving en niet aan de eigen normen van de sector. Deze reactie geeft aan dat er “heel verschillend” kan worden gedacht over het inhoud geven aan die eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid, alsmede aan die zinsnede van “laat het aan de sector zelf over”!

Uit de definitieve reactie van het kabinet op ons eindrapport bleek gelukkig dat men deze opvatting niet was toegedaan. Organisaties – en zeker de overheidsdiensten – dienen naast de wetgeving ook de richtlijnen van de sector als uitgangspunt voor hun handelen te nemen en hiervan alleen af te wijken op grond van argument.

Gelet op deze definitieve reactie van het kabinet op het rapport van de Raad over de Schipholbrand, alsmede gelet op de reacties die ik indertijd in het debat hierover heb mogen ontvangen, lijkt het mij noodzakelijk om de beginselen die je stelt aan het nemen van je eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid in een veiligheidswet vast te leggen.

Het grote voordeel dat verbonden is aan deze wettelijke vastlegging, is dat er:

- a. voor het eerst duidelijkheid gaat bestaan over de omvang van die eigen verantwoordelijkheid en dat geldt niet alleen voor één sector, maar voor alle sectoren;
- b. door deze wettelijke vastlegging gaat ook de mogelijkheid ontstaan om te kunnen controleren of een organisatie ook daadwerkelijk inhoud geeft aan het nemen van zijn eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid. Nu kan dat laatste veelal niet plaatsvinden!
- c. En tenslotte kan deze veiligheidswet of deze beginselenwet er voor zorgdragen dat er een balans gaat ontstaan tussen de omvang van de verantwoordelijkheid van de overheid voor veiligheid en die van de onderneming en/of een organisatie. De inzet moet uiteindelijk zijn dat individuele slachtoffers en hun nabestaanden niet van het kastje naar de muur kunnen worden gestuurd of in een juridisch gat belanden, juist omdat de verantwoordelijkheid voor de veiligheid niet duidelijk is geregeld.

Voorzitter, ik rond af.

Als het gaat om mijn wettelijke wensen op het gebied van veiligheid pleit ik enerzijds dat de burgers recht krijgen – bij ernstige gebeurtenissen – dat de onderste steen boven kan komen en dat met als enig doel om lering te kunnen trekken voor de toekomst.

De maatschappij is buitengewoon complex geworden, hetgeen geldt voor de toekomst van de euro, de toekomst van de kernenergie of het boren op grote diepten naar olie. Over die toekomst kan je alleen weloverwogen/democratisch beslissen als je weet wat er zich precies heeft afgespeeld. Anderzijds is het logisch dat veiligheid nu een gedeelde verantwoordelijkheid is geworden.

Maar in een tijdperk van zelfregulering, overheid op afstand en geen betutteling meer – waar ik een groot voorstander van ben –, moet je nog wel wettelijk vastleggen wat je van die eigen verantwoordelijkheid van burgers, ondernemingen en organisaties mag verwachten en voor welke onderdelen de overheid garant moet staan. Het kan juist ook vanuit het perspectief van de rechten van de mens niet zo zijn dat de overheid een aantal basistaken als het ware ‘wegprivatiseert’ zonder oog voor de gaten die er dan onvermijdelijk zullen vallen in de (rechts)bescherming van de burger.