



Afstemmingsprotocol

Onderzoeksraad voor Veiligheid

en

Rijksinspecties

Versie december 2010

## 1. INLEIDING

Nederland heeft per 1 februari 2005 een onafhankelijke Onderzoeksraad voor veiligheid, die onderzoek doet naar voorvallen op alle beleidsterreinen (met uitzondering van het terrein van openbare orde en militaire optreden van de krijgsmacht). De Onderzoeksraad beperkt zich niet alleen tot een enkel voorval, maar kan ook een reeks voorvallen onderzoeken. Volgens de wet heeft de Onderzoeksraad tot taak het achterhalen van (vermoedelijke) oorzaken van voorvallen en de omvang van de gevolgen én het daaraan zonnodig verbinden van aanbevelingen; dit alles met als uitsluitend doel het voorkomen van toekomstige voorvallen of het beperken van de gevolgen daarvan. Met het instellen van de Onderzoeksraad heeft de wetgever beoogd om integraal onderzoek te kunnen doen, daar waar tot dan toe ingeval van ernstige ongevallen en rampen ad-hoc commissies in het leven werden geroepen<sup>1</sup>.

Rijksinspecties richten hun toezicht op een specifiek beleidsterrein, waarvoor zij zijn aangewezen ter uitvoering van een ministeriële verantwoordelijkheid. Daarbij is een variatie te onderkennen in de aard van de toezichttaken. Vanuit deze verantwoordelijkheid doen rijksinspecties onderzoek. Voor rijksinspecties ligt er daarbij dikwijls een taak op het gebied van opsporing en handhaving; strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aspecten spelen dan een rol; ook tuchtrechtelijke facetten komen in een aantal domeinen aan de orde. In een aantal gevallen is sprake van een, soms wettelijk verankerde, onderzoekstaak m.b.t. voorvallen, en soms van een algemene onderzoeks- en adviestaak voortvloeiend uit de eigen specifieke werkterreinen. Rapportages zoals over de staat van de veiligheid en over effecten van beleid en regelgeving zijn het resultaat. In ieder geval is onderzoek voor rijksinspecties van belang teneinde het zicht op het eigen domein verder te vergroten en daarmee ook voor bijvoorbeeld de risicoanalyse, en tot bevindingen en adviezen te kunnen komen. Daar waar zinvol en mogelijk werken de rijksinspecties met elkaar samen.

Omdat de Onderzoeksraad en de rijksinspecties vergaande en mogelijk interfererende onderzoeksbevoegdheden hebben, moet worden voorkomen dat in dergelijke gevallen het ene onderzoek belemmeringen ondervindt van het andere. Daarom is het noodzakelijk dat de wederzijdse onderzoeksactiviteiten op elkaar worden afgestemd, uiteraard binnen de grenzen van wederzijdse bevoegdheden. Daarnaast dient in dergelijke gevallen uit efficiëntieoverwegingen te worden voorkomen dat onnodige herhaling van onderzoekshandelingen plaatsvindt. Ook is een uitgangspunt bij samenwerking tussen de Onderzoeksraad en de rijksinspecties dat het bedrijfsleven, de burger, slachtoffers, betrokkenen en getuigen zo weinig mogelijk last hebben van onderzoek.

Wat het oorzakenonderzoek specifiek ter lering betreft is met de Rijkswet Ovv prioriteit gegeven aan het onderzoek van de Onderzoeksraad. Wel kunnen rijksinspecties bijvoorbeeld met het oog op het eventueel opleggen van een

---

<sup>1</sup> Zie de Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid (verder te noemen: Rijkswet Ovv) en de bijbehorende Memorie van Toelichting.

strafrechtelijke of bestuursrechtelijke sanctie tegelijkertijd een onderzoek instellen naar hetzelfde voorval. Wanneer de Onderzoeksraad een onderzoek instelt naar een voorval, stellen rijksinspecties niet naar datzelfde voorval een identiek oorzakenonderzoek in louter ter lering. Voor een aantal rijksinspecties komt de wettelijk vastgelegde bevoegdheid om oorzakenonderzoek naar incidenten te doen te vervallen als en voor zover de Onderzoeksraad naar een bepaald voorval een onderzoek instelt. Dubbel werk wordt zo voorkomen.

Nadrukkelijk wordt vooropgesteld dat de rijksinspecties en de Onderzoeksraad elk hun eigen specifieke taken hebben en dat de onderlinge afstemming/samenwerking gericht dient te zijn op een optimale invulling daarvan (het beginsel van complementariteit). Zo kan de Onderzoeksraad in beginsel de beschikking krijgen over de onderzoeksrapporten en onderliggende gegevens van de rijksinspecties. Ook kan de Raad een Minister die het aangaat verzoeken om een of meer onder hem ressorterende deskundigen ter beschikking te stellen voor ondersteuning bij een bepaald onderzoek, c.q. inspecties (deel)onderzoek te laten verrichten. Gezien de gemeenschappelijke focus op veiligheid van de protocolpartijen is het streven om maximaal kennis en gegevens te delen indien veiligheid in het geding is, een en ander vanzelfsprekend binnen de kaders die daarop van toepassing zijn. Bedacht moet worden dat de samenwerking met de rijksinspecties zijn grenzen kent, onder meer daar waar rijksinspecties zelf ook onderwerp van onderzoek door de Onderzoeksraad worden.

In het licht van het bovenstaande hebben de Onderzoeksraad voor veiligheid en de rijksinspecties, vertegenwoordigd in het toenmalige IG-Beraad, in juni 2006 overeenkomstig artikel 25 van het Besluit Onderzoeksraad voor veiligheid, een gemeenschappelijk afstemmingsprotocol op hoofdlijnen ondertekend. De gezamenlijke wens om mede op grond van de inmiddels opgedane ervaringen op een aantal punten tot een herformulering te komen, heeft tot de nu voorliggende herziene versie van het afstemmingsprotocol geleid. Per rijksinspectie wordt dit herziene afstemmingsprotocol door de Onderzoeksraad en elke betrokken Minister vastgesteld.

Het protocol bevat een bijlage waarin werkveldspecifieke zaken zijn opgenomen. Deze zaken worden bilateraal door de Onderzoeksraad en de betreffende rijksinspectie afgestemd en vastgesteld als specifieke uitwerking van het gemeenschappelijke protocol.

Tussen Onderzoeksraad en Openbaar Ministerie is d.d. 14 juli 2005 een afstemmingsprotocol overeengekomen. Het is vanzelfsprekend de intentie om in geval van een onderzoek door de Onderzoeksraad te komen tot gezamenlijke afspraken tussen Onderzoeksraad, Openbaar Ministerie en de rijksinspecties die het aangaat.

## **2. OVERLEG OVER ONDERZOEKEN**

### a. Start van het overleg

Voor zowel de Onderzoeksraad als de rijksinspecties geldt dat niet alle voorvallen worden onderzocht. Daarom zal steeds per geval moeten worden nagegaan of er door beide organisaties onderzoek wordt gedaan naar hetzelfde feitencomplex. De rijksinspecties verrichten aanmerkelijk meer onderzoeken dan de Onderzoeksraad. Daarom ligt het voor de hand dat in beginsel vanuit de Onderzoeksraad bij de rijksinspecties zal worden nagetrokken in hoeverre een te onderzoeken voorval ook door hen wordt onderzocht. Daartoe zal door/namens de betreffende vertegenwoordiger van de Onderzoeksraad telefonisch contact worden opgenomen met de betreffende rijksinspectie. Dat contact zal, om een optimale afstemming mogelijk te maken, in een zo vroeg mogelijk stadium, liefst op de dag van het voorval, worden gelegd. Aanvullend daarop zal de algemene secretaris van de Onderzoeksraad van ieder besluit tot een onderzoek door de Onderzoeksraad eveneens op zo kort mogelijke termijn mededeling doen aan de hoogst leidinggevende van de betrokken rijksinspectie, zodat deze van meet af aan op de hoogte is. Een lijst met contactgegevens per rijksinspectie per werkveld en ook van de Onderzoeksraad wordt bij dit protocol gevoegd.

De Onderzoeksraad maakt bij ieder voorval dat voor onderzoek in aanmerking komt een afweging of hij wel of niet een onderzoek zal uitvoeren. Dit afwegingsproces en de uitkomsten ervan worden door de Onderzoeksraad in ieder geval in de richting van de rijksinspecties meer zichtbaar gemaakt, óók in gevallen dat de Onderzoeksraad besluit niet tot onderzoek over te gaan. Op deze wijze ontstaat meer begrip voor de gemaakte keuzes.

De Onderzoeksraad en de rijksinspecties gaan vertrouwelijk om met informatie en meldingen. In afwijking van bovenstaande algemene afspraak, is het echter niet altijd wenselijk dat de Onderzoeksraad bij het starten van een vooronderzoek direct contact opneemt met de betreffende rijksinspectie(s). Dit contact zal er uiteraard wel zijn op het moment de Raad op basis van het vooronderzoek formeel besluit een onderzoek in te stellen (zie verder onder punt c.). Mogelijke thema-onderzoeken van de Raad komen aan de orde in het reguliere overleg tussen Onderzoeksraad en een rijksinspectie.

### b. Afstemmingsoverleg

Indien in een concreet geval zowel de Onderzoeksraad als een rijksinspectie een onderzoek instellen naar een voorval pleegt beide, met inachtneming van het afstemmingsprotocol, overleg over de inrichting van beide onderzoeken. De Onderzoeksraad en de betrokken rijksinspectie laten zich bij dat operationele overleg vertegenwoordigen door personen die de feitelijke leiding hebben bij de onderzoeken. In dat overleg worden in ieder geval afspraken gemaakt over de inhoud en procedure van de te verrichten onderzoekshandelingen, de planning van deze onderzoekshandelingen in de tijd, de inbeslagneming van zaken en de instelling van een periodiek afstemmingsoverleg gedurende beide onderzoeken. De gemaakte afspraken worden schriftelijk vastgelegd.

Indien het een concreet geval betreft, waarbij ook een strafrechtelijk onderzoek wordt ingesteld, streven de betreffende rijksinspecties en de Onderzoeksraad naar een gezamenlijk afstemmingsoverleg met het openbaar ministerie. Daarbij neemt de Onderzoeksraad het 'afstemmingsprotocol Ovv/OM' in acht.

#### c. Meldingen door Onderzoeksraad aan Minister

Conform artikel 41 lid 4 van de Rijkswet Ovv stelt de Onderzoeksraad de Minister die het aangaat in kennis van het instellen van een onderzoek.

Als een melding die bij de Onderzoeksraad binnenkomt betrekking heeft op een voorval waarvoor o.g.v. internationale verdragen of regelingen de Minister die het aangaat verplicht is tot het melden van het voorval aan een andere staat, de Europese Commissie of een internationale organisatie, dan geeft de Onderzoeksraad die melding (conform art. 9 lid 2) terstond door aan de Minister die het aangaat.

### **3. AFSTEMMING ONDERZOEKSACTIVITEITEN**

#### a. Verloop van het onderzoek

De algemene secretaris van de Onderzoeksraad en de hoogst leidinggevende van de betrokken rijksinspectie(s) hebben gaande de voorbereiding en uitvoering van het onderzoek desgewenst contact over de onderzoeksvragen, verrichte en nog te verrichten onderzoekshandelingen evenals de tijdsduur van het onderzoek, opdat overlap wordt vermeden. Bij de informatie-uitwisseling dient rekening te worden gehouden met de verscheidenheid in positie die de rijksinspecties enerzijds en de Onderzoeksraad anderzijds innemen in het kader van de WOB en de Rijkswet Ovv. Rijksinspecties en de Onderzoeksraad melden elkaar wanneer één van de partijen voornemens is over de resultaten van het eigen onderzoek te publiceren.

#### a. Beperkingen gegevensuitwisseling

De Rijkswet Ovv stelt beperkingen aan de uitwisseling van gegevens van voorvallen. In dit verband kan worden aangetekend dat op grond van artikel 69 van de Rijkswet Ovv bepaalde zaken (waaronder verklaringen, privé- en medische gegevens van personen, afgelegd / verkregen in het kader van een onderzoek van de Onderzoeksraad) niet ter inzage kunnen worden gevorderd of in beslag kunnen worden genomen.

Op verzoek kunnen verklaringen als bedoeld in het artikel 69 lid 1 echter wel door de Onderzoeksraad ter inzage worden gegeven aan de rijksinspecties, indien degene die de verklaring heeft afgelegd, daarvoor uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven. Evenzo kan medische en privé-informatie ter beschikking worden gesteld, indien door de persoon wie de informatie betreft (of eventuele nabestaanden van de betreffende persoon), daarvoor uitdrukkelijk toestemming is gegeven.

Verzoeken aan en van de Onderzoeksraad om gegevens worden schriftelijk ingediend. Per werkveld worden in de bijlage, de werkwijze en de contactgegevens vastgelegd.

a. Inhuur expertise buiten Ministeries

Bepaalde (complexe) onderzoeken vereisen inzet van deskundigheid, die soms schaars is. In dat geval vissen de Onderzoeksraad en de rijksinspectie(s) in dezelfde vijver naar externe ondersteuning. In dat geval treden de Onderzoeksraad en de rijksinspectie(s) in overleg, hoe deze deskundigheid gedeeld kan worden.

b. Destructief onderzoek

Destructief onderzoek vindt alleen plaats met instemming van zowel de Onderzoeksraad als de betreffende rijksinspectie(s).

e. Beslag

Als zowel de Onderzoeksraad als één of meer rijksinspectie(s) een voorwerp in beslag wensen te nemen, zal de meest aangewezen rijksinspectie de inbeslagneming verzorgen en zal vervolgens de Onderzoeksraad in de gelegenheid worden gesteld het voorwerp tijdens het beslag te onderzoeken. Vrijgave van in beslag genomen voorwerpen geschiedt niet dan na overleg tussen Onderzoeksraad en betreffende rijksinspectie. Er vindt overleg plaats over de verdeling van de kosten en verdere afspraken.

#### **4. SAMENWERKING TEN BEHOEVE VAN EEN RAADSONDERZOEK**

a. Inzet van deskundigen van rijksinspecties bij Raadsonderzoek

Op grond van de Rijkswet Ovv kan de Onderzoeksraad in een voorkomend geval bij de betreffende Ministeries een beroep doen op ondersteuning door 'onder de Minister ressorterende deskundigen'. Het kan hierbij ook gaan om medewerkers van een rijksinspectie. De betrokken Minister zal hieraan medewerking verlenen indien de betrokken deskundigen hiervoor kunnen worden vrijgemaakt.

Voor samenwerking ten behoeve van een raadsonderzoek zijn in principe twee varianten denkbaar: samenwerking waarbij de Onderzoeksraad een beroep doet op artikel 14 van de Rijkswet Ovv en samenwerking waarbij dat niet het geval is.

*1. Samenwerking met beroep op artikel 14 Rijkswet Ovv*

In dit geval doen één of meer deskundigen van een rijksinspectie onderzoek onder regie van de Onderzoeksraad. De betreffende deskundigen werken op dat moment onder verantwoordelijkheid van de Onderzoeksraad en hun werk (evenals de schriftelijk vastgelegde resultaten) vallen onder de bescherming die de Rijkswet Ovv geeft. Concreet betekent dit dat de verzamelde en vastgelegde informatie alleen aan de Onderzoeksraad toebehoort en niet opvraagbaar is in het kader van de WOB.

Indien het onderzoek betreft dat (deels) ook door de rijksinspectie zelf zou zijn uitgevoerd wanneer de Onderzoeksraad geen onderzoek had ingesteld, geschiedt de samenwerking (voor dat deel) met gesloten beurs; het leidt bij een inspectie niet tot een groter capaciteitsbeslag, van een sanctietraject is geen sprake, en de

rijksinspectie kan - met inachtneming van de overige bepalingen in het convenant ten aanzien van gegevensuitwisseling - gebruik maken van de resultaten van het onderzoek van de Onderzoeksraad. In de overige gevallen kan de rijksinspectie de met het Raadsonderzoek gemoeide salariskosten van gedetacheerden bij de Onderzoeksraad in rekening brengen.

## *2. Samenwerking zonder beroep op artikel 14 Rijkswet Ovv*

In deze variant doet een rijksinspectie onder haar eigen verantwoordelijkheid (ministeriële verantwoordelijkheid) onderzoek en stelt de resultaten in overleg ter beschikking aan de Onderzoeksraad. Verzamelde en vastgelegde informatie is opvraagbaar in het kader van de WOB.

Indien het onderzoek betreft dat door de rijksinspectie op eigen initiatief wordt verricht, kan de Onderzoeksraad om niet gebruik maken van dit onderzoek; eventueel is hierbij de onderzoeksopdracht door de rijksinspectie in goed overleg met de Onderzoeksraad enigszins bijgesteld. Indien het een onderzoek betreft dat de rijksinspectie verricht op verzoek van de Onderzoeksraad, geschiedt het werk voor rekening van de Onderzoeksraad.

### b. Evaluatie

Na afloop van een onderzoek naar een concreet voorval (of concrete voorvallen) waarbij de Onderzoeksraad en rijksinspectie(s) hebben samengewerkt (als bedoeld in 4a), wordt deze samenwerking geëvalueerd. Deze evaluatie kan leiden tot aanpassing van de bijlage met afspraken tussen de Onderzoeksraad en de betreffende rijksinspectie(s).

## **5. RIJKSINSPECTIES ONDERWERP VAN ONDERZOEK**

In het kader van een Raadsonderzoek kan er aanleiding ontstaan nader aandacht te besteden aan de rol van een rijksinspectie. Dit heeft consequenties voor de wijze van betrokkenheid van die betreffende rijksinspectie bij het onderzoek van de Raad. Het is aan de Raad om te bepalen of, en zo ja op welke wijze en in welke mate, tegen die achtergrond een beroep kan worden gedaan op de inzet vanuit een rijksinspectie ten behoeve van een specifieke Raadsonderzoek. Ook voor een rijksinspectie zal dit een aspect van afweging zijn bij de bepaling welke inzet desgewenst geboden kan worden.

## **6. OVERIGE INFORMATIE-UITWISSELING**

### a. Tussentijdse rapportage

Wanneer door één van de Ministers een 'snelle evaluatie' wordt verlangd met betrekking tot een voorval dat al bij de Onderzoeksraad in onderzoek is, zal hij zich in eerste instantie met de Onderzoeksraad verstaan over de mogelijkheden tot een snelle tussentijdse rapportage en/of de beantwoording van specifieke

onderzoeksvragen.

b. Uitwisseling algemene informatie

De Onderzoeksraad meldt aan de betrokken rijksinspectie(s) wanneer een jaarverslag of een relevante onderzoeksrapportage wordt gepubliceerd. Deze rapportages zelf zijn te vinden op de website van de Onderzoeksraad.

De rijksinspecties zenden jaarplanning, jaarrapportages en relevante projectrapportages toe aan de Onderzoeksraad indien deze niet regulier op de website staan. Wanneer rapportages op de website worden geplaatst doen rijksinspecties hiervan melding aan de Onderzoeksraad voor zover dit in bestaande mailings van de betreffende Inspectie kan worden meegenomen.

c. Uitwisseling van expertise

Bij de Onderzoeksraad en de rijksinspecties zijn deskundigen op overeenkomstige/overlappende vakgebieden werkzaam. Uitwisseling van kennis tussen deze deskundigen, los van concrete onderzoeken, geeft verhoging van later efficiënt en effectief optreden van alle betrokken organisaties. Kennisgebieden van Onderzoeksraad en rijksinspecties en het gebruik van kennisinstituten worden naar elkaar toe zichtbaar gemaakt. In de bijlage worden concrete actie voorgesteld.

d. Periodiek overleg

De voorzitters van de Onderzoeksraad en de Inspectieraad zullen met een zekere regelmaat (1x per jaar) de in de praktijk opgedane kennis en ervaringen uitwisselen teneinde de afspraken over afstemming van werkzaamheden steeds te herijken en meer begrip te krijgen voor elkaars positie en rolopvatting.

Daarnaast zal periodiek een overleg georganiseerd worden met vertegenwoordigers van de Onderzoeksraad en de rijksinspecties. Tijdens dit overleg wordt onder andere informatie uitgewisseld over de thema's die rijksinspecties en Onderzoeksraad onderzoekswaardig vinden.

## **7. GESCHILLENREGELING**

Geschillen met betrekking tot de interpretatie van het protocol en geschillen met betrekking tot samenwerking/afstemming tussen Onderzoeksraad en rijksinspecties in het kader van het onderzoeken naar een concreet voorval dienen te worden opgelost door overleg tussen de verantwoordelijke vertegenwoordiger van de Onderzoeksraad en het betreffende hoofd van de rijksinspectie. Wanneer het geschil niet op dit niveau kan worden opgelost, vindt overleg plaats tussen de ondertekenaars.



## **8. INWERKINGTREDING**

Dit herziene protocol treedt in werking op 1 januari 2011.

## **9. EVALUATIE**

Een jaar na inwerkingtreding wordt de werking van dit herziene afstemmingsprotocol geëvalueerd in een overleg tussen de Onderzoeksraad en de Inspectieraad en zonodig bijgesteld. Een nieuwe evaluatiedatum wordt daarbij afgestemd.

## **10. ONDERTEKENING**

Den Haag, 7 december 2010-12-07

Onderzoeksraad voor Veiligheid,

Prof.mr. Pieter van Vollenhoven  
Voorzitter

De Minister van Infrastructuur en Milieu,  
Namens deze,  
De Inspecteur-Generaal VROM-Inspectie

dr.ir. H. Paul

De Minister van Infrastructuur en Milieu,  
Namens deze,  
De Inspecteur-Generaal Inspectie Verkeer en Waterstaat,

mr. J. Thunnissen

De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,  
Namens deze,  
De Inspecteur-Generaal nVWA  
De Inspecteur-Generaal VWA  
Wvd. directeur AID  
Wvd. directeur PD

C.W.J. Schreuders

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
Namens deze,  
De Inspecteur-Generaal Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid

mr. J.A. van den Bos

De Minister van Volksgezondheid Welzijn en Sport,  
Namens deze,  
De Inspecteur-Generaal Inspectie Jeugdzorg

drs. G.T.M. Tielen

De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,  
Namens deze,  
De Inspecteur-Generaal Staatstoezicht op de Mijnen

J.W. de Jong

De Minister van Veiligheid en Justitie,  
Namens deze,  
De Inspecteur-Generaal Inspectie Openbare Orde en Veiligheid

mr. G.J. Bos

De Minister van Veiligheid en Justitie,  
Namens deze,  
De Hoofdinspecteur Inspectie voor de Sanctietoepassing

mr. W.F.G. Meurs

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
Namens deze,  
De Inspecteur-Generaal Inspectie van het Onderwijs

drs. A.S. Roeters

De Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,  
Namens deze,  
De Directeur-Hoofdinspecteur Agentschap Telecom

mr. drs. P.A. Spijkerman

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
Namens deze,  
De Inspecteur-Generaal Inspectie voor de Gezondheidszorg

prof. dr. G. van der Wal

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
Namens deze,  
De Directeur Erfgoedinspectie

drs. S.E.B. Siregar