

Vergaderjaar 2004–2005

28 634 (R 1727)

Instelling van een Onderzoeksraad voor veiligheid (Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid)

28 635¹

Wijziging van enige wetten in verband met de instelling van de Onderzoeksraad voor veiligheid

C

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT²

Vastgesteld 28 september 2004

Het voorbereidend onderzoek van deze wetsvoorstellen heeft de leden van de vaste commissie aanleiding gegeven tot het stellen van de volgende vragen en het maken van de volgende opmerkingen.

De leden, behorende tot de fractie van het **CDA** merkten op dat, hoewel deze wetsvoorstellen een uitvoerige en gedegen wetstechnische behandeling hebben gehad in de Tweede Kamer, leidende tot vijf nota's van wijziging en een nader advies van de Raad van State, er bij hen nog een aantal vragen bestaan van meer bestuurlijke en pragmatische aard.

De Onderzoeksraad voor veiligheid (Ovv) krijgt, onder meer, tot taak voorvallen te onderzoeken en de oorzaken of vermoedelijke oorzaken daarvan vast te stellen (artikel 3, 28 634). Het begrip «vorval» wordt ruim gedefinieerd in de memorie van toelichting (pag. 4 e.v.). De Raad moet o.a. nagaan welke structurele veiligheidstekorten ten grondslag blijken te liggen aan een vorval (pag. 12 memorie van toelichting). Ook moet de Raad de gevolgen van voorvallen onderzoeken.

De vraag die bij deze leden blijft hangen luidt of de werkzaamheden van de Raad steeds uitdrukkelijk worden gekoppeld aan één of meer concrete voorvallen. En zullen aan het onderzoek van deze concrete voorvallen – indien de Raad daartoe aanleiding ziet – aanbevelingen worden gekoppeld of wordt van de Raad ook een taak verwacht t.a.v. de preventie van de advisering aan overheden en bedrijven, derhalve niet gekoppeld aan een concreet voorval?

Wetsvoorstel 28 634 is een gewijzigd voorstel van Rijkswet. Het geldt ook voor de Nederlandse Antillen en Aruba voor zover het betreft defensie-ongevallen en ongevallen met betrekking tot de kustwacht, maar niet voor overige voorvallen op het territorium van deze landen van het Koninkrijk. De regeling daarvan wordt aan die landen overgelaten. De regering vermeldt in haar reactie op het advies van de Raad van State dat het wel wenselijk voorkomt dat voor het onderzoek van voorvallen, waarvan de regeling wat de Caraïbische landen van het Koninkrijk betreft aan de Nederlandse Antillen en Aruba is overgelaten, in daarvoor in aanmerking komende

¹ Het eerder verschenen stuk inzake wetsvoorstel 28 634 is gedrukt onder EK-B.

² Samenstelling: Holdijk (SGP), Van Heukelum (VVD), Luijten (VVD), Pastoor (CDA), Meindertsma (PvdA), Bemelmans-Vidéc (CDA) (*plv. voorzitter*), Dölle (CDA), Platvoet (GL), Witteveen (PvdA) (*voorzitter*), Hessing (LPF), Ten Hoeve (OSF), Van Raak (SP), Engels (D66).

gevallen het mogelijk wordt gemaakt dat op verzoek van de regering van het betrokken land een onderzoek door de Ovv wordt verricht, die door zijn grotere werkerterrein uit de aard der zaak over meer ervaring en expertise kan beschikken dan de onderzoeksinstanties van de Caraïbische landen.

Deze leden vroegen allereerst of de Ovv bevoegd is om de regeringen van de Nederlandse Antillen en/of Aruba op grond van de ruime taakomschrijving, zoals verwoord in artikel 3 van het wetsvoorstel van Rijkswet, ongevraagd van advies te dienen of aanbevelingen te doen op het terrein van de veiligheid.

Zou het niet verstandig zijn om met de Nederlandse Antillen en Aruba op voorhand afspraken te maken over de inschakeling van de Ovv en daarmee niet te wachten tot een calamiteit zich voordoet?

De Raad van State zet nogal wat vraagtekens bij de gewenste rechtspersoonlijkheid van de Ovv en bij de status van zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) van de Ovv, zo vervolgden de leden van de CDA-fractie. De regering heeft op grond van het advies van de Raad van State besloten de Ovv geen zelfstandige rechtspersoonlijkheid te verlenen en is van oordeel dat daarmee geen afbreuk wordt gedaan aan de onafhankelijkheid van de raad. De waarborgen voor de onafhankelijkheid zitten – aldus de regering – in de voorschriften waarmee aan de Ovv de status van zelfstandig bestuursorgaan wordt gegeven. Het pikante van deze constatering is, dat de regering aanvankelijk blijkens de memorie van toelichting (zie Advies Raad van State van het koninkrijk en Nader Rapport), zoals die aan de Raad van State is voorgelegd, betoogde dat de Ovv niet valt onder het begrip «zelfstandig bestuursorgaan», zoals dat is gedefinieerd in het voorstel voor een Kaderwet zelfstandige bestuursorganen zoals dat bij Koninklijke boodschap van 27 september 2000 bij de Tweede Kamer is ingediend, aangezien de Ovv, zo werd geconcludeerd, niet met openbaar gezag is bekleed.

Inmiddels is de regering van oordeel veranderd en is zij van mening – gelet op het feit dat aan een aantal functionarissen van de Ovv bevoegdheden toekomen die meebrengen dat zij met openbaar gezag zijn bekleed – dat dit met zich mee brengt, dat het voorstel voor de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, wanneer dat tot wet is verheven, wel van toepassing is op de Ovv.

In de memorie van toelichting op wetsvoorstel 28 634 (R 1727) (pag. 8) schrijft de regering: «Aangezien het bij de raad gaat om een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld (de Staat), vormt hij ingevolge artikel 1:1 van de Algemene wet bestuursrecht een bestuursorgaan. Aangezien ontegenzeggelijk geen sprake is van een hiërarchisch ondergeschikte positie ten opzichte van een minister, is er sprake van een zelfstandig bestuursorgaan (Zie aanwijzing 124a van de Aanwijzingen voor de regelgeving)».

Inmiddels heeft ook de Tweede Kamer bij amendement (Van der Staaij c.s.) de zelfstandige positie van de Ovv extra willen accentueren door aan de Raad ook eigen rechtspersoonlijkheid toe te kennen, hetgeen inmiddels is verwoord in artikel 2 onder 3 van het gewijzigd wetsvoorstel.

Bij dit onderdeel kwamen bij de CDA-fractie de volgende vragen op. De Raad van State stelt vast dat de Ovv een adviestaak heeft en zou moeten worden aangemerkt als een adviescollege, als bedoeld in de Kaderwet adviescolleges, waarvan de adviestaak de hoofdtaak is en derhalve niet is aan te merken als een zelfstandig bestuursorgaan. De regering daarentegen stipuleert dat de Ovv geen adviestaak als hier bedoeld heeft, doch – aldus de memorie van toelichting – alleen op basis van concrete voorvallen aanbevelingen doet.

Wellicht kan de regering nog eens uitleggen wat het verschil is tussen het geven van advies en het doen van aanbevelingen. Tevens blijft de vraag relevant of de Ovv een algemene adviesbevoegdheid heeft en de regering en de Staten-Generaal ongevraagd mag adviseren.

Zowel in de memorie van toelichting als bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is bij herhaling de nadruk gelegd op de onafhankelijke positie van de Ovv en op het absoluut ontbreken van enige hiërarchische ondergeschiktheid ten opzichte van een minister.

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af hoe de ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van deze ZBO gestalte gaat krijgen in de praktijk en op welke momenten de regering de mogelijkheid heeft concrete stappen te zetten om die ministeriële verantwoordelijkheid inhoud te geven, te meer nu een aantal interventiemogelijkheden van de minister(s) onder druk van de Tweede Kamer zijn geschrappt.

In de memorie van toelichting (28 634, R 1727) op pag. 4 stelt de regering: «De in deze wet geregelde onderzoeksraad voor veiligheid maakt tevens het ad hoc instellen van commissies als de commissie Oosting voor de vuurwerkkramp te Enschede en de commissie Alders voor de cafébrand te Volendam overbodig». De leden van de CDA-fractie merkten op dat de praktijk zal moeten leren of deze stelling houdbaar zal zijn. Niets kan immers een lokale of regionale overheid beletten om uiteraard zelfstandig te besluiten een onderzoek in te stellen naar aanleiding van een calamiteit. Deze leden zouden hierop gaarne een reactie van de regering ontvangen.

De leden van de **VVD**-fractie deelden mee met belangstelling te hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij vonden het een goede zaak dat er één Onderzoeksraad voor alle relevante sectoren komt. Na uitgebreide behandeling in de Tweede Kamer is uiteindelijk in de wettelijke regeling recht gedaan aan enerzijds de onafhankelijke positionering van de Ovv en anderzijds de borging van vertrouwelijke informatie waarvoor ministers verantwoordelijk zijn. Ook is na amendering in de Tweede Kamer de eigen rechtspersoonlijkheid van de nieuwe Onderzoeksraad in het wetsvoorstel geregeld, waarmee de zelfstandig positie van de raad nog extra wordt geaccentueerd; deze constructie werd destijds ook gekozen voor de Raad voor de Transportveiligheid. Deze leden hadden nog een paar vragen.

Die ene Ovv zal er in vergelijking met de Raad voor de Transportveiligheid meer taakgebieden bij krijgen, denk aan industrie en handel, milieu, volksgezondheid, defensie en nazorg. De middelen die beschikbaar worden gesteld staan daar niet mee in verhouding (de Raad voor de Transportveiligheid heeft een budget van € 5,4 mln. en de veel meer taakgebieden bestrijkende Ovv € 8,2 mln.). Natuurlijk, in een nieuwe situatie met één nieuw onderzoeksorgaan voor veiligheid is een inlooptijd nodig, maar toch! Dat bracht deze leden tot de vraag of de minister bereid is ieder jaar bij de begrotingsvoorbereiding na een evaluatie van de Ovv de middelen in overeenstemming te brengen met de geconstateerde taken. De gedachte van deze leden hierbij is de Ovv te laten rapporteren aan de Staten-Generaal om de onafhankelijke positie van de raad te benadrukken.

De tweede vraag van deze leden heeft betrekking op artikel 84, dat handelt over taakverwaarlozing. Daar waar gesproken wordt over ernstig in gebreke blijven van de raad vroegen zij aan de minister aan welke soort situaties hij dan denkt.

De voorzitter van de commissie,
Witteveen

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen