

Vergaderjaar 2004–2005

28 634 (R 1727)

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

28 635

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

D (Herdruk¹)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 15 oktober 2004

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat over het voorstel van rijkswet tot instelling van een Onderzoeksraad voor veiligheid. In de onderstaande beantwoording wordt de volgorde van de vragen van het voorlopig verslag in het algemeen gevolgd. In enkele gevallen waren vragen zozeer met elkaar verwant dat antwoorden zijn gecombineerd om herhalingen te voorkomen.

De leden van de fractie van het CDA vragen zich af of het juist is dat de raad alleen maar aanbevelingen mag doen met betrekking tot een concreet voorval of wordt van de raad ook verwacht, zo vroegen de leden zich af, om uit een oogpunt van preventie overheden en bedrijven te adviseren, los van een concreet plaatsgehad hebbend voorval. In het verlengde daarvan ligt de door deze leden gestelde vraag of de raad een algemene adviesbevoegdheid heeft de regering en de Staten-Generaal ongevraagd te adviseren. Voorts verzoeken deze leden nog eens uit te leggen wat het verschil is tussen het doen van aanbevelingen en het geven van advies, een en ander in het licht van het advies van de Raad van State en het door de regering ingenomen standpunt.

De werkzaamheden van de raad zijn gekoppeld aan het zich voordoen van een voorval of een reeks van voorvallen. De raad heeft derhalve geen algemene adviestaak. Dit systeem is ontleend aan de Wet op de Raad voor de Transportveiligheid (WRvTv). In aanvulling op het systeem in de WRvTv kan de raad ook aanbevelingen doen om de omvang van de gevolgen van een voorval te beperken. Met de aanbevelingen kan de raad zich richten tot zowel overheden als bedrijven. De raad is derhalve geen adviesorgaan in zaken van wetgeving en bestuur van het Rijk in de zin van artikel 79 van de Grondwet. De raad heeft geen algemene adviesbevoegdheid om bedrijven, regeringen van de landen van het Koninkrijk of de Staten-Generaal te adviseren.

Een aanbeveling is dus iets anders dan een advies. In het wetsvoorstel wordt met aanbeveling bedoeld op het, als gevolg van een onderzoek naar een concreet voorval, doen van suggesties tot het aanbrengen van verbeteringen met het oog op het voorkomen van een dergelijk voorval in de toekomst of de beperking van de omvang van de gevolgen. Met advies

¹ In verband met gezamenlijke behandeling van de twee wetsvoorstellen.

daarentegen wordt bedoeld een beleidsadvies zoals dat bijvoorbeeld door een adviescommissie in het kader van artikel 79 van de Grondwet wordt gegeven.

De leden van de fractie van het CDA vragen zich af of de raad bevoegd is om de regering van de Nederlandse Antillen en van Aruba, gelet op artikel 3, ongevraagd van advies te dienen of aanbevelingen te doen op het gebied van veiligheid.

Voorts vragen deze leden zich af of het niet verstandig zou zijn om met de regering van de Nederlandse Antillen en van Aruba op voorhand afspraken te maken over de inschakeling van de raad en daarmee niet te wachten tot zich een calamiteit voordoet.

Zoals hierboven al is aangegeven, is het niet de taak van de raad de regeringen van de Nederlandse Antillen en van Aruba te adviseren over veiligheidsaangelegenheden, los van een concreet voorval. Indien zich een voorval heeft voorgedaan op het grondgebied van de Nederlandse Antillen of van Aruba, is de raad overeenkomstig artikel 4 slechts bevoegd een onderzoek daarnaar in te stellen als de regeringen van die landen daarom verzoeken.

Het onderzoek van voorvallen in de Nederlandse Antillen en Aruba is, met uitzondering van de voorvallen bedoeld in artikel 4, derde lid, in beginsel een aangelegenheid van die landen zelf. Wat het maken van afspraken over de inschakeling van de raad betreft, hangt veel af van de bijzondere omstandigheden van het voorval. Ik zie daarom geen aanknopingspunten om vooraf meer in algemene zin afspraken te maken over de inschakeling van de raad. Als in de toekomst blijkt dat het maken van afspraken toch mogelijk en wenselijk is, stel ik mij voor dat de raad en de Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen en van Aruba daarover met elkaar in overleg treden.

De leden van de fractie van het CDA vragen zich af hoe de ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van de raad als ZBO in de praktijk gestalte gaat krijgen 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 geschrapt.

Ministeriële verantwoordelijkheid is het staatsrechtelijke uitgangspunt dat de ministers – gezamenlijk en afzonderlijk – aanspreekbaar zijn op het doen en laten van de regering bij het behartigen van het algemeen belang en de vervulling van de taken die aan het ambt van minister zijn verbonden. Het afleggen van verantwoording geschiedt tegenover de Staten-Generaal. Ministers kunnen ook worden aangesproken op het feit dat zij nalaten er voor te zorgen dat de nodige bevoegdheden worden geschapen om aantasting van het algemeen belang te bestrijden of dat daarvoor noodzakelijk wetswijzigingen uitblijven. Uiteindelijk is de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid het resultaat van een dynamische wisselwerking tussen regering en Staten-Generaal. In het wetsvoorstel is een aantal bevoegdheden opgenomen die het mogelijk maken invulling te geven aan de ministeriële verantwoordelijkheid voor de raad. Weliswaar is de raad als ZBO-orgaan met het oog op de onafhankelijke positie op afstand geplaatst van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, echter het wetsvoorstel bevat met het oog op het toezicht op de raad nagenoeg gelijke bepalingen als het bij koninklijke boodschap van 27 september 2000 ingediende voorstel van wet houdende regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, Kamerstukken II, 2000–2001, 27 426). Zodra de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen tot wet wordt

verheven, wordt de rijkswet daaraan overeenkomstig artikel 85 automatisch aangepast.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties draagt geen verantwoordelijkheid voor de individuele onderzoeken en de aanbevelingen die deze onderzoeken mogelijk vergezellen. Het wetsvoorstel bevat op dit punt ook geen bevoegdheden. Voor de individuele onderzoeken en de aanbevelingen is de raad verantwoordelijk.

Wat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van internationale verdragen en EG-regelingen betreft bevat het wetsvoorstel de nodige bevoegdheden om de plichten die daaruit voortvloeien, zoals de plicht tot het doen van een onderzoek naar een voorval, te regelen bij de algemene maatregel van (rijks)bestuur en bij ministeriële regeling. Blijft de raad in gebreke op dat punt en is er sprake van taakverwaarlozing, dan biedt artikel 84 aan de Minister wie het aangaat, de mogelijkheid de noodzakelijke voorzieningen te treffen.

De mogelijkheid tot borging van vertrouwelijke gegevens is verzekerd in artikel 40. Daar genoemde ministers kunnen bij het verlenen van medewerking door henzelf of door onder hen ressorterende personen aangeven dat daarbij aangeduide informatie vertrouwelijk aan de raad wordt verstrekt. De raad is gehouden de vertrouwelijk verstrekte informatie niet openbaar te maken. Voorts kunnen in de in het derde lid van artikel 40 genoemde personen informatie weigeren als daarvoor gewichtige redenen zijn. De verantwoordelijkheid die ministers hebben voor het vertrouwelijk blijven van bepaalde gegevens kan daarmee gestalte krijgen. Als de raad de vertrouwelijkheid schendt, handelt hij daarmee in strijd met de wet en zal daar op worden aangesproken. De raad zelf is overeenkomstig artikel 71 gehouden op voet van de ter zake voor de rijksdienst geldende voorschriften de nodige organisatorische en technische voorzieningen te treffen ter beveiliging van zijn gegevens tegen verlies of aantasting en tegen onbevoegde kennisneming, wijziging en verstrekking van die gegevens.

Voorts wordt het lidmaatschap van de raad en de functie van medewerker van het bureau van de raad aangewezen als een vertrouwensfunctie als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel a, van de Wet veiligheidsonderzoeken (artikel 7, vierde lid en artikel 11, vierde lid).

De raad is overeenkomstig artikel 26 gehouden desgevraagd de minister alle voor de uitoefening van diens taak benodigde inlichtingen te verstrekken. De minister kan inzage vorderen van alle zakelijke gegevens en bescheiden, voor zover dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is. Voorts wordt overeenkomstig het derde lid van artikel 26 een informatiestatuut vastgesteld. Het informatiestatuut bevat inhoudelijke en procedurele voorschriften met betrekking tot het informatieverkeer tussen de minister en de raad.

Ten slotte bevat het wetsvoorstel in artikel 83 de plicht om binnen drie jaar na de inwerkingtreding van de rijkswet en vervolgens telkens na vijf jaar aan de Staten-Generaal, de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba een verslag over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de raad uit te brengen.

Ik ga er vanuit dat met dit stelsel van maatregelen en bevoegdheden de ministeriële verantwoordelijkheid kan worden waargemaakt.

De leden van de fractie van het CDA vragen zich af of de in het wetsvoorstel geregelde raad het ad hoc instellen van commissies als de commissie Oosting voor de vuurwerkramp te Enschede en de commissie Alders voor de Café-brand te Volendam nu wel overbodig maakt. Niets kan immers, aldus deze leden, een lokale of regionale overheid beletten om zelfstandig te besluiten een onderzoek in te stellen naar aanleiding van een calamiteit. Deze leden zouden hierop graag een reactie van de regering ontvangen.

Met het wetsvoorstel wordt beoogd een onafhankelijke onderzoeksraad in te stellen. Het wetsvoorstel creëert een voorziening voor een door een onafhankelijk orgaan te verrichten onderzoek naar bijvoorbeeld een ramp of een zwaar ongeval. Daartoe bevat het wetsvoorstel een aantal bevoegdheden en garanties. Commissies als de commissie Oosting en de commissie Alders waren tijdelijke commissies, ingesteld omdat er nog geen wettelijke voorziening was zoals straks de onafhankelijke Onderzoeksraad en moesten wettelijke bevoegdheden en garanties ontberen. In die zin zijn deze ad hoc-commissies overbodig geworden. Er zal straks immers een permanente onafhankelijke onderzoeksraad zijn. In verband hiermee bevat het parallel ter behandeling voorliggende voorstel van wet tot wijziging van enige wetten in verband met de instelling van de Onderzoeksraad voor veiligheid (kamerstukken I 2002–2003, 28 635, nrs. 1 en 5) bepalingen dat als in bepaalde gevallen (ondermeer in het kader van de Wet rampen en zware ongevallen) de raad een onderzoek instelt, lokale overheden ontheven zijn van de wettelijke plicht een onderzoek in te stellen naar het zelfde voorval. Voorts onthouden inspecties zich van onderzoek naar de oorzaak van een voorval (ondermeer in het kader van de Spoorwegwet) als de raad een onderzoek instelt naar het zelfde voorval. Achterliggende reden is dubbel oorzakenonderzoek met dezelfde strekking te vermijden. Dit alles sluit overigens niet uit dat gemeenten vanuit hun bestuurlijke verantwoordelijkheid een onderzoek kunnen (doen) instellen naar bijvoorbeeld hoe met de ramp of het zware ongeval is omgegaan.

De leden van de fractie van de VVD vragen of ik bereid ben om ieder jaar bij de begrotingsvoorbereiding, na een evaluatie van de raad, de middelen in overeenstemming te brengen met de geconstateerde taken. De gedachte van deze leden hierbij is de raad te laten rapporteren aan de Staten-Generaal om de onafhankelijke positie van de raad te benadrukken.

Tijdens de behandeling van het voorstel van rijkswet in de Tweede Kamer heb ik in een brief toegezegd (kamerstukken II 28 634, R1727 nr. 18, blz. 3 en 4) dat jaarlijks in het kader van de begrotingscyclus aan de hand van de voorgestelde ontwikkeling van de werklast van de raad nader zal worden bepaald of de thans ten behoeve van de raad voorgestelde middelen toereikend zijn. De uitkomsten zullen in de begrotingsbesprekingen met de Minister van Financiën worden betrokken en in het begrotingshoofdstuk aan de Tweede Kamer kenbaar worden gemaakt. Ik meen dat daarmee omtrent het jaarlijkse budget van de raad de nodige transparantie is gecreëerd en acht daarom een aparte rapportage van de raad aan de Staten-Generaal, naast de jaarlijkse rapportage door middel van het jaarverslag dat naar de beide kamers der Staten-Generaal, de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba wordt gezonden (artikel 25) overbodig.

In de brief aan de Tweede Kamer heb ik eveneens toegezegd dat, mochten zich zeer grote rampen of ongevallen voordoen, voor het onafhankelijk onderzoek daarvan extra financiële middelen aan de raad ter beschikking zullen worden gesteld. Met de raad zal in overleg worden getreden over de gevallen waarin deze extra financiële middelen geboden zijn.

De leden van de fractie van de VVD vragen in verband met artikel 84 van het wetsvoorstel, dat handelt over taakverwaarlozing, waar gesproken wordt over ernstig in gebreke blijven van de raad, aan welke soort situaties wordt gedacht.

De taakverwaarlozing waarover in artikel 84 wordt gesproken heeft betrekking op de aan Nederland opgelegde onderzoeksplichten vanuit internationale verdragen, regelingen en EG-richtlijnen. Nederland is krachtens een groot aantal verdragen, regelingen en richtlijnen verplicht

onderzoek in te stellen naar in die verdragen, regelingen of richtlijnen genoemde ongevallen en incidenten. Veelal is een eis dat het onderzoek geschiedt door een onafhankelijk orgaan. Daarom wordt de raad bij algemene maatregel van (rijks)bestuur opgedragen bepaalde bij die maatregel aangewezen voorvallen altijd te onderzoeken. Als de raad op dat punt in gebreke blijft, is de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister wie het aangaat, gehouden er voor te zorgen dat wel aan die verplichtingen wordt voldaan. Artikel 84 biedt dan de mogelijkheid om anderen de verplichte onderzoeken op te dragen. Zij kunnen dan overeenkomstig artikel 84 gebruikmaken van de wettelijke bevoegdheden en garanties. Indien de raad ondanks waarschuwingen nalatig blijft in het vervullen van deze wettelijk opgelegde plichten, is naar mijn mening sprake van ernstig in gebreke blijven.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes