
Vergaderjaar 2019–2020

35 106 (R2115) Wijziging van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid in verband met enkele aanpassingen

E BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 juli 2020

Op 3 maart 2020 heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid in verband met enkele aanpassingen aangenomen.¹ Aanvankelijk strekte dit wetsvoorstel er mede toe de beperking voor de Onderzoeksraad voor veiligheid (hierna: Onderzoeksraad) om onderzoek te doen naar openbare orde-voorvallen, op te heffen. Na het negatieve advies van Afdeling advisering daarover (zwaarste dictum), is dit onderdeel uit het wetsvoorstel geschrapt. Dat maakte het mogelijk om verder te gaan met de andere onderdelen van het wetsvoorstel (waarover de Afdeling advisering geen opmerkingen heeft gemaakt) en voldoende tijd te nemen voor heroverweging van de opheffing van de onderzoeksbeperking waartoe de bezwaren en conclusie van de Afdeling advisering aanleiding geven.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel op 20 februari 2020 heb ik toegezegd hierover overleg te voeren met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) en de Tweede Kamer vóór het zomerreces van 2020 te informeren over de uitkomst van de heroverweging ter zake van het opheffen van de onderzoeksbeperking voor de Onderzoeksraad naar openbare orde-voorvallen. Bij brief van 15 april 2020 over de implementatie van de aanbevelingen die de Onderzoeksraad in 2017 heeft gedaan, heb ik toegezegd de uitkomst van deze heroverweging ook met uw Kamer te delen. Ik heb besloten van de opheffing van onderzoeksbeperking af te zien. Hieronder licht ik mijn beslissing toe.

Achtergrond taakuitbreiding naar openbare orde-voorvallen

Voor de Onderzoeksraad geldt een wettelijke beperking op het doen van onderzoek naar een verstoring van de openbare orde (artikel 1, tweede lid, onderdeel a, van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid). Bij brief van 21 maart 2016 heeft mijn ambtsvoorganger aangekondigd een wetsvoorstel voor te bereiden dat zou strekken tot het opheffen van deze onderzoeksbeperking waardoor het onderzoek naar verstoringen van de openbare orde onder de taak van de Onderzoeksraad zou komen te vallen.² De reden daarvoor was dat wettelijke onderzoeksbeperking niet langer noodzakelijk zou zijn: de oorspronkelijke argumenten die ten tijde van de oprichting van de Onderzoeksraad hebben geleid tot de onderzoeksbeperking zouden niet langer gelden.

In aanloop naar de oprichting van de Onderzoeksraad in 2005 besloot het kabinet om verstoringen van de openbare orde vooralsnog niet onder de voorgestelde regeling voor een onderzoekscommissie inzake rampen en ongevallen te laten

¹ Kamerstukken II, 2018/19, 35 106 (R2115), nr. 2.

² Kamerstukken II, 2015/16, 32008 (R1883), nr. 3.

vallen, maar de voorgestelde onderzoekscommissie (nu Onderzoeksraad) eerst ervaring te laten opdoen met onderzoek naar rampen en ernstige ongevallen.³ Aangezien de Onderzoeksraad in 2016 inmiddels ruim tien jaar ervaring had opgedaan op deze werkerterreinen, was er volgens het kabinet geen reden om de wettelijke onderzoeksbeperking ten aanzien van verstoringen van de openbare orde te handhaven. Ook de Evaluatiecommissie Sint die in 2014 de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de Onderzoeksraad heeft onderzocht, trok deze conclusie in haar rapport⁴. Daarbij was relevant dat de Onderzoeksraad inmiddels ruime ervaring had opgedaan met het verrichten van onderzoek naar – onder meer – rampen en crises. De opgebouwde deskundigheid op dit terrein was van belang omdat rampen en crises vaak ook gevolgen hebben voor de openbare orde. Daarnaast zou, zoals ook uit de evaluatie bleek, het oprichten van ad hoc commissies minder vaak nodig zijn indien de Onderzoeksraad voortaan in staat zou worden gesteld om onderzoek te verrichten naar voorvallen in de openbare orde-sfeer.

Naast het argument om de onderzoekscommissie (nu Onderzoeksraad) eerst ervaring te laten opdoen met onderzoek naar rampen en ernstige ongevallen werd in het kader van de parlementaire behandeling van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid waarbij de Onderzoeksraad werd opgericht, het argument gebruikt dat, in geval van een openbare-orde-verstoring, de burgemeester verantwoording aflegt aan de gemeenteraad voor de wijze waarop hij gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheden.⁵ Hieruit kon worden opgemaakt dat het kabinet indertijd meende dat er geen rol kon zijn voor de Onderzoeksraad gelet op de verantwoordingssystematiek op lokaal niveau in geval van openbare-orde-verstoringen. Dit bezwaar vormde niet langer een doorslaggevende factor, omdat ook wat betreft rampen en crises, die nu reeds door de Onderzoeksraad kunnen worden onderzocht, de burgemeester conform het huidige wettelijke kader verantwoording aflegt aan de gemeenteraad. In de onderzoeken die de Onderzoeksraad tot dusver heeft verricht naar rampen en crises, is niet gebleken dat dit onverenigbaar zou zijn met de bovengenoemde verantwoordingssystematiek. De verwachting was derhalve dat dit ook geen probleem zou opleveren in geval van voorvallen in de openbare orde sfeer. De VNG is over de taakuitbreiding geraadpleegd bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel en oordeelde daarover positief.

Heroverweging na advies Afdeling advisering van de Raad van State

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft op 26 juli 2018 een negatief advies (zwaarste dictum) uitgebracht over het onderdeel van het wetsvoorstel dat zag op de opheffing van de onderzoeksbeperking naar openbare orde-voorvallen. De Afdeling advisering acht de noodzaak van de opheffing van de onderzoeksbeperking naar openbare-orde-voorvallen onvoldoende onderbouwd en werpt daarnaast een aantal bezwaren op tegen die opheffing. Deze bezwaren hebben betrekking op de bijzondere aard van de openbare orde, (vergroting van) de bestuurlijke complexiteit en de complexiteit van de democratische verantwoording ten aanzien van de openbare orde. De Afdeling advisering verbindt hieraan de conclusie dat van het opheffen van de onderzoeksbeperking zou moeten worden afgezien.

In het nader rapport heb ik daarom aangegeven dat het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State mij aanleiding heeft gegeven het onderdeel van het wetsvoorstel dat betrekking had op de opheffing van de onderzoeksbeperking naar openbare orde-voorvallen uit het wetsvoorstel te schrappen.⁶ Dat maakte het mogelijk om verder te gaan met de andere onderdelen van het wetsvoorstel

³ Kamerstukken II, 1999/00, 26 800 VII, nr. 44, p. 3.

⁴ Kamerstukken II, 2014/15, 32008 (R1883), nr. 2.

⁵ Kamerstukken II, 2002/03, 28634 (R1727), nr. 5, p. 5.

⁶ Kamerstukken II, 2018/19, 35 106 (R2115), nr. 4.

(waarover de Afdeling advisering geen opmerkingen heeft gemaakt) en voldoende tijd te nemen voor heroverweging van de opheffing van de onderzoeksbeperking waartoe de bezwaren en conclusie van de Afdeling advisering aanleiding geven. Het advies bracht niet met zich dat ik op dat moment definitief afzag van uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheid. Daarbij vond ik het van belang dat het advies duidelijk maakt dat de onderbouwing van het wetsvoorstel op dit onderdeel tekort is geschoten, maar dat niet zonder meer vaststond dat een nadere, wel dragende onderbouwing niet kan worden gegeven, inclusief een onderbouwing van het nut en de noodzaak van de opheffing van de onderzoeksbeperking naar openbare-orde-voorvallen.

In het nader rapport heb ik aangegeven dat daarbij een drietal punten van bijzonder belang zijn. Het eerste punt betreft de meerwaarde van de Onderzoeksraad in algemene zin, namelijk dat met het optreden daarvan de instelling van ad hoc-onderzoekscommissies niet (langer) nodig zou zijn. Het tweede punt betreft de door de Afdeling advisering van de Raad van State geconstateerde verschillen tussen onderzoek naar openbare orde enerzijds en andere onderzoeken, waartoe de Onderzoeksraad nu reeds bevoegd is, anderzijds. Het derde punt betreft de democratische verantwoording. De Afdeling advisering heeft in het advies terecht aandacht gevraagd voor het fundamentele karakter van de verhouding van de onderzoeksbevoegdheid van de Onderzoeksraad tot de lokale verantwoordingsstructuur en mogelijke vergroting van de bestuurlijke complexiteit. Gelet op deze aspecten achtte ik het aangewezen om nader met gemeenten in gesprek te gaan, alvorens ik een definitieve beslissing zou nemen omtrent de opheffing van de onderzoeksbeperking naar openbare-orde-voorvallen.

Uitkomst heroverweging

Ik heb de VNG gevraagd om de taakuitbreiding van de Onderzoeksraad naar openbare orde-voorvallen, in het licht van het advies van Afdeling advisering de Raad van State, opnieuw te beoordelen. Bij brief van 16 juni 2020 heeft de VNG mij haar standpunt laten weten. In het Strategisch Beraad Veiligheid van 25 mei 2020 heeft de VNG haar standpunt aan mij toegelicht. Daarnaast zijn er gesprekken gevoerd met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Inspectie Justitie en Veiligheid, het openbaar ministerie en de Onderzoeksraad.

In het kader van de heroverweging heb ik de Evaluatiecommissie ook gevraagd in haar onderzoek in te gaan op het vraagstuk van de opheffing van de onderzoeksbeperking naar openbare orde-voorvallen. Op 7 mei 2020 heb ik dit rapport met uw Kamer gedeeld⁷.

Naar aanleiding van deze gesprekken en het evaluatierapport van de commissie Schnabel concludeer ik dat er, naast de voornoemde oorspronkelijke redenen voor opheffing van de onderzoeksbeperking, geen nadere, wel dragende onderbouwing is te geven voor nut en noodzaak van uitbreiding van de taak van de Onderzoeksraad naar openbare orde-voorvallen. In het advies wijst de Afdeling advisering van de Raad van State erop dat bij het wet toekennen van nieuwe taken en bevoegdheden aan overheidsorganen dient vast te staan dat daartoe een noodzaak bestaat. Uit het ontbreken van bezwaren tegen het toevoegen van de onderzoekstaak, volgt echter niet dat het toekennen van die onderzoekstaak ook noodzakelijk is. Die noodzaak dient zelfstandig te worden gemotiveerd, aldus de Afdeling advisering van de Raad van State. De Afdeling advisering van de Raad van State wijst er daarbij op dat de noodzaak van regelgeving vast komt te staan

⁷ Kamerstukken II, 2019/20, 35106 (R2115), nr. C.

wanneer sprake is van een maatschappelijk probleem dat aanleiding geeft tot die regelgeving.

Hoewel de door de Onderzoeksraad opgebouwde deskundigheid en de meerwaarde van de Onderzoeksraad in algemene zin ter vervanging van ad hoc-onderzoekscommissies, redenen vormden voor de opheffing van de onderzoeksbeperking, is mij niet gebleken dat er op dit moment sprake is van een maatschappelijk probleem dat aanleiding geeft tot opheffing van de onderzoeksbeperking naar openbare orde-voorvallen. De Afdeling advisering van de Raad van State geeft in haar advies aan dat een verdere uitbreiding van de onderzoekstaak van de Onderzoeksraad alleen aan de orde zou kunnen komen indien aannemelijk wordt gemaakt dat onderzoeken naar voorvallen op het terrein van de openbare orde in de huidige situatie op een ontoereikende wijze plaatsvindt.

Uit de gevoerde gesprekken, waaronder het overleg dat ik met de VNG heb gevoerd, blijkt niet dat dat het geval is. Evenmin heeft de Evaluatiecommissie Schnabel daartoe aanwijzingen aangedragen in haar rapport.

Zoals ik hierboven aangaf, heb ik in het kader van de heroverweging ook de Onderzoeksraad geraadpleegd. De Onderzoeksraad geeft aan dat er tegemoet kan worden gekomen aan het advies van de Raad van State, wanneer de taakuitbreiding zich zou beperken tot het enkel doen van onderzoek naar verstoringen van de openbare orde, en niet naar de handhaving daarvan. Ik acht het niet wenselijk dat er in dit verband een knip wordt gemaakt tussen het doen van onderzoek naar de verstoring van openbare orde en de handhaving daarvan. De grens tussen de verstoring van de openbare orde en de handhaving van de openbare orde is onvoldoende scherp. De oorzaak van een (verdere) verstoring van de openbare orde kan bijvoorbeeld mede gelegen zijn in het ontbreken van een adequate reactie daarop. Een onderzoek naar de verstoring, gaat daarmee al snel over de handhaving van de openbare orde. De bezwaren en conclusie van de Afdeling advisering van de Raad van State gelden bovendien evenzeer voor de door de Onderzoeksraad voorgestelde beperkte taakuitbreiding. Ook een dergelijke taakuitbreiding ontbeert maatschappelijke noodzaak.

Volledigheidshalve merk ik op dat als de Onderzoeksraad onderzoek doet naar een voorval, in samengestelde onderzoeken openbare orde-aspecten daarbij een rol kunnen spelen. Recente voorbeelden daarvan zijn het onderzoek naar het vliegvuur in Scheveningen (2019) en het onderzoek naar de veiligheidsrisico's tijdens de jaarwisseling (2017). Daarnaast zijn andere instanties, zoals de Inspectie Justitie en Veiligheid en het openbaar ministerie, binnen de geldende juridische kaders bevoegd onderzoek te doen naar openbare orde-voorvallen. Voorts beschikt de gemeenteraad over diverse bevoegdheden om het optreden van de burgemeester ter handhaving van de openbare orde te controleren, waaronder de instelling van een onderzoekscommissie.

De Onderzoeksraad geeft aan dat het sinds zijn oprichting veel ervaring heeft opgebouwd op het terrein van openbare orde-voorvallen (in de vorm van de hierboven geschetste samengestelde onderzoeken). Ik deel dat met de Onderzoeksraad. Echter, uit het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State volgt dat de opgebouwde deskundigheid niet voldoende aanleiding vormt voor het toekennen van een nieuwe onderzoekstaak op het terrein van openbare orde.

Tot slot staat voorop dat de Onderzoeksraad een onafhankelijk onderzoeksinstituut is dat zelf bepaalt welke voorvallen en onderwerpen zij onderzoekt. Het is echter wel van belang dat het onderzoek geschiedt binnen de financiële kaders. Het verbreden van het onderzoeksterrein naar openbare orde-voorvallen zou betekenen dat de Onderzoeksraad in potentie méér casuïstiek kan onderzoeken dan nu het geval is. Dit kan vervolgens leiden tot hogere onderzoekskosten en dat is onder de huidige financiële omstandigheden niet verantwoord.

Conclusie

Alles overwegende heb ik besloten definitief af te zien van het opheffen van de onderzoeksbeperking naar openbare orde-voorvallen.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

Ferd Grapperhaus