
Vergaderjaar 2020 - 2021

35 106 Wijziging van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid in verband met en (R2115) aanpassingen**F MEMORIE VAN ANTWOORD
Ontvangen 8 oktober 2020**

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid over haar bevindingen inzake bovenvermeld wetsvoorstel. Ik dank de leden van de VVD-fractie, de GroenLinks-fractie, de D66-fractie en de SP-fractie voor hun bijdragen. In de navolgende beantwoording zal ik de volgorde van het voorlopig verslag aanhouden.

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

1. Inleiding

*De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Met de min of meer technische wijzigingen die worden voorgesteld kunnen de VVD-fractieleden instemmen. Het advies van de Raad van State over het uitbreiden van de onderzoekstaak naar de openbare orde en het door de Tweede Kamer aanvaarde amendement over het rapporteren aan de Staten-Generaal door de Onderzoeksraad voor Veiligheid (hierna: de Onderzoeksraad) geven de VVD-fractieleden aanleiding tot het stellen van een aantal vragen.¹*

*De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. In het oorspronkelijk ingediende wetsvoorstel was niet opgenomen dat de onderzoekbeperking naar openbare orde-voorvallen geschrapt zou worden. Na negatief advies van de Raad van State hierover, is dit onderdeel uit het wetsvoorstel geschrapt. De minister is onder andere met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) in overleg of via een apart wetgevingstraject de Onderzoeksraad alsnog de bevoegdheid moet krijgen deze voorvallen wel te onderzoeken. Naar de leden van GroenLinks hebben begrepen worden de Kamers hierover voor de zomer geïnformeerd. Na lezing van de gewisselde stukken, het verslag van de behandeling in de Tweede Kamer en het overzicht van rapporten die zijn uitgebracht door de Onderzoeksraad hebben de leden van de GroenLinks-fractie in dit verband nog een aantal vragen.*

*De leden van de fractie van **D66** hebben met instemming kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij hebben naar aanleiding van het wetsvoorstel, het rapport van de Evaluatiecommissie Onderzoeksraad voor Veiligheid (commissie Schnabel), de reactie van de Onderzoeksraad daarop en de brieven van de regering nog enkele vragen.²*

*De leden van de **SP**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende voorstel en hebben daar nog een aantal vragen over.*

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

¹ Kamerstukken II 2018/19, 35 106, nr. 4; Kamerstukken II 2018/19, 35 106, nr. 12.

² Kamerstukken I 2019/20, 35 106, B; Brief en bijlagen bij Kamerstukken I 2019/20, 35 106, C.

De leden van de VVD-fractie constateren dat in de Tweede Kamer een amendement is aangenomen waardoor nu in de wet staat dat de Onderzoeksraad direct aan de Staten-Generaal rapporteert betreffende de onderzoeksresultaten, de aanbevelingen en de opvolging daarvan, in plaats van dat dit via de minister van Justitie en Veiligheid gebeurt. In het Kamerdebat heeft de minister dit amendement ontraden omdat hiermee de ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van het stelsel en het systeem van de Onderzoeksraad voor veiligheid wordt ondergraven.³ De leden van de VVD-fractie delen die observatie. Graag wil de VVD-fractieleden van de regering weten hoe, nu het amendement is aangenomen, die ministeriële verantwoordelijkheid wordt waargemaakt. Ook is de VVD-fractie benieuwd hoe de regering aankijkt tegen de precedentwerking van dit amendement. De indieners van het amendement zijn van mening dat de aannamen van het amendement de onafhankelijkheid, transparantie en democratische controle ten goede komt. Deelt de regering de overweging dat die onafhankelijkheid, transparantie en democratische controle verbetering behoeven en zo ja, waren dan andere verbetermaatregelen denkbaar geweest dan dit amendement?

De leden van de VVD-fractie refereren aan het aangenomen amendement van de leden Den Boer (D66) en Buitenweg (GroenLinks) dat betrekking heeft op de verplichting voor de minister van Justitie en Veiligheid om op grond van artikel 75 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid na overleg met de betrokken vakministers jaarlijks aan de Staten-Generaal een overzicht te zenden van de aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor veiligheid (hierna: Onderzoeksraad), van de daaromtrent bepaalde standpunten en van de wijze waarop aan de aanbevelingen vervolg is gegeven. Het amendement strekt ertoe dat deze verplichting overgaat op de Onderzoeksraad. Zoals de leden van de VVD-fractie aangeven heb ik dat amendement ontraden, omdat het de mogelijkheden voor het waarmaken van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van het stelsel en het systeem van de Onderzoeksraad verkleint.

De regering is van mening dat, hoewel de oorspronkelijke bepaling de voorkeur heeft en de mogelijkheden om de ministeriële verantwoordelijkheid waar te maken zijn verkleind, de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid, ook na aanvaarding van dit amendement, de minister van Justitie en Veiligheid nog voldoende bevoegdheden biedt om die ministeriële verantwoordelijkheid waar te maken. De regering acht het van belang dat het amendement geen gevolgen heeft voor de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid waar het gaat om de opvolging van aanbevelingen. De verplichting op grond van artikel 75 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid heeft betrekking op het informeren van de Staten-Generaal door middel van een overzicht met feitelijke informatie. Hoewel het naar het oordeel van de regering vanwege diens verantwoordelijkheid passender zou zijn dat die informatie door de minister van Justitie en Veiligheid aan het parlement wordt gezonden, is het gevolg van het amendement overigens beperkt. Het amendement heeft namelijk niet tot gevolg dat de Onderzoeksraad verantwoordelijk wordt voor de opvolging van de door hem gedane aanbevelingen. Die verantwoordelijkheid blijft op grond van de artikelen 73 en 74 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid berusten bij de bestuursorganen en andere partijen waaraan de aanbevelingen zijn gericht. De artikelen 73 en 74 van de Rijkswet schrijven voor dat bestuursorganen hun standpunt bepalen over de aanbevelingen en dat andere partijen dan bestuursorganen meedelen hoe gevolg wordt gegeven aan aanbevelingen en dit aan de vakminister zenden. Indien een aanbeveling zich richt tot een vakminister, kan deze daarover verantwoording afleggen aan de Tweede Kamer. Ook indien een aanbeveling is gericht aan een ander dan een bestuursorgaan, is het aan de ontvanger van de aanbeveling om te bepalen hoe daaraan gevolg wordt gegeven en aan de betrokken vakminister mee te delen op welke wijze hij gevolg aan de aanbeveling zal geven. In dat geval beraadt de betrokken vakminister zich binnen een jaar na ontvangst van die mededeling erop of nadere maatregelen noodzakelijk zijn. Deze bevoegdheid biedt de minister de mogelijkheid om tot de slotsom te komen dat de maatregelen die door het niet-bestuursorgaan getroffen worden, onvoldoende zijn en dat overheidsmaatregelen op zijn plaats zijn. Ook daarover kan de betrokken

³ Handelingen II 2019/20, nr. 57, item 19, p. 7.

vakminister verantwoording afleggen aan de Tweede Kamer. Het amendement wijzigt dus niets in de bestaande verantwoordingssystematiek.

Om de ministeriële verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van het stelsel en het systeem van de Onderzoeksraad waar te maken, heeft de minister van Justitie en Veiligheid een rol bij de benoeming van de leden van de Onderzoeksraad, behoeft de begroting van de Onderzoeksraad zijn goedkeuring en kan hij optreden in het geval van taakverwaarlozing door de Onderzoeksraad. De benoeming van de leden van de Onderzoeksraad geschiedt op grond van artikel 7, eerste en tweede lid, van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid op voordracht van de minister van Justitie en Veiligheid (wat betreft de buitengewone leden in overeenstemming met de betrokken vakminister). Op grond van artikel 20, eerste en tweede lid, van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid behoeven de jaarlijkse begroting en het financieel meerjarenbeleidsplan de goedkeuring van de minister van Justitie en Veiligheid. Daarnaast kent artikel 84 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid de minister van Justitie en Veiligheid en de betrokken vakminister bevoegdheden toe in het geval van taakverwaarlozing waar het gaat om onderzoeken waartoe de Onderzoeksraad verplicht is krachtens artikel 5 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid.

In reactie op de vraag van de leden van de VVD-fractie hoe de regering aankijkt tegen de precedentwerking van het amendement, kan de regering het volgende aangeven. Bij de afweging of en welke conclusies aan het aangenomen amendement zouden moeten worden verbonden, heeft de regering de gevolgen van het amendement op zichzelf beschouwd in relatie tot de voornoemde bevoegdheden om de ministeriële verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van het stelsel en het systeem waar te maken en de bestaande verantwoordingssystematiek ter zake van de opvolging van de aanbevelingen. Mocht een eventueel toekomstig wetsvoorstel worden geamendeerd ter zake van bevoegdheden die de ministeriële verantwoordelijkheid raken, zal deze afweging opnieuw moeten worden gemaakt.

De regering deelt niet de mening van de indieners van het amendement dat de onafhankelijkheid, transparantie en democratische controle verbetering behoeven. Evenmin heeft de evaluatiecommissie Schnabel aanleiding gezien tot een aanbeveling met een dergelijke strekking. De evaluatiecommissie Schnabel heeft de minister van Justitie en Veiligheid in haar rapport aanbevolen om jaarlijks aan de Tweede Kamer te rapporteren over de opvolging van de aanbevelingen van de Onderzoeksraad. Zoals aangeven in de beleidsreactie wordt reeds uitvoering gegeven aan deze verplichting op grond van artikel 75 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid. Volledigheidshalve verwijst de regering naar de brief aan uw Kamer van 15 april 2020 over de aanbevelingen van de Onderzoeksraad uit 2017 en de opvolging daarvan.⁴

Het oorspronkelijke wetsvoorstel stelde voor om de taken van de Onderzoeksraad uit te breiden naar voorvallen op het terrein van de openbare orde. Het advies van de Raad van State op dit punt was zeer negatief.⁵ Het voorstel was niet alleen onvoldoende gemotiveerd, maar de Raad van State verzag ook dat dit leidt tot een aanzienlijke vergroting van de bestuurlijke complexiteit en bovendien afbreuk zal doen aan het stelsel van democratische verantwoording op lokaal niveau. De zwaarte van dit advies werd ook door de minister in het debat met de Tweede Kamer erkend ('zo'n negatief oordeel').⁶ Het onderdeel is dan ook uit het wetsontwerp gehaald. Desondanks ziet de minister, blijkt uit hetzelfde debat, 'op voorhand niet zo'n probleem' om dit onderdeel weer op te nemen.⁷ Dat maakt de leden van de VVD-fractie zeer alert. Een amendement om dit onderdeel toch in de wet op te nemen werd uiteindelijk ingetrokken. De minister heeft toegezegd het nog eens heel goed met de VNG te bespreken en dan met een brief bij de Tweede Kamer terug te komen. De leden van de VVD-fractie willen graag van de regering weten of een eventueel daaruit resulterend voorstel om de onderzoekstaken uit te bereiden een zorgvuldige procedure zal volgen

4 Kamerstukken I 2019/20, 35 106 (R2115), nr. B.

5 Kamerstukken II 2018/19, 35 106, nr. 4.

6 Handelingen II 2019/20, nr. 57, item 19, p. 9.

7 Handelingen II 2019/20, nr. 57, item 19, p. 8.

en dat in een overleg daarover met de Staten-Generaal ook een actueel advies van de Raad van State wordt betrokken.

Tijdens het debat met de Tweede Kamer op 20 februari 2020 heb ik in reactie op een vraag van het lid Buitenweg over de taakuitbreiding naar openbare orde-voorvallen aangegeven nader overleg met de VNG te voeren over nut en noodzaak daarvan. In het negatieve advies van de Raad van State bij het onderdeel van het wetsvoorstel dat aanvankelijk strekte tot de taakuitbreiding, wijst de Afdeling advisering van de Raad van State er namelijk op dat bij het bij wet toekennen van nieuwe taken en bevoegdheden aan overheidsorganen dient vast te staan dat daartoe een noodzaak bestaat. De Afdeling advisering van de Raad van State wijst er daarbij op dat de noodzaak van regelgeving vast komt te staan wanneer sprake is van een maatschappelijk probleem dat aanleiding geeft tot die regelgeving. In het fragment van het debat waaraan de leden van de VVD-fractie refereren, heb ik bedoeld te zeggen zo'n maatschappelijk probleem op voorhand niet te zien en dat samen met de VNG nog eens heel goed te bekijken.

Bij brief van 22 juli 2020 heb ik uw Kamer en de Tweede Kamer geïnformeerd over mijn beslissing om definitief af te zien van het opheffen van de onderzoeksbeperking voor de Onderzoeksraad om onderzoek te doen naar openbare orde-voorvallen.⁸ Naar aanleiding van het overleg met de VNG, en de gesprekken met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Inspectie Justitie en Veiligheid, het openbaar ministerie en de Onderzoeksraad alsmede het evaluatierapport van de commissie Schnabel concludeer ik dat er, naast de in de brief vermelde 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.

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie of een eventueel uit het overleg met de VNG resulterend wetsvoorstel een zorgvuldige procedure zal volgen, kan ik dus aangeven dat de regering geen nieuw wetsvoorstel op dit punt zal entameren.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks-fractie

De fractieleden van GroenLinks hebben gezien dat de Onderzoeksraad in 2017 een onderzoek heeft gedaan naar de veiligheidsrisico's jaarwisseling en daarbij een aanbeveling heeft gedaan die ziet op het terugdringen van verstoringen van de openbare orde.⁹ Hoe ziet de regering dit onderzoek en deze aanbeveling in het licht van de geldende onderzoeksbeperking? Is de Onderzoeksraad met dit onderzoek en/of deze bepalingen buiten zijn bevoegdheid getreden; waarom wel/niet?

Moeten de leden het wellicht zo zien dat de Onderzoeksraad onder de huidige wetgeving wel onderzoek kan doen naar voorvallen die niet primair zien op de verstoring van de openbare orde of ernstige wanordelijkheid (zoals genoemd in artikel 172 derde lid, dan wel artikel 175 van de Gemeentewet), maar wel raken aan de openbare orde? En dat daarbij ook aanbevelingen kunnen worden gedaan op het gebied van de openbare orde? En is dan aan te geven wanneer een voorval wordt gezien als een voorval dat een ordeverstoring of ernstige wanordelijkheid betreft en wanneer het een voorval is dat (slechts) aspecten heeft die de openbare orde raken? Is daar een toetsingskader voor? En wie maakt uiteindelijk deze afweging?

De Onderzoeksraad beslist zelf of een onderzoek wordt ingesteld, m.u.v. gevallen waarin hij verplicht is een onderzoek in te stellen, bijvoorbeeld op het terrein van luchtvaart en scheepvaart (artikel 41, eerste lid, jo. artikel 5 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid). Het is dan ook aan de Onderzoeksraad zelf om aan de hand van de omstandigheden van het geval te bepalen of hij bevoegd is een bepaald voorval te onderzoeken. De reikwijdte van de bevoegdheid van de Onderzoeksraad om onderzoek te doen is bepaald in de artikelen 1, eerste lid, onderdeel f, tweede

⁸ Kamerstukken I 2019/20, 35 106 (R2115), nr. E.

⁹ Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Veiligheidsrisico's jaarwisseling*, Den Haag 2017.

lid, 3 en 4 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid. De Onderzoeksraad is bevoegd onderzoek te doen naar voorvallen: gebeurtenissen die de dood of letsel van een persoon dan wel schade aan een zaak of milieu veroorzaken, of die gevaar voor een dergelijk gevolg in het leven roepen. De Onderzoeksraad onderzoekt voorvallen met het uitsluitende doel om toekomstige voorvallen te voorkomen of de gevolgen daarvan te beperken. Een aantal gebeurtenissen, waaronder een verstoring van de openbare orde, een oproerige beweging of een andere ernstige wanordelijkheid, is uitgesloten van de onderzoeksbevoegdheid van de Onderzoeksraad.¹⁰ Bij de beoordeling of sprake is van een voorval dat de Onderzoeksraad bevoegd is te onderzoeken en bij de afweging of er vervolgens een onderzoek moet worden ingesteld, zal de Onderzoeksraad binnen deze wettelijke kaders moeten blijven. De werkwijze en het afwegingsproces van de Onderzoeksraad is neergelegd in een onderzoeksprotocol, dat openbaar raadpleegbaar is.¹¹

Een verstoring van de openbare orde op zich levert geen zelfstandige ingang op voor onderzoek door de Onderzoeksraad voor veiligheid. Wel kan het voorkomen dat er bij onderzoek naar een zogeheten samengesteld voorval, openbare orde-aspecten, naast de veiligheid als hoofdaspect, een rol kunnen spelen.¹² Indien het volgens de Onderzoeksraad ten behoeve van het voorkomen van toekomstige voorvallen of het beperken van de gevolgen daarvan nodig is, kan de Onderzoeksraad in dergelijke samengestelde onderzoeken aanbevelingen doen die naast de veiligheid ook openbare orde-aspecten betreffen, zoals is gebeurd in het onderzoek naar veiligheidsrisico's bij de jaarwisseling. De Onderzoeksraad blijft daarmee binnen zijn wettelijke onderzoeksbevoegdheid.

Bij het door de hier aan het woord zijnde leden genoemde onderzoek heeft de Onderzoeksraad aanbevelingen gedaan voor het beperken van de gevaren die uitgaan van consumentenvuurwerk en het bestrijden van illegaal vuurwerk. Bij brief van 8 juni 2018 heeft de regering de Tweede Kamer in kennis gesteld van de maatregelen die zowel op lokaal als landelijk niveau zijn getroffen in opvolging van de aanbevelingen die de Onderzoeksraad heeft gedaan naar aanleiding van het onderzoek naar veiligheidsrisico's bij de jaarwisseling.¹³ De regering heeft op 17 december 2018¹⁴ de Tweede Kamer geïnformeerd over de stand van zaken betreffende de opvolging van de aanbevelingen van de Onderzoeksraad. Na in een brief van 12 juli 2019¹⁵ een verbod op F3 vuurwerk te hebben aangekondigd, zijn daaraan bij brief van 18 december 2019¹⁶ single shots van de F2 categorie toegevoegd. In de brief van 31 januari 2020¹⁷ is aangekondigd dat knalvuurwerk en vuurpijlen worden verboden, zoals aanbevolen door Onderzoeksraad. De verboden zullen naar verwachting op 1 december 2020 in werking treden.

Heeft de Onderzoeksraad wel eens besloten een onderzoek dat door een burgemeester werd verzocht niet uit te voeren vanwege de onderzoekbeperking met betrekking tot verstoringen van de openbare orde? Kunt u daarvan voorbeelden noemen? Betekende de afwijzing in die gevallen dat er geen onderzoek werd gedaan?

In het kader van de heroverweging van de opheffing van de onderzoekbeperking naar openbare orde-voorvallen, is mij niet gebleken dat dergelijke situaties zich hebben voorgedaan.

Tot slot: kan de minister - vooruitlopend op de terugkoppeling van het overleg met de VNG - aangeven of de geldende onderzoekbeperking als problematisch wordt ervaren door gemeenten of de Onderzoeksraad? Of biedt de wijze waarop thans invulling wordt gegeven aan de onderzoekbeperking voldoende mogelijkheden een noodzakelijk geacht onderzoek te doen?

¹⁰ Kamerstukken II 2002/03, 28634 (R1727), nr. 3, p. 6.

¹¹ Onderzoeksprotocol Onderzoeksraad voor veiligheid, te raadplegen op https://www.onderzoeksraad.nl/nl/media/inline/2019/6/12/onderzoeksprotocol_171113-4231162.pdf.

¹² Kamerstukken II 2003/04, 28 634 (R1727), nr. 5, p. 5.

¹³ Kamerstukken II 2017/18, 28 684, nr. 526.

¹⁴ Kamerstukken II 2017/18, 28 684, nr. 546.

¹⁵ Kamerstukken II 2018/19, 28 684, nr. 577.

¹⁶ Kamerstukken II 2019/20, 28 684, nr. 592.

¹⁷ Kamerstukken II 2019/20, 28 684, nr. 597.

In reactie op de vragen van de leden van de VVD-fractie is hiervoor vermeld dat ik uw Kamer en de Tweede Kamer bij brief van 22 juli 2020 heb geïnformeerd over mijn beslissing om definitief af te zien van de opheffing van de onderzoeksbeperking naar openbare orde-voorvallen.¹⁸ Uit het overleg dat ik met de VNG heb gevoerd en de gesprekken met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Inspectie Justitie en Veiligheid, het openbaar ministerie en de Onderzoeksraad, 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. Evenmin heeft de Evaluatiecommissie Schnabel daartoe aanwijzingen aangedragen in haar rapport.

Als de Onderzoeksraad onderzoek doet naar een voorval, kunnen, zoals hiervoor aangegeven, in samengestelde onderzoeken openbare orde-aspecten een rol spelen. 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. Er zijn dus voldoende mogelijkheden om een noodzakelijk geacht onderzoek te doen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

De leden van de fractie van D66 constateren dat de regering na kritiek van de Raad van State heeft besloten om het wettelijk mandaat voor de Onderzoeksraad niet uit te breiden met onderzoeken die betrekking hebben op problemen in verband met de openbare orde. De leden van D66 zijn er nog niet van overtuigd dat de pas op de plaats die de regering heeft gemaakt, juist is. Raken niet veel onderzoeken die de Onderzoeksraad doet niet ook de openbare orde? Is dat aspect wel strikt te scheiden van de rest van het mandaat van de Onderzoeksraad? De regering heeft aangegeven overleg te voeren met derden en instanties om te bezien of er wellicht toch een wettelijke regeling moet komen waardoor de Onderzoeksraad toch ook openbare ordeproblemen mag onderzoeken. Hoe staat het met dit overleg en kan de regering aangeven of en zo ja wanneer zij voornemens is een dergelijke wettelijke grondslag voor te stellen?

Graag verwijst de regering de leden van de D66-fractie naar de beantwoording van de vragen van de leden van de VVD-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie over de opheffing van de onderzoeksbeperking naar openbare orde-voorvallen en de brief van 22 juli 2020 aan uw Kamer en de Tweede Kamer inzake de beslissing om daar definitief van af te zien.¹⁹

Kan de regering aangeven waarom de minister van J&V de eerst verantwoordelijke is voor dit wetsvoorstel? Naar de mening van de leden van de D66-fractie had het evenzeer voor de hand gelegen dat de Minister van Binnenlandse Zaken het wetsvoorstel had ingediend. Wil de regering de afweging voor de gemaakte keuze toelichten?

Bij koninklijk besluit van 14 oktober 2010, houdende departementale herindeling met betrekking tot veiligheid (*Stcrt.* 2010, 16528), is de behartiging van de aangelegenheden op het terrein van veiligheid, behoudens de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, overgedragen van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de minister van Justitie en Veiligheid. De taken van het ministerie van Justitie en Veiligheid en van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn op grond van dit koninklijk besluit dienovereenkomstig gewijzigd. De verantwoordelijkheid voor de Onderzoeksraad is daarbij overgegaan van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar de minister van Justitie en Veiligheid. Als gevolg van de departementale herindeling met betrekking tot veiligheid is dit voorstel van rijkswet ingediend op voordracht van de minister van Justitie en Veiligheid.

¹⁸ Kamerstukken I 2019/20, 35 106 (R2115), nr. E.

¹⁹ Kamerstukken I 2019/20, 35 106 (R2115), nr. E.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de minister van J&V van 1 mei 2020 waarin hij namens de regering de Onderzoeksraad vraagt een evaluatieonderzoek in te stellen naar de Corona crisis-aanpak. Bij brief van 7 mei 2020 heeft de Onderzoeksraad dat verzoek ingewilligd.²⁰ Zij geeft aan dat dit onderzoek betrekking zal hebben op de voorbereiding van de pandemie, de crisisbeheersing en -organisatie, de getroffen maatregelen en de uitfasering van deze maatregelen. Een dergelijk onderzoek past in het nieuwe afwegingskader dat de Onderzoeksraad in 2019 heeft ontwikkeld. De leden van de D66-fractie vragen de regering of het budget dat de Onderzoeksraad ter beschikking heeft toereikend is om dit Corona-onderzoek uit te voeren in de brede opzet die de Onderzoeksraad voor ogen heeft? Bij andere grote onderzoeken, zoals naar de MH17-ramp, kreeg de Onderzoeksraad extra geld. De leden van de D66-fractie kunnen zich voorstellen dat zulks ook ten aanzien van het Coronaonderzoek zal moeten gebeuren. Hoe ziet de regering dat? Is er een kans dat een groot en breed onderzoek als het Coronaonderzoek andere (toekomstige) onderzoeken qua onderzoekscapaciteit en financiën verdringt?

De regering is verheugd met de beslissing van de Onderzoeksraad om het verzoek van de regering in te willigen en de crisisaanpak in al zijn relevante aspecten te evalueren. Gelet op de ongekennde omvang en impact van de coronacrisis op onze maatschappij is de regering van mening dat de Onderzoeksraad daartoe bij uitstek de positie heeft. Mijn ambtgenoot van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft de Tweede Kamer laten weten dat de regering alle medewerking aan het evaluatieonderzoek zal verlenen.²¹

Voor het evaluatieonderzoek zullen extra financiële middelen aan de Onderzoeksraad ter beschikking worden gesteld. Naast de jaarlijkse bijdrage ten laste van de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, die voor 2020 € 12,9 miljoen euro bedraagt, kunnen op grond van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid aan de Onderzoeksraad additionele middelen ter beschikking worden gesteld indien bijzondere omstandigheden dit noodzakelijk maken (artikel 19, tweede lid). De coronacrisis kwalificeert volgens de regering als een dergelijke omstandigheid. Gelet op het feit dat er extra financiële middelen voor het evaluatieonderzoek ter beschikking worden gesteld, is niet te verwachten dat dit onderzoek andere (toekomstige) onderzoeken verdringt.

Concrete afspraken over het evaluatieonderzoek, waaronder over de financiering, zijn momenteel in voorbereiding. Naar verwachting zal de financiering van het evaluatieonderzoek bij de Najaarsnota, die uiterlijk op 1 december van dit jaar naar uw Kamer en de Tweede Kamer zal worden gezonden, kunnen worden geconcretiseerd.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie vragen wie beoordeelt of de in artikel 57 genoemde 'bedrijfs- en fabricagegegevens die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn medegedeeld; alsmede andere concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevens' ook daadwerkelijk als zodanig aan te merken zijn. In de praktijk bij vergunningverlening is waar te nemen dat bedrijven geneigd zijn gegevens vertrouwelijk of concurrentiegevoelig te verklaren terwijl daar feitelijk geen grond voor is. Is de enkele mededeling van een persoon of rechtspersoon dat gegevens vertrouwelijk dan wel concurrentiegevoelig zijn reden voor de Onderzoeksraad om deze gegevens niet in het rapport op te nemen of heeft de Onderzoeksraad hierin een eigen beoordelingsruimte en zo ja, wordt daar in de praktijk ook gebruik van gemaakt.

²⁰ Brief minister van Justitie en Veiligheid aan de voorzitter van de Onderzoeksraad voor Veiligheid inzake verzoek evaluatie crisisaanpak COVID-19, Den Haag 1 mei 2020; Brief van de voorzitter van de Onderzoeksraad voor Veiligheid aan de minister van Justitie en Veiligheid inzake Evaluatie crisisaanpak COVID-19, Den Haag 7 mei 2020. Website: <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/16666/aanpak-coronacrisis>.

²¹ Kamerstukken II 2019/20, 25 295, nr. 315.

De Onderzoeksraad stelt na afronding van zijn onderzoek een rapport op en neemt in het rapport in ieder geval op een analyse van de toedracht van het voorval en het omgaan met de gevolgen alsmede de gegevens waarop de analyse berust, de vaststelling van de (vermoedelijke) oorzaken van het voorval en de omvang van de gevolgen van een voorval. Alsmede indien daartoe aanleiding bestaat, de constatering van structurele veiligheidstekorten en daaraan verbonden aanbevelingen. In het rapport worden gegevens, ontleend aan documenten en andere gegevensdragers slechts opgenomen voor zover zij wezenlijk zijn voor de analyse van de toedracht van het voorval of de onderbouwing van de conclusies (artikel 55, eerste tot en met derde lid, van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid). De Onderzoeksraad beoordeelt dus welke informatie wezenlijk is voor het onderzoek en in het rapport dient te worden opgenomen. De Onderzoeksraad maakt het rapport openbaar (artikel 59, eerste lid, van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid).

Artikel 57 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid, dat beperkingen stelt aan de opname van informatie in het rapport dat openbaar wordt gemaakt, is ontleend aan de regeling inzake de openbaarmaking van overheidsinformatie op grond van artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob). Voor de toepassing en uitleg van artikel 57 wordt daarom aangesloten bij de toepassing en uitleg van artikel 10 van de Wob. Artikel 57, eerste lid, onderdeel c, van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid is gelijkkluidend aan artikel 10, eerste lid, onderdeel c, van de Wob en bepaalt dat de Onderzoeksraad de door hem vergaarde informatie niet in het rapport opneemt voor zover dit bedrijfs- en fabricagegegevens betreft die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk zijn meegedeeld. Of sprake is van gegevens die als zodanig kwalificeren, is de vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de uitleg van artikel 10, eerste lid, onderdeel c, van de Wob bepalend. Daaruit volgt dat van bedrijfs- en fabricagegegevens slechts sprake is indien en voor zover uit die gegevens wetenswaardigheden kunnen worden gelezen of afgeleid met betrekking tot de technische bedrijfsvoering of het productieproces dan wel met betrekking tot de afzet van de producten of de kring van afnemers en leveranciers. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hanteert dus een restrictieve uitleg van dit begrip. Wanneer het gaat om deze categorieën gegevens en deze gegevens vertrouwelijk aan de Onderzoeksraad zijn meegedeeld, volgt uit artikel 57, eerste lid, dat deze gegevens niet in het rapport worden opgenomen. Daarbij is ook van belang dat artikel 72 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid een ieder die betrokken is bij de uitvoering van deze rijkswet en daarbij de beschikking krijgt over gegevens waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden, verplicht tot geheimhouding van die gegevens.

De Onderzoeksraad kan, indien als gevolg van de toepassing van artikel 57 bepaalde informatie niet in het rapport kan worden opgenomen, en die informatie naar het oordeel van de Onderzoeksraad wezenlijk is voor de analyse van de toedracht van het voorval of de onderbouwing van de conclusies, beslissen deze informatie en de daarop gebaseerde conclusies en aanbevelingen te zenden aan de natuurlijke persoon, de rechtspersoon of het bestuursorgaan waartoe de aanbeveling zich richt en bij wie respectievelijk waarbij de informatie reeds bekend is (artikel 60, eerste lid, van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid). Ook in het geval dat bedrijfs- en fabricagegegevens die niet in het openbare rapport kunnen worden opgenomen wel wezenlijk zijn voor het onderzoek, heeft de Onderzoeksraad dus de ruimte daarop gebaseerde conclusies en aanbevelingen kenbaar te maken aan de betrokken personen en instanties.

Voor wat betreft de financiering van de Onderzoeksraad vragen de leden zich af of de regering hier niet middels (het beperken van) de financiering sturend optreedt. Wordt hiermee de onafhankelijkheid niet aangetast, zo vragen de leden. Gelet op de aard van de onderzoeken is het immers niet vooraf duidelijk wanneer zich een crisis voor zal doen. In de begroting voor 2020 zal, als voorbeeld, niet voorzien zijn in het onderzoek naar de aanpak door het Kabinet van de coronacrisis. Komt er aparte financiering van dat onderzoek, of wil de regering dat andere onderzoeken in zo'n geval niet worden uitgevoerd, ondanks dat de ernst van het voorval een onderzoek wel rechtvaardigt? Deelt de regering de opvatting dat dit niet per jaar te voorspellen is en dat de ernst van de feiten en het starten van een onderzoek primair inhoudelijk aan de

Onderzoeksraad behoort en niet aan de financier? Is dit wat de minister bedoelt met de cryptische omschrijving van 'een gedeeld beeld van evenwicht tussen budget en daarvoor te verrichten taken'? Welke partijen moeten dat beeld delen, zo vragen de leden. Zijn dat de regering en de Onderzoeksraad of moet dat beeld ook door het parlement en de maatschappij worden gedeeld? Op basis van welke criteria acht de regering het budget van de Onderzoeksraad toereikend? Kan de regering aangeven of hiermee niet het risico ontstaat dat in jaren van meer crisissituaties het budget ontoereikend is? Is de minister alsnog bereid om, conform de aanbevelingen van de evaluatiecommissie, een meer flexibele financiering van de Onderzoeksraad tot stand te brengen, zo vragen de leden van de SP-fractie, om op die wijze te borgen dat de Onderzoeksraad haar onafhankelijke rol ten volle kan invullen zonder sturende beperkingen vanuit de financierende minister?

Dat de minister van Justitie en Veiligheid als verantwoordelijke voor het goed functioneren van het stelsel en het systeem van de Onderzoeksraad een rol heeft bij de financiën, is niet van invloed op de wettelijk geborgde onafhankelijkheid van de Onderzoeksraad bij de inhoudelijke taakuitoefening. De onafhankelijke positionering, de onafhankelijke uitoefening van de onderzoekstaak en bijbehorende bevoegdheden van de Onderzoeksraad zijn verankerd in de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid. De financiering is niet van invloed op de onafhankelijkheid van de Onderzoeksraad bij de keuze om onderzoek in te stellen, de uitvoering van de onderzoeken en het doen van aanbevelingen. In de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid is namelijk bepaald dat de Onderzoeksraad een zelfstandig bestuursorgaan met rechtspersoonlijkheid is (artikel 2) en dat de Onderzoeksraad zelf beslist of een onderzoek wordt ingesteld (artikel 41, met uitzondering van in artikel 5 verplicht gestelde onderzoeken) en hoe dat onderzoek vervolgens wordt uitgevoerd.

De wijze van financiering en de rol die de minister van Justitie en Veiligheid heeft bij de financiën van de Onderzoeksraad volgen ook uit de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid. In de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid is bepaald dat de inkomsten van de rechtspersoon Onderzoeksraad bestaan uit een jaarlijkse bijdrage ten laste van de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (artikel 19, eerste lid). Gelet op de belangrijke rol van de Onderzoeksraad bij het vergroten van de veiligheid in Nederland, is het van groot belang dat het parlement bepalende zeggenschap heeft in het budget van de Onderzoeksraad. Jaarlijks wordt de bijdrage daartoe in de begrotingswet, in het onderdeel dat ziet op mijn ministerie, door het parlement vastgesteld. De jaarlijkse bijdrage komt tot stand aan de hand van de begroting die de Onderzoeksraad jaarlijks opstelt. Op grond van artikel 20, eerste en tweede lid, van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid stelt de Onderzoeksraad jaarlijks een begroting en een financieel meerjarenbeleidsplan vast, welke de goedkeuring van de minister van Justitie en Veiligheid behoeven. Voor 2020 bedraagt de bijdrage € 12,9 miljoen euro.

In het geval dat bijzondere omstandigheden dit noodzakelijk maken, biedt de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid de mogelijkheid om in aanvulling op de jaarlijkse bijdrage extra financiële middelen aan de Onderzoeksraad ter beschikking te stellen (artikel 19, tweede lid). De coronacrisis is inderdaad, zoals de leden van de SP-fractie aangegeven, niet voorzien bij de begroting van 2020 en kwalificeert volgens de regering als een dergelijke omstandigheid. Voor het evaluatieonderzoek zullen daarom extra financiële middelen aan de Onderzoeksraad ter beschikking worden gesteld. Concrete afspraken over het evaluatieonderzoek, waaronder over de financiering, zijn momenteel in voorbereiding. Naar verwachting zal de financiering van het evaluatieonderzoek bij de Najaarsnota, die uiterlijk op 1 december van dit jaar naar uw Kamer en de Tweede Kamer zal worden gezonden, kunnen worden geconcretiseerd. Aangezien er extra financiële middelen voor het evaluatieonderzoek ter beschikking worden gesteld, is niet te verwachten dat het evaluatieonderzoek ten koste gaat van andere onderzoeken.

De regering deelt de opvatting van de leden van de SP-fractie dat in de jaarlijkse begroting niet exact te voorspellen is of er extra financiële middelen nodig zijn in verband met onderzoek naar een crisis. De wettelijke mogelijkheid om naast de jaarlijkse bijdrage ten laste van de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, additionele middelen ter beschikking te stellen indien

bijzondere omstandigheden dit noodzakelijk maken, biedt ruimte om in deze gevallen alsnog in de nodige extra financiering te voorzien. Zowel bij het onderzoek naar de MH-17-crisis als bij het onderzoek naar de aanpak van de coronacrisis, heeft deze mogelijkheid uitkomst geboden. Ook voor de toekomst voorkomt deze mogelijkheid van extra financiering dat het risico ontstaat dat in jaren van meer crisissituaties het budget ontoereikend is. Daarom acht ik een flexibele voorziening voor crisissituaties niet noodzakelijk.

De regering deelt ook de opvatting van de leden van de SP-fractie dat het starten van een onderzoek primair inhoudelijk aan de Onderzoeksraad ter beoordeling is. Daarbij houdt de Onderzoeksraad rekening met de beschikbare middelen. Wanneer er zich bijzondere omstandigheden voordoen die tot extra onderzoeken leiden, zal per geval in overleg met de Onderzoeksraad worden gezien of extra financiering nodig is. Uiteraard blijf ik met de Onderzoeksraad in gesprek over zowel de benodigde financiële sterkte in het algemeen als in onvoorziene gevallen.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

Ferd Grapperhaus