

Vergaderjaar 1999–2000

26 800 VII

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2000

Nr. 44

BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 juni 2000

Hierbij zenden wij u als eerder toegezegd het kabinetsstandpunt over de toekomst van het onafhankelijk en diepgaand onderzoek naar ernstige ongevallen en rampen.

Ter inleiding het volgende.

Momenteel besteedt de rijksoverheid op een aantal manieren aandacht aan het onderzoek naar ernstige ongevallen en rampen. Voor het onderzoeken van ongevallen in de transportsector is in juli 1999 de Raad voor de Transportveiligheid (RvTV) geïnstalleerd. Voor het onderzoeken van defensieongevallen ligt er een voorstel voor het instellen van een Defensieongevallenraad ter behandeling voor in de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Daarnaast heeft een aantal departementale inspecties een taak in het onderzoeken van ongevallen en incidenten die buiten de transport- en de defensiesector vallen, zoals natuur- en milieurampen, industriële rampen, kernongevallen en gevaren voor de volksgezondheid.

In april 1999 is in opdracht van het ministerie van BZK door het adviesbureau KPMG een verkenning gestart naar de relevante aspecten van onafhankelijk onderzoek naar ongevallen die buiten het werkterrein vallen van de Raad voor de Transportveiligheid en de Defensieongevallenraad i.o. Aanleiding voor deze verkenning was een aantal geconstateerde knelpunten in het huidige ongevallenonderzoek. Het doel van deze verkenning was te bezien of het huidige ongevallenonderzoek beter georganiseerd kan worden.

In mei 1999 is deze verkenning verbreed en is ook de onderzoekstaak van de beide hierboven genoemde raden in de verkenning betrokken, gelet op de bevindingen van de parlementaire enquêtecommissie «Vliegcramp Bijlmermeer». Daarmee zijn de verschillende ontwikkelingen in onderling verband geplaatst en is de mogelijkheid gecreëerd om de gezamenlijke uitgangspunten voor diepgaand onafhankelijk onderzoek te formuleren en een samenhangend standpunt daarover in te nemen. Dit voornemen om

het ongevalsonderzoek te stroomlijnen is de Tweede Kamer gemeld in het kabinetstandpunt over het eerdergenoemde rapport van de parlementaire enquête commissie.

Inmiddels zijn de werkzaamheden van KPMG afgerond. Het rapport is als bijlage bij deze brief gevoegd.¹

KPMG komt daarin tot de conclusie dat de organisatie van het onafhankelijk ongevalsonderzoek optimalisatie behoeft voor het diepgaand onderzoek naar ongevallen die buiten de transport- en defensiesector vallen, onder andere in de vorm van een op te richten Commissie Rampen en Calamiteiten.

Daarnaast heeft het College Bevordering Veiligheidseffectstudies, onder voorzitterschap van mr. Pieter van Vollenhoven, een (door de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gevraagd) advies uitgebracht aan de bewindslieden van BZK naar aanleiding van genoemd KPMG-rapport. Het advies van het College is eveneens bijgevoegd.¹

Het College is indertijd gevraagd te adviseren over het KPMG-rapport, daar het College eerder had geadviseerd een dergelijk onderzoek uit te voeren vanwege de door het College geconstateerde grote verschillen in het ongevalsonderzoek tussen de sectoren, en vanwege de overtuiging dat de sectoren onderling van elkaar zouden kunnen leren.

Het College adviseert een overkoepelende Raad voor Veiligheidsonderzoek in te stellen, met als taak het diepgaand onderzoeken van alle ongevallen, inclusief de transport- en defensieongevallen. Tevens is het College van mening dat ook ernstige verstoringen van de openbare orde in aanmerking komen voor diepgaand, onafhankelijk onderzoek, te verrichten door deze Raad.

Het voorgaande brengt het kabinet tot het volgende standpunt.

Het kabinet onderschrijft nut en noodzaak van het onafhankelijk, diepgaand onderzoeken van zeer ernstige ongevallen en (bijna) rampen, om lering te trekken uit de gebeurtenissen rond de ramp en om soortgelijke ongevallen in de toekomst te kunnen voorkómen. Tevens dienen deze onderzoeken om het overheidsoptreden te toetsen. Het gaat dan met name om transportongevallen, defensieongevallen, natuur- en milieurampen, industriële rampen, kernongevallen en gezondheids calamiteiten. Gezien het aantal van deze ongevallen en de specifieke omstandigheden is, gelet ook op het KPMG-advies, een onderscheid in drie sectoren logisch: transport-, defensie- en overige ongevallen.

Het onderzoek naar een ongeval dient geheel onafhankelijk van belangen plaats te vinden. Tevens is het kabinet van mening dat het onderzoek zodanig dient te worden opgezet dat de gebeurtenissen die hebben bijgedragen aan de (bijna)ramp, in onderlinge samenhang worden bekeken.

Het kabinet stelt dat met de voorzetting van de in gang gezette trajecten (Raad voor de Transportveiligheid en het wetsvoorstel Ongevallenraad Defensie) aangevuld met een op te richten Commissie voor de overige ongevallen (door ons te noemen: Commissie Rampen en Calamiteiten), adequaat voorzien wordt in structureel onafhankelijk ongevalsonderzoek voor alle sectoren.

Efficiency voordelen van één raad lijken ook met drie genoemde organisaties te bewerkstelligen door onder andere uitleen van deskundigen en gezamenlijke methodologie-ontwikkeling. Gezag van een organisatie is niet in de eerste plaats afhankelijk van de omvang van het werkterrein. Ook voor het afleveren van kwalitatief goede onderzoeksrapporten is een breed werkterrein niet een noodzakelijke voorwaarde. Samenwerking tussen de organisaties is wel noodzakelijk.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Het kabinet onderschrijft de punten van het College betreffende het doen van onderzoek op eigen initiatief, het nut van het onderzoek naar bijna-rampen, en de kwalitatief hoogwaardige staf waar de organisaties belast met onafhankelijk onderzoek naar ongevallen over zouden moeten (kunnen) beschikken.

Het kabinet heeft voorts overwogen of eventueel onderzoek naar grootschalige verstoringen van de openbare orde ook onder de onderhavige regeling zou dienen te worden gebracht. Om de volgende redenen is besloten hier (thans) van af te zien. In de eerste plaats sluit de voorgestelde regeling voor de rampen en ernstige ongevallen goed aan bij en bouwt deze als het ware voort op de wijze waarop het ongevallen-onderzoek thans reeds is georganiseerd en waarvoor een breed draagvlak bestaat. De behoefte aan onafhankelijk en diepgaand onderzoek – op landelijk niveau georganiseerd – naar grootschalige ordeverstoringen is tot op heden veel minder expliciet gebleken dan voor rampen en zware ongevallen. Mocht er een zeer ernstige ordeverstoring plaatsvinden, waarbij de vraag om nationaal georganiseerd diepgaand onderzoek zich zou voordoen, zal bezien kunnen worden of de Commissie Rampen en Calamiteiten daar een rol in kan krijgen of dat anderszins hierin wordt voorzien.

Zodra met het functioneren van de Commissie ervaring is opgedaan, kan worden bezien of het wenselijk is het werkingsbereik structureel uit te breiden met onafhankelijk onderzoek naar openbare orde verstoringen.

Op grond van het bovenstaande is het kabinet van mening dat het diepgaand ongevallenonderzoek in Nederland op onderdelen optimalisatie behoeft en wel zodanig dat:

- wordt aangesloten bij de wijze waarop momenteel het onafhankelijk ongevallenonderzoek is geregeld, te weten een onafhankelijke Raad voor de Transportveiligheid, waarvan de werking in 2002 wordt geëvalueerd, en het (aan te passen) wetsvoorstel voor een Ongevallenraad Defensie dat naar de Tweede Kamer is gezonden;
- voor de ongevallen die buiten de defensie- en transportsector vallen, de zogenaamde overige ongevallen, het onafhankelijk diepgaand onderzoek nader geregeld wordt in de vorm van een onafhankelijk orgaan (een Commissie Rampen en Calamiteiten);
- onafhankelijke organen met als taak het diepgaand onderzoeken van ongevallen, op eigen initiatief een onderzoek mogen initiëren;
- bij elk onderzoek een eenduidige en transparante onderzoeksmethode wordt gevolgd;
- de noodzakelijke hoogwaardige expertise om ongevallenonderzoek uit te voeren, voor alle sectoren beschikbaar wordt gesteld en efficiënt kan worden ingezet;
- bij sectoroverschrijdende ongevallen het onderzoek integraal opgezet wordt, met inachtneming van (soms internationaal) vastgelegde verplichtingen;
- de bestaande inspecties die nu wettelijke onderzoekstaken hebben, deze taken behouden en belast blijven met het onderzoek naar kleinere ongevallen.

In het licht van deze uitgangspunten zal het kabinet de volgende activiteiten starten.

- Voor de overige ongevallen wordt, gezien het statistisch geringe aantal overige ongevallen en het bevorderen van een efficiënte inzet van menskracht, een onafhankelijke Commissie Rampen en Calamiteiten opgericht, in lijn met de aanbevelingen van KPMG (een commissie vergelijkbaar met de Commissie voor de Milieu-effectrapportage). Daarmee kan de komende jaren ervaring worden opgedaan. Deze Commissie zal ook het onderzoek naar de gevolgen van een ramp als taak krijgen, zoals het verloop van de rampenbestrijding, gevolgen voor de volksgezondheid en de nazorg. Het is aan de commissie de reikwijdte van het onderzoek naar de gevolgen van een ramp te bepalen.
- Het kabinet is van mening dat extra bestuurlijke lasten zo gering mogelijk moeten zijn en dat de beoogde Commissie zo efficiënt mogelijk ingericht dient te worden. Het moet gaan om een klein, maar hoogwaardig en slagvaardig orgaan, onder wiens verantwoordelijkheid onafhankelijk onderzoek wordt verricht. Het is daarbij mogelijk dat het geen full-time voorziening hoeft te zijn, maar een gekwalificeerde groep personen die voor een deel van hun tijd dit onderwerp behartigt. In geval van een feitelijk ongevalsonderzoek kan de inzet worden vergroot. Afhankelijk van de feitelijke ontwikkelingen en de zich feitelijk voordoende onderzoeken zou deze opzet een groeiemodel kunnen zijn naar één Ongevallenraad in Nederland.
- Deze Commissie zal in aanvang niet kunnen beschikken over wettelijke bevoegdheden en zal afhankelijk zijn van vrijwillige medewerking. Derhalve zal de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het initiatief nemen om het onafhankelijke ongevallenonderzoek naar overige ongevallen (de Commissie Rampen en Calamiteiten) wettelijk te verankeren, waarmee o.a. de verplichting tot het verschaffen van informatie door betrokkenen (organisaties, bestuursorganen en burgers) wordt geregeld.
- Naar aanleiding van de parlementaire enquête «Vliegcrash Bijlmermeer» is door de parlementaire enquêtecommissie aanbevolen om het ongevallenonderzoek niet alleen te beperken tot de oorzaak van de ramp, maar tevens de gebeurtenissen ná het ongeval te onderzoeken. Het gaat dan met name om de rampenbestrijding, de gevolgen voor de volksgezondheid, de nazorg, etc. In de wet voor de Raad voor de Transportveiligheid wordt het onderzoeksterrein expliciet afgebakend tot de oorzaak van het ongeval. Het kabinet hecht zeer aan een adequate rampenbestrijding en nazorg en acht daarom het ook onderzoeken van de fase ná het ongeval van groot belang. Immers ook van het verloop van de rampenbestrijding en de nazorg kunnen lessen te leren zijn, om het in de toekomst beter te kunnen doen. In de wettelijke regeling zal daarom ook vastgelegd worden dat de Commissie Rampen en Calamiteiten dit onderzoek verricht in samenwerking met de betreffende sectorraad. Dit zal zich voordoen indien gezien de aard, omvang en ernst van een ongeval het in de rede ligt een integraal onderzoek te verrichten.
- Voor het wetsvoorstel Ongevallenraad Defensie wordt een nota van wijziging ingediend, zodat aan de eisen van onafhankelijkheid en samenwerking bij sectoroverschrijdende ongevallen wordt voldaan.
- Teneinde de vereiste samenhang te realiseren en de efficiency te bevorderen wordt een samenwerkingsverband ingesteld, waarin de voorzitters van de Raad voor de Transportveiligheid, de op te richten Ongevallenraad Defensie en de op te richten Commissie Rampen en Calamiteiten zitting hebben. Taken van dit samenwerkingsverband

worden het – voor zover relevant in samenwerking met de betrokken departementen – bevorderen van standaardisatie in de onderzoeksmethodologie, de afstemming bij het onderzoek naar sectoroverschrijdende ongevallen en het inzetten van deskundigheden over de sectorale grenzen heen. Bij het onderzoek naar sectoroverschrijdende ongevallen zal de voorzitter van de Commissie Rampen en Calamiteiten voor de coördinatie in het onderzoek zorgdragen. Dit onverlet de onderzoekstaken van de Raad voor de Transportveiligheid en de op te richten Defensieongevallenraad, met betrekking tot de oorzaak van het ongeval.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal nadere voorstellen doen voor een adequate wettelijke verankering van bovenstaande.

- Het samenwerkingsverband zal, in de tijd zo mogelijk gekoppeld aan de evaluatie van de Raad voor de Transportveiligheid in 2002, geëvalueerd worden. Alsdan dient de vraag aan de orde te zijn of de hierboven beschreven constructie aan de verwachtingen en doelstellingen voldoet, dan wel dat een verdergaande stap zou moeten worden gezet.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. M. de Vries