

Vergaderjaar 2000–2001

26 110 (R 1619)

Instelling van een ongevalleeraad Defensie (Rijkswet ongevalleeraad Defensie)

Nr. 19

VERSLAG HOUDENDE EEN LIJST MET VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 14 november 2000

Bij een derde nota van wijziging heeft de minister van Defensie de Tweede Kamer geïnformeerd over de nadere vormgeving van het onderzoek van militaire ongevallen.

De vaste commissie voor Defensie¹ heeft naar aanleiding van deze derde nota van wijziging de navolgende vragen aan de regering gesteld. De antwoorden zijn tevens afgedrukt.

De voorzitter van de vaste commissie voor Defensie,
Valk

De griffier voor deze lijst,
Fenijn

¹ Samenstelling:

Leden: Van den Berg (SGP), Valk (PvdA), voorzitter, Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Hillen (CDA), Verhagen (CDA), M. B. Vos (GL), Stellingwerf (RPF), Hessing (VVD), ondervoorzitter, Hoekema (D66), Essers (VVD), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Van 't Riet (D66), Van den Doel (VVD), De Haan (CDA), Koenders (PvdA), Timmermans (PvdA), Oplaat (VVD), Niederer (VVD), Van der Knaap (CDA), Harrewijn (GroenLinks), Van Bommel (SP), Albayrak (PvdA), Herrebrugh (PvdA) en Balemans (VVD).

Plv. leden: Dittrich (D66), Van Oven (PvdA), Swildens-Rozendaal (PvdA), Arib (PvdA), Leers (CDA), Van der Hoeven (CDA), Vendrik (GL), Van Middelkoop (GPV), Weisglas (VVD), Ter Veer (D66), De Swart (VVD), Eurlings (CDA), Lambrechts (D66), Blaauw (VVD), Eisses-Timmerman (CDA), Hindriks (PvdA), Dijkma (PvdA), Van Baalen (VVD), E. Meijer (VVD), Ross-van Dorp (CDA), Karimi (GroenLinks), Marijnissen (SP), Van Gijzel (PvdA), Duivesteijn (PvdA) en Wilders (VVD).

1

Waarom heeft de regering de discussie over het kabinetsstandpunt over onafhankelijk onderzoek van ongevallen niet afgewacht en de Kamer de ten opzichte van het wetsvoorstel ingrijpende wijzigingsvoorstellen toegezonden? (algemeen)

In het kabinetsstandpunt wordt de visie van het kabinet over de toekomst van het onafhankelijk en diepgaand onderzoek naar ernstige ongevallen en rampen uiteengezet. Noodzakelijkerwijs is dit een beeld op hoofdlijnen. Een dergelijk document leent zich immers niet voor de concrete uitwerking op details.

Het uitbrengen van de derde nota van wijziging moet dan ook worden gezien als een concrete uitwerking van het kabinetsstandpunt in die zin dat inzichtelijk wordt gemaakt op welke wijze samenwerking tussen ongevallenraden kan worden gerealiseerd en maximale onafhankelijkheid van de voorgestelde Ongevallenraad Defensie kan worden gewaarborgd. Daartoe geeft de nota van wijziging enerzijds nog eens de problemen weer waar integratie van ongevallenonderzoek op stuit (noodzaak politieke verantwoordelijkheid van Minister van Defensie, reikwijdte van ongevallenonderzoek, noodzaak inbreng Defensie-know how, noodzaak rijkswetgeving, scepsis in buitenland ten aanzien van onderzoek van militaire ongevallen door een civiele instantie), en wordt anderzijds geschetst op welke wijze die problemen kunnen worden ondervangen, te weten door hechte samenwerking tussen ongevallenraden.

2.

Is de regering voornemens om ook deskundigen die geen oud-officier bij de krijgsmacht zijn te benoemen tot lid van de nu voorgestelde Ongevallenraad Defensie. Acht de regering het wenselijk om te komen tot personele unies met andere raden voor transportongevallen en is zij voornemens om daarnaar te streven? (C, blz. 1)

Het onderzoek van ongevallen en incidenten waarbij Defensie betrokken is, vergt voor de typische defensie-aspecten (bijv. bij een ongeval met een gevechtshelikopter) kennis en ervaring die in de civiele wereld niet voor handen is. Voor het zekerstellen van kennis omtrent typische defensie-aspecten ligt het dan ook in de rede om oud-militairen in de raad te benoemen. Bij een ongeval of incident spelen evenwel ook algemene aspecten, op welk gebied kennis en ervaring ook buiten defensie, of wellicht in meerdere mate buiten Defensie, beschikbaar is. Het benoemen van dergelijke, niet uit Defensie afkomstige deskundigen ligt dan voor de hand. Een personele unie behoort daarbij zeer wel tot de mogelijkheden. Cruciaal is het benoemen van de juiste persoon met de juiste kennis.

3

In hoeverre is het mogelijk om de samenwerking met andere raden reeds bij het vooronderzoek gestalte te geven? (F, blz. 2)

De bedoeling van samenwerking is daar waar mogelijk krachten te bundelen en doublures te voorkomen, kortom om met inachtneming van de verschillende verantwoordelijkheden de beschikbare kennis en middelen zo efficiënt mogelijk in te zetten. Bij elk onderzoek zal worden gestart met het verzamelen van feiten. Indien in die fase van het onderzoek een efficiënte inzet mogelijk is, zal deze zeker plaatsvinden.

4

Is de onafhankelijkheid van een onderzoek dat in samenwerking wordt verricht, gegeven de verplichte goedkeuring van het convenant door de minister, wel in voldoende mate gewaarborgd? (blz. 3)

Het convenant is niet meer dan een afspraak tussen betrokken raden omtrent de behandeling van een sectoroverschrijdend ongeval. De goedkeuring van het convenant door de Minister van Defensie heeft slechts tot doel zeker te stellen dat bij de behandeling van het gemengde ongeval de specifieke politieke verantwoordelijkheid van de Minister van Defensie voor aspecten van vertrouwelijkheid en geheimhouding alsmede van bondgenootschappelijke relaties geen geweld wordt aangedaan.

5

In geval van een ongeval of incident, naar de oorzaak waarvan tevens ingevolge de Wet Raad voor de Transportveiligheid onderzoek wordt verricht, is de ongevallenraad verplicht zorg te dragen voor onderlinge afstemming van zijn werkzaamheden met die van de Raad voor de Transportveiligheid. In dit geval is de ongevallenraad bevoegd een convenant te sluiten met de Raad voor de Transportveiligheid. Indien een convenant is gesloten, kan de inhoud hiervan kenbaar worden gemaakt aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal? Zo nee, waarom niet? (blz. 3)

De inhoud van het convenant kan zonder meer aan de Tweede Kamer kenbaar worden gemaakt.

6

Indien de ongevallenraad en de Raad voor de Transportveiligheid er niet in slagen tot samenwerking te komen in geval van een ongeval of incident zoals omschreven in artikel 42, welke mogelijkheden zijn er dan om uit de ontstane impasse te komen? (blz. 3)

De ongevallenraad Defensie krijgt in artikel 42 de wettelijke plicht opgelegd om af te stemmen met de Raad voor de Transportveiligheid. Een vergelijkbare afstemmingsplicht rust ingevolge artikel 67 van de Wet Raad voor de Transportveiligheid op de in die wet geregelde raad. Dat een van beide raden zich niet aan deze verplichting zal houden, is niet wel voorstelbaar. Deze wettelijk voorgeschreven samenwerking behoort overigens tot de eigen verantwoordelijkheid van de onderscheiden raden. Met politieke inmenging – waarbij in het uiterste geval kan worden gedacht aan het ontslag van leden van de raden – zal de grootste terughoudendheid moeten worden betracht in verband met de onafhankelijke positionering van beide raden.

7

Hoe komt het dat de regering nu pas met randvoorwaarden voor onderzoek van militaire ongevallen komt? Hoe hard zijn deze voorwaarden? (blz. 4)

De beide randvoorwaarden zijn van meet af aan van essentiële betekenis geweest voor de opzet van het voorstel van Rijkswet ongevallenraad Defensie. Dit blijkt bij uitstek uit het feit dat het defensie-ongevallenonderzoek niet aan een zelfstandig bestuursorgaan wordt opgedragen. Echter, nu in de kamer nadrukkelijk wordt aangestuurd op integratie van het onderzoek in de op afstand van de politiek gebrachte Raad voor de Transportveiligheid, zie ik mij genoodzaakt de door mij noodzakelijke geachte politieke verantwoordelijkheid en de daarbij behorende parlementaire controle voor vertrouwelijke defensiegegevens en bondgenootschappelijke relaties als expliciete randvoorwaarden te formuleren. Ik acht deze randvoorwaarden keihard. Ter illustratie herhaal ik een passage uit de toelichting bij de derde nota van wijziging: «Het kan eenvoudigweg niet zo zijn dat – om een voorbeeld te noemen – de beoordeling van belangen van staatsveiligheid, die de kern van de rechtsstaat kunnen raken, louter en alleen aan een op afstand van de politiek geplaatst zelf-

standig bestuursorgaan (zoals bijvoorbeeld de civiele ongevallenraad) wordt overgelaten.»

8

Is het werkelijk onmogelijk dat de regering op de resultaten van een onafhankelijk civiel onderzoek naar een ongeval bij Defensie kan worden aangesproken door buitenlandse collega's? Waarom kan dit niet? (blz. 4)

Voor alle duidelijkheid: in geval van betrokkenheid van een buitenlandse krijgsmacht gaat het niet om de aanspreekbaarheid op de «resultaten» van het civiele ongevallenonderzoek, maar om het tijdens het onderzoek waarborgen van de vertrouwelijke behandeling van buitenlandse defensie- en staatsbelangen, het zekerstellen van buitenlandse betrokkenheid met inachtneming van internationale militaire afspraken, en het gedurende het onderzoek kunnen fungeren als aanspreekpunt voor de buitenlandse politiek.

Voor de Raad voor de Transportveiligheid heeft de wetgever gekozen voor de constructie van een zelfstandig bestuursorgaan. Dit betekent dat de Minister van Verkeer en Waterstaat (en dus de regering) niet inhoudelijk kan worden aangesproken op het onafhankelijk civiel onderzoek naar een concreet ongeval. Duidelijk zal zijn dat een dergelijke constructie niet toereikend is in geval van betrokkenheid van een buitenlandse krijgsmacht bij een ongeval. Voor de buitenlandse krijgsmachten geldt hetzelfde als voor de Nederlandse. Ook daar spelen aspecten van staatsveiligheid en specifieke defensiekennis een belangrijke rol. Niet voor niets bleek uit het onderzoek naar de organisatie van defensieongevallenonderzoek bij een aantal bondgenoten dat dit onder verantwoordelijkheid van de krijgsmachten gebeurt. In geval van een concreet ongeval zal de betrokken buitenlandse Minister van Defensie willen spreken en overleggen op gelijkwaardig niveau, dat wil zeggen met de Nederlandse Minister van Defensie.

9

Gegeven de waarborgen voor de onafhankelijkheid van de nu voorgestelde Ongevallenraad Defensie kan de regering door buitenlandse collega's in ieder geval niet worden aangesproken op de inhoud van een onderzoek naar defensie-ongevallen, omdat de regering zo'n onderzoek niet kan sturen. Wat dat betreft is er dus geen verschil tussen de alternatieve geïntegreerde raad en afzonderlijke raden. Deelt de regering deze constatering? (blz. 4)

Er is geen verschil tussen de beide alternatieven in die zin dat bij geen van beide de regering een concreet onderzoek zou kunnen «sturen». Er bestaat echter wel verschil – zoals hiervoor reeds aangegeven – qua politieke verantwoordelijkheid. Zo gaat de verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat ingevolge het Verdrag van Chicago en richtlijn 94/56/EG (PbEG L 319) niet verder dan een voorziening te treffen op grond waarvan bij een concreet ongeval in de civiele luchttransportwereld onafhankelijk onderzoek naar de oorzaak plaatsvindt. Daarom kan dit onderzoek dan ook volledig op afstand van de politiek worden geplaatst. De Minister van Defensie is daarentegen ten volle verantwoordelijk voor het bewaken van defensiebelangen, belangen van staatsveiligheid en bondgenootschappelijke betrekkingen. Deze verantwoordelijkheid moet hij kunnen waarborgen bij ieder concreet ongeval waarbij Defensiepersoneel of -materieel, al dan niet behorend tot een buitenlandse krijgsmacht, betrokken is. En om die reden mag het onderzoek van defensie-ongevallen dan ook niet volledig op afstand van de politiek worden geplaatst.

10

Gegeven de constatering dat de keuze tussen een geïntegreerde raad of afzonderlijke raden indifferent is, wat betreft de inhoud van een onderzoek, is het de vraag waarom de overweging dat de minister op politiek niveau door buitenlandse collega's moet kunnen worden aangesproken op het onderzoek naar ongevallen en de overweging dat de vertrouwelijke behandelingen van defensiegeheimen gewaarborgd moet blijven onverenigbaar met een geïntegreerde ongevallenraad. Waarom is het naar de mening van de regering onmogelijk om de gewenste relatie met de minister (het recht op informatie, het geven van opdrachten en het waarborgen van de vertrouwelijke behandeling van defensiegeheimen) en de gewenste waarborgen in internationaal verband (het zekerstellen dat de betrokken buitenlandse krijgsmacht deelneemt aan het onderzoek en dat internationale militaire afspraken worden nageleefd) in het kader van een geïntegreerde ongevallenraad gestalte te geven, bijvoorbeeld door het vormen van een aparte kamer voor defensie-ongevallen? (blz. 4 en 5)

Zoals hiervoor is uiteengezet, is de keuze tussen een geïntegreerde raad of afzonderlijke raden niet indifferent.

Essentieel is of het onderzoeksorgaan op afstand van de politiek is gebracht. Is dit het geval, zoals bij de Raad voor de Transportveiligheid is gebeurd, dan past binnen een dergelijke constructie niet meer een rol voor een betrokken minister. Dit betekent immers dat het op afstand van de politiek brengen op onderdelen ongedaan wordt gemaakt. Of er al dan niet sprake is van een afzonderlijke kamer, verandert daar niets aan. De inbreuk op het zelfstandig karakter van de raad is een feit.

11 en 12

Is het waarborgen van defensiebelangen en belangen van staatsveiligheid bij een civiel en onafhankelijk onderzoek mogelijk? Waarom niet? (blz. 5) Erkent de regering dat zij haar onmisbare rol met betrekking tot aanspreekbaarheid en openbaarheid kan vervullen, ongeacht het feit dat een civiel en onafhankelijk onderzoek naar militaire ongevallen wordt of is gehouden? Zo nee, waarom niet? (blz. 5)

Uit het antwoord op de vragen 9 en 10 volgt reeds dat het integreren van het onderzoek van defensie-ongevallen in het civiele onderzoek een rol voor de Minister van Defensie vergt, als gevolg waarvan een inbreuk wordt gemaakt op de met het oog op maximale onafhankelijkheid van de politiek gekozen constructie van een zelfstandig bestuursorgaan. De openbaarheid zal bij ieder concreet ongeval hoe dan ook via de Minister van Defensie moeten lopen. Dit betekent dat de voor het civiele onderzoek gekozen werkwijze waarbij de onderzoeksraad zonder enige politieke inmenging een ongeval onderzoekt en de resultaten van het onderzoek openbaar maakt, bij defensie-ongevallen niet kan worden gevolgd.

13

Wat is volgens de regering het oogmerk van de voorgestelde evaluatie? (blz. 6)

Oogmerk van de in het vooruitzicht gestelde evaluatie is te bezien of de voorziene samenwerkingsconstructie vrucht afwerpt.

14

Hoe zal de taakafbakening tussen de Raad voor de Transportveiligheid en de Ongevallenraad Defensie worden vastgelegd? Zal daartoe eveneens een wetswijziging in de wet Raad voor de Transportveiligheid worden voorgesteld? (blz. 6)

De taakafbakening tussen beide raden is in artikel 1, tweede lid, van de Wet Raad voor de Transportveiligheid en artikel 2 van het voorstel van Rijkswet ongevallenraad Defensie reeds voldoende duidelijk vastgelegd. Wetswijziging is dan ook niet noodzakelijk.

15

Waarom wordt het inschakelen van defensiepersoneel bij het onderzoek naar ongevallen door de regering gekwalificeerd als een probleem bij integratie? (blz. 6)

De civiele ongevallenraad beschikt niet over de voor het onderzoek van defensie-ongevallen vereiste specifieke kennis. Dit kan alleen worden opgelost door een beroep te doen op kennis en ervaring die enkel binnen de overheid voor handen is, en wel bij actief dienend personeel van het Ministerie van Defensie, dat wil zeggen personeel dat ondergeschikt is aan de Minister van Defensie. Bij integratie van de defensie-ongevallen in het civiele onderzoek zou evenwel het inschakelen van actief dienende defensiemedewerkers kunnen worden beschouwd als een inbreuk op het onafhankelijk karakter van het zelfstandig bestuursorgaan.

16 en 17

Beschouwt de regering met het indienen van het voorstel tot samenwerking met de Raad voor de Transportveiligheid het wetsvoorstel Rijkswet Ongevallenraad Defensie van tijdelijke aard? Wordt beoogd de Raad voor de Transportveiligheid en de Ongevallenraad Defensie na een samenwerkingsperiode te integreren? (blz. 7)

Hoe lang is de samenwerkingsperiode tussen de Raad voor de Transportveiligheid en de Ongevallenraad Defensie voorzien? Wat is het doel van de voorgestelde evaluatie? (blz. 7)

De visie van de regering op de toekomst van het ongevallenonderzoek is uiteengezet in het kabinetsstandpunt terzake. Verwezen moge dan ook worden naar dit standpunt.

Er geldt geen termijn voor de samenwerking. Voor het doel van de evaluatie verwijs ik naar het antwoord op vraag 13.

18.

Wat bedoelt de regering met het «eventueel gebruikmaken van elkaars onderzoekscapaciteit»? Zal het vanuit het oogpunt van efficiency in verreweg de meeste gevallen niet wenselijk zijn om gebruik te maken van elkaars onderzoekscapaciteit? (blz. 7)

Met bedoelde passage is niet meer bedoeld dan duidelijk te maken dat het gebruikmaken van elkaars onderzoekscapaciteit zinvol moet zijn. Deskundigheid op het gebied van schietongevallen zal uiteraard niet van betekenis zijn binnen de Raad voor de Transportveiligheid. Ook voor tanks en onderzeeboten is dit evident. Omgekeerd zal de defensie-ongevallenraad niet snel behoefte hebben aan expertise op het gebied van spoorwegongevallen. De bedoelde passage is ontleend aan het bij het kabinetsstandpunt Onafhankelijk Ongevallenonderzoek gevoegde KPMG-rapport «De organisatie van onafhankelijk onderzoek naar ongevallen en incidenten» (blz. 57).

19

Waarom moeten de beide raden bij samenwerking in het kader van gemengde ongevallen als zodanig herkenbaar blijven? Is dat noodzakelijk voor het handhaven van de specifieke verantwoordelijkheden van de beide raden? (blz. 8)

Inderdaad. Voor wat betreft de burgerluchtvaart gaat het daarbij om de herkenbaarheid als onderzoeksinstantie als bedoeld in het Verdrag van Chicago en de in punt 9 reeds genoemde richtlijn, voor de militaire ongevallen gaat het om de acceptatie door het buitenland als onderzoeksinstantie, belast met het onderzoek van defensie-ongevallen (zie 26 110, nr. 17) en de aanspreekbaarheid op defensie-aspecten.

20

Wat wordt bedoeld met «samenwerking van onderzoeksraden brengt onvermijdelijk mee dat er concessies gedaan moeten worden»? Welke concessies worden bedoeld? (blz. 11)

Met deze concessies wordt bedoeld op het aanpassen van de gang van zaken bij een gemengd ongeval in vergelijking tot een niet sector-overschrijdend ongeval. Gedacht moet worden aan een zekere werkverdeling, aan het optreden met minder personen ter plaatse, alsmede afstemming in het kader van de eindbeslissing zoals de afsluiting van het onderzoek in de vorm van een eindzitting.

21

De regering stelt dat het niet noodzakelijk zal zijn om met twee voltallige onderzoeksraden te opereren. Wat wordt hiermee bedoeld? (blz. 11)

Hiermee wordt bedoeld het vanuit het oogpunt van efficiency bundelen van krachten en vermijden van doublures.