

Vergaderjaar 2002–2003

28 387

Instelling van een vast college van advies op het terrein van veiligheid van gevaarlijke stoffen (Wet Adviesraad gevaarlijke stoffen)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 5 december 2002

Het verheugt mij dat de leden van de fracties van de VVD en de SP in het verslag van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aangeven dat zij positief staan tegenover de instelling van een Adviesraad op het terrein van veiligheid en gevaarlijke stoffen. Ook de leden van de CDA-fractie geven er blijk van dat onafhankelijke advisering over de technische en technisch-organisatorische maatregelen ter voorkoming van ongevallen door een Adviesraad een nuttige bijdrage kan leveren. Niettemin leven er bij de leden van de voornoemde fracties nog enkele vragen en opmerkingen. In het onderstaande ga ik, mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in op de vragen en opmerkingen. Daarbij heb ik de volgorde van het verslag aangehouden.

Instelling van de Adviesraad

De leden van de CDA-fractie vroegen om een betere onderbouwing van nut en noodzaak van de voorgestelde Adviesraad. De Commissie onderzoek vuurwerkcramp (Commissie Oosting) heeft in zijn rapport aanbevolen om een voorziening te treffen voor de beleidsadviesering uit eigen beweging aan de rijksoverheid op het gebied van externe veiligheid. Deze aanbeveling volgt onder andere uit de conclusie van de Commissie Oosting dat de huidige ambtelijke Commissie Preventie van Rampen door gevaarlijke stoffen geen effectieve follow-up heeft gegeven aan de vuurwerkexplosie in Culemborg in 1991. In het Kabinetsstandpunt vuurwerkcramp (TK II 2000–2001, 27 157, nr. 20) is de betreffende aanbeveling van de Commissie Oosting overgenomen. In dit kabinetsstandpunt wordt beschreven dat de huidige ambtelijke Commissie Preventie van Rampen door gevaarlijke stoffen (CPR) wordt opgeheven en vervangen door een onafhankelijke Adviesraad voor gevaarlijke stoffen conform de Kaderwet adviescolleges. Met de op te richten onafhankelijke raad wordt het kader geschapen waarin nieuwe inzichten met betrekking tot de veiligheid van het omgaan met gevaarlijke stoffen, zowel bij bedrijven als in het transport, op een adequate wijze aan de rijksoverheid kunnen worden aangereikt. De nadruk ligt daarbij op onafhankelijk technisch advies.

Verder vroegen de leden van de CDA-fractie wat geleerd kan worden van het werk en de werkwijze van de ambtelijke CPR.

Reeds voor de vuurwerkram্প in Enschede heeft de CPR een evaluatie laten uitvoeren naar het eigen functioneren. Op basis van die evaluatie heeft de CPR de volgende knelpunten vastgesteld:

- Structurele financiering ontbreekt. Dit verhindert planmatig, professioneel werken en voldoende onderzoek naar en communicatie over de stand der techniek;
- De bereidheid bij deskundigen en betrokken partijen om «om niet» bijdragen te leveren aan ontwikkeling van normen en risicomodellen neemt af;
- De organisatie en werkwijze van de CPR sluit niet (meer) aan bij het huidige bestuurlijke inzicht dat er een scheiding moet bestaan tussen het zo waardenvrij mogelijk vaststellen van enerzijds de «stand der techniek» (primaat deskundigheid) en anderzijds de vaststelling van maatschappelijke implicaties en prioriteiten ter zake (primaat politiek).

De knelpunten die uit de evaluatie naar voren komen, zijn betrokken bij het ontwerp voor een nieuwe adviesstructuur zoals dat in onderhavig wetsvoorstel voorligt. Voorts wordt ook verwezen naar de verzakelijking van de relatie tussen adviescolleges en ministeries die in algemene zin in «De staat van advies» (Kamerstukken II, 2001–2002, 28 101, nr. 1, blz. 58) wordt bepleit.

Ook stelden de leden van de CDA-fractie de vraag hoe de in te stellen Adviesraad zich verhoudt tot de Adviesraad voor de Veiligheid die binnenkort wordt geïnstalleerd.

De Adviesraad gevaarlijke stoffen is een adviesorgaan voor de regering en beide kamers der Staten-Generaal en adviseert over beleid en wetgeving inzake maatregelen ter voorkoming van ongevallen en rampen als gevolg van het gebruik, de opslag, de productie en het vervoer van gevaarlijke stoffen.

Onlangs is het wetsvoorstel aanhangig gemaakt waarbij een Onderzoeksraad voor de veiligheid wordt ingesteld. Deze Onderzoeksraad – die anders dan de Adviesraad gevaarlijke stoffen zal worden vormgegeven als zelfstandig bestuursorgaan – zal in de plaats komen van de bestaande Raad voor de Transportveiligheid en van zowel de beoogde Ongevallenraad Defensie als de Raad voor rampen en calamiteiten. De Onderzoeksraad gaat op eigen initiatief onafhankelijk onderzoek doen naar aanleiding van ongevallen en incidenten teneinde daaruit lering te trekken en zal daarover rapport uitbrengen en aanbevelingen doen. Het gaat bij deze onderzoeken dus om ex-post onderzoeken. Het rapport met aanbevelingen zal worden uitgebracht aan de meest betrokken minister en degene tot wie de aanbeveling zich richt en in afschrift aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In daartoe bij wet aangewezen gevallen zal het onafhankelijk onderzoek verplicht zijn. De Onderzoeksraad zal dus geen adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges zijn.

De leden van de VVD-fractie stelden de vraag waarom niet is gekozen voor een adviesraad die het gehele terrein van de veiligheid (rampenbestrijding) bestrijkt.

Onder het begrip veiligheid valt een groot aantal zeer uiteenlopende onderwerpen. In diverse adviesraden wordt aandacht besteed aan vraagstukken van veiligheid. Zo kunnen in adviezen van de Raad voor het Openbaar Bestuur, de VROM-raad en de Raad voor Verkeer en Waterstaat veiligheidsonderwerpen aan de orde zijn.

Uit het antwoord op de vorige vraag blijkt dat voorbereidingen worden getroffen voor het instellen van een Onderzoeksraad voor de veiligheid. Deze Onderzoeksraad zal zich richten op het onderzoeken van ongevallen en incidenten die zich hebben voorgedaan teneinde daaruit lering te trekken.

Anders dan de Onderzoeksraad zal de Adviesraad gevaarlijke stoffen adviseren over te treffen technische en technisch-organisatorische maatregelen ter voorkoming van ongevallen met gevaarlijke stoffen. Het gaat om advisering met een technisch-wetenschappelijke invalshoek op een afgebakend deel terrein van het veiligheidsbeleid. De advisering vergt dan ook specifieke deskundigheid. De advisering over de omgang met gevaarlijke stoffen leent zich daarom niet om ondergebracht te worden bij een adviesraad die het veiligheidsbeleid in brede zin bestrijkt. Volledigheids halve zij opgemerkt dat in voorkomend geval aan adviescolleges op het terrein van veiligheid op grond van artikel 23 van de Kaderwet adviescolleges kan worden verzocht om gezamenlijk advies uit te brengen.

Voorts vroegen de leden van de VVD-fractie naar de positie van de Adviesraad binnen de organisatie van het Ministerie van VROM. Zij vroegen waarom bijvoorbeeld niet is gekozen voor een Adviesraad die onder de VROM-Adviesraad valt.

Het wetsvoorstel heeft tot doel het instellen van een onafhankelijke adviesraad in overeenstemming met de Kaderwet adviescolleges. Er is dus geen sprake van een positie binnen de organisatie van het Ministerie van VROM. De reeds bestaande VROM-Raad heeft tot taak te adviseren over de hoofdlijnen van het beleid inzake de duurzame kwaliteit van de leefomgeving en over andere onderdelen van het rijksbeleid op het gebied van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer. Die advisering is dus minder concreet van aard dan de adviezen die de Adviesraad gevaarlijke stoffen zal moeten uitbrengen over de veiligheid van het omgaan met gevaarlijke stoffen. Om die reden lag het op enigerlei wijze aanhaken bij de VROM-Raad niet voor de hand.

Daarnaast is vermeldenswaard dat de minister van VROM weliswaar coördinerend bewindspersoon is voor het kabinetsbeleid ten aanzien van de veiligheid rond gevaarlijke stoffen, maar dat dit beleidsterrein betrekking heeft op activiteiten waarvoor verschillende bewindspersonen verantwoordelijkheid dragen, zoals milieubeheer, transportveiligheid, arbeidsveiligheid, rampenbestrijding en volksgezondheid. De voorgestelde Adviesraad is bij uitstek in staat om integrale veiligheidsaspecten in zijn adviezen te betrekken.

Taak van de Adviesraad

De leden van de CDA-fractie vroegen aan te geven hoe ruim of eng de Adviesraad zijn taak moet opvatten.

Het werkveld van de Adviesraad betreft het omgaan met gevaarlijke stoffen met het oog op de veiligheid van mens en milieu. De advisering betreft met name technische en technisch-organisatorische maatregelen ter voorkoming van ongevallen en rampen met gevaarlijke stoffen en ter beperking van de gevolgen daarvan. Daarnaast zal de Adviesraad zich bezig houden met het signaleren en onderzoeken van ontwikkelingen op het gebied van veiligheid die relevant zijn voor het huidige en toekomstige beleid met betrekking tot gevaarlijke stoffen. Een voorbeeld daarvan is het onderzoeken van de veiligheidsmaatregelen die nodig zullen zijn, mocht in de toekomst op grote schaal waterstof als brandstof worden gebruikt.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de leden van de Eerste of Tweede Kamer zonder betrokkenheid van de minister(s) een advies kunnen vragen aan de Adviesraad.

In artikel 17 van de Kaderwet adviescolleges is bepaald dat een adviescollege adviseert op schriftelijk verzoek van Onze Minister of een van beide kamers der Staten-Generaal. Er kan dus rechtstreeks advies worden gevraagd aan een adviescollege. In de memorie van toelichting op de Kaderwet adviescolleges wordt gemeld dat de totstandkoming van een

adviesverzoek door de regering, dan wel een van de kamers der Staten-Generaal wordt beheerst door hun interne orde.

Verder was het de leden van de CDA-fractie onvoldoende duidelijk of de Adviesraad ook ongevraagd kan adviseren.

Bij het tot stand komen van de Kaderwet adviescolleges is in het toen voorgestelde artikel 17 (nu artikel 18) bepaald dat een adviescollege Onze Minister uit eigen beweging – en dus ongevraagd – kan adviseren.

De leden van de SP-fractie vroegen of de regering de verplichting op zich wil nemen om bij elke aanbeveling van de Adviesraad een reactie daarop te sturen naar de Kamer.

In artikel 24 van de Kaderwet adviescolleges is al bepaald dat de minister beide kamers der Staten-Generaal binnen drie maanden na ontvangst van een advies is kennis stelt van zijn standpunt.

Werkwijze van de Adviesraad

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe de werkwijze van de Adviesraad zodanig vorm kan worden gegeven dat enerzijds de zorgvuldigheid en de kwaliteit van de adviezen gewaarborgd zijn en anderzijds ongewenst langdurige trajecten worden voorkomen.

Hoewel de concrete werkwijze van de Adviesraad nog niet vaststaat, worden de zorgvuldigheid en kwaliteit van de adviezen gewaarborgd door de onafhankelijkheid van de Adviesraad en de deskundigheid van de leden. De onafhankelijkheid van de Adviesraad wordt nog versterkt doordat de Adviesraad zowel gevraagd als ongevraagd advies kan geven. Bij het vragen van het advies kan, met toepassing van artikel 3:6 van de Algemene wet bestuursrecht, een (dwingende) termijn worden gesteld voor het uitbrengen van het advies. De termijn dient uiteraard afgestemd te worden op de tijd die de Adviesraad gezien het onderwerp redelijkerwijs nodig zal hebben om advies uit te brengen.

Samenstelling van de Adviesraad

De leden van de VVD-fractie zetten vraagtekens bij de mate van onafhankelijkheid van de Adviesraad en de deskundigen die (indien nodig) ingehuurd kunnen worden, mede gezien het gegeven dat ambtenaren deel uit kunnen maken van een commissie.

Het werkveld van de Adviesraad vraagt zeer specifieke wetenschappelijke en praktijkgerichte kennis over alle aspecten van het omgaan met gevaarlijke stoffen. Er wordt naar gestreefd deze expertise zoveel mogelijk via de deskundigheid van de leden in de Adviesraad zelf te verzamelen. Niet uitgesloten is echter dat voor de voorbereiding van bepaalde adviezen expertise van buiten de Adviesraad gewenst is. De Kaderwet adviescolleges schept daartoe mogelijkheden, maar stelt daaraan ook beperkingen. Ten aanzien van de betrokkenheid van ambtenaren bij de Adviesraad is het van belang dat in artikel 12, tweede lid, van de Kaderwet adviescolleges – met het oog op de onafhankelijkheid – een beperking is opgenomen ten aanzien van de benoeming van ambtenaren in adviescolleges die tot taak hebben te adviseren over onderwerpen waarbij de ambtenaren in verband met hun werkzaamheden betrokken zijn.

Daarnaast kunnen op grond van artikel 19 van de Kaderwet adviescolleges na voorafgaande toestemming van de betrokken minister, inlichtingen door de Adviesraad worden ingewonnen bij door de minister aangewezen ambtenaren en kan de commissie zich doen bijstaan door andere personen voor zover dat voor de vervulling van zijn taak nodig is. Het voorstel voor de Wet Adviesraad gevaarlijke stoffen laat middels artikel 3 ruimte voor de mogelijkheid dat in afwijking van artikel 16 van de Kaderwet adviescolleges commissies kunnen worden ingesteld waarin andere personen dan de leden van de raad zitting hebben. Het aantal

personen van buiten de raad bedraagt ten hoogste vijf. Het gaat dan om de voorbereiding van een specifiek advies, dat om deskundigheid vraagt die niet of niet in voldoende mate in de Adviesraad zelf aanwezig is. Om de inhoudelijke kwaliteit van adviezen te waarborgen, is voorzien in de mogelijkheid dat een dergelijk advies wordt voorbereid door een ad hoc-commissie waarin eventueel ambtenaren zitting kunnen nemen die wel over deze specifieke deskundigheid beschikken. Ook hier geldt, door het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 12 van de Kaderwet adviescolleges, dat geen ambtenaren zitting hebben in een commissie die tot taak heeft een advies voor te bereiden over een onderwerp waarbij zij in verband met hun werkzaamheden betrokken zijn. Voor de goede orde merk ik op dat de inhoud van het advies uiteindelijk door de Adviesraad wordt bepaald. Voor zover derden waaronder ambtenaren zitting hebben in een dergelijke commissie, hebben zij geen rechtstreekse invloed op de inhoud van het advies, zodat de onafhankelijkheid van de Adviesraad als zodanig mijns inziens niet in het geding is. Deze mogelijkheid dient ter aanvulling van de in de Kaderwet adviescolleges voorziene inschakeling van externe deskundigen. De Adviesraad overweegt zelf welke keuze het meest geschikt is in een individueel geval en is ook zelf verantwoordelijk voor die keuze.

De leden van de SP-fractie vroegen hoe de onafhankelijkheid van de Adviesraad gewaarborgd kan worden wanneer er wel leden vanuit de industrie zitting hebben en geen leden vanuit de milieubeweging of gemeenten.

Artikel 12, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges schrijft voor dat leden van adviescolleges worden benoemd op grond van de deskundigheid die nodig is voor de advisering op het beleidsterrein waarvoor het adviescollege is ingesteld alsmede op grond van maatschappelijke kennis en ervaring. In casu gaat het om een deskundigenoordeel over in de praktijk toe te passen specifieke technieken ter verhoging van de veiligheid bij het omgaan met gevaarlijke stoffen. Leden worden op persoonlijke titel en op grond van hun persoonlijke kwalificaties benoemd. Naast deskundigheid wordt onder meer bezien of de leden gevoel hebben voor maatschappelijke verhoudingen. Het lidmaatschap van de Adviesraad is niet afhankelijk van het bekleden van een bepaalde functie of het hebben van een bepaalde hoedanigheid. Wel wordt aan de hand van de Checklist benoemingen adviescolleges van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bezien of de vereiste onafhankelijkheid van de Adviesraad is gewaarborgd bij de benoeming van de voorzitter en de leden. Voor de goede orde zij benadrukt dat bij de benoeming van de voorzitter en de leden van de Adviesraad op voorhand geen kandidaten worden uitgesloten op basis van hun verbondenheid met een belangenorganisatie.

De leden van de SP-fractie vroegen om een reactie op twee voorgelegde varianten om te komen tot een evenwichtige Adviesraad: óf de leden zijn allemaal afkomstig uit de wetenschap of uit kennisinstututen, óf de leden van de Adviesraad zijn afkomstig uit zowel industrie, milieubeweging als gemeenten.

Zoals hiervoor gemeld zijn de persoonlijke kwalificaties bepalend bij de benoeming en vindt de benoeming op persoonlijke titel plaats. Een keuze als geschetst door de leden van de SP-fractie is hier dan ook niet aan de orde.

Financiën

De leden van de CDA-fractie vroegen om een nadere financiële onderbouwing van het wetsvoorstel en vragen hoe na 2002 in de financiering is voorzien.

Met ingang van 2003 is op de begroting van het Ministerie van VROM jaarlijks € 1 miljoen beschikbaar ten behoeve van de Adviesraad gevaarlijke stoffen. Onderdeel van de voorbereidende werkzaamheden voor instelling van de Adviesraad is het opstellen van een werkplan en een begroting. Indien mocht blijken dat dit bedrag niet toereikend is, dan zal hiervoor binnen de begroting van het Ministerie van VROM een oplossing worden gezocht. Bij het eerste evaluatiemoment, vier jaar na de instelling van de Adviesraad (artikel 28 van de Kaderwet adviescollege verplicht hiertoe) zal worden bezien in hoeverre de financiering van de Adviesraad aanpassing behoeft.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
H. G. J. Kamp