

Vergaderjaar 2018–2019

35 106 (R2115)

Wijziging van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid in verband met enkele aanpassingen

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 26 juli 2018 en het nader rapport d.d. 6 december 2018, aangeboden aan de Koning door de Minister van Justitie en Veiligheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt

Blijkens de mededeling van de Directeur van uw kabinet van 23 april 2018, nr. 2018000740, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 26 juli 2018, nr. W16.18.0096/II/K, bied ik u hierbij aan.

Bij Kabinetsmissive van 23 april 2018, no.2018000740, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet tot wijziging van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid in verband met de opheffing van de onderzoeksbepending inzake openbare orde en enkele andere aanpassingen, met memorie van toelichting.

Dit wetsvoorstel bevat een aantal wijzigingen van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid die samenhangen met een in 2013 gehouden evaluatie van de Onderzoeksraad voor veiligheid. In het wetsvoorstel wordt in het bijzonder voorgesteld de onderzoekstaak van de Onderzoeksraad uit te breiden tot het terrein van de openbare orde.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft opmerkingen over het voorstel die van dien aard zijn dat zij adviseert de wetgevingsprocedure niet voort te zetten. De Afdeling komt tot de conclusie dat het doen van onderzoek naar voorvallen op het terrein van de openbare orde van fundamenteel andere aard is dan onderzoek op het

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

terrein van veiligheid in de zin van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid. Met het oog daarop stelt zij vast dat de noodzaak van toekenning van de nieuwe onderzoekstaak aan de Onderzoeksraad niet is gemotiveerd. Dit is te meer een probleem nu door de voorgestelde uitbreiding naar het terrein van de openbare orde de Onderzoeksraad op eigen initiatief vrijwel elk incident dat op lokaal niveau plaatsvindt, zal kunnen onderzoeken. Te voorzien valt dat dit tot een aanzienlijke vergroting van de bestuurlijke complexiteit zal leiden en bovendien afbreuk zal doen aan het stelsel van democratische verantwoording op lokaal niveau. In dit licht adviseert de Afdeling af te zien van de voorgestelde uitbreiding.

1. Bestaande onderzoekstaken Onderzoeksraad

De Onderzoeksraad voor veiligheid is ingesteld voor het onderzoek van rampen, ongevallen en incidenten teneinde de oorzaken of en gevolgen van het voorval of de voorvallen vast te stellen en daaraan aanbevelingen te verbinden.² Een belangrijke reden voor het instellen van de Onderzoeksraad was de opvatting dat onderzoeken op het terrein van de veiligheid niet langer alleen maar moesten worden uitgevoerd door onder ministerieel gezag staande inspectiediensten; dergelijke onderzoeken moesten ook onafhankelijk van dat ministerieel gezag uitgevoerd kunnen worden. De huidige Rijkswet schrijft daartoe voor dat op genoemd terrein de Onderzoeksraad verplicht is naar bepaalde voorvallen onderzoek te verrichten; voor andere voorvallen geldt dat de raad zelf bepaalt of onderzoek wordt gedaan.

Bij het oprichten van de Onderzoeksraad is besloten om onderzoek naar verstoringen van de openbare orde niet toe te voegen aan de taken van de Onderzoeksraad. Destijds werd overwogen dat het al brede werkterrein op enige manier diende te worden beperkt³ en voorts dat voorvallen op het terrein van de openbare orde wezenlijk anders zijn dan voorvallen die de Onderzoeksraad onder de huidige wet onderzoekt. Dat laatste hing samen, aldus de regering, met het feit dat de verantwoordingsstromen in dat domein niet belegd zijn bij Minister en parlement, maar decentraal bij burgemeester en gemeenteraad.⁴ Een verstoring van de openbare orde geeft daarom onder de huidige wet geen zelfstandige ingang voor onderzoek door de raad; enkel bij samengestelde voorvallen (waarbij de openbare orde naast de veiligheid als hoofdaspect een rol speelt) kan de Onderzoeksraad openbare-orde-aspecten mede in diens onderzoek betrekken.

In 2013 is de Rijkswet geëvalueerd. De evaluatiecommissie heeft aandacht besteed aan de ervaringen die de Onderzoeksraad heeft opgedaan in onder meer samengestelde onderzoeken. Zij concludeerde dat het ervaringsgebrek van de raad niet langer als bezwaar geldt voor uitbreiding van het onderzoeksterrein naar openbare orde-voorvallen. Het rapport gaat echter niet in op de vraag of die uitbreiding ook noodzakelijk is.⁵

² Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid, considerans.

³ Aldus de Minister, Kamerstukken II 2003/04, 28 634 (R1727), nr. 17, p. 21.

⁴ Kamerstukken II 2003/04, 28 634 (R1727), nr. 5, p. 5.

⁵ Zie ook Kamerstukken II 2015/16, 32 008 (R1883), nr. 2, p. 4.

2. Noodzaak tot uitbreiding van onderzoekstaken

a. Ontbreken motivering

Het wetsvoorstel stelt voor om de taken van de Onderzoeksraad uit te breiden naar voorvallen op het terrein van de openbare orde. De toelichting betoogt dat uit de 10-jarige ervaring van de Onderzoeksraad zou blijken dat zij toegerust is om ook openbare orde-voorvallen te onderzoeken en dat daartegen dus niet langer bezwaren zouden bestaan.⁶ Ook de verantwoordingssystematiek op lokaal niveau kan, blijkens de toelichting, niet langer een doorslaggevende factor vormen om de onderzoekstaak niet aan de Onderzoeksraad toe te kennen. In samengestelde onderzoeken die de Onderzoeksraad tot dusver heeft verricht is niet gebleken dat dit onverenigbaar zou zijn, aldus de toelichting.⁷

Bij het bij wet toekennen van nieuwe taken en bevoegdheden aan overheidsorganen dient vast te staan dat daartoe een noodzaak bestaat.⁸ Dat geldt ook voor de Onderzoeksraad. Met het oog hierop schiet het wetsvoorstel tekort. Zoals uit het voorgaande blijkt, gaat de toelichting immers enkel in op de vraag of er bezwaren bestaan tegen een uitbreiding van de onderzoekstaak tot openbare orde-voorvallen. 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. Deze motivering ontbreekt in de toelichting. Een dragende motivering is te meer noodzakelijk gelet op de hierna onder punt b, c en d genoemde en onderling samenhangende aspecten.

b. Bijzondere aard openbare orde

Van wezenlijk belang met het oog op de te maken afweging is dat de handhaving van de openbare orde van een andere aard is dan veiligheid in de zin van de Rijkswet Onderzoeksraad voor de veiligheid. Met openbare orde wordt naar gangbare opvatting bedoeld op het ordelijk verloop van het gemeenschapsleven ter plaatse.⁹ De vraag of het gemeenschapsleven in de verdrukking komt of dreigt te komen is afhankelijk van tijd, plaats en omstandigheden in juist die gemeenschap. Om die reden is de handhaving van de openbare orde van oudsher toevertrouwd aan de gemeentelijke autoriteiten die goed op de hoogte zijn van de plaatselijke situatie en om die reden het beste de feitelijke effecten kunnen beoordelen van ordeverstoringen in de lokale samenleving met haar bijzondere sociale en culturele kenmerken.¹⁰ De met het oog daarop noodzakelijke bevoegdheden zijn tegen deze achtergrond sinds de 19^e eeuw in de Gemeentewet toegekend aan gemeentelijke

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 2.

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 2.

⁸ Vergelijk ook aanwijzing 2.2. van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁹ H.Ph.J.A.M. Hennekens, *Openbare orderecht*, Derde druk, Kluwer Deventer 2013, p. 8. Deze definitie is eerder gebruikt door AG Langemeijer in zijn conclusie bij HR 19 januari 1962, NJ 1962, 107 (Geertruidenberg). Zie uitbreider H.Ph.J.A.M. Hennekens, *Handhaving van de openbare orde. Taken en bevoegdheden van de openbare orde*. VUGA 's-Gravenhage 1990, p. 19–28.

¹⁰ H.Ph.J.A.M. Hennekens, a.w., p. 17. Zie ook A.H.M. Dölle, D.J. Elzinga, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Derde druk, Kluwer Deventer 2004, p. 389 e.v en A.E. van Rooij, *Orde in het semipublieke domein. Particuliere en publiek-private orderegulering in juridisch perspectief*, diss. VU, Boom juridisch Den Haag 2017, p. 59 e.v.

organen, in het bijzonder de burgemeester.¹¹ Deze keuze is bij de laatste grote algehele herziening van de Gemeentewet in 1994 uitdrukkelijk bevestigd en wat de bevoegdheid van de burgemeester betreft van een algemene wettelijke grondslag voorzien.¹²

De handhaving van de openbare orde is gelet op bovenstaande kenmerken een inherent open en ruim terrein dat een op de lokale omstandigheden toegespitste beoordeling vergt.¹³ In de praktijk blijkt dat in veel gevallen daarbij een nauwe samenhang bestaat met strafrechtelijke handhavingsvraagstukken. Vanuit deze context bezien verschilt onderzoek naar openbare orde-voorvallen fundamenteel van onderzoek op het terrein van de veiligheid in de zin van de Rijkswet Onderzoeksraad voor de veiligheid. Veiligheid heeft in de regel betrekking op algemene aspecten van het menselijk welzijn, bijvoorbeeld het verkeer (verkeersveiligheid), het voorkomen of tegengaan van bepaalde risico's (brandveiligheid) of de kwaliteit van het voedsel (voedselveiligheid). Het daarop gerichte onderzoek is vaak gericht op een objectieve beoordeling van technische aspecten die een bijzondere expertise vergen. Anders dan bij de handhaving van de openbare orde gaat het daarbij niet om de appreciatie van ordeverstorende effecten van menselijk gedrag in de lokale gemeenschap.¹⁴ Evenmin is er bij het waarborgen van veiligheid in bovengenoemde zin een structurele en nauwe samenhang met de strafrechtelijke handhaving zoals dat bij de handhaving van de openbare orde in zowel materieelrechtelijke als institutionele¹⁵ zin het geval is.

Het wetsvoorstel betekent in het licht van het voorgaande een omvangrijke en fundamentele uitbreiding van de taak van de Onderzoeksraad. Daarbij is van belang dat het begrip «openbare orde» niet wordt gedefinieerd of ingeperkt in het wetsvoorstel. Dat betekent dat het wetsvoorstel meebrengt dat de Onderzoeksraad de onbegrensde bevoegdheid krijgt om feitelijk vrijwel elk incident dat op lokaal niveau plaatsvindt te onderzoeken.¹⁶ Van belang daarbij is dat de Onderzoeksraad op grond van de wet zelf bepaalt of onderzoek wordt gedaan en wat de reikwijdte van dat onderzoek is. De toelichting geeft van de aldus geschetste omvang en

¹¹ Aanleiding om deze exclusief bij de burgemeester neer te leggen was volgens Thorbecke in het kader van de totstandkoming van de Gemeentewet 1851 het feit dat snel moest kunnen worden opgetreden bij dreigende verstoringen van de openbare orde en dat daarom het opdragen aan een éénhoofdig orgaan noodzakelijk was. Zie Bijlagen bij de Handelingen II 1850/51, memorie van toelichting, p. 395. Bij de herziening van de Gemeentewet in 1994 werd hetzelfde argument genoemd voor handhaving van deze bevoegdheid van de burgemeester: Kamerstukken II 1989/90, 19 403, nr. 3, p. 147.

¹² Artikel 172, eerste lid, van de Gemeentewet: «De burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde».

¹³ De openheid van het terrein blijkt onder meer uit het feit dat de Gemeentewet geen duidelijke definitie bevat van het begrip «openbare orde». In 2007 heeft de Hoge Raad in een uitspraak hieraan enige richting gegeven. De Hoge Raad stelde dat de openbare orde betrekking heeft op de normale gang van zaken in of aan de desbetreffende openbare ruimte en dat deze plaats vindt op of aan de openbare weg of in een publiek toegankelijk gebouw, HR 30 januari 2007, AB 2007/131 m.nt. A.E. Schilder (Dranghekken Amerikaanse ambassade). Overigens blijkt uit dit arrest dat ook volgens de Hoge Raad de invulling van «openbare orde» afhangt van de feitelijke omstandigheden ter plaatse.

¹⁴ Uiteraard zijn er wel raakvlakken tussen de openbare orde en veiligheid maar het betreft slechts een beperkt aspect van veiligheid, met name sociale veiligheid. Hierover H.Ph.J.A.A.M. Hennekens, a.w., p. 9–10, E.R. Muller, I. Helsloot en R.J. van Wegberg, Vormen van veiligheid, in: E.R. Muller (red.), Veiligheid. Veiligheid en veiligheidsbeleid, Tweede druk, Kluwer Deventer 2012, p. 61 e.v. en A.E. van Rooij, a.w., p. 60–61.

¹⁵ Het institutionele aspect komt met name tot uitdrukking in het lokale driehoeksoverleg (burgemeester, OM en politie).

¹⁶ Met de voorgestelde uitbreiding zou de Onderzoeksraad bijvoorbeeld onderzoek hebben kunnen doen naar de openbare orde-incidenten bij demonstraties inzake Zwarte Piet op diverse plaatsen in het land, de omstrede komst van de Turkse Minister van Familiezaken bij het Turkse consulaat in Rotterdam (2017) en de rellen tijdens het Project X (ook wel het Facebookfeest genoemd) in de Groningse plaats Haren (2012).

het principiële karakter van de voorgestelde uitbreiding geen blijk. Evenmin geeft de toelichting aan waarom een taakuitbreiding van zodanig principiële aard noodzakelijk is.

c. Bestuurlijke complexiteit

Een verdere uitbreiding van de onderzoekstaak van de Onderzoeksraad zou alleen aan de orde 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. De toelichting gaat daar niet op in. Een overtuigende motivering is hier te meer noodzakelijk nu te voorzien valt dat het wetsvoorstel, ook in het licht van de bijzondere aard van de openbare-orde-handhaving (zie hiervoor onder b), zal leiden tot een aanzienlijke vergroting van de bestuurlijke complexiteit. De nieuwe onderzoekstaak van de Onderzoeksraad komt immers niet in de plaats van maar bovenop die van bestaande instanties. De toelichting op het voorstel erkent dit ook; op grond van het voorstel zal de Onderzoeksraad onderzoek doen in gevallen waar ook reeds andere instanties bevoegd zijn om gelijksoortig onderzoek te verrichten. Zo is bijvoorbeeld ook de Inspectie Justitie en Veiligheid bevoegd onderzoek te doen naar voorvallen op het terrein van de openbare orde.¹⁷ Voorts kan vanwege de samenhang met het strafrecht in veel gevallen overlap of nauwe verwevenheid bestaan met onderzoek dat plaatsvindt onder verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie.

De Afdeling wijst erop dat een dergelijke dubbele belegging van onderzoekstaken gemakkelijk kan leiden tot onnodige en inefficiënte onderzoeksdrukke. De toelichting schiet hier tekort. In de toelichting wordt immers alleen aangegeven dat deze onwenselijke effecten van het wetsvoorstel kunnen worden opgelost door de vaststelling van afstemmingsprotocollen. Hierbij wordt echter niet ingegaan op de prealabele vraag welk belang gediend is met de voorgestelde uitbreiding van onderzoekstaken naar terreinen waarop dat onderzoek al plaatsvindt en hoe dat belang opweegt tegen de, ook door de regering erkende, afstemmingsrisico's die het wetsvoorstel meebrengt.

d. Complexiteit democratische verantwoording

Daar komt bij dat het wetsvoorstel ook uit een oogpunt van het afleggen van democratische verantwoording, de situatie in bestuurlijke zin complexer maakt. Bij openbare orde-voorvallen gaat het immers in het bijzonder om de wijze waarop de burgemeester (handhaving van de openbare orde), de officier van justitie (strafrechtelijke handhaving) en de onder hun gezag staande politie in onderlinge samenhang van hun wettelijke bevoegdheden gebruik hebben gemaakt. Voor zover het gaat om de openbare orde is de burgemeester verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad voor de wijze waarop hij gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheden.¹⁸

De huidige wet gaat uit van een situatie waarin de Onderzoeksraad onderzoek doet naar een voorval dat onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt.¹⁹ Dit komt in de wet op tal van plaatsen tot uitdrukking door

¹⁷ Artikel 65 van de Politiewet 2012.

¹⁸ Vergelijk ook Kamerstukken II 2003/04, 28 634 (R1727) nr. 5, p. 5.

¹⁹ Dit hangt samen met de voorgeschiedenis van de Rijkswet; zie hiervoor paragraaf 1.

middel van toekenning van bevoegdheden aan de Minister.²⁰ Dit betekent dat door uitbreiding van de onderzoekstaak naar een terrein waar primair burgemeester en gemeenteraad bevoegd zijn, het enkele feit dat de Onderzoeksraad besluit tot het doen van onderzoek met zich brengt dat ook de verantwoordingsstructuur verschuift; op grond van de huidige wet is immers de Minister richting parlement verantwoordelijk voor de wijze waarop aanbevelingen van de Onderzoeksraad worden uitgevoerd. Als het gaat om de handhaving van de openbare orde ontstaat hierdoor een complexe situatie die geen recht doet aan de autonome positie van de decentrale overheden op dit terrein en aan de op decentraal niveau bestaande verantwoordingsmechanismen. Oplossing van dit probleem zou een algehele doordenking van de huidige wettelijke systematiek vergen. Ook zou de samenhang met andere relevante wetgeving, met name de Gemeentewet, opnieuw moeten worden bezien. Nog los van de wenselijkheid daarvan geeft de toelichting geen blijk van de uit het voorstel voortvloeiende noodzaak om de wet als geheel, mede in relatie tot andere wetgeving, opnieuw te doordenken.

e. Conclusie

Op grond van het bovenstaande komt de Afdeling tot de conclusie dat het doen van onderzoek naar voorvallen op het terrein van de openbare orde van fundamenteel andere aard is dan onderzoeken die zien op veiligheid in de zin van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid. Met het oog daarop stelt zij vast dat de noodzaak van toekenning van de nieuwe onderzoekstaak aan de Onderzoeksraad niet is gemotiveerd. Dit is te meer een probleem nu door de voorgestelde uitbreiding naar het terrein van de openbare orde de Onderzoeksraad op eigen initiatief vrijwel elk incident dat op lokaal niveau plaatsvindt, zal kunnen onderzoeken. Te voorzien valt dat dit tot een aanzienlijke vergroting van de bestuurlijke complexiteit zal leiden en bovendien afbreuk zal doen aan het stelsel van democratische verantwoording op lokaal niveau.

Gelet op de hiervoor onder b, c en d behandelde, onderling samenhangende aspecten adviseert de Afdeling af te zien van de voorgestelde uitbreiding van de onderzoekstaak van de Onderzoeksraad.

Het vergroten van de veiligheid in Nederland is van groot maatschappelijk belang. Sinds zijn oprichting heeft de Onderzoeksraad voor veiligheid daaraan een waardevolle bijdrage geleverd. Naar aanleiding van de conclusie van de evaluatiecommissie uit januari 2014 dat de onderzoeksbeperking naar openbare-orde-voorvallen niet langer nodig is en kan vervallen, is de regering na nader onderzoek overgegaan tot het voorbereiding van een daartoe strekkende aanpassing van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid.

Ik constateer dat de Afdeling advisering de noodzaak van de opheffing van de onderzoeksbeperking naar openbare-orde-voorvallen onvoldoende onderbouwd acht en daarnaast een aantal bezwaren opwerpt 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

²⁰ Daarbij gaat het onder meer om het feit dat uitsluitend de Minister op verzoek van de raad een of meer onder hem ressorterende deskundigen kan aanwijzen die de raad in een onderzoek bijstaan (artikel 14, eerste lid), het rapport van de raad in ieder geval naar de Minister wordt gestuurd (artikel 59) en dat de Minister, in overleg met de Ministers die het aangaat, aan de Staten-Generaal een overzicht zendt van de aanbevelingen van de raad, van de daaromtrent bepaalde standpunten en van de wijze waarop aan de aanbevelingen vervolg is gegeven (artikel 75).

openbare orde. De Afdeling advisering verbindt hieraan de conclusie dat van het opheffen van de onderzoeksbeperking zou moeten worden afgezien.

Het advies van de Afdeling advisering heeft mij aanleiding gegeven het onderdeel dat betrekking heeft op de opheffing van de onderzoeksbeperking uit dit wetsvoorstel te schrappen. Dat maakt 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 aanleiding geven. Het advies brengt niet met zich dat ik op dit moment definitief afzie van uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheid. Daarbij acht ik van belang dat het advies duidelijk maakt dat de onderbouwing van het wetsvoorstel op dit onderdeel tekort is geschoten, maar dat naar mijn mening niet zonder meer vaststaat 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 dat verband is een drietal punten in het bijzonder van belang. Het eerste punt betreft de meerwaarde van de Onderzoeksraad voor veiligheid in algemene zin, namelijk dat met het optreden daarvan de instelling van ad hoc-onderzoekscommissies niet (langer) nodig is. Dat voordeel geldt uiteraard evenzeer voor openbare-orde-voorvallen en kan daarmee een reden vormen voor de opheffing van de onderzoeksbeperking.²¹ Dat geldt temeer nu de oorspronkelijke taakafbakening van de Onderzoeksraad minder principieel was dan de Afdeling advisering in het advies weergeeft. De regering liet destijds immers de mogelijkheid open om de taken van de Onderzoeksraad uit te breiden naar openbare orde-voorvallen wanneer de Onderzoeksraad meer onderzoekservaring zou hebben opgedaan.²²

Het tweede punt is dat kanttekeningen kunnen worden geplaatst bij de door de Afdeling advisering geconstateerde verschillen tussen onderzoek naar de openbare orde enerzijds en andere onderzoeken, waartoe de Onderzoeksraad voor veiligheid nu reeds bevoegd is, anderzijds. Zo is samenloop met onderzoeken door rijksinspecties in de huidige praktijk een bekend verschijnsel dat in goede banen wordt geleid met behulp van afstemmingsprotocollen, zoals bijvoorbeeld het «Afstemmingsprotocol Onderzoeksraad voor veiligheid en Rijksinspecties 2010». Daarnaast doet zich in de huidige praktijk ook samenloop voor tussen strafrechtelijk onderzoek en onderzoek door de Onderzoeksraad voor veiligheid. Artikel 67 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid bevat om die reden een grondslag voor regels over overleg en coördinatie tussen de Onderzoeksraad voor veiligheid en (onder meer) openbaar ministerie. Een voorbeeld van een dergelijk onderzoek is het onderzoek naar de MH17-vliegramp waarnaar zowel de Onderzoeksraad als het openbaar ministerie onderzoek hebben gedaan.

Daarnaast geldt dat de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid op geen enkel (beleids)terrein een beperking kent van voorvallen waarnaar onderzoek kan worden gedaan, anders dan de beperking dat het onderzoek telkens moet kunnen bijdragen aan het voorkomen van toekomstige voorvallen of het beperken van de gevolgen daarvan (artikel

²¹ Zoals ook op p. 2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel was opgemerkt.

²² Kamerstukken II, 1999/00, 26 800-VII, nr. 44.

3).²³ Dat zal uiteraard niet het geval zijn bij elk incident. Daarnaast zal de noodzaak tot prioriteitstelling ook nopen tot een selectie in onderzoeken, zoals nu ook al het geval is.

Het derde punt betreft de democratische verantwoording. De Afdeling advisering stelt dat het enkele instellen van een onderzoek door de Onderzoeksraad voor veiligheid naar een terrein waar primair burgemeester en gemeenteraad bevoegd zijn met zich meebrengt dat de verantwoordingsstructuur verschuift van (zo begrijp ik althans) de burgemeester of gemeenteraad naar de Minister. Van een dergelijke verschuiving van verantwoordingsstructuur lijkt geen sprake te zijn bij onderzoeken naar rampen of crises. De Onderzoeksraad voor veiligheid kan op basis van de huidige wet onderzoek doen naar voorvallen op dat terrein, terwijl de burgemeester (en dus niet een Minister) verantwoordelijk is voor de bestrijding van rampen en crises. Tegelijkertijd vraagt de Afdeling advisering terecht aandacht 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 acht ik het aangewezen om nader met gemeenten in gesprek te gaan, alvorens ik een definitieve beslissing neem omtrent de van de opheffing van de onderzoeksbeperking naar openbare-orde-voorvallen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt enkele technische onjuistheden en onvolkomenheden in het voorstel van rijkswet en de memorie van toelichting te herstellen. Zo zijn de verwijzingen naar het Wetboek van Strafrecht van Aruba, het Wetboek van Strafrecht van Curaçao en het Wetboek van Strafrecht van Sint Maarten geactualiseerd.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft blijkens het vorenstaande bezwaar tegen de inhoud van het voorstel van rijkswet en geeft U in overweging dit niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van Aruba, aan die van Curaçao en aan die van Sint Maarten.

*De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van rijkswet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van Aruba, aan die van Curaçao en aan die van Sint Maarten te zenden.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

²³ Daarnaast moet uiteraard ingevolge artikel 1, eerste lid, onder f, van de wet sprake zijn van een die de dood of letsel van een persoon dan wel schade aan een zaak of het milieu veroorzaakt, alsmede een gebeurtenis die gevaar voor een dergelijk gevolg in het leven heeft geroepen.