

Vergaderjaar 2002–2003

**28 634 (R 1727)**

## **Instelling van een Onderzoeksraad voor veiligheid (Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid)**

**Nr. 18**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 20 juni 2003

Tijdens de behandeling in het wetgevingsoverleg van het voorstel van rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid (TK 28 634, R1727) op maandag 16 juni 2003 heb ik de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toegezegd op een aantal zaken per brief nog nader in te gaan.

#### **Borging van vertrouwelijke informatie**

Tijdens het wetgevingsoverleg zijn veel opmerkingen gemaakt over het gebruik van de in het voorstel van rijkswet neergelegde bevoegdheden die verzekeren dat vertrouwelijke informatie waarvoor ministers verantwoordelijk zijn, ook vertrouwelijk blijft, zodat ministers hun verantwoordelijkheid kunnen waarmaken. Hieraan worden door mij geen concessies gedaan. Om tegemoet te komen aan de bezorgdheid van de Tweede Kamer over de transparantie bij het gebruik van die bevoegdheden heb ik een nota van wijziging toegezegd. Zoals in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel is aangegeven zal slechts in bijzondere situaties bij zwaarwegende belangen tot toepassing van de bevoegdheden worden overgegaan.

De bij deze brief gevoegde derde nota van wijziging (28 634 (R 1727) biedt naar mijn mening deze transparantie. In het nieuw voorgestelde artikel 52a wordt bepaald dat ministers die van hun bevoegdheden in het kader van het waarborgen van de vertrouwelijkheid gebruik maken, verplicht zijn daarvan melding te doen aan de Tweede Kamer, indien de raad daarom verzoekt. Gezien de belangen die noodzakelijkerwijs met het invoeren van de bedoelde bevoegdheden gemoeid zijn, wordt de informatie vertrouwelijk aan de Tweede Kamer gezonden inclusief de motivering en de grond waarop van de bevoegdheid gebruik is gemaakt. Het is uiteraard ter beoordeling aan de Tweede Kamer of zij de desbetreffende minister ter verantwoording roept over het toepassen van zijn bevoegdheid. Uiteraard kan het oordeel van de raad betrokken worden bij de

beoordeling door de Tweede Kamer. Het betreft de bevoegdheden in de artikelen 34, tweede en derde lid, 36, 43, tweede en derde, 44, derde en vierde lid, 51, tweede lid, en 52, derde en vierde lid. Daarmee wordt beoogd de transparantie over het eventuele gebruik van de genoemde bevoegdheden te vergroten. Voor een uitgebreide toelichting verwijs ik naar de toelichting bij de nota van wijziging.

### **Rechtspersoonlijkheid**

Bij de Tweede Kamer bestaat de wens rechtspersoonlijkheid toe te kennen aan de raad in verband met de versterking van de onafhankelijkheid. Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven is onafhankelijkheid op zich geen reden om rechtspersoonlijkheid toe te kennen. In de aanwijzing voor de regelgeving wordt als reden hiervoor genoemd het afscheiden van een eigen vermogen. De rechtspersoonlijkheid die bijvoorbeeld is toegekend aan Staatsbosbeheer en het CBS houdt hiermee verband. Ten aanzien van Staatsbosbeheer geldt dat zij moet kunnen deelnemen aan het civielrechtelijk rechtsverkeer in verband met vervreemding en aankoop van gronden. Het CBS kan door toekenning van rechtspersoonlijkheid de bedrijfsvoering van haar omvangrijke personeelsbestand efficiënter inrichten. Ten aanzien van de raad geldt een dergelijke noodzaak niet.

Het toekennen van rechtspersoonlijkheid aan de raad doet niets toe of af aan de onafhankelijkheid van de onderzoeken en aanbevelingen van de raad. Dit wordt het beste geïllustreerd door de Kiesraad en de Raad van State, die beide geen rechtspersoonlijkheid bezitten. Als echter naar de mening van de Tweede Kamer het toekennen van de rechtspersoonlijkheid de beeldvorming van de onafhankelijke positie van de raad versterkt, zal ik mij tegen een amendement van die strekking niet verzetten.

### **Aanbevelingen (artikelen 68 en 69)**

Ik ben bereid jaarlijks aan de Tweede Kamer te rapporteren over de standpunten die zijn ingenomen door degenen tot wie de aanbevelingen van de raad zich richten en over de mate waarin de aanbevelingen zijn overgenomen. Ik stel mij voor dat die rapportage plaatsvindt in het kader van de VBTB-verantwoording.

### **Evaluatie onafhankelijkheid**

In de in artikel 76 van het voorstel van rijkswet voorziene periodieke evaluatie van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het functioneren van de raad zal de mate waarin de raad onafhankelijk heeft kunnen opereren, worden betrokken. Daarmee kom ik tegemoet aan de wens om ook omtrent het onafhankelijk functioneren van de raad de vinger aan de pols te houden.

### **De delegatiebepalingen in de artikelen 29, 48 en 49**

De delegatiebepalingen in het voorstel van rijkswet zijn nodig om de verplichtingen van verdragen en EG-richtlijnen op het gebied van het verplichte oorzakenonderzoek in de Nederlandse wetgeving te implementeren. Het gaat daarbij om een relatief groot aantal verdragen en richtlijnen, die extra regels stellen over de in de wet opgenomen bepalingen ten aanzien van specifieke onderzoeken. Op bladzijde 20 van de memorie van toelichting wordt een opsomming gegeven van deze internationale regelingen die in de uitvoeringsregelingen van de rijkswet moeten worden geïmplementeerd. Het schrappen van deze bepalingen is daarom niet mogelijk.

## **Uitvoeringsregelingen**

In verband met de wens van de Tweede Kamer om informatie over de invulling van de in de delegatiebepalingen genoemde onderwerpen in de uitvoeringsregelingen, heb ik aangegeven bereid te zijn de Tweede Kamer hierbij te betrekken. Ik stel voor de uitvoeringsregelingen eenmalig, voordat ze worden vastgesteld, aan de Tweede Kamer over te leggen. Aangezien het voornamelijk gaat om technische implementatie van internationaal afgesproken verplichtingen tot onderzoek ligt mijns inziens een wettelijk geregelde voorhangprocedure niet in de rede. Een dergelijke wettelijke voorziening zou impliceren dat elke wijziging van de uitvoeringsregelingen aan de Tweede Kamer voorgelegd zou moeten worden.

De uitvoeringsregelingen liggen in het verlengde van de uitvoeringsregelingen, die thans gelden voor de Raad voor de Transportveiligheid. Veel zal daaruit worden overgenomen. Daar waar verbreding van het werkterrein of internationale regelingen dit vereisen, zullen aanvullingen plaatsvinden.

In een algemene maatregel van rijksbestuur zullen onder meer worden opgenomen aangelegenheden betreffende de raad zelf, zoals bepalingen over de af te leggen eed of belofte, vergoedingen etc. In de algemene maatregel van bestuur zullen onder meer de onderzoeksverplichtingen worden geregeld en bijvoorbeeld aan wie een rapport moet worden gezonden. De ministeriele regeling zal onder meer bepalingen bevatten omtrent het melden van een voorval en het verstrekken van informatie aan derden, rechten van een andere staat en de inhoud van een rapport voor zover de betreffende internationale regelingen daar eisen aan stellen.

## **Cockpit voicerecorder en vluchtdatarecorder**

Naar aanleiding van de vragen van enkele leden van de Tweede Kamer geef ik hierbij nadere uitleg. Met de cockpit voicerecorder worden de door de bemanningsleden in de cockpit gevoerde gesprekken vastgelegd. Indien deze recorder zijn weg zou kunnen vinden naar de strafrechter zou dit het gevaar met zich brengen dat de bemanningsleden zich gehinderd voelen zich uit te spreken. Dit zou de waarde van de banden ten nadele komen en daarmee een ongunstige invloed hebben op de waarheidsvinding bij het voorvallenonderzoek. In annex 13 van het Verdrag van Chicago inzake de burgerluchtvaart is ook vastgelegd dat de cockpit voicerecorder moet worden beschermd tegen gebruik in andere procedures. In artikel 64 wordt – behoudens bij zeer ernstige misdrijven – ook deze recorder – in navolging van de Wet Raad voor de Transportveiligheid – afgeschermd voor gebruik in andere procedures om het onderzoeksmateriaal voor het voorvallenonderzoek optimaal te beschermen. Annex 13 geeft geen gelijke behandeling als aan de cockpit voicerecorder aan de vluchtreorder. Deze bevat feitelijke vluchtgegevens. Toch wordt ook hieraan overeenkomstig de wet Raad voor de Transportveiligheid bescherming gegeven.

## **Budget**

Ik ben van mening dat het vastgestelde budget zeker in de startfase van de nieuwe Onderzoeksraad voor veiligheid toereikend is. Het vastgestelde budget vindt haar basis in de inventarisatie (KMPG rapport) van ingeschatte toekomstige incidenten op de nieuwe werkterreinen. Met betrekking tot toekomstige verplichte onderzoeken op het terrein van de zeescheepvaart, hetgeen een uitbreiding van het takenpakket kan inhouden, zal op het moment dat daarover wordt beslist ook aandacht worden besteed aan de daarvoor noodzakelijke middelen. De bedoeling is dat de raad vanuit een meerjarenperspectief haar activi-

teiten uitvoert. Daarmee wordt beoogd allereerst kennis en ervaring op te doen inzake de nieuwe werkterreinen, waarna verschuiving optreedt naar het daadwerkelijk uitvoeren van onderzoek. De raad zal uit hoofde van zijn toegekende onafhankelijkheid prioriteiten stellen in de volgorde van de te exploreren nieuwe onderzoeksterreinen. Met de uitbreiding van de formatie met ca. 20 fte's, waarvoor budget is toegekend, acht ik voornoemde werkwijze realiseerbaar. Ik ben bereid om in de jaarlijkse begrotingscyclus aan de hand van de voorgestelde ontwikkeling van de werklast van de nieuwe raad nader te bepalen of de thans ten behoeve van de raad beschikbaar gestelde middelen toereikend zijn. De uitkomsten zullen door mij in het begrotingsproces met het ministerie van Financiën worden betrokken en in het begrotingshoofdstuk aan de Kamer kenbaar worden gemaakt.

Mochten zich zeer grote rampen of ongevallen voordoen, dan zullen voor het onafhankelijk onderzoek daarvan, zoals al eerder is aangegeven, extra financiële middelen aan de raad ter beschikking worden gesteld.

Ik zal met de beoogd voorzitter van de raad in overleg treden over de gevallen waarin deze extra financiële middelen geboden zijn.

### **Reactie op tijdens het Wetgevingsoverleg ingediende amendementen**

Zoals ik reeds tijdens het overleg op 16 juni heb medegedeeld, vormt de verantwoordelijkheid van een minister voor gerubriceerde gegevens een zeer zwaar punt. De amendementen onder nummer 10, 13 en 14 blijf ik dan ook ontraden. Het in de nota van wijziging neergelegde controlemechanisme biedt naar mijn mening een adequaat instrument tot transparantie bij het gebruik van de bevoegdheid van een betrokken minister om gerubriceerde gegevens vertrouwelijk te houden. Het amendement van de leden Van der Staaij en Van der Ham nummer 8 heeft – kort gezegd – tot doel het onmogelijk te maken dat het eindrapport van de raad wordt gebruikt als bewijs in een strafrechtelijke procedure. Nu een eindrapportage openbaar is en vastgesteld en voor iedereen toegankelijke feiten bevat, zie ik niet in waarom het eindrapport moet worden uitgesloten van bewijs. Dat de aan het eindrapport ten grondslag liggende verklaringen, vastgelegde communicatie en dergelijke niet voor het bewijs kunnen worden gebruikt in de strafzaak staat ook voor mij vast. Dit uitgangspunt is ook reeds neergelegd in artikel 64, eerste lid, onder f. Denkbaar is echter dat onderdelen van het eindrapport op andere informatie zijn gebaseerd dan de in artikel 64, eerste lid, a tot en met e genoemde informatie. Bijvoorbeeld in het geval dat het openbare onderzoeksrapport van de raad technische gegevens bevat van de feitelijke situatie ter plaatse – een zogenaamd sporenonderzoek – of een technisch rapport van een gespecialiseerde onderzoeksinstantie zoals het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium, dan dienen deze vaststaande gegevens ook voor het strafrechtelijk bewijs te kunnen worden gebruikt. Dit geldt eens te meer in die gevallen waarin bij een technisch onderzoek sprake is geweest van een zogenaamd destructief onderzoek. Zoals wellicht bekend is kan een destructief onderzoek maar één keer worden uitgevoerd omdat de sporen of het materiaal door het onderzoek zelf verloren zullen gaan. Bij uitsluiting van dit materiaal voor het bewijs is het voor het openbaar ministerie dan niet meer mogelijk zelf het benodigde bewijsmateriaal te verkrijgen.

Ten overvloede wijs ik erop op dat het vanuit maatschappelijk oogpunt bezien zeer bezwaarlijk is indien de situatie zich zou voordoen dat het openbaar ministerie een eventuele strafzaak bewijstechnisch niet «rond» zou kunnen krijgen, terwijl de benodigde feitelijke informatie daarvoor in een voor iedereen toegankelijk openbaar rapport is na te slaan. Gezien het voorgaande ontraad ik u ten eerste dit voorgestelde amendement. Amendement nummer 11 ontraad ik omdat de betrokken artikelen voor de

uitvoering van internationale voorschriften onontbeerlijk zijn. Ik heb toegezegd de uitvoeringsregelgeving eenmalig aan de Tweede Kamer over te leggen.

Amendement nummer 12 is gezien mijn toezegging over de rapportage met betrekking tot naleving van aanbevelingen overbodig.

Amendement nummer 15 is mijns inziens overbodig omdat ik het toekennen van rechtspersoonlijkheid aan de Onderzoeksraad niet noodzakelijk acht voor de onafhankelijkheid, maar ik laat het oordeel hierover graag aan de Tweede Kamer over.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
J. W. Remkes