

Vergaderjaar 1994–1995

23 674

Instelling van een Raad voor de transportveiligheid

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 6 maart 1995

1. Inleiding

Bij brief van 28 maart 1994 (kamerstukken II, 1993–1994, 23 674) informeerde mijn ambtsvoorganger u over haar visie inzake de toekomstige organisatie van het ongevalsonderzoek op het terrein van Verkeer en Waterstaat. In deze brief bericht ik u over mijn standpunt terzake.

2. Voorzittersoverleg

Alvorens op mijn standpunt in te gaan, wil ik kort stilstaan bij de uitkomsten van het voorzittersoverleg. De voorzitters van de onderscheiden ongevalsenraden op het terrein van de transportveiligheid zagen voordelen op het gebied van een nadere praktisch gerichte samenwerking. Ook zag men mogelijkheden om tot een gezamenlijke aanpak te komen ter verbetering van het vooronderzoek met als doel dit volledig onafhankelijk te maken.

De vraag of de voorgestane samenwerking ook zou moeten leiden tot één Raad voor de transportveiligheid werd evenwel niet eensluidend beantwoord. De voorzitter van de Raad voor de Verkeersveiligheid en van de Spoorwegongevallenraad toonde zich voorstander van een dergelijke integratie. De voorzitters van de Raad voor de Scheepvaart, de Commissie Binnenvaartrampenwet en van de Raad voor de Luchtvaart echter deden destijds nog geen uitspraak over de wenselijkheid van een geïntegreerde raad. Wel bogen alle betrokken voorzitters zich constructief over de hoofdlijnen van een dergelijke raad.

Mijn ambtsvoorganger beoordeelde deze tussenstand van het voorzittersoverleg positief. Daardoor gesterkt deed zij u, onder referte aan de ter zake door uw Kamer op 14 december 1993 breed gesteunde motie van de heer Van Vlijmen, bij vorengenoemde brief een notitie toekomen waarin zij de haar voor ogen staande hoofdlijnen schetste van een (wet tot instelling van een) Raad voor de transportveiligheid.

Inmiddels heeft opnieuw voorzittersoverleg plaatsgevonden. De voorzitters hebben zich gebogen over de onderhavige voorstellen. Door het voorzittersoverleg is op bovenstaand voorstel gereageerd bij brief van 14 februari 1995¹. Naast opmerkingen over het tuchtrecht wordt aandacht besteed aan de positie van het luchtvaartongevallenonderzoek in Europees verband, het samenvoegen van de onderzoekstaken van de Raad voor de Scheepvaart en de Commissie Binnenvaartrampenwet en de positie van de Raad voor de Verkeersveiligheid. Voor mijn reactie hierop verwijs ik naar mijn eveneens bij deze nota gevoegde brief aan de voorzitter van het voorzittersoverleg¹. De opmerkingen uit het voorzittersoverleg heb ik in deze nota meegenomen.

3. Alleen samenwerking of ook één raad?

Reeds kort na mijn aantreden heb ik mij beraden over de vraag in hoeverre ik het voornemen van mijn ambtsvoorgangster ten volle zou willen overnemen. Vooropgesteld zij, dat ook ik meerwaarde zie in een optimale stroomlijning van de onderzoeksopzet, voor zover aard en omvang van de ongevallen in de diverse sectoren dit toelaten. Evenzeer ben ik een voorstandster van het scheiden van onderzoeksbevoegdheden en tuchtrechtelijke bevoegdheden. Ook steun ik de intensivering van praktisch gerichte onderlinge samenwerking.

Dit alles leidt echter naar mijn opvatting nog niet tot de instelling van een Transportongevallenraad, zoals ik de door mijn ambtsvoorgangster voorgestane Raad voor de transportveiligheid zou willen omdopen. Immers ook bij het afzonderlijk voortbestaan van de bestaande ongevallenraden kunnen vorengenoemde voordelen worden gerealiseerd. Daartoe zou dan de relevante regelgeving – door middel van een zgn. «verzamelontwerp» – moeten worden aangepast in die zin dat de onderzoeksopzet van de onderscheiden raden wordt geharmoniseerd en de tuchtrechtelijke bevoegdheden van de Raad voor de Scheepvaart worden geschrapt. De gewenste intensivering van de praktische samenwerking zou gestalte kunnen krijgen door middel van onderlinge werkafspraken.

Voor het initiëren van een (voor)ontwerp van wet tot instelling van een Transportongevallenraad achtte ik dus nader inzicht gewenst in de toegevoegde waarde die instelling van een dergelijke overkoepelende raad zou kunnen hebben ten opzichte van het afzonderlijk laten voortbestaan van de thans bestaande raden die daarin zouden opgaan. Zoals bekend, gaat het daarbij niet alleen om de bestaande ongevallenraden op het terrein van Verkeer en Waterstaat, maar tevens om de Raad voor de Verkeersveiligheid. Mijn aandacht heeft zich met name gericht op het ongevallenonderzoek met betrekking tot het wegverkeer. Ook mijn voorgangster signaleerde overigens reeds de nodige vragen op dit terrein.

Allereerst ga ik in op de keuze tussen het voortbestaan van de geharmoniseerde ongevallenraden dan wel het integreren van deze raden in een overkoepelende Transportongevallenraad. Indien laatstbedoelde optie de voorkeur krijgt is het van belang om na te gaan op welke wijze, met name door de inrichting van de Transportongevallenraad, aan de integratie het beste vorm kan worden gegeven.

4. Keuze

De hier te maken keuze gaat tussen enerzijds het laten voortbestaan van de bestaande ongevallenraden met aanvulling van de diverse wettelijke regelingen op het punt van de onafhankelijkheid van het vooronderzoek, alsmede voor wat betreft de uniforme aanpak van het onderzoek, en

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

anderzijds het vormen van één overkoepelende raad. Het betreft in deze met name een organisatievraagstuk. De vraag is dan binnen welke organisatievorm het ongevalsonderzoek optimaal georganiseerd kan worden.

Weliswaar leidt de eerstgenoemde mogelijkheid die uitgaat van het voortbestaan van de bestaande ongevalsenraden tot het resultaat dat het vooronderzoek onafhankelijk wordt uitgevoerd en de uniformiteit in de aanpak van het onderzoek verzekerd is, maar aan deze keuze zijn enige belangrijke nadelen verbonden.

Het belang van de transportsector brengt met zich mee dat daarin een hoge mate van kwaliteit wordt gewaarborgd. Kwaliteit en veiligheid lopen daarbij hand in hand. Ik vind het om die reden van belang, dat de door alle betrokkenen nuttig geachte samenwerking en eenheid van procedure worden versterkt. De nuttig geachte samenwerking verdient een stevig organisatorisch verband. Het intensieve en structurele karakter daarvan geeft een positieve impuls aan de kwaliteit van het ongevalsonderzoek. In meerdere sectoren van het ongevalsonderzoek kunnen zich immers dezelfde of vergelijkbare problemen voordoen. Een kruisbestuiving op het punt van de veiligheidszorg heeft meerwaarde en is daarom zinvol. Ook is het van belang bijvoorbeeld de ervaringen die worden opgedaan bij de hulpverlening bij rampen onderling tussen de transportsectoren uit te wisselen. De vorming van één organisatie garandeert dit het beste. Deze organisatie kan dan uitgroeien tot een expertise centrum op het terrein van ongevalsonderzoek in de transportsector.

Voorts acht ik een aantal praktische voordelen verbonden aan de vorming van één Transportongevalsenraad. Het laten voortbestaan van de bestaande ongevalsenraden zou leiden tot zeer kleine bureaus die met het vooronderzoek belast worden, alsmede tot het continueren van de afzonderlijke secretariaten van beperkte omvang. Gezien de schaarste aan deskundige vooronderzoekers en de noodzaak tot een efficiënt gebruik van de onderscheiden secretariaten is het wenselijk dat de inzet daarvan gebundeld en door één organisatie gestuurd wordt.

Daarboven worden de mogelijkheden vergroot tot onderlinge uitwisseling tussen de op de verscheidene onderzoeksterreinen werkzame leden met een generalistische achtergrond, wanneer deze werkzaam zijn binnen dezelfde organisatie. Bundeling van krachten in één organisatorische eenheid betekent ook dat de kwetsbaarheid van het ongevalsonderzoek wordt verminderd. Door de hierbedoelde bundeling wordt een te grote afhankelijkheid van een beperkt aantal personen voorkomen.

Mede gezien de uitdrukkelijke wens van de Kamer, zoals deze is verwoord in de motie Van Vlijmen, heeft – e.e.a. overwegende – één overkoepelende raad mijn voorkeur. In deze opvatting word ik gesterkt nu mij tevens is geadviseerd om de Raad voor de Scheepvaart en de Commissie Binnenvaartrampenwet samen te voegen. Het onderzoek naar scheepvaartongevallen in de zeevaart en in de binnenvaart wordt geconcentreerd in één kamer van de raad. Dit biedt naast de hiervoor vermelde voordelen nog de volgende specifieke voordelen.

1. Bij het behandelen van ongevalsonderzoeken in de zeevaart en de binnenvaart zal men uit elkaars expertise kunnen putten, zoals thans reeds het geval is ten aanzien van het vooronderzoek dat voor beiden plaats vindt door één afdeling van de Scheepvaartinspectie.
2. Ook bij het trekken van lering uit ongevalsonderzoeken biedt integraliteit van aanbevelingen voor zee- en binnenvaart door één kamer van de raad uit beleidsmatig oogpunt duidelijk voordelen.
3. Met betrekking tot scheepvaartongevallen op de Nederlandse binnenwateren, waarbij ook een zeeschip is betrokken, wordt één kamer

bevoegd, zodat er geen kans bestaat op competentiegeschillen tussen de verschillende onderzoeksinstanties.

De geschetste voordelen van één kamer voor het onderzoek van ongevallen in zee- en binnenvaart brengen uiteraard met zich mede, dat bij de personele samenstelling van de kamer met de expertise van beide sectoren rekening wordt gehouden.

Ik wil niet verhullen dat bij deze keuze voor één Transportongevallenraad niet voorbij gegaan kan worden aan de eigenheid van de betrokken onderzoeksterreinen. Deze eigenheid geeft mij aanleiding om het voorstel van mijn ambtsvoorganger over te nemen, de Transportongevallenraad onder te verdelen in aparte kamers voor de terreinen lucht, water en rail. Op het onderzoek naar ongevallen in het wegverkeer kom ik hierna nog terug.

Met de hier geschetste opzet meen ik voldoende recht te kunnen doen aan de op het punt van het ongevallenonderzoek na te streven eenheid met inachtneming van de verscheidenheid in beleidsterreinen. Ook kunnen hierdoor internationale ontwikkelingen op het terrein van het ongevallenonderzoek adequaat worden gevolgd. Ik denk daarbij bijvoorbeeld aan hetgeen in Europees verband aan de orde is op het terrein van het onderzoek van ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart en de mogelijke ontwikkeling naar een Europese instantie op het gebied van ongevallen in de burgerluchtvaart.

5. Ongevallen wegverkeer

Aan de genoemde vervoerwijzen ontbreekt nog één en wel het verkeer en vervoer over de weg.

Op zich zou er veel voor pleiten – ik denk dan aan de toenemende logistieke samenhang tussen de verschillende vervoerwijzen, het aandeel dat met name het vrachtverkeer in de verkeersonveiligheid heeft, de veelheid van ongevallen en het accent dat derhalve de veiligheid op de weg behoeft – de transportongevallenraad van een vierde kamer «weg» te voorzien.

De genoemde veelheid levert juist ook een probleem op. In het wegverkeer komen enkele grote ongevallen en veel kleinere voor.

Op welke wijze hierbinnen een realistische taak voor het onderzoek naar ongevallen praktisch te realiseren valt, moet nog nader onderzocht worden.

Op het terrein van het wegverkeer wordt naast het justitieel onderzoek, dat ik hier verder buiten beschouwing laat, door overheden met verschillende oogmerken ongevallenonderzoek in het wegverkeer gedaan danwel opgedragen aan diverse instituten.

Of en zo ja, in hoeverre naast dit bestaande onderzoek ruimte bestaat voor een vierde kamer van de Transportongevallenraad, ten behoeve van het wegverkeer dient – zoals gezegd – nog nader te worden gezien. Op dit moment laat ik het derhalve nog open of een vierde kamer bestaansrecht zal hebben. Mede gezien de afbakening met het justitiële ongevallenonderzoek zal een beslissing tot het instellen van een vierde kamer in overleg met de Minister van Justitie genomen worden.

Indien er een kamer t.b.v. het ongevallenonderzoek op de weg wordt ingesteld, dan zal deze mede aanbevelingen in het kader van (bijna)-ongevallen kunnen geven.

6. Beleidsadvisering veiligheid wegverkeer

Met het voorafgaande punt hangt nauw samen de wijze, waarop de beleidsadvisering inzake de veiligheid van het wegverkeer georganiseerd is.

De advisering op dit terrein vindt langs verschillende wegen plaats.

Zo wordt door mijn ministerie de deskundigheid van diverse wetenschappelijke en technologische instituten ingeroepen, waaronder die van de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV).

Deze laatste instelling heeft tot doelstelling door middel van wetenschappelijk onderzoek bij te dragen aan de bevordering van de verkeersveiligheid in de meest ruime zin.

Behalve deze vormen van advisering wordt thans de Raad voor de Verkeersveiligheid (RVV) als onafhankelijk adviescollege van de regering om advies gevraagd of adviseert hij eigener beweging over de verkeersveiligheid op de weg.

Ingevolge de «Woestijnwet» zal de RVV worden opgeheven. De behoefte voor Verkeer en Waterstaat aan strategische beleidsadvisering op het gebied van de verkeersveiligheid zal echter blijven bestaan, vooral daar waar verkeersveiligheid op de weg en infrastructurele voorzieningen in het geding zijn.

Om hierin te voorzien kan naar mijn mening de advisering terzake geschieden door de Raad voor verkeer en waterstaat.

Deze raad kan de verkeersveiligheid op de weg op zichzelf bezien, alsook als onderdeel bij zijn advisering in meer algemene zin over beleidsvragen op het verkeers- en vervoersterrein betrekken.

7. Transportongevallenraad

Het bovenstaande leidt tot een Transportongevallenraad, bestaande uit drie, wellicht vier, kamers ten behoeve van het onderzoek van (bijna) ongevallen op de terreinen lucht, water respectievelijk rail en mogelijk wegverkeer. Deze raad zal beschikken over één bureau ten behoeve van het vooronderzoek en één secretariaat.

De raad verricht onderzoek naar de oorzaken van ongevallen of bijna ongevallen op de eerdergenoemde drie terreinen. Op basis van de uitkomsten van de hier bedoelde onderzoeken doet de raad aanbevelingen aan de Minister van Verkeer en Waterstaat.

De Transportongevallenraad zal, zoals reeds eerder geschetst, geen adviesorgaan vormen in de zin van artikel 79 van de Grondwet. Advisering door de raad zal altijd op enigerlei wijze een relatie moeten bezitten met onderzoek naar een (bijna) ongeluk, incident of gevaarsituatie danwel een reeks daarvan, conform artikel 30 Luchtvaartongevallenwet.

De regeling van de Raad voor de Luchtvaart zal, ook overigens als meest recent gewijzigde ongevallenraad, model staan voor de onderzoeksopzet van de Transportongevallenraad.

Uiteraard zal de inmiddels met deze wet opgedane ervaring worden meegenomen in de nieuwe wetgeving.

De wet tot instelling van de Transportongevallenraad zal onder intrekking van de instellingswetten van de bestaande ongevallenraden het wettelijk kader in deze gaan vormen.

In de brief van 28 maart 1994 werd melding gemaakt van enige aandachtspunten die nadere uitwerking behoeven. Deze punten vormen nog onderwerp van overleg binnen het ministerie, alsmede met het ministerie van Justitie. Een beslissing over deze punten zal u in het kader van het wetsvoorstel tot instelling van de Transportongevallenraad bereiken.

Het tuchtrecht, zoals dat nu nog behoort tot de bevoegdheid van de Raad voor de Scheepvaart zal geen onderdeel vormen van de werkzaamheden van de Transportongevallenraad. De voorzitters van de ongevallenraden hebben aangedrongen om het tuchtrecht in stand te houden en

daar waar geen tuchtrechtregeling bestaat, deze opnieuw in te voeren. Het eventueel instellen van tuchtrecht zal – zoals u zult begrijpen – onderdeel zijn van een bredere afweging. Over de vraag of er – separaat van het ongevallendonderzoek – anderszins nog een rol voor het tuchtrecht behoort te zijn weggelegd, wordt in overleg met het Ministerie van Justitie nog binnen mijn ministerie gestudeerd.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink