

Vergaderjaar 2002–2003

**28 634 (R 1727)**

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

**Nr. 5**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 13 mei 2003

#### **ALGEMEEN**

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het voorstel van rijkswet tot instelling van een Onderzoeksraad voor veiligheid. In de onderstaande beantwoording wordt de volgorde van de vragen van het voorlopig verslag in het algemeen gevolgd. In enkele gevallen waren vragen van verschillende fracties zozeer met elkaar verwant dat antwoorden zijn gecombineerd om verval in herhalingen te voorkomen. Daar waar nodig zijn op die plaatsen verwijzingen opgenomen. Deze nota gaat vergezeld van een nota van wijziging. Waar nodig wordt daarnaar in deze nota verwezen.

Ik constateer dat de commissie unaniem positief staat ten opzichte van het idee tot instelling van één onafhankelijke onderzoeksraad voor veiligheid. De leden van de fractie van D66 hebben begrepen dat het streven is om de raad per 1 januari 2004 te laten beginnen met zijn werk. Deze leden vragen wat er gebeurt indien (onverhoopt) eerder een onderzoek naar een ramp of ongeval zal moeten plaatsvinden. Voorts vragen deze leden of het niet wenselijk zou zijn om via een noodvoorziening te regelen dat de bevoegdheden van de raad ook al kunnen worden aangewend in de tijd die tussen de goedkeuring van de onderhavige rijkswet en de installatie van de raad ligt. In het bijzonder gaat het dan over de positie van getuigen. Denkt de regering dat de ingangsdatum van 1 januari 2004 overigens reëel is, zo vragen deze leden. De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich af wat er gebeurt in de tijd dat de raad nog niet aan het werk is: moet er niet een voorlopige voorziening worden getroffen? Deze leden achten bijvoorbeeld het ontwerpen van een meerjarig onderzoekskader met een bijbehorende raming (begroting, personeelsbestand) noodzakelijk om de komst van de raad voor te bereiden. Ook met diverse andere taken zou de tijdelijke raad wellicht alvast aan de slag kunnen, in afwachting van de definitieve wettelijke voorziening. Graag horen deze leden van de regering welke mogelijkheden hij ziet om een en ander op korte termijn vorm te geven, bijvoorbeeld door instelling van een voorlopige onderzoeksraad.

Het streven van de regering is er op gericht dat de nieuwe raad op 1 januari 2004 met zijn werkzaamheden kan beginnen. Ik acht die datum reëel. Vanzelfsprekend is de inwerkingtreding mede afhankelijk van de behandeling van het voorstel van rijkswet door de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal. Op dit moment worden alle uitvoeringsregelingen voorbereid. Voorts wordt de inrichting van het bureau en installatie van de raad voorbereid onder meer op het punt van personeel en organisatie, communicatie, huisvesting en automatisering. Ook bereidt de voorzitter en het management van de Raad voor de Transportveiligheid ondersteund door mijn ministerie, zich inhoudelijk en anderszins al geruime tijd voor op de nieuwe taken als de raad op 1 januari 2004 zal overgaan in de Onderzoeksraad voor veiligheid.

Bij een tijdelijke voorziening, bijvoorbeeld in de vorm van een voorlopige raad, moet worden voorzien in wettelijke bevoegdheden en er moet onder meer een wettelijke regeling worden getroffen voor bescherming van getuigen. Voorzienbaar is dat gelet op de tijd die daarmee gemoeid is, het onderhavige voorstel van rijkswet zal blijven voorlopen op de te treffen tijdelijke wettelijke voorziening.

Ik kom dan ook tot de conclusie dat het voor de periode tot 1 januari 2004 de voorkeur verdient pas een commissie in te stellen als zich daadwerkelijk een dermate ernstige ramp of ongeval voordoet dat een onderzoek door een onafhankelijke commissie noodzakelijk is.

Voor de kennis van en het inzicht in de veiligheidssituatie is het van groot belang dat de beschikbare kennis met betrekking tot de toedracht, de aard en de gevolgen van rampen, ongevallen en incidenten zo goed mogelijk wordt opgeslagen en voor alle betrokkenen toegankelijk is. De regering heeft in dat licht, onder meer in de Nota veiligheidsbeleid burgerluchtvaart van 1996, een verbetering van het systeem voor registratie en analyse van ongevallen en incidenten aangekondigd. In hoeverre en op welke wijze is inmiddels aan deze toezegging gestalte gegeven, zo vragen de leden van de fractie van de SGP.

In Nederland wordt de toedracht en de aard van luchtvaartongevallen en ernstige incidenten onderzocht door de onafhankelijke Raad voor de Transportveiligheid, ter uitvoering van richtlijn nr. 94/56/EG van de Raad van de Europese Unie van 21 november 1994. De Raad voor de Transportveiligheid is ook bevoegd andere dan ernstige incidenten te onderzoeken. De Raad voor de Transportveiligheid publiceert zijn onderzoeksrapporten, waarin zonodig veiligheidsaanbevelingen zijn opgenomen aan bestuursorganen, bedrijven en personen. De rapporten van de Raad voor de Transportveiligheid zijn voor iedereen toegankelijk, onder meer via internet ([www.rvtv.nl](http://www.rvtv.nl)).

In het kader van de Europese Unie is een ontwerprichtlijn in behandeling betreffende de verplichte melding van in de annex bij de richtlijn genoemde luchtvaartvoorvallen. Daarbij worden de Lidstaten gefaciliteerd door een door de Europese Commissie ontwikkelde databank waarin deze incidenten worden opgeslagen en van waaruit te zijner tijd trendanalyses zullen worden ontwikkeld. In Nederland is reeds een aanvang gemaakt met het vullen van de databank. In Europees verband wordt thans nog gewerkt aan systeemaanpassingen die trendanalyses mogelijk moeten maken. De EU-richtlijn schrijft voor dat de Lidstaten op grond van geregistreerde data, periodiek veiligheidsinformatie publiceren. Dit zal in Nederland ter hand worden genomen nadat de databank volledig operationeel zal zijn geworden en de incidentmeldingen zullen zijn geïnstitutionaliseerd. Dit aanpassingsproces is nog volop gaande.

Langs deze weg wordt uitvoering gegeven aan het voornemen tot een verbetering van het systeem voor registratie en analyse van ongevallen

en incidenten, als aangegeven in de Nota veiligheidsbeleid burgerluchtvaart van 1996.

## **HOOFDSTUK I. INLEIDING**

### **Voorgeschiedenis**

De leden van de fractie van de SGP vragen of en in hoeverre de vuurwerk-ramp in Enschede en de nieuwjaarsbrand in Volendam indiening van het onderhavige voorstel van rijkswet hebben bespoedigd.

Het voorstel van rijkswet strekt ertoe uitvoering te geven aan de door de Kamer aangenomen motie Wagenaar c.s. waarin werd aangedrongen op de instelling van één onafhankelijke onderzoeksraad (kamerstukken II 2000–2001, 27 400 VII, nr. 33). De rampen in Volendam en Enschede hebben het belang van onafhankelijk onderzoek nog eens onderstreept en zijn mede een reden geweest om de indiening van het voorstel van rijkswet te bespoedigen.

## **HOOFDSTUK II. KENMERKEN RAAD**

### **Ruime definitie van begrip voorval**

Leden van een aantal fracties stellen vragen over de reikwijdte van het begrip «voorval». Met andere woorden: wat is het werkterrein van de raad. Sommige fracties vinden het werkterrein te ruim en zijn bang dat er overspannen verwachtingen worden gewekt. Andere vinden het werkterrein te weinig onderscheidend en hebben een voorkeur voor een duidelijker afbakening. Enkele leden vragen of dit er niet toe leidt dat de raad bepaalde voorvallen diepgaand zal onderzoeken, waardoor andere voorvallen niet in behandeling worden genomen. Ook vragen de leden van een aantal fracties naar de criteria die worden toegepast bij de selectie van te onderzoeken voorvallen. Zouden de criteria op voorhand niet hard en helder moeten zijn? Gaat het nu om het wegwerken van maatschappelijke onrust of om het lerend vermogen te vergroten. Zou het niet logisch zijn de raad te laten onderzoeken na bijvoorbeeld een opdracht van het parlement, zo vragen enkele leden.

Is het mogelijk dat de raad concludeert dat er naar aanleiding van een bepaald ongeval niets meer te leren valt, maar dat omwille van het wegnemen van maatschappelijke onrust desalniettemin een onderzoek wordt gestart, zo vragen enkele andere leden. Doet de raad uitsluitend incidentenonderzoek of ook fenomenenonderzoek, zo vragen weer andere leden.

Enkele leden wijzen erop dat de omschrijving «schade aan de zaak» ruim is op te vatten en deze leden vragen zich af of een beperking tot situaties die tot ernstige gevolgen hebben geleid of daartoe hadden kunnen leiden niet de voorkeur verdient opdat het onderscheidend vermogen van de raad ook in de begripsomschrijving tot uitdrukking komt.

De raad heeft, overeenkomstig artikel 3, tot taak, met het uitsluitende doel toekomstige voorvallen te voorkomen of de gevolgen daarvan te beperken, te onderzoeken en vast te stellen wat de oorzaken of vermoedelijke oorzaken van individuele of categorieën voorvallen en van de omvang van hun gevolgen zijn en daaraan zo nodig aanbevelingen te verbinden.

criterium voor de selectie van te onderzoeken voorvallen zal steeds zijn in hoeverre naar het oordeel van de raad uit de bestudering van een voorval lering kan worden getrokken en daarop aanbevelingen voor maatregelen

ter vergroting van de veiligheid kunnen worden gebaseerd. De vraag of lering kan worden getrokken zal dus leidend zijn bij de selectie van te onderzoeken voorvallen. Ik ga er vanuit dat bij grote rampen die maatschappelijk sterk de aandacht trekken of onrust veroorzaken, het leereffect altijd van belang zal zijn. Het onderzoek van de raad zal dan mede ertoe kunnen bijdragen dat maatschappelijke onrust die door het voorval is ontstaan, wordt verminderd of wordt weggenomen.

Uitgangspunt is dat de raad zelf, gelet op de gewenste onafhankelijkheid, vanuit zijn deskundigheid een selectie maakt van de te onderzoeken voorvallen. Ook zal de raad moeten besluiten welke onderzoeken hij breed en welke hij diepgaand zal onderzoeken. Ook bij de selectie van voorvallen zal leidend moeten zijn de vraag of en in welke mate lering uit de voorvallen is te trekken. In een aantal gevallen zal de raad verplicht zijn een voorval te onderzoeken. Het betreft bepaalde voorvallen in de civiele en de militaire luchtvaart en in de zeescheepvaart alsmede nader aangeduide zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken. Het gaat hier om onderzoeksverplichtingen die in internationale regelingen zijn vastgelegd. Voor het overige is de raad vrij in de keuze welke voorvallen hij gaat onderzoeken.

Niet is beoogd dat vanuit het parlement of de regering sturing wordt gegeven aan de selectie van te onderzoeken voorvallen. Dat zou zich niet verdragen met de gewenste onafhankelijke positie van de raad. Voor een aantal functionarissen (Onze Minister wie het aangaat in Nederland, de commissaris van de Koning en de burgemeester) die in de praktijk te maken hebben met de gevolgen van rampen en ernstige voorvallen, is in artikel 37, eerste lid, bepaald dat deze een verzoek tot het instellen van een onderzoek kunnen indienen bij de raad. Deze mogelijkheid is opgenomen omdat deze functionarissen een bestuurlijke verantwoordelijkheid kunnen hebben een onderzoek in te stellen naar concreet voorval. Een dergelijk verzoek houdt geen verplichting in voor de raad, maar is opgenomen om dubbel onderzoek te voorkomen.

De raad is overigens geen (beleids)adviescollege in de zin dat aan de raad inzake veiligheidskwesties meer in het algemeen om advies gevraagd kan worden. Daarom is het ook niet de taak van de raad om fenomenenonderzoek te doen. Onderzoek zal altijd plaats vinden naar aanleiding van een concreet voorval of een reeks van voorvallen.

De raad zal een breed terrein bestrijken. Daarom is in het voorstel van rijkswet het begrip «voorval» ruim gedefinieerd en is voorzien in een afbakening in die zin dat het moet gaan om concrete voorvallen. Een verdere beperking op voorhand van het werkkerrein van de raad is, gelet op het uitgangspunt van een breed opererende raad niet alleen arbitrair maar ook niet wenselijk. Wat dat laatste betreft brengt de beoogde onafhankelijke positie van de raad met zich mee dat het aan de raad zelf moet zijn om te bepalen welke onderzoeken worden verricht en welke niet.

Naar aanleiding van een daartoe strekkende vraag van de leden van de fractie van de VVD merk ik op dat ook kettingbotsingen, ernstige ongelukken en voorvallen betreffende het uitvallen van stroom onder het begrip voorval vallen en derhalve door de raad onderzocht kunnen worden, er van uitgaande dat er sprake is van één van de gevolgen genoemd in artikel 1, eerste lid, onderdeel f. De raad heeft niet tot taak voorvallen te onderzoeken die het gevolg zijn van misdaad; deze voorvallen zijn van een andere orde dan ongelukken en rampen. Een terroristische aanslag behoort dus niet tot het werkkerrein van de raad.

De leden van de fracties van de VVD, van GroenLinks en van D66 vragen waarom er een uitzondering is gemaakt voor verstoringen van de openbare orde en het optreden van de bevoegde autoriteiten. De leden van de fractie van D66 vragen zich nog af hoe het onderzoek verloopt bij een «samengesteld» ongeval en vragen zich af of de uitzondering niet in strijd is met het idee van één onderzoeksraad. Voorts vragen deze leden welke instantie dan wel voorvallen onderzoekt op het terrein van de openbare orde.

De achterliggende gedachten voor deze uitzondering zijn de volgende. In de eerste plaats gaat het bij voorvallen die bestaan uit een verstoring van de openbare orde of een optreden van bevoegde autoriteiten ter handhaving van de rechtsorde, 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 van hun wettelijke bevoegdheden gebruik hebben gemaakt. Dit is van een geheel andere orde dan een onderzoek naar de oorzaken van een ramp, ongeluk of incident, waarvoor de raad wordt ingesteld. De burgemeester is voor de wijze waarop hij gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheden, verantwoordelijk verschuldigd aan de gemeenteraad, terwijl de Minister van Justitie voor het handelen van het openbaar ministerie verantwoordelijk verschuldigd is aan de Tweede Kamer.

Voorvallen in het kader van de handhaving van de openbare orde worden wel onderzocht als daar aanleiding toe is. Krachtens het Referentiekader conflict- en crisisbeheersing 2002 politiekorpsen wordt ieder grootschalig en bijzonder optreden inzake openbare orde, rampenbestrijding en grootschalige opsporing conform een landelijke regeling geëvalueerd en wordt verantwoordelijkheid afgelegd aan het bevoegd gezag. Het uitvoeren van onderzoek ter lering naar aanleiding van een voorval is voorts een wettelijke taak van de Inspectie voor de Politie (artikel 53a, eerste lid onder c en d, van de Politiewet 1993). Dit blijft ook zo bij voorvallen genoemd in artikel 1, tweede lid onderdelen a, b en c, ten 3e, van het voorstel van rijkswet. Immers, de wetswijziging tot wijziging van enige wetten in verband met de instelling van de Onderzoeksraad voor veiligheid (kamerstukken II 2002–2003, 28 635, nrs. 1–2), waarin wordt geregeld dat de zelfstandige onderzoekstaak van de Inspectie voor de politie, die hetzelfde doel heeft als de raadsonderzoeken, komt te vervallen voor de voorvallen die de raad onderzoekt, heeft geen betrekking op hierboven genoemde voorvallen.

Wat het punt van de samengestelde voorvallen betreft zal het zo zijn dat een verstoring van de openbare orde op zich geen zelfstandige ingang oplevert voor onderzoek door de raad. Wel kan de raad bij een samengesteld voorval de openbare orde aspecten, voorzover daar vanuit het leerproces over de oorzaken van het voorval aanleiding toe is, mede in het onderzoek betrekken.

### **Onafhankelijkheid**

De leden van alle fracties stellen vragen over de onafhankelijkheid van de raad. Enkele leden verwijzen daarbij naar de brief van de voorzitter van de Raad voor de Transportveiligheid van 28 oktober 2002. Zo vragen zij zich af of de bijzondere voorzieningen in verband met de externe en binnenlandse veiligheid en opsporing en vervolging de bevoegdheden van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Justitie en van Defensie wel nodig zijn en of er een goede balans is tussen enerzijds de bescherming van genoemde belangen en anderzijds de onafhankelijkheid van de raad. Wordt door de gekozen oplossing, vragen de leden, niet te veel afbreuk gedaan aan de onafhankelijke positie van de raad en wordt de waarde van de raad daardoor niet sterk naar beneden gehaald? Zou ook niet de schijn dat de raad niet onafhankelijk is, veroorzaakt door de

aanwezigheid van de bijzondere voorzieningen, weggenomen moeten worden? Moet, gelet op bovenstaande belangen, niet vóóraf worden bepaald bijvoorbeeld via een vetorecht dat een onderzoek door de raad niet moet plaatsvinden en moeten in zo'n geval de interventiebepalingen niet aangepast worden? Wat verzet zich tegen deze optie? Sommige leden vragen of het niet aan de Tweede Kamer is te besluiten of de afwijzing van een onderzoek al dan niet terecht is. Weer andere leden daarentegen vragen of een dergelijke beslissing niet door de raad zelf genomen zou moeten worden bijvoorbeeld in samenspraak met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in zijn hoedanigheid van coördinerend minister voor veiligheid. In die situatie kan het parlement dan ook haar wensen meegeven, aldus deze leden.

Ik constateer dat de leden van de commissie geen vraagstekens plaatsen bij het feit dát genoemde belangen beschermingswaardig zijn. De vragen richten zich op de wijze waarop een en ander z'n beslag heeft gekregen in het voorstel van rijkswet in relatie tot de onafhankelijke positie van de raad.

Allereerst is het van belang nog eens na te gaan welke elementen nu een rol spelen bij het vormgeven van onafhankelijk veiligheidsonderzoek. Essentieel is dat:

- De raad vrij moet zijn zelf te bepalen of hij tot onderzoek overgaat;
- De raad zelf moet kunnen besluiten over de breedte en diepte van het onderzoek;
- De raad vrij moet zijn zelf zijn onderzoeksmethoden vast te stellen;
- De raad vrij moet zijn zelf te beslissen of een onderzoek wordt voortgezet of beëindigd;
- De raad vrij moet zijn zelf te beslissen of er een rapport wordt uitgebracht;
- De raad over bevoegdheden moet beschikken om de vereiste informatie te vergaren;
- De raad vrij moet zijn zelf te bepalen welke inhoud hij aan zijn rapport wil geven;
- De raad vrij moet zijn in zijn keuze een rapport openbaar te maken of niet.

Naast de genoemde elementen zijn ook de randvoorwaarden waaronder een raad moet functioneren van belang. Zo moet een onderzoeksraad onder meer onafhankelijk zijn ten opzichte van degenen die onderwerp van onderzoek kunnen zijn en moet er voldoende deskundigheid aanwezig zijn.

In het voorstel van rijkswet wordt recht gedaan aan alle bovengenoemde elementen en randvoorwaarden voor onafhankelijk veiligheidsonderzoek.

Bij de vraag waarom bovengenoemde elementen de vorm hebben gekregen dié ze in het voorstel van rijkswet hebben gekregen, zijn twee door de Tweede Kamer aangenomen moties van belang te weten de motie Wagenaar c.s. en de motie Van den Doel c.s. (kamerstukken II 2000–2001, 27 400 VII, nrs. 33 en 34). In de motie Wagenaar c.s. werd de regering verzocht: «een wetsvoorstel voor te bereiden om te komen tot één onafhankelijke onderzoeksraad voor rampen en zware ongevallen waaronder transportongevallen en overige ongevallen zoals defensieongevallen»

In de motie Van den Doel c.s. werd de regering verzocht «in de nieuw te ontwerpen wet voor een Nationale ongevallenraad uitdrukkelijk rekening te houden met de specifieke positie van Defensie en speciale voorzieningen te treffen voor die onderzoeken waarbij de staatsveiligheid in het geding is.» Bij brief van 19 februari 2001 (kamerstukken II 2000–2001,

27 400 VII, nr. 43) is de Tweede Kamer op de hoogte gesteld van het besluit van het toenmalige kabinet de beide moties onverkort uit te voeren.

Bij de voorbereiding van het voorstel van rijkswet bleek dat de argumenten die er voor pleiten dat rekening moet worden gehouden met de bijzondere positie van de krijgsmacht ook gelden voor de binnenlandse veiligheid en de opsporing en vervolging. Bij de uitwerking in de vorm van het voorstel van rijkswet zag de regering zich vervolgens voor de uitdaging geplaatst enerzijds de onafhankelijkheid van de nieuwe raad optimaal te waarborgen en tegelijkertijd er voor te zorgen dat de in de motie Van den Doel bedoelde belangen ook daadwerkelijk beschermd worden. Gekozen is voor het genuanceerde systeem zoals dat in het voorstel van rijkswet is neergelegd. Naar het oordeel van de regering worden de diverse betrokken belangen op die wijze het beste gediend.

Het gekozen systeem houdt in dat bij de aanvang van een onderzoek in feite geen beperkingen worden opgelegd. Dat betekent dat ook vertrouwelijke en gerubriceerde gegevens aan de raad zullen worden overgelegd. Gaande het onderzoek wordt op de momenten dat verspreiding of openbaarheid een rol speelt, bekeken of er geen gerubriceerde en vertrouwelijke gegevens in het geding zijn. Met name gaat het daarbij om artikel 34 (medewerking verlenen), artikel 43, (inzage stukken bij een openbare zitting), artikel 44 (houden van een openbare zitting), artikel 51 (inzage van het conceptrapport voordat het aan betrokkenen wordt voorgelegd) en artikel 52 (weglating van bepaalde informatie in het eindrapport). Geen van de bepalingen kan in het gekozen systeem worden gemist. Er zou anders een veiligheidslek ontstaan.

De bescherming van vertrouwelijke gegevens is in het voorstel van rijkswet slechts voorzien op die momenten waar verspreiding of openbaarmaking van stukken aan de orde is. Het is naar de mening van de ondergetekende niet juist om deze voorzieningen aan te merken als mogelijkheden voor de betrokken ministers om te «interveniëren» in het onderzoek. Door betrokken ministers worden vertrouwelijke gegevens voor het onderzoek aan de onderzoeksraad ter beschikking gesteld, voor de vertrouwelijkheid waarvan deze ministers verantwoordelijk zijn. Ter waarborging van die vertrouwelijkheid wordt in het voorstel van rijkswet bepaald dat betrokken ministers in de gelegenheid worden gesteld om aan te geven dat bepaalde gegevens een vertrouwelijk karakter hebben met als doel dat die gegevens niet onbedoeld via openbaarheidsmomenten tijdens het onderzoek van de raad aan de openbaarheid worden prijsgegeven. Slechts het waarborgen van het vertrouwelijk karakter is daarbij geboden. Niet meer en niet minder. Een betrokken minister zal met name niet de mogelijkheid krijgen of kunnen nemen om de resultaten van het onderzoek te sturen of anderszins te beïnvloeden, hetgeen het woord «interveniëren» toch lijkt te suggereren.

In artikel 55 is bepaald dat indien vertrouwelijke informatie een voor de resultaten van het onderzoek doorslaggevende rol speelt, de raad het eindrapport ook uitsluitend kan uitbrengen aan degenen tot wie de aanbevelingen zich richten en bij wie die informatie reeds bekend is. Met andere woorden er kan in een dergelijke situatie toch een onafhankelijk totstandgekomen eindrapport met aanbevelingen worden uitgebracht. In het gekozen systeem is de raad zelf verantwoordelijk voor het besluit of al dan niet een rapport wordt uitgebracht. In het tweede lid van artikel 55 is dit nog eens uitdrukkelijk bepaald. De raad kan daarbij ook de redenen geven waarom geen (openbaar) rapport wordt uitgebracht.

Aan de raad kan niet worden overgelaten ervoor te zorgen dat de als gerubriceerd aangegeven informatie niet openbaar wordt omdat de betrokken ministers ervoor verantwoordelijk zijn dat gerubriceerde en vertrouwelijke informatie ook daadwerkelijk vertrouwelijk blijven. Deze verantwoordelijkheid kan niet gedelegeerd worden aan een onafhankelijk van de regering opererende raad. Ten aanzien van het omgaan met die verantwoordelijkheid leggen ministers uiteindelijk verantwoording af in het parlement.

Door de voorzitter van de Raad voor de Transportveiligheid en door de leden van een aantal fracties is voorgesteld om in plaats van de thans voorziene mogelijkheden tot «interveniëren» te komen tot een vetorecht, waarmee de betrokken ministers een onderzoek kunnen tegenhouden.

Een vetorecht lijkt ten opzichte van het nu voorliggende systeem de charme van de eenvoud te hebben. Bedacht moet evenwel worden dat een vetorecht de zwaarst mogelijke inbreuk op de onafhankelijkheid van de Onderzoeksraad betekent. Immers, in plaats van het treffen van een aantal voorzieningen teneinde de bescherming van vertrouwelijke gegevens te waarborgen, wordt ieder onderzoek op voorhand geheel uitgesloten. Gelet op dit ingrijpende karakter van een vetorecht moet uitoefening van een dergelijk recht beperkt blijven tot zeer uitzonderlijke gevallen. Artikel 36 kent dit recht dan ook alleen toe aan de coördinerend bewindspersoon voor de veiligheid voor uitzonderlijke situaties. Een vooraf uit te oefenen vetorecht met een ruimere strekking dan artikel 36 zou betekenen dat in alle gevallen waarin vertrouwelijke gegevens een rol spelen of kunnen spelen, tot verbod van onderzoek moet worden overgegaan. Met een dergelijk vetorecht zou het veiligheidsbelang en daarmee de samenleving geen dienst worden bewezen. In het gros van de gevallen zal het immers mogelijk zijn om wel degelijk onderzoek uit te voeren. Lopende het onderzoek kan immers blijken dat de vertrouwelijke gegevens geen rol van betekenis spelen bij het vaststellen van de oorzaken van het voorval. In dergelijke gevallen zal dus zonder meer onderzoek naar het ongeval kunnen worden uitgevoerd, mits gewaarborgd is dat vertrouwelijke gegevens niet onbedoeld in de openbaarheid komen. Het voorgaande zal in het bijzonder van belang zijn voor defensieongevallen omdat bij dit soort ongevallen al snel gerubriceerde en vertrouwelijke defensiegegevens een rol spelen. Daarbij moet in het bijzonder worden gedacht aan gegevens omtrent de uitrusting en inrichting van materieel en gegevens omtrent oefeningen. Van belang is daarbij voorts dat deze gegevens niet alleen binnen het Koninkrijk als gerubriceerd moeten worden bestempeld, doch ook daarbuiten. Oefeningen vinden namelijk in bondgenootschappelijk verband plaats en (vergelijkbaar) materieel is ook bij andere krijgsmachten in gebruik. Het vetorechtssysteem moet eveneens worden afgewezen omdat dit er toe kan leiden dat ongewild toch gerubriceerde en vertrouwelijke informatie moet worden overgelegd. Bijvoorbeeld als er aan het begin van het onderzoek geen vetorecht is uitgesproken, zou de raad in het vetorechtssysteem het recht hebben op onbeperkte informatie. Gaande een onderzoek kan blijken dat gerubriceerde en vertrouwelijke informatie nodig is. Deze informatie zal dan moeten worden overgelegd, omdat niet is voorzien in een andere weigeringsgrond buiten het vetorecht dat voorafgaat aan het onderzoek. Dit zou betekenen dat er naast het vetorecht toch bepalingen ter waarborging van de vertrouwelijkheid van gegevens noodzakelijk zouden zijn, dan wel dat een bevoegdheid zou moeten worden gecreëerd om lopend onderzoek door de raad af te breken. Duidelijk is dat dit laatste zal leiden tot verspilling van onderzoekscapaciteit van de raad.

Zoals eerder aangegeven is het resultaat van een vetorechtssysteem dat met name een aantal defensieongevallen naar verwachting niet door de



raad onderzocht zullen kunnen worden. Immers bij dit soort ongevallen gaat het al gauw om gerubriceerde en vertrouwelijke informatie. De raad zal dus een minder breed terrein kunnen gaan bestrijken dan aanvankelijk het uitgangspunt was. Ik roep in herinnering dat in het bijzonder de vertrouwelijkheid van defensiegegevens een van de drijfveren was om in 1998 te komen tot het opstellen van het voorstel van rijkswet tot instelling van een Ongevallenraad Defensie (Rijkswet ongevallenraad Defensie; kamerstukken II 1997–1998, 26 110, R 1619). De motie Van den Doel beoogde het onder de reikwijdte van de algemene ongevallenraad brengen van defensieongevallen te faciliteren door in het voorstel van rijkswet specifieke voorzieningen voor Defensie te treffen. Een vetorecht zoals hiervoor bedoeld, staat naar de mening van ondergetekende in de weg aan het integreren van het onderzoek van defensieongevallen in het onderhavige voorstel van rijkswet.

Het geheel overziend heb ik geen reden te constateren dat de onafhankelijkheid van de raad in het geding is door het in het voorstel van rijkswet gekozen genuanceerde systeem. Dit systeem leidt weliswaar tot een groter aantal bepalingen betreffende de vertrouwelijkheid van gegevens dan een ogenschijnlijk eenvoudig vetorechtsysteem, maar garandeert een maximum aantal te onderzoeken voorvallen. Aldus wordt het beoogde doel, te weten het onafhankelijk onderzoek van voorvallen op een zo breed mogelijk terrein, bereikt met een alleszins aanvaardbaar systeem ter waarborging van de bescherming van vertrouwelijke gegevens. Over de wijze waarop bewindslieden invulling geven aan hun verantwoordelijkheden, zijn zij verantwoordelijk verschuldigd aan de Tweede Kamer, waarmee de controle op de uitoefening van de toegekende bevoegdheden is gewaarborgd.

De leden van de fractie van de SGP vragen hoe de regering denkt over de mogelijkheid van een alternatieve constructie waarbij de raad, zonder beperkingen ten aanzien van de aan de raad ter beschikking staande gegevens, een rapport kan samenstellen, waarna de regering beslist over het al of niet openbaar maken van (een deel van) de rapportage, zodat veel regels voor de raad ten aanzien van onder meer de openbaarmaking van gegevens kunnen vervallen.

De gesuggereerde alternatieve constructie gaat eraan voorbij dat er vóór de openbaarmaking van het definitieve eindrapport een aantal andere verspreidingsmomenten liggen. In dit alternatief zou alleen artikel 34 kunnen vervallen (medewerking weigeren aan het begin van het onderzoek). Artikel 43 (inzage van bepaalde stukken verbieden bij een openbare zitting), artikel 44 (behandeling van een zaak of een gedeelte daarvan bij een openbare zitting niet in het openbaar laten plaatsvinden) en artikel 51 (inzage van het conceptrapport dat aan betrokken ter commentaar wordt voorgelegd met het oog op daarin voorkomende vertrouwelijke informatie) zouden gehandhaafd moeten blijven. Voor artikel 52 (bepalen dat bepaalde vertrouwelijke informatie in het eindrapport niet wordt opgenomen) zou een nieuw artikel in de plaats moeten komen dat de bevoegdheid regelt om te bepalen dat delen van het rapport niet openbaar zijn.

De leden van de fractie van het SGP vragen waarom op een aantal punten de bestaande regelgeving over de Raad voor de Transportveiligheid niet is overgenomen in het huidige voorstel van rijkswet.

Bij het vormgeven van het voorstel van rijkswet is de Wet Raad voor de Transportveiligheid als uitgangspunt genomen. Veel bepalingen zijn overgenomen. Echter er moest rekening gehouden worden met de nieuwe onderzoeksgebieden die vanuit internationale afspraken nieuwe eisen stellen aan het voorstel van rijkswet. Voorts moest de bescherming van

eerder genoemde belangen gewaarborgd worden. Dat heeft gemaakt dat de bepalingen in het voorstel van rijkswet op onderdelen verschillen van die in de Wet Raad voor de Transportveiligheid.

De leden van de SGP verzoeken om een nadere beschouwing over de noodzaak van de onderscheiden interventiebepalingen mede tegen de achtergrond van de opmerkingen van de heer Van Vollenhoven.

Voor het antwoord op deze vraag moge ik verwijzen naar de hiervoor gegeven antwoorden en de beantwoording van de vragen bij de artikelen 36, (aanvang onderzoek), artikel 34 (medewerking verlenen), artikel 43, (inzage stukken bij een openbare zitting), artikel 44 (houden van een openbare zitting), artikel 51 (inzage van het conceptrapport voordat het aan betrokken wordt voorgelegd) en artikel 52 (weglating van bepaalde informatie in het eindrapport) bij het onderdeel artikelsgewijze toelichting.

De leden van de fractie van GroenLinks wijzen op de instelling en de werkwijze van de commissie Oosting die wel geheel onafhankelijk was en waaraan de opzet van de raad naar het oordeel van deze leden gespiegeld zou moeten worden.

Met het voorstel van rijkswet wordt beoogd een onafhankelijke raad in te stellen. Daartoe bevat het voorstel van rijkswet een aantal bevoegdheden en garanties. De Commissie Oosting was een tijdelijke commissie en had bij zijn onderzoek geen wettelijke bevoegdheden. Er is dus sprake van twee verschillende situaties waardoor een vergelijking met de in het voorstel van rijkswet voorziene raad niet opgaat.

De leden van de ChristenUnie zijn benieuwd naar een nadere bepaling in welke gevallen leden van de raad voor schorsing en ontslag in aanmerking komen en met name wat verstaan wordt onder de begrippen «ongeschiktheid en onbekwaamheid» in artikel 7, achtste lid.

De betekenis van artikel 7, achtste lid, is dat slechts op de in dat lid genoemde gronden ontslag of schorsing mogelijk is. Van onbekwaamheid is sprake als betrokkene de vereiste vakbekwaamheid mist (kennis, kunde, opleiding, scholing). Onbekwaamheid heeft te maken met aanwezige capaciteiten en de aanleg om zich de benodigde capaciteiten eigen te maken. Onder ongeschiktheid wordt verstaan het behept zijn met zodanige eigenschappen van karakter, geest en gemoed, dat betrokkene daardoor de functioneel vereiste persoonlijke eigenschappen mist of gaat missen voor het door hem beklede ambt. Het artikel ontleent zijn betekenis ook aan het feit dat hiermee is bepaald dat het niet mogelijk is de leden te schorsen of te ontslaan op grond van bijvoorbeeld een gehuldigde opvatting in verband met een door de raad verricht onderzoek of gedane aanbeveling.

De leden van de fractie van GroenLinks stellen voor om te bezien of de raad een positie kan krijgen als of vergelijkbaar met een Hoog College van Staat.

Hoewel de term Hoog College van Staat geen juridische betekenis heeft, wordt deze vaak gebruikt om die instanties aan te duiden welke van oudsher op basis van een speciale plaats in ons staatsrechtelijk bestel als zodanig door de Comptabiliteitswet worden aangeduid. Mede als uitvloeisel van deze bijzondere positie krijgen zij een aparte comptabele behandeling in Hoofdstuk 2 van de Rijksbegroting. Die instanties zijn de beide kamers der Staten-Generaal, de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman. Deze colleges vinden hun grondslag dan ook in de Grondwet.

Ondanks het grote belang van de raad moge duidelijk zijn dat een positie als Hoog College van Staat toch niet in de rede ligt. Vanzelfsprekend is van belang dat de raad een zelfstandige positie inneemt, daartoe biedt het

voorliggende voorstel van rijkswet ook alle mogelijkheden die binnen het staatsrechtelijke bestel bestaan. In die zin krijgt de raad, als zelfstandig bestuursorgaan, wel degelijk een positie die in vele opzichten vergelijkbaar is met een Hoog College van Staat.

De leden van de fractie van GroenLinks zijn van mening dat de benoeming, de termijnen en de bijbanen goed geregeld moeten worden en verzoeken de regering ten aanzien van de leden van de raad een lijst op te stellen met onverenigbare functies en nevenbetrekkingen.

De leden van de fractie van de SGP doen de suggestie vast te leggen dat de «permanente» leden een volledige weektaak bij de raad werkzaam dienen te zijn waarmee een conflict met andere functies sterk wordt gereduceerd. Daarnaast vragen deze leden of het niet voor de hand ligt om ook medewerkers van de raad niet te betrekken bij het onderzoek als het onderzoek bloed- of aanverwanten betreft, zoals bij de leden van de raad wel is vastgelegd.

De benoeming van alle leden van de raad vindt plaats bij koninklijk besluit (artikel 7, eerste lid). Wat de in artikel 6, eerste lid, bedoelde «permanente» leden betreft zal de voordracht plaatsvinden door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven wordt ervan uitgegaan dat over de voordracht in de ministerraad wordt beraadslaagd overeenkomstig artikel 4 van het Reglement van orde voor de ministerraad. Voordat de benoeming plaatsvindt, is onderdeel van de procedure dat de aspirant leden hun (neven)functies opgeven. Op dat moment kan dan beoordeeld worden of bepaalde (neven)functies een onafhankelijk functioneren in de weg staan. Het op voorhand opstellen van een lijst met onverenigbare functies en nevenbetrekkingen is naar mijn mening niet goed mogelijk.

De vijf «permanente» leden van de raad worden op basis van meer algemene deskundigheid benoemd. Omdat niet op voorhand reeds valt aan te geven wat het tijdsbeslag zal zijn, kan niet nu al wettelijk een taakomvang van weektaak worden vastgelegd. Het kan ook zijn dat van de permanente leden enkelen een volle werkweek zullen hebben en weer anderen minder dan een volle werkweek. Een benoeming voor een volle werkweek kan derhalve geen oplossing bieden ter vermindering van mogelijke conflicten met (neven)functies, zoals door de leden van de fractie van de SGP wordt geopperd. Niet uitgesloten moet worden geacht dat (enkele) raadsleden nevenfuncties vervullen. Het gaat hier immers om schaarse deskundigheid. Hoewel er voordat de benoeming plaatsvindt gekeken wordt of zich geen onverenigbare (neven)functies voordoen, is het zaak na de benoeming te blijven volgen of zich geen onverenigbare (neven)functies voordoen. Overeenkomstig artikel 14, derde lid, zijn leden van de raad daarom verplicht andere functies dan hun lidmaatschap van de raad openbaar te maken door het ter inzage leggen van een opgave van deze andere functies bij de raad en bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Bovendien bepaalt artikel 14, tweede lid, dat een lid van de raad zich van deelneming aan de behandeling van een onderzoek onthoudt, onder meer als het een voorval betreft waarbij hij op enigerlei wijze betrokken is geweest. Voor medewerkers en deskundigen geldt dat zij mogelijke gevaren voor belangenverstremming of het ontstaan van de schijn daarvan bij een concreet onderzoek aan de raad moeten melden. Artikel 15 geeft de gevallen aan waarin de melding moet geschieden. Het onderscheid tussen de leden van de raad en de medewerkers is ingegeven door het feit dat er tussen de raadsleden geen hiërarchische verhouding bestaat en tussen de raad enerzijds en de medewerkers en aangewezen deskundigen anderzijds wel. Ten aanzien van de medewerkers en de deskundigen geldt bovendien nog dat het afhangt van de taak van de betrokkenen en de mate waarin deze wordt verricht of de belem-

meringen genoemd in artikel 15 ook altijd moeten leiden tot het zich geheel onthouden van deelname aan een bepaald onderzoek. Daarom is een beoordeling door de raad voorgeschreven.

De leden van de fractie van de SGP vragen waarom niet is voorzien in een geschillenregeling voor een mogelijk geschil tussen de regering en de raad.

Onduidelijk is op welk punt er geschillen zouden kunnen ontstaan die een aparte geschillencommissie noodzakelijk maken. Eerder is toegelicht dat uiteindelijk de regering in het parlement verantwoording zal moeten afleggen over zijn besluiten in het kader van dit voorstel van rijkswet genomen. Een geschillenregeling tussen de regering en de raad is naar de mening van ondergetekende dan ook niet aan de orde.

De leden van de fractie van D66 vragen wat de projectleider van de voorbereidende interdepartementale werkgroep heeft bedoeld met zijn uitspraak in het personeelsblad van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met de opmerking dat de vraag of gekozen moet worden voor een vetorecht of het in het voorstel van rijkswet gekozen systeem als het gaat om de bescherming van een aantal staatsveiligheidsbelangen, meer een juridische dan een inhoudelijk strijd is.

De projectleider heeft daarmee, in de fase dat het overleg met de beoogd voorzitter van de raad over het voorstel van rijkswet nog gaande was, bedoeld te zeggen dat er overeenstemming bestond over het feit dat de genoemde belangen op zich beschermingswaardig zijn doch dat de wijze waarop daar in juridische zin invulling aan gegeven moet worden, nog onderwerp van gesprek was.

### **Deskundigheid**

De leden van de fracties van het CDA en van de ChristenUnie vragen in hoeverre het onafhankelijke onderzoek afgestemd is met de wijze waarop in het buitenland ook dergelijke onderzoeken plaatsvinden en of bij de vormgeving van het voorstel van rijkswet gebruik is gemaakt van ervaringen van onderzoeksraden in het buitenland. De leden van de fractie van de ChristenUnie ontvangen graag nadere gegevens welk voorbeeld is gevolgd of om welke redenen in Nederland voor een andere constructie wordt gekozen.

Bij de opzet voor de raad is terdege gekeken naar hoe onafhankelijke onderzoeken in het buitenland plaatsvinden. Voor het inrichten van de structuur van de raad is onder meer advies ingewonnen van RAND Europe. Het advies is gebaseerd op de internationale kennis en ervaring op dit gebied. Gekeken is onder meer naar hoe onafhankelijk onderzoek gestalte heeft gekregen in de Verenigde Staten, Canada, Zweden en Nieuw-Zeeland. Bij de uitwerking is niet een specifieke situatie in een bepaald land als uitgangspunt genomen. Bij brief van 14 september 2001 (kamerstukken II 2001–2002, 27 927, nr. 1) is aan de Tweede Kamer een Hoofdlijnennotitie onafhankelijk ongevalsonderzoek toegezonden. Daarin worden uitgangspunten geformuleerd voor veiligheidsonderzoek. Ondermeer zijn vier criteria vastgesteld waaraan de structuur van de raad moet voldoen te weten onafhankelijkheid, integrale aanpak van het onderzoek, deskundigheid van de raad en het bureau en slagvaardigheid. In het voorstel van rijkswet zijn deze criteria vervolgens voor de Nederlandse situatie nader ingevuld en uitgewerkt.

Binnen de raad wordt ervoor gezorgd dat alle deskundigheid aanwezig is. De leden van de fractie van de ChristenUnie zijn benieuwd aan welke

specifieke deskundigheden wordt gedacht en hoe er concreet voor wordt gezorgd dat deze deskundigheden evenwichtig in de raad zijn vertegenwoordigd. Hoe vindt de verdeling tussen de verschillende sectoren binnen de raad plaats, zo vragen deze leden.

De raad zal uit een vijftal «permanente» leden bestaan die op basis van meer algemene deskundigheid benoemd worden. Daarnaast zal de raad buitengewone leden kennen die meer sector-gerichte deskundigheid in zullen brengen. In het voorstel van rijkswet wordt bepaald dat de keuze van de leden van de raad op zodanige wijze geschiedt dat alle relevante deskundigheid in de raad aanwezig is (artikel 7, derde lid). De permanente leden zullen generalisten moeten zijn. Ze zullen een brede oriëntatie op en kennis van veiligheidsvraagstukken moeten hebben. Zij zullen bij voorbeeld worden geworven onder hoogleraren, personen die hoogwaardige ervaring hebben opgedaan in het openbaar bestuur of in de private sector en juridische professionals. De buitengewone leden beschikken over een meer sectorgerichte deskundigheid. Steeds zal het daarbij moeten gaan om vrij brede en niet zeer specialistische deskundigheid. De verdeling zal zodanig moeten zijn dat alle vereiste deskundigheid adequaat zal worden gedekt. Daarbij zal mede een relatie worden gelegd met de te onderzoeken voorvallen in de verschillende sectoren als wel met de beoogde integrale benadering van de te onderzoeken voorvallen.

In specifieke branches als die van de luchtvaart, zo stellen de leden van de fractie van het SGP, is in veel gevallen sprake van een onafhankelijke onderzoekscapaciteit. In hoeverre is daar bij de vormgeving van het voorstel van rijkswet rekening mee gehouden, zo vragen deze leden. Hoe verhoudt het onderzoek vanuit de raad zich tot het onderzoek binnen de branches met een onafhankelijke onderzoekscapaciteit? In hoeverre is het mogelijk om omvangrijke en kostbare doublures te voorkomen? Aan welke voorwaarden dienen eventuele werkverbanden tussen de raad en de branches naar de mening van de regering te voldoen en is de regering voornemens om die voorwaarden bij of krachtens wet vast te leggen? Artikel 13 maakt de inhuur van particuliere experts mogelijk. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welke voorwaarden aan de inhuur van dergelijke experts worden verbonden. Zowel de leden van de fractie van D66 als die van de fractie van de SGP vragen om ook de interne onderzoeken van luchtvaartmaatschappijen naar voorvallen, een wettelijke bescherming te geven tegen gebruik in juridische procedures en tegen openbaarmaking op basis van de Wet Openbaarheid van Bestuur. De leden van de fractie van D66 verwijzen daarbij naar de brief van 2 december 2002 van Transavia airlines.

Onderzoek verricht door bedrijven geschiedt in het licht van de kwaliteitszorg die vereist is met betrekking tot het door hen aangeboden product. Dit soort onderzoeken wordt, anders dan in de vraag wordt verondersteld, niet in onafhankelijkheid verricht maar vanuit het bedrijfsbeleid. In het voorstel van rijkswet is vanuit het publieke belang voorzien in onafhankelijk oorzakenonderzoek. De twee soorten onderzoek bestaan dus in beginsel naast elkaar. Vanuit de gedachte dat de raad een kennisnetwerk opbouwt, zou de raad kennis moeten dragen van door bedrijven verricht onderzoek. Daartoe zal de raad afspraken moeten maken met de betreffende bedrijven. Dat zou tevens kunnen voorkomen dat de raad voorvallen gaat onderzoeken die reeds door anderen naar het oordeel van de raad deugdelijk zijn onderzocht. Nadere regelgeving daarvoor acht ik niet noodzakelijk.

De raad heeft de mogelijkheid bij onderzoeken waar tijdelijk zeer gespecialiseerde kennis vereist is waarover zij zelf niet of in onvoldoende mate beschikt, deze kennis extern in te huren ook bij particuliere ondernemingen. De voorwaarde waaronder deze deskundigen werken is dat zij

onder verantwoordelijkheid van de raad hun werkzaamheden verrichten en gebonden zijn aan de geheimhoudingsplicht. Ondermeer moeten deze deskundigen ook overeenkomstig artikel 15 hun eventuele betrokkenheid melden bij een te onderzoeken voorval. In verband met de onafhankelijke positie van de raad kan ondergetekende zich geen werkverbanden voorstellen met bijvoorbeeld bedrijven.

De Wet openbaarheid van bestuur is uitsluitend van toepassing op bestuursorganen. Privaatrechtelijke ondernemingen zoals luchtvaartmaatschappijen zijn geen bestuursorgaan in de zin van die wet. Het is dus niet mogelijk dat in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur luchtvaartmaatschappijen die onderzoek hebben verricht naar een voorval te verplichten de resultaten daarvan openbaar te maken of te vergen dat een eventueel rapport ter inzage wordt afgegeven. Een wettelijke bescherming op dat punt is dus niet nodig.

Het voorstel van rijkswet beoogt slechts bescherming te geven in geval er vanuit het publieke belang door de Onderzoeksraad voor veiligheid onafhankelijk onderzoek wordt ingesteld naar een voorval en beoogt geen regels te geven voor ander oorzakenonderzoek. Het voorstel van rijkswet bevat derhalve geen bepalingen die bescherming geven tegen gebruik in juridische procedures van interne onderzoeken van luchtvaartmaatschappijen naar voorvallen. De brief van 2 december 2002 van Transavia airlines waarnaar wordt verwezen, is mij niet bekend. Bij navraag bij Transavia bleek dat de bewuste brief daar evenmin bekend is. Ondergetekende neemt aan dat sprake is van een misverstand op dit punt.

### **Scheiding van strafvorderlijke en andere procedures**

De leden van de fracties van de VVD, van GroenLinks en van de SGP vragen of het niet aanbeveling verdient ook voor het eindrapport van de raad te bepalen dat dit niet als bewijs gebruikt kan worden in een strafrechtelijke, tuchtrechtelijke of civielrechtelijke procedure.

Naar de mening van de leden van de fractie van de SGP kan de scheiding tussen het onderzoek en de schuldvraag en derhalve de rechtsbescherming van getuigen nog verder worden doorgetrokken door naast getuigenverklaringen ook eindrapportages uit te sluiten als bewijsmateriaal in een procesgang. Deze leden vragen waarom dat niet in het voorstel van rijkswet is opgenomen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar een nadere onderbouwing van het spanningsveld tussen onderzoek gericht op het verkrijgen van helderheid over de schuldvraag en onderzoek waar het gaat om er achter te komen wat de oorzaken van een voorval zijn met het oog daaruit voor de toekomst lering te trekken. Deze leden merken op dat op enkele plaatsen uitzonderingen zijn gemaakt die een opening bieden voor een strafrechtelijk onderzoek. Deze leden vragen voorts om een nadere uiteenzetting over het verschil tussen (het bij de rechter gebruik maken van) mondelinge verklaringen en de verslaglegging daarvan in een rapportage van de raad. Zij verwijzen daarbij naar de brief van de voorzitter van de Raad voor de Transportveiligheid van 28 oktober 2002.

Onderzoek naar de schuldvraag moet gescheiden worden van onderzoek naar de mogelijke oorzaak van een voorval. Het eerste onderzoek is erop gericht te onderzoeken of de wet is overtreden en of de overtreders vervolgd en gestraft moeten worden. Het oorzakenonderzoek is erop gericht te achterhalen wat de mogelijke oorzaak of oorzaken zijn van een voorval met het doel daar voor de toekomst lering uit te trekken. Het belang van de scheiding is dat in het onderzoek naar de schuldvraag betrokkenen niet verplicht zijn mee te werken als zij als verdachte worden aangemerkt terwijl bij het oorzakenonderzoek het van belang is dat juist openheid wordt betracht. Dat laatste zal alleen gebeuren naar mate betrokkenen er vanuit kunnen gaan dat hetgeen aan belastende informatie

in het oorzakenonderzoek naar voren komt niet weglekt naar het schuldonderzoek. Hetzelfde geldt voor het civiele recht. Het voorstel van rijkswet bevat daartoe een aantal voorzieningen.

Zo bevat artikel 64 voorzieningen die ertoe strekken tegen te gaan dat informatie die de raad in het kader van zijn onderzoek vergaart, ten nadele van bij het onderzoek betrokkenen wordt gebruikt. De regeling in het voorstel van rijkswet is op dat punt uitgebreider dan die thans geldt voor de Raad voor de Transportveiligheid. Artikel 64 is ten opzichte van de Wet Raad voor de Transportveiligheid uitgebreid in die zin dat de regeling die is neergelegd in de Wet Raad voor de Transportveiligheid het gebruik van de opgesomde informatie slechts verbiedt in rechtsgedingen terwijl dit in artikel 64, eerste lid, ook geschiedt in procedures in verband met het opleggen van een disciplinaire maatregel, een bestuurlijke sanctie of een bestuurlijke maatregel.

Het tweede lid van artikel 64 brengt voorts mee dat een vordering ex artikel 96a van het Nederlandse Wetboek van Strafvordering tot uitlevering van een van de in het onderhavige tweede lid bedoelde gegevensdragers niet mogelijk is. Ook artikel 5:17 van de Algemene wet bestuursrecht (bevoegdheid van toezichthouders om gegevens en bescheiden te vorderen) kan ten aanzien van deze gegevensdragers niet worden toegepast.

Omdat de praktijk heeft geleerd dat documenten onder de werking van artikel 74 van de Wet Raad voor de Transportveiligheid hun weg kunnen vinden naar de strafrechter, is ten opzichte van dat artikel aan de beschermde informatie toegevoegd door de raad vastgestelde documenten (artikel 64, eerste lid, onderdeel f). Onder zulke documenten worden mede begrepen de documenten die het resultaat zijn van door de raad verstrekte opdrachten aan derden tot het doen van (deel)onderzoek.

Het lijkt niet bezwaarlijk dat de resultaten van het onderzoek neergelegd in het eindrapport een rol mogen spelen bij een eventueel strafrechtelijk onderzoek. Door de raad in een openbaar rapport geconstateerde feiten zijn immers voor een ieder vrij toegankelijk. Feiten zijn bijvoorbeeld hoe hard er gereden is of welk gebrek het materiaal had. Uit een oogpunt van bescherming van getuigen wordt in het voorstel van rijkswet een uitzondering gemaakt voor feiten die verkregen zijn onder meer door een getuigenverklaring of opgenomen gesprekken een en ander zoals aangegeven in artikel 64, eerste lid onderdelen a tot en met e.

Met het oog op de bescherming van getuigen wordt voorts in artikel 49, derde lid, ook nog eens uitdrukkelijk bepaald dat gegevens, die zijn ontleend aan documenten en andere gegevensdragers als bedoeld in artikel 64, eerste lid, onderdeel a tot en met e, slechts in het rapport opgenomen worden voor zover zij wezenlijk zijn voor de analyse van de toedracht van het voorval of de onderbouwing van de conclusies. In het rapport mogen niet vermeld worden de naam, het adres of identificatiegegevens van gelijksoortige aard ten aanzien van de personen die betrokken zijn bij een ongeval of incident. Derhalve is het uit een oogpunt van rechtsbescherming van getuigen niet nodig eindrapportages in zijn geheel uit te sluiten als bewijsmateriaal in een procesgang.

In het derde lid van artikel 64 is een uitzondering opgenomen voor het gebruik van de informatie, bedoeld in het eerste lid, onderdelen b en d in een strafrechtelijk onderzoek naar een gijzeling (kaping), moord, doodslag of strafbare feiten met een terroristisch oogmerk. Indien bij voorbeeld uit de cockpit voice recorder zou blijken dat een vliegtuig als gevolg van een terroristische aanslag is neergestort, dient deze informatie door de politie en het openbaar ministerie gebruikt te kunnen worden. Deze voorvallen hebben een zodanige maatschappelijke impact dat daarvoor naar mijn mening een uitzondering gerechtvaardigd is.

Een adequate rechtsbescherming van getuigen veronderstelt naar de mening van de leden van de fractie van de SGP ook een zo goed mogelijk proces van hoor en wederhoor. In het licht daarvan vragen deze leden waarom bij het toezenden van rapportages aan de rechtstreeks betrokkenen onderdelen kunnen worden achtergehouden. Deze leden vragen of in ieder geval gewaarborgd is dat betrokkenen alle stukken die betrekking hebben op hun inbreng van commentaar kunnen voorzien.

Voor een goed begrip zij nog eens vermeld dat door de raad ingestelde oorzakenonderzoeken geen strafrechtelijke of civielrechtelijke onderzoeken zijn. Dat betekent dat op zich de inrichting van het oorzakenonderzoek vrij is. Noties en beginselen die in het straf- en civielrecht gelden, zijn niet zonder meer van toepassing op onderzoek van de raad. Wel dient goed te worden gekeken naar de procedures bij genoemde rechtsterreinen en dient te worden afgewogen in hoeverre daar gehanteerde principes ook zouden moeten gelden voor oorzakenonderzoeken door de raad.

Het doel van het voorleggen van het conceptrapport is enerzijds gericht op het aanbrengen van mogelijke verbetering aan het rapport bijvoorbeeld door het wegnemen van onduidelijkheden en anderzijds op de bescherming van rechten van getuigen en andere betrokkenen. Daarom is in artikel 50 bepaald dat het rapport in concept ter commentaar moet worden voorgelegd aan betrokkenen genoemd in artikel 42, tweede lid, onderdeel a. Een uitzondering is gemaakt voor de passages over een eventuele constatering van structurele veiligheidstekorten en daaraan verbonden aanbevelingen (artikel 49, tweede lid, onderdeel c). De achtergrond daarvan is dat het een verantwoordelijkheid van de raad zelf is. Wel kan de raad, indien hij wil toetsen of bepaalde aanbevelingen in de praktijk zullen werken, ook deze passages voorleggen aan betrokkenen. De raad is daar in beginsel evenwel vrij in.

Bij de vraag of de raad gebruik kan maken van de uitzondering betreffende het constateren van eventuele structurele veiligheidstekorten en daaraan verbonden aanbevelingen dient de raad de uitspraak van het Europese Hof voor de rechten van de mens in het zogenoemde Fayed-arrest (EHRM 21 september 1994, Fayed, A.294-B) te betrekken. Uit deze uitspraak zou kunnen worden afgeleid dat degenen op wie kritiek geleverd wordt, ook als het niet om een strafrechtelijke beschuldiging gaat, in de gelegenheid dienen te worden gesteld om te reageren op de inhoud van een rapport.

### **HOOFDSTUK III. WERKWIJZE**

#### **Uitbrengen rapport**

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering of het niet verstandig zou zijn het uitbrengen van een rapport aan een termijn te binden. Daar kan de raad zich op richten, maar ook met het oog op de maatschappelijke onrust kan het goed zijn dat betrokken personen en instanties een termijn hebben waarbinnen zij duidelijkheid kunnen verwachten.

In artikel 53 is bepaald dat de raad ervoor zorgt dat het onderzoek zo efficiënt mogelijk en in zo kort mogelijke tijd wordt verricht. Voorts is in dat artikel bepaald dat de raad er naar moet streven het rapport, als het een onderzoek naar een individueel voorval betreft, binnen twaalf maanden na het tijdstip van het voorval uit te brengen. Door middel van de nota van wijziging (Onderdeel H) wordt daar nog aan toegevoegd dat ook het uitbrengen van het rapport zo snel mogelijk dient te geschieden. Een verdere inperking in de tijd, leert de praktijk van de Raad voor de



Transportveiligheid, is niet mogelijk omdat het van te voren niet is in te schatten welke tijd er nodig is voor een onderzoek.

### **Heropening**

De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen, evenals ten aanzien van het uitbrengen van een rapport, voor om ook de mogelijkheid van heropening van een onderzoek aan een termijn te binden. Het bevreemdt deze leden waarom in deze beide gevallen geen termijn wordt vastgesteld, terwijl bijvoorbeeld in artikel 35 wel een termijn wordt vastgesteld.

Nadat een ongeval of een ramp heeft plaatsgevonden, is het vanwege het gevaar voor teloorgang van zaken van belang dat er zo snel mogelijk duidelijkheid komt over het feit of de raad het betreffende voorval zal onderzoeken. Daarom is in artikel 35, derde lid, bepaald dat een dergelijk besluit, behoudens uitzonderingen, binnen vijf dagen te rekenen vanaf de dag van het voorval moet worden genomen. Voor heropening van een onderzoek is geen termijn gesteld omdat de urgentie daar geen rol meer speelt. Bovendien zou het lastig zijn te bepalen vanaf welk moment de termijn zou moeten gelden. In de praktijk is het moeilijk ondubbelzinnig vast te stellen op welk moment er sprake is van het feit dat zich de in artikel 35, derde lid, onderdeel b, genoemde feiten en omstandigheden voordoen.

### **Omgaan met slachtoffers**

Terecht wordt in de memorie van toelichting volgens de leden van de fractie van de ChristenUnie gesteld dat de raad geen taak heeft bij de daadwerkelijke opvang van slachtoffers en nabestaanden. Deze leden vragen of het niet goed zou zijn indien er door de raad wel een nauwe samenwerking wordt opgezet met bevoegde instanties voor nazorg en dergelijke. Op die manier zouden betrokkenen, indien dat nodig is, kunnen worden doorverwezen naar dergelijke instanties.

Gelet op de taakstelling van de raad de mogelijke oorzaak te achterhalen van een ongeval, een incident of een ramp ligt het niet voor de hand nauwe samenwerking aan te gaan met bevoegde instanties voor nazorg en dergelijke. Immers ook de wijze waarop door organisaties nazorg wordt verricht, kan in een concreet geval onderwerp zijn van onderzoek door de raad. Dat sluit evenwel niet uit dat in voorkomende gevallen slachtoffers die in het kader van een door de raad verricht onderzoek in contact komen met de raad, indien zulks in de rede ligt, attent gemaakt kunnen worden op de mogelijkheden van opvang en nazorg. Voorzieningen in het kader van dit voorstel van rijkswet zijn daarvoor niet noodzakelijk.

### **Vervolg op aanbevelingen**

De leden van de fractie van GroenLinks vragen wat van de raad verwacht mag worden ten aanzien van preventie en van advisering aan overheden en bedrijven? Ook ontvangen deze leden leden graag antwoord op de vraag naar de wenselijkheid van een (bindend) adviesrecht van de raad, en de materiële invulling van de eventuele verplichting voor overheden en bedrijven daarnaar te handelen. Als sluitstuk dient een antwoord te komen op de vraag of bij in gebreke blijven een passende sanctie toegepast kan worden en zo ja door wie en op welke wijze.

Deze leden kunnen zich voorstellen dat de raad de beschikking krijgt over middelen om jaarlijks een verslag van werkzaamheden uit te brengen, om structureel dan wel incidenteel aanbevelingen aan overheden, bedrijven en instellingen te doen, om rapportages aan de Tweede Kamer te vervaar-

digen, om prikacties uit te voeren rond «verdachte» situaties die zouden kunnen leiden tot incidenten, om controles uit te doen voeren op de voortgang van de uitvoering van eerder gedane aanbevelingen en om conclusies en bevindingen openbaar en voor iedereen raadpleegbaar te maken op internet. Graag zien deze leden dat de regering zijn licht nog eens zou laten schijnen over de genoemde aspecten.

De conclusies van de raad ter zake van een onderzoek en de daarop gebaseerde aanbevelingen worden neergelegd in een rapport. Het rapport wordt door de raad openbaar gemaakt en wordt toegezonden aan de minister wie het aangaat en aan degenen tot wie de in het rapport geformuleerde aanbevelingen zich richten. Degene tot wie een aanbeveling zich richt, is verplicht daarover een standpunt te bepalen. Gaat het hierbij om een bestuursorgaan, dan moet dit binnen een half jaar nadat het eindrapport is vastgesteld, geschieden. Een ander dan een bestuursorgaan, zoals bijvoorbeeld een bedrijf, is verplicht zijn standpunt over een aanbeveling binnen één jaar te bepalen. Indien andere dan bestuursorganen nalatig zijn op dit punt, is in artikel 74 voorzien in een strafsanctie. Een bestuursorgaan moet zijn standpunt meedelen aan de minister wie het aangaat. Een afschrift moet worden gezonden aan de raad. Anderen dan een bestuursorgaan moeten hun standpunt kenbaar maken aan de minister wie het aangaat en een afschrift van de kennisgeving aan de raad zenden. De minister kan tot de slotsom komen dat de maatregelen die getroffen worden onvoldoende zijn en dat nadere maatregelen op zijn plaats zijn. Hij moet hierover de raad inlichten (de artikelen 68 en 69). Met het bepalen van een standpunt over een aanbeveling is de zaak nog niet afgesloten. Het ingenomen standpunt dient ook in daden te worden omgezet. De verantwoordelijke vakminister zal op dit punt de vinger aan de pols moeten houden en zo daar behoefte aan bestaat, periodiek de Tweede Kamer kunnen informeren. De raad kan in zijn jaarverslag behalve een overzicht van uitgebrachte rapporten ook een overzicht opnemen van de standpunten die daarover zijn ingenomen. Hij heeft daarnaast de mogelijkheid, naar aanleiding van nieuwe voorvallen, in het jaarverslag nog eens de aandacht te vestigen op aanbevelingen uit het verleden. Er is van afgezien de raad zelf op het punt van het opvolgen van aanbevelingen een actieve rol te geven omdat de verantwoordelijkheid voor het al dan niet opvolgen van aanbevelingen ligt bij degenen tot wie de aanbevelingen zich richten. Deze dienen ook een (belangen)afweging te maken van de voor- en nadelen van de verschillende maatregelen ter verhoging van de veiligheid. Dit is geen zaak voor een onafhankelijke raad. Bovendien, als de raad op dat punt een verantwoordelijkheid zou hebben, kan de raad in de situatie terechtkomen dat hij, in geval van een nieuw te onderzoeken voorval, zou moeten oordelen over zijn eigen handelen of nalaten, hetgeen niet wenselijk is. Niet gekozen is voor een sanctiesysteem dat is gericht op nakoming van de aanbevelingen omdat dan moet worden beoordeeld of en in hoeverre met de getroffen maatregelen tegemoet wordt gekomen aan de aanbevelingen. Dat kan een lastig te beantwoorden vraag zijn omdat gevolg geven aan de aanbevelingen immers vaak op verschillende manieren kan geschieden.

## **HOOFDSTUK IV. STRUCTUUR VAN DE RAAD**

### **Permanente leden**

Er bestaat bij de leden van de fractie van de ChristenUnie enige onduidelijkheid over het vijftal «permanente» leden. Uit de memorie van toelichting blijkt dat dit niet alle voltijds leden hoeven te zijn. Wordt dat afhanke-lijk gemaakt van het aantal te onderzoeken voorvallen, zo vragen deze

leden. En hoe wordt de term «een reputatie van onafhankelijkheid» concreet ingevuld bij de aanwijzing van de permanente leden van de raad?

Wat betreft het al dan niet voltijds werken van de permanente leden wordt verwezen naar de antwoorden onder «onafhankelijkheid». De eis van het hebben van een reputatie van onafhankelijkheid wordt concreet ingevuld bij de benoeming van de permanente leden. Een reputatie van onafhankelijkheid betekent dat betrokkenen in hun loopbaan hebben bewezen zich in hun oordeel onafhankelijk te kunnen opstellen ten opzichte van de belangen die mogelijk een rol spelen.

## **HOOFDSTUK V. OVERIGE PUNTEN**

### **Zelfstandig Bestuursorgaan**

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom is afgezien van het toekennen van rechtspersoonlijkheid aan de raad. De artikelen 82 en 83 handelen over de vermogensbestanddelen van de Raad voor de Transportveiligheid en de wijze waarop deze bestanddelen overgaan naar de Staat en niet naar de rechtspersoon Onderzoeksraad voor veiligheid. De leden van de fractie van het CDA zijn er voorstander van om de raad als rechtspersoon te handhaven waardoor zowel de vermogensbestanddelen als ook het archief rechtstreeks aan de raad kunnen worden overgedragen.

De leden van de fractie van de VVD vragen het verschil te beargumenteren tussen het wel en niet bezitten van eigen rechtspersoonlijkheid mede gerelateerd aan de mate van onafhankelijkheid van de raad. De leden van de fractie van GroenLinks verzoeken de regering duidelijkheid te geven over de rechtspersoonlijkheid van de op te richten raad. Zij wijzen daarbij op het IBO-rapport ten aanzien van het CBS. Meer specifiek vragen zij op welke wijze de rechtspersoonlijkheid kan worden aangepast opdat aan de door deze leden gewenste volledige onafhankelijkheid van de raad kan worden voldaan. Ook de leden van de fractie van D66 willen graag een toelichting van de regering krijgen op de wens van een volledige rechtspersoonlijkheid van de raad. De leden van de fractie van de SGP vragen de regering nader te beargumenteren waarom de huidige rechtspersoonlijkheid van de Raad voor de Transportveiligheid niet is overgenomen in het voorliggende voorstel van rijkswet en ook zij wijzen op de door de Raad voor de Transportveiligheid gememoreerde positie van het CBS.

Het hebben van rechtspersoonlijkheid heeft geen relatie met het onafhankelijk van de regering kunnen functioneren. Bijvoorbeeld zijn er vele (advies)raden die geen rechtspersoon zijn doch die in volstrekte onafhankelijkheid van de regering hun advies uitbrengen. Ook de Hoge Raad der Nederlanden heeft geen rechtspersoonlijkheid. Niemand zal beweren dat deze raad niet onafhankelijk van de uitvoerende en wetgevende macht zijn taak verricht. Deze organen, die onafhankelijk advies uitbrengen respectievelijk tot de rechtelijke macht behoren, maken deel uit van de rechtspersoon de Staat der Nederlanden.

Om bij het uitvoeren van een overheidstaak de onafhankelijkheid ten opzichte van de regering gestalte te geven, is er de figuur van het Zelfstandige Bestuursorgaan (ZBO). In het voorstel van rijkswet wordt voorgesteld daarvan gebruik te maken en de raad onder het regime van de ZBO-figuur te plaatsen. Daarmee wordt de raad onafhankelijk van de regering omdat hij niet meer hiërarchisch ondergeschikt is aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De raad voldoet

aan de voorwaarden voor plaatsing onder de ZBO-figuur zoals vastgelegd in de Aanwijzingen voor ZBO's: het is een orgaan dat met openbaar gezag is bekleed en dat zijn taak vanuit specifieke deskundigheid verricht.

De Onderzoeksraad verricht een overheidstaak op nationaal niveau. Regeeringsbeleid is dat een dergelijke taak binnen de rechtspersoon de Staat der Nederlanden wordt uitgevoerd. Het regeringsbeleid is voorts dat voor het verlenen van eigen rechtspersoonlijkheid een goede reden moet zijn die in ieder geval niet gelegen kan zijn in het feit van onafhankelijkheid. De standaardregel is namelijk dat rechtspersoonlijkheid slechts kan worden toegekend als er de noodzaak is om een eigen vermogen af te zonderen. Dit uitgangspunt is neergelegd in de toelichting op aanwijzing 124h, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving (die aanwijzing zelf geeft de standaardformulering die gehanteerd moet worden bij het opstellen van wetgeving wanneer er voor het toekennen van eigen rechtspersoonlijkheid wordt gekozen). De Raad van State pleegt op de toepassing van deze aanwijzing nadrukkelijk toe te zien, hetgeen ook bij het onderhavige voorstel van rijkswet gebeurde.

Er is geen noodzaak tot het afzonderen van een eigen vermogen voor de raad. De praktijk bij de huidige Raad voor de Transportveiligheid wijst dat ook uit. Daarom is er uiteindelijk van afgezien de raad eigen rechtspersoonlijkheid toe te kennen. De regering hecht eraan deze terughoudendheid met het toekennen van rechtspersoonlijkheid vol te houden.

Er kunnen redenen zijn om ten aanzien van de rechtspersoonlijkheid anders te besluiten bijvoorbeeld in het geval een bepaalde overheidstaak zeer goed aansluit bij een taak die een reeds bestaande privaatrechtelijke organisatie uitvoert. Het kan aangewezen zijn om die organisatie de overheidstaak ook op te dragen, waarmee deze (reeds rechtspersoonlijkheid bezittende) organisatie tevens onder de figuur van de ZBO wordt geplaatst. Doet zich een dergelijk geval niet voor, dan zal een overheidsstaak binnen de publiekrechtelijke sfeer moeten blijven. Als gezegd wordt dan alleen in daartoe geëigende gevallen ook overgegaan tot het toekennen van rechtspersoonlijkheid. Bij de Wet op het Centraal bureau voor de statistiek (kamerstukken II 2001–2002, 28 277, nrs. 1–2) wordt wel rechtspersoonlijkheid toegekend aan het CBS. Een belangrijke rol bij de uiteindelijke afweging heeft gespeeld de relatief grote omvang van het personeelsbestand van het CBS.

Omdat de raad deel blijft uitmaken van de Staat der Nederlanden zijn alle voorzieningen die gelden voor de nationale overheid ook beschikbaar voor de raad. Het gaat daarbij om bijvoorbeeld automatiseringsvoorzieningen, voorzieningen op het gebied van de huisvesting en van het personeel. Een nadeel van het toekennen van rechtspersoonlijkheid is immers dat de comptabele en rechtspositionele regels die voor de Staat gelden niet meer van toepassing zijn op een ZBO met eigen rechtspersoonlijkheid. Zij moeten afzonderlijk worden vastgesteld. In de praktijk leidt dit tot allerlei van elkaar en van die van het Rijk afwijkende regelingen waarvoor lang niet altijd een inhoudelijke reden bestaat. Veel praktischer is het om de bij en krachtens de Comptabiliteitswet en de Ambtenarenwet gegeven regels ook voor de raad te laten gelden. De zelfstandigheid van de raad op het terrein van het uitvoeren van onderzoeken wordt in dit voorstel van rijkswet volledig gewaarborgd, het al dan niet bezitten van rechtspersoonlijkheid heeft daar geen invloed op. Zo is het personeel van de raad voor de uitvoering van de werkzaamheden bijvoorbeeld uitsluitend verantwoording schuldig aan de raad.

De leden van de fractie van de SGP vragen wat de huidige stand van zaken met betrekking tot de Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen betekent voor de voorgestelde regeling ten aanzien van de ZBO-status van de raad.

De huidige stand van zaken is dat het voorstel van rijkswet Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (EK 27 426) ter behandeling bij de Eerste Kamer ligt en dat de regering heeft verzocht de behandeling daarvan tot nader bericht uit te stellen. Bij het formuleren van het onderhavige voorstel van rijkswet zijn de voorschriften van het voorstel voor een Kaderwet zelfstandige bestuursorganen als uitgangspunt genomen. Het onderhavige voorstel van rijkswet (artikel 78) voorziet erin dat de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen na zijn totstandkoming te zijner tijd rechtstreeks op de Onderzoeksraad voor veiligheid van toepassing zal zijn, voor zover er geen aanleiding is van de voorschriften daarvan af te wijken.

### **Relatie met inspecties**

De leden van de fracties van de VVD, van GroenLinks en van D66 stellen vragen over de verhouding tussen de raad en de inspecties, waarbij de leden van de fractie van Groenlinks het onderscheid tussen de activiteiten van de raad en de diverse inspecties nader zouden willen aanscherpen. Wordt er geen dubbel onderzoek gedaan zo vragen de leden van de drie fracties, wordt de kennis bij de inspecties wel benut en is versterking van elkaars kennis niet wenselijk. Is de taak tussen de raad en de inspecties wel voldoende afgebakend en opereert men niet in elkaars vaarwater; hebben de inspecties helemaal geen taak meer in relatie tot de raad? Kunnen zij niet meer in de rol van bijvoorbeeld waarnemer profiteren van de kennis van de raad? Zou, indien dat laatste wel gewenst wordt, niet het voorstel wet tot wijziging van enige wetten in verband met de instelling van de Onderzoeksraad voor veiligheid (kamerstukken II 2002–2003, 28 635, nr. 2) moeten worden aangepast?

In het voorstel van rijkswet is voor wat betreft onderzoek ter lering prioriteit gegeven aan het onderzoek van de raad. Als een onafhankelijk orgaan zoals de raad een onderzoek naar een voorval instelt met het oog op het achterhalen van de oorzaken een en ander ter lering voor de toekomst, moeten inspecties niet met hetzelfde oogmerk ook een onderzoek instellen naar hetzelfde voorval. Dubbel werk wordt zo vermeden. Dat betekent niet dat sommige inspecties in het geheel geen taak meer hebben op het terrein van het zogenaamde oorzakenonderzoek. De inspecties die deze taak thans hebben, zullen die ook behouden. Slechts in een concreet geval als de raad een onderzoek doet, zal het onderzoek van de raad voorgaan; de inspecties hebben dan ten aanzien van dat voorval voor wat betreft een mogelijk onderzoek ter lering geen taak meer. Dat laatste betekent niet dat de inspecties geen aanzet voor een onderzoek kunnen doen als onverwijld onderzoek geboden is. Het primaat van het onderzoek van de raad betekent ook niet dat de onderzoeksresultaten en aanbevelingen langer op zich zullen laten wachten dan in het geval één van de inspecties onderzoek verricht. De tijd die met een onderzoek gemoeid is, zal meer afhangen van de beschikbare onderzoekscapaciteit en de breedte en diepte van het onderzoek dan van de instantie die het onderzoek verricht.

In geval de raad naar een voorval een onderzoek instelt, kunnen inspecties naar hetzelfde voorval wel te gelijktijd een onderzoek instellen bijvoorbeeld met het oog op het eventueel opleggen van een bestuurlijke sanctie. Er worden dan 2 onderzoeken ingesteld naar hetzelfde voorval: beide onderzoeken dienen evenwel een ander doel.

De kennis die aanwezig is bij de inspecties kan worden benut doordat overeenkomstig artikel 13, eerste lid, deskundigen die bij de inspecties

werken voor de duur van een onderzoek ter beschikking gesteld kunnen worden van de raad. Zij werken dan onder verantwoordelijkheid van de raad.

In verband met zowel bij de raad als bij de inspecties aanwezige kennis is het van groot belang dat ook los van een concreet onderzoek wordt samengewerkt en er informatie-uitwisseling plaatsvindt. Zo is het van belang dat de raad op de hoogte is van de zogenaamde oorzaken-onderzoeken die bij de inspecties plaatsvinden. Verder is het zaak in verband met de kennisopbouw bij de raad dat goed gekeken wordt waar de verschillende deskundigheden en kennis bij de inspecties zich bevinden. De raad moet als het ware gaan beschikken over een kennis-netwerk waar de inspecties onderdeel van gaan uitmaken. Omgekeerd kunnen de inspecties ook leren van de raad. In de waarnemersrol kan in ieder geval kennis worden opgedaan via de bestudering van de rapporten van de raad. Bedacht moet evenwel worden dat de samenwerking met de inspecties zijn grenzen kent daar waar de inspecties ook onderwerp van onderzoek door de raad kunnen worden met name daar waar het betreft de toezichthoudende taak van inspecties.

Inspecties hebben dikwijls ook een taak op het gebied van opsporing en handhaving. Op dat punt werken zij onder verantwoordelijkheid van hetzij het openbaar ministerie hetzij de verantwoordelijke minister. In de artikelen 62 en 63 wordt bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur of algemene maatregel van bestuur regels gesteld kunnen worden ten aanzien van het overleg en de coördinatie tussen de raad en het openbaar ministerie in Nederland, de Koninklijke marechaussee, het korps Landelijke politiediensten en de regionale politiekorpsen in geval naar aanleiding van een voorval ook het opleggen van een strafrechtelijke sanctie wordt overwogen onderscheidenlijk Onze Minister wie het aangaat, ingeval naar aanleiding van een voorval ook het opleggen van een bestuursrechtelijke sanctie wordt overwogen. In dat kader zal de komende tijd op mijn ministerie in een Werkgroep Samenwerking raad-inspecties gewerkt worden aan opstellen van nadere regels.

### **Budget**

De leden van de fractie van het CDA vragen zich af op welke wijze de budgettering plaatsvindt. Met name in de beginfase zal de nieuwe raad zich toeleggen op het verzamelen van zoveel mogelijk ervaringen van buiten de transportsector. Dit vergt een enorme hoeveelheid werk en de vraag van de leden van de fractie van het CDA is dan ook in hoeverre rekening is gehouden met het mogelijk maken van deze inventarisaties door middel van voldoende vast personeel, opdat opgebouwde expertise niet verloren gaat.

De leden van de fractie van D66 vragen of het voor de legitimiteit en het gezag van de raad niet noodzakelijk is om te beschikken over voldoende eigen budget en een eigen gekwalificeerde staf. De leden van de fractie van het CDA gaan er vanuit dat bij grote rampen een extra financieel beroep op de overheid kan worden gedaan teneinde specialisme in te kunnen huren. De leden van de fractie van de SGP vragen waarom de bepaling dat bij grote rampen een beroep kan worden gedaan op additionele middelen, die momenteel geldt voor de Raad voor de Transportveiligheid, niet in het voorstel van rijkswet is opgenomen.

De leden van de fractie van de SP verzoeken de regering om in te gaan op de begroting en de personele capaciteit die de Onderzoeksraad voor veiligheid zal krijgen. Kan de regering garanderen dat er onderzoek kan worden verricht op korte termijn na een incident? De leden van de fractie van de SP constateren dat op dit moment de Raad voor de Transportveiligheid soms geen onderzoek kan verrichten uit geld- en personeelsgebrek.

De formatie van de raad is vastgesteld op 59 fte's (inclusief 5 raadsleden). Met deze formatie en het toegekende budget van € 8,1 miljoen wordt de Onderzoeksraad voor Veiligheid in staat gesteld de huidige en nieuwe onderzoekstaken uit te voeren.

Het bedrag van € 8,1 miljoen is opgebouwd uit thans bij de ministeries van Verkeer en Waterstaat, van Defensie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor de raad beschikbare financiële middelen.

Daarmee is gewaarborgd dat de raad de activiteiten van de Raad voor de Transportveiligheid (die thans over 33 fte's beschikt) op het terrein van transportongevallen onverkort kan voortzetten.

In de beginperiode zal de raad, naast deze taken, het accent leggen op de exploratie van de nieuw toegewezen onderzoeksgebieden en dus investeren in het leggen van relaties om de toegang tot de noodzakelijke kennis, netwerken en (expertise-)systemen te realiseren. De raad heeft de mogelijkheid om deskundigheid tijdelijk extern in te huren of deze binnen de eigen organisatie te verwerven.

De bedoeling is te werken vanuit een meerjarenperspectief, waarbij na een fase waarin «ervaring opdoen op nieuwe terreinen» en «feitelijk uitvoeren van onderzoek» naast elkaar staan, het zwaartepunt steeds meer verschuift naar het feitelijk onderzoek. Het is dan mogelijk de onderzoeksteams te laten meegroeien met de gebieden waarop de raad daadwerkelijk kennis heeft verworven.

In de verkennende fase van de nieuwe onderzoekstaken zou de raad de formatie flexibel kunnen invullen. Nieuwe onderzoeksterreinen kunnen worden verkend door deskundigen op een specifiek terrein. Er wordt een goede basis gelegd met een voldoende gekwalificeerde vaste staf van ongeveer 44 fte's. Daarnaast is er de mogelijkheid om binnen een financiële ruimte van € 1,5 miljoen flexibel om te gaan met de personele bezetting onder meer door het tijdelijk aantrekken van externe deskundigheid. De bepaling die momenteel geldt voor de Raad voor de Transportveiligheid, dat bij grote rampen een beroep kan worden gedaan op additionele middelen, is niet opgenomen in het voorstel van rijkswet omdat de raad geen eigen rechtspersoonlijkheid heeft. In geval van een grote ramp die incidenteel buitengewoon veel onderzoekscapaciteit en middelen vergt zoals het geval was bij de rampen in Enschede en in mindere mate Volendam, zullen extra financiële middelen beschikbaar worden gesteld.

## **ARTIKELN**

### **Artikel 5**

In artikel 5 wordt bepaald dat bij algemene maatregel van (rijks)bestuur wordt bepaald ten aanzien van welke voorvallen de raad verplicht is een onderzoek in te stellen. Binnen welke termijn zal deze algemene maatregel van (rijks)bestuur worden opgesteld, zo vragen de leden van de fractie van de VVD. Het komt deze leden voor dat de raad daar spoedig uitsluitel over moet hebben.

De uitvoeringsregelingen, waaronder de betreffende algemene maatregel van rijksbestuur, vormen op dit moment onderwerp van bespreking zowel tussen de betrokken ministeries als tussen mijn ministerie, de raad en de nader betrokken instanties zoals de politie en de Koninklijke Marechaussee. De inwerkingtreding van deze uitvoeringregelingen is voorzien gelijktijdig met die van het voorstel van rijkswet.

## **Artikel 6**

Waarom is in artikel 6, derde lid de imperatieve vorm gekozen in plaats van de facultatieve vorm, zo vragen de leden van de fractie van de VVD. Wordt door het hanteren van de imperatieve vorm niet getornd aan de «onafhankelijkheid» van de raad? Ten aanzien van artikel 6 verzoeken de leden van de fractie van GroenLinks te regelen dat de raad derden aan vergaderingen kan laten deelnemen. De werkwijze van de raad moet een interne aangelegenheid zijn.

In artikel 6, derde lid, is bepaald dat de buitengewone leden deelnemen aan de beraadslagingen ten aanzien van individuele of categorieën van voorvallen. Deze bepaling strekt ertoe om met het oog op een integrale oordeelsvorming op raadsniveau naast de meer generalistische kennis van de permanente leden te beschikken over meer sectorgerichte deskundigheid. Deze constructie waarborgt tevens de herkenbaarheid van de betrokken sector, hetgeen de acceptatie van de onderzoeksresultaten en eventuele aanbevelingen ten goede komt. Dit is met name van belang met betrekking tot defensieongevallen. In het buitenland is het in het algemeen niet gebruikelijk dat defensieongevallen door een civiele raad worden onderzocht. Door te garanderen dat defensiedeskundigen in de vorm van buitengewone leden ook deel uit maken van de raad, wordt bereikt dat de defensiecomponent herkenbaar in de raad is vertegenwoordigd. Dit is met name van belang met het oog op samenwerking met buitenlandse deskundigen op het gebied van defensieongevallen alsmede met het oog op de acceptatie van onderzoeksresultaten door de betrokken buitenlandse krijgsmacht. Overigens dient te worden bedacht dat ook de buitengewone leden onafhankelijke leden zijn. Door het inschakelen van deze leden wordt derhalve niet getornd aan de onafhankelijkheid van de raad.

Het staat de raad voorts in beginsel vrij derden aan de beraadslagingen te laten deelnemen. De natuurlijke plaats om dit te regelen is het bestuursreglement als bedoeld in artikel 16, eerste lid. Daar moet dan ook geregeld worden wat de status is van de deelname, die echter nimmer die van deelname aan de besluitvorming kan zijn.

## **Artikel 10**

Artikel 10 gaat over het instellen van commissies door de raad. In de artikelsgewijze toelichting staat dat de raad ook andere werkverbanden kan instellen. Wat wordt verstaan onder «andere werkverbanden», zo vragen de leden van de fractie van de VVD. Wordt hier bedoeld op samenwerking tussen de raad en bijvoorbeeld vliegtuigmaatschappijen die ook verplicht zijn om onderzoek te doen? Op welke wijze wordt, in geval van samenwerking, de onafhankelijkheid van het onderzoek gewaarborgd?

Met werkverbanden wordt bedoeld werkgroepen of anderszins die door de raad met het oog op één te onderzoeken voorval of het onderzoeken van gelijksoortige voorvallen, worden ingesteld. Deze werkverbanden zijn een uitsnede van de raad en kunnen van belang zijn in de fase van het onderzoek waar het er om gaat de feiten te onderzoeken. Hier wordt niet bedoeld op samenwerking tussen bijvoorbeeld de raad en vliegtuigmaatschappijen die ook verplicht zijn om onderzoek te doen. Zoals reeds eerder opgemerkt geschiedt onderzoek dat wordt verricht door de raad, onder verantwoordelijkheid van de raad. In geval van een samenwerkingsverband zou die verantwoordelijkheid onduidelijk zijn, hetgeen in verband met de vereiste onafhankelijkheid niet wenselijk is.



## **Artikel 24**

Artikel 24 geeft aan dat de burgemeester en anderen bevoegd zijn maatregelen te treffen die ertoe strekken dat de situatie ter plaatse van een voorval niet wordt gewijzigd. De leden van de fractie van de VVD vragen of hier ook de raad bij wordt betrokken. Zo ja, moet dat dan niet in het artikel worden vastgelegd? Om welke gevallen gaat het tweede lid van artikel 24? Waarom is in tweede lid gekozen voor de «mogelijkheid» van een algemene maatregel van (rijks)bestuur en niet voor een «imperatieve» bepaling?

Voor de raad is van belang dat de situatie van een voorval enige tijd bewaard blijft zodat geen zaken verloren gaan die uit een oogpunt van onderzoek van belang zijn. Bij grotere voorvallen zal in het algemeen het bevoegd gezag de plaats van het voorval afzetten. In artikel 24 wordt het bevoegd gezag de bevoegdheid gegeven maatregelen te nemen om de situatie ter plaatse van het voorval met het oog op onderzoek ter lering niet te wijzigen. Deze bevoegdheid kan nodig zijn omdat het vanuit de bescherming van andere belangen dan van het doen van onderzoek door de raad (bijvoorbeeld die van de opsporing of hulpverlening) niet altijd noodzakelijk is of blijft de situatie ter plaatse van een ongeval ongewijzigd te laten. Ik ga ervan uit dat, indien het bevoegd gezag een dergelijke maatregel op grond van artikel 24 neemt, daarover overleg plaats vindt met de raad. Een overlegverplichting op dit punt in de wet acht ik daarom overbodig. Het voornemen is om in de algemene maatregel van rijksbestuur, voorzien in het artikel 24 tweede lid, te bepalen dat in de gevallen waarin geen of onvoldoende maatregelen worden getroffen om de situatie ter plaatse van het voorval ongewijzigd te laten, de personen genoemd in artikel 24, eerste lid, deze maatregelen nemen indien de voorzitter van de raad met het oog op het door de raad te verrichten onderzoek hierom verzoekt. De personen, genoemd in artikel 24, eerste lid, zijn verplicht te voldoen aan een verzoek van de voorzitter van de raad, tenzij naar hun oordeel andere zwaarwegende belangen zich daartegen verzetten zoals bijvoorbeeld de handhaving van de openbare orde en veiligheid, de bescherming van leven en gezondheid van personen en dieren of de bescherming van het milieu. Bij de totstandkoming van het voorstel van rijkswet was nog niet duidelijk of een imperatieve bepaling nodig was. Met de uitvoering van het voornemen om in de algemene maatregel van rijksbestuur de bevoegdheid nader te regelen is een imperatieve bepaling overbodig geworden.

## **Artikel 25**

In artikel 25 is aangegeven, dat bij algemene maatregel van (rijks)bestuur kan worden bepaald dat in bepaalde gevallen zaken ter beschikking van de raad blijven of komen voor de duur van het onderzoek of zoveel korter of langer als de voorzitter van de raad nodig oordeelt. Waarom is deze bevoegdheid voor de Raad voor de Transportveiligheid wettelijk vastgelegd en waarom wordt dat niet wettelijk geregeld voor de nieuwe raad, zo vragen de leden van de fractie van de VVD. Ook de leden van de fractie van GroenLinks vragen of het niet wenselijker zou zijn om een en ander direct in de wet op te nemen, zoals thans in de Wet Raad voor de Transportveiligheid geregeld is. Deze leden verzoeken de regering dit artikel conform daaraan aan te passen.

De artikelen 26 en volgende kennen aan de onderzoekers de noodzakelijke bevoegdheden toe. De bevoegdheden zijn grotendeels ontleend aan afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht, dat betrekking heeft op het toezicht op de naleving. In artikel 33, vierde lid, van het voorstel van rijkswet is reeds bepaald dat indien het onderzoek, de opnemings- of de

monsterneming niet ter plaatse kan geschieden, de onderzoeker bevoegd is de zaken voor dat doel voor korte tijd mee te nemen. De bevoegdheid in artikel 25 is een aanvulling op die bevoegdheid. De bevoegdheid in artikel 25 zou nodig kunnen zijn in geval er gevaar bestaat voor teloorgang van zaken. Daarom is het voornemen om, op basis van artikel 25, eerste lid, in de algemene maatregel van rijksbestuur te bepalen dat in geval bij een voorval er risico bestaat voor teloor gaan van zaken, de voorzitter van de raad bevoegd is direct bij een voorval betrokken zaken ter beschikking van de raad te stellen. Samen met de eerder genoemde bevoegdheid om te bewerkstelligen dat de situatie ter plaatse van het voorval ongewijzigd wordt gelaten, beschikt de raad hiermee over alle noodzakelijke bevoegdheden om een onderzoek naar een voorval tot een goed einde te kunnen brengen. Bij de totstandkoming van het voorstel van rijkswet was nog niet duidelijk of een soortgelijke bepaling als die in Wet Raad voor de Transportveiligheid nodig was. Nu wel duidelijk is wat nog geregeld moet worden en het voornemen bestaat dat ook daadwerkelijk te regelen in de algemene maatregel van bestuur is een aanpassing van artikel 25 overbodig geworden.

### **Artikel 29**

In artikel 29 wordt bepaald, dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nadere regels kan stellen voor de uitoefening van de aan een onderzoeker toekomende bevoegdheden. Gelden deze regels voor de onderzoekers in het algemeen of worden deze regels per onderzoek vastgesteld, zonder evenwel specifieke aanwijzingen voor een specifiek onderzoek te geven, zo vragen de leden van de fractie van de VVD.

Indien op grond van artikel 29 regels worden gesteld, zal dat geschieden in een ministeriele regeling. Deze regels gelden dan voor onderzoekers in het algemeen en bevatten geen specifieke aanwijzingen voor een specifiek onderzoek.

### **Artikel 34**

De leden van de fractie van het CDA zijn van mening dat dit artikel dient te vervallen aangezien hier de onafhankelijkheid van de raad in het geding is en het beginsel van de scheiding tussen schuldonderzoek en onderzoek naar de oorzaken. De leden van de fractie van de PvdA vragen of dit artikel kan komen te vervallen? Zo niet, dan vragen deze leden of het artikel zodanig kan worden hergeformuleerd dat ook verantwoordelijke bewindspersonen ten alle tijde kunnen worden gehoord. Deze leden menen dat een beroep op dispensatie of geheimhoudingsplicht van met name ook bewindspersonen onder moeilijk te controleren argument van «redenen van de veiligheid van de landen van het Koninkrijk» in tegenspraak is met het doel van het instellen van een onafhankelijke raad die de structurele oorzaken van rampen en veiligheidsrisico's achterhaalt. In hoeverre is gewaarborgd, dat de ministers, genoemd in artikel 34, slechts zeer restrictief gebruikmaken van de in dat artikel genoemde bevoegdheden, zo vragen de leden van de fractie van de VVD.

Eerder in deze nota bij de beantwoording van de vragen over de onafhankelijkheid van de raad ben ik ingegaan op de vragen rond de onafhankelijkheid van de raad in relatie tot de in het voorstel van rijkswet opgenomen bevoegdheden ter bescherming van de belangen van de interne en externe staatsveiligheid en van de opsporing en vervolging. Korthedshalve moge ik daarnaar verwijzen. Met betrekking tot artikel 34 is van belang dat alle functies binnen de raad en het bureau worden aangemerkt als vertrouwensfuncties in de zin van de Wet veiligheidsonderzoeken (artikel 7, vierde lid, en artikel 11, vierde lid). Dit betekent dat de informatie

die de raad vergaart uitsluitend door mensen wordt behandeld aan wie een verklaring is afgegeven dat uit het oogpunt van de veiligheid van de staat of andere gewichtige belangen van de staat geen bezwaar bestaat tegen vervulling van de functie.

In het kader van de afgifte van de verklaring zal het niveau van screening worden bepaald. Ondanks de screening zal het kunnen voorkomen dat er informatie in het geding is waarvan ook de personen die de screening hebben ondergaan, geen kennis mogen nemen. Daarom is in artikel 34 opgenomen dat de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie medewerking van henzelf en onder hen ressorterende personen kunnen weigeren om redenen van de veiligheid van de landen van het Koninkrijk of de betrekkingen van het Koninkrijk of de landen daarvan met andere staten en met internationale organisaties. Een zelfde recht wordt toegekend aan de Minister van Justitie indien het belang van medewerking aan het onderzoek van de raad niet opweegt tegen het belang van de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Het is de bedoeling dat de genoemde ministers van de betrokken bepalingen slechts een zeer restrictief gebruik maken. Opmerking verdient daarbij dat de bevoegdheid om in te grijpen bij een strafrechtelijk belang niet aan het openbaar ministerie, maar aan de Minister van Justitie toekomt. Het inzetten van deze bevoegdheid door de Minister van Justitie zal slechts plaatsvinden in uitzonderlijke situaties. Met name wordt daarbij gedacht aan een strafrechtelijk onderzoek waarbij van bijzondere opsporingsbevoegdheden als bedoeld in de titels IVa, V en Va van het Eerste Boek van het Nederlandse Wetboek van Strafvordering gebruik wordt gemaakt en waarbij het essentieel is dat bepaalde informatie niet openbaar wordt.

### **Artikel 35**

In artikel 35, derde lid, wordt de termijn voor het instellen van onderzoek gesteld op vijf dagen na het voorval. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom voor deze termijn is gekozen en welke termijn geldt voor de bepalingen in het derde lid onderdeel b.

Zoals eerder is aangegeven is het van belang dat nadat een ongeval of een ramp heeft plaatsgevonden er zo snel mogelijk duidelijkheid komt over het feit of de raad het betreffende voorval (ter plaatse) zal gaan onderzoeken. Daarom is in artikel 35 bepaald dat een dergelijk besluit, behoudens uitzonderingen, binnen vijf dagen moet worden genomen. Voor een heropening is, zoals eerder in de nota onder «heropening» is aangegeven, geen termijn gesteld omdat de urgentie daar geen rol meer speelt. Bovendien zou het lastig zijn te bepalen vanaf welk moment de termijn precies zou moeten gelden.

### **Artikel 36**

De Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Justitie en van Defensie krijgen, zo stellen de leden van de fractie van het CDA, in dit artikel de mogelijkheid om een onafhankelijk onderzoek te stoppen. Als dit laatste in alle openheid geschiedt wordt het een discussie tussen de Tweede Kamer en de minister of men zich met deze «wens» zou kunnen verenigen. Nu wordt dit in dit artikel onvoldoende tot uitdrukking gebracht waardoor onduidelijkheid naar de buitenwereld snel tot stand kan komen. De leden van de fractie van de PvdA vragen of dit artikel zodanig kan worden hergeformuleerd dat daarin wordt vastgelegd dat de raad alleen bij aanvang van een eventueel verkennend onderzoek van dit onderzoek afziet indien de minister bepaalt dat dit om overwegende redenen van de veiligheid noodzakelijk is en dit afdoende en in het openbaar (ten overstaan van de Tweede Kamer) motiveert. Is het dan mogelijk dat in dit artikel het eventuele vetorecht vooraf van ministers om redenen van

staatsveiligheid kan worden geborgd, en alle andere artikelen die inbreuken op het onderzoek mogelijk maken lopende het onderzoek worden geschrapt, zo vragen de leden van de fractie van de PvdA.

Bij de beantwoording van de vragen over de onafhankelijkheid van de raad wordt ingegaan op de vragen rond de onafhankelijkheid van de raad in relatie tot de in het voorstel van rijkswet opgenomen bevoegdheden ter bescherming van de belangen van de interne en externe staatsveiligheid en van de opsporing en vervolging. Aldaar zijn tevens de tekortkomingen geschetst van een uitsluitend vooraf te hanteren vetorecht. In aanvulling daarop merk ik nog op dat dit artikel in het gekozen genuanceerde systeem een bijzondere plaats inneemt. Het in het voorstel van rijkswet gekozen systeem gaat uit van het principe dat er zo weinig mogelijk belemmeringen moeten zijn opdat zo veel mogelijk onafhankelijk onderzoek mogelijk is ook als het gaat om voorvallen waarbij vertrouwelijke informatie een rol speelt. Artikel 36 is dan ook slechts bedoeld voor zeer uitzonderlijke gevallen. De bevoegdheid is alleen toegekend aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In de memorie van toelichting is op dit punt aangegeven dat het in zeer uitzonderlijke gevallen kan voorkomen dat het omwille van de veiligheid van de landen van het Koninkrijk of omwille van de handhaving of de bevordering van de internationale rechtsorde, niet adequaat is dat de raad een onderzoek start. Te denken valt daarbij aan een ongeval tijdens een onder volstrekte geheimhouding voorbereide actie of aan een terroristische actie. Duidelijk zal zijn dat een doorkruisend onderzoek van de raad en mogelijk daaruit voortvloeiende publiciteit in een dergelijk uitzonderlijk geval moeten worden voorkomen. Gezien de onafhankelijke positie van de raad is op dit punt expliciet een bepaling opgenomen.

### **Artikel 39**

Deelname van enerzijds buitenlandse vertegenwoordigers aan een onderzoek van de raad en anderzijds van vertegenwoordigers van de Nederlandse Staat aan onderzoek door een andere staat wordt procedureel in dit artikel geregeld. Een verzoek daartoe dient te geschieden door de minister die het aangaat, door tussenkomst van de Minister van Buitenlandse Zaken. Deze situatie lijkt de leden van de fractie van het CDA een zeer omslachtige procedure die ook bij de Raad voor de Transportveiligheid niet van toepassing was. Deze kon zelf een dergelijk verzoek richten tot een andere staat. De leden van de fractie van het CDA zijn van mening dat ook bij de raad een dergelijke procedure alsnog dient te worden opgenomen.

De raad kan een andere staat verzoeken deel te nemen aan het onderzoek. Dit geschiedt door tussenkomst van de Minister van Buitenlandse Zaken. De Raad voor de Transportveiligheid heeft zelf die bevoegdheid om zich tot een andere staat te wenden. Wat is de reden, zo vragen de leden van de fractie van de VVD, dat er thans voor wordt gekozen om de Minister van Buitenlandse Zaken er bij te betrekken. Zou kunnen worden volstaan met het informeren van deze minister?

Ten aanzien van artikel 39 verzoeken de leden van de fractie van GroenLinks het mogelijk te maken dat de raad zelf een dergelijk verzoek tot een andere staat richt. Waarom acht de regering de tussenkomst van de regering, die thans ook niet geldt voor de Raad voor de Transportveiligheid, hier wel noodzakelijk, zo vragen deze leden.

De regering en in het bijzonder de Minister van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de buitenlandse betrekkingen. Om die verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken is, in afwijking van de regeling in de Wet Raad voor de Transportveiligheid, bepaald dat verzoeken om deelname aan onderzoeken door vertegenwoordigers van andere staten via de

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Buitenlandse zaken moeten lopen. Uiteindelijk kan daar in het parlement verantwoording over worden afgelegd. Dat laatste kan niet in geval de raad zelf rechtstreeks verzoeken doet. Immers de raad is een voor wat betreft de inhoudelijke kanten en de uitvoering van het oorzaken-onderzoek een van de regering onafhankelijk orgaan.

### **Artikel 43**

De leden van de fractie van het CDA zijn er voorstander van om het inzagerecht te beperken tot de stukken «die de personen zelf betreffen». Het gaat hier immers om het principe hoor en wederhoor ten aanzien van hetgeen betrokkenen hebben verklaard en de vraag of dit in de stukken juist is weergegeven.

Voorgesteld wordt het recht op inzage te schrappen. Reeds eerder in de nota is opgemerkt dat noties en beginselen uit het strafrecht en het civiele recht niet zondermeer van toepassing zijn op oorzakenonderzoek. Immers bij dit soort onderzoek gaat het er niet om sancties op te leggen. Bij het horen van personen die betrokken zijn bij een voorval gaat het er in de eerste plaats om dat een zo goed mogelijke verklaring wordt verkregen. Hoe beter de verklaring is, hoe groter de bijdrage aan het achterhalen van de oorzaken van een voorval is. Het is de raad zelf die er belang bij heeft dat verklaringen optimaal zijn. De raad moet ook zelf afwegen wat ter voorbereiding van een getuigenverhoor kan bijdragen om een zo goed mogelijke verklaring te verkrijgen. In sommige gevallen kan dat zijn doordat stukken vooraf ter vertrouwelijke inzage worden gegeven. In andere gevallen zal het geboden zijn getuigen te confronteren met door anderen afgelegde verklaringen. Voor het antwoord op de vraag welke voorbereiding getuigen nodig hebben, is leidend de mate waarin dat kan leiden tot een verklaring die kan bijdragen de mogelijke oorzaak of oorzaken van een voorval te achterhalen.

Uit de uitspraak van het Europese Hof voor de rechten van de mens in het eerder genoemde Fayed-arrest zou kunnen worden afgeleid dat degenen op wie kritiek geleverd wordt, ook als het niet om een strafrechtelijke beschuldiging gaat, in de gelegenheid dienen te worden gesteld om te reageren op de inhoud van die kritiek. Achterliggende reden is dat moet worden voorkomen dat betrokkene, doordat hem de kans wordt ontnomen om te reageren, in een andere procedure in een nadeliger positie zou kunnen geraken. Het moment waarop betrokkenen kunnen nagaan of zij niet benadeeld worden, is het moment waarop het concept-rapport verschijnt. Overeenkomstig artikel 50, eerste lid, dient het conceptrapport aan degenen genoemd in artikel 42, tweede lid, onderdeel a, te worden voorgelegd voor commentaar.

Er is geen gevaar dat betrokkenen door een getuigenverklaring worden benadeeld. Immers overeenkomstig artikel 64 kunnen verklaringen geen rol spelen in andere procedures evenals de aan het onderzoek ten grondslag liggende stukken en geluidsdragers. Ook kunnen verklaringen en stukken in het kader van strafvordering of ander sanctieonderzoek niet worden opgevraagd.

De aanvankelijk beoogde bescherming neergelegd in artikel 43 van het voorstel van rijkswet is bij nader inzien derhalve overbodig. In de nota van wijziging (Onderdeel E) wordt daarom het artikel in die zin aangepast dat de raad de mogelijkheid wordt geboden, indien dat naar het oordeel van de raad uit een oogpunt van waarheidsvinding noodzakelijk is, inzage in stukken te verlenen. Het recht op inzage is vervallen. Voordeel van het laten vervallen van het recht op inzage is dat een ruime mogelijkheid tot verspreiding van stukken, die door de toekenning van een inzagerecht wordt gecreëerd, aanzienlijk wordt verminderd.

## **Artikel 44**

In dit artikel staat, zo merken de leden van de fractie van het CDA op, de mogelijkheid tot interveniëren van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie en Defensie. Interviëren wil in dit geval zeggen de behandeling van een zaak gedeeltelijk niet meer in de openbaarheid te laten plaatsvinden. Dit staat op gespannen voet met de onafhankelijkheid van de raad. Deze dient zelf, alles afwegende, te kunnen beslissen of een openbare of niet openbare behandeling van een zaak plaatsvindt. De leden van de fractie van het CDA zijn van mening dat dit artikel kan komen te vervallen en dat de raad overeenkomstig artikel 36 zich in zo'n geval van een onderzoek dient te onthouden. Is het voor de inzet van de raad als onafhankelijke onderzoeksinstelling niet wenselijker dat het besluit tot het niet in het openbaar afhandelen van een zaak exclusief tot de discretionaire bevoegdheid van de raad wordt gerekend, zo vragen de leden van de fractie van het PvdA. Kan dit artikel in die zin worden aangepast zo vragen deze leden?

Eerder in deze nota bij de beantwoording van de vragen over de onafhankelijkheid van de raad ben ik uitgebreid ingegaan op de vragen rond de onafhankelijkheid van de raad in relatie tot de in het voorstel van rijkswet opgenomen bevoegdheden ter bescherming van de belangen van de interne en externe staatsveiligheid en van de opsporing en vervolging. Zoals eerder opgemerkt acht ik het woord «interveniëren» niet correct. Het betreft hier slechts het creëren van waarborgen ter bescherming van het vertrouwelijk karakter van gegevens. Bij een openbare zitting bestaat er immers gevaar dat vertrouwelijke of gerubriceerde informatie openbaar wordt, reden waarom in dit geval de ministers de bevoegdheid moeten hebben te bepalen dat een zaak of een gedeelte daarvan niet in het openbaar behandeld wordt.

## **Artikel 50**

Artikel 50 gaat over het recht op wederhoor van degenen die bij het ongeval betrokken zijn geweest. Zij mogen het conceptrapport inzien. De raad kan besluiten de aanbevelingen niet aan degenen die bij het ongeval zijn betrokken voor te leggen. Wat is de reden dat er is gekozen voor het woord «kan», zo vragen de leden van de fractie van de VVD. In welke situaties zullen de aanbevelingen niet aan de betrokkenen worden voorgelegd? Wat zijn de voordelen om de aanbevelingen wel voor te leggen?

Artikel 50 verplicht de raad het conceptrapport aan degenen die genoemd zijn in artikel 42, tweede lid, onderdeel a, te zenden met het oog op het leveren van schriftelijk commentaar. De raad kan een gedeelte van het rapport betreffende de constatering van structurele veiligheidstekorten en daaraan verbonden aanbevelingen buiten toezending van het concept laten.

Met het voorleggen is in de eerste plaats beoogd de mogelijkheid te creëren dat het rapport verbeterd wordt door opmerkingen van betrokkenen. Altijd moet het conceptrapport aan degenen die genoemd zijn in artikel 42, tweede lid, onderdeel a, worden voorgelegd daar waar het rapport betrekking heeft op door de raad vastgestelde feiten. Dit wordt zo belangrijk geacht dat in het voorstel van rijkswet op dat punt een verplichting is neergelegd. Daar waar het evenwel betreft het onderdeel van het rapport dat betrekking heeft op de constatering van structurele veiligheidstekorten en daaraan verbonden aanbevelingen, moet de raad zelf bepalen of voorlegging nuttig is bijvoorbeeld door te toetsen of een aanbeveling praktisch uitvoerbaar is.

Bij de vraag of delen van het rapport overeenkomstig artikel 50, eerste lid, buiten toezending kunnen worden gelaten is ook het eerder genoemde

Fayed-arrest van belang. Uit die uitspraak zou, zoals eerder is opgemerkt, kunnen worden afgeleid dat degenen op wie kritiek geleverd wordt, ook als het niet om een strafrechtelijke beschuldiging gaat, in de gelegenheid dienen te worden gesteld om te reageren op de inhoud van stukken (conceptrapport) als zij daardoor benadeeld kunnen worden. Dat laatste lijkt niet snel het geval omdat de uitzondering slechts betrekking heeft op passages in het (concept)rapport die gaan over de constatering van structurele veiligheidskortingen en daaraan verbonden aanbevelingen.

### **Artikel 51**

De leden van de fractie van het CDA zijn van mening dat dit artikel dient te worden aangepast overeenkomstig artikel 36. Vindt de regering niet dat het besluit tot openbaarmaking van gegevens in een rapportage behoort tot de discretionaire bevoegdheid van de raad en dat inbreuk van de ministers van Defensie of van Justitie na afronding van het onderzoek, mits dat volgens de wettelijke maatstaven is uitgevoerd, hier niet aan de orde behoort te zijn, zo vragen de leden van de fractie van de PvdA. Aanpassing van artikel 51 in deze richting is ook hier wenselijk, zo menen deze leden.

Eerder in deze nota bij de beantwoording van de vragen over de onafhankelijkheid van de raad ben ik uitgebreid ingegaan op de vragen rond de onafhankelijkheid van de raad in relatie tot de in het voorstel van rijkswet opgenomen bevoegdheden ter bescherming van de belangen van de interne en externe staatsveiligheid en van de opsporing en vervolging. Bij toezending van het conceptrapport bestaat er gevaar dat vertrouwelijke of gerubriceerde informatie openbaar wordt, reden waarom in dit geval de ministers de bevoegdheid moeten hebben, voordat het concept voor commentaar aan anderen wordt voorgelegd, te bepalen dat het conceptrapport aan hen wordt toegezonden om zich er van te vergewissen dat het concept geen vertrouwelijke of gerubriceerde gegevens bevat en zo dat het geval is, te bepalen dat de betreffende informatie niet in het concept wordt opgenomen.

### **Artikel 52**

Artikel 52 bepaalt dat de raad bepaalde informatie niet in zijn rapport opneemt. De Raad voor de Transportveiligheid stelt dat de raad daarmee niet meer voldoet aan de onafhankelijkheidseisen die worden gesteld aan het lidmaatschap van de International Transportation Safety Association. Deelt de regering dit standpunt, zo vragen de leden van de fractie van de VVD.

De leden van de fractie van de ChristenUnie onderkennen dat dit in bepaalde gevallen noodzakelijk kan zijn dat bepaalde informatie niet in het rapport wordt opgenomen. Wel vragen deze leden verduidelijking naar de beperkingen die onder het tweede lid, onderdelen c, d, e en f worden gemaakt.

In artikel 52, eerste lid, onderdeel a tot en met d en het tweede lid, zijn de gebruikelijke uitzonderingsgronden opgenomen die ook voorkomen in de artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur. De uitzonderingen in het eerste lid, onderdeel d en het derde en vierde lid, houden verband met het in het voorstel van rijkswet gekozen genuanceerde systeem ten aanzien de te beschermen belangen. Niet goed voorstelbaar is dat, mede gelet op de eerdere uiteenzetting over de aard van de «interventiebevoegdheden», de raad niet zal voldoen aan de onafhankelijkheidseisen die worden gesteld aan het lidmaatschap van de International Transportation Safety Association.

## **Artikel 55**

In dit artikel kan de raad zelf beslissen om uiteindelijk af te zien van het uitbrengen van een openbaar rapport. De leden van de fractie van het CDA delen de mening dat om de onafhankelijke positie van de raad naar de samenleving te borgen dat de raad zijn motieven hieromtrent openbaar maakt.

Voorstelbaar is dat de raad zijn motieven kenbaar maakt in het geval hij besluit af te zien van het uitbrengen van een openbaar rapport en in plaats daarvan besluit het rapport slechts te zenden naar degenen tot wie de aanbevelingen zich richten en bij wie de informatie reeds bekend is. Naar buiten wordt dan duidelijk wat de reden is van het niet uitbrengen van een openbaar rapport. Gezien de onafhankelijkheid van de raad acht ondergetekende het wel of niet kenbaar maken van de motieven voor het niet openbaar maken van een rapport in beginsel een bevoegdheid van de raad zelf waaromtrent ondergetekende geen plichten wil opleggen aan de raad. Een uitzondering wordt gemaakt voor het informeren van bepaalde autoriteiten. In artikel 35, vierde lid, wordt bepaald dat de raad Onze Minister wie het aangaat, alsmede in voorkomende gevallen het bestuur van een provincie of gemeente in kennis stelt van het instellen van een onderzoek. Het ligt in de rede dat ook van de besluiten op grond van artikel 55 de genoemde autoriteiten in kennis gesteld worden. Het voorstel van rijkswet bevat daar evenwel geen voorziening voor terwijl dit wel wenselijk is. In de nota van wijziging (Onderdeel J) wordt daarom aan artikel 55 een lid toegevoegd, waarin wordt bepaald dat de raad genoemde autoriteiten dient te informeren over een besluit af te zien van het uitbrengen van een openbaar rapport.

## **Artikel 57**

De raad krijgt de mogelijkheid een onderzoek te beëindigen zonder dat er een rapport wordt uitgebracht. Als dit aan de orde is, wordt van het beëindigen van het onderzoek wel melding gemaakt, zo vragen de leden van de fractie van de ChristenUnie. Zou het niet verstandig zijn als een meldingsverplichting wordt toegevoegd aan artikel 57 zo vragen deze leden.

Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op de vraag bij artikel 55. Ook voor artikel 57 geldt dat het in de rede ligt dat van de besluiten op grond van artikel 57 in ieder geval de autoriteiten, genoemd in artikel 35, vierde lid, in kennis gesteld worden. Het voorstel van rijkswet bevat daar nog geen voorziening voor. In de nota van wijziging (Onderdeel K) wordt daarom aan artikel 57 een lid toegevoegd, waarin wordt bepaald dat de raad genoemde autoriteiten dient te informeren over een besluit een onderzoek te beëindigen. De raad is daarnaast vrij om mededeling te doen van het tussentijds beëindigen van een onderzoek. Daarover wil ondergetekende geen verdere plichten opleggen aan de raad.

## **Artikelen 62 en 63**

De artikelen 62 en 63 hebben betrekking op de samenloop met een strafrechtelijke dan wel bestuursrechtelijke sanctie. Er is bepaald, dat er bij algemene maatregel van (rijks)bestuur regels hiervoor kunnen worden gesteld. Is het, gelet op een strikte scheiding tussen het onafhankelijke onderzoek van de raad en het onderzoek naar de schuldvraag, niet beter om te bepalen dat er regels worden opgesteld, zo vragen de leden van de fractie van de VVD.



In de op dit moment in voorbereiding zijnde algemene maatregel van (rijks)bestuur wordt voorzien in regels met het oog op de coördinatie, het overleg en de samenwerking tussen de raad en de in die artikelen genoemde instanties. Bij de totstandkoming van het voorstel van rijkswet was nog niet duidelijk of een imperatieve bepaling nodig was. Met de uitvoering van het voornemen om in de algemene maatregel van rijksbestuur de bevoegdheid nader te regelen is een imperatieve bepaling overbodig geworden.

### **Artikel 81**

In dit artikel wordt de nieuwe rechtspositie van personeel in dienst bij de Raad voor de Transportveiligheid juridisch verankerd indien zij ontslagen worden en opnieuw worden aangesteld bij de Onderzoeksraad voor veiligheid. De leden van de fractie van het CDA vragen waarom niet de voorziene regeling, zoals in eerdere concepten van de rijkswet opgenomen, waarin sprake was van een dienstverband met de raad is overgenomen in plaats van de thans voorziene regeling waarbij personeel wordt aangesteld in dienst van de Staat, geplaatst bij de raad?

Het voorstel van rijkswet zoals dat aan de Raad van State is voorgelegd, ging uit van rechtspersoonlijkheid van de raad. Daarin paste een aanstelling door de raad.

### **Artikelen 82 en 83**

De artikelen 82 en 83 handelen over de vermogensbestanddelen van de Raad voor de Transportveiligheid en de wijze waarop deze bestanddelen overgaan naar de Staat en niet naar de rechtspersoon raad. De leden van de fractie van het CDA zijn er voorstander van om de raad als rechtspersoon te handhaven waardoor zowel de vermogensbestanddelen als ook het archief rechtstreeks aan de raad kunnen worden overgedragen.

Voor een reactie op deze opmerking moge ik verwijzen naar de antwoorden bij het onderwerp «zelfstandig bestuursorgaan».

### **Artikel 90**

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD, Groen-Links en de SGP hebben een vraag gesteld over de inwerkingtreding van het onderhavige voorstel voor rijkswet met betrekking tot het ongevalsonderzoek bij zeeschepen, die niet in gebruik zijn bij de Minister van Defensie. Zij vragen zich in hoofdzaak af, of bedoeld scheepvaartongevallonderzoek niet gelijk bij de inwerkingtreding van deze wet door de raad kan worden uitgevoerd.

Het onderzoek van scheepvaartongevallen is thans, tezamen met een tuchtrechtelijke voorziening voor zeevarenden, ondergebracht bij de Raad voor de Scheepvaart. De taken en de samenstelling van de Raad voor de Scheepvaart zijn geregeld in een rijkswet, de Schepenwet. Die wet dient bij rijkswet te worden gewijzigd, waarna de onderzoekstaken van de Raad voor de Scheepvaart kunnen worden overgedragen aan de raad en de tuchtrechtelijke taken van de Raad voor de Scheepvaart kunnen worden overgedragen aan een nog in te stellen tuchtcollege voor de scheepvaart. Een wetsvoorstel dat de instelling van het tuchtcollege voor de scheepvaart regelt, is op 24 februari 2003 bij uw Kamer ingediend (kamerstukken II, 2002–2003, 28 803, nrs. 1 ev.). Een voorstel van rijkswet tot wijziging van de Schepenwet is in ambtelijke voorbereiding. Gelet op de bijzondere procedures bij de totstandkoming van rijkswetgeving en het noodzakelijke

overleg met de Nederlandse Antillen en Aruba, zal een dergelijke wijziging vermoedelijk niet eerder dan 2005 in werking kunnen treden.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
R. H. Hessing