

Vergaderjaar 2002–2003

28 634 (R 1727)

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

HOOFDSTUK I. INLEIDING

Algemene strekking wetsvoorstel

Het onderhavige voorstel van rijkswet strekt tot instelling van een Onderzoeksraad voor veiligheid. De raad krijgt tot taak voorvallen met een ongelukkige afloop en voorvallen die een dergelijke afloop hadden kunnen hebben, alsook de gevolgen van zulke voorvallen te onderzoeken. Hij moet de oorzaken of vermoedelijke oorzaken van de voorvallen en van de omvang van hun gevolgen vaststellen. Indien hij daartoe aanleiding ziet, moet hij aan die constatering aanbevelingen verbinden tot het treffen van maatregelen die ertoe strekken de veiligheid in de toekomst te vergroten.

Veiligheid is een bepalende factor voor de kwaliteit van het leven. De veiligheid wordt bedreigd door oorlogshandelingen, terroristische aanslagen en criminaliteit. Een inbreuk op de veiligheid kan ook het gevolg zijn van natuurrampen en natuurlijke gebeurtenissen van kleinere omvang. De veiligheid kan echter evenzeer in het gedrang komen door ongevallen als gevolg van menselijk handelen of het tekortschieten van zaken. Met de voortschrijding van de technische ontwikkelingen en de groei van hun toepassing is het risico voor dergelijke ongevallen sterk toegenomen. De tragische vuurwerkramp te Enschede, cafébrand te Volendam en fabrieksramp te Toulouse hebben recent de bestaande risico's nog eens scherp in het licht gesteld. Kleinere ongevallen komen daarnaast veelvuldig voor.

Door het treffen van maatregelen wordt er in het maatschappelijk verkeer naar gestreefd het gevaar van ongevallen zoveel mogelijk te beperken. De overheid speelt hierin een belangrijke rol. Sinds geruime tijd bestaat het inzicht dat door het bestuderen van ongevallen en bijna-ongevallen veel kennis kan worden opgedaan over de mogelijke oorzaken van dergelijke gebeurtenissen. Het onderzoeken van zulke voorvallen biedt dan ook een

belangrijke kennisbron voor maatregelen, gericht op vergroting van de veiligheid door het voorkomen van ongevallen. Met de Onderzoeksraad voor veiligheid wordt een orgaan in het leven geroepen dat zich op een zo breed mogelijk terrein met bedoelde studie en het op basis daarvan formuleren van aanbevelingen voor maatregelen zal bezighouden.

Voorgeschiedenis

Transport

Op het terrein van het transport bestaat reeds een lange traditie van onderzoek naar de oorzaken van ongevallen door onafhankelijke organen. Reeds in het begin van de vorige eeuw werd de Raad voor de Scheepvaart in het leven geroepen, die tot taak kreeg onderzoek te verrichten naar de oorzaken van scheepsrampen, waarbij het begrip «scheepsramp» ruim werd gedefinieerd. In 1931 werd voor de binnenvaart een afzonderlijke Commissie Binnenvaartrampenwet ingesteld. Voor het onderzoek van luchtvaartongevallen voorzag de Luchtvaatrampenwet in 1935 in de introductie van de Raad voor de Luchtvaart. Voor het onderzoeken van spoorwegongevallen werd in 1956 de Spoorwegongevallenraad ingesteld.

Aan vorenbedoelde organen werd niet opgedragen het onderzoek van ongevallen vanaf het allereerste verzamelen van feitenmateriaal voor hun rekening te nemen. Het eerste feitenonderzoek, het zogeheten vooronderzoek, werd opgedragen aan een onder de Minister van Verkeer en Waterstaat ressorterende dienst respectievelijk de Nederlandse Spoorwegen. Wat de luchtvaart betreft werd hierin in het begin van de jaren negentig verandering gebracht door de Luchtvaartongevallenwet. Ingevolge deze wet werd het gehele onderzoek naar de oorzaken van ongevallen en incidenten in de luchtvaart onder de verantwoordelijkheid van de Raad voor de Luchtvaart gebracht.

In 1999 werd de sectorgewijze aanpak van het ongevalsonderzoek op het terrein van het transport vervangen door een multisectorale benadering. In dat jaar werd de Raad voor de Transportveiligheid opgericht, die tot taak kreeg voor alle sectoren van het transport onderzoek te verrichten naar de oorzaken van ongevallen en incidenten. In de eerste plaats ging deze raad daarmee de transportsectoren bestrijken waarvoor voordien de hiervoor genoemde sectorale raden waren ingesteld. Bij de oprichting van de Raad voor de Transportveiligheid werden de Commissie Binnenvaartrampenwet, de Raad voor de Luchtvaart en de Spoorwegongevallenraad dan ook opgeheven. De Raad voor de Scheepvaart is voorshands gehandhaafd, totdat een nieuwe voorziening zal zijn getroffen voor de ook door deze raad uitgeoefende tuchtrechtelijke functie. De Raad voor de Transportveiligheid ging in de tweede plaats ook sectoren bestrijken waarvoor tot dan toe geen onderzoekscommissie bestond: het wegverkeer en het buisleidingentransport. In de Wet Raad voor de Transportveiligheid werd de hiervoor gereleveerde ontwikkeling, ingezet door de Luchtvaartongevallenwet, doorgetrokken naar alle transportsectoren: het volledige onderzoek werd onder verantwoordelijkheid van de raad geplaatst.

Defensie

Op het terrein van Defensie werd in 1928 de Nederlandse Marineraad in het leven geroepen. Deze kreeg tot taak onderzoek te verrichten naar de oorzaken van aan Nederlandse oorlogsvaartuigen overkomen rampen en ongevallen. In 1987 werd voorts de Raad van Advies inzake Luchtvaartongevallen bij Defensie ingesteld, die tot taak kreeg onderzoek in te stellen naar de oorzaken van ongevallen met luchtvaartuigen van de Koninklijke luchtmacht en de Koninklijke marine.

In de jaren negentig werd besloten het systeem van het ongevalsonderzoek op het terrein van Defensie te herzien. In 1998 werd hiertoe een voorstel van rijkswet tot instelling van een Ongevallenraad Defensie (Rijkswet ongevalsonderzoek Defensie; kamerstukken II 1997–1998/26 110, R 1619) bij de Tweede Kamer ingediend. Deze nieuwe raad zou de taak van de Nederlandse Marineraad en de Raad van Advies inzake Luchtvaartongevallen bij Defensie overnemen en daarnaast de taak krijgen ook andere militaire ongevallen te onderzoeken. Redenen waarom werd gekozen voor een afzonderlijke raad voor defensieongevallen naast de Raad voor de Transportveiligheid waren het afwijkende militaire materieel dat specifieke kennis vereist, het bestaan van specifieke (NAVO)voorschriften voor ongevalsonderzoek, geheimhoudingsaspecten, de relatie met het buitenland alwaar het onderzoek eveneens onder militaire vlag pleegt te geschieden, alsmede het feit dat de onderzoeken op defensieterrein ook niet transport-gerelateerde onderwerpen betreffen. Het wetsvoorstel voorzag in een aantal garanties voor een onafhankelijke taakuitoefening door de raad.

Overige sectoren

Ook op andere terreinen wordt reeds sinds geruime tijd onderzoek naar de oorzaak van ongevallen verricht. Daar geschiedt dit echter, afgezien van ad hoc ingestelde onafhankelijke commissies zoals de Commissie Oosting voor de vuurwerkramp te Enschede en de Commissie Alders voor de cafébrand te Volendam, tot dusver slechts door onder ministerieel gezag staande inspectiediensten. In het bijzonder zijn in dit verband te noemen de Inspectie Brandweerbijstand en Rampenbestrijding en de Inspectie voor de Politie, die beide het onderzoek van daarvoor in aanmerking komende voorvallen om daaruit lering te trekken als uitdrukkelijke taak hebben.

Ook voor deze overige sectoren won in de jaren negentig het inzicht veld dat een onafhankelijke instantie die onderzoek naar ongevallen verricht, daarvoor een nuttige functie zou vervullen. In april 1998 is door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een studie in gang gezet naar de relevante aspecten van onafhankelijk onderzoek die buiten de terreinen van de Raad voor de Transportveiligheid en de beoogde Ongevallenraad Defensie vallen. Dit gebeurde mede naar aanleiding van een advies van het toenmalige College Bevordering Veiligheidseffectstudies onder voorzitterschap van mr. Pieter van Vollenhoven. In mei 1999 werd deze verkenning verbreed en is ook het door genoemde raden bestreken terrein in de studie betrokken.

De door KPMG Consulting uitgevoerde studie werd in 2000 afgerond. Aanbevolen werd onder meer het onderzoek van transportongevallen en defensieongevallen voorshands te laten verrichten door de reeds bestaande Raad voor de Transportveiligheid onderscheidenlijk de Ongevallenraad Defensie en voor de overige ongevallen een nieuw orgaan op te richten. Voorts werd aanbevolen te voorzien in een samenwerkingsverband van deze drie instanties, dat na enkele jaren zou moeten worden geëvalueerd om te zien of een overkoepeling zinvol zou zijn. In een advies dat voornoemd College Bevordering Veiligheidseffectstudies over de KPMG-studie uitbracht, gaf dit college aan dat naar zijn inzicht één raad te prefereren zou zijn boven drie organen.

Bij brief van 21 juni 2000 (kamerstukken II 1999–2000, 26 800 VII, nr. 44) deelden de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ondergetekende aan de Tweede Kamer van de Staten-Generaal mede dat het kabinet had besloten genoemde aanbevelingen van KPMG Consulting te volgen. Voor de ongevallen die niet tot het terrein behoren van de Raad

voor de Transportveiligheid en de Ongevallenraad Defensie, zou een derde orgaan, de Commissie Rampen en Calamiteiten, in het leven worden geroepen. Deze commissie zou ook een onderzoekstaak krijgen ten aanzien van de, door de andere raden niet bestreken, rampenbestrijding en nazorg. Daarnaast zou een samenwerkingsverband als door KPMG Consulting bedoeld, worden ingesteld. Voorts werd een evaluatie van dit verband in het vooruitzicht gesteld waarbij de vraag aan de orde zou komen of de constructie van drie raden en een samenwerkingsverband voldeed dan wel dat een verdergaande stap zou moeten worden gezet.

Moties Wagenaar c.s. en Van den Doel c.s.

Bij de behandeling van vorenbedoelde brief in de Tweede Kamer is door de Kamer te kennen gegeven dat niet eerst een Commissie Rampen en Calamiteiten en een samenwerkingverband als hiervoor bedoeld tot stand zouden moeten worden gebracht, maar dat de inspanningen direct gericht zouden moeten worden op het tot stand brengen van één, alle sectoren omspannende raad. Er werd een tweetal moties ingediend, een door het lid Wagenaar c.s. en een door het lid Van den Doel c.s. (kamerstukken II 2000–2001, 27 400 VII, nrs. 33 en 34). De Kamer heeft beide moties aanvaard.

In de moties 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» (motie Wagenaar c.s.);
- «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.» (motie Van den Doel c.s.)

Kabinetsreactie

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 kabinet de moties onverkort uit te voeren. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt deze toezegging gestand gedaan. Bij brief van 14 september 2001 (kamerstukken II 2001–2002, 27 927, nr. 1) is aan de Tweede Kamer een Hoofdlijnennotitie onafhankelijk ongevallenonderzoek toegezonden. De daarin geschetste hoofdlijnen vormen de basis van het thans ingediende wetsvoorstel. De in deze wet geregelde Onderzoeksraad voor veiligheid komt in de plaats van de Raad voor de Transportveiligheid en de beoogde Ongevallenraad Defensie en Commissie Rampen en Calamiteiten. Hij maakt tevens het ad hoc instellen van commissies als de Commissie Oosting voor de vuurwerkramp te Enschede en de Commissie Alders voor de cafébrand te Volendam overbodig.

HOOFDSTUK II. KENMERKEN RAAD

Ruime definitie begrip voorval

De Onderzoeksraad voor veiligheid krijgt, onder meer, tot taak voorvallen te onderzoeken en de oorzaken of vermoedelijke oorzaken daarvan vast te stellen (artikel 3). Het begrip «voorval» wordt ruim gedefinieerd. Het gaat om gebeurtenissen die de dood of letsel van een persoon dan wel schade aan een zaak of het milieu veroorzaken en gebeurtenissen die gevaar voor een dergelijk gevolg in het leven hebben geroepen (artikel 1, eerste lid,

onder e). Onder het begrip vallen niet alleen rampen en zware ongevallen, maar ook lichtere ongevallen en incidenten. Onder «incidenten» worden bijna-ongevallen verstaan, gebeurtenissen die geen nadelige gevolgen hebben gehad maar daarvoor wel gevaar hebben veroorzaakt.

De reden om de raad ook bevoegd te verklaren kleinere ongevallen en incidenten te onderzoeken ligt hierin dat de raad voorvallen uitsluitend onderzoekt teneinde na te gaan welke lering daaruit kan worden getrokken voor het treffen van maatregelen ten behoeve van de veiligheid. Een voorval hoeft geen grote nadelige consequenties gehad te hebben, om dergelijke lering te trekken. Gelet hierop komt het verstandig voor dat daarvoor in aanmerking komende lichtere ongevallen en incidenten ook in onderzoek kunnen worden genomen en niet te wachten tot zich een gebeurtenis met ernstige gevolgen heeft voorgedaan.

Met het hanteren van een breed begrip «vorval» wordt aangesloten bij de taakomschrijving van de Raad voor de Transportveiligheid en van de Ongevallenraad Defensie. Internationaal heeft het nut van incidenten-onderzoek ook erkenning gekregen. In internationale regelingen betreffende de burgerluchtvaart en de zeescheepvaart wordt ervan gewag gemaakt. In richtlijn 94/56/EG van de Raad van de Europese Unie van 23 november 1994 houdende vaststelling van de grondbeginselen voor het onderzoek van ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart (Pb EG L 319) wordt het onderzoek van zogeheten ernstige incidenten in de burgerluchtvaart voor de lidstaten van de EG zelfs verplicht gesteld.

Breed terrein

De Onderzoeksraad voor veiligheid zal een breed terrein bestrijken. Hij wordt bevoegd voorvallen te onderzoeken in alle denkbare sectoren. Niet alleen gaat het daarbij om de terreinen van het transport en defensie, waarop de Raad voor de Transportveiligheid en de Ongevallenraad Defensie zien, maar bij voorbeeld ook om

- voorvallen in de industrie, waaronder bedrijfsongevallen, winning-ongevallen (inclusief off-shore) en kernongevallen;
- natuurrampen, waaronder wateroverlast, extreme weersomstandigheden en aardbevingen;
- voorvallen betreffende milieu en gezondheid, waaronder verontreinigingen van de voedselketen, ongevallen in de privésfeer, epidemieën en verontreiniging van het natuurlijk milieu;
- explosies, grote branden en instortingen.

De raad zal niet alleen tot taak krijgen voorvallen op het aangegeven brede terrein te onderzoeken teneinde de oorzaken of vermoedelijke oorzaken daarvan vast te stellen maar tevens om de gevolgen van voorvallen te onderzoeken teneinde ook van de omvang daarvan de oorzaken of vermoedelijke oorzaken op te sporen. Aldus zullen ook rampenbestrijding en nazorg voorwerp van onderzoek van de raad kunnen zijn. Ook hieruit zullen lessen voor de toekomst kunnen worden getrokken, zodat in de toekomst de gevolgen van voorvallen beperkter kunnen blijven.

Voordeel van het brede terrein waarop de raad tot onderzoek bevoegd zal zijn, is, dat met elkaar samenhangend onderzoek integraal kan plaatsvinden. Niet langer zullen, zoals soms in de huidige situatie, verschillende aspecten van een gebeurtenis door afzonderlijke onderzoeksinstanties behoeven te worden onderzocht. Alle voor onderzoek in aanmerking komende facetten zullen door de raad in onderlinge samenhang in beschouwing kunnen worden genomen. Zowel dublures bij het onder-

zoek, met mogelijk niet op elkaar aansluitende conclusies, als omissies zullen door de integrale aanpak worden voorkomen.

Voordeel van de omstandigheid dat door één raad een breed terrein wordt omspannen, is voorts, dat kennis die wordt opgedaan bij het onderzoek in één sector, veel gemakkelijker ook kan worden benut in andere sectoren.

Niet zal overigens tot de taak van de raad behoren gebeurtenissen te onderzoeken die naar de letter wel onder het begrip «voorval» vallen in de zin dat daardoor dood, letsel of zaakschade dan wel gevaar daarvoor is ontstaan, maar die naar hun aard van een andere orde zijn dan de ongevallen en rampen waarvoor de raad in het leven wordt geroepen. In artikel 1, tweede lid, worden in dit verband van het begrip «voorval» een aantal gebeurtenissen uitgezonderd. Het betreft allereerst verstoringen van de openbare orde, oproerige bewegingen en andere ernstige wanordelikheden als bedoeld in de Gemeentewet en situaties die ernstig voor een dergelijke gebeurtenis doen vrezen. In de tweede plaats gaat het om gebeurtenissen in het kader van het optreden van bevoegde autoriteiten ter handhaving van de rechtsorde. In de derde plaats betreft het optreden van de krijgsmacht in een situatie van oorlog of gewapend conflict, tijdens een operatie ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde, tijdens het verlenen van bijstand als bedoeld in de Politiewet 1993 of tijdens het verlenen van bijstand ingevolge de Aanwijzingen inzake de inzet van de krijgsmacht in de Nederlandse Antillen en Aruba.

Regeling bij rijkswet

De Raad voor de Transportveiligheid is geregeld bij een «gewone» wet. Afgezien van ruimere bevoegdheden met betrekking tot Nederlandse luchtvaartuigen en Nederlandse zeeschepen heeft deze raad slechts tot taak voorvallen op het grondgebied van Nederland, met inbegrip van de aangrenzende zee, te onderzoeken. De aanvankelijk beoogde Ongevallenraad Defensie zou worden geregeld in een rijkswet. Achtergrond hiervan was de relatie die er is tussen het onderzoek van defensievoorvallen met de defensietaak ter handhaving van de onafhankelijkheid en de verdediging van het Koninkrijk. Deze taak is ingevolge artikel 3, eerste lid onder a, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden een aangelegenheid van het Koninkrijk. De Koninklijke marine is bovendien permanent in de Nederlandse Antillen en Aruba aanwezig. Eveneens zou de Ongevallenraad Defensie bevoegd zijn voorvallen met de kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba te onderzoeken.

Voor de Onderzoeksraad voor veiligheid is gekozen voor een rijkswet. Het is immers wenselijk dat de taak die aan de Ongevallenraad Defensie was toegedacht ten aanzien van de hiervoor genoemde voorvallen in de Nederlandse Antillen en op Aruba, ook door de nieuwe raad kan worden vervuld.

Voor het overige blijft de taak van de nieuwe raad in beginsel beperkt tot voorvallen op het Nederlandse grondgebied, met inbegrip van de zee die onder Europese jurisdictie valt (afgezien van ruimere bevoegdheden ten aanzien van voorvallen met Nederlandse luchtvaartuigen, Nederlandse zeeschepen en ferryschepen die het laatst een Nederlandse haven hebben aangedaan). Het komt wenselijk voor in deze gevallen de regeling van het onderzoek van voorvallen op het territorium van de Nederlandse Antillen en Aruba aan die landen over te laten. Het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden laat hiervoor de ruimte.

Aan de raad wordt wel de bevoegdheid gegeven, indien de regering van de Nederlandse Antillen of van Aruba daarom verzoekt, een voorval in die delen van het Koninkrijk of met een Nederlands-Antilliaans of Arubaans zeeschip of luchtvaartuig te onderzoeken (artikel 4, eerste lid, onder b, f en g, en tweede lid, onder b en d). Het onderzoek van voorvallen in die

landen blijft echter, met uitzondering van de in het derde lid bedoelde voorvallen, in beginsel een aangelegenheid van die landen.

Onafhankelijkheid

Voor het vormen van een zuiver beeld van de feiten van een voorval en het trekken van objectieve conclusies daaruit is het vereist dat een onderzoeksinstantie zich volstrekt onafhankelijk ten opzichte van het voorval kan opstellen. Zij mag op geen enkele wijze betrokken zijn bij belangen die bij een voorval in het geding zijn. Het kan daarbij enerzijds gaan om belangen van de overheid die regelgeving tot stand heeft gebracht die bij het voorval in het geding is, of die uitvoerende taken vervult die een relatie hebben met het voorval. Het kan daarbij anderzijds gaan om partijen in de samenleving die enige persoonlijke of zakelijke betrokkenheid bij een voorval hebben.

Aan de raad wordt de vereiste onafhankelijke positie gegeven. Het wetsvoorstel bevat daartoe een aantal waarborgen:

- De leden van de raad hebben zitting zonder last (artikel 14, eerste lid).
- Zij worden voor een vaste termijn van vier jaar benoemd (artikel 7, vijfde lid). Afgezien van ontslag op eigen verzoek kunnen zij slechts worden geschorst of ontslagen wegens ongeschiktheid of onbekwaamheid voor de vervulde functie dan wel wegens andere zwaarwegende in de persoon van de betrokkene gelegen redenen (artikel 7, achtste lid). Hierdoor kan een door een lid gehuldigde opvatting in verband met een door de raad verricht onderzoek of een door de raad uitgebrachte aanbeveling, geen grond zijn voor schorsing of ontslag.
- Voorgeschreven wordt dat de leden van de raad zich van deelneming aan de behandeling van een onderzoek moeten onthouden dat henzelf of hun bloed- of aanverwanten tot en met de vierde graad aangaat, instellingen of rechtspersonen betreft bij welke zij werkzaam zijn of belang hebben of een voorval betreft waarbij zij op enigerlei wijze betrokken zijn geweest (artikel 14, tweede lid).
- Voorgeschreven wordt dat de medewerkers van het onder de raad ressorterende bureau aan de voorzitter van de raad moeten melden dat een onderzoek henzelf of hun bloed- of aanverwanten tot en met de vierde graad aangaat dan wel instellingen of rechtspersonen betreft bij welke zij werkzaam zijn of belang hebben (artikel 15, eerste lid). Hetzelfde geldt voor deskundigen die voor een onderzoek door een minister aan de raad ter beschikking worden gesteld (artikel 15, eerste lid).
- Personen die door een minister aan de raad ter beschikking worden gesteld voor een onderzoek, vallen tijdens het verrichten van het onderzoek onder de verantwoordelijkheid van de raad (artikel 13, vijfde lid).
- Afgezien van de krachtens artikel 5 bij algemene maatregel van rijksbestuur of algemene maatregel van bestuur vastgelegde onderzoeksverplichtingen, is de raad vrij zelf te bepalen of hij tot onderzoek overgaat (artikel 35, eerste lid). Een minister, een commissaris van de Koning of een burgemeester kan de raad verzoeken een onderzoek in te stellen maar het is aan de raad een beslissing te nemen of hij een onderzoek start (artikel 37, tweede lid). Uit zijn bevoegdheid te beslissen of een onderzoek wordt ingesteld, kan worden afgeleid dat de raad ook breedte en diepte van het onderzoek bepaalt.
- Afgezien van de vastgelegde onderzoeksverplichtingen kan de raad ook een onderzoek beëindigen zonder een rapport uit te brengen indien het onderzoek naar zijn oordeel geen zinvolle aanbevelingen aanleiding kan opleveren (artikel 57).
- De raad en zijn onderzoekers beschikken over bevoegdheden om

vereiste informatie te vergaren (artikelen 25, 30 en volgende en 42 en volgende).

- De raad stelt ook zelf zijn onderzoeksmethoden vast (artikel 60).
- De raad bepaalt welke inhoud hij aan zijn rapport wil geven (artikel 49).
- De raad maakt ook zelf het rapport openbaar (artikel 54, eerste lid).

Uit het vorenstaande kan worden afgeleid dat de raad de positie van een zelfstandig bestuursorgaan in de zin van de Aanwijzingen voor de regelgeving krijgt. Aangezien het bij de raad gaat om een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld (de Staat), vormt hij ingevolge artikel 1:1 van de Algemene wet bestuursrecht een bestuursorgaan. Aangezien ontegenzeggelijk geen sprake is van een hiërarchisch ondergeschikte positie ten opzichte van een minister, is er sprake van een zelfstandig bestuursorgaan (zie aanwijzing 124a van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

Deskundigheid

Voor het functioneren van de raad is het van grote betekenis dat de door hem uit een onderzoek getrokken conclusies worden geaccepteerd en dat zijn aanbevelingen voor te treffen maatregelen als gezaghebbend worden ervaren. Om dit te kunnen bereiken zal de raad over brede en hoogwaardige deskundigheid moeten beschikken. Hiervoor wordt een aantal voorzieningen getroffen.

De raad zelf zal allereerst 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 wetsvoorstel 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).

Voorts zal de raad beschikken over een bureau waarvan bij uitstek deskundige onderzoekers deel zullen uitmaken. Deze onderzoekers zullen zowel over expertise moeten beschikken met betrekking tot de beste methoden om een onderzoek te verrichten en tot algemene aspecten, zoals menselijke factoren, die bij alle voorvallen voorkomen, als over meer op specifieke sectoren gerichte deskundigheid. In het wetsvoorstel is het voorschrift neergelegd dat de keuze van de medewerkers van het bureau geschiedt op zodanige wijze dat alle relevante deskundigheid in het bureau aanwezig is (artikel 11, vierde lid).

Niet zal de raad voor alle onderzoeken elke vereiste deskundigheid zelf in huis kunnen hebben. Om toch van niet bij de raad zelf aanwezige expertise gebruik te kunnen maken, zal de raad ook de mogelijkheid hebben deskundigen van buiten te betrekken. Dit kan geschieden door inhuur van particuliere experts. Verder voorziet het wetsvoorstel er in dat de raad aan een minister vraagt hem voor een bepaald onderzoek door een of meer departementale experts te laten bijstaan (artikel 13, eerste lid).

De raad zal er voorts voor moeten zorgdragen dat hij zijn deskundigheid op peil houdt. Er wordt derhalve van uitgegaan dat de raad een gericht opleidingsprogramma voor de medewerkers van zijn bureau maar ook voor zijn eigen leden zal hanteren. Verder wordt het wenselijk geacht dat de raad nauwe contacten onderhoudt met onderzoeksraden in het buitenland zodat steeds de nieuwste inzichten kunnen worden uitgewisseld. Een dergelijke aanpak wordt reeds gevolgd door de Raad voor de Transportveiligheid. Er mag van worden uitgegaan dat de Onderzoeksraad voor veiligheid ook deel zal gaan uitmaken van de International Transportation

Scheiding van strafvorderlijke en andere procedures

Om zich een zo goed mogelijk beeld van de toedracht van een voorval te vormen heeft de raad zo compleet mogelijke informatie nodig. Het is dan ook van grote betekenis dat getuigen zich tegenover de raad vrij kunnen uitspreken. Om dit te bereiken moeten getuigen zo weinig mogelijk kans lopen dat zij door een verklaring af te leggen zichzelf of hun naaste verwanten kunnen benadelen.

In de eerste plaats is hiertoe de taak van de raad uitsluitend beperkt tot het opsporen van oorzaken of vermoedelijke oorzaken van voorvallen en de omvang van de gevolgen daarvan en het aan zijn conclusies terzake verbinden van aanbevelingen voor het treffen van maatregelen ter vergroting van de veiligheid (artikel 3). Uitdrukkelijk wordt in het wetsvoorstel bepaald dat een aanbeveling niet een vermoeden van schuld of aansprakelijkheid wegens een voorval mag behelzen (artikel 56). Met dit systeem volgt het wetsvoorstel de Wet Raad voor de Transportveiligheid en internationale regelingen, zoals de eerder genoemde richtlijn 94/56/EG inzake de burgerluchtvaart. In het verleden was dit wel anders. Onder de werking van de Luchtvaartrampenwet verrichtte de Raad voor de Luchtvaart onderzoek ter lering en paste hij tevens tuchtrecht toe. Hetzelfde geldt op dit moment nog voor de Raad voor de Scheepvaart.

Het wetsvoorstel gaat echter verder in de bescherming van de positie van getuigen. Uitdrukkelijk wordt bepaald dat verklaringen, afgelegd in het kader van het onderzoek van de raad, niet als bewijs mogen worden gebruikt in een strafrechtelijke, tuchtrechtelijke of civielrechtelijke procedure en dat evenmin de oplegging van een disciplinaire maatregel, een bestuurlijke sanctie of een bestuurlijke maatregel daarop kan worden gebaseerd (artikel 64, eerste lid). Een uitzondering wordt, logischerwijs, gemaakt voor vervolging wegens meened in verband met een door een getuige voor de raad afgelegde verklaring. Een uitzondering geldt ook indien degene die de verklaring heeft afgelegd, uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven haar als bewijs te benutten of er een maatregel of sanctie op te baseren.

Met deze regeling wordt een vergelijkbare regeling in de Wet Raad voor de Transportveiligheid gevolgd. De in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen voorziening gaat echter verder aangezien de Wet Raad voor de Transportveiligheid de regeling beperkt tot rechtsgedingen.

Ter bescherming van de positie van getuigen strekt voorts het voorschrift dat op verzoek van de persoon die wordt gehoord, de behandeling van een zaak of een gedeelte daarvan niet in het openbaar wordt gehouden indien deze meent dat hij zichzelf of familielid van een nader aangeduide categorie zou benadelen (artikel 44, tweede lid). Hierdoor wordt voorkomen dat de verklaringen die hij aflegt in andere procedures gebruikt kunnen worden, bij voorbeeld als sturingsinformatie in het kader van een strafvervolging. Daarnaast wordt bepaald dat verklaringen van getuigen slechts in het eindrapport van de raad worden opgenomen voor zover zij wezenlijk zijn voor de analyse van de toedracht van het voorval (artikel 49, derde lid). Voorts behelst het wetsvoorstel het voorschrift dat documenten die ten behoeve van een onderzoek door de raad zijn verzameld, niet openbaar zijn (artikel 54, vijfde lid).

Verder wordt bepaald dat ten behoeve van een strafrechtelijke of tuchtrechtelijke procedure of een procedure tot oplegging van een disciplinaire

straf, een bestuurlijke sanctie of een bestuurlijke maatregel verklaringen van getuigen en andere nader aangeduide documenten die de raad heeft verzameld, niet ter inzage kunnen worden gevorderd (artikel 64, tweede lid). Ook in dit geval kan degene die de verklaring heeft afgelegd, uitdrukkelijk toestemming geven haar als bewijs te benutten of er een maatregel of sanctie op te baseren.

Voorts wordt in artikel 65 bepaald dat de raad, de medewerkers van het bureau, de algemeen secretaris en de overige onderzoekers geen aangifte doen van strafbare feiten waarvan ze bij de uitoefening van hun functie bij de raad kennis hebben gekregen. Een uitzondering geldt voor de strafbare feiten waarvoor ingevolge het Wetboek van Strafvordering een aangifteplicht bestaat en strafbare feiten die betrekking hebben op het onderzoek van de raad zelf.

Transparantie en openbaarheid

Het versterkt het vertrouwen dat de maatschappij in het onderzoek van de raad heeft, indien er sprake is van optimale transparantie en openbaarheid.

Wat de transparantie betreft wordt in het wetsvoorstel voorgeschreven dat de raad een onderzoeksprotocol moet opstellen met betrekking tot de door hem te hanteren onderzoeksmethoden. Dit protocol wordt openbaar gemaakt (artikel 60). Daarnaast wordt ervan uitgegaan dat bij voorvallen van grotere omvang door de raad aan daarbij betrokken overheden een plan van aanpak voor het onderzoek kenbaar zal worden gemaakt. Voorts zal de raad in zijn rapporten moeten motiveren hoe hij tot zijn uitspraken komt.

Het rapport van de raad wordt door deze openbaar gemaakt (artikel 54, eerste lid). Met overeenkomstige toepassing van nader aangegeven uitzonderingsgronden die ontleend zijn aan artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur wordt bepaalde informatie niet in het rapport opgenomen (artikel 52, eerste en tweede lid). Concepten van het rapport en de documenten die ten behoeve van een onderzoek door de raad zijn verzameld, zijn, anders dan het rapport, niet openbaar (artikel 54, vijfde lid). Zoals hiervoor reeds is aangegeven, speelt in dit verband de bescherming van gehoorde getuigen een belangrijke rol. De betrokken regeling sluit aan bij het openbaarheidsregime dat is neergelegd in de Wet Raad voor de Transportveiligheid.

Indien de raad een zitting houdt is deze in principe openbaar. Om gewichtige redenen kan de raad beslissen dat de behandeling van een zaak of een gedeelte daarvan niet in het openbaar wordt gehouden (artikel 44, tweede lid). De belangen, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, kunnen hierbij mede als criterium worden gehanteerd. Ook deze regeling is overgenomen uit de Wet Raad voor de Transportveiligheid. Toegevoegd is dat de behandeling van een zaak of een gedeelte daarvan niet in het openbaar plaatsvindt op verzoek van de persoon die wordt gehoord, indien deze meent dat hij zichzelf of familielid van een nader aangeduide categorie zou benadelen. Hierop is hiervoor reeds ingegaan.

In verband met de veiligheid van de landen van het Koninkrijk, de betrekkingen van het Koninkrijk of de landen daarvan met andere staten en met internationale organisaties, vertrouwelijk meegedeelde bedrijfs- of fabricagegegevens en de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden kunnen de Ministers van Defensie, van Binnenlandse

HOOFDSTUK III. WERKWIJZE

Stappen

In het proces van het onderzoek en het vervolg op de aanbevelingen kunnen de volgende stappen worden onderscheiden:

- Meldingen
- Selectie te onderzoeken voorvallen
- Onderzoek
- Constateren structurele veiligheidstekorten
- Opstellen aanbevelingen
- Uitbrengen rapport
- Vervolg op aanbevelingen
- Heropening

Meldingen

De mogelijkheid voor de raad om adequaat te functioneren staat en valt met het systeem van de melding van voorvallen. Slechts indien de raad op de hoogte wordt gesteld van een voorval, kan hij een onderzoek ter zake daarvan starten. Alleen indien de raad ruimschoots in kennis wordt gesteld van voorvallen die zich hebben voorgedaan, kan hij een verantwoorde keuze maken welke hij gaat onderzoeken. Het meest doeltreffend is dat raad zelf afspraken maakt met instanties die op de hoogte zijn van voorvallen. Met name wordt hierbij gedacht aan de politie.

Selectie te onderzoeken voorvallen

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. De verplichtingen zullen aan de raad worden opgelegd krachtens artikel 5 van het wetsvoorstel.

Voor het overige is de raad vrij in de keuze welke voorvallen hij gaat onderzoeken. Criterium voor de selectie zal steeds zijn in hoeverre naar het oordeel van de raad van de bestudering van een voorval lering kan worden getrokken en daarop aanbevelingen voor maatregelen ter vergroting van de veiligheid kunnen worden gebaseerd. Er mag overigens van worden uitgegaan dat de raad grote rampen die maatschappelijk sterk de aandacht trekken, steeds zal onderzoeken teneinde na te gaan wat daaruit te leren is. Het onderzoek van de raad zal dan overigens mede de functie hebben maatschappelijke onrust die door het voorval is ontstaan, weg te nemen. In andere gevallen – het is ook reeds hiervoor opgemerkt – zal het niet de omvang van de gevolgen maar het te verwachten leereffect zijn dat bepalend is of een voorval al dan niet in onderzoek wordt genomen. Of het zinvol is een onderzoek te starten, zal de raad mede kunnen bepalen op basis van meldingen waaruit valt af te leiden dat een bepaald soort voorval veelvuldig voorkomt. Dit kan hij ook afleiden uit statistisch materiaal dat door anderen is verzameld. In dit verband verdient vermelding dat de raad zich bij een onderzoek niet hoeft te beperken tot één enkel voorval maar dat het wetsvoorstel er uitdrukkelijk ook in voorziet dat hij een categorie voorvallen in onderzoek neemt (artikel 3).

De raad kan onderzoeken wat de oorzaken of vermoedelijke oorzaken van een voorval maar ook wat die van de omvang van de gevolgen van een voorval zijn. Bij zijn selectie van onderzoeksobjecten kan de raad zowel het voorval zelf als de rampenbestrijding en/of nazorg in onderzoek nemen, maar hij kan ook, indien hij van mening is dat slechts een van de elementen interessante resultaten zal opleveren, zich daartoe beperken.

Onderzoek

Voor het eigenlijke onderzoek biedt het wetsvoorstel een aantal bevoegdheden. In de artikelen 30 en volgende zijn bevoegdheden opgenomen die toekomen aan de onderzoekers van het bureau en aan de leden van de raad. In de artikelen 42 en volgende wordt voorts het instrument van een openbare zitting van de raad geregeld.

Conform internationaal gebruik zal de raad voor een onderzoek steeds een projectleider benoemen, een investigator-in-charge. Deze is de verantwoordelijke hoofdonderzoeker. Veelal zal het hierbij gaan om een onderzoeker, verbonden aan het bureau van de raad. Desgewenst kan ook een lid van de raad als zodanig functioneren. Krachtens artikel 48 zal een en ander bij algemene maatregel van rijksbestuur worden geregeld.

Constateren structurele veiligheidstekorten

Het opsporen van de feitelijke oorzaken van een voorval behoort wel tot de taak van de raad maar is als geïsoleerde activiteit weinig nuttig. De betekenis van het onderzoek van de raad zit hierin dat achterliggende oorzaken aan het licht worden gebracht, dat tekortkomingen in het gehanteerde systeem worden opgespoord. De raad moet derhalve nagaan welke structurele veiligheidstekorten ten grondslag blijken te liggen aan een voorval. Slechts door daar iets aan te verhelpen, kan de veiligheid daadwerkelijk worden vergroot. Het onderzoek zal in verband hiermee een, wat in het vermelde rapport van KPMG Consulting wordt genoemd, diepgaand onderzoek moeten zijn. Dit geldt uiteraard ook voor een onderzoek ter zake van rampenbestrijding of nazorg.

Aanbevelingen

Indien een onderzoek van de raad de constatering van structurele veiligheidstekorten oplevert, moet de raad bezien of hij daarop aanbevelingen kan baseren. Het zal moeten gaan om verbeterbare tekorten. Bij het formuleren van zijn aanbevelingen zal de raad de technische en financiële uitvoerbaarheid mede in het oog moeten houden.

Evenals de Raad voor de Transportveiligheid thans doet, zal de raad zijn aanbevelingen kunnen richten tot een ieder die naar het oordeel van de raad in aanmerking komt maatregelen te treffen. Dit houdt in dat de aanbevelingen van de raad zich niet uitsluitend tot een overheid behoeven te richten, maar bij voorbeeld ook geadresseerd kunnen zijn aan de industrie.

Uitbrengen rapport

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. Het wordt verder in ieder geval toegezonden aan de minister wie het aangaat en aan degenen tot wie de in het rapport geformuleerde aanbevelingen zich richten. Tevens wordt het toegezonden aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijks-

relaties, in zijn rol van coördinerend minister, en aan personen en instanties die bij het voorval betrokken zijn geweest (artikel 54).

Alvorens de raad het rapport finaliseert wordt een concept aan de betrokkenen om commentaar gezonden. In nader bij algemene maatregel van bestuur aan te duiden gevallen wordt het concept mede voor commentaar aan andere staten gezonden die hebben deelgenomen aan het onderzoek. Desgewenst past de raad het concept naar aanleiding van het commentaar aan (artikel 50).

Vervolg op aanbevelingen

Degene tot wie een aanbeveling wordt gericht, moet daarover zijn standpunt bepalen. Gaat het hierbij om een bestuursorgaan, dan moet dit binnen een half jaar nadat het eindrapport is vastgesteld, geschieden. Deze termijn kan ten hoogste twee maal met drie maanden worden verlengd. Een ander dan een bestuursorgaan dient zijn standpunt over een aanbeveling binnen een jaar te bepalen.

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 overheidsmaatregelen 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 nagaan of dit gebeurt en daarover periodiek de Tweede Kamer 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.

Heropening

Indien na de sluiting van een onderzoek nieuwe feiten aan het licht komen die naar het oordeel van de raad van wezenlijk belang zijn met betrekking tot de in het rapport neergelegde conclusies of aanbevelingen, heropent de raad het onderzoek (artikel 59, eerste lid). Er is uitsluitend aanleiding voor de raad dit te doen indien hij gegronde reden heeft om aan te nemen dat een vernieuwd onderzoek tot andere conclusies of aanbevelingen zal leiden.

Omgaan met slachtoffers

De raad zal bij zijn onderzoek in contact komen met slachtoffers en nabestaanden en door hen worden aangesproken. Verwacht wordt dat de raad openstaat voor dergelijke contacten en zich ervan bewust is dat dergelijke contacten een rol vervullen bij het verwerkingsproces. De raad krijgt echter uitdrukkelijk geen taak in de daadwerkelijke opvang van slachtoffers en nabestaanden. Het toekennen van een dergelijke operationele taak aan de raad zou de objectiviteit van zijn opstelling bij onderzoek kunnen belemmeren.

Inrichting

Voor het inrichten van de structuur van de raad is advies ingewonnen van RAND Europe. In de eerder aan de Tweede Kamer toegezonden hoofdlijnennotitie is uiteengezet tot welke structuur het kabinet, op basis van dit advies, heeft besloten. Bij de keuze van de structuur is getoetst aan vier criteria:

1. onafhankelijkheid
2. integrale aanpak onderzoek
3. deskundigheid
4. slagvaardigheid

Gelet op hetgeen hiervoor over de kenmerken van de raad is opgemerkt, behoeven deze criteria geen nadere toelichting.

De structuur kent de volgende elementen:

- Een vijftal permanente raadsleden.
- Een aantal buitengewone raadsleden.
- Commissies.
- Een ondersteunend bureau.

De permanente raadsleden

De raad zal een vijftal, zogeheten «permanente» leden kennen (artikel 6, eerste lid). Zij vormen de kern van de raad. Afgezien van verhindering om persoonlijke reden of omdat zij zich wegens belangenverstrengeling dienen te verschonen, nemen zij aan alle beraadslagingen in raadsverband deel. In deze samenstelling neemt de raad zijn beslissingen omtrent beheersaangelegenheden. Voor zijn werkzaamheden in verband met onderzoek worden buitengewone leden bij het raadswerk betrokken. Het kleine aantal permanente leden maakt het mogelijk slagvaardig te opereren. De omstandigheid dat zij altijd betrokken zijn bij de beraadslagingen van de raad garandeert een integrale aanpak door de raad en voorkomt versnippering naar sectoren.

Tot voorzitter en plaatsvervangend voorzitter van de raad worden permanente leden van de raad benoemd (artikel 8). De voorzitter zal een voltijdsfunctie hebben. De andere leden worden voor een volletijds functie of in deeltijd benoemd.

De permanente leden zullen generalisten zijn die een reputatie van onafhankelijkheid hebben opgebouwd. 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 leden zullen bij koninklijk besluit worden benoemd. Het ontwerpbesluit zal via de rijksministerraad worden geleid. Voorafgaand wordt de raad gehoord.

De buitengewone raadsleden

Om goed te kunnen functioneren dient de raad ook op raadsniveau te beschikken over leden met meer sectorgerichte deskundigheid. Steeds zal het daarbij moeten gaan om vrij brede en niet zeer specialistische deskundigheid. De deskundigheid van de buitengewone leden zal het brede werkterrein van de raad weerspiegelen.

Wanneer zij zich buigen over beslissingen met betrekking tot onderzoeken zullen de permanente raadsleden daarvoor in aanmerking komende buitengewone leden bij de beraadslagingen van de raad betrekken (artikel 6, derde lid). Dit geldt voor het gehele werkproces: van de selectie van te onderzoeken voorvallen tot het vaststellen van het rapport en de eventuele heropening van een onderzoek wegens nieuwe feiten.

Het is in beginsel aan de raad, uiteraard met als toetssteen de vereiste deskundigheid, om te bepalen welke buitengewone leden zij bij specifieke werkzaamheden betrekken. Voor een bepaald onderzoek kunnen zij een ad hoc daarop toegesneden samenstelling kiezen. Voor terreinen waarvoor frequent meldingen binnenkomen en met zekere regelmaat onderzoeken zullen plaatsvinden, ligt het echter voor de hand dat met vaste samenstellingen van de permanente leden en enkele buitengewone leden wordt gewerkt. Met name voor een consistente aanpak bij de selectie van te onderzoeken voorvallen is het laten functioneren van een vast raadsverband wenselijk. Ondergetekenden gaan er dan ook vanuit dat de raad die zal instellen. Gelet op de gang van zaken bij de Raad voor de Transportveiligheid waar voor afzonderlijke sectoren vier kamers en een informele commissie functioneren, lijkt het in de rede te liggen dat de nieuwe raad met vaste werkverbanden voor die sectoren gaat werken, eventueel in combinatie met elkaar of met een andere sector. Aan vaste raadssamenstellingen is verder te denken voor militaire voorvallen maar evenzeer voor andere sectoren die onder de raad gaan vallen. Een in beginsel vaste samenstelling van de raad voor een bepaalde categorie voorvallen laat overigens onverlet dat de raad voor een specifiek voorval daaraan, gelet op de bijzondere kenmerken of omstandigheden daarvan, een buitengewoon lid tijdelijk kan toevoegen.

Commissies

Het is niet efficiënt en evenmin zinvol dat de raad in alle gevallen de werkzaamheden die in beginsel aan de raad toekomen, zelf verricht. Het wetsvoorstel opent met het oog hierop de mogelijkheid dat de raad een commissie instelt en deze de bevoegdheid verleent namens hem beslissingen te nemen (artikel 10). Voor een terrein als de burgerluchtvaart waarop jaarlijks ingevolge internationale verplichtingen die krachtens het onderhavige wetsvoorstel worden geïmplementeerd, talrijke onderzoeken moeten plaatsvinden die ook niet in alle gevallen tot vernieuwende inzichten leiden, is het denkbaar dat een commissie wordt ingesteld. De instelling van commissies zal de slagvaardigheid van de raad vergroten.

Van een commissie zal tenminste één lid van de raad deel moeten uitmaken, die de commissie ook voorziet. Daarnaast ligt het, in de gevallen waarin met een vaste raadssamenstelling zoals hiervoor bedoeld wordt gewerkt, in de rede dat de betrokken buitengewone leden mede in de commissie zitting hebben. Mogelijk is dat de raad daarnaast nog andere buitengewone leden aan een commissie toevoegt. Dit laatste kan in een concreet geval ook een eenmalige voorziening zijn.

Bureau

De raad wordt ondersteund door een bureau. Aan het hoofd daarvan staat de algemeen secretaris van de raad (artikel 11). Van dit bureau zullen enerzijds deskundige onderzoekers en anderzijds personen die de secretariële ondersteuning van de raad voor hun rekening nemen, deel uitmaken. Het bureau zal voldoende kwaliteit moeten hebben om een projectleider te leveren voor het onderzoeken van grote calamiteiten. Een belangrijke functie van de onderzoekers van het bureau is voorts het verrichten van feitenonderzoek voor de raad. Het bureau moet daarnaast ook een

continue stroom van andersoortige activiteiten verrichten, zoals het verwerken van de meldingen van voorvallen, het bestuderen van statistische gegevens etcetera.

HOOFDSTUK V. OVERIGE PUNTEN

Geen adviescollege

De werkzaamheden van de raad worden steeds gekoppeld aan een of meer concrete voorvallen die door de raad worden onderzocht. Dit geldt ook voor de situatie dat de raad een categorie voorvallen in onderzoek neemt. Aan dit onderzoek van concrete voorvallen worden door de raad, indien hij daartoe aanleiding ziet, aanbevelingen gekoppeld. Het behoort niet tot de taak van de raad om in de vorm van aanbevelingen in den brede te adviseren over het beleid van een of meer ministers. De advisering over beleidsvoornemens van een minister behoort evenmin tot de taak van de raad.

In dit opzicht verschilt de raad niet van de Raad voor de Transportveiligheid. Net als die raad is de nieuwe raad dan ook geen adviescollege in de zin van artikel 79 van de Grondwet. In het verlengde hiervan ligt de Onderzoeksraad voor veiligheid ook buiten het terrein dat wordt bestreken door de Kaderwet adviescolleges.

Zelfstandig bestuursorgaan

In hoofdstuk II is aangetoond dat de raad de positie van zelfstandig bestuursorgaan zal hebben. In aanwijzing 124c van de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt aangegeven dat alleen voor een zelfstandig bestuursorgaan kan worden gekozen indien er sprake is van één van drie nader aangeduide situaties en bovendien de voordelen van vermindering van ministeriële bevoegdheden voor de betrokken bestuurstaak opwegen tegen de nadelen van verminderde mogelijkheden van controle door de Staten-Generaal. Het eerste van de drie bedoelde gevallen houdt in dat er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid. Uit het vorenstaande blijkt dat dat bij de Onderzoeksraad voor veiligheid bij uitstek aan de orde is. De uitgesproken behoefte hieraan brengt tevens mee dat ook aan genoemde tweede voorwaarde is voldaan.

Er is gekozen voor de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan op het niveau van de centrale overheid. Ofschoon de door de raad te onderzoeken voorvallen uit de aard der zaak slechts een lokaal karakter hebben wordt het wenselijk geoordeeld dat daaruit voor het hele land lessen worden getrokken. Voorts zullen de aanbevelingen van de raad dikwijls maatregelen betreffen die op nationaal niveau moeten worden genomen.

Bij het formuleren van het onderhavige wetsvoorstel zijn de voorschriften van het voorstel voor een Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (bij de Tweede Kamer ingediend bij koninklijke boodschap van 27 september 2000, kamerstukken II 2000–2001 27 426, nrs. 1 en 2) gevolgd zoveel dat in de rede ligt. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet erin dat de Kaderwet 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.

Raad voor de Transportveiligheid

Met de instelling van de nieuwe raad wordt de Raad voor de Transportveiligheid opgeheven. De nieuwe raad neemt de taak van de Raad voor de Transportveiligheid over. Het is de bedoeling dat de activiteiten van deze raad door de nieuwe raad onverkort worden voortgezet. In verband daarmee worden de budgettaire middelen die thans jaarlijks ter beschikking staan van de Raad voor de Transportveiligheid naar de nieuwe raad overgeheveld. Met behulp van het jaarverslag van de raad zal jaarlijks worden gemonitord of de nieuwe raad onverkort aandacht voor de transportsector blijft houden. Indien deze sector in het gedrang mocht blijken te komen, zal opnieuw aandacht worden besteed aan de financiële middelen die aan de raad ter beschikking worden gesteld.

Ongevallenraad Defensie

Het voorstel van rijkswet voor de Ongevallenraad Defensie zal worden ingetrokken. De taken die door deze raad vervuld zouden worden, zullen deels door de Onderzoeksraad voor veiligheid worden overgenomen, namelijk voor zover uit de te onderzoeken voorvallen lering valt te trekken. Voor zover het om andere onderzoeken gaat, worden deze ondergebracht in een reeds bestaande of in het leven te roepen commissie of inspectie van het Ministerie van Defensie.

Bijzondere voorzieningen in verband met de externe en binnenlandse veiligheid en opsporing en vervolging

Gelet op de noodzaak van vertrouwelijke behandeling van een aantal zaken in verband met de externe en binnenlandse veiligheid en de opsporing en vervolging van strafbare feiten worden enkele bijzondere voorzieningen in het wetsvoorstel opgenomen.

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.

Voor onderzoeken als bedoeld in artikel 4, derde lid, geldt dat ook de deskundigen die op verzoek van de raad worden aangewezen om bijstand te verlenen bij een onderzoek, een veiligheidsonderzoek moeten hebben ondergaan, tenzij de Minister van Defensie daarover anders beslist (artikel 13, tweede lid). De Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben de mogelijkheid om dezelfde eis te stellen ten aanzien van een ander onderzoek (artikel 13, derde lid).

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 deze hebben ondergaan, geen kennis mogen nemen. In dit verband is in het wetsvoorstel de bepaling 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 (artikel 34, tweede lid). 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 (artikel 34, derde lid). 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. Indien de raad tot het oordeel komt dat hij onvoldoende materiaal ter beschikking krijgt om een zinvol onderzoek te verrichten, kan hij overigens van onderzoek verder afzien, tenzij er sprake is van een krachtens de hier voorgestelde wet opgelegde onderzoeksverplichting (artikel 57).

Het spreekt vanzelf dat vertrouwelijke informatie waarvan de raad voor zijn onderzoek kennis neemt, niet in het kader van een door de raad te houden zitting of door middel van het rapport van de raad naar buiten mag komen. Met het oog hierop voorziet het wetsvoorstel erin dat de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Defensie en van Justitie kunnen bepalen dat een door de raad te houden zitting geheel of gedeeltelijk niet in het openbaar mag plaatsvinden (artikel 44, derde en vierde lid). Zij kunnen ook bepalen dat er, voorafgaande aan de zitting, geen recht tot inzage van nader aangeduide stukken bestaat (artikel 43, derde en vierde lid). Tot slot kunnen de betrokken ministers bepalen dat nader aangegeven informatie niet in het aan de betrokkene toe te zenden concept-rapport (artikel 51, tweede lid) respectievelijk in het rapport zelf (artikel 52, derde en vierde lid) mag worden opgenomen. Ook in deze gevallen zullen de genoemde ministers slechts in uitzonderlijke gevallen van deze bevoegdheden gebruik maken. Op basis van de artikelen 3:46 en 3:47 van de Algemene wet bestuursrecht, dient een besluit als bedoeld in de artikelen 34, 43, 44, 51 en 52, gemotiveerd te zijn. Tegen deze besluiten staan bezwaar en beroep open. Indien informatie moet worden wegge laten die naar het oordeel van de raad wezenlijk is voor de analyse van de toedracht van het voorval of de onderbouwing van de conclusies, dan kan de raad deze, met de daarop gebaseerde conclusies en aanbevelingen, in een afzonderlijk stuk neerleggen dat slechts wordt toegezonden aan personen en instanties waaraan de betrokken geheime informatie bekend is (artikel 55, eerste lid). De raad kan in een dergelijk geval verder afzien van het uitbrengen van een openbaar rapport, indien dit hem niet zinvol voorkomt (artikel 55, tweede lid).

Het vorenbedoelde stelsel beoogt zeker te stellen dat geen informatie in de openbaarheid komt die geheim moet blijven. Anderzijds heeft het stelsel tot strekking recht te doen aan de positie van de raad. De raad behoeft niet een onderzoek te verrichten of een rapport naar buiten te brengen indien hij dit niet verantwoord vindt terwijl hij aanbevelingen, gebaseerd op overigens geheime informatie, wel te bestemder plekke kan uitbrengen. Aan de raad blijft de volledige vrijheid om (behoudens de wettelijke onderzoeksverplichtingen) te bepalen welke voorvallen hij wil onderzoeken, welke conclusies hij daaraan wil verbinden en welke aanbevelingen hij op basis van het onderzoek wil formuleren.

Uitvoering motie Van den Doel c.s.

In de eerder genoemde motie Van den Doel c.s. wordt de regering verzocht in het wetsvoorstel 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. Aan deze motie wordt uitvoering gegeven door een aantal voorzieningen.

Het ligt in het voornemen een of meer militairen buiten werkelijke dienst te benoemen tot buitengewone leden van de raad. Daarnaast zullen een of meer militairen, telkens voor een aantal jaren, worden geplaatst bij het bureau van de raad (artikel 11, vijfde lid). Hiermee wordt verzekerd dat de raad algemene en meer specialistische kennis tot zijn beschikking heeft omtrent de defensieorganisatie, de binnen die organisatie geldende procedures en voorschriften en het specifieke defensiematerieel. Voorts is daardoor de defensiecomponent herkenbaar binnen de raad aanwezig, hetgeen vooral van betekenis is indien bij een voorval een buitenlandse krijgsmacht is betrokken. In het buitenland pleegt het onderzoek van militaire ongevallen namelijk door militaire autoriteiten te worden uitgevoerd. Overigens gelden voor betrokkenen dezelfde waarborgen voor onafhankelijkheid als voor de andere leden van de raad en medewerkers van zijn bureau.

Voor de bijzondere voorzieningen die in het wetsvoorstel zijn neergelegd teneinde geheimhouding van gegevens in verband met de staatsveiligheid te waarborgen, zij verwezen naar hetgeen daarover hiervoor is opgemerkt.

Relatie met inspecties

Een voorval dat door de raad onderzocht wordt, zal dikwijls ook voorwerp van onderzoek zijn voor een inspectie. In de meeste gevallen gaat het er dan om vast te stellen of naar aanleiding van het voorval een sanctie moet worden opgelegd of een bestuurlijke maatregel moet worden getroffen. Dergelijk onderzoek heeft een ander doel dan het onderzoek van de raad. Beide soorten onderzoeken zullen parallel moeten worden uitgevoerd.

Het komt thans echter ook voor dat een inspectie eveneens een onderzoek doet naar een ongeval met het oog daaruit lering te trekken. Na de oprichting van de raad behoort er, indien de raad beslist tot het onderzoeken van een voorval, geen zelfstandig onderzoek ter lering door een inspectie naar hetzelfde voorval plaats te vinden (geen «dubbel» onderzoek). Thans wordt het uitvoeren van onderzoek ter lering naar aanleiding van een voorval als wettelijke taak omschreven voor de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding (artikel 19, eerste lid onder b, van de Brandweerwet 1985) en de Inspectie voor de Politie (artikel 53a, eerste lid onder c en d, van de Politiewet 1993). Tegelijk met de indiening van dit voorstel van rijkswet bij de Tweede Kamer zal een voorstel van wet worden ingediend waarin wordt geregeld dat de zelfstandige onderzoekstaak van de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding en van de Inspectie voor de politie, die hetzelfde doel heeft als de raadsonderzoeken, komt te vervallen voor de voorvallen die de raad onderzoekt. Wel kan de raad aan de desbetreffende minister vragen voor een nader aangeduid onderzoek een of meer deskundigen van een inspectie aan te wijzen die de raad, onder diens verantwoordelijkheid, tijdens het verrichten van het onderzoek bijstaan (artikel 13). Even bedoelde wijzigingen van de Brandweerwet 1985 en de Politiewet 1993 worden niet in het onderhavige voorstel van rijkswet opgenomen maar in een afzonderlijk voorstel voor een wet die geen rijkswet is, omdat het hierbij gaat om wijziging van wetten die niet de status van rijkswet hebben.

Overigens zij vermeld dat de inspecties ook zonder dat er een voorval heeft plaatsgevonden een onderzoek kunnen starten voor het houden van toezicht en het ontwikkelen van beleid. Deze mogelijkheden blijven onverlet.

Internationale regelingen

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt mede uitvoering gegeven aan een aantal internationale regelingen. Deze zijn deels verwerkt in de tekst van het wetsvoorstel en zullen voor het overige hun neerslag vinden in krachtens de voorgestelde wet vast te stellen regels. Allereerst betreft het richtlijn 94/56/EG van de Raad van de Europese Unie van 21 november 1994, houdende vaststelling van de grondbeginselen voor het onderzoek van ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart (PbEG L 319). Tot dusver is deze richtlijn geïmplementeerd in de Wet Raad voor de Transportveiligheid. Verder wordt met het onderhavige wetsvoorstel uitvoering gegeven aan voorschriften met betrekking tot het onderzoek van voorvallen, neergelegd in richtlijn 96/82/EG van de Raad van de Europese Unie van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (PbEG L 10) en richtlijn 1999/35/EG van de Raad van de Europese Unie van 29 april 1999 betreffende een stelsel van verplichte onderzoeken voor de veilige exploitatie van geregelde diensten met ro-ro-veerboten en hogesnelheidspassagiersvaartuigen (PbEG L 138).

Daarnaast wordt met het wetsvoorstel uitvoering gegeven aan bijlage 13 bij het Verdrag van Chicago inzake de internationale burgerluchtvaart (Trb. 1973, 109). Voorts wordt uitvoering gegeven aan voorschriften inzake het onderzoek van ongevallen met zeeschepen in een aantal internationale verdragen en aan de Code for investigation of marine casualties and incidents die is aangenomen bij resolutie A.849 (20) van de algemene vergadering van de Internationale Maritieme Organisatie van 27 november 1997, verder aan te duiden als IMO-code. Op bedoelde verdragen met betrekking tot de zeescheepvaart wordt meer in detail ingegaan onder artikel 5.

Tot slot is rekening gehouden – mede ter uitvoering van de motie Van den Doel c.s. – met een aantal in het kader van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie vastgestelde standaardisatie-afspraken (Stanags). Hierop wordt meer in detail ingegaan onder artikel 5.

Overleg met organisaties

De hoofdlijnennotitie waarop dit wetsvoorstel is gebaseerd, is voor commentaar voorgelegd aan een groot aantal instanties en vertegenwoordigers van belanghebbenden. De hierop ontvangen opmerkingen hebben geleid tot aanpassing van de hoofdlijnennotitie. Verder hebben zij hun doorwerking gevonden in het onderhavige wetsvoorstel. Dit voorstel is in concept eveneens voor commentaar voorgelegd aan de betrokken instanties en vertegenwoordigers van belanghebbenden. Met de ontvangen reacties is bij de afronding van het wetsvoorstel rekening gehouden.

ARTIKELEN

Artikel 1

In dit artikel is een ruime omschrijving van het begrip «voorval» opgenomen (eerste lid onder e). Hierdoor wordt aan de taak van de raad een breed bereik gegeven. Voor de definitie van «voorval» wordt overigens verwezen naar het algemeen gedeelte van de toelichting.

De omschrijving van het begrip «schip» (eerste lid onder g) is ontleend aan artikel 1, eerste lid, van Boek 8 van het Nederlandse Burgerlijk

Wetboek. Thans wordt zij ook gebezigd in artikel 1, eerste lid onder d, van de Wet Raad voor de Transportveiligheid.

Binnen de zeeschepen die de nationaliteit van het Koninkrijk der Nederlanden hebben, wordt in dit artikel onderscheid gemaakt tussen Nederlandse zeeschepen (eerste lid onder i), Nederlands-Antilliaanse zeeschepen (eerste lid onder j) en Arubaanse zeeschepen (eerste lid onder k). Welke zeeschepen de hoedanigheid van Nederlands zeeschip hebben wordt voor de toekomst geregeld in het bij koninklijke boodschap van 14 januari 2002 bij de Tweede Kamer ingediende voorstel voor een Wet publiekrechtelijke registratie zeeschepen. Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse zeeschepen zijn zeeschepen die krachtens het Nederlands-Antilliaanse respectievelijk Curaçaosche Zeebrievenbesluit zijn ingeschreven in het Nederlands-Antilliaanse onderscheidenlijk Arubaanse scheepsregister.

De definitie van het begrip «luchtvaartuig» (eerste lid onder n) is ontleend aan artikel 1.1, eerste lid, onder g, van de Wet luchtvaart.

De omschrijving van het begrip «oorzaken» (eerste lid onder u) is eveneens ontleend aan de in het algemeen gedeelte genoemde richtlijn 94/56/EG. Het sluit ook aan bij de in het algemene gedeelte genoemde IMO-code.

Voor de omschrijving van het begrip «aanbeveling» (onderdeel v) is aangesloten bij de definitie van «veiligheidsaanbeveling» in even genoemde richtlijn 94/56/EG. In het onderhavige wetsvoorstel is voor de term «aanbeveling» in plaats van «veiligheidsaanbeveling» gekozen omdat de aanbevelingen van de raad ook betrekking zullen hebben op de beperking van de omvang van de gevolgen van een voorval.

De omschrijving van het begrip «vluchtrecorder» (eerste lid, onder r) is ontleend aan de meer genoemde richtlijn 94/56/EG.

Artikel 3

Artikel 3 vormt de kern van het wetsvoorstel. Het bevat een algemene omschrijving van de taak van de raad: het verrichten van onderzoek naar voorvallen en de omvang van de gevolgen daarvan om hieruit lessen voor de toekomst te trekken. Het onderzoek is erop gericht de oorzaken of vermoedelijke oorzaken van een voorval en de omvang van de gevolgen daarvan te achterhalen. Het doel van het onderzoek is om lering te trekken en aanbevelingen te doen voor maatregelen die in de toekomst voorvallen zullen voorkomen of de gevolgen daarvan beperken. Schuld- of aansprakelijkheidsvragen zijn niet aan de orde. Verwezen wordt in dit verband ook naar artikel 56.

Krachtens artikel 5 zullen voorvallen worden aangewezen ten aanzien waarvan onderzoek verplicht is.

Artikel 4

De raad is allereerst bevoegd tot het doen van onderzoek ter zake van voorvallen binnen het territorium van Nederland. Hiertoe behoren ook de aan Nederland grenzende wateren die onder Nederlandse jurisdictie staan (eerste lid onder a). Hieruit volgt dat de raad ook onderzoek kan doen naar voorvallen op een boorplatform, gelegen op het aan Nederland toegedeelde gedeelte van het continentaal plat. Voorts heeft de raad onderzoeksbevoegdheid ten aanzien van voorvallen met Nederlandse zeeschepen en Nederlandse luchtvaartuigen, die zich buiten het territorium

van Nederland hebben voorgedaan (eerste lid onder c en e). Wat ro-ro-veerboden en hogesnelheidspassagiersschepen betreft is er eveneens een onderzoeksbevoegdheid van de raad indien het schip, voorafgaande aan het voorval, het laatst een Nederlandse haven heeft aangedaan (onderdeel d).

Indien de raad een voorval kan onderzoeken, is hij ook bevoegd een onderzoek in te stellen naar het omgaan met de gevolgen daarvan (tweede lid onder c). Onderzoek naar het omgaan met de gevolgen van een voorval is daarnaast mogelijk indien het voorval in het buitenland heeft plaatsgevonden maar de gevolgen zich mede uitstrekken tot het grondgebied van Nederland (tweede lid onder a).

In zijn algemeenheid strekt de bevoegdheid van de raad zich niet uit tot voorvallen die hebben plaatsgevonden op het territorium van de Nederlandse Antillen en Aruba. Dit is anders indien het een voorval als bedoeld in het derde lid betreft. Voorts is de raad tot onderzoek bevoegd ten aanzien van een voorval of het omgaan met de gevolgen daarvan dat binnen de jurisdictie van de Nederlandse Antillen of Aruba valt, indien de regering van de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk Aruba de raad om een onderzoek verzoekt (eerste lid onder b en tweede lid onder b en d). Hetzelfde geldt voor voorvallen waarbij een Nederlands-Antilliaans of Arubaans zeeschip of luchtvaartuig betrokken is (eerste lid onder f en g).

In het derde lid is opgenomen dat voorvallen met materieel en personeel in gebruik bij onderscheidenlijk in de uitoefening van een functie ten behoeve van de Minister van Defensie onder het werkterrein van de raad vallen. Door deze laatste formulering maakt de aanwezigheid van een persoon in dienst bij de Minister van Defensie in een overigens civiel voorval, dit voorval niet tot een voorval dat onder artikel 4, derde lid, valt. Zo zal het enkele feit dat een militair in een civiel vliegtuig meevliegt, niet betekenen dat er bij het verongelukken van dat vliegtuig sprake zal zijn van een militair ongeval. Vindt het voorval daarentegen wel plaats op het moment dat het personeelslid militaire taken uitvoert, dan valt dit voorval wel onder het werkterrein van de raad.

Ingevolge het vierde lid kan de raad voorvallen onderzoeken waarbij een organisatie betrokken is die onder het beheer van de Minister van Defensie staat. Gedoeld wordt op een organisatie die niet is belast met militaire taken – die zullen immers reeds onder het derde lid van artikel 4 vallen – doch die nauw met de defensieorganisatie is verweven. Gedacht moet daarbij worden aan het inzetten van defensiepersoneel of defensiematerieel bij de uitvoering van de (civiele) taak van de bedoelde organisatie. Als concreet voorbeeld kan worden genoemd de kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba. De reden waarom deze organisatie eveneens onder de reikwijdte van de Onderzoeksraad voor Veiligheid wordt gebracht is de verwevenheid met de defensieorganisatie, die reeds in totaliteit onder het werkterrein van die raad valt. Uiteraard brengt artikel 4 geen wijziging in de tussen de betrokken organisatie en de Minister van Defensie bestaande beheersrelatie. Voor de kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba is die verankerd in de Voorlopige regeling Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba. Met de in het vierde lid opgenomen zinsnede «organisatie waarvan het beheer is opgedragen» wordt dan ook gedoeld op die voorlopige regeling. Artikel 4 brengt daarin geen wijziging.

Artikel 5

In het eerste lid van artikel 5 wordt voorgeschreven dat bij algemene maatregel van rijksbestuur of algemene maatregel van bestuur wordt

bepaald ten aanzien van welke voorvallen de raad verplicht is een onderzoek in te stellen. Krachtens het tweede lid kunnen voorts voor daarbij aangewezen voorvallen waarbij een andere staat of een ander land betrokken is, regels worden gesteld over de inrichting van een onderzoek alsmede over het samenwerken met die andere staat of dat andere land en de rol van de raad in die gevallen.

Krachtens het artikel zal uitvoering worden gegeven aan onderzoeksverplichtingen die voor Nederland gelden ingevolge internationale afspraken. Op dit moment gaat het om de volgende afspraken. Allereerst betreft het de verplichting tot het verrichten van onderzoek ter zake van luchtvaartongevallen en ernstige incidenten in de luchtvaart, die voortvloeit uit meergenoemde richtlijn 94/56/EG betreffende de burgerluchtvaart. Daarnaast zijn in het geding een aantal onderzoeksverplichtingen met betrekking tot zeeschepen. Te noemen zijn in dit verband de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 94, zevende lid, van het op 10 december 1982 te Montego Bay tot stand gekomen Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (Trb. 1983, 83) (het UNCLOS-verdrag), artikel 12, eerste lid, van het op 2 november 1973 te Londen tot stand gekomen Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen (Trb. 1975, 147, en 1978, 187) (MARPOL-verdrag), artikel 23, eerste lid, van het op 5 april 1966 te Londen tot stand gekomen Verdrag betreffende de uitwatering van schepen (Trb. 1966, 275), artikel 21 onder a van het op 1 november 1974 te Londen tot stand gekomen Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee (Trb. 1976, 157) (SOLAS-verdrag), artikel 7, eerste lid, van het op 2 april 1977 te Torremolinos tot stand gekomen Verdrag inzake de veiligheid van vissersvaartuigen (Trb. 1980, 139) en artikel 7, eerste lid, van het op 3 april 1993 te Torremolinos tot stand gekomen Protocol voor de veiligheid van vissersvaartuigen (Trb. 2001, 168) en artikel 12, derde lid, van meergenoemde richtlijn 1999/35/EEG betreffende ro-ro-veerbotten en hogesnelheidspassagiersvaartuigen. Voorts zal uitvoering worden gegeven aan de op 4 oktober 1991 vastgestelde STANAG no. 3531 betreffende safety investigation and reporting of accidents/incidents involving military aircraft and/or missiles. Tot slot gaat het om meergenoemde richtlijn 96/82/EG betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken.

Krachtens het tweede lid zal voorts uitvoering worden gegeven aan de op 24 november 1977 tot stand gekomen STANAG no. 1179 betreffende combined investigation of maritime incidents.

Voor zover de krachtens dit artikel bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen regels aangelegenheden van het Koninkrijk in de zin van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden betreffen, zullen zij uiteraard bij algemene maatregel van rijksbestuur worden vastgesteld. Het artikel laat echter de mogelijkheid open dat de verplichtingen die slechts op het land Nederland betrekking hebben, bij alleen voor dit land geldende algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld.

Zullen in de toekomst substantiële wijzigingen worden voorgesteld in de krachtens dit artikel bij algemene maatregel van rijksbestuur of algemene maatregel van bestuur vast te stellen regels, dan zullen de belanghebbende organisaties hierover worden geconsulteerd.

Artikel 7

Benoeming en eventuele schorsing en ontslag van alle leden van de raad vindt plaats bij koninklijk besluit (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. Er wordt vanuit gegaan dat over de voordracht in de ministerraad wordt beraadslaagd overeenkomstig artikel 4 van het Reglement van orde voor de ministerraad. Gelet op het brede werktelein van de raad ligt het in de rede dat alle ministers aldus worden betrokken bij de voordracht voor de benoeming van de «kernbezetting» van de raad. Voorafgaand wordt de raad gehoord.

Wat de buitengewone leden betreft zal de voordracht plaatsvinden door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overeenstemming met de minister wie het mede aangaat (tweede lid). Hiermee wordt recht gedaan aan zowel de verantwoordelijkheid van eerstgenoemde minister ten aanzien van het functioneren van de raad als de verantwoordelijkheid van de betrokken vakminister om de aanwezigheid binnen de raad van noodzakelijke deskundigheden op het desbetreffende terrein of de desbetreffende terreinen te waarborgen. Voorafgaand wordt ook in deze gevallen de raad gehoord.

De benoemingsperiode is gesteld op vier jaar (vierde lid). Door de overgangsregeling die is opgenomen in artikel 79, wordt geregeld dat om de twee jaar een deel van de «gewone» leden van de raad aftreedt. De eerste maal, twee jaar na de installatie van de raad, treden de voorzitter en een ander lid af, twee jaar later de overige drie leden. Door dit systeem wordt de continuïteit gewaarborgd, aangezien de «gewone» leden niet allen tegelijk aftreden en de kernbezetting van de raad bijgeval niet, als er geen herbenoemingen plaatsvinden, in één keer wordt vernieuwd.

Op grond van het vijfde lid is de plaatsing van een vacature in de raad een verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overeenstemming met Onze Minister in Nederland wie het mede aangaat. De raad heeft echter de mogelijkheid een voorstel te doen tot het plaatsen van een vacature, bij voorbeeld wanneer hij van mening is dat een bepaalde deskundigheid wordt gemist.

De eerste zin van het zevende lid is ontleend aan artikel 7, tweede lid, van het voorstel voor de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. De genoemde gronden zijn limitatief. Dit betekent dat onder andere een door een lid gehuldigde opvatting in verband met een door de raad verricht onderzoek of een door de raad uitgebrachte aanbeveling, geen grond voor ontslag kan zijn.

Artikel 10

Behalve de in dit artikel geregelde commissies kan de raad desgewenst ook andere werkverbanden instellen. Aan deze werkverbanden kunnen echter geen bevoegdheden tot het nemen van beslissingen namens de raad worden verleend

Artikel 11

Van het bureau dat de raad ondersteunt, maken zowel medewerkers deel uit die de secretariaatswerkzaamheden voor de raad zullen verrichten als de onderzoekers die de raad ondersteunen bij zijn onderzoeken.

Het vijfde lid voorziet erin dat militairen door de Minister van Defensie, in overeenstemming met de raad, bij het bureau worden geplaatst. Voor de periode van hun plaatsing maken deze militairen deel uit van het bureau. Voor het onderzoek van defensie-ongevallen is het essentieel dat actuele militaire deskundigheid permanent in het bureau van de raad voorhanden is. In het bijzonder geldt dit in geval van betrokkenheid van een buiten-

landse krijgsmacht. De ter zake bestaande internationale voorschriften gaan primair uit van onderzoek door militaire autoriteiten. Deze permanente inbreng van «up-to-date-know-how» krijgt gestalte in de vorm van plaatsing bij het bureau van de raad telkens voor een periode van ca. 3 jaar van militairen met onderzoekdeskundigheid op het gebied van bedrijfsveiligheid en ongevallen. Uiteraard zullen deze militairen hun onderzoekswerkzaamheden uitvoeren onder volledige verantwoordelijkheid van de raad en kunnen zij door de raad worden ingeschakeld voor andere dan defensie-onderzoeken. Door de inzet van defensie-medewerkers bij andere onderzoeken wordt de standaardisatie in aanpak en de integrale benadering van onderzoeken bevorderd.

Artikel 13

Behalve over vaste medewerkers kan de raad op grond van artikel 13, eerste lid, ook de beschikking krijgen over tijdelijk toegevoegde personen. De raad kan een minister verzoeken ten behoeve van een onderzoek personen aan te wijzen die de raad bij het verrichten van een nader aangeduid onderzoek bijstaan. Hierbij moet met name worden gedacht aan personen die werkzaam zijn bij onder een minister ressorterende inspectiediensten en die een grote technische kennis bezitten op het betrokken terrein. Met het oog op de onafhankelijkheid van het onderzoek zijn deze deskundigen tijdens het onderzoek werkzaam onder de exclusieve verantwoordelijkheid van de raad. Het gaat in dit artikel uiteraard om de benoeming van personen die als ambtenaar of als arbeidscontractant onder het bereik van de minister werkzaam zijn. Dit artikel sluit niet uit dat de raad deskundigen inhuurt die afkomstig zijn van buiten de kring van de rijksoverheid.

Artikel 14

In het eerste lid wordt bepaald dat de leden zitting hebben zonder last. Om de onafhankelijkheid van de raad te waarborgen, is het van belang dat de leden niet als vertegenwoordigers van maatschappelijke of belangenorganisaties in de raad benoemd kunnen worden. Evenmin zullen zij van overheidswege instructies mogen krijgen.

Met het oog op de onafhankelijkheid van het onderzoek wordt in het tweede lid bepaald dat de leden van de raad zich dienen te onthouden van deelneming aan de behandeling van een onderzoek in gevallen waarin zij met een belangenconflict geconfronteerd kunnen worden. Om te bevorderen dat van deze regeling inderdaad waar nodig gebruik wordt gemaakt, wordt in het derde lid bepaald dat de leden andere functies dan hun lidmaatschap van de raad openbaar moeten maken door een opgave van deze andere functies bij de raad en bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Artikel 15

Een vergelijkbare regeling ten aanzien van belangenconflicten als in het vorige artikel is geformuleerd ten aanzien van de leden van de raad is in artikel 15 neergelegd met betrekking tot de medewerkers van het bureau en de op grond van artikel 13 toegevoegde door een minister aangewezen personen, met dien verstande dat in dit geval de raad beslist of iemand zich van deelneming aan een onderzoek moet onthouden.

Artikel 16

De werkwijze van de raad is in beginsel een interne aangelegenheid, die door de raad zelf door middel van een bestuursreglement wordt geregeld.

Het goedkeuringsrecht zoals dat in artikel 16 aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt toegekend, houdt verband met de verantwoordelijkheid van deze minister voor het goed functioneren van het zelfstandig bestuursorgaan. In het tweede lid is een hierop toegespitste grond voor onthouding van de goedkeuring geformuleerd. Naast deze grond geldt ook de algemene weigeringsgrond «strijd met het recht», die is neergelegd in artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 19

Aan de hand van het in artikel 19 genoemde verslag geeft de raad jaarlijks publiciteit aan zijn activiteiten. Het jaarverslag zal algemeen verkrijgbaar zijn. Het zal een overzicht bevatten van de werkzaamheden en het onderzoeksbeleid van de raad. Het zal inzicht moeten geven in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de werkwijze van de raad. Dit laatste betreft uiteraard niet alleen de doelmatigheid in financiële zin maar doelmatigheid en doeltreffendheid van de totale werkwijze.

Artikel 20

Op grond van het eerste lid kan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – ten behoeve van een juist inzicht in het functioneren van de raad – inlichtingen verlangen van de raad. Het gaat daarbij met name om inlichtingen die verband houden met het beheer van de raad. Inlichtingen omtrent een concreet onderzoek vallen derhalve niet onder deze bepaling. Inlichtingen kunnen niet worden verlangd met betrekking tot de inhoud en aanpak van concrete onderzoeken van de raad. Wel kan gevraagd worden of een bepaald voorval wordt onderzocht en wat de stand van zaken van het onderzoek is.

Het tweede lid brengt mee dat de raad evenmin verstoken blijft van de voor hem noodzakelijke informatievoorziening vanwege de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het gaat in dit artikellid overigens ook niet om in verband tot een concreet onderzoek staande informatie, maar om informatie die de raad nodig heeft voor zijn algemeen functioneren.

Artikel 22

In dit artikel is de mogelijkheid opgenomen om bij algemene maatregel van rijksbestuur of algemene maatregel van bestuur verplichtingen op te leggen om voorvallen te melden aan de raad. Gezien het feit dat de raad vooralsnog alleen ten aanzien van militaire voorvallen de mogelijkheid heeft zelfstandig, zonder een daartoe strekkend verzoek van de Nederlands Antillen of Aruba, onderzoek te doen in die landen, zullen de verplichtingen tot het melden van voorvallen op de Nederlands Antillen en Aruba vooralsnog slechts op die voorvallen betrekking kunnen hebben. Dit voorschrift laat de mogelijkheid open dat, voor zover ten aanzien van de genoemde voorvallen geen verplichtingen worden vastgesteld, en de vast te stellen verplichtingen derhalve slechts betrekking hebben op het land Nederland, deze verplichtingen bij alleen voor dit land geldende algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld.

Artikel 24

Het onderzoek is erbij gebaat dat de situatie zoals deze ten tijde van het ongeval bestond, zoveel mogelijk geconserveerd blijft, totdat de onderzoekers van de raad de situatie hebben kunnen opnemen. Daardoor kan immers de oorzaak van een ongeval het beste achterhaald worden. Ander-

zijds zullen de plaatselijke autoriteiten de mogelijkheid moeten hebben om te kunnen handelen, waar dit noodzakelijk is. Gelet hierop is ervoor gekozen de plaatselijke autoriteiten niet te verplichten maar alleen de bevoegdheid te geven de plaats van een ongeval te beschermen. Deze bevoegdheid bestaat naast de mogelijkheden die de burgemeester heeft om in het kader van zijn verantwoordelijkheid voor de openbare orde maatregelen te nemen op grond van zijn noodbevoegdheden (artikelen 175 en 176 Gemeentewet) en naast de mogelijkheden die er zijn om in verband met de opsporing van strafbare feiten de plaats af te sluiten. Naar verwachting zal de raad met het aangewezen gezag afspraken maken over de toepassing van de in het eerste lid gegeven bevoegdheid.

In het tweede lid wordt de mogelijkheid geboden om bij algemene maatregel van rijksbestuur of algemene maatregel van bestuur voor bepaalde gevallen desgewenst verplichtingen voor de betrokken autoriteiten in het leven te roepen maatregelen te nemen tot het ongewijzigd laten van de plaats van een ongeval. Dit voorschrift laat de mogelijkheid open dat, voor zover de vast te stellen regels slechts betrekking hebben op het land Nederland, deze regels bij alleen voor dit land geldende algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld.

Artikel 25

Om de oorzaken van een voorval te kunnen achterhalen, is het van belang dat de raad de direct bij dat voorval betrokken zaken aan een onderzoek kan onderwerpen. Anderzijds is het niet wenselijk dat zaken nodeloos ter beschikking van de raad moeten worden gehouden. Artikel 25, eerste lid, voorziet erin dat bij algemene maatregel van rijksbestuur of algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat in nader aangegeven gevallen bedoelde zaken ter beschikking van de raad blijven voor de duur van het onderzoek of zoveel korter of langer als de voorzitter van de raad dat nodig oordeelt.

Het tweede lid houdt in dat, indien gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid die het eerste lid biedt, tevens kan worden bepaald dat het een ieder verboden is onbevoegdelijk bij het voorval betrokken zaken weg te nemen of op andere wijze aan het onderzoek te onttrekken. Van onbevoegdelijk wegnemen of anderszins aan het onderzoek onttrekken zal sprake zijn voor zover door anderen dan degenen die het onderzoek voor de raad verrichten, zaken worden verwijderd of weggemaakt. Dit kan zowel geschieden door de rechtmatige eigenaar van een zaak als door een ander. Het verbod heeft een andere strekking dan het verbod van diefstal, neergelegd in artikel 310 van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht, dat zich richt op het behoud van het bezit van zaken door de rechthebbende. Er kunnen zich echter situaties voordoen waarbij sprake is van samenloop van een krachtens het onderhavige artikellid geformuleerde strafbepaling en bedoeld artikel 310. Een dergelijke situatie wordt bestreken door de regeling die in het Nederlandse Wetboek van Strafrecht is opgenomen voor de samenloop van strafbepalingen.

De in het derde lid voorziene nadere regels zullen, indien dat gelet op de krachtens het eerste lid bij algemene maatregel van rijksbestuur of algemene maatregel van bestuur gestelde regels nodig is, mede betrekking hebben op de teruggave van materieel van Defensie ten aanzien waarvan de Minister van Defensie van oordeel is dat het belang van het beschikbaar blijven voor onderzoek niet opweegt tegen het belang van inzet van het betrokken materieel in het kader van daadwerkelijk operationeel optreden van de krijgsmacht. Dit kan zich voordoen bij materieel dat slechts in een beperkt aantal beschikbaar is. Bij wijze van voorbeeld moet worden gedacht aan luchtvaartuigen voor het bijtanken van andere lucht-

vaartuigen tijdens de vlucht (van het type KDC-10), waarvan Defensie er slechts twee bezit.

Dit voorschrift laat de mogelijkheid open dat, voor zover de krachtens dit artikel vast te stellen regels slechts betrekking hebben op het land Nederland, deze regels bij alleen voor dit land geldende algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld.

Artikelen 26 tot en met 34

De in deze artikelen toegekende bevoegdheden zijn grotendeels ontleend aan afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht, dat betrekking heeft op het toezicht op de naleving. De daar geregelde bevoegdheden voor toezichthouders geven ook een bruikbaar instrumentarium voor de onderzoekers van de raad.

Artikel 26

Wat de medewerkers van het bureau van de raad betreft zullen de onderzoeksbevoegdheden alleen toekomen aan degenen die als onderzoeker zijn aangewezen, en niet aan degenen die zich uitsluitend met secretariaatswerkzaamheden of beheersmatige activiteiten bezighouden.

Artikel 27

Dit artikel correspondeert met artikel 5:12 van de Algemene wet bestuursrecht. Aangezien het model van het legitimatiebewijs, bedoeld in het derde lid van dat artikel, niet voor de onderzoekers van de raad geconcipteerd is, wordt de desbetreffende bepaling niet in het onderhavige wetsvoorstel overgenomen.

Artikel 28

In dit artikel is, met vervanging van «toezichthouder» door «onderzoeker», artikel 5:13 van de Algemene wet bestuursrecht overgenomen.

Artikel 29

De in deze paragraaf van het wetsvoorstel aan een onderzoeker toegekende bevoegdheden zijn vergaand. Om die reden wordt in dit artikel voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de mogelijkheid geopend tot het stellen van nadere regels voor het gebruik van de bevoegdheden. Daarmee kan zo nodig een excessief gebruik van deze bevoegdheden aan banden worden gelegd. Het behoort niet tot de bevoegdheid van de minister om in geval van een specifiek onderzoek aanwijzingen te geven. Met een dergelijke bevoegdheid zou immers het onafhankelijk karakter van het onderzoek in gevaar komen.

Artikel 30

Dit artikel is gebaseerd op artikel 5:15 van de Algemene wet bestuursrecht. Ten opzichte van laatstgenoemd artikel is, in overeenstemming met de bestaande binnentredingsbevoegdheid in de scheepvaartsector, zoals verwoord in artikel 12 van de Schepenwet, toegevoegd dat woongedeelten van schepen ook zonder toestemming van de bewoner kunnen worden betreden. Reden voor deze toevoeging is dat woongedeelte en bedrijfsruimte bij schepen dikwijls niet van elkaar zijn gescheiden.

Gezien het feit dat ten aanzien van een militair terrein geheimhouding van groot belang is, wordt bepaald dat het betreden van terreinen en schepen

in gebruik bij Onze Minister van Defensie alleen kan geschieden in overeenstemming met de Minister van Defensie. In de praktijk kan hiertoe veelal worden volstaan met een telefonische instemming van een daartoe bevoegde persoon binnen het Ministerie van Defensie.

De Algemene wet op het binnentreden is op de toepassing van de binnentredingsbevoegdheid van toepassing.

Artikelen 31 en 32

In dit artikel zijn, onder vervanging van «toezichthouder» door «onderzoeker», artikel 5:16 en artikel 5:17 Algemene wet bestuursrecht overgenomen.

Artikel 33

Dit artikel is gebaseerd op artikel 5:18 van de Algemene wet bestuursrecht. Aangezien bij een onderzoek van de raad geen sprake is van een positie van belanghebbenden als waarop het derde en zesde lid van laatstbedoeld artikel betrekking hebben, worden die bepalingen niet overgenomen.

De in dit artikel geregelde bevoegdheden zijn van centraal belang voor het onderzoek. De bevoegdheden tot het onderzoeken van zaken, het aan opnemingsonderwerpen van zaken en het nemen van monsters van zaken zijn noodzakelijk voor het veldwerk van de onderzoeker. Ingevolge het derde lid kunnen zaken zoals wrakstukken, onderdelen, black-box etc. in beslag worden genomen voor elders te verrichten onderzoek. Het is immers mogelijk dat onderzoek ter plaatse slechts gedurende een korte periode kan plaatsvinden. Op grond van dit artikel kunnen bij voorbeeld wrakstukken meegenomen worden ter reconstruering van een transportmiddel en bestudering van een en ander op een andere plaats dan die van het voorval.

Het begrip «korte tijd» in het derde lid moet in de praktijk worden uitgelegd in relatie tot de door de onderzoekers te verrichten werkzaamheden. Onderzoekers zullen zaken lang genoeg onder zich moeten kunnen houden voor het behoorlijk verrichten van hun onderzoeks-werkzaamheden.

Wat betreft de mogelijke cumulatie met de strafrechtelijke inbeslagneming is het de bedoeling dat daarover afspraken worden gemaakt met het openbaar ministerie, die desgewenst in krachtens artikel 62 gestelde regels kunnen worden verankerd.

Artikel 34

Het eerste lid is ontleend aan artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 64 bevat voorzieningen die ertoe strekken te voorkomen dat de medewerking die ingevolge het onderhavige artikel moet worden gegeven, voor betrokkene in andere procedures, zoals strafrechtelijke, nadelige consequenties heeft.

Artikel 35

Het eerste lid weerspiegelt de onafhankelijkheid van de raad: de raad beslist zelfstandig, zonder inmenging van anderen, of een onderzoek wordt ingesteld. Dit laat uiteraard een verplichting tot onderzoek, die aan de raad krachtens artikel 5 wordt opgelegd, onverlet.

Aangezien het van belang is dat direct na een voorval onderzoekers ter plaatste kunnen starten met het onderzoek, wordt in het tweede lid geregeld dat de voorzitter van de raad, vooruitlopend op de beslissing van de raad, al kan beslissen tot het instellen van een voorlopig onderzoek. Om praktische redenen kan de voorzitter een ander lid van de raad of de algemeen secretaris bevoegd verklaren namens hem een dergelijke beslissing te nemen. De laatste kan, indien hij door de voorzitter bevoegd is verklaard, op zijn beurt een daarvoor in aanmerking komende medewerker van het bureau bevoegd verklaren de beslissing te nemen.

Om zoveel mogelijk duidelijkheid te bieden over de vraag of de raad tot onderzoek zal overgaan, wordt in het derde lid bepaald dat, een aantal uitzonderingssituaties daargelaten, de beslissing of de voorlopige beslissing tot het instellen van een onderzoek binnen vijf dagen wordt genomen, te rekenen vanaf de dag van het voorval. Het gaat hierbij om een termijn van orde.

Artikel 36

In zeer uitzonderlijke gevallen kan het 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. Duidelijk zal zijn dat een doorkruisend onderzoek en publiciteit in een dergelijk uitzonderlijk geval moeten worden voorkomen. In verband daarmee wordt in artikel 36 de bepaling opgenomen dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om overwegende redenen verband houdende met de hiervoor bedoelde omstandigheden kan bepalen dat de raad zich van onderzoek moet onthouden.

Artikel 37

Het kan voorkomen dat een minister, een commissaris van de Koning of een burgemeester het wenselijk acht, vanuit zijn bestuurlijke verantwoordelijkheid, dat een onafhankelijk onderzoek naar een bepaald voorval plaatsvindt, waarnaar de raad geen onderzoek heeft ingesteld. Voor dat geval regelt artikel 37, eerste lid, dat een verzoek tot de raad kan worden gericht. Of de raad aan het verzoek gevolg geeft, wordt, in verband met zijn onafhankelijke positie, ter beoordeling van de raad gelaten. Ingevolge het derde lid moet een afwijzende beslissing door de raad met redenen worden omkleed.

Artikelen 38, 39 en 40

Ingevolge deze artikelen zal voor Nederland uitvoering kunnen worden gegeven aan een aantal in internationale regelingen neergelegde afspraken.

Artikel 41

Artikel 41 is ontleend aan meergenoemde richtlijn 94/56/EG betreffende de burgerluchtvaart. Het laat uiteraard onverlet dat de raad ook in andere gevallen om bijstand kan verzoeken.

Artikel 42

In artikel 42, eerste lid, wordt bepaald dat de raad een zitting kan houden. Het gaat uitdrukkelijk om een facultatieve mogelijkheid waarvan de raad alleen gebruik behoeft te maken indien dit hem wenselijk voorkomt. De in

artikel 42 en volgende opgenomen voorschriften zijn in hoofdzaak overgenomen uit de Wet Raad voor de Transportveiligheid.

Onder «nabestaanden» in artikel 42, tweede lid, onder a, zijn degenen te verstaan die een natuurlijke persoon het meest na hebben gestaan: zijn partner en zijn (volwassen) kinderen en bij gebreke daarvan zijn ouders dan wel broers of zusters.

Het staat de raad vrij om, naast bekendmaking in de Staatscourant ingevolge het derde lid, ook op andere wijze bekendheid te geven aan de te houden zitting. Daarbij valt te denken aan plaatselijke of regionale media.

Artikel 43

Artikel 43 bevat een regeling voor het kennisnemen van gegevens door een aantal betrokkenen, zulks ter voorbereiding van de zitting. Het tweede, derde en vierde lid bevatten daarop enkele uitzonderingen wat gegevens betreft waarvan kennis mag worden genomen, waaronder gegevens die betrekking hebben op de veiligheid van de landen van het Koninkrijk. Onder de betrekkingen van het Koninkrijk of de landen daarvan met andere staten valt uiteraard ook het waarborgen van een mogelijk minder ruim openbaarheidsregime in een andere staat. Het zal immers de buitenlandse betrekkingen en de bereidheid van het buitenland om te participeren in onderzoek niet ten goede komen indien gegevens die in een betrokken buitenlandse staat vertrouwelijk zijn, via een openbare zitting van de raad toch in de openbaarheid worden gebracht.

Artikel 44

In artikel 44 is het beginsel neergelegd dat een zitting van de raad in het openbaar wordt gehouden. In het tweede lid is opgenomen dat om gewichtige redenen de behandeling van een zaak achter gesloten deuren kan plaatsvinden. Voorts wordt bepaald dat in een aantal gevallen de raad verplicht is tot het sluiten van de deuren op verzoek van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Defensie of van Justitie of van de persoon die wordt gehoord. Hierop is nader ingegaan wat de genoemde ministers betreft in het algemeen deel in hoofdstuk II onder Scheiding van strafvorderlijke en andere procedures en wat de persoon betreft die wordt gehoord in het algemeen deel in hoofdstuk V onder Bijzondere voorzieningen in verband met de externe en binnenlandse veiligheid en opsporing en vervolging.

Artikel 48

In belangrijke mate wordt het aan de raad zelf overgelaten om vorm te geven aan zijn onderzoek. Zie ook artikel 60. In verband met internationale regelingen zal evenwel een beperkt aantal regels met betrekking tot het onderzoek bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur worden vastgelegd. Met name kan hier worden genoemd het voorschrift dat voor het onderzoek van een voorval een projectleider (in de luchtvaart Investigator-in-charge genoemd) moet worden aangewezen.

Artikel 49

De raad sluit zijn onderzoek af met een rapport. In beginsel zal de raad van een onderzoek een geïntegreerd rapport moeten uitbrengen. Het vierde lid laat echter de mogelijkheid open dat, indien de raad zowel een onderzoek instelt naar een voorval als naar het omgaan met de gevolgen daarvan, het rapport in twee gedeelten wordt uitgebracht. De reden hiervan is dat het onderzoek naar het omgaan met de gevolgen zich over een langere

periode kan uitstrekken. Het zou onaantrekkelijk zijn indien de raad met het uitbrengen van zijn bevindingen naar aanleiding van het onderzoek van het voorval zou moeten wachten totdat ook een rapport over het omgaan met de gevolgen kan worden uitgebracht. De raad zal uiteraard de samenhang tussen beide gedeelten dienen te bewaken.

Artikel 50

In dit artikel is het recht op wederhoor verwerkt. Uit 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) 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. Deze gelegenheid wordt hen in artikel 50 geboden. Indien het commentaar niet wordt overgenomen, moet dit door de raad gemotiveerd worden.

Artikel 52

Persoonsgegevens als bedoeld in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens (eerste lid, onderdeel d), hebben betrekking op de zogenaamde bijzondere persoonsgegevens. Ingevolge artikel 52 kunnen deze gegevens niet in het eindrapport worden opgenomen, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt. Deze beperking geldt algemeen, dus voor persoonsgegevens van zowel Nederlanders als buitenlanders.

Artikel 54

Met informatie die de raad ingevolge het bij of krachtens deze wet bepaalde, gedurende het onderzoek aan anderen heeft verstrekt, wordt onder andere bedoeld op voorlopige berichten.

Artikel 55

Op basis van artikel 54 is het rapport dat de raad uitbrengt in beginsel openbaar. Als gevolg van toepassing van artikel 52 kan echter de situatie ontstaan dat zodanig essentiële informatie uit het rapport moet worden geschrapt, dat de analyse van de toedracht van het voorval niet meer volledig is of de conclusies onvoldoende onderbouwd worden. In dat geval kan openbaarmaking van die delen niet opportuun zijn. Artikel 55 biedt daarom de mogelijkheid om, buiten het openbare rapport om en met behoud van geheimhouding, de bedoelde informatie en de daarop gebaseerde conclusies en aanbevelingen aan de desbetreffende persoon of instantie kenbaar te maken.

Indien de geheime informatie een zodanige aard heeft dat het niet wenselijk is voor hetgeen aan openbare informatie over blijft nog een openbaar rapport uit te brengen, kan de raad op grond van het tweede lid beslissen het rapport in het geheel niet openbaar te maken.

Artikel 57

In artikel 57 wordt uitdrukkelijk bepaald dat de raad een gestart onderzoek kan beëindigen zonder dat een rapport wordt uitgebracht, indien het onderzoek naar zijn oordeel geen zinvolle aanbevelingen zal opleveren. Het zou een verspilling van energie zijn indien de raad een onderzoek dat zich aanvankelijk als veelbelovend aandiende, zou moeten voltooien indien gaande weg blijkt dat er niets uit kan komen dat een bijdrage kan leveren voor de vergroting van de veiligheid. Deze mogelijkheid dient zich ook aan indien de raad over onvoldoende informatie kan beschikken als

gevolg van de weigering van de desbetreffende ministers om mee te werken aan het onderzoek, op basis van artikel 34, tweede en derde lid. Ook in dat geval kan de raad immers niet tot zinvolle aanbevelingen komen. Uiteraard geldt de bevoegdheid een onderzoek af te breken niet voor de onderzoeken die de raad verplicht is te verrichten.

Artikel 59

De raad kan op basis van nieuwe feiten die na de sluiting van een onderzoek aan het licht zijn gekomen, beslissen tot heropening van het onderzoek. In het onderhavige artikel wordt uitdrukkelijk aangegeven dat het aan de raad is te beoordelen of nieuwe feiten een heropening rechtvaardigen.

Artikel 62

Opdat een strafvorderlijk onderzoek en een onderzoek door de raad ter zake van hetzelfde voorval elkaar niet hinderen, is het wenselijk dat over de relatie tussen de raad, het openbaar ministerie en de politie afspraken worden gemaakt. Wat de Raad voor de Transportveiligheid betreft is een nieuwe set afspraken tussen de raad en het openbaar ministerie bijna afgerond. Artikel 62 opent de mogelijkheid dergelijke afspraken bij algemene maatregel van rijksbestuur of algemene maatregel van bestuur vast te leggen en desgewenst aan te vullen. Uiteraard dienen, uit een oogpunt van efficiency, de afspraken er mede op te zijn gericht dat de raad enerzijds en het openbaar ministerie en de politie anderzijds met elkaar samenwerken voor zover dit een goede uitoefening van zijn taak door een van de betrokkenen niet benadeelt.

Dit voorschrift laat de mogelijkheid open dat, voor zover de krachtens dit artikel vast te stellen regels slechts betrekking hebben op het land Nederland, deze regels bij alleen voor dit land geldende algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld.

Artikel 63

Dit artikel maakt het mogelijk dat bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur of algemene maatregel van bestuur gedragsregels met betrekking tot samenloop van activiteiten van een inspectie om een bestuursrechtelijke sanctie op te leggen met die van een onderzoek door de raad worden vastgelegd.

Dit voorschrift laat de mogelijkheid open dat, voor zover de krachtens dit artikel vast te stellen regels slechts betrekking hebben op het land Nederland, deze regels bij alleen voor dit land geldende algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld.

Artikel 64

Artikel 64 bevat 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 bedoeling van de regeling is te bevorderen dat de raad over zoveel mogelijk informatie komt te beschikken zodat hij zich een zo juist mogelijk beeld van het gebeurde kan vormen.

De regeling van het eerste lid is gebaseerd op artikel 74, eerste lid, van de Wet Raad voor de Transportveiligheid, dat op zijn beurt weer was gebaseerd op artikel 5.12 van bijlage 13 van het Verdrag van Chicago inzake de burgerluchtvaart. Ten opzichte van artikel 74 van de Wet Raad voor de

Transportveiligheid zijn aan de beschermde informatie toegevoegd door de raad vastgestelde documenten. De praktijk heeft geleerd dat dergelijke documenten onder de werking van genoemd artikel 74 hun weg kunnen vinden naar de strafrechter. Een uitzondering is opgenomen voor het openbare rapport voor zover dit niet is gebaseerd op informatiebronnen als bedoeld in de onderdelen a tot en met e. Hiermee wordt bereikt dat constatering uit eigen waarneming door de raad, die in het rapport worden opgenomen, wel gebruikt kunnen worden.

Voorts is de regeling van het onderhavige artikel ten opzichte van de Wet Raad voor de Transportveiligheid uitgebreid in die zin dat laatstbedoeld artikel het gebruik van de opgesomde informatie slechts verbiedt in rechtsgedingen terwijl dit in het onderhavige artikel ook geschiedt in procedures in verband met het opleggen van een disciplinaire maatregel, een bestuurlijke sanctie of een bestuurlijke maatregel. Onder «disciplinaire maatregel» valt ook een maatregel tegen een persoon die een dienstbetrekking op basis van een arbeidscontract, conform het Nederlandse Burgerlijk Wetboek, bekleedt. Onder een civielrechtelijke procedure valt ook een arbitrale procedure.

Het tweede lid is geïnspireerd door artikel 40, eerste lid, van het wetsvoorstel voor een Rijkswet ongevallenraad Defensie. Het lid brengt 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 kan ten aanzien van deze gegevensdragers niet worden toegepast. Wel bestaat de mogelijkheid dat degene die een verklaring heeft afgelegd of degene van wie medische of privé-informatie is verzameld, toestemming geeft tot het gebruik daarvan in een nader onderzoek of een andere procedure. Ditzelfde geldt overigens voor het gebruik als bewijs, bedoeld in het eerste lid.

In het derde lid 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.

In het vierde lid tot slot wordt verboden dat een onderzoeker van de raad ter zake van een onderzoek waarbij hij betrokken is of geweest is, als getuige of deskundige wordt opgeroepen.

Onder een reisgegevensrecorder wordt in het eerste lid verstaan een voyage data recorder als bedoeld in resolutie A.861 (20) betreffende performance standards for shipborne voyage data recorders, aangenomen door de algemene vergadering van de Internationale Maritieme Organisatie op 27 november 1997.

Met het onderhavige artikel wordt ook voldaan aan het zgn. Saunders-arrest van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM 17 december 1996, NJ 1997, 699) waarin is uitgemaakt dat uit het EVRM-verdrag voortvloeit dat een verklaring die onder dwang van bij voorbeeld strafbedreiging is verkregen, niet in een strafproces als bewijs mag worden gebruikt tegen degene die de verklaring heeft afgelegd.

Artikel 76

Anders dan in artikel 27 van het voorstel voor de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen wordt de termijn voor de eerste evaluatie niet op vijf jaar maar op drie jaar bepaald. In de Wet Raad voor de Transportveiligheid is een dergelijke termijn ook reeds voor de eerste evaluatie van die raad voorgescreven. Het komt wenselijk voor dat de nieuwe raad op die termijn aan een evaluatie wordt onderworpen.

Artikel 77

De gewenste onafhankelijke positie van de raad brengt mee dat aan hem de keuze wordt gelaten ter zake van welke voorvallen hij een onderzoek gaat verrichten. Dit geldt echter niet voor een aantal categorieën voorvallen ten aanzien waarvan hem, in verband met internationale regelingen, de plicht krachtens artikel 5 zal worden opgelegd een onderzoek te laten plaatsvinden. Indien de raad in gebreke blijft die voorvallen behoorlijk te onderzoeken, schiet hij tekort in zijn taakvervulling. Artikel 77 voorziet voor een dergelijke situaties in een taakverwaarlozingsregeling.

Indien de raad ernstig in gebreke blijft wat betreft het verrichten van de verplichte onderzoeken kunnen de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister wie het aangaat, een alternatieve onderzoeksvoorziening treffen. In dit verband wordt aan de eerste minister een rol toegedacht in verband met zijn verantwoordelijkheid voor het functioneren van de raad in het algemeen en wordt aan de minister wie het aangaat, een rol toebedeeld vanwege zijn verantwoordelijkheid voor het betrokken beleidsterrein.

Artikel 78

Dit artikel regelt de wijzigingen die worden aangebracht in de hier voorgestelde rijkswet indien het bij koninklijke boodschap van 27 september 2000 ingediende voorstel van wet houdende regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen) (Kamersstukken II, 2000–2001, 27 426), hierna te noemen: het wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, in werking treedt voor inwerking-treding van het onderhavige voorstel.

Op basis van artikel 14, tweede lid, van het wetsvoorstel Kaderwet zelfstandige bestuursorganen heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de mogelijkheid de bezoldiging of de schadeloosstelling vast te stellen. Hierdoor is de delegatiebepaling van artikel 9, aanhef en onder b, niet meer nodig.

De gegevensverstrekking, bedoeld in artikel 20, eerste lid, vindt, in afwijking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen slechts plaats met betrekking tot gegevens die de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nodig heeft voor zijn taak ten aanzien van de raad. Gegevens over inhoud en aanpak van concrete onderzoeken zijn, in verband met de onafhankelijke positie van de raad, niet door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op te vragen.

De onafhankelijkheid van de raad brengt met zich mee dat de taakuitoefening aan de raad wordt overgelaten. De mogelijkheid voor de betrokken minister om beleidsregels te stellen met betrekking tot de taakuitoefening, bedoeld in artikel 21 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, dient daarom te worden uitgesloten.

In afwijking van artikel 23 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, dient de mogelijkheid van ingrijpen bij taakverwaarlozing alleen te bestaan bij de verplichte onderzoeken van de raad, bedoeld in het bepaalde op grond van artikel 5. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 77.

Artikel 82

De vermogensbestanddelen van de Raad voor de Transportveiligheid, die overgaan op de Staat, zullen ter beschikking worden gesteld van de raad.

Artikel 88

Voor het geval uitgemaakt zou worden dat beslissingen van de raad, zoals de beslissing tot het instellen van een onderzoek, moeten worden aange-merkt als besluiten in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, zou het onwenselijk zijn dat hiertegen bezwaar of beroep aangetekend kan worden. Gelet op de aard van de beslissingen is het wenselijk dat het om direct definitieve beslissingen gaat. Derhalve worden de beslissingen opgenomen op de zogenoemde negatieve lijst bij artikel 8:5 van de Algemene wet bestuursrecht.

Een uitzondering is gemaakt voor de beslissingen ten aanzien van de algemeen secretaris en de medewerkers van het bureau. Het gaat dan met name om rechtspositionele beslissingen en de beslissing over de uitsluiting van deelname aan een onderzoek. In deze gevallen moeten de medewerkers kunnen beschikken over de nodige rechtsbescherming.

Artikel 89

Onder besluit van een volkenrechtelijke organisatie is behalve een besluit van de Raad van de Europese Unie bij voorbeeld ook te verstaan een besluit genomen door de Internationale Maritieme Organisatie, de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie of de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie.

Voor zover de krachtens dit artikel bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen regels aangelegenheden van het Koninkrijk in de zin van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden betreffen, zullen zij uiteraard bij algemene maatregel van rijksbestuur worden vastgesteld. Het artikel laat echter de mogelijkheid open dat de verplichtingen die slechts op het land Nederland betrekking hebben, bij alleen voor dit land geldende algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld.

Artikel 90

Met betrekking tot voorvallen met zeeschepen die niet in gebruik zijn bij de Minister van Defensie of bij een buitenlandse krijgsmacht wordt de mogelijkheid geopend van een latere inwerkingtreding. De reden hiervan is dat de onderhavige wet slechts voor de bedoelde zeeschepen in werking kan treden na de opheffing van de Raad voor de Scheepvaart, die zal plaatsvinden nadat een nieuwe regeling is getroffen voor het tuchtrecht in de zeescheepvaart.

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