

Kenmerk	W04.02.0001/I/K
Datum advies	22 maart 2002
Vindplaats	Kamerstukken II 2002/03, 28 634, A

Volledige tekst

Voorstel van rijkswet met memorie van toelichting tot instelling van een Onderzoeksraad voor veiligheid (Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid).

Bij Kabinetsmissive van 21 december 2001, no.01.006186, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet met memorie van toelichting tot instelling van een Onderzoeksraad voor veiligheid (Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid).

Het voorstel van rijkswet strekt tot instelling van één raad voor onafhankelijk en integraal onderzoek van rampen en ongevallen: de Onderzoeksraad voor veiligheid (hierna: Ovv). Hij kan op eigen initiatief onderzoek doen naar de oorzaak, de toedracht en de omvang van en de omgang met de gevolgen van voorvallen met een ongelukkige afloop en voorvallen die een dergelijke afloop hadden kunnen hebben. In een aantal gevallen is hij daartoe verplicht of kan het onderzoek alleen desgevraagd worden uitgevoerd. Zo de resultaten van het onderzoek daartoe aanleiding geven, kan de raad aanbevelingen doen om de veiligheid te vergroten.

De in 1999 opgerichte Raad voor de Transportveiligheid wordt opgeheven en van de beoogde(*zie noot 1*) Ongevallenraad Defensie wordt afgezien, evenals van de door KPMG Consulting aanbevolen Commissie Rampen en Calamiteiten voor de overige ongevallen. De aanvankelijk voorgenomen stapsgewijze opzet waarin de drie genoemde instanties een samenwerkingsverband zouden vormen, dat na enkele jaren zou moeten worden geëvalueerd om te zien of een overkoepeling zinvol zou zijn, werd door de Tweede Kamer der Staten-Generaal afgewezen door aanvaarding van de moties -Wagenaar c.s en - Van den Doel c.s. Daarin werd te kennen gegeven dat de inspanningen direct gericht zouden moeten worden op het tot stand brengen van één, alle sectoren omspannende raad.(*zie noot 2*) Het kabinet heeft toegezegd deze moties onverkort uit te voeren. Met het onderhavige voorstel van rijkswet wordt de toezegging gestand gedaan.

Het wetsvoorstel voorziet in de eerste plaats in het scheppen van een onderzoeksraad voor fatale en bijna fatale voorvallen die tot nu toe niet vallen binnen de competentie van de Raad voor de Transportveiligheid en de beoogde Ongevallenraad Defensie. Het vullen van deze leemte acht de Raad van State van het Koninkrijk, gelet op de ervaringen in het recente verleden, nodig. Die ervaringen maken evenzeer duidelijk dat een geïntegreerde aanpak van dit soort onderzoeken wenselijk is. De Raad heeft daarom ook begrip voor de keuze voor één onderzoeksraad voor alle rampen, maar heeft een aantal praktische vragen die beantwoording behoeven en plaatst voorts kanttekeningen bij de voorgenomen rechtspersoonlijkheid van de Ovv.

1. In dit voorstel van rijkswet wordt een regeling getroffen voor onderwerpen die ten dele wel en ten dele niet als koninkrijksaangelegenheden aangemerkt worden. Aangezien het een regeling bij rijkswet betreft, acht de Raad het gewenst dat in de toelichting nader uiteen wordt gezet hoe de keuze voor de diverse gebieden waarop de Ovv onderzoek zal verrichten, bepaald wordt, zulks in relatie tot het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden en internationale regelingen, in het bijzonder bijlage 13 bij het Verdrag van Chicago inzake de internationale burgerluchtvaart (Trb.1973, 109).

2. De Ovv wordt bevoegd voorvallen te onderzoeken in alle denkbare sectoren. Voorwerp van onderzoek zijn niet alleen de oorzaken maar bovendien de gevolgen van voorvallen. Ten opzichte van de bestaande ongevalleerraden vindt derhalve een aanzienlijke taakuitbreiding plaats. In de memorie van toelichting wordt naar de mening van de Raad onvoldoende aangetoond dat dit ambitieniveau haalbaar is binnen de gekozen opzet. Terwijl het aantal leden van de Raad voor de Transportveiligheid momenteel al is bepaald op ten minste veertien, wordt het aantal permanente leden van de Ovv beperkt tot vijf (artikel 6, eerste lid). Weliswaar wordt voorzien in een uitbreiding met een onbepaald aantal buitengewone leden (tweede lid), maar niet duidelijk is hoe hun positie is ten opzichte van de gewone leden en in welke mate zij een rol vervullen in de uitvoering van de taak. Volgens artikel 7, derde lid, dient alle relevante deskundigheid in de Ovv aanwezig te zijn. Naast de meer algemene deskundigheid van de gewone leden die in de memorie van toelichting als permanente leden worden aangeduid, zal de Ovv beroep moeten kunnen doen op specifieke deskundigheid op velerlei en niet bij voorbaat te overzien terrein. In de toelichting ontbreekt een indicatie van de beschikbaarheid van voldoende deskundigen binnen het kader van de Ovv, welke instelling onafhankelijk en onpartijdig onderzoek dient te verrichten. De Raad acht het daarenvoren gewenst dat de Ovv betrokken wordt bij de keuze van buitengewone leden en de bepaling van de omvang van hun aantal. Het college adviseert deze punten nader te bezien.

3. Ter bepaling van de keuze voor de organisatorische vormgeving van de Ovv zou het naar het oordeel van de Raad zinvol zijn om de in artikel 89 van de Wet Raad voor de Transportveiligheid verplicht voorgeschreven evaluatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het multisectorale functioneren van de Raad voor de Transportveiligheid te verrichten. De uitkomsten van deze (extern gevalideerde) evaluatie acht het college van belang om de beoogde verdere integratie van ongevalleerraden op zorgvuldige wijze tot stand te kunnen brengen. Dit klemmt temeer nu het voorliggende voorstel van rijkswet grotendeels is ontleend aan de geldende regeling in de transportsector.

Met betrekking tot de organisatorische vormgeving van de Ovv is de Raad er niet op voorhand van overtuigd dat de keuze voor de voorgestelde constructie juist is. In de memorie van toelichting dient te worden uiteengezet waarom de gemaakte keuze is gedaan en waarom afgezien zou kunnen worden van genoemde evaluatie.

a. Artikel 2, tweede lid, bepaalt dat de Ovv rechtspersoonlijkheid bezit. Volgens de memorie van toelichting (bladzijde 24) wordt rechtspersoonlijkheid toegekend om de vereiste onafhankelijke positie te waarborgen. Gesteld wordt dat de Ovv zelf bepaalt wat een adequate aanwending van de toegedeelde middelen is en dat hij zijn eigen personeel in dienst neemt, dat, in verband met de eigen rechtspersoonlijkheid, uit de aard van de zaak slechts verantwoording verschuldigd is aan de Ovv.

Deze motivering acht de Raad niet overtuigend. De Raad voor de Transportveiligheid bezit wel rechtspersoonlijkheid, de voorgenomen Ongevalleerraad Defensie zou evenwel geen

rechtspersoonlijkheid bezitten. Voor onafhankelijkheid is bezit van rechtspersoonlijkheid geen noodzaak, zoals ook blijkt uit het feit dat het College bescherming persoonsgegevens en de Commissie gelijke behandeling geen rechtspersoonlijkheid bezitten. Voor rechtspersoonlijkheid zou reden aanwezig kunnen zijn indien met het oog op de activiteiten van de Ovv of met het oog op de financiële bedrijfsvoering een afgezonderd vermogen noodzakelijk zou zijn. De Raad ziet vooralsnog voor het een noch het ander enige feitelijke grondslag.

Indien gekozen wordt voor rechtspersoonlijkheid, zal duidelijk moeten zijn en gemotiveerd moeten worden hoe de bestuursbevoegdheden worden geregeld. Die regeling ontbreekt in het voorstel, terwijl artikel 20 van de Wet Raad voor de Transportveiligheid daar wel in voorziet. Voorts wijst het college erop dat het hier een verlening van rechtspersoonlijkheid bij rijkswet betreft. Dit doet de vraag rijzen welk burgerlijk recht van toepassing is op het handelen of nalaten van de Ovv in de onderscheidene rijksdelen.

De Raad adviseert het wetsvoorstel aan te passen dan wel in de toelichting te adstrueren waarom rechtspersoonlijkheid vereist is en welke consequenties daaraan verbonden zijn.

b. In de memorie van toelichting(*zie noot 3*) wordt uit de opsomming van waarborgen voor de vereiste onafhankelijkheid geconcludeerd dat de Ovv een zelfstandig bestuursorgaan is, aangezien ontegenzeggelijk geen sprake is van een hiërarchisch ondergeschikte positie ten opzichte van een minister. Daarnaast wordt gesteld dat de Ovv geen zelfstandig bestuursorgaan (zbo) is in de zin van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen(*zie noot 4*), aangezien hij niet met openbaar gezag wordt bekleed.

De Raad maakt in dit verband de volgende opmerkingen. Vooreerst stelt hij vast dat de Ovv een adviestaak heeft. De instelling van een raad met uitsluitend adviserende taken is op zich, mede gelet op aanwijzing 124a van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar), geen reden om zo'n raad aan te merken als zbo. Daarentegen is het de Raad opgevallen dat de Ovv over publiekrechtelijke bevoegdheden(*zie noot 5*) beschikt jegens derden, hetgeen ervoor zou kunnen pleiten om wel te kiezen voor de instelling van een zbo. Overigens blijkt uit het voorstel dat op uiteenlopende gebieden aan ministers bevoegdheden worden toegekend om te interveniëren in de taak en de werkwijze van de Ovv(*zie noot 6*), hetgeen twijfel doet rijzen aan de zelfstandigheid van de Ovv.

De Raad adviseert om op deze punten in de toelichting nader in te gaan en de keuze voor een zbbo nader te motiveren, mede gelet op hetgeen in de Ar daaromtrent is geregeld.

4. De Raad onderschrijft de keuze om de Ovv bij rijkswet in te stellen, aangezien de taak van de beoogde Ongevallenraad Defensie integraal deel uitmaakt van die van de Ovv. De Raad vraagt zich wel af of artikel 93, op grond waarvan bij of krachtens een (Nederlandse) algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld omtrent de taak en de uitoefening daarvan door de Ovv, zich verdraagt met artikel 14 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden voorzover het koninkrijksaangelegenheden betreft. De toelichting op artikel 93 stelt weliswaar dat alsdan bij algemene maatregel van rijksbestuur regels worden vastgesteld, maar dat blijkt niet uit de tekst van het artikel.

De Raad adviseert artikel 93 aan te passen. In algemene zin beveelt hij aan na te gaan waar in het voorstel gekozen dient te worden voor een algemene maatregel van bestuur dan wel voor een algemene maatregel van rijksbestuur. Daarbij dient ook (sub)delegatie van regelgeving aan ministers te worden betrokken.

In dit verband verdient het eveneens aanbeveling nader aan te geven waarom niet gedifferentieerd is naar gelang het recht van de onderscheidene landen ten aanzien van de categorie-indeling van geldboeten (artikel 79) en ten aanzien van de opsporingsbevoegdheid

(artikel 80). In de begripsbepalingen dient een nadere aanduiding te worden opgenomen van "Onze Minister wie het mede aangaat," hetgeen per land kan verschillen.

De Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging het voorstel van rijkswet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van de Nederlandse Antillen en aan die van Aruba, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk

Nader rapport (reactie op het advies) van 4 oktober 2002

De Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging het voorstel van rijkswet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van de Nederlandse Antillen en aan die van Aruba, nadat met de door de Raad gemaakte opmerkingen rekening zal zijn gehouden. Terzake wordt het volgende opgemerkt.

Waar in de tekst verwezen wordt naar artikelen, is uitgegaan van de nummering van het gewijzigde voorstel van rijkswet. Waar verwezen wordt naar de nummering van de aan de Raad voorgelegde versie van het voorstel van rijkswet, wordt dit expliciet aangegeven.

1. Territoriale reikwijdte bevoegdheid Ovv

In artikel 4 wordt aangegeven op welke terreinen de Onderzoeksraad voor veiligheid (hierna te noemen: Ovv) bevoegd is onderzoek te verrichten. Daarbij is de grondregel dat de bevoegdheid zich uitstrekt tot het grondgebied van Nederland. Hiertoe behoren ook de aan Nederland grenzende wateren die onder Nederlandse jurisdictie staan (eerste lid, onderdeel a). Voorts heeft de Ovv onderzoeksbevoegdheid ten aanzien van voorvallen met Nederlandse zeeschepen en Nederlandse luchtvaartuigen, die zich buiten het territoire van Nederland hebben voorgedaan (eerste lid, onderdeel e). Wat ro-ro-veerbotsen en hogesnelheidspassagiersschepen betreft, is er eveneens een onderzoeksbevoegdheid van de Ovv indien het schip, voorafgaande aan het voorval, het laatst een Nederlandse haven heeft aangedaan (eerste lid, onderdeel d).

Met het toekennen van de bevoegdheid tot het onderzoeken van de voorvallen, bedoeld in het derde lid, aan de Ovv wordt de opzet van de Ongevallenraad Defensie gevolgd, zoals die was neergelegd in het voorstel van rijkswet betreffende die raad (kamerstukken II 1997-1998, 26 110, nr. 2). De redenen om aan één, bij rijkswet in te stellen, orgaan voor het gehele territoire van het Koninkrijk de bevoegdheid toe te kennen militaire voorvallen te onderzoeken zijn reeds in de memorie van toelichting opgesomd. Het onderzoek van defensievoorvallen heeft een nauwe relatie met de defensietaak ter handhaving van de onafhankelijkheid en de verdediging van het Koninkrijk. Deze taak is ingevolge artikel 3, eerste lid, onderdeel a, van het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden een aangelegenheid van het Koninkrijk. De Koninklijke marine is bovendien permanent in de Nederlandse Antillen en Aruba aanwezig. Eveneens wordt de opzet van de Ongevallenraad Defensie gevolgd in artikel 4, vierde lid. Hierbij gaat het om een voorval waarbij een organisatie betrokken is waarvan het beheer is opgedragen aan Onze Minister van Defensie. Een voorbeeld hiervan wordt gevormd door 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.

Voor andere voorvallen staat het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden toe het

onderzoek daarnaar als aangelegenheid van de landen van het Koninkrijk te behandelen, terwijl er ook geen andere bijzondere reden is om ze als aangelegenheden op koninkrijksniveau te behandelen. Het komt gewenst voor de regeling daarvan waar het om voorvallen op het territorium van de Nederlandse Antillen en Aruba gaat, aan die landen over te laten. Dit geldt ook voor de zeescheepvaart. Weliswaar bestempelt artikel 3, eerste lid, aanhef en onder e, van het Statuut, de regeling van de nationaliteit van schepen en het stellen van eisen met betrekking tot de veiligheid en de navigatie van zeeschepen, die de vlag van het Koninkrijk voeren, met uitzondering van zeilschepen, tot aangelegenheden van het Koninkrijk, maar dit geldt niet voor het onderzoek van voorvallen. De Commissie van Onderzoek, gevestigd te Willemstad, die voor de Nederlandse Antillen en Aruba scheepvaartongevallen onderzoekt, is thans geregeld in een rijkswet, de Schepenwet. De Minister van Verkeer en Waterstaat is voornemens die regeling te laten vervallen en ten aanzien van de regelgeving inzake het ongevalsonderzoek de verankering te leggen in de toekomstige Rijkskaderwet zeescheepvaart, die de verdere noodzakelijke regelingen opdraagt aan de wetgevers van de landen van het Koninkrijk, onder waarborgen dat doelmatig uitvoering wordt gegeven aan de internationale verplichtingen, voor zover deze het Koninkrijk binden en gelden voor het desbetreffende land.

Ook het onderzoek naar voorvallen in de luchtvaart wordt in het Statuut niet als aangelegenheid van het Koninkrijk aangemerkt. Van oudsher wordt het onderzoek daarnaar door de landen van het Koninkrijk geregeld. Wat Nederland betreft geschiedt dit thans in de Wet Raad voor de Transportveiligheid. Voor de Nederlandse Antillen is een regeling opgenomen in een uitvoeringsregeling van het Curaçaosch Luchtvaartbesluit 1935. Het ligt in het voornemen deze regeling door een meer moderne regeling te vervangen. Zowel in de Nederlandse wet als in de Antilliaanse regeling wordt uitvoering gegeven aan het Verdrag van Chicago inzake de internationale burgerluchtvaart en de daarbij behorende bijlage 13.

Het komt wel wenselijk voor dat voor het onderzoek van voorvallen, waarvan de regeling wat de Caraïbische landen van het Koninkrijk betreft aan de Nederlandse Antillen en Aruba is overgelaten, in daarvoor in aanmerking komende gevallen mogelijk wordt gemaakt dat op verzoek van de regering van het betrokken land een onderzoek door de Ovv wordt verricht, die door zijn grotere werkterrein uit de aard der zaak over meer ervaring en expertise kan beschikken dan de onderzoeksinstanties van de Caraïbische landen.

De memorie van toelichting is conform het vorenstaande aangevuld.

2. Deskundigheid Ovv

De Raad geeft aan dat naar zijn mening in de memorie van toelichting onvoldoende wordt aangetoond dat met de gekozen opzet van de Ovv het ambitieniveau van zijn taken gehaald kan worden. De Raad wijst er daarbij op dat ten opzichte van de Raad voor de Transportveiligheid het aantal permanente leden is verminderd van veertien tot vijf.

Ik merk hierbij op dat, zoals de Raad ook zelf aangeeft, is voorzien in een uitbreiding van de raad met een onbepaald aantal buitengewone leden. Deze buitengewone leden zullen de vereiste sectorgerichte deskundigheid op de terreinen waarop de Ovv werkzaam is, inbrengen. In de memorie van toelichting is aangegeven dat de daarvoor in aanmerking komende buitengewone leden bij de beraadslagingen van de Ovv worden betrokken wanneer de onderzoeken aan de orde komen (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.

Anders dan de Raad veronderstelt, wordt de Ovv betrokken bij de keuze van de buitengewone leden. Daartoe is in artikel 7, tweede lid, opgenomen dat de benoeming plaatsvindt, nadat de Ovv hierover is gehoord. Naar aanleiding van het advies van de Raad is

aan artikel 7, zesde lid, toegevoegd dat de Ovv een met redenen omkleed voorstel aan Onze Minister kan doen voor openbaarmaking van een vacature. Hierdoor kan de Ovv zelf het initiatief nemen tot een uitbreiding van het aantal buitengewone leden indien een bepaalde deskundigheid wordt gemist.

Over de beschikbaarheid van buitengewone leden ben ik optimistisch gestemd.

De eerste verkenningen die nu worden gepleegd zijn positief. Bovendien leert de ervaring van de Raad voor de Transportveiligheid dat het mogelijk is gebleken in de kamers van deze raad voldoende geschikte leden te benoemen.

3. Evaluatie Raad voor de Transportveiligheid

De Raad wijst erop dat in artikel 89 van de Wet Raad voor de Transportveiligheid een evaluatie is voorgeschreven van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Raad voor de Transportveiligheid. De Raad acht het zinvol deze evaluatie alsnog uit te voeren.

In dit verband wil ik wijzen op mijn brief van 19 februari 2001 inzake de moties van de leden Wagenaar c.s. en Van den Doel c.s. over de organisatie van het onafhankelijk ongevalsonderzoek (kamerstukken II 2000-2001, 27 400 VII nr. 43). In deze brief heb ik gewezen op het initiatief van de Raad voor de Transportveiligheid tot het opmaken van een tussenbalans ter zake van de vraag of deze raad binnen het gegeven wettelijke kader effectief kan functioneren. In een brief die de Minister van Verkeer en Waterstaat op 28 september 2001 aan de Tweede Kamer heeft gezonden (Niet-dossierstuk 2001-2002, vwOO01110) is deze tussenbalans aan de Tweede Kamer aangeboden. Tevens heb ik in mijn genoemde brief aangegeven dat zou worden gezien of nog andere elementen van het functioneren van de Wet Raad voor de Transportveiligheid moeten worden onderzocht ten behoeve van het opzetten van de regeling voor de Ovv. In dit verband maak ik melding van een in opdracht van de Raad voor de Transportveiligheid verricht onderzoek van de Rijksuniversiteit Leiden waarin aandacht is besteed aan de relatie tussen het veiligheidsonderzoek en juridische procedures ter zake van een ongeval of incident. Daarnaast is door het onderzoeksbureau Rand Europe een onderzoek gedaan naar de wenselijke structuur van de Ovv. Dit bureau was ook betrokken bij het ontwikkelen van organisatiestructuren voor de Raad voor de Transportveiligheid. De ervaringen van de Raad voor de Transportveiligheid zijn dan ook meegewogen in het onderzoek naar de structuur van de Ovv. Ook op andere punten zijn overigens de ervaringen van de Raad voor de Transportveiligheid ingebracht bij het opzetten van de regeling voor de Ovv. Met de inzichten die door de praktijk van het functioneren van de Raad voor de Transportveiligheid zijn verkregen, is derhalve in ruime mate rekening gehouden voor het formuleren van het onderhavige wetsvoorstel.

Gelet op de spoed die het Kabinet wenselijk achtte bij de behandeling van het voorstel van rijkswet en op het reeds verrichte en destijds nog te verrichten onderzoek ter zake van de Raad voor de Transportveiligheid heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat het, blijkens de genoemde brief van 28 september 2001, niet opportuun geacht nog een evaluatie te doen plaatsvinden als bedoeld in artikel 89 van de Wet Raad voor de Transportveiligheid. Daarom is van een dergelijke evaluatie afgezien.

Gelet op het vorenstaande meen ik dat de ervaringen van de Raad voor de Transportveiligheid op een adequate wijze konden worden meegenomen bij de organisatorische vormgeving van de Ovv. Een evaluatie van de Wet Raad voor de Transportveiligheid acht ook ik daarom niet nodig.

3a. Rechtspersoonlijkheid

In het wetsvoorstel is ervoor gekozen de Ovv een zelfstandige rechtspersoon te maken. De

Raad acht de motivering voor deze keuze niet overtuigend. De Raad adviseert het wetsvoorstel aan te passen dan wel in de toelichting te adstrueren waarom rechtspersoonlijkheid vereist is en welke consequenties daaraan verbonden zijn.

Op grond van het advies van de Raad heb ik besloten de Ovv geen zelfstandige rechtspersoonlijkheid te verlenen. Blijkens de toelichting op aanwijzing 124h van de Aanwijzingen voor de regelgeving moet het motief voor het toekennen van eigen rechtspersoonlijkheid zijn gelegen in de wenselijkheid voor het zelfstandig bestuursorgaan een vermogen af te zonderen. Hiertoe bestaat er voor de Ovv geen wezenlijke behoefte. Indien sprake zou zijn van een zelfstandige rechtspersoon zou de Ovv een egalisatiereserve kunnen opbouwen om tot op zekere hoogte onvoorziene uitgaven in verband met het feit dat niet vooraf is te voorzien welke voorvallen moeten worden onderzocht, op te vangen. Voor het opvangen van dergelijke onvoorziene uitgaven kan echter even goed een post "onvoorzien" worden opgenomen in de begroting van de Ovv.

Naar mijn oordeel wordt door aan de Ovv geen eigen rechtspersoonlijkheid toe te kennen, geen afbreuk gedaan aan de onafhankelijkheid. De waarborgen voor de onafhankelijkheid zitten uiteraard in de voorschriften waarmee aan de Ovv de status van zelfstandig bestuursorgaan wordt gegeven. Met betrekking tot het nemen van rechtspositionele besluiten ten aanzien van het personeel en het aangaan van overeenkomsten zal aan de Ovv een ruim mandaat onderscheidenlijk een ruime volmacht worden verstrekt zodat de raad dienaangaande zelfstandig kan beslissen.

3b. Zelfstandig bestuursorgaan

In hoofdstuk II van de memorie van toelichting is onder het opschrift "Onafhankelijkheid" uiteengezet dat de Ovv een zelfstandig bestuursorgaan is. De Ovv vormt een bestuursorgaan zoals gedefinieerd in artikel 1:1 van de Algemene wet bestuursrecht. Tevens gaat het om een zelfstandig bestuursorgaan, zoals dat is omschreven in aanwijzing 124a van de Aanwijzingen voor de regelgeving, omdat de Ovv geen hiërarchisch ondergeschikte positie ten opzichte van een minister bekleedt. De Raad attendeert erop dat ingevolge genoemde aanwijzing 124a een bestuursorgaan dat moet worden aangemerkt als een adviescollege als bedoeld in de Kaderwet adviescolleges, waarvan de adviestaak de hoofdtak is, niet is aan te merken als een zelfstandig bestuursorgaan. Anders dan de Raad veronderstelt, heeft de Ovv evenwel geen adviestaak als hier bedoeld. In hoofdstuk V van de memorie van toelichting is dit onder het opschrift "Geen adviescollege" nader uiteengezet.

In hoofdstuk V van de memorie van toelichting is onder het opschrift "Zelfstandig bestuursorgaan" aangegeven waarom ervoor is geopteerd om de Ovv de positie van een zelfstandig bestuursorgaan te geven. 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 niet 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. Bij de Ovv is dat bij uitstek aan de orde. De uitgesproken behoefte hieraan brengt tevens mee dat ook aan genoemde tweede voorwaarde wordt voldaan.

In de memorie van toelichting, zoals die aan de Raad is voorgelegd, werd voorts betoogd dat de Ovv niet valt onder het begrip "zelfstandig bestuursorgaan", zoals dat is gedefinieerd in het voorstel voor een Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, zoals dat bij koninklijke boodschap van 27 september 2000 bij de Tweede Kamer is ingediend (kamerstukken II 2000-2001, 27 426, nr. 1-2), aangezien de Ovv, zo werd geconcludeerd, niet met openbaar gezag is bekleed.

Voorts werd in de memorie vermeld dat daar nog bij kwam dat de Ovv bij rijkswet wordt geregeld en de kaderwet een wet voor het land Nederland betreft.

Het voorstel voor een Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, zoals dat bij de Tweede Kamer werd ingediend, voorzag erin dat deze wet slechts op bestuursorganen van toepassing zou zijn voor zover dat wettelijk zou worden bepaald (enumeratiestelsel). Het vorenstaande leidde tot de conclusie dat de Kaderwet niet op de Ovv van toepassing zou moeten worden verklaard. Wel werden, zoals ook in de memorie, zoals deze aan de Raad werd voorgelegd, werd aangegeven, bij het formuleren van het wetsvoorstel voor de Ovv de voorschriften van het voorstel voor de Kaderwet gevolgd zoveel dat in de rede lag.

Inmiddels is het enumeratiestelsel uit het voorstel voor de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen geschrapt. Naar aanleiding hiervan is het wetsvoorstel voor de Ovv andermaal in relatie tot het voorstel voor de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen in beschouwing genomen. In het bijzonder is hierbij aandacht besteed aan het feit dat aan een aantal functionarissen van de Ovv bevoegdheden toekomen die meebrengen dat zij met openbaar gezag zijn bekleed. Vooral is in dit verband te denken aan de onderzoekers van de Ovv en de aan dezen in hoofdstuk 5, paragraaf 1, van het wetsvoorstel toegekende bevoegdheden. Deze bevoegdheden brengen mee dat het voorstel voor de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, wanneer dat tot wet is verheven, van toepassing is. Toen het enumeratiestelsel nog in het wetsvoorstel was opgenomen, was de gedachte dat de kaderwet niet op deze functionarissen van toepassing zou worden verklaard. Door het wegvallen van het enumeratiestelsel ligt de zaak anders. Het ligt het meest in de rede de voorschriften van de Kaderwet van toepassing te laten zijn op de Ovv in zijn geheel. Artikel 7 van het voorstel voor de Kaderwet biedt hiertoe de mogelijkheid. Om de relatie van de Kaderwet tot het onderhavige wetsvoorstel buiten elke twijfel te stellen is in het wetsvoorstel artikel 5a ingevoegd.

Bij nader inzien vormt het geen bezwaar de Kaderwet - een wet die alleen geldt voor het land Nederland - van toepassing te laten zijn op de krachtens een rijkswet ingestelde Ovv, aangezien de Ovv een in Nederland gevestigd orgaan is dat in hoofdzaak een taak met betrekking tot het territoire van het land Nederland en in Nederland geregistreeerde vervoermiddelen verricht en een beheersrelatie onderhoudt tot een Nederlandse minister.

In het wetsvoorstel is een artikel 78 ingevoegd dat voorziet in de noodzakelijke aanpassingen van het wetsvoorstel wanneer de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen in werking treedt.

De Raad adviseert in de tweede plaats in de memorie van toelichting nader in te gaan op de aan ministers toegekende bevoegdheden om te interveniëren in de taak en de werkwijze van de Ovv, hetgeen naar zijn mening twijfel doet rijzen aan de zelfstandigheid van de Ovv.

Ik merk hierover op dat de interventies bedoeld in de artikelen 43, tweede en derde lid, 36, 43, derde en vierde lid, 44, derde en vierde lid, 51 en 52, derde en vierde lid, slechts in zeer bijzondere gevallen gebruikt kunnen worden. In de toelichting wordt nader op deze gevallen ingegaan. Ik ga ervan uit dat de interventies derhalve tot een minimum beperkt blijven en de zelfstandigheid van de Ovv daardoor niet wordt aangetast.

Desondanks heb ik ten aanzien van deze mogelijke interventies naar aanleiding van de opmerking van de Raad een aantal wijzigingen doorgevoerd.

In de eerste plaats heb ik in de memorie van toelichting benadrukt dat het de bedoeling is dat de ministers van de betrokken bepalingen slechts een zeer restrictief gebruik maken. Daarbij is aangegeven dat de bevoegdheid om in te grijpen bij een strafrechtelijk belang niet aan het openbaar ministerie, maar aan de Minister van Justitie toekomt. De bevoegdheid, zo wordt benadrukt, zal slechts in uitzonderlijke situaties worden gebruikt. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat daarbij met name wordt gedacht aan een strafrechtelijk onderzoek waarbij van bijzondere opsporingsbevoegdheden in de zin van titels IVa, V en Va

van het Nederlandse Wetboek van Strafvordering gebruik wordt gemaakt en waarbij het essentieel is dat bepaalde informatie niet openbaar wordt.

In de tweede plaats heb ik een nieuw artikel 55 ingevoegd, waarin aan de Ovv de mogelijkheid wordt geboden om de op basis van artikel 52 verwijderde informatie en de daarop gebaseerde conclusies en aanbevelingen, indien het gaat om essentiële informatie, los van het openbare rapport aan de desbetreffende personen of instanties kenbaar te maken. Indien het daarbij gaat om een substantieel deel van het rapport, kan de Ovv ook besluiten in het geheel geen openbaar rapport uit te brengen. Met deze regeling wordt bereikt dat de Ovv in alle gevallen de door hem juist geachte conclusies en aanbevelingen kan formuleren en te bestemder plekke kenbaar kan maken, terwijl het niet nodig is met een betekenisloos rapport naar buiten te komen.

In de derde plaats heb ik artikel 57 zodanig geredigeerd dat de Ovv kan beslissen een onderzoek te staken, indien hij onvoldoende medewerking krijgt van een minister. In de toelichting bij dit artikel is dit expliciet aangegeven.

Ten aanzien van de interventies bedoeld in de artikelen 16 en 28 merk ik op dat deze interventies zijn ontleend aan de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Deze regels gelden derhalve voor alle zelfstandige bestuursorganen en zijn niet uniek voor de Ovv. Met betrekking tot de artikelen 21, 29 en 62 gaat het niet om interventies door de minister, maar om te stellen algemeen verbindende voorschriften. Deze algemeen verbindende voorschriften zien bovendien op het belang van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, te weten het goed functioneren van de Ovv. Daarbij merk ik ten aanzien van artikel 62 nog op dat besloten is de regels, bedoeld in dit artikel, op het niveau van een algemene maatregel van rijksbestuur of algemene maatregel van bestuur te stellen, in plaats van bij ministeriële regeling.

4. Koninkrijksaangelegenheden

De Raad adviseert artikel 93 van de aan de Raad voorgelegde versie van het voorstel van rijkswet (het huidige artikel 89) zodanig aan te passen dat uit de tekst van het artikel duidelijk wordt dat de regels omtrent de taak en de uitoefening daarvan door de Ovv bij algemene maatregel van rijksbestuur worden gesteld indien het koninkrijksaangelegenheden betreft. In algemene zin beveelt de Raad aan ditzelfde na te gaan in de overige bepalingen van het voorstel.

Op basis van dit advies wordt in de desbetreffende artikelen de mogelijkheid geboden om, uiteraard afhankelijk van de vraag of het gaat om koninkrijksaangelegenheden, de regels ofwel bij (of krachtens) algemene maatregel van bestuur ofwel bij (of krachtens) algemene maatregel van rijksbestuur te stellen.

Verder beveelt de Raad in dit verband aan nader aan te geven waarom niet gedifferentieerd is naar gelang het recht van de onderscheiden landen ten aanzien van de categorie-indeling van geldboeten (artikel 74) en ten aanzien van de opsporingsbevoegdheid (artikel 75).

Met betrekking tot artikel 74 merk ik op dat in het Wetboek van Strafrecht van de Nederlandse Antillen en het Wetboek van Strafrecht van Aruba geen categorie-indeling voorkomt. De geldboetes dienen derhalve voor deze landen van het Koninkrijk te worden uitgeschreven. Ten aanzien van de geldboete in Nederland heb ik, naar aanleiding van het advies van de Raad, in artikel 74 het uitgeschreven bedrag vervangen door een verwijzing naar de geldboete van de tweede categorie in het Nederlandse Wetboek van Strafrecht.

Met betrekking tot artikel 75 heb ik, naar aanleiding van het advies van de Raad, een scheiding gemaakt tussen de Nederlandse opsporingsambtenaren (eerste lid) en de opsporingsambtenaren van de Nederlandse Antillen en Aruba (nieuw tweede lid).

Ten slotte merkt de Raad op dat in de begripsbepalingen een nadere aanduiding dient te

worden opgenomen van "Onze Minister wie het mede aangaat". Hierover merk ik op dat deze aanduiding betrekking heeft op alle ministers van Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba. Door de situatie die zich voordoet wordt bepaald wie de betrokken minister is. Indien dit anders is, wordt dit in het desbetreffende artikel expliciet vermeld. Zie hiervoor bij voorbeeld artikel 7.

5. Overige wijzigingen

Tenslotte merk ik op dat van de gelegenheid gebruik is gemaakt voor een aantal wijzigingen die ambtshalve zijn aangebracht. Waar nodig is de memorie van toelichting met deze wijzigingen in overeenstemming gebracht.

1. In artikel 4, derde lid, is onderdeel b, dat betrekking had op de kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba, geschrapt. Dit is gedaan om te voorkomen dat de indruk zou ontstaan dat de kustwacht een militaire organisatie is, doordat zij naast andere defensieonderdelen wordt genoemd. Om deze reden is een vierde lid aan artikel 4 toegevoegd waarin voorvallen met organisaties waarvan het beheer is opgedragen aan Onze Minister van Defensie, onder het werkterrein van de raad worden gebracht. Hierdoor kan de Ovv voorvallen onderzoeken met onderdelen die geen defensietaken uitvoeren, maar die wel onder het beheer van de Minister van Defensie vallen. De kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba valt onder deze formulering.

2. In artikel 8, tweede lid, is de procedure voor de benoeming van de plaatsvervangend voorzitter gewijzigd. De benoeming vindt nu plaats bij koninklijk besluit, in plaats van door de leden zelf, uit hun midden. Hiermee wordt beter recht gedaan aan de betekenis die aan de rol van de plaatsvervangend voorzitter is verbonden.

3. In artikel 17 van de versie van het wetsvoorstel die aan de Raad is voorgelegd, was opgenomen dat een onderzoek naar voorvallen met de Nederlandse of een buitenlandse krijgsmacht betrokken is, slechts zou geschieden door medewerkers van het bureau en leden van de raad bij wie een veiligheidsonderzoek was afgenomen. Dezelfde eis kon worden gesteld door de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ten aanzien van een onderzoek naar een ander voorval. Om een zo groot mogelijke zekerheid te bereiken dat vertrouwelijke informatie aan de raad kan worden overgedragen, is besloten alle functies binnen de raad als vertrouwensfunctie in de zin van de Wet veiligheidsonderzoeken aan te wijzen (artikel 7, vierde lid, en artikel 11, vierde lid). De bepaling van artikel 17 in de oude versie is gehandhaafd voor de aan te wijzen deskundigen (artikel 13, tweede en derde lid).

4. In artikel 15, eerste lid, is een onderdeel c toegevoegd, gelijkloidend aan artikel 14, tweede lid, onderdeel c. Op deze wijze worden de gronden voor het terugtreden bij een onderzoek, in verband met betrokkenheid bij het te onderzoeken voorval, voor de leden van de Ovv en de medewerkers van het bureau gelijkgesteld. Tevens is in het tweede lid van artikel 16 aangegeven dat de regels voor de medewerkers van het bureau ook van toepassing zijn op de algemeen secretaris.

5. De verschoningsrechten van artikel 41, vijfde lid, (medewerkingsplicht) en artikel 53, vierde lid, (verhoor ter zitting) van de aan de Raad voorgelegde versie van het voorstel van rijkswet zijn geschrapt, respectievelijk omgezet in een recht om de deuren te laten sluiten. Deze verschoningsrechten hielden in dat iemand zijn medewerking kon weigeren

respectievelijk van het afleggen van een verklaring kon afzien indien hij meende dat hij daarmee zichzelf of een nabij familielid bloot zou stellen aan het gevaar van een strafrechtelijke veroordeling of een nadelige civielrechtelijke uitspraak. Van deze rechten, die thans in de Wet Raad voor de Transportveiligheid zijn opgenomen, is bij onderzoeken van die raad tot op heden geen gebruik gemaakt. Zou het recht wel benut worden, dan zou dat echter schade toebrengen aan de mogelijkheid tot waarheidsvinding door de Ovv en daarmee aan de kwaliteit van de onderzoeken.

In het belang van getuigen is het verschoningsrecht echter niet nodig. In artikel 64, eerste lid, wordt uitdrukkelijk bepaald dat een verklaring, afgelegd in het kader van het onderzoek van de Ovv, - onder meer - in een strafrechtelijke of civielrechtelijke procedure niet als bewijs mag worden gebruikt, tenzij degene die de verklaring heeft afgelegd, daarvoor uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven. Deze scheiding van het onderzoek door de Ovv enerzijds en strafrechtelijke en civielrechtelijke procedures anderzijds, die in essentie ook reeds in de Wet Raad voor de Transportveiligheid is aangebracht, is in het onderhavige wetsvoorstel nog verstevigd door artikel 64, tweede lid, waarop in punt 6 nader wordt ingegaan. Uiteraard moet wel worden voorkomen dat ter zitting door een getuige een verklaring in het openbaar moet worden afgelegd indien hij daardoor zichzelf of een nabij familielid zou benadelen. Om die reden is het verschoningsrecht, neergelegd in artikel 53, vierde lid, van de aan de Raad voorgelegde versie van het voorstel van rijkswet vervangen door de aan een getuige geboden bevoegdheid sluiting van de deuren ter zitting te verlangen, verwoord in het huidige artikel 44, tweede lid. Aan een dergelijk verzoek moet de Ovv gevolg geven.

Ter compensatie van het vervallen van de verschoningsrechten is in een nieuw artikel 65 een verbod opgenomen voor de raad om aangifte te doen van strafbare feiten die haar tijdens het onderzoek bekend worden. Een uitzondering is gemaakt voor de bestaande aangifteverplichtingen in het Wetboek van Strafvordering en strafbare feiten die betrekking hebben op het onderzoek van de raad zelf. Hierdoor is voor een ieder duidelijk dat men geen problemen kan verwachten door mee te werken aan een onderzoek van de raad, tenzij het gaat om strafbare feiten waarvoor reeds een algemene aangifteplicht bestaat.

Het verschoningsrecht is ook niet vereist ingevolge het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Uit het Saunders-arrest (EHRM 17 december 1996, NJ 1997, 699) blijkt dat in een strafprocedure verklaringen die in een andere procedure onder dwang zijn verkregen, niet als bewijs mogen worden gebruikt tegen degene die de verklaring heeft afgelegd. Artikel 70 voorziet in een dergelijke waarborg.

6. Op basis van een daartoe strekkend advies vanuit het politieveld (het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofddoelcommissarissen) is een deel van artikel 61, betreffende het identificatie-onderzoek geschrapt. Uit het advies bleek dat de voorgestelde bepaling niet strookt met de bestaande regelgeving omtrent de inzet van het rampenidentificatieteam van het Korps landelijke politiediensten. Derhalve is het artikel beperkt tot de bepaling dat bij een onderzoek naar de identiteit van de slachtoffers van een voorval de Ovv desgevraagd wordt ingelicht omtrent de resultaten.

7. In artikel 64, dat voorzieningen bevat die ertoe strekken tegen te gaan dat informatie die de Ovv in het kader van zijn onderzoek vergaart, ten nadele van bij het onderzoek betrokkenen wordt gebruikt, is een aantal wijzigingen aangebracht. In de versie van het wetsvoorstel die aan de Raad is voorgelegd, was in het toenmalige artikel 70, tweede lid, bepaald dat voor de terinzagegeving van de bedoelde documenten de instemming nodig was van de persoon op wie deze documenten betrekking hebben. Indien de instemming niet

meer kon worden gegeven, zou terinzagegeving achterwege blijven indien de persoonlijke levenssfeer van de persoon op wie de documenten betrekking hebben of nabestaande van deze persoon hierdoor naar het oordeel van de Ovv onevenredig zou worden geschaad. Deze tekst leidde bij nader inzien op twee manieren tot problemen. In de eerste plaats is de zinsnede "persoon op wie deze documenten betrekking hebben" te ruim. Door deze formulering zouden bij voorbeeld ook degenen die genoemd worden in de verklaringen van een persoon, toestemming moeten geven voor de terinzagelegging van die verklaringen. In de tweede plaats strookte de term "persoonlijke levenssfeer" niet met het doel van de bepaling, zijnde het voorkomen dat verklaringen die de Ovv in het kader van zijn onderzoek afneemt, in een andere procedure worden gebruikt ten nadele van degene die de verklaring aflegt of een van zijn naaste bloed- of aanverwanten.

Om deze redenen is het toestemmingsvereiste beperkt tot degene die een verklaring heeft afgelegd of degene van wie medische of privé-informatie is verzameld. Daarnaast is een derde lid toegevoegd waarin een uitzondering is 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 een strafbaar feit 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.

8. Gezien het feit dat is afgesproken dat de Raad voor de Transportveiligheid vooruitlopend op de instelling van de Ovv bij zich voordoende voorvallen zo veel mogelijk zal handelen conform de in te stellen Ovv, is op dit moment de noodzaak tot het installeren van een Tijdelijke Commissie voor Rampen en Calamiteiten vervallen. Artikel 92 van de aan de Raad voorgelegde versie van het voorstel van rijkswet wordt om die reden geschrapt.

9. Er is een nieuw artikel 88 opgenomen dat uitdrukkelijk de mogelijkheid van het indienen van bezwaar en beroep tegen beslissingen van de Ovv uitsluit. Dit is gedaan voor het geval uitgemaakt zou worden dat beslissingen van de Ovv, zoals de beslissing tot het instellen van een onderzoek, worden aangemerkt als besluiten in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. In een dergelijk geval zou de mogelijkheid van het indienen van bezwaar of beroep de onafhankelijke positie van de Ovv tekort doen. Een uitzondering is gemaakt voor de beslissingen ten aanzien van de medewerkers van de Ovv. 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.

Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om kleine leemten en oneffenheden te corrigeren.

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

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

1997/98, 26 110, R 1619).

(2) Kamerstukken II 2000/01, 27 400, VII, nrs.33 en 34.

(3) Hoofdstuk II. Kenmerken raad, onder het kopje Onafhankelijkheid.

(4) Kamerstukken II 2000/01, 27 426.

(5) In het bijzonder hoofdstuk 5, paragraaf 1, van het voorstel.

(6) Artikelen 17, tweede lid, 18, 21, zesde lid, 24, tweede lid, 25, tweede lid, 26, 28, 36, 37, vierde lid, 41, tweede en derde lid, 43, 50, tweede en derde lid, 51, derde en vierde lid, 58, 59, derde en vierde lid, en 68.