

## **Wijziging van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid in verband met de opheffing van de onderzoeksbepanking inzake openbare orde en enkele andere aanpassingen**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **I. Algemeen**

Conform artikel 83 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid (hierna: de Rijkswet) heeft in het jaar 2013 een evaluatie van de Onderzoeksraad voor veiligheid (hierna: de Onderzoeksraad) plaatsgevonden. De evaluatie was gericht op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de Onderzoeksraad. Dit heeft geleid tot de totstandkoming van een evaluatierapport, dat is uitgebracht in januari 2014.

De evaluatiecommissie heeft geconcludeerd dat de Onderzoeksraad zich sinds de vorige evaluatie in 2009 verder heeft geprofessionaliseerd. De Onderzoeksraad functioneert goed en het is aannemelijk dat de onderzoeken van de Onderzoeksraad bijdragen aan veiligheidswinst. Zodoende is de doeltreffendheid van de Onderzoeksraad gewaarborgd. Wat betreft de doelmatigheid stelt de evaluatiecommissie dat het overgrote deel van de capaciteit van de Onderzoeksraad wordt ingezet voor onderzoeken en dat de Onderzoeksraad daarmee op hoofdlijnen doelmatig opereert.

De evaluatiecommissie heeft ook enkele aanbevelingen aan de Onderzoeksraad gedaan. Deze aanbevelingen zien onder meer op het versterken van de transparantie van het onderzoeksproces door de Raad en het bevorderen van de doelmatigheid. Daarnaast is aan de evaluatiecommissie verzocht om een aantal vragen te betrekken bij de evaluatie. De vragen hadden betrekking op een verscheidenheid aan onderwerpen, zoals het inzagerecht, de toezending van het onderzoeksrapport en de reactietermijnen op aanbevelingen. De beantwoording van deze vragen door de evaluatiecommissie is eveneens opgenomen in het evaluatierapport.

Bij brief van 29 juni 2015 heb ik de Tweede Kamer het evaluatierapport alsmede mijn reactie daarop doen toekomen. Ten aanzien van de vier aanbevelingen van de evaluatiecommissie is in de brief de reactie van de Onderzoeksraad weergegeven. Het is immers aan de Onderzoeksraad, zijnde een onafhankelijke instantie, om te bepalen hoe aan deze aanbevelingen gevolg wordt gegeven. Blijkens deze reactie had de Onderzoeksraad al stappen ondernomen om de aanbevelingen van de evaluatiecommissie op te volgen.

Tevens heb ik laten weten de Rijkswet op enkele onderdelen te willen wijzigen. Deze wijzigingen vloeien voort uit de beantwoording van de vragen door de evaluatiecommissie en behelzen onder andere de verduidelijking dat alle buitengewone leden (ook ongevraagd) aan alle vergaderingen van de Onderzoeksraad kunnen deelnemen, en het in lijn brengen van de reactietermijnen op aanbevelingen met Europese regelgeving. Het onderhavige wijzigingsvoorstel geeft gestalte aan deze wijzigingen.

Een van de vragen die behandeld is door de evaluatiecommissie behoefde nadere bespreking, te weten de vraag naar de noodzaak van de onderzoeksbepanking naar openbare-orde-voorvallen. De Onderzoeksraad is momenteel niet bevoegd om onderzoek in te stellen naar openbare-orde-voorvallen. In het rapport van de evaluatiecommissie is geconcludeerd dat deze wettelijke beperking van de onderzoeksbevoegdheid niet nodig is. Naar aanleiding hiervan heb ik de wenselijkheid tot het opheffen van de onderzoeksbepanking nader onderzocht. Hiertoe heb ik overleg

gevoerd met de Onderzoeksraad en de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG). Ik heb de Kamer geïnformeerd over mijn bevindingen bij brief van 23 maart 2016 (*Kamerstukken II*, 2015/16, 32009 (R1883), nr. 3). Deze hebben geleid tot de conclusie dat de wettelijke onderzoeksbeperking niet langer noodzakelijk is. Dit wetsvoorstel strekt er daarom mede toe deze beperking te schrappen.

Daarnaast is van de gelegenheid gebruikt gemaakt om verschillende bepalingen aan te passen aan het besluit van 14 oktober 2010, houdende departementale herindeling met betrekking tot veiligheid (*Stcr.* 2010, 16528), waarbij de behartiging van de aangelegenheden op het terrein van veiligheid, behoudens de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, zijn overgedragen van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Minister van Veiligheid en Justitie.

## **2. Opheffing onderzoeksbeperking met betrekking tot openbare-orde-voorvallen**

Zoals reeds in de bovengenoemde brief van 23 maart 2016 (*Kamerstukken II* 2015/16, 32009 (R1883), nr. 3). is vermeld, besloot het kabinet in de voorbereidende fase naar aanloop van de oprichting van de Onderzoeksraad in 2005 om verstoringen van de openbare orde vooralsnog niet onder de voorgestelde regeling voor een onderzoekscommissie inzake rampen en ongevallen te laten vallen, maar de voorgestelde onderzoekscommissie (nu Onderzoeksraad) eerst ervaring te laten opdoen met onderzoek naar rampen en ernstige ongevallen. Nu de Onderzoeksraad ruim tien jaar ervaring heeft opgedaan op deze werkerreinen is er naar mijn mening geen reden om de wettelijke onderzoeksbeperking ten aanzien van verstoringen van de openbare orde te handhaven. Ook de evaluatiecommissie heeft deze conclusie getrokken in haar rapport. Daarbij is het relevant dat de Onderzoeksraad ruime ervaring heeft met het verrichten van onderzoek naar – onder meer – rampen en crises. De opgebouwde deskundigheid op dit terrein is van belang omdat rampen en crises vaak ook gevolgen hebben voor de openbare orde. Daarnaast zal, zoals ook uit de evaluatie blijkt, het oprichten van ad hoc commissies minder vaak nodig zijn indien de Onderzoeksraad voortaan in staat wordt gesteld om onderzoek te verrichten naar voorvallen in de openbare orde sfeer.

Naast het argument om de onderzoekscommissie (nu Onderzoeksraad) eerst ervaring te laten opdoen met onderzoek naar rampen en ernstige ongevallen werd in het kader van de parlementaire behandeling van de Rijkswet het argument gebruikt dat, in geval van een openbare-orde-verstoring, de burgemeester verantwoording aflegt aan de gemeenteraad voor de wijze waarop hij gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheden. Hieruit kan worden opgemaakt dat het kabinet indertijd meende dat er geen rol kon zijn voor de Onderzoeksraad gelet op de verantwoordingsystematiek op lokaal niveau in geval van openbare-orde-verstoringen. Dit bezwaar kan wat mij betreft niet langer een doorslaggevende factor vormen. Ook wat betreft rampen en crises, die nu reeds door de Onderzoeksraad kunnen worden onderzocht, dient de burgemeester immers conform het huidige wettelijke kader verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad. In de onderzoeken die de Onderzoeksraad tot dusver heeft verricht naar rampen en crises, is niet gebleken dat dit onverenigbaar zou zijn met de bovengenoemde verantwoordingsystematiek. De verwachting is derhalve dat dit ook geen probleem oplevert in geval van voorvallen in de openbare orde sfeer.

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de oorspronkelijke argumenten die pleitten voor de onderzoeksbeperking niet langer gelding vinden. De onderzoeksbeperking kan daarom afgeschaft worden. Dit leidt tot het volgende. Ten eerste zij opgemerkt dat het niet de bedoeling is dat de Onderzoeksraad in de toekomst onderzoek gaat verrichten naar elk openbare-orde-voorval. Dit zou in de praktijk niet haalbaar zijn, maar te meer nog zou dit onwenselijk zijn. De Onderzoeksraad is opgericht om voorvallen te

onderzoeken 'teneinde na te gaan welke lering daaruit kan worden getrokken voor het treffen van maatregelen ten behoeve van de veiligheid'. Dit leidt automatisch tot een selectie in het aantal onderzoeken: enkel de voorvallen waaruit aanbevelingen kunnen volgen die ter lering kunnen dienen zullen door de Onderzoeksraad onderzocht worden. Ten tweede betekent dit dat bij de uitvoering van de voorgestelde wijziging moet worden voorkomen dat meerdere onderzoeken van verschillende instanties door elkaar gaan lopen. Op alle terreinen waarbinnen de Onderzoeksraad onderzoek verricht, geldt het principe dat de rijksinspecties niet naar datzelfde voorval een identiek oorzakenonderzoek instellen dat louter ter lering dient, zo blijkt uit de oorspronkelijke Memorie van Toelichting bij de Rijkswet. Dit neemt niet weg dat het evenwel mogelijk is dat rijksinspecties bijvoorbeeld met het oog op het eventueel opleggen van een strafrechtelijke of bestuursrechtelijke sanctie een onderzoek in kunnen stellen naar een voorval, waarnaar de Onderzoeksraad reeds een oorzakenonderzoek heeft ingesteld.

Deze samenloop van verschillende onderzoeken door verschillende organisaties naar één en hetzelfde incident kan ingevolge dit voorstel ook voorkomen bij het onderzoek naar openbare-orde-voorvallen. Zo is het denkbaar dat het uitvoeren van onderzoek ter lering naar aanleiding van openbare-orde-verstoringen door de Onderzoeksraad leidt tot een gedeeltelijke overlap met de wettelijke taak van de Inspectie Veiligheid en Justitie (hierna: Inspectie VenJ). Ingevolge artikel 65 van de Politiewet 2012 is de Inspectie VenJ immers, met het oog op een goede taakuitoefening van de politie, in bijzondere gevallen belast met het verrichten van onderzoek naar ingrijpende gebeurtenissen waarbij de politie betrokken is. Gelet op deze mogelijke overlap en de wens om onderzoeksdrukten ten aanzien van openbare-orde-voorvallen zoveel mogelijk te beperken, is het van belang dat de Onderzoeksraad en andere betrokken instanties (zoals de Inspectie VenJ en het Openbaar Ministerie) tot overeenstemming komen over de te volgen werkwijze in geval zij – apart van elkaar – besluiten tot het instellen van een onderzoek naar aanleiding van hetzelfde voorval. In de toekomst zullen de betrokken partijen daarom (nadere) werkafspraken dienen te maken om hun samenwerking vast te leggen.

De Rijkswet geldt ook voor Caribisch Nederland, de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: BES-eilanden). Gelet op de kabinetsreactie op de evaluatie van Caribisch Nederland (*Kamerstukken II, 34300-IV-59*), houdt de regering bij het treffen van (wettelijke) maatregelen rekening met het absorptievermogen van de eilanden. Terughoudendheid is daarom op zijn plaats. Waar ongerechtvaardigde verschillen bestaan, zullen deze worden opgeheven. Er wordt voorgesteld om de onderzoeksbeperking uit artikel 1 van de Rijkswet ook voor Caribisch Nederland op te heffen. Het is echter niet de verwachting dat deze wijziging grote gevolgen voor de openbare lichamen op Caribisch Nederland met zich mee brengt. De Onderzoeksraad is immers al bevoegd om onderzoek te verrichten aldaar en tot dusver heeft deze onderzoeksbevoegdheid niet geleid tot signalen van overbelasting van de openbare lichamen. Voorts is terughoudendheid in dit geval niet op zijn plaats omdat het behouden van de onderzoeksbeperking voor de BES-eilanden een ongerechtvaardigd verschil zou doen ontstaan tussen Europees- en Caribisch Nederland op het gebied van ongevallenonderzoek naar openbare-orde-voorvallen. Dit blijkt uit het volgende. Ten eerste komt de verantwoordingssystematiek van de BES-eilanden overeen met de systematiek van het Europees deel van Nederland. Waar de burgemeester verantwoording aflegt over de inzet van zijn bevoegdheden aan de gemeenteraad in het Europese deel van Nederland, legt de gezaghebber van Bonaire, Sint Eustatius of Saba verantwoording af aan de betreffende eilandsraad. Het argument dat een onderzoek van de Onderzoeksraad naar openbare-orde-voorvallen zou leiden tot onverenigbaarheid met de geldende verantwoordingssystematiek, vindt dus ook niet langer gelding voor de BES-eilanden. Ten tweede heeft de Onderzoeksraad reeds (beperkte) ervaring opgedaan met het verrichten van onderzoek op Bonaire. Deze onderzoeken zijn naar tevredenheid verlopen, en vormen derhalve geen aanleiding om onderzoek door de Onderzoeksraad op de BES-eilanden op een andere wijze te behandelen dan voor het Europese deel van Nederland. Hierbij zij opgemerkt dat de Onderzoeksraad in haar rapporten met

betrekking tot Bonaire aandacht heeft geschonken aan verschillende culturen tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland. Om een maximaal leerrendement te garanderen is de aandacht voor deze culturele verschillen tevens gewenst in mogelijk toekomstige rapporten van de Onderzoeksraad. Tot slot is het onwenselijk als de Onderzoeksraad wel onderzoek kan verrichten naar openbare-orde-voorvallen in het Europese deel van Nederland, maar deze kennis en kunde vervolgens niet zou kunnen toepassen in geval een openbare-orde-voorval zich voordoet op een van de BES-eilanden. Dit zou immers de mogelijkheid om lering te trekken uit voorvallen beperken. Gelet op de beperkte ambtelijke en bestuurlijke capaciteit op de BES-eilanden, geldt voor Caribisch Nederland in het bijzonder dat met het oog op onderzoeksdrukke bij een openbare- orde- voorval de betrokken partijen (nadere) werkafspraken dienen te maken om hun samenwerking vast te leggen. In voorkomend geval heb ik vertrouwen in de Onderzoeksraad en de Inspectie VenJ dat deze werkafspraken, in overleg met het betreffende bestuurscollege, voldoende zijn om onderzoeksdrukke te voorkomen. Een wettelijke verplichting voor gezamenlijk onderzoek bij incidenten door de Onderzoeksraad en de inspectie VenJ acht ik derhalve niet noodzakelijk en gelet op de verschillende aard van de organisaties bovendien onwenselijk.

### **3. Financiële gevolgen en administratieve lasten**

Er wordt verwacht dat deze wijziging geen financiële gevolgen heeft en geen gevolgen voor de administratieve lasten met zich mee brengt. De opheffing van de onderzoeksbeperking openbare-orde-voorvallen betekent immers niet dat ieder openbare-orde-voorval zal worden onderzocht. Enkel de voorvallen waaruit aanbevelingen kunnen volgen die ter lering kunnen dienen zullen door de Onderzoeksraad worden onderzocht.

Voor de verduidelijking dat onder 'medewerker van het bureau' tevens het extern ingehuurd personeel wordt verstaan, wordt eveneens geen extra kosten voorzien. Middels deze verduidelijking kent de wet het extern ingehuurd personeel voortaan dezelfde rechten en plichten toe als die van een medewerker van het bureau. Aan het toekennen van deze rechten, zoals het recht om ter zake van een onderzoek waarbij de medewerker betrokken is geweest niet opgeroepen te worden als getuige of deskundige in een rechterlijke procedure, zijn geen kosten verbonden. Voorts wordt het extern ingehuurde personeel in de praktijk momenteel al aan dezelfde plichten onderworpen als de medewerkers van het bureau, zoals de verplichting om een veiligheidsonderzoek in de zin van de Wvo te ondergaan. De wijziging die deze werkwijze wettelijk verankerd brengt daarom geen extra kosten met zich mee ten opzichte van de staande praktijk. Ook de overige aanpassingen in de Rijkswet - de verduidelijking dat alle buitengewone leden aan alle vergaderingen van de Onderzoeksraad kunnen deelnemen, en het aanpassen conform Europese regelgeving van de reactietermijn op aanbevelingen- hebben geen financiële gevolgen.

Tot slot bevat dit voorstel geen wijzigingen die resulteren in nieuwe verplichtingen voor bedrijven of burgers: daarom worden er eveneens geen consequenties voor de administratieve lasten voorzien.

## **II. Artikelsgewijze toelichting**

### **Artikel I**

#### **A**

De voorgestelde wijzigingen A.1 en A.2 komen voort uit de wens om in de wet tot uitdrukking te laten komen dat de verantwoordelijkheid voor de Onderzoeksraad

inmiddels is overgegaan van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar de Minister van Veiligheid en Justitie als gevolg van de departementale herindeling met betrekking tot veiligheid. Daarom is in het eerste lid, onderdeel a, van dit artikel de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vervangen door de Minister van Veiligheid en Justitie van Nederland. Het zinsdeel 'van Nederland' is ter verduidelijking toegevoegd, zodat er geen misverstand ontstaat over het feit dat hiermee de Nederlandse Minister van Veiligheid en Justitie bedoeld wordt.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vervult nog steeds een rol in de Rijkswet, ondanks de overgang van verantwoordelijkheid voor de Onderzoeksraad naar de Minister van Veiligheid en Justitie. Deze rol is in het bijzonder gestoeld op zijn verantwoordelijkheid voor zowel de inlichtingen- en veiligheidsdiensten als de betrekkingen met de andere landen van het Koninkrijk, te weten Aruba, Curaçao en Sint Maarten. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt op verschillende plekken in de Rijkswet volledig bij naam genoemd: het is daarom niet noodzakelijk om hier een aparte definitie van op te nemen in artikel 1.

Voor de toelichting met betrekking tot voorgestelde wijziging A.3, het opheffen van de onderzoeksbepanking naar openbare-orde-voorvallen, wordt verwezen naar paragraaf 2 van het algemeen deel van de toelichting.

## B

1. Op grond van de huidige Rijkswet heeft de Onderzoeksraad vijf leden. Uit het evaluatierapport blijkt dat een aantal wisselingen in de raad heeft geleid tot een samenstelling van drie leden, waarvan tot op heden sprake is. In aanvulling op deze drie leden zijn in 2013 vier buitengewone raadsleden benoemd. Laatstgenoemden beschikken over een specifieke en sectorgerichte deskundigheid: daarmee kunnen ze een belangrijke rol vervullen in de sturing op onderzoeken, en wordt tevens voorkomen dat er een gebrek aan kennis en kunde zou ontstaan in de raad vanwege het verminderde aantal gewone leden. Nu, zoals in de brief aan de Kamer is gemeld, de Onderzoeksraad in de praktijk naar tevredenheid functioneert met drie leden, wordt voorgesteld om de bestaande situatie te formaliseren door het wettelijk voorgeschreven aantal van vijf leden te wijzigen in minimaal drie en maximaal vijf leden.

2. Het bestaande derde lid van artikel 6 bepaalt dat de Onderzoeksraad ten aanzien van individuele of categorieën voorvallen daarvoor in aanmerking komende buitengewone leden doet deelnemen aan zijn beraadslagingen. Het is – in navolging van het advies van de evaluatiecommissie – wenselijk dat buitengewone leden ook buiten deze gevallen de mogelijkheid hebben om (ongevraagd) een bijdrage te leveren aan de beraadslagingen. Het voorgestelde nieuwe derde lid strekt ertoe om dit mogelijk te maken. De buitengewone leden zullen ingevolge deze wijziging ook feitelijk in de gelegenheid moeten worden gesteld om dit recht tot deelname te effectueren: dat brengt onder meer met zich mee dat zij op de hoogte moeten zijn van de beraadslagingen die plaatsvinden. Het ligt voorts in de rede dat de buitengewone leden in ieder geval uit eigen beweging deelnemen aan beraadslagingen die betrekking hebben op een onderzoek waarbij zij betrokken zijn, of bij beraadslagingen die betrekking hebben op een onderwerp dat verband houdt met hun expertise.

3. De voorgestelde wijziging strekt ertoe de verwijzing naar artikel 71 van de Rijkswet te schrappen. Dit artikel is komen te vervallen door de inwerkingtreding van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

## C

1. Alle functies binnen de raad en het bureau worden aangemerkt als vertrouwensfuncties in de zin van de Wet veiligheidsonderzoeken, zo bepaalt het huidige artikel 7, vierde lid, en artikel 11, vierde lid. Bij nader inzien wijkt deze regeling af van de systematiek van de Wet veiligheidsonderzoeken (hierna: Wvo), waarin in artikel 3 is bepaald dat alle vertrouwensfuncties worden aangewezen door de minister die verantwoordelijk is voor het beleidsterrein waartoe een vertrouwensfunctie behoort, ook wel de 'vakminister' genoemd. De aanwijzing door de vakminister dient te geschieden in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze overeenstemmingprocedure stelt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in staat om er op toe te zien dat de juiste afwegingen zijn gemaakt in het licht van de bescherming van de nationale veiligheid en dat de aanwijzing van vertrouwensfuncties door de verschillende vakministers uniform wordt uitgevoerd. De Algemene inlichtingen- en veiligheidsdienst (AIVD) is vervolgens belast met het verrichten van veiligheidsonderzoeken naar functies die zijn aangewezen als vertrouwensfunctie.

De hierboven beschreven afwijking van de systematiek van de Wvo is niet wenselijk. Daarom wordt voorgesteld om dit ongedaan te maken door de vertrouwensfuncties van de Onderzoeksraad niet langer rechtstreeks aan te wijzen in de Rijkswet. Door schrappen van artikel 7, vierde lid, en artikel 11, tweede volzin van het vierde lid, valt de aanwijzing van vertrouwensfuncties voortaan onder de systematiek van de Wvo. Dit betekent dat de Minister van Veiligheid en Justitie bevoegd is om vertrouwensfuncties van de Onderzoeksraad aan te wijzen, in overeenstemming met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Aldus kan laatstgenoemde zijn verantwoordelijkheid bij de aanwijzing van vertrouwensfuncties waarmaken. Vanwege de rechtstreekse aanwijzing van vertrouwensfuncties in de huidige Rijkswet wordt hij daar momenteel niet toe in de gelegenheid gesteld.

Het voornemen is om na de inwerkingtreding van deze wet dezelfde functies als vertrouwensfuncties aan te wijzen als nu op grond van de huidige wet het geval is. Zowel de leden van de raad als de medewerkers van het bureau en de algemeen secretaris zullen immers in het kader van onderzoek door de raad kennis blijven nemen van kwetsbare informatie.

3. De leden van de Onderzoeksraad worden momenteel voor een vaste termijn van vier jaar benoemd. In de praktijk blijkt de behoefte te bestaan om deze termijn te verlengen. Dit biedt de leden de mogelijkheid om meer ervaring en expertise op te bouwen met het verrichten van onderzoek naar voorvallen. Daarom wordt middels deze wijziging voorgesteld de benoemingstermijn te verlengen van vier naar zes jaar.

D

Het voorgestelde artikel biedt een grondslag om de rechtspositie van de voorzitter en de leden van de Onderzoeksraad bij algemene maatregel van rijksbestuur (amvrb) te regelen.

Op grond van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (artikel 5a Rijkswet jo. artikel 14, tweede lid, Kaderwet, jo. artikel 4 Rijksbesluit Onderzoeksraad voor Veiligheid) zijn weliswaar regels gesteld over een aantal onderwerpen met betrekking tot de rechtspositie (de bezoldiging en schadeloosstelling), maar met betrekking tot een groot aantal onderwerpen is nog niets bepaald, zoals het aantal vakantiedagen en de voorzieningen bij arbeidsongeschiktheid. In de praktijk blijkt dat leden behoefte hebben aan nadere regelgeving inzake hun rechtspositie. Het voornemen is om bij amvrb in ieder geval regels te stellen met betrekking tot aanspraak op verlof en vakantiedagen. Wellicht ten overvloede zij hier vermeld dat de rechtspositie van de leden niet gelijk is aan de rechtspositie van de secretaris en de medewerkers van het bureau, wiens rechtspositie op grond van artikel 13 van Rijkswet gelijk is gesteld aan die van ambtenaren die zijn aangesteld bij ministeries.

E

1. Zie de toelichting onder C.1

2. Deze bepaling regelt dat onder medewerkers van het bureau tevens wordt verstaan personen die anders dan krachtens een aanstelling (tijdelijk) werkzaamheden verrichten ten behoeve van een onderzoek van de Onderzoeksraad. Uit de parlementaire geschiedenis bij de totstandkoming van de Rijkswet blijkt dat de Onderzoeksraad bevoegd is om extern personeel aan te trekken ten behoeve van een onderzoek, wanneer de raad zelf niet de vereiste deskundigheid in huis heeft. De Onderzoeksraad heeft de afgelopen jaren goede ervaring opgedaan met de inhuur van extern personeel ten behoeve van onderzoeken. In de praktijk draaien extern ingehuurde experts of ondersteuners mee met onderzoeken als ware zij medewerker van het bureau. Middels voorgestelde wijziging wordt daarom wettelijk verankerd dat in de toekomst onder 'medewerker van het bureau' tevens het extern ingehuurde personeel van de Onderzoeksraad wordt begrepen. Hiermee wordt verduidelijkt dat deze groep personen, die in tegenstelling tot de interne medewerkers van het bureau niet krachtens een aanstelling werkzaam is bij de Onderzoeksraad, onder de reikwijdte van artikel 11 van de Rijkswet valt en de daaruit voortvloeiende rechten en plichten ook op hen van toepassing zijn. Hierbij valt te denken aan onder meer artikel 16 Rijkswet waarin de incompatibiliteiten voor medewerkers van het bureau zijn vastgelegd en artikel 70 Rijkswet dat bepaalt dat medewerkers van het bureau, behoudens enkele uitzonderingen, geen aangifte doen van strafbare feiten waarvan zij tijdens de uitoefening van hun werkzaamheden bij de raad kennis hebben gekregen.

F

De voorgestelde wijziging vloeit automatisch voort uit de toevoeging van een zesde lid aan artikel 11 in dit wetsvoorstel. Nu onder 'medewerker van het bureau' ook diegene die anders dan krachtens een aanstelling werkzaam verricht ten behoeve van een onderzoek wordt verstaan, is het noodzakelijk om deze categorie expliciet uit te sluiten van de rechtspositiebepaling in artikel 13. De rechtspositie van de medewerker van het bureau bedoeld in artikel 11, zesde lid, wordt vastgelegd in een overeenkomst tussen de Onderzoeksraad en de betrokkene.

G

In het huidige derde lid is bepaald dat de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kunnen beslissen dat enkel deskundigen die een veiligheidsonderzoek hebben ondergaan, bijstand mogen verlenen aan de Onderzoeksraad bij een onderzoek. Ook sinds de departementale herindeling met betrekking tot veiligheid zijn beide ministers bevoegd gebleven hiertoe te beslissen, nu de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nog altijd de verantwoordelijkheid draagt voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. De voorgestelde wijziging brengt de wet op dit punt in overeenstemming met de departementale herindeling.

H

Ten gevolge van de departementale herindeling met betrekking tot veiligheid komt de jaarlijkse bijdrage die de Onderzoeksraad ontvangt niet langer ten laste van de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, maar ten laste van de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

## I

1. De voorgestelde wijziging strekt tot het laten vervallen van een zinsnede, die vanwege de wijziging van artikel 69, vierde lid, van dit wetsvoorstel overbodig is geraakt.

2. De voorgestelde wijziging beoogt twee verschillende zaken te regelen. Ten eerste wordt de algemeen secretaris, die leiding geeft aan het bureau ingevolge artikel 11, derde lid van de Rijkswet, toegevoegd aan de opsomming in artikel 32 van categorieën personen die belast zijn met het uitvoeren van onderzoek. De algemeen secretaris valt als directeur van het bureau niet onder de categorie 'medewerkers van het bureau' in de Rijkswet. In de praktijk blijkt dat de algemeen secretaris incidenteel wel werkzaamheden verricht als ware hij een medewerker van het bureau, zoals de vervulling van taken van een onderzoeksmanager. Dit is noodzakelijk gebleken bij onderzoek naar grote rampen, zoals het ongeval met de Boeing van Turkish Airlines in 2009. De Onderzoeksraad zet in een dergelijk geval alle beschikbare capaciteit in voor het onderzoek. Ook kan het nodig zijn dat de algemeen secretaris bijspringt in een lopend onderzoek, door bijvoorbeeld mee te gaan naar een interview, wanneer een onderzoeksmanager hier niet toe in de gelegenheid is. Om recht te doen aan de inhoudelijke rol van de algemeen secretaris bij onderzoeken, wordt voorgesteld om de onderzoeksbevoegdheden uit de Rijkswet ook aan deze functie toe te kennen door de algemeen secretaris op te nemen in artikel 32.

Ten tweede wordt de formulering van artikel 32 aangepast zodat deze in lijn wordt gebracht met de beoogde wijziging van artikel 11 van dit wetsvoorstel. Thans kent artikel 32 onderzoeksbevoegdheden toe aan de medewerkers van het bureau, voor zover zij bij hun aanstelling als onderzoeker zijn aangewezen. De bijzin 'voor zover bij hun aanstelling als onderzoeker aangewezen' brengt aldus een beperking aan in de categorie 'medewerker van het bureau'. Deze beperking is noodzakelijk daar deze categorie is op te delen in twee groepen: enerzijds degenen die belast zijn met secretariaatswerkzaamheden, anderzijds degenen die onderzoek verrichten en daartoe onderzoeksbevoegdheden nodig hebben (ook wel onderzoekers of deskundigen genoemd). Beide groepen medewerkers verrichten aldus werkzaamheden *ten behoeve van* een onderzoek, maar enkel de laatstgenoemde groep is ook daadwerkelijk belast met het verrichten van onderzoek. Bij secretariaatswerkzaamheden valt te denken aan het bewerken van stukken waarin getuigenverklaringen zijn opgenomen of het archiveren van documenten inhoudende onderzoeksinformatie. Voor de uitoefening van dit soort werkzaamheden is het niet nodig dat een medewerker beschikt over onderzoeksbevoegdheden, zoals de bevoegdheid om inlichtingen te vorderen. Dit in tegenstelling tot een onderzoeker of een deskundige, die als medewerker van het bureau de specifieke taak heeft gekregen om onderzoek uit te voeren.

Als gevolg van de voorgestelde wijziging van artikel 11 uit dit wetsvoorstel, volstaat de huidige formulering van de beperking voor de categorie medewerkers van het bureau uit artikel 32 niet langer. Immers, ook personen die anders dan krachtens een aanstelling werkzaamheden verrichten ten behoeve van een onderzoek als bedoeld in artikel 4 van de Rijkswet, zullen in de toekomst worden beschouwd als medewerker van het bureau. Omdat dit extern ingehuurde personeel per definitie niet op basis van een aanstelling werkzaamheden verricht, zou deze gehele groep buiten de reikwijdte van artikel 32 komen te vallen. Dit is niet wenselijk; de externe ingehuurde onderzoeker of deskundige moet onderzoeksbevoegdheden hebben om de aan hem opgedragen werkzaamheden uit te oefenen. De voorgestelde wijziging strekt daartoe, terwijl de hierboven besproken beperking ten aanzien van de categorie medewerkers van het bureau in stand wordt gehouden. Te dien einde is bepaald dat enkel medewerkers die belast zijn met het verrichten van een onderzoek onderzoeksbevoegdheden krijgen. Wat betreft de medewerkers van het bureau kunnen dit personen zijn die hetzij zijn aangesteld (lid 2), hetzij als militair bij het bureau zijn gevoegd (lid 5), of als externe krachtens een aanstelling werkzaam zijn (lid 6).



## J

Vanwege de departementale herindeling met betrekking tot veiligheid is het nodig om de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties expliciet op te nemen in artikel 40, tweede lid, gelet op zijn verantwoordelijkheid voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Dit maakt het mogelijk dat de hiervoor genoemde minister en de onder hem ressorterende personen de mogelijkheid behouden om van te voren aan te geven dat bepaalde informatie niet openbaar mag worden gemaakt en dat dientengevolge deze informatie vertrouwelijk aan de Onderzoeksraad moet worden verstrekt. Bij de afweging om informatie wel of niet vertrouwelijk te verstrekken dient rekening te worden gehouden met de gronden uit artikel 57 van de Rijkswet. Blijkens de vierde nota van wijziging bij het oorspronkelijke voorstel van Rijkswet, (*Kamerstukken II*, 2003/04, 28634 (R1727), nr. 33, p. 6) laat artikel 40, derde lid, evenwel de mogelijkheid open voor inlichtingen- en veiligheidsdiensten om een beroep te doen op hun geheimhoudingsplicht, zoals is vastgelegd in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002. Het feit dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het voorgestelde tweede lid weer wordt opgenomen, leidt er dus niet toe dat staatsgeheime informatie van de diensten vertrouwelijk aan de Onderzoeksraad kan worden verstrekt.

## K

In verband met de departementale herindeling met betrekking tot veiligheid wordt voorgesteld om de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in artikel 48, tweede lid, onder d, op te nemen. Zonder deze opname zou hij immers niet meer op verzoek worden geïnformeerd over zittingen van de raad omdat als gevolg van de voorgestelde wijziging van artikel 1, eerste lid, onderdeel a, 'Onze Minister' voortaan de Minister van Veiligheid en Justitie is. Het ontvangen van een schriftelijke mededeling met informatie over de zitting is zinvol voor de minister indien er een onderzoek plaatsvindt in het Caribisch deel van het Koninkrijk: dit stelt hem in de gelegenheid om invulling te geven aan zijn coördinerende rol voor dit deel van het Koninkrijk.

## L

1. Blijkens de nota naar aanleiding van het verslag (*Kamerstukken II*, 2002/03, 28634 (R1727), nr. 5, p. 15) heeft de regering zich op het standpunt gesteld dat documenten die het resultaat zijn van door de Onderzoeksraad verstrekte opdracht tot het doen van (deel)onderzoek vallen onder de reikwijdte van artikel 69, eerste lid, onderdeel f. Ter voorkoming van ieder misverstand, wordt voorgesteld dit in artikel 69 te expliciteren.

2. De voorgestelde toevoeging van categorieën personen aan artikel 69, vierde lid, is gebaseerd op de categorieën personen die reeds genoemd zijn in artikel 70 van de Rijkswet. Uit het huidige artikel 70 blijkt dat de raad, medewerkers van het bureau, de algemeen secretaris en overige onderzoekers vanwege de vervulling van hun werkzaamheden bij de raad in aanraking kunnen komen met informatie met betrekking tot strafbare feiten. Hier doen zij, behoudens enkele uitzonderingen, geen aangifte van. De medewerkers van het bureau, die niet conform het huidige artikel 32 als onderzoeker bij hun aanstelling zijn aangewezen, en de algemeen secretaris kunnen conform het huidige artikel 69, vierde lid, echter wel opgeroepen worden als getuige of deskundige in een rechterlijke procedure. Bovenstaande heeft tot gevolg dat het op grond van de huidige Rijkswet mogelijk is dat een medewerker van het bureau of de algemeen secretaris geen aangifte mag doen van een strafbaar feit waarvan hij bij de uitoefening van zijn functie bij de raad kennis van heeft gekregen, terwijl hij wel opgeroepen kan

worden als getuige of deskundige in een rechtelijke procedure en ter zitting vervolgens een verklaring af dient te leggen over datzelfde strafbare feit. Dit strookt niet met het uitgangspunt in de Rijkswet dat er geen enkele belemmering aanwezig mag zijn voor getuigen om tegenover de Onderzoekraad vrijelijk te verklaren, ten einde de raad in staat te stellen over zoveel mogelijk complete informatie te beschikken om zo een goed beeld te kunnen vormen van de toedracht van een voorval. Om ten volle recht te doen aan dit uitgangspunt, is het noodzakelijk om alle categorieën personen uit artikel 70 voortaan onder de reikwijdte van artikel 69, vierde lid, te brengen.

Nu de categorieën functionarissen uit artikel 70 geheel wordt overgenomen in artikel 69, vierde lid, is de schakelbepaling uit artikel 32 dat artikel 69, vierde lid, van toepassing verklaart overbodig geworden. Voorgesteld wordt om dit zinsdeel te schrappen.

## M

Het huidige artikel 70 heeft betrekking op 'overige onderzoekers'. Dit begrip komt niet op een andere plek in de Rijkswet voor. Met dit begrip wordt bedoeld op de op grond van artikel 14, eerste lid, aangewezen deskundigen: dit is de enige categorie functionarissen uit de Rijkswet die immers in de huidige opsomming van artikel 70 ontbreekt, terwijl ook zij geen aangifte behoren te doen van strafbare feiten waar ze tijdens de uitoefening van hun werkzaamheden voor de Onderzoekraad mee in aanraking komen. Om iedere onduidelijkheid te voorkomen over de betekenis van het begrip 'overige onderzoekers', wordt voorgesteld om dit te verduidelijken middels de voorgestelde wijziging.

## N en O

In de artikelen 73 en 74 van de Rijkswet is vastgelegd dat de ontvangende partij (een bestuursorgaan respectievelijk een ander dan een bestuursorgaan) binnen zes tot twaalf maanden een reactie moet hebben gegeven op de aanbevelingen die de Onderzoekraad de partij heeft doen toekomen. Deze reactietermijnen voldoen aan de eis van doeltreffendheid, zo heeft tevens de evaluatiecommissie geconcludeerd, en kunnen daarom ongewijzigd blijven. Wel is het van belang om de termijnen in overeenstemming te brengen met artikel 18, eerste lid, van de Verordening (EU) Nr. 996/2010 van het Europees Parlement van de Raad van 20 oktober 2010 inzake onderzoek en preventie van ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart. Uit dit artikel vloeit voort dat er een uitzondering gemaakt moet worden op de termijnen uit de huidige Rijkswet indien het onderzoek van de raad zich richt op ongevallen en incidenten in de burgerluchtvaart. Indien de Onderzoekraad een rapport uitbrengt over een onderwerp dat binnen de reikwijdte van dit artikel valt, dient de ontvanger, conform de huidige EU- verordening, binnen 90 dagen te reageren. De ontvanger heeft in dat geval geen mogelijkheid om deze termijn gemotiveerd te verlengen. Het toegevoegde lid in de artikelen 73 en 74 van de Rijkswet brengt zodoende de Rijkswet in overeenstemming met Europese regelgeving.

## P

Middels voorgestelde wijziging wordt geëxpliciteerd dat de Onderzoekraad, ook in geval zij niet zelf een onderzoek heeft ingesteld maar deelneemt of bijstand verleent aan het onderzoek van een andere staat, beschikt over de bevoegdheden genoemd in hoofdstuk 5, paragraaf 1 van de Rijkswet. Tevens wordt voorgesteld om te verduidelijken dat in een dergelijk geval het geheimhoudingsregime van de Rijkswet met betrekking tot het onderzoek en de daaruit voortvloeiende gegevens van toepassing is.

In artikel 77 van de Rijkswet is reeds de mogelijkheid opgenomen dat de raad, of een vertegenwoordiger van de raad, deelneemt aan een onderzoek dat door een andere staat wordt ingesteld. Internationale regelgeving verplicht de Onderzoekraad ook op

diverse terreinen om bijstand te verlenen aan andere staten, indien laatstgenoemden hierom verzoeken. Een voorbeeld van een dergelijke internationale verplichting is geïmplementeerd in artikel 22 van het Besluit Onderzoeksraad voor veiligheid (hierna: Besluit Ovv), waarin wordt bepaald dat in geval sprake is van een luchtvaartongeval met een Nederlands luchtvaartuig of een luchtvaartuig waarvan de exploitant in Nederland is gevestigd, en het luchtvaartuig in een andere staat landt die die waarin het ongeval of het incident zich heeft voorgedaan, de opnamen van de vluchtreclorder moeten worden verschaft aan de staat die het onderzoek verricht.

Om te kunnen voldoen aan dergelijke internationale verplichtingen, moet de raad ook feitelijk in de gelegenheid worden gesteld om te beschikken over – bijvoorbeeld – de vluchtreclorder. Hier zijn de onderzoeksbevoegdheden uit hoofdstuk 5, paragraaf 1, voor nodig. Gelet op het feit dat de wetgever bij de totstandkoming van de Rijkswet uitging van het feit dat in het kader van deelname of bijstand aan een onderzoek door een andere staat (bijvoorbeeld) inlichtingen moeten worden verstrekt, moet er vanuit worden gegaan dat de wetgever bij de totstandkoming voor ogen had dat de raad daarbij gebruik zou kunnen maken van de bevoegdheden uit de Rijkswet. Het verdient echter de voorkeur, gelet op de rechtszekerheid, dat dit geëxpliciteerd wordt in de wet. Wanneer de Onderzoeksraad deelneemt aan een onderzoek ingesteld door een andere staat, is het voorts logisch dat de informatie die verzameld wordt ten behoeve van dat onderzoek behandeld wordt als ware het informatie ten behoeve van een eigen onderzoek ingesteld door de Onderzoeksraad. Dat betekent dat de onderzoeksinformatie gedurende het onderzoek niet openbaar gemaakt wordt, het niet als bewijs kan worden gebruikt, het niet ter inzage kan worden gevorderd of in beslag kan worden genomen tijdens, of ten behoeve van, een rechterlijke procedure. Daarom zijn de artikelen 59, vijfde lid, en 69 opgenomen in het voorgestelde nieuwe artikel 80a.

## Q

Artikel 82 behelst regels omtrent de opsporing van feiten die strafbaar zijn gesteld in de Rijkswet. In de huidige Rijkswet worden de ambtenaren die met de opsporing van deze feiten zijn belast aangewezen door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Justitie. Na de departementale herindeling met betrekking tot veiligheid is de Minister van Veiligheid en Justitie op het terrein van politie de (enige) verantwoordelijke minister. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft diens gevolgge geen verantwoordelijkheid meer ten opzichte van de politie. Dit geldt eveneens voor de politie in Caribisch Nederland, die thans ook onder verantwoordelijkheid van de Minister van Veiligheid en Justitie valt. Daarom wordt voorgesteld om de Minister van Binnenlandse en Koninkrijksrelaties niet langer in artikel 82 op te nemen.

## R

De artikel 85 tot en met 95 en 97 bevatten overgangs- en inwerkingtredingsbepalingen die inmiddels zijn uitgewerkt. Middels voorgestelde wijziging wordt conform aanwijzing 228 van de Aanwijzingen voor de regelgeving van de gelegenheid gebruik gemaakt om deze artikelen te laten vervallen.

## **Artikel II**

Artikel I, onderdeel C, van dit wetsvoorstel bepaalt dat de zittingsperiode van de leden van de raad wordt gewijzigd van vier naar zes jaar. Middels onderhavige wijziging wordt voorgesteld om deze termijn van zes jaar ook te doen gelden voor het lid dat op het moment van inwerkingtreding van deze wet deel uitmaakt van de raad. De zittingsperiode van laatstgenoemde wordt aldus met twee jaar verlengd, ongeacht of het diens eerste of de tweede zittingsperiode betreft. Op diegene die na inwerkingtreding

van deze wet wordt (her)benoemd als raadslid, is vanwege de directe werking van deze wet automatisch de benoemingstermijn van zes jaar van toepassing.  
Deze overgangsrechtelijke bepaling laat onverlet dat ingevolge artikel 7, vierde lid, (nieuw) een lid maximaal eenmaal mag worden herbenoemd.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

S.A. Blok