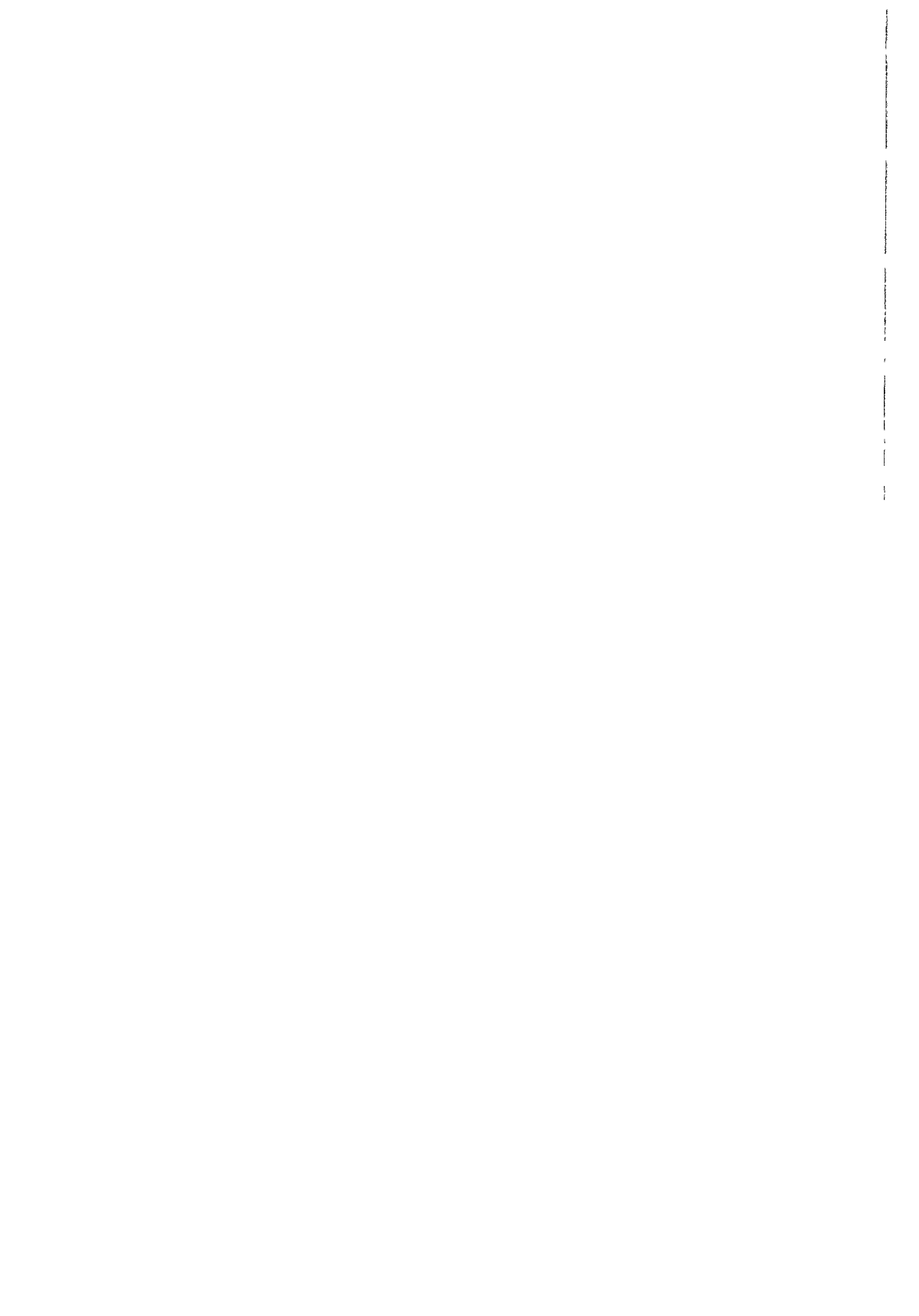


# Beginnselen van behoorlijk rampenonderzoek

M. HALLERS  
A.J. MAURITZ  
E.R. MULLER  
C.J.J.M. STOLKER



*Beginselen van behoorlijk rampenonderzoek*



# Beginselen van behoorlijk rampenonderzoek

MR. DRS. M. HALLERS  
MR. A.J. MAURITZ  
PROF. MR. DR. E.R. MULLER  
PROF. MR. C.J.J.M. STOLKER

*m.m.v.*

PROF. MR. W.D.H. ASSER  
MR. M. HAGENS  
MR. DR. A.E. SCHILDER

Boom Juridische uitgevers  
Den Haag

2002



INSTITUUT VOOR  
RECHTSWETENSCHAPPELIJK  
ONDERZOEK

Lay-out: Anne-Marie Krens, Tekstbeeld – Oegstgeest

© 2002 E.M. Meijers Instituut

ISBN 90 5454 251 9

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veeelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 *j*° het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

# Verkorte inhoudsopgave

1	Inleiding	1
2	Internationaalrechtelijke kaders voor onafhankelijk rampenonderzoek	15
3	Rampenonderzoek in Nederland	31
4	Rampenonderzoek in het buitenland	109
5	Samenloop rampenonderzoek Nederland	145
6	Samenloop rampenonderzoek buitenland	211
7	Beginselen van behoorlijk rampenonderzoek	233

## ACHTERGRONDSTUDIES

A	Beginselen van strafprocesrecht	257
B	Beginselen van burgerlijk procesrecht	291
C	Beginselen van bestuursprocesrecht	329

SAMENVATTING	351
--------------	-----

LIJST VAN GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	367
----------------------------------	-----

OVER DE AUTEURS	369
-----------------	-----





# Inhoudsopgave

1	INLEIDING	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Onverzoenbare belangen?: de centrale these van dit boek	2
1.3	Onderzoeksvragen	6
1.4	Terminologie: 'rampen' en 'beginselen'	7
1.5	Onderzoeksmethoden	9
1.6	Naar een Onderzoeksraad voor veiligheid	10
1.7	Acknowledgements	12
1.8	Opbouw en leeswijzer	12
2	INTERNATIONAALRECHTELIJKE KADERS VOOR ONAFHANKELIJK RAMPENONDERZOEK	15
2.1	Inleiding	15
2.2	Het verdrag van Chicago en Annex 13	16
2.2.1	Verantwoordelijke staten en toepassingsgebied	17
2.2.2	Uitvoering en onafhankelijkheid van het onderzoek	19
2.2.3	Openbaarheid van onderzoek	20
2.2.4	Samenloop	21
2.3	Richtlijn 94/56/EG van 21-11-1994	22
2.3.1	Verantwoordelijke staten en toepassingsgebied	22
2.3.2	Uitvoering en onafhankelijkheid van het onderzoek	23
2.3.3	Openbaarheid van onderzoek	24
2.3.4	Samenloop	25
2.4	EVRM	25
2.4.1	Toepasselijkheid EVRM op onafhankelijk onderzoek	25
2.4.2	Samenloop	27
2.5	Consequenties voor beginselen van behoorlijk rampenonderzoek	28
3	RAMPENONDERZOEK IN NEDERLAND	31
3.1	Inleiding	31
3.2	Raad voor de Transportveiligheid	31
3.2.1	Inleiding en opbouw	31
3.2.2	Taak en doelstellingen van de Raad voor de Transportveiligheid	32
3.2.3	Formele status	34

3.2.4	Organisatiestructuur	36
3.2.5	Leden Raad	37
3.2.6	Juridictie Raad	40
3.2.7	Onderzoek	42
3.2.8	Uitvoering onderzoek naar de feiten	45
3.2.9	Rapportage	52
3.3	De Raad voor de Scheepvaart	57
3.3.1	Onderzoek en tuchtrecht	57
3.3.2	Organisatiestructuur	59
3.3.3	Taken en doelen	60
3.3.4	Onderzoek	60
3.4	Onderzoek ongevallen Defensie	63
3.4.1	Inleiding	63
3.4.2	De bestaande regelingen	63
3.4.3	Beoogde organisatiestructuur	65
3.4.4	Taken en doelen	67
3.4.5	Onderzoek	67
3.5	Rijksinspecties	72
3.5.1	Inleiding	72
3.5.2	Organisatie	73
3.5.3	Taken ten behoeve van rampenonderzoek	76
3.5.4	Bevoegdheden	84
3.6	Parlementaire enquêtecommissies	93
3.6.1	Aanleiding parlementair onderzoek	93
3.6.2	Vormen van parlementair onderzoek	95
3.6.3	Bevoegdheden en juridische randvoorwaarden	100
3.7	Ad hoc-commissies en private onderzoeksbureaus	103
3.8	Consequenties voor beginselen van behoorlijk rampenonderzoek	104
4	RAMPENONDERZOEK IN HET BUITENLAND	109
4.1	Inleiding	109
4.2	De Verenigde Staten	109
4.2.1	Status NTSB	110
4.2.2	Organisatie NTSB	111
4.2.3	Taken en doelen van de NTSB	112
4.2.4	Onderzoeksbevoegdheid NTSB	113
4.2.5	Onderzoek	115
4.3	Canada	123
4.3.1	Status TSB	123
4.3.2	Organisatie TSB	124
4.3.3	Taken en doelen van de TSB	125
4.3.4	Juridictie TSB	125
4.3.5	Onderzoek	126
4.4	Zweden	132
4.4.1	Status en organisatie SHK	132
4.4.2	Onderzoek	133

---

4.4.3	Rapportages	135
4.5	Nieuw-Zeeland	136
4.5.1	Status en organisatie TAIC	136
4.5.2	Onderzoek	138
4.6	Consequenties voor beginselen van behoorlijk rampenonderzoek	142
5	SAMENLOOP RAMPENONDERZOEK NEDERLAND	145
5.1	Inleiding	145
5.2	Samenloop onderzoek Raad voor de Transportveiligheid en andere instanties	146
5.2.1	Samenloop tussen onderzoek van de Raad en procedures met rechtsgevolgen	146
5.2.2	Onderzoek door de Raad deels gescheiden van procedures met rechtsgevolgen	148
5.2.3	Verschoningsrechten	149
5.2.4	Toelaatbaarheid feiten in rechtsgedingen: artikel 74 Wet RvTV	158
5.2.5	Rapporten: toelaatbaar of ontoelaatbaar als bewijs in rechtsgedingen?	165
5.2.6	Aangifteplicht Raad?	174
5.3	Samenloop feitenonderzoek	176
5.3.1	Samenloop feitenonderzoek door Raad en het openbaar ministerie of de politie	177
5.3.2	Samenloop feitenonderzoek Raad en bestuursrechtelijke maatregelen	184
5.3.3	Samenloop feitenonderzoek Raad en de Nederlandse Luchtvaartdienst	185
5.3.4	Samenloop feitenonderzoek Raad en de inspectiediensten van Verkeer en Waterstaat	190
5.3.5	Samenloop feitenonderzoek Raad en Defensieongevallenraad	193
5.4	Samenloop onderzoek Commissie Oosting en andere onderzoeken ramp Enschede	193
5.4.1	Verschoningsrechten	194
5.4.2	Aangifteplicht	195
5.4.3	Toelaatbaarheid feiten in andere rechtsgedingen	195
5.4.4	Samenloop feitenonderzoek Commissie Oosting en andere instanties	196
5.5	Samenloop onderzoek Commissie Alders en andere instanties ramp Volendam	201
5.5.1	Samenloop met andere instanties	202
5.6	Consequenties voor beginselen van behoorlijk rampenonderzoek	207
6	SAMENLOOP RAMPENONDRZOEK BUITENLAND	211
6.1	Inleiding	211
6.2	De Verenigde Staten	211
6.2.1	Inleiding	211
6.2.2	Verschoningsrechten van personen	212

6.2.3	Openbaarmaking van gegevens en toelaatbaarheid van gegevens in gerechtelijke procedures	212
6.2.4	NTSB-onderzoek en justitiële en andere onderzoeken	217
6.3	Canada	217
6.3.1	Inleiding	217
6.3.2	Verschoningsrechten van personen	218
6.3.3	Toelaatbaarheid van feiten in rechtsgedingen	218
6.3.4	De onderzoeker als getuige	221
6.3.5	Aangifteplicht van de TSB	221
6.3.6	Samenloop tussen TSB-onderzoek en andere onderzoeken	221
6.4	Zweden	222
6.4.1	Inleiding	222
6.4.2	Toelaatbaarheid van feiten in rechtsgedingen	223
6.4.3	Samenloop SHK en justitieel feitenonderzoek	223
6.5	Nieuw-Zeeland	224
6.5.1	Inleiding	224
6.5.2	De totstandkoming van de TAIC Amendment Act	224
6.5.3	Verschoningsrechten van personen	225
6.5.4	Toelaatbaarheid van feiten in rechtsgedingen	226
6.5.5	De onderzoeker als getuige	229
6.5.6	Huiszoekingsbevelen	229
6.5.7	Aangifteplicht van de TAIC	229
6.5.8	Samenloop tussen TAIC-onderzoek en andere onderzoeken	230
6.6	Consequenties voor beginselen van behoorlijk rampenonderzoek	231
7	BEGINSELEN VAN BEHOORLIJK RAMPENONDERZOEK	233
7.1	Inleiding	233
7.2	Uitgangspunten formulering beginselen	234
7.2.1	Onderwerp rampenonderzoek	234
7.2.2	Een Onderzoeksraad voor veiligheid	235
7.2.3	Status beginselen	236
7.2.4	Reikwijdte beginselen	236
7.2.5	Regels en normen	237
7.3	Fundamentele beginselen rampenonderzoek	237
7.3.1	Onafhankelijkheid	238
7.3.2	Scheiding schuldvraag en oorzaakvraag	242
7.3.3	Openbaarheid	245
7.3.4	Hoor en wederhoor	246
7.3.5	Zorgvuldigheid	247
7.3.6	Deskundigheid	248
7.3.7	Proportionaliteit en subsidiariteit	249
7.3.8	Behoorlijke behandeling getuigen en partijen	250
7.3.9	Motivering	251
7.3.10	Redelijke termijn	252
7.4	Afsluiting	252

	ACHTERGRONDSTUDIES	255
A	BEGINSELEN VAN STRAFPROCESRECHT ( <i>Mr. drs. M. Hallers</i> )	257
1	Inleiding	257
1.1	Definities strafrecht en strafprocesrecht	257
1.2	Het verloop van de strafrechtelijke procedure	258
2	Feitenonderzoek en bewijs	261
2.1	Wettelijke regeling	261
2.2	Bewijsvergaring	262
2.3	(On)toelaatbaarheid bewijs	264
2.4	Bewijswaardering	267
2.5	Motivering van de bewezenverklaring	269
3	Beginselen in het strafprocesrecht	270
3.1	Fundamentele beginselen van strafprocesrecht	270
3.2	Beginselen van een goede procesorde	276
4	De fundamentele rechten van verdachten en getuigen	280
4.1	De fundamentele rechten van een verdachte	280
4.2	Fundamentele rechten van getuigen	285
5	Consequenties voor beginselen van behoorlijk rampenonderzoek	287
B	BEGINSELEN VAN BURGERLIJK PROCESRECHT ( <i>Prof. mr. W.D.H. Asser</i> )	291
1	Korte schets van de civiele procedure en de bevoegdheid van de civiele rechter	291
1.1	De procedurevormen	291
1.2	De bevoegdheid van de burgerlijke rechter	293
1.3	Partijen	297
1.4	De inrichting van de dagvaardingsprocedure	300
2	Regulering van het civiele bewijs	309
2.1	Algemeen	309
2.2	Bewijsmiddelen en hun bewijskracht	313
3	Procesbeginselen	320
3.1	Toegang tot de onafhankelijke en onpartijdige rechter	320
3.2	Redelijke termijn	321
3.3	Fair trial	322
3.4	Openbare behandeling en uitspraak	322
3.5	Motivering van de uitspraak	323
3.6	Partijautonomie	324
3.7	Rechtspraak in twee feitelijke instanties	324
3.8	Verplichte procesvertegenwoordiging	324
4	Consequenties voor beginselen van behoorlijk rampenonderzoek	325

C	BEGINSELEN VAN BESTUURSPROCESRECHT ( <i>Mr. dr. A.E. Schilder</i> )	329
1	Korte schets van de bestuursrechtelijke procedure en de bevoegdheid van de bestuursrechter	329
1.1	De bevoegdheid van de bestuursrechter	329
1.2	Absolute en relatieve competentie	331
1.3	Partijen	332
1.4	Inrichting procedure	334
1.5	Beroep bij de bestuursrechter	335
1.6	Bestuursrechtelijk kort geding: de voorlopige voorzieningsprocedure	344
1.7	Hoger beroep	346
2	Regulering van het bestuursrechtelijk bewijs	347
3	Procesbeginselen	348
3.1	Fundamentele beginselen; art. 6 EVRM	348
3.2	Processuele kenmerken	349
4	Consequenties voor de beginselen van behoorlijk rampenonderzoek	349
	 SAMENVATTING	 351
	 LIJST VAN GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	 367
	 OVER DE AUTEURS	 369

# 1 | Inleiding

## 1 1 AANLEIDING

Ons land heeft regelmatig te maken gehad met rampen waarbij vele slachtoffers vielen en waarbij grote schade optrad. Om lering te trekken uit deze voorbije rampen en de kans op toekomstige rampen te verminderen, kent Nederland al sinds jaren verschillende typen rampenonderzoek.<sup>1</sup> Het rampenonderzoek is sterk gericht op het achterhalen van oorzaken van rampen zodat rampen kunnen worden voorkomen. Maar het rampenonderzoek dient ook een ander doel. Rampen veroorzaken in een samenleving grote commotie en onrust, en beschadigen het vertrouwen in de overheid als primair verantwoordelijke voor de maatschappelijke veiligheid. Om de maatschappelijke onrust in enigerlei mate te keren, de kans op herhaling te beperken en om het vertrouwen in de overheid als hoeder van de veiligheid van haar burgers te herstellen, is onafhankelijk onderzoek naar de oorzaken van een ramp noodzakelijk. De gebeurtenissen van 11 september 2001 hebben aan het rampenonderzoek nog een extra dimensie gegeven.

Bij een aantal recente rampen is duidelijk gebleken dat naast het oorzakenonderzoek er vaak onderzoeken worden geïnitieerd die andere belangen nastreven. Zo kunnen de justitiële autoriteiten naar aanleiding van rampen overgaan tot *vervolg*ing van mogelijke verdachten (strafrecht). Slachtoffers van rampen kunnen trachten hun *schade* vergoed te krijgen (burgerlijk recht). Beroepsorganisaties kunnen door tuchtrechtelijke sanctiëring trachten *de kwaliteit van de beroepsgroep* op niveau te houden (tuchtrecht). Ook valt er te denken aan *rechtspositionele belangen* van ambtenaren en werknemers (arbeidsrecht, ambtenarenrecht), en aan het *politieke belang* om betrokken ambtsdragers ter verantwoording te roepen na een rampzalige gebeurtenis (parlementair enquêterecht).

De rechtswetenschap kan een belangrijke bijdrage leveren aan de inhoudelijke en procedurele normering van onderzoeken na rampen en crises. Het doel van ons onderzoek is om inhoudelijke, procedurele en organisatorische rechtsbeginselen te formuleren op basis waarvan het onafhankelijk rampenonderzoek kan worden ingericht. Om deze opdracht te verwezenlijken worden

---

1 Zie uitvoerig mr. Pieter van Vollenhoven, *Onafhankelijke onderzoeken naar de oorzaken van ongevallen en incidenten – een recht voor iedere burger!*, in ER Muller & C.J.J.M. Stoiker (red.), *Ramp en recht*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2001, p. 417-429.

binnenlandse en buitenlandse onderzoeksinstanties beschreven. Uitgaande van de noodzaak van een onafhankelijk oorzakenonderzoek,<sup>2</sup> ligt in dit onderzoek een belangrijk accent op de mogelijke samenloop tussen het onafhankelijk onderzoek en overige onderzoeken. De bedoeling is te komen tot voorstellen om de samenloop van de verschillende procedures (straf, civiel) zodanig vorm te geven, of te reguleren, dat elk van de procedures zo ongestoord als mogelijk haar loop kan hebben. Daarbij staat de op te richten onafhankelijke Onderzoeksraad voor veiligheid centraal.

## 1.2 ONVERZOENBARE BELANGEN?: DE CENTRALE THESE VAN DIT BOEK

Dit boek over rampenonderzoek toont de strijd tussen twee fundamentele maatschappelijke belangen: maximale veiligheid versus gerechtigheid. Er is het belang van het onafhankelijk onderzoek naar de oorzaken van ongevallen, om zo de samenleving een inzicht te geven in datgene wat er precies is gebeurd; en er is het belang van de schuldtoedeling: wie draagt de verantwoordelijkheid voor wat er is gebeurd?

De strijd tussen deze twee belangen eindigt onbeslist. Uit het onderzoek blijkt dat men overal ter wereld met dit probleem worstelt. Het een prevaleert niet boven het ander en een simpele oplossing – laat staan het ei van Columbus – is er niet.

Waarom zijn die twee niet te verzoenen? Om daarop een antwoord te krijgen, is het goed het perspectief van de burger te kiezen. Het onafhankelijk onderzoek kan men, met de voorzitter van de Raad voor de Transportveiligheid, mr. Pieter van Vollenhoven, zien als een recht voor iedere burger.<sup>3</sup> Burgers hebben een fundamenteel recht op veiligheid en inzicht in de oorzaken van een ramp of ongeval is van groot belang om er lering uit te kunnen trekken. Herhaling moet worden voorkomen.

Maar tegenover dat recht van de burger op *veiligheid* staat het recht van de burger op *gerechtigheid*: wie zich misdraagt, onzorgvuldig is of zijn of haar verantwoordelijkheden niet neemt, behoort daarvoor ter verantwoording te worden geroepen. Ook dát is een recht van iedere burger: dat verantwoordelijken worden gestraft of dat verantwoordelijken moeten betalen. Langs die weg kan een einde worden gemaakt aan de maatschappelijke verontrusting die de ramp of het ongeval teweeg heeft gebracht.

Burgers zullen, zo veronderstellen wij, geen voorkeur hebben. Mogelijk is het wél zo dat na een ongeval of ramp de directe slachtoffers meer zullen hechten aan het belang van het vaststellen van verantwoordelijkheden en het

---

2 Zie de in het KPMG-rapport verwoorde uitgangspunten en het kabinetsstandpunt van 21 juni 2000.

3 Van Vollenhoven, *Ramp en recht*, p. 417 e.v.



daaraan verbinden van gevolgen, terwijl de niet rechtstreeks getroffen en misschien een zekere nadruk zullen leggen op het belang van de preventie.

Ook al verschillen beide, het oorzakenonderzoek en de toedeling van verantwoordelijkheden, principieel van elkaar, beide zijn ook weer niet volledig te scheiden. Ook in het onafhankelijk onderzoek gaat men, meer of minder expliciet, op zoek naar verantwoordelijkheden, en ook dat onderzoek zal bijdragen aan het wegnemen van de maatschappelijke verontrusting die het ongeval veelal teweeg heeft gebracht. En omgekeerd zal in het kader van de overheidsrechtspraak ook het openbaar ministerie of de civiele advocatuur (als onderzoekende partijen) willen weten wat er precies is gebeurd. Anders gezegd: waarheidsvinding is niet het uitsluitende domein van het onafhankelijk onderzoek; ook het civiele- en het strafrecht hebben hun functie van preventie.<sup>4</sup>

Maar tevens is de overheidsrechtspraak niet geëquipeerd om te geraken tot een diepgaand en betrouwbaar onderzoek naar de oorzaken en gevolgen van een ramp of ongeval. Zo heeft de civiele rechter een sterk lijdelijke positie. Hij is afhankelijk van de vordering van de eiser. De civiele rechter is wel tamelijk vrij in de verdeling van de bewijslast over eiser en gedaagde. Zo is het heel wel mogelijk dat hij genoeg neemt met een aanzienlijke mate van onzekerheid waar het gaat om de precieze toedracht. Wie de bewijslast krijgt opgelegd, zal het geding verliezen als hij of zij niet slaagt in het leveren van dat bewijs. Bovendien wijst de rechtspraak van de Hoge Raad uit dat bij een overtreding van een veiligheidsnorm (en daarvan zal bij rampen en ongevallen vaak sprake zijn) de bewijslast terzake van de aansprakelijkheid sowieso al gemakkelijk verschuift van eiser naar gedaagde. Dat geldt ook voor het bewijs van het causaal verband tussen de overtreding van de norm en de (gehele) schade. De civiele rechter is dus niet per definitie een betrouwbare instantie als het er om gaat vast te stellen wat er precies is gebeurd.

De strafrechter op zijn beurt kent weer andere regels en zal veel preciezer willen weten wat er is gebeurd voordat hij een verdachte veroordeelt. Maar ook de strafrechter kent zijn natuurlijke beperkingen en is bijvoorbeeld afhankelijk van keuzes van het openbaar ministerie.

Uit dit boek 'Beginselen van behoorlijk rampenonderzoek', dat rechtsvergelijkend van aard is, blijkt dat men in vele landen worstelt met dit probleem. Een definitieve oplossing ervan, door een betrouwbare cesuur te ontwikkelen tussen het ene en het andere onderzoek, is nergens gevonden. Het risico bestaat dan dat het onderzoek voor de overheidsrechter, immers de instantie met de oudste papieren en met een grondwettelijke verankering, zal gaan domineren; ten koste van het onafhankelijk onderzoek.

Het onafhankelijk oorzakenonderzoek zal, zo is de conclusie van dit boek, daarom stevig in het zadel moeten worden geholpen. Dat gaat niet vanzelf en vergt een wettelijke verankering. Dat geldt niet alleen in relatie tot het onderzoek van de overheidsrechtspraak, maar zeker ook in relatie tot onderzoe-

---

4 Zie nader het thematische nummer 'Waarheidsvinding', *Justitiële Verkenningen* 2002, nr. 2.

ken door de overheid zelve. Het is daartoe goed na te gaan hoe het onafhankelijk onderzoek zich in Nederland en in de wereld heeft ontwikkeld.

Een studie van Van Vollenhoven<sup>5</sup> maakt duidelijk dat de meeste landen geen vaste (onafhankelijke) commissies kennen die uitsluitend belast zijn met het onafhankelijk onderzoek naar de oorzaken van ongevallen. Dergelijke instellingen worden (soms) niet alleen als overdreven beschouwd, maar bovendien wordt gevreesd dat zij, die instellingen, door gebrek aan werk hun expertise zouden verliezen of zelfs überhaupt niet zouden ontwikkelen.

Vaak werden en worden de onafhankelijke onderzoeken dan ook uitgevoerd door de overheid zelf, namelijk door een van haar inspecties. Na de industrialisatie heeft de overheid successievelijk het onderwerp veiligheid naar zich toegetrokken, met als gevolg, dat zij 'monopolist' werd op het gebied van veiligheid; zowel monopolist op het gebied van de regelgeving, als van het toezicht hierop.

Van Vollenhoven<sup>6</sup> wijst er terecht op dat de overheid door de samenleving ook *vereenzelvigd* wordt met het onderwerp veiligheid. Veiligheid en overheid waren, en zijn vaak nog, synoniem. Om inhoud te geven aan het begrip 'onafhankelijk onderzoek' kon soms worden besloten tot de instelling van een afzonderlijke onderzoekscommissie. Het ging dan vaak om een onderzoekscommissie, die door een onafhankelijk persoon (vaak voortkomend uit de rechterlijke macht) werd voorgezeten. Maar verder bestond de commissie veelal uit precies dezelfde personen, namelijk uit personen die werkten in de betrokken overheidsinspecties. Zij waren immers de enigen die over de nodige en juiste expertise beschikten.

Deze gang van zaken met betrekking tot het onafhankelijk onderzoek is lang door de samenleving geaccepteerd, omdat de overheid, zoals gezegd, vereenzelvigd werd met het onderwerp veiligheid en er vaak ook geen andere onderzoeksmogelijkheden voorhanden waren. Van Vollenhoven – in zijn hoedanigheid van voorzitter van de ITSA – wijst erop dat internationaal gezien overheden zeer terughoudend zijn met het uit handen geven van hun eigen onderzoeken. Pas veel later, vervolgt Van Vollenhoven, is de samenleving vraagtekens gaan plaatsen bij de betekenis en waarde van de gedane onderzoeken. Want als men echt van een diepgaand onafhankelijk onderzoek wil leren, en als er werkelijk sprake is van zoveel tegenstrijdige belangen, dan moet toch minimaal bij zo'n diepgaand onderzoek het uitgangspunt zijn dat het onderzoek zélf onafhankelijk van belangen (anders dan het veiligheidsbelang) kan plaatsvinden. Zelfs mag niet de *schijn* ontstaan dat bij zo'n onderzoek een bepaald belang de doorslag heeft gegeven bij de oordeelsvorming en/of de formulering van de aanbevelingen.

In toenemende mate begon de samenleving zich te realiseren, dat de onderzoekende overheidsinspecties – door hun grote betrokkenheid bij de

---

5 Van Vollenhoven, *Ramp en recht*, p. 417 e.v.

6 Van Vollenhoven, *Ramp en recht*, t.a.p.

regelgeving en/of het toezicht hierop – nauwelijks als onafhankelijk waren te beschouwen. Vandaar dat er vragen kwamen over ‘wat er allemaal door de betrokken partijen onder tafel was geschoven’; ook al was dat laatste misschien geenszins het geval geweest. Als zelfs maar de schijn wordt gewekt van partijdigheid of van vermenging van belangen, dan worden dit soort discussies vanzelf opgeroepen.

De ‘oplossing’ die in dit boek is gekozen, is de nieuwe Onderzoeksraad voor veiligheid wettelijk te verankeren en zijn positie en bevoegdheden zo te regelen dat maximale onafhankelijkheid en maximale kwaliteit wordt bereikt. Daartoe zijn in het boek tien beginselen geformuleerd die als basis moeten dienen voor de wettelijke regeling van een raad. Die beginselen komen voor een belangrijk deel voort uit de klassieke overheidsrechtspraak (strafrecht, burgerlijk recht en bestuursrecht). Het gaat dan om de volgende beginselen: onafhankelijkheid; de scheiding tussen schuldvraag en oorzaakvraag; openbaarheid; hoor en wederhoor; zorgvuldigheid; deskundigheid; proportionaliteit en subsidiariteit; behoorlijke behandeling van getuigen en partijen; motivering en redelijke termijn. Voor een uitwerking van deze beginselen kan de lezer zich desgewenst meteen zetten aan de lezing van hoofdstuk 7 van dit boek.

Wij realiseren ons dat, met onze nadruk op beginselen, de raad in een zekere mate wordt gejuridiseerd; hij zal enigszins gaan lijken op een rechterlijk college. Daaraan zullen zekere nadelen verbonden zijn. Maar het onmiskenbare vóórdeel is dat ernstige botsingen tussen het onafhankelijk oorzakenonderzoek enerzijds en het schuldonderzoek kunnen worden voorkomen. De overgang tussen beide wordt vloeiend, terwijl elk van beide kan zijn eigen perspectief kan behouden. Samenwerking tussen bijvoorbeeld het OM en de nieuwe Raad, zo luidt het advies in dit boek, moet zo min mogelijk plaatsvinden. Alleen als daarvoor zeer goede redenen zijn, ligt samenwerking voor de hand, maar dan wel duidelijk, schriftelijk en geëxpliciteerd.

Met deze centrale conclusie – een sterke gerichtheid op de toepasselijkheid op processuele beginselen en daarmee een zekere mate van jurisdisering van het onafhankelijk rampenonderzoek op de koop toenemend – blijkt het boek een andere richting in te gaan dan de minister met diens voorstel voor een Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid.<sup>7</sup> De minister kiest voor een veel minder ‘gejuridiseerd’ onafhankelijk onderzoek – algemene rechtsbeginselen spelen een minder prominente rol (ofschoon enkele ervan natuurlijk wél) – en veronderstelt daarmee kennelijk dat het met een ongewenste samenloop (in rond Nederlands: botsingen) tussen het onafhankelijk onderzoek en bijvoorbeeld de straf- en civielrechtelijke procedures, wel mee zal vallen.

De praktijk zal leren welke koers het best omgaat met deze principieel onoplosbare samenloopvragen. Want het ei van Columbus is niet gevonden,

---

7 Het concept dat wij mochten inzien was dat van 26 november 2001. Bij het er perse gaan van dit boek was een inmiddels gewijzigde nieuwe versie verschenen. Zie voorts hierna hoofdstuk 7.2.2.

niet door ons en niet door de minister. Een wettelijk af te dwingen verbod, om het grootste probleem meteen maar te noemen, om informatie uit het traject van het onafhankelijk onderzoek te gebruiken ten behoeve van het andere traject, zal in onze ogen onvoldoende effectief zijn, omdat niet kan worden voorkomen dat informatie afkomstig uit veiligheidsrapporten als sturingsinformatie door andere partijen (civiele advocaten, het OM, de werkgever) zal worden gebruikt. Dat geldt zelfs niet als het veiligheidsrapport volledig voldoet aan de eisen van kleurloosheid ten aanzien van schuld en aansprakelijkheid. Dat dwingt, aldus de centrale these van dit boek, tot grote voorzichtigheid: als men, bijvoorbeeld binnen de beroepsgroep van de piloten, de luchtverkeersleiders, of van toezicht houdende instanties, eenmaal heeft ervaren hoe risicovol het kan zijn om mee te werken aan een onafhankelijk onderzoek en hoezéér men daarbij op het verkeerde been kan worden gezet doordat er tussen de beide onderzoeken een scheiding gesuggereerd die er in de praktijk niet is, dan zal binnen die groepen nog maar weinig animo bestaan om in toekomstige gevallen adequaat mee te werken. De praktijk zal leren hoe dat afloopt.

### 1.3 ONDERZOEKSVRAGEN

Het onderzoek richt zich zowel op de formulering van fundamentele beginselen waaraan onafhankelijk rampenonderzoek moet voldoen, als op concrete feitelijke aanbevelingen voor de organisatie, inrichting en samenwerking tussen de verschillende onderzoeksinstanties bij rampen. Het is daarmee een combinatie van een beschrijvend en normatief onderzoek. In dit onderzoek komen onder andere de volgende vragen aan de orde.

- (i) Wanneer is onderzoek onafhankelijk? Hoe onafhankelijk is het huidige ongevalonderzoek? Welke organisatorische en inhoudelijke eisen moeten worden gesteld aan onafhankelijkheid? In hoeverre kunnen de normen uit het EVRM een bijdrage leveren aan de normering van het onafhankelijk onderzoek?
- (ii) Hoe moet het rampenonderzoek organisatorisch worden ingericht? Welke kennis en kunde moeten de rampenonderzoekers hebben? Welke kwaliteit van onderzoekers is noodzakelijk om kwalitatief hoogwaardig en onafhankelijk rampenonderzoek te kunnen realiseren? Hoe moet de samenwerking tussen de onderzoeksinstanties plaatsvinden? Hoe verhoudt het onafhankelijke onderzoek zich tot de 'eigen interne' onderzoeken van de overheidsdiensten?
- (iii) De kernvraag van het onderzoek is of het mogelijk is de schuldvraag te scheiden van de oorzaakvraag. En zo ja, op welke wijze die scheiding moet plaatsvinden en welke consequenties dat heeft voor de inrichting

van het onafhankelijk rampenonderzoek. Kunnen, zo is een van de vragen die dan opkomen, de gegevens van het onderzoek gebruikt worden in gerechtelijke procedures? Welke rechtsbescherming hebben personen tijdens het onafhankelijk onderzoek?

- (iv) Hoe verhoudt openbaarheid zich tot het doel van onafhankelijk rampenonderzoek? Hoe moet de openbare verantwoording plaatsvinden? Zijn de rapporten openbaar? Moeten gesprekken en verhoren in het openbaar plaatsvinden? Moeten alle documenten en andere bescheiden (zoals voice-recorders) openbaar worden gemaakt?

#### 1.4 TERMINOLOGIE: 'RAMPEN' EN 'BEGINSELEN'

De titel van het boek luidt 'Beginselen van behoorlijk rampenonderzoek'. Eerst iets over de term 'rampen'. In de Wet rampen en zware ongevallen wordt een ramp of een zwaar ongeval omschreven als een gebeurtenis (i) waardoor een ernstige verstoring van de openbare veiligheid is ontstaan, waarbij het leven en de gezondheid van vele personen of grote materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad, en (ii) waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken. Er valt dus te denken aan rampen door 'mensenhand' veroorzaakt (luchtvaartongevallen, lekkende kerncentrales, exploderende chemische fabrieken), maar ook aan rampen door natuurgeweld (watersnood bijv.). Rampen kunnen natuurlijk ook voortvloeien uit of samenvallen met rellen, grootschalige demonstraties e.d. In dit boek wordt veelal gesproken van (onafhankelijk) 'rampen'-onderzoek. Het is goed te bedenken dat daarmee ook de zware ongevallen, of bijna-ongevallen, worden bestreken. Een precieze afbakening tussen groot en klein valt overigens niet te geven; dat blijkt ook wel uit de onderzoeken van de Raad voor de Transportveiligheid, waar ook kleinschalige ongevallen tot een onderzoek van de raad aanleiding kunnen geven.

Voor het goede begrip wordt ten slotte nog eens gewezen op wat in hoofdstuk 1.4 werd opgemerkt over de term 'Rampenonderzoek'. In dit boek wordt veelal gesproken van 'rampen' en 'rampenonderzoek'. Het is goed te bedenken dat daarmee ook de zware ongevallen, of bijna-zware ongevallen worden bestreken, maar – desgewenst – ook kleinere ongevallen en incidenten.<sup>8</sup> Kort-

---

8 Het conceptvoorstel van wet voor de nieuwe Onderzoeksraad voor veiligheid spreekt zelfs zeer in het algemeen van 'voorval'. Onder voorval wordt dan verstaan een gebeurtenis die de dood of letsel van een persoon dan wel schade aan een zaak of het milieu veroorzaakt, alsmede een gebeurtenis die gevaar voor een dergelijk gevolg in het leven heeft geroepen. De omvang van de schade is, zo luidt de motivering voor dit ruimte begrip, is niet primair van belang omdat het vooral gaat om het *lering trekken* uit een incident.

heidshalve wordt in dit boek van over rampen gesproken, maar de lezer realiseren zich de betrekkelijkheid van deze term. Zie voorts hierna par. 7.3.1 onder i.

Soms ook wordt in het boek de term 'veiligheidsonderzoek' gebruikt; ofschoon die term een bredere strekking kan hebben.

Over de inhoud van de term 'beginsel' kan men gemakkelijk uitvoerig spreken.<sup>9</sup> In dit boek gaat het ons om fundamentele gedragsnormen voor handelende 'organen', zoals rechterlijke colleges, onderzoeksraden en -commissies, en onderzoekers. Tegelijkertijd vormen deze beginselen ook toetsingsnormen voor de *rechter* in zijn toetsende en controlerende taak.<sup>10</sup> De zoektocht naar beginselen van behoorlijk rampenonderzoek dwingt ertoe af te dalen naar de fundamenten van de verschillende rechtsgebieden. Beginselen verschaffen samenhang en bieden transparantie; een kenmerk van beginselen is dat het ene beginsel op gespannen voet met een ander beginsel kan staan. In zo'n geval wordt men gedwongen bewust te wegen en te kiezen.

In dit boek hebben wij het onafhankelijk rampenonderzoek vooral bezien vanuit het perspectief van de 'goede procesorde'. De keuze voor dat perspectief spreekt niet vanzelf: rampenonderzoek kan men net zo goed in het perspectief plaatsen van een zo voortvarend mogelijk oorzakenonderzoek. Dat laatste perspectief is evenwel niet het onze geweest. De confrontatie van het onafhankelijk onderzoek met diverse vormen van overheidsrechtspraak, heeft geleid tot een sterke gerichtheid op het processuele waarborgen. Het ligt voor de hand dat in dat perspectief beginselen een prominentere rol spelen dan in het perspectief van een zo voortvarend mogelijk oorzakenonderzoek.

Wij kiezen ervoor dat de beginselen zoveel als mogelijk het oordeel van de rechter moeten kunnen doorstaan. Zo zal de procedure van het onafhankelijk onderzoek, naar ons oordeel, moeten voldoen aan de eisen van het EVRM. Er moet daarom een vertaling plaatsvinden van een rechterlijk proces naar een niet-rechterlijke procedure. Rampenonderzoek is zeker niet hetzelfde als een regulier rechterlijke procedure. Wie evenwel de vraag naar de oorzaken zo goed mogelijk wil scheiden van de schuldvraag, doet er naar ons oordeel goed aan streng te zijn in de normen waaraan de procedure van het onafhankelijk onderzoek moet voldoen.<sup>11</sup> Cleiren heeft er op gewezen dat beginselen van een goede procesorde als gedragsnorm bezien, kan worden omschreven als een instrument tot verhoogde rechtsbescherming van de burger.<sup>12</sup> Een burger die in een rampenonderzoek wordt betrokken, moet erop kunnen rekenen dat hij wéét wat hij doet, wéét van hij zegt en niet zegt, en wéét wat

9 Zie bijvoorbeeld voor een korte introductie de dissertatie van Herlien Budiono, *Het evenwichtsbeginsel voor het Indonesisch contractenrecht*, diss. Leiden 2001, p. 52 e.v.

10 Vgl. bijv. C.P.M. Cleiren, *Beginselen van een goede procesorde*, diss. Leiden, Gouda Quint, Arnhem 1989, p. 260 e.v. Zie aldaar haar bespreking van de overeenkomsten tussen de beginselen van een goede procesorde in de diverse rechtsgebieden.

11 Zie uitvoeriger par. 7.2.3, over de status van de beginselen.

12 Cleiren, a.w. p. 266.

de juridische gevolgen kunnen zijn van zijn spreken, zwijgen, of handelen. Aldus kan, naar ons oordeel, een optimum worden bereikt tussen twee *au fond* onverenigbare procedures: die gericht op het vinden van de waarheid, en die gericht op het vinden van schuldigen.

## 1.5 ONDERZOEKSMETHODEN

Om de in paragraaf 1.3 beschreven onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, is gebruik gemaakt van een combinatie van onderzoeksmethoden. Aldus wordt de thematiek vanuit verschillende perspectieven behandeld.

- (i) Allereerst dient te worden opgemerkt dat in dit boek primair een juridisch perspectief wordt gehanteerd: wij zijn op zoek naar *rechts*beginselen. Paul Scholten noemde het opsporen van rechtsbeginselen in het positieve recht 'een der voornaamste functies der rechtswetenschap'.<sup>13</sup> Als vervolg op de bundel *Ramp en recht: Beschouwingen over rampen, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid*<sup>14</sup> concentreren wij ons op de juridische aspecten van, in dit geval, rampenonderzoek. Sociaalwetenschappelijke en technische aspecten van rampen en rampenonderzoek komen in dit onderzoek slechts zijdelings aan de orde. Het formuleren van beginselen van behoorlijk rampenonderzoek vormt primair een juridische aangelegenheid. Nader bezien dient te worden in hoeverre sociaalwetenschappelijke en technische inzichten relevant zijn voor de verdere uitwerking van de beginselen van behoorlijk rampenonderzoek.
- (ii) Er is in dit onderzoek gebruik gemaakt van relevante binnenlandse en buitenlandse literatuur en wetgeving. Bij de verzameling van buitenlands materiaal heeft de Raad voor de Transportveiligheid een ondersteunende rol vervuld die voor de onderzoekers van onschatbare waarde was.
- (iii) Daarnaast is door interviews met tal van bij rampenonderzoek betrokkenen en deskundigen een beeld verkregen van de gangbare normen van onafhankelijk rampenonderzoek. In totaal zijn dertig interviews afgenomen met onder andere rampenonderzoekers, politiek en bestuurlijk verantwoordelijke gezagsdragers en operationeel verantwoordelijken (zie bijlage). De interviews gaven niet alleen een beeld van de gangbare normen, maar ook van de huidige organisatie van het rampenonderzoek.
- (iv) Via een *quick scan* van de organisatie van het onafhankelijk onderzoek in enkele andere landen is gezocht naar aanknopingspunten voor de organisatie van het rampenonderzoek in Nederland. Hierbij is niet gestreefd naar een uitgebreid internationaal vergelijkend onderzoek. Gekozen is voor de Verenigde Staten, Canada, Zweden en Nieuw-Zeeland. De keuze voor deze landen is gemaakt vanuit de overweging dat zij al langere tijd ervaring hebben met een wettelijk onafhankelijk rampenonderzoek.

---

<sup>13</sup> Asser-Scholten (Algemeen deel) 1974, p. 63.

<sup>14</sup> A.w. 2001, hiervóór voetmoot 1.

(v) Tevens zijn het geldende recht en de algemene beginselen voor het procesrecht in de verschillende rechtsgebieden weergegeven. Deze zogenoemde achtergrondstudies zijn als aparte bijlage bij het boek opgenomen. Prof. mr. W.D.H. Asser heeft het burgerlijk procesrecht voor zijn rekening genomen. Mr. dr. A.E. Schilder heeft de juridische beginselen van het bestuursprocesrecht nader beschreven. Mr. drs. M. Hallers heeft een groot deel van de hoofdstukken over Nederland (hoofdstuk 3.5), alsmede het hoofdstuk over de beginselen van het straf- en strafprocesrecht geschreven. Mr. A.J. Mauritz hield zich in het bijzonder bezig met het internationale onderzoek (hoofdstukken 2, 4 en 6). Mw. mr. M. Hagens, als wetenschapsstagiaire verbonden aan het E.M. Meijers Instituut, heeft de studie verricht naar de status van de diverse inspecties (par. 3.5).

Deze juridische analyses hebben tot doel de bestaande kennis over beginselen in kaart te brengen en – vervolgens – toe te passen op het onafhankelijk rampenonderzoek. Ze zijn weer voorgelegd aan een aantal experts op de diverse rechtsgebieden: het strafprocesrecht, het civiele procesrecht, het bestuursprocesrecht. Elk van deze studies wordt, in een slotparagraaf, afgerond met een korte samenvatting van de hand van een van de projectleiders. Deze samenvattingen preluderen op het laatste, concluderende hoofdstuk van het boek (hoofdstuk 7).

Ten slotte is – kort – een tweetal *casestudies* verricht naar de wijze waarop in Enschede en in Volendam het oorzakenonderzoek functioneerde naast de diverse overige onderzoeksprocedures.

Het feitelijk onderzoek is afgesloten in december 2001. Reacties van de begeleidingscommissie konden tot maart 2002 worden verwerkt.

## 1.6 NAAR EEN ONDERZOEKSRaad VOOR VEILIGHEID

Met dit boek is bedoeld een fundamentele bijdrage te leveren aan de nieuw op te richten Onderzoeksraad voor veiligheid. Tegen de tijd dat dit onderzoek in zijn eindfase geraakte, verschenen de eerste concepten voor een wet waarbij in de totstandkoming van deze raad werd voorzien.<sup>15</sup> Ons onderzoek gaat niet specifiek in op deze wet. In de eerste plaats concentreert het onderzoek zich op de beginselen die aan de wet ten grondslag zouden (moeten) liggen. Die beginselen hebben een fundamentele strekking. In de tweede plaats was het niet goed doenlijk in dit boek alert te reageren op steeds nieuwe concepten. Er is daarom voor gekozen om in een afzonderlijk document de resultaten van dit boek te leggen naast het meest recente concept waarover wij beschikten.

Niettemin valt er natuurlijk wel iets te zeggen over de thans voorziene nieuwe raad. De raad gaat naar verwachting heten de *Onderzoeksraad voor*

---

15 Instelling van een Onderzoeksraad voor veiligheid; laatstelijk beschikten wij over een concept d.d. 26 november 2001.



*veiligheid*. Een verwijzing naar rampen of zware ongevallen ontbreekt derhalve (zie hiervóór par. 1.4). Onder ‘voorval’ wordt verstaan een ‘gebeurtenis die de dood of letsel van een persoon dan wel schade aan een zaak of het milieu veroorzaakt, alsmede een gebeurtenis die gevaar voor een dergelijk gevolg in het leven heeft geroepen’, aldus lid 1 onder f. Deze definitie van voorval heeft betrekking op talloze gebeurtenissen per dag. Het heeft naar ons oordeel niet of nauwelijks een onderscheidend vermogen. Er is niet aangesloten bij een bestaande definitie van ramp of zwaar ongeval. Met dit begrip wordt het werkterrein van de nieuwe Raad te uitgebreid. Er zou beter aangesloten kunnen worden bij de ruim voorhanden definities in buitenlandse regelingen (zie hoofdstuk 2 van dit boek). Overigens valt op dat in artikel 64 van de conceptwet wél van rampen en ongevallen wordt gesproken.

Voorts vallen twee algemene indrukken te geven waar het gaat om het belangrijke beginsel van onafhankelijkheid (van de raad). In de eerste plaats valt op dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de conceptwet een wel zeer prominente positie krijgt toegedeeld. Zo regelt artikel 18 lid 2 dat de minister het bestuursreglement van de Raad vaststelt en er ook zijn goedkeuring aan kan onthouden. En, vanuit de optiek van de onafhankelijkheid, vragen ook zeker de artikelen 58 en 59 de aandacht, waar is geregeld dat de minister kan bepalen dat bepaalde informatie niet in het boek wordt opgenomen indien het belang van het opnemen van de informatie in het boek niet opweegt tegen het belang van de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Er is naar ons oordeel ruimte voor twijfel of die positie zich verdraagt met de onafhankelijkheid van de nieuwe raad.

Voorts zijn de gronden van de minister van BZK, van Defensie en van Justitie in de artikelen 41 en 43 om medewerking aan een onderzoek van de Raad te weigeren, bepaald breed geformuleerd. Het is de vraag of een nadere uitleg daarvan niet noodzakelijk is. Het beginsel van onafhankelijkheid noodzaakt tot een dergelijke (beperkende) uitleg. Daarbij dient vooral aandacht te worden besteed aan de weigeringsgrond van de minister van Justitie. Wanneer weegt, zie lid 3 van artikel 41, het belang van medewerking niet op tegen het belang van de opsporing en vervolging van strafbare feiten? Deze weigeringsgrond raakt direct aan het beginsel van scheiding tussen schuldonderzoek en oorzakenonderzoek. Op basis van deze weigeringsgrond kan steeds voorkeur gegeven worden aan het schuldonderzoek, wat ten koste kan gaan van het oorzakenonderzoek.

Het beginsel van onafhankelijkheid komt voorts gemakkelijk in het gedrang in de artikelen 58 en 59. Dit refereert aan het specificeren van de verschoningsgronden van de regering. De Raad krijgt hiermee een verplichting tot het verwijderen van de informatie op verzoek van de regering. Dit is, naar ons oordeel, niet in overeenstemming met het beginsel van onafhankelijkheid. De raad dient zelfstandig tot een dergelijke beslissing te kunnen komen. Er kan vanzelfsprekend een dringend advies vanuit de regering worden gegeven indien meer duidelijkheid bestaat over de in dit artikel genoemde gronden.

Een en ander betekent dat de formulering van artikel 59 lid 2 voor alle hier genoemde belangen zou moeten gelden. Daarbij is vooral ingewikkeld hoe het belang van het opnemen van de informatie in het boek opweegt tegen het belang van de opsporing en vervolging van strafbare feiten.

Hiermee hebben wij slechts enkele aandachtspunten voor de wetgever geformuleerd.

## 1.7 ACKNOWLEDGEMENTS

Het onderzoek vond plaats in opdracht van de Raad voor de Transportveiligheid. De voorzitter van de Raad, mr. Pieter van Vollenhoven, heeft in verschillende fases van het onderzoek belangrijke bijdragen geleverd aan het denken van de onderzoekers. Deze betrokkenheid met respect voor de onafhankelijkheid van de onderzoekers is zeer op prijs gesteld.

Namens de opdrachtgever is een begeleidingscommissie gevormd onder voorzitterschap van mr. Pieter van Vollenhoven. In deze begeleidingcommissie hadden voorts zitting de heer drs. J.H. Pongers, secretaris van de Raad voor de Transportveiligheid en mevrouw drs. Rosa Molenaar van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Met deze commissie is een aantal malen constructief en inspirerend gesproken over vraagstelling en voortgang van het onderzoek.

Vanuit de Leidse rechtenfaculteit hebben enkele experts meegelezen en meegedacht met de ontwikkeling en voortgang van dit onderzoek: prof. dr. R.A. Lawson, bekleeder van de Kirchheinerleerstoel, heeft zijn mensenrechtelijke expertise ter beschikking gesteld; dr. P.M.J. Mendes de Leon, directeur van het Instituut voor Lucht- en Ruimterecht, heeft ons geadviseerd over de ervaringen die in de luchtvaart met onafhankelijk onderzoek zijn opgedaan; en prof. mr. J.F. Nijboer heeft ons geadviseerd over het strafrechtelijke hoofdstuk. Allen hebben ons in diverse vruchtbare inhoudelijke discussies geweldig bijgestaan als het ging om de richting en de inhoud van het onderzoek.

Mw. mr. drs. M.P. Sombroek-van Doorm heeft het gehele boek van kافت tot kافت kritisch-inhoudelijk gelezen en van een finaal commentaar voorzien. Anne-Marie Krens zijn we opnieuw dank verschuldigd voor de opmaak van het boek.

## 1.8 OPBOUW EN LEESWIJZER

Het boek is als volgt opgebouwd. In het eerste deel geven wij een beschrijving van het huidige onderzoek naar rampen en ongevallen. Daartoe gaan wij in hoofdstuk 2 in op de algemeen geldende internationaalrechtelijke kaders voor onafhankelijk onderzoek. In hoofdstuk 3 geven wij een schets van het onderzoek naar rampen en ongevallen in Nederland, terwijl in hoofdstuk 4 het

rampenonderzoek in de Verenigde Staten, Canada, Zweden en Nieuw-Zeeland centraal staat.

Het vervolg van dit boek richt zich op de samenloop van de verschillende 'rampenonderzoeken'. Daarbij gaan wij in hoofdstuk 5 in op de samenloop van rampenonderzoek in Nederland, terwijl in hoofdstuk 6 de samenloop in internationaal verband wordt weergegeven.

Daarop volgt hoofdstuk 7 waarin tien beginselen voor een behoorlijk rampenonderzoek worden geformuleerd. Dit laatste hoofdstuk is geschreven ten behoeve van de totstandkoming van de nieuwe Onderzoeksraad voor veiligheid.

In een drietal achtergrondstudies wordt ingegaan op de rechtsbeginselen in de afzonderlijke rechtsgebieden. In deze drie studies worden de onderliggende juridische procesbeginselen van het strafrecht, burgerlijk recht en bestuursrecht beschreven. Deze studies bieden een zuivere beschrijving van de relevante beginselen die in het laatste hoofdstuk zijn gebruikt om tot de formulering van relevante beginselen voor onafhankelijk rampenonderzoek in Nederland te kunnen komen.

Elk hoofdstuk van dit boek is op zichzelf te lezen. In dit boek is geprobeerd de relevante aspecten van beginselen van behoorlijk rampenonderzoek bij elkaar te brengen. Dat betekent dat een lezer zowel alle hoofdstukken als achtergrondstudies kan bestuderen, als zich kan concentreren op die onderwerpen die zijn of haar belangstelling hebben. Elk hoofdstuk sluit, als eerder gezegd, af met een korte analyse van de lessen van dat hoofdstuk voor de formulering van beginselen van behoorlijk rampenonderzoek. Het gaat hier om lessen die volgens de auteurs kunnen worden getrokken op basis van de eerdere bevindingen. Het zijn derhalve hún samenvattingen van de hoofdstukken en achtergrondstudies. Achterin het boek vindt men een samenvatting.



## 2 | Internationaalrechtelijke kaders voor onafhankelijk rampenonderzoek

### 2.1 INLEIDING

De notie van onafhankelijk rampenonderzoek vindt zijn oorsprong in de internationale regels voor onderzoek naar luchtvaartongevallen en -incidenten.<sup>1</sup> Deze internationale regels zoals verwoord in het Verdrag van Chicago en de daarbij horende Annex 13 zijn een aanzet geweest om rampenonderzoeken te scheiden van onderzoeken ter bepaling van schuld of aansprakelijkheid.<sup>2</sup> De hieruit afkomstige normen en aanbevolen werkwijzen zijn vaak als basis gebruikt voor huidig onafhankelijk rampenonderzoek op andere terreinen dan de luchtvaart, bij gebrek aan specifieke internationale regelgeving voor die gebieden. Derhalve zullen de belangrijkste bepalingen van het Verdrag van Chicago en Annex 13 in de volgende paragraaf aan bod komen. Voor de terminologie verwijzen wij naar hoofdstuk 1.

Verder zullen in dit hoofdstuk de overige internationale en supranationale regels voor onafhankelijk ongevallen- en incidentenonderzoek beknopt worden behandeld. In paragraaf 2.3 beschrijven wij richtlijn 94/56/EG van 21 november 1994 die de basis vormt van het rampenonderzoek op het gebied van de burgerluchtvaart binnen de Europese Unie. In paragraaf 2.4 gaan wij in op de vraag in hoeverre het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) eisen stelt aan het onafhankelijk rampenonderzoek. Tot slot behandelen wij de consequenties van al hetgeen in dit hoofdstuk is beschreven voor de beginselen van behoorlijk rampenonderzoek in paragraaf 2.5.

---

1 Zie P. van Vollenhoven, 'Onafhankelijke onderzoeken naar de oorzaken van ongevallen en incidenten – een recht voor iedere burger!', in: E.R. Muller & C.J.J.M. Stolker (red.), *Ramp en recht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2001, p. 424-425 en p. 432-433.

2 Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart 7 december 1944 (*Trb.* 1973, 109).

## 2.2 HET VERDRAG VAN CHICAGO EN ANNEX 13

Het belangrijkste internationale wettelijke kader voor ongevallen en incidentenonderzoek is afkomstig uit de internationale burgerluchtvaart en wordt gevormd door het Verdrag van Chicago en het daarbij aangehechte Annex 13.<sup>3</sup>

In het Verdrag van Chicago wordt de *International Civil Aviation Organization* (ICAO) onder meer gemandateerd om internationale veiligheidsvoorschriften aan te nemen die gelden voor de internationale civiele luchtvaart. Hierbij wordt beoogd om verdragstaten zoveel mogelijk op een uniforme manier veiligheidsvoorschriften te laten implementeren. Dit streven naar uniformiteit en harmonisatie van nationale wetgeving wordt met name gerechtvaardigd door het grensoverschrijdende karakter van de internationale civiele luchtvaart. Naast deze veiligheidsvoorschriften geeft het Verdrag regels voor het doen van ongevallenonderzoek. De regels voor het ongevallenonderzoek worden aangevuld met de in Annex 13 opgenomen *Standards and Recommended Practices* (SARPS).<sup>4</sup> De status van deze SARPS is als volgt.

De *Standards* in Annex 13 worden gezien als *noodzakelijke* normen voor veiligheidsonderzoek.<sup>5</sup> De *Recommended practices* in Annex 13 zijn daarentegen slechts werkwijzen die worden aanbevolen voor de uitvoering van het onderzoek.<sup>6</sup> In tegenstelling tot het Verdrag zelf, vormen de SARPS geen bindend internationaal recht, maar door omzetting in nationaal recht (via de daartoe geëigende procedures) kunnen SARPS deel uitmaken van de nationale rechtsorde en aldus bindende kracht krijgen.<sup>7</sup> Uit de artikelen 37, 54, en 90 van het Verdrag van Chicago valt namelijk op te maken dat de verplichting om aan

- 
- 3 De internationale regels die voor luchtvaartongevallen- en incidentenonderzoek gelden worden vaak gebruikt als basis voor ongevallen- en incidentenonderzoek op andere terreinen dan luchtvaart. Voor sommige takken van vervoer gelden echter meer specifieke regels. Zo valt uit verschillende internationale scheepvaartverdragen een aansporing op te maken om onafhankelijk ongevallenonderzoek naar scheepvaartongevallen of incidenten te doen en de International Maritime Organization (IMO) hierover in te lichten; zie onder meer Artikel 2 jo 94 United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), Regulation 1/21 International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS 1974), Regulation 23 International Convention on Load Lines (1966) en Regulation 12 International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL 1973). Zie tevens de IMO Resolutie A.849(20) 'Code for the investigation of marine casualties and incidents' en Resolutie A.884 (21) 'Amendments to the Code for the investigation of marine casualties and incidents'.
  - 4 Er wordt uitgegaan van de laatste versie van de achtste editie van Annex 13 van 10 November 1994.
  - 5 De verdragsluitende staten zijn vanwege dit vereiste van noodzakelijkheid op grond van artikel 38 van het Verdrag van Chicago verplicht om de ICAO Council in te lichten als zij niet aan de *Standards* kunnen voldoen.
  - 6 Dit betekent dat de Council niet behoeft te worden ingelicht door staten die van de *Recommended Practices* afwijken, alhoewel dit hen wel vrijstaat. Zie Bin Cheng, *The Law of International Air Transport*, London & New York 1962, p. 68-69. Zie ook de definities van SARPS in Annex 13, 10/11/94, p. ix.
  - 7 Artikel 54(1) van het Verdrag van Chicago.

de SARPS te voldoen beperkt blijft tot het hoogst haalbare niveau per staat, met als vangnet de meldingsverplichtingen die voortvloeien uit artikel 38.<sup>8</sup>

In de onderstaande paragrafen zullen wij de belangrijkste bepalingen uit het Verdrag en Annex 13 bespreken.

### 2.2.1 Verantwoordelijke staten en toepassingsgebied

Annex 13 bepaalt dat de reikwijdte van onderzoek zich uitstrekt tot de volgende ongevallen (*accidents*), ernstige incidenten (*serious incidents*), en incidenten (*incidents*):<sup>9</sup>

*Accident.* An occurrence associated with the operation of an aircraft which takes place between the time any person boards the aircraft with the intention of flight until such time as all such persons have disembarked, in which:

- a) a person is fatally or seriously injured as a result of:
- being in the aircraft, or
  - direct contact with any part of the aircraft, including parts which have become detached from the aircraft, or
  - direct exposure to jet blast,

*except* when the injuries are from natural causes, self-inflicted or inflicted by other persons, or when the injuries are to stowaways hiding outside the areas normally available to the passengers and crew; or

- b) the aircraft sustains damage or structural failure which:
- adversely affects the structural strength, performance or flight characteristics of the aircraft, and
  - would normally require major repair or replacement of the affected component,

*except* for engine failure or damage, when the damage is limited to the engine, its cowlings or accessories; or for damage limited to propellers, wing tips, antennas, tires, brakes, fairings, small dents or puncture holes in the aircraft skin; or

---

<sup>8</sup> Zie 'Legal Status SARPS', Forum on Air & Space Law, the American Bar Association, 25 januari 1996, p. 3-4.

<sup>9</sup> Annex 13, Chapter 1 (Definitions), p. 1.

c) the aircraft is missing or is completely inaccessible.<sup>10</sup>

*Serious incident.* An incident involving circumstances indicating that an accident nearly occurred.<sup>11</sup>

*Incident.* An occurrence, other than an accident, associated with the operation of an aircraft which affects or could affect the safety of operation.

Uit artikel 26 van het Verdrag van Chicago en de bijbehorende bepalingen in Annex 13 blijkt welke staat bevoegd is grensoverschrijdende luchtvaartongevallen te onderzoeken. Tijdens de Accident Investigation Divisional Meeting van 1992 (AIG92) is overigens tevens bepaald dat de SARPS van Annex 13 van toepassing dienen te zijn op voorvallen die niet grensoverschrijdend zijn teneinde luchtvaartongevallen- en incidentenonderzoek op uniforme wijze te laten voldoen aan de vereisten van Annex 13.<sup>12</sup> Artikel 26 van het Verdrag van Chicago bepaalt dat de staat van de plaats van het ongeval onderzoek moet doen naar dat ongeval, indien er een luchtvaartongeval plaatsvindt van een toestel uit een verdragsluitende staat binnen het territorium van een andere verdragsluitende staat. De onderzoekende staat is hierbij verplicht om aan de staat waarin het verongelukte toestel is geregistreerd de mogelijkheid te bieden om waarnemers te sturen. Ongeacht de vraag of de registratiestaat gebruik maakt van deze mogelijkheid, moet de onderzoekende staat de bevindingen van het onderzoek aan de andere staat verstrekken.

Artikel 26 geeft aan dat het onderzoek naar ongevallen moet plaatsvinden overeenkomstig de voorschriften die aanbevolen worden in Annex 13, voorzover ze niet in strijd zijn met de nationale wetgeving van het land waar het ongeval plaatsvond. Voortbordurend op artikel 26 van het Verdrag van Chicago, bepaalt Annex 13 dat volledige of gedeeltelijke delegatie van de onder-

---

10 Opvallend is dat in deze definitie geen rekening is gehouden met de potentiële schade die aangericht kan worden door bepaalde vormen van cargo, die weliswaar bij normaal transport door de lucht geen gevaar opleveren, maar wel bij ongevallen (bijvoorbeeld bepaalde stoffen, die bij vrijkoming ten gevolge van een ongeval giftig blijken te zijn). Slachtoffers op de grond kunnen dan schade lijden, ook als zij niet voldoen aan het criterium 'direct contact with any part of the aircraft, etc.' Als toevoeging aan de definitie van accident is daarom door De Miranda gesuggereerd 'exposure to the release of chemical and/or biological substances in the air from the cargo of the aircraft due to the accident'; deze toevoeging zou volgens de Miranda het best op nationaal niveau kunnen worden toegevoegd, om de (langere) weg van amendering van Annex 13 te omzeilen, zie Pan European Foundation for Aviation Safety Management and Research, *A structured approach to aviation safety oversight*, Part 1 – Adherence to ICAO Standards (26-02-1999), p. 3-4.

11 De meeste SARPS betreffende onderzoek en rapportage in Annex 13 kwalificeren 'serious incidents' als 'accidents.' Voor voorbeelden van 'serious incidents', zie Attachment D van Annex 13.

12 Om dit te bewerkstelligen is para 2.1 van Chapter 2 (Applicability) als volgt gewijzigd: 'Unless otherwise stated, the specifications in this Annex apply to activities following accidents and incidents wherever they occurred.'



zoekstaak echter is toegestaan aan de staat van registratie van het toestel of de staat van de operator van het toestel.<sup>13</sup>

Indien het ongeval of incident plaatsvindt binnen het territorium van een staat die geen partij is bij het Verdrag van Chicago, geldt als aanbeveling dat de staat van registratie in samenwerking met de staat van de plaats van het ongeval een onderzoek naar het ongeval instigeert.<sup>14</sup> Als het ongeval of incident plaatsvindt buiten het territorium van welke staat ook, dient het onderzoek te worden uitgevoerd door de staat van registratie, alhoewel een overeenkomst tot gehele of gedeeltelijke delegatie hiervan aan een andere staat mogelijk is.<sup>15</sup>

## 2.2.2 Uitvoering en onafhankelijkheid van het onderzoek

De staat die de verantwoordelijkheid voor het onderzoek draagt, benoemt een zogenaamde *investigator-in-charge* en opent onmiddellijk na het ongeval of incident het onderzoek.<sup>16</sup> De *investigator-in-charge* staat aan het hoofd van de tot ongevallenonderzoek bevoegde instantie (*accident investigation authority*).<sup>17</sup> De vereisten van onafhankelijkheid en bevoegdheid van de onderzoeksinstantie blijken uit de bewoordingen van *Standard 5.4*: 'The accident investigation authority shall have independence in the conduct of the investigation and have unrestricted authority over its conduct'.

*Standard 5.4* legt verder de basis voor de hoofdlijnen van de inhoud en aankleding van het onderzoek, dat moet bestaan uit het vergaren, opnemen, en analyseren van alle relevante en beschikbare informatie over het ongeval. Indien mogelijk, hoort bij het onderzoek tevens een bezichtiging van de crash-

---

13 Annex 13, para 5.1. 'Operator' wordt in Annex 13 gedefinieerd als 'a person, organization or enterprise engaged in or offering to engage in aircraft operation'; de 'State of the Operator' als 'the state in which the operator's principal place of business is located or, if there is no such place of business, the operator's permanent residence', zie Annex 13, Chapter 1 (Definitions), p. 2.

14 Annex 13, *Recommendation 5.2*.

15 Annex 13, *Standard 5.3*. Staten die het dichtst bij de plek van een ongeval in internationale wateren liggen moeten binnen de grenzen van hun mogelijkheden assistentie verlenen aan de staat van registratie, zie *Standard 5.3.1*.

16 Annex 13, *Standard 5.5*. De 'Investigator-in-charge' wordt gedefinieerd als 'a person charged, on the basis of his or her qualifications, with the responsibility for the organization, conduct and control of an investigation', zie Annex 13, Chapter 1 (Definitions), p. 1.

17 De Miranda geeft als commentaar op deze provisie dat de meeste ICAO lidstaten problemen ondervinden bij het vinden van de juiste investigator-in-charge wegens gebrek aan human resources en expertise. Dit kan er toe leiden dat kleinere staten terug moeten vallen op deskundigen afkomstig uit hun Rijksluchtvaartdienst. Het probleem hiervan is dat het functioneren van de Rijksluchtvaartdienst in zekere mate bijgedragen kan hebben aan het ongeval, bijvoorbeeld vanwege gebrek aan toezicht op naleving van de SARPS, zie Pan Foundation for Aviation Safety Management, a.w., p.1-2.

site en het verhoren van getuigen.<sup>18</sup> Als bron van onderzoek wordt de flight recorder specifiek vermeld, waarvan een *readout* gemaakt dient te worden op instigatie van de staat die de verantwoordelijkheid voor het onderzoek draagt.<sup>19</sup> Uiteindelijk is het onderzoek gericht op het achterhalen van de oorzaken van het ongeval en het opstellen van een eindrapport (eventueel) voorzien van veiligheidsaanbevelingen.<sup>20</sup>

### 2.2.3 Openbaarheid van onderzoek

*Standard 5.12* geeft regels over de grenzen aan openbaarmaking van gegevens die in het onderzoek aan het licht komen. Het is een cruciale bepaling, die het snijvlak tussen getuigenissen van partijen voor de onderzoeksinstantie en hun potentiële civiel- en strafrechtelijke aansprakelijkheid blootlegt. *Standard 5.12* luidt:

#### Disclosure of records

The state conducting the investigation of an accident or incident, wherever it occurred, shall not make the following records available for purposes other than accident or incident investigation, unless the appropriate authority for the administration of justice in that State determines that their disclosure outweighs the adverse domestic and international impact such action may have on that or any future investigations:

- a) all statements taken from persons by the investigation authorities in the course of their investigation
- b) all communications between persons having been involved in the operation of the aircraft;
- c) medical or private information regarding persons involved in the accident or incident:
- d) cockpit voice recordings and transcripts from such recordings; and
- e) opinions expressed in the analysis of information, including flight recorder information.

---

18 Annex 13, *Standard 5.4*.

19 Annex 13, *Standard 5.7* (voor incidenten wordt ook voorgeschreven dat de recorder gebruikt dient te worden, zie *standard 5.8*).

20 *Standard 5.4* van Annex 13.

These records shall be included in the final report or its appendices only when pertinent to the analysis of the accident or incident. Part of the records not relevant to the analysis shall not be disclosed.

Uit *Standard 5.12* blijkt dat de gegevens die worden vergaard onder a tot en met e in beginsel niet aan andere instanties (zoals justitiële autoriteiten) beschikbaar gesteld mogen worden voor andere doeleinden dan onderzoek, tenzij 'the appropriate authority for the administration of justice' van die staat bepaalt dat het belang van openbaarmaking zwaarder weegt dan de negatieve effecten die een dergelijke openbaarmaking met zich mee kan brengen.

#### 2.2.4 Samenloop

In Annex 13 zijn enkele bepalingen opgenomen die betrekking hebben op de mogelijke samenloop tussen veiligheidsonderzoek en justitieel onderzoek. De hoofdregel is vervat in *Standard 3.1* van Annex 13. Deze *Standard* bepaalt dat het enige doel van het onderzoek naar ongevallen en incidenten het voorkomen van ongevallen en incidenten moet zijn en dat het niet gaat om de vaststelling van verwijtbaarheid of aansprakelijkheid. Wel dient de *investigator-in-charge* bij constatering of vermoedens van gevallen van wederrechtelijke inmenging of verstoring van de vlucht (*acts of unlawful interference*) de luchtvaartbeveiligingsautoriteiten van de betrokken staten hierover in te lichten.<sup>21</sup>

Niet alleen dient het ongevallenonderzoek kleurloos te zijn ten aanzien van schuld en aansprakelijkheid, tevens wordt in *Recommended Practice 5.4.1* aanbevolen dat 'any judicial or administrative proceedings to apportion blame or liability should be separate from any investigation conducted under the provisions of this Annex.'

Deze aanbeveling geeft echter niet duidelijk weer hoe deze scheiding in de praktijk vorm moet krijgen. *Standard 5.10* van Annex 13 geeft wel aan dat de staat die verantwoordelijk is voor het onderzoek de noodzaak van coördinatie van het werk de *investigator-in-charge* en de *judicial authorities* dient te erkennen. Hierbij wordt specifiek melding gemaakt van bewijsmateriaal dat voor beide partijen van belang is, zoals gegevens afkomstig van *flight recorders*. Er wordt echter niet ingegaan op de vraag hoe die coördinatie precies zou moeten geschieden.<sup>22</sup> Een onvoldoende scheiding van onderzoeken kan ertoe leiden dat partijen niet altijd bereid blijken om aan de onderzoeksinstantie alle relevante informatie te geven die noodzakelijk is om tot een volledige

---

<sup>21</sup> Zie Annex 13, *Standard 5.11.*, p. 9.

<sup>22</sup> Wel geeft de tweede aantekening bij *Standard 5.10* aan dat mogelijke conflicten over het beheer van *flight recorders* en hun gegevens opgelost kunnen worden door een vertegenwoordiger van de *judicial authority* die de opnames naar de plaats van de *readout* brengt en daarmee het beheer over de *flight recorders* behoudt.

analyse van de oorzaken van een ongeval of incident te komen.<sup>23</sup> De open vraag waarop in de loop van dit onderzoek wordt teruggekomen, blijft derhalve hoe lidstaten van het Verdrag van Chicago in de praktijk het belang van de onderzoeksinstantie – het vergaren van zoveel mogelijk relevante informatie door middel van zo volledig mogelijke getuigenverklaringen – weten te scheiden van de eventuele strafrechtelijke, civielrechtelijke, en bestuursrechtelijke gevolgen voor partijen van hun medewerking.

## 2.3 RICHTLIJN 94/56/EG VAN 21-11-1994

Richtlijn 94/56/EG van de Raad van 21 november 1994 vormt de basis voor ongevallen- en incidentenonderzoek op het gebied van de burgerluchtvaart binnen de Europese Unie.<sup>24</sup> Vanaf 21 november 1994 moesten alle lidstaten aan de vereisten van de richtlijn voldoen.<sup>25</sup> De richtlijn is analoog aan het Verdrag van Chicago en Annex 13 opgesteld. In tegenstelling tot de in Annex 13 opgenomen SARPS is de richtlijn echter bindend voor de lidstaten.<sup>26</sup> De richtlijn beoogt de veiligheid in de luchtvaart te verbeteren door de snelle uitvoering te bevorderen van technisch onderzoek met als enig doel toekomstige ongevallen of incidenten te voorkomen.<sup>27</sup> Het technisch onderzoek kan belemmerd worden als lidstaten in hun nationale rechtsstelsels geen duidelijke scheidslijnen aanbrenge(n) tussen technisch en justitieel onderzoek. Derhalve beoogt de richtlijn de bevoegdheden van onderzoekers duidelijk te omschrijven, zodat zij beter in staat zijn hun taken uit te voeren.<sup>28</sup>

### 2.3.1 Verantwoordelijke staten en toepassingsgebied

In de richtlijn zijn de definities van de termen ongeval, ernstig incident en incident ontleend aan de definities afkomstig uit Annex 13 van het Verdrag

---

23 Dit probleem wordt ook in de aantekening bij *Standard 5.12* aangestipt: 'Information contained in the records listed above, which includes information given voluntarily by persons interviewed during the investigation of an accident or incident, could be utilized inappropriately for subsequent disciplinary, civil, administrative and criminal proceedings. If such information is distributed, it may, in the future, no longer be openly disclosed to investigators. Lack of access to such information would impede the investigative process and seriously affect flight safety.', zie Annex 13, p. 10.

24 PbEG 1994 L319/20.

25 Artikel 12 lid 1 van de richtlijn.

26 Zie Artikel 249 (ex 189) van het EG-Verdrag. Zie O. Rijsdijk, 'European Guidelines for Aircraft Accident and Incident Investigations', AASL 1995, p. 196.

27 Artikel 1 van de richtlijn.

28 Zie het 'Explanatory Memorandum' bij het 'Proposal for a Council Directive establishing the Fundamental Principles Governing the Investigation of Civil Aviation Accidents and Incidents', p. 2-3.

van Chicago. De richtlijn is van toepassing op ongevallen in de burgerluchtvaart die plaatsvinden binnen de Europese Gemeenschap.<sup>29</sup> Voor ongevallen of ernstige incidenten die buiten de gemeenschap plaatsvinden, geldt de richtlijn slechts indien het een ongeval betreft met een in de gemeenschap ingeschreven luchtvaartuig wanneer het onderzoek niet door een andere staat wordt verricht.<sup>30</sup> Voor ernstige incidenten geldt dat er een in een lidstaat ingeschreven of door een in een lidstaat gevestigde onderneming geëxploiteerd luchtvaartuig bij moet zijn betrokken, wanneer het onderzoek niet door een andere staat wordt verricht.<sup>31</sup>

De verantwoordelijkheid voor het onderzoek naar ongevallen en incidenten die zich op het grondgebied van de Europese gemeenschap voordoen ligt in eerste instantie bij de staat van de plaats van het ongeval of incident.<sup>32</sup> Het gehele onderzoek mag overigens ook overgedragen worden aan een andere lidstaat.<sup>33</sup> De richtlijn stelt geen eisen aan een dergelijke overdracht.

### 2.3.2 Uitvoering en onafhankelijkheid van het onderzoek

Artikel 4 van de richtlijn bepaalt dat ieder ongeval en ernstig incident dat onder de reikwijdte van de richtlijn valt, onderzocht moet worden. De verplichting tot onderzoek wordt gezien als een waarborg voor de objectiviteit van de onderzoeksinstantie, die bij een loutere discretionaire bevoegdheid tot onderzoek minder evident is.<sup>34</sup> De omvang van het onderzoek hangt af van de potentiële lessen die de onderzoeksinstantie denkt te kunnen trekken uit het betreffende ongeval of incident voor de algehele veiligheid in de luchtvaart.<sup>35</sup>

Iedere lidstaat moet het ongevallen- en incidentenonderzoek laten uitvoeren door – of onder toezicht van – een permanente burgerluchtvaartinstantie. Deze instantie dient *functioneel* onafhankelijk te zijn van – met name – de nationale luchtvaartautoriteiten (verantwoordelijk voor certificering etc.) en in het algemeen van elke andere partij waarmee een potentiële belangenverstrengeling mogelijk is.<sup>36</sup> Uit het vereiste van functionele onafhankelijkheid blijkt dat volledige onafhankelijkheid van de onderzoeksinstantie van welke andere

---

29 Artikel 2 lid 1 van de richtlijn.

30 Artikel 2 lid 2 sub i en ii van de richtlijn.

31 Artikel 2 lid 2 sub ii van de richtlijn.

32 Deze regel is niet neergelegd in de richtlijn zelf, maar blijkt uit overweging 4 waarin wordt verwezen naar Annex 13. Zie voor de uitzondering op deze regel overweging 5 van de richtlijn en Annex 13.

33 Artikel 6 lid 4 en 5 van de richtlijn.

34 Rijdsijk, a.w., p. 199.

35 Artikel 4 lid 2 van de richtlijn.

36 Zie artikel 6 van de richtlijn.

instantie dan ook niet nodig is, zolang er maar geen schijn van afhankelijkheid of partijdigheid ontstaat.

Andere eisen van onafhankelijkheid zijn dat de onderzoeksinstantie over de nodige *instrumenten* moet beschikken om haar taken onafhankelijk van de autoriteiten te kunnen uitvoeren, alsmede voldoende *middelen* moet verkrijgen om dat te doen. Tevens moeten hun onderzoekers een zodanige *status* genieten dat hun onafhankelijkheid is gewaarborgd.<sup>37</sup> De onderzoeksinstantie heeft bovendien de vrijheid om zelf de reikwijdte en de te volgen *procedure* van onderzoek te bepalen.

De onderzoekers zijn op grond van artikel 5 lid 2 van de richtlijn, eventueel in samenwerking met de justitiële autoriteiten, gemachtigd tot onder meer het betreden van de plaats van het ongeval, het verzamelen van aanwijzingen en het meenemen van wrakstukken, onmiddellijke toegang tot en gebruik van de inhoud van de vluchtreorders en van alle andere geregistreerde gegevens, het horen van getuigen en vrije toegang tot relevante informatie afkomstig van de eigenaar, exploitant, of constructeur van het luchtvaartuig.<sup>38</sup> De onderzoeksinstantie mag bij het onderzoek de hulp inroepen van andere instanties en onder bepaalde voorwaarden van deskundigen uit de lidstaten voor onder meer het verwerken van informatie uit de vluchtreorders en het technisch onderzoek van wrakstukken en boordapparatuur.

### 2.3.3 Openbaarheid van onderzoek

De richtlijn maakt in de artikelen over de verplichting tot het opstellen van rapporten een opmerkelijk onderscheid tussen ongevals- en incidentenrapporten. Ongevalsrapporten moeten namelijk openbaar worden gemaakt, terwijl incidentenrapporten slechts beschikbaar gesteld hoeven te worden aan belanghebbenden.<sup>39</sup> Bovendien wordt de anonimiteit van betrokken personen slechts beschermd bij incidentenrapporten en niet bij ongevalsrapporten.<sup>40</sup> De verklaring hiervoor is dat incidenten zich vaker voordoen en de onderzoeken ernaar meestal niet gepubliceerd worden. Om die reden is het effectiever om de procedure van incidentenonderzoek te versimpelen en de daarbij betrokkenen anoniem te laten. De vraag is echter of dit onderscheid met ongevalsonderzoek gerechtvaardigd is in het licht van de belangen van betrokken partijen; indien een justitieel onderzoek naar een bepaald incident wordt gestart, komt de identiteit van betrokken personen namelijk hoogstwaarschijnlijk toch aan het licht.<sup>41</sup>

---

37 Artikel 6 lid 3 van de richtlijn.

38 Zie artikel 5 lid 2 a-g van de richtlijn.

39 Zie artikel 7 lid 2 en artikel 8 lid 2 van de richtlijn.

40 Zie artikelen 7 lid 1 jo 8 lid 1 van de richtlijn.

41 Rijsdijk, a.w., p. 197-198.

### 2.3.4 Samenloop

Conform Annex 13 wordt er met het onderzoek geenszins beoogd om schuld of aansprakelijkheid van betrokkenen vast te stellen. Het technisch onderzoek heeft immers *uitsluitend* het doel toekomstige ongevallen of incidenten te voorkomen.<sup>42</sup> Artikel 10 van de richtlijn is in dit verband eveneens van belang. Hieruit blijkt dat veiligheidsaanbevelingen in geen geval een vermoeden van schuld of aansprakelijkheid voor een ongeval of incident mogen bevatten.

De volgende vraag is of de richtlijn de aanbeveling uit Annex 13 heeft overgenomen om het onafhankelijk onderzoek te scheiden van administratieve of justitiële onderzoeken die gericht zijn op het toekennen van schuld en aansprakelijkheid. Het al eerder besproken artikel 5 lid 2 van de richtlijn geeft aan dat het technisch en justitieel onderzoek naar ongevallen door de richtlijn niet per definitie zijn gescheiden. In voorkomende gevallen kunnen onderzoekers hun bevoegdheden uitoefenen in samenwerking met de justitiële autoriteiten. De richtlijn laat open hoe en wanneer justitiële autoriteiten en onderzoeksinstanties moeten samenwerken en of onderzoeksrapporten door justitiële autoriteiten kunnen worden gebruikt.<sup>43</sup> Opmerkelijk genoeg is het voorstel van de Europese Commissie om het gebruik van eindrapporten door justitiële autoriteiten te beperken tot de feitelijke informatie niet overgenomen door de Europese Raad. De status van eindrapporten is met andere woorden volledig in het midden gelaten.<sup>44</sup>

## 2.4 EVRM<sup>45</sup>

### 2.4.1 Toepasselijkheid EVRM op onafhankelijk onderzoek

Voor de vraag in hoeverre het EVRM van toepassing is op het onafhankelijk rampenonderzoek, kan worden verwezen naar de uitspraken van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna EHRM) in de zaken *Fayed tegen Groot-Brittannië* en *Saunders tegen Groot-Brittannië*.<sup>46</sup>

In de *Fayed*-zaak verrichtten twee onafhankelijke inspecteurs in opdracht van de Engels minister van Handel en Industrie onderzoek naar de vermeende misleidende informatie die de gebroeders Fayed aan derden hadden verschaft omtrent hun herkomst, rijkdom en zakelijke belangen. De inspecteurs concludeerden in hun rapport dat de gebroeders op bepaalde punten misleidende

---

42 Artikelen 1 en 4 lid 3 van de richtlijn.

43 Rijsdijk, a.w., p. 198.

44 Rijsdijk, a.w., p. 198.

45 Verdrag (*Trb.* 1951, 154; 1990, 156), 4 november 1950 Rome.

46 EHRM *Fayed t. Verenigd Koninkrijk*, 21 september 1994, paragraaf 62. Zie ook EHRM *Saunders t. Verenigd Koninkrijk*, 17 december 1996, paragraaf 67.

informatie naar buiten hadden gebracht. De gebroeders stelden ten eerste dat het rapport van de inspecteurs hun goede naam ernstig heeft beschadigd, waardoor hun burgerlijke rechten zijn vastgesteld. Aangezien artikel 6 EVRM bepaalt dat de vaststelling van burgerlijke rechten en plichten slechts mag geschieden door een onpartijdig en onafhankelijk gerecht, voerden ze aan dat het onderzoek dat door de inspecteurs was verricht in strijd was met artikel 6 EVRM. Het EHRM oordeelde echter dat er geen sprake was van een 'determination of civil rights and obligations' en was derhalve van oordeel dat artikel 6 lid 1 EVRM niet van toepassing was op het inspectieonderzoek.<sup>47</sup> Het EHRM gaf in de Fayed-zaak aan dat er geen sprake is van een 'determination of civil rights and obligations', aangezien:

(...) the functions performed by the Inspectors were, in practice as well as in theory, essentially investigative (...). The Inspectors did not adjudicate either in form or in substance. They themselves said in their report that their findings would not be dispositive of anything. They did not make a legal determination as to criminal or civil liability concerning the Fayed brothers, and in particular concerning the latter's civil right to honour and reputation. The purpose of their inquiry was to ascertain and record facts which might subsequently be used as the basis for action by other competent authorities – prosecuting, regulatory, disciplinary or even legislative.<sup>48</sup>

Bovendien overwoog het Hof dat aanvaarding van het argument van de gebroeders tot gevolg zou hebben dat een instantie die voorbereidend onderzoek verricht ten behoeve van regelgevende of andersoortige autoriteiten altijd onderworpen zou moeten zijn aan de garanties van een gerechtelijke procedure zoals neergelegd in artikel 6 lid 1 EVRM louter omdat publicatie van de bevindingen schade aan de reputatie van de betrokken individuen zou kunnen berokkenen.<sup>49</sup>

In de *Saunders*-zaak was er sprake van een onderzoek door inspecteurs naar de rol van Saunders in een overnamestrijd om een Engels bedrijf. Ondanks het feit dat Saunders beargumenteerde dat artikel 6 EVRM op het inspectieonderzoek van toepassing zou moeten zijn, kan uit de uitspraak van het Hof worden afgeleid dat het inspectieonderzoek geen 'criminal charge' is in de zin van artikel 6 EVRM. Dit baseerde het Hof op de hierboven aangehaalde overweging dat het enkele doel van het inspectieonderzoek informatievergaring ten behoeve van andere autoriteiten is.<sup>50</sup>

Uit deze arresten lijkt te kunnen worden afgeleid dat artikel 6 EVRM niet van toepassing zal zijn op onafhankelijk ongevallenonderzoek. Immers, ook het onafhankelijk ongevallenonderzoek richt zich op het vergaren van feiten

---

47 EHRM *Fayed* t. Verenigd Koninkrijk, 21 september 1994, paragraaf 62.

48 EHRM *Fayed* t. Verenigd Koninkrijk, 21 september 1994, paragraaf 61.

49 EHRM *Fayed* t. Verenigd Koninkrijk, 21 september 1994, paragraaf 62.

50 EHRM *Saunders* t. Verenigd Koninkrijk, 17 december 1996, paragraaf 67.



en niet op het vaststellen van civiel- of strafrechtelijke implicaties van het onderzochte handelen. Volgens Polak stelt het Europese Hof in de *Fayed*-zaak echter wel enige eisen aan de kwaliteit van de onderzoeksprocedure. De gebroeders hadden namelijk geklaagd over het feit dat ze de inhoud van het rapport niet ten overstaan van een rechter konden betwisten en beriepen zich op het recht op een effectief rechtsmiddel. Volgens Polak kent het EHRM in haar afwijzende beslissing onder meer waarde toe aan het feit dat de broeders Fayed in voldoende mate hun versie van het verhaal kenbaar konden maken aan de inspecteurs. Hieruit leidt Polak af dat het EHRM onder andere oog heeft voor het beginsel van hoor en wederhoor.<sup>51</sup> Uit de volgende overweging kan worden afgeleid dat het EHRM een inspectie-onderzoek onder meer aan de volgende aspecten heeft getoetst:

Safeguards afforded to the applicants throughout the investigation included constant consultation by the Inspectors as regards the structure, procedure and lines of inquiry of the investigation, the professional representation of the applicants, at interviews as well as in the submission of evidence and argument, and the Inspectors' concern to respect the applicants' personal privacy as much as possible.<sup>52</sup>

Uit het bovenstaande lijkt te kunnen worden afgeleid dat indien de uitvoering van een onafhankelijk onderzoek niet aan bepaalde kwaliteitseisen voldoet, in ieder geval een betwisting van de onderzoeksresultaten voor de rechter mogelijk moet zijn.

#### 2.4.2 Samenloop

Een ander juridisch vraagstuk dat in het *Saunders*-arrest aan de orde kwam betrof de samenloop tussen het inspectieonderzoek en de latere strafrechtelijke vervolging van Saunders. Saunders beklagde zich erover dat de verklaringen die hij onder bedreiging van een straf moest afleggen bij de inspecteurs later in de strafrechtelijke procedure tegen hem werden gebruikt. Het Europese Hof was van oordeel dat de verklaringen onder dwang waren afgelegd en dat dit inderdaad in strijd was met het zwijgrecht van een verdachte zoals neergelegd in artikel 6 lid 1 EVRM. Hierbij kan worden vermeld dat het zwijgen van Saunders tijdens het inspectieonderzoek bestraft kon worden met een boete of een gevangenisstraf en dat Saunders zich niet kon beroepen op een verschooningsrecht.

---

51 R. Polak, *Onderzoekscommissies onderzocht*, in: E.R. Muller & C.J.J.M. Muller, *Ramp en recht. Beschouwingen over rampen, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2001, p. 379. Zie EHRM *Fayed* t. Verenigd Koninkrijk, 21 september 1994, paragrafen 78-79.

52 Zie EHRM *Fayed* t. Verenigd Koninkrijk, 21 september 1994, paragraaf 79.

Ergo, verklaringen van een verdachte die onder dwang zijn afgelegd tijdens een onafhankelijk onderzoek kunnen niet in een strafrechtelijke procedure tegen hem worden gebruikt. Verklaringen van een verdachte die daarentegen vrijwillig zijn afgelegd tijdens een onafhankelijk onderzoek of verklaringen die zijn afgelegd, terwijl de verdachte zich tijdens de interviews op een verschoningsrecht had kunnen beroepen, mogen wel tegen hem in een strafrechtelijke procedure worden gebruikt.

## 2.5 CONSEQUENTIES VOOR BEGINSLEN VAN BEHOORLIJK RAMPENONDERZOEK

Op basis van de beschrijving van de internationaalrechtelijke kaders kan een aantal consequenties worden getrokken voor de beginselen van behoorlijk rampenonderzoek. Aan het slot van elk hoofdstuk worden deze consequenties van de behandelde onderwerpen weergegeven. Het gaat daarbij steeds om de consequenties van rampenonderzoek in Nederland. Nogmaals moet worden benadrukt dat het gaat om de mening van de auteurs aangaande te treffen consequenties. In het laatste hoofdstuk worden deze consequenties bij elkaar gebracht in de beginselen van behoorlijk rampenonderzoek.

De internationaalrechtelijke kaders bieden veel aanknopingspunten voor de formulering van cruciale beginselen voor behoorlijk rampenonderzoek. Het Verdrag van Chicago, Annex 13 en de EG-richtlijn bieden een eerste kader waarbinnen rampenonderzoek dient plaats te vinden. Vanwege de directe toepasbaarheid van deze internationaalrechtelijke en supra-nationale verplichtingen in Nederland zal het Nederlandse rampenonderzoek moeten voldoen aan de uitgangspunten en beginselen die in dit Verdrag en de richtlijn zijn geschetst. Dat neemt niet weg dat het Verdrag nog steeds ruimte biedt aan de afzonderlijke landen om zelfstandig nader invulling te geven aan de wijze waarop het rampenonderzoek vorm krijgt. Op basis van vooral dit Verdrag kunnen de volgende relevante aanzetten tot beginselen worden geformuleerd.

### A. *Omschrijving situaties*

In de eerste plaats is het noodzakelijk te komen tot een precieze omschrijving van de situaties waarneer onderzoek kan worden gedaan. Annex 13 biedt een nauwkeurige omschrijving van ongevallen en incidenten waarnaar onderzoek kan of moet worden gedaan. Daarbij dient te worden aangetekend dat het onmogelijk zal zijn te komen tot een uitputtende beschrijving van de situaties waarnaar onderzoek kan worden gedaan. Dat neemt niet weg dat de wetgever een poging zal moeten doen te omschrijven voor welke situaties het rampenonderzoek van toepassing is. Bij deze omschrijving is tevens van belang aan te geven op welke wijze internationale samenwerking bij het onderzoek dient plaats te vinden. Daarbij dient ook te worden aangegeven welk land primair verantwoordelijk is voor de organisatie, uitvoering en inhoud van het rampen-

onderzoek. Specifieke aandacht dient te worden besteed aan de mogelijkheden om een onderzoek over te dragen aan een ander land.

### B. *Verplichting*

De EG-richtlijn gaat uit van een verplichting tot onderzoek voor alle situaties die onder de reikwijdte van de richtlijn vallen. Er bestaat volgens de richtlijn geen discretionaire bevoegdheid om af te zien van een onderzoek om specifieke redenen. Volgens de richtlijn kan alleen de omvang van het onderzoek variëren. Dat ontnemt de rampenonderzoekers de mogelijkheid af te zien van een onderzoek omdat er geen of nauwelijks lessen voor de toekomst zijn te verwachten. Het risico is dat hierdoor een ongewenste 'routinisering' van het rampenonderzoek plaatsvindt waarbij niet de te verwachten lessen als doelstelling worden gehanteerd.

### C. *Onafhankelijkheid*

Het Verdrag en de Annex laten weinig twijfel bestaan over de vraag of het onderzoek onafhankelijk dient plaats te vinden. Beide laten echter nog wel onduidelijkheid bestaan over de vraag op welke wijze deze onafhankelijkheid vorm moet krijgen. Daarnaast is het niet duidelijk of het Verdrag en de Annex er vanuit gaan dat er gradaties van onafhankelijkheid bestaan. Heeft de onafhankelijkheid alleen betrekking op de inhoud van het onderzoek of strekt de onafhankelijkheid zich ook uit over de organisatie van het onderzoek en de te gebruiken onderzoeksbevoegdheden? De EG-richtlijn spreekt van functionele onafhankelijkheid en het voorkomen van ongewenste belangenverstrengeling.

### D. *Openbaarheid*

Het Verdrag en de Annex gaan er vanuit dat het rampenonderzoek primair in de openbaarheid zal worden verricht. Daarbij geven beide mogelijkheden om bepaalde gegevens vertrouwelijk te behandelen vooral ook om er voor te zorgen dat er geen samenloop tussen verschillende rampenonderzoeken kan plaatsvinden. De intensiteit en reikwijdte van de openbaarheid worden primair overgelaten aan de desbetreffende landen. Ook hier kan de vraag gesteld worden in hoeverre het wenselijk is bij onafhankelijk rampenonderzoek te werken met gradaties van openbaarheid. In de EG-richtlijn wordt hiertoe een poging gedaan door een onderscheid tussen ongevalsrapporten en incidentenrapporten.

### E. *Scheiding*

Uitgangspunt is dat rampenonderzoek dat zich richt op het vaststellen van de oorzaken en het voorkomen van nieuwe rampen enerzijds en het justitiële onderzoek anderzijds moeten worden gescheiden. Er dient te worden voorkomen dat gegevens in het veiligheidsonderzoek direct kunnen worden gebruikt in het justitiële onderzoek. Getuigen moeten zich bij het onafhankelijk rampenonderzoek vrij voelen om alles te zeggen zonder te vrezen voor een

strafrechtelijke vervolging. De internationaalrechtelijke kaders bieden geen oplossing voor het probleem hoe deze scheiding in de praktijk vorm moet krijgen.

## 3 | Rampenonderzoek in Nederland

### 3.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk bespreken wij de wijze waarop ongevallen en incidenten thans in Nederland worden onderzocht. Het hoofdstuk bestaat uit zes paragrafen, waarin respectievelijk de Raad voor de Transportveiligheid (3.2), de Raad voor de Scheepvaart (3.3), de niet opgerichte maar wel voorbereide Defensieongeval-  
lenraad (3.4), de Rijksinspecties (3.5), parlementaire enquêtemissies (3.6) en ad hoc commissies en private onderzoeksinstanties (3.7) aan bod komen. Deze paragrafen zullen onder meer ingaan op de bevoegdheden en de organisatie van de verschillende instanties. De samenloopproblematiek tussen al deze onderzoeken en civiel-, straf- en bestuursrechtelijke procedures zal worden beschreven in hoofdstuk 5. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk zullen de consequenties van deze beschrijving voor de beginselen van het onafhankelijk rampenonderzoek worden weergegeven.

### 3.2 RAAD VOOR DE TRANSPORTVEILIGHEID

#### 3.2.1 Inleiding en opbouw

In 1995 besloot de Tweede Kamer der Staten-Generaal tot instelling van een nationale Transportveiligheidsraad.<sup>1</sup> Drie jaar later trad de Wet Raad voor de Transportveiligheid (hierna aangeduid als 'de Wet RvTV') in werking en was de instelling van de Raad voor de Transportveiligheid (hierna aangeduid als 'de Raad') een feit.<sup>2</sup>

Het doel van de Wet RvTV is onder meer het harmoniseren en bundelen van het ongevallenonderzoek in de transportsector teneinde de veiligheid binnen deze sector te vergroten.<sup>3</sup> Voordat de Wet RvTV in werking trad werden

---

<sup>1</sup> *Kamerstukken II*, 1994/95, 23 674, nr. 2, p. 1-6.

<sup>2</sup> Wet van 1 juli 1998, houdende vaststelling van de Wet Raad voor de Transportveiligheid, *Stb.* 1998, 466, p. 1-25 (hierna aangeduid als Wet RvTV). Het is lastig dat in de Wet RvTV en de aanverwante regelingen niet altijd duidelijk is of met de term 'de raad' de Raad voor de Transportveiligheid of de raad als orgaan wordt bedoeld. In deze tekst worden de term 'raad' gehanteerd voor het orgaan en wordt de organisatie als geheel aangeduid met de term 'Raad', tenzij een wetsbepaling wordt geciteerd.

<sup>3</sup> Zie de preambule van de Wet RvTV.

transportongevallen namelijk door vier verschillende instanties onderzocht, te weten de Spoorwegongevallenraad, de Raad voor de Scheepvaart, de Commissie Binnenvaartrampenwet en de Raad voor de Luchtvaart. Voor het onderzoek naar ongevallen in het wegverkeer bestond ten tijde van de inwerkingtreding van de wet geen specifieke ongevallenraad. De Raad voor de Verkeersveiligheid, die onder meer ernstige ongevallen op de weg onderzocht, was in 1997 reeds opgeheven.<sup>4</sup> Uiteindelijk zal de Raad voor de Transportveiligheid al het onderzoek naar de oorzaken van vervoersongevallen en -incidenten gaan verrichten. Met uitzondering van de Raad voor de Scheepvaart (paragraaf 3.3) zijn de andere ongevallenraden met ingang van de inwerkingtreding van de Wet RvTV opgeheven.<sup>5</sup>

Naast het bundelen en harmoniseren van het ongevallenonderzoek wilde de wetgever een instantie in het leven roepen die geheel onafhankelijk van alle betrokken belangen, transportongevallen zou gaan onderzoeken.<sup>6</sup> Bij belanghebbenden moet volgens de Memorie van Toelichting (hierna aangeduid als toelichting) bijvoorbeeld worden gedacht aan mensen die primair bij een ongeval zijn betrokken, producenten van transportmiddelen en de overheid in de rol van toezichthouder, regelgever of als verantwoordelijke voor de infrastructuur.<sup>7</sup>

### 3.2.2 Taak en doelstellingen van de Raad voor de Transportveiligheid

Artikel 3 lid 1 Wet RvTV luidt:

De raad heeft, met het uitsluitende doel toekomstige ongevallen of incidenten te voorkomen, tot taak te onderzoeken en vast te stellen wat de oorzaken of vermoedelijke oorzaken van individuele of categorieën ongevallen en incidenten zijn en, indien de uitkomsten van een en ander daartoe aanleiding geven, daaraan veiligheidsaanbevelingen te verbinden.

Hieruit blijkt dat de Raad niet alleen individuele ongevallen onderzoekt, maar ook een thematisch onderzoek naar categorieën ongevallen kan starten. Dit worden veiligheidsstudies genoemd.<sup>8</sup>

---

4 *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 2 (MvT). Zie ook *Kamerstukken II*, 1993/94, 23 674, nr. 1, p 9-13.

5 Zie artikelen 91, 93, 97, 99 en 102 Wet RvTV.

6 *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 5. Voor luchtvaartongevallen wordt op deze manier een op Nederland rustende verplichting geïmplementeerd. Annex 13 van het Verdrag van Chicago bepaalt immers in *standard* 5.4: 'The accident investigation authority shall have independence in the conduct of the investigation and have unrestricted authority over its conduct...' Zie verder paragraaf 2.2.

7 *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 5.

8 Zie *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 6 (MvT) en de folder van de Raad voor de Transportveiligheid.

Doel van het onderzoek is *uitsluitend* lering trekken uit ongevallen en incidenten om herhaling van dergelijke ongevallen en incidenten te voorkomen.<sup>9</sup> Het ongevallenonderzoek beoogt *niet* de schuld of aansprakelijkheid van personen die betrokken zijn bij het ongeval toe te kennen of vast te stellen.<sup>10</sup> Voor luchtvaartongevallen is dit neergelegd in de voor Nederland bindende standaard 3.1 Annex 13 van het Verdrag van Chicago en in de preambule van richtlijn nr. 94/56/EG (zie hoofdstuk 2). Geut geeft aan wat het belang van standaard 3.1 is:

Indien de zekerheid wordt geboden dat het toerekenen van schuld of aansprakelijkheid ingevolge de onderzoeksresultaten niet plaats zal vinden, wordt een atmosfeer geschapen die vertrouwen wekt en waarbij getuige of betrokkene wellicht geneigd zal zijn het herinneringsvermogen tot het uiterste op de proef te stellen.<sup>11</sup>

Volgens de Nederlandse wetgever heeft dus ook het onderzoek naar andere transportongevallen dan luchtvaartongevallen *niet* het doel schuld of aansprakelijkheid vast te stellen.<sup>12</sup> Er wordt ook wel gesteld dat het onderzoek van de Raad kleurloos moet zijn ten aanzien van schuld.<sup>13</sup> Hierbij denkt de wetgever met name aan civiel-, tucht- en strafrechtelijke schuld of aansprakelijkheid.<sup>14</sup>

---

<sup>9</sup> Artikel 3 lid 1 Wet RvTV en *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 6 en p. 25 (MvT).

<sup>10</sup> Dit kan *a contrario* uit artikel 3 lid 1 Wet RvTV worden afgeleid. Zie verder *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, op p. 6 (MvT).

<sup>11</sup> H. Geut, 'Wetswijzigingen in veiligheidsperspectief', in: A.J.M. van Exel-Wierinkx & R.M. Schnitker (red.), *Luchtvaartongevallenwet. Verslag van een symposium*, Lochem: Van den Brink 1988, p. 67.

<sup>12</sup> Vergelijk artikel 3 lid 1 Wet RvTV. Zie ook *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 6 en 7 (MvT).

<sup>13</sup> De oorsprong van deze term is niet geheel duidelijk. Tijdens de discussies in de Tweede Kamer wordt deze term veelvuldig gebruikt. Zie R.W. Polak, 'Onderzoekscommissies onderzocht', in: E.R. Muller & C.J.J.M. Stolker (red.), *Ramp en Recht. Beschouwingen over rampen, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid*, Den Haag: Boom Juridische Uitgever, 2001, p. 359, noot 4. Polak verwijst daarin naar Bik die kritiek levert op de term kleurloos onderzoek (E.A. Bik, 'Raad voor de Transportveiligheid', *Tijdschrift Vervoer & Recht*, 1999-1, p. 7-12). Achtergrondstudie A zal uitgebreid beschrijven op welke manier de wetgever geeft getracht het onderzoek door de Raad van andere onderzoeken te scheiden en hoe dit in de praktijk vorm heeft gekregen.

<sup>14</sup> *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 6 en 7 (MvT). Vergelijk *standard* 3.1 van Annex 13 en artikel 4 lid 3 van richtlijn 94/56/EG.

### 3.2.3 Formele status

De Raad voor de Transportveiligheid bezit rechtspersoonlijkheid<sup>15</sup> en is te kwalificeren als een zelfstandig bestuursorgaan.<sup>16</sup> Een zelfstandig bestuursorgaan is te definiëren als een 'bestuursorgaan op het niveau van de centrale overheid, dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister en niet is een adviescollege als bedoeld in de Kaderwet adviescolleges waarvan de adviestaak de hoofdtaak is.'<sup>17</sup>

Door de Raad zowel de status van zelfstandig bestuursorgaan als rechtspersoonlijkheid toe te kennen, tracht de wetgever enerzijds het publieke belang van veiligheid te benadrukken en anderzijds de onafhankelijkheid te garanderen.<sup>18</sup> Dit laatste verdient nadere uitleg. Er wordt mee bedoeld dat de Raad (deels) onafhankelijk is en wel in twee opzichten. In de eerste plaats staat geen van de medewerkers van de Raad in een ambtenarenrechtelijke verhouding tot een minister; het bestuur van de Raad is de werkgever.<sup>19</sup>

Ten tweede valt de Raad niet *volledig* onder de ministeriële verantwoordelijkheid.<sup>20</sup> De Raad is echter wel, net als andere zelfstandige bestuursorganen, *gedeeltelijk* aan de ministeriële verantwoordelijkheid onderworpen.<sup>21</sup> Een of meer ministers wordt namelijk altijd door de instellingswet van het zelfstandig bestuursorgaan in staat gesteld invloed uit te oefenen op het werk van het zelfstandig bestuursorgaan.<sup>22</sup> Zo biedt de Wet RvTV aan de Minister van Verkeer en Waterstaat de mogelijkheid om de Raad algemene aanwijzingen te geven voor de uitoefening van de onderzoeksbevoegdheden.<sup>23</sup> De Minister

15 Artikel 2 lid 1 Wet RvTV.

16 *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 6 en 9 (MvT). In de Memorie van Toelichting wordt tevens aangegeven waarom de Raad geen adviesorgaan in de zin van artikel 79 Grondwet is. Zie *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 8 (MvT).

17 Aanwijzing 124a Aanwijzing inzake zelfstandige bestuursorganen, *Stcrt.* 1996, 177, p. 16-23 (hierna aangeduid als AZ). Zie voor een pleidooi om een ongevallenraad de status van zelfstandig bestuursorgaan te geven U. Rosenthal, 'De prijs van de veiligheid: politiek-bestuurlijke processen en het luchtvaartongevallenonderzoek', in: A.J.M. van Exel-Wierikx & R.M. Schnitker (red.), *Luchtvaartongevallenwet. Verslag van een symposium*, Lochem: Van den Brink 1988, p. 46-47.

18 *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 6 (MvT).

19 *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 6 (MvT). Zie ook Advies Raad van State en nader rapport in *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, A, p. 6 en 7.

20 *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 6 (MvT). Zie in dit verband ook aanwijzing 124c AZ. Deze aanwijzing somt limitatief op wanneer een zelfstandig bestuursorgaan in het leven kan worden geroepen. Sub a lijkt op de Raad het meest van toepassing: 'er is behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid'. Zie ook de toelichting op de aanvulling van de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen, *Stcrt.* 1996, 177, p. 22.

21 Aanwijzing 124l lid 2 AZ.

22 Aanwijzing 124l lid 2 AZ.

23 Artikel 36 Wet RvTV. Deze aanwijzingsbevoegdheid dient te bevorderen dat de Raad verantwoord gebruik maakt van zijn onderzoeksbevoegdheden. Zie *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 29-30 (MvT).



is evenwel niet bevoegd om in een concrete zaak aanbevelingen te doen, aangezien dit de onafhankelijkheid van het onderzoek ernstig in gevaar zou kunnen brengen.<sup>24</sup> Voorts is de Minister op grond van de Wet RvTV bevoegd om onderzoeken van de Raad over te nemen. Dit is enkel toegestaan indien de Raad ernstig in gebreke blijft ten aanzien van de uitvoering van onderzoeken die Nederland op grond van internationale verplichtingen moet verrichten.<sup>25</sup> Volgens de toelichting geschiedt overname van het onderzoek niet anders dan na overleg met de Raad,<sup>26</sup> de wet spreekt slechts van de verplichting van de Minister om een schriftelijke mededeling aan de raad te doen.<sup>27</sup> Een andere vorm van ministeriële controle op de Raad heeft betrekking op de financiële relatie die tussen Raad en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat bestaat.<sup>28</sup> De raad dient een begroting in bij de Minister. De Minister onthoudt slechts goedkeuring aan de begroting als de begroting in strijd is met het recht of indien de middelen naar mening van de Minister ondoelmatig zouden worden besteed.<sup>29</sup> Bovendien kan de raad de Minister in bijzondere gevallen nog ná het indienen van de begroting om extra financiële middelen verzoeken. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat in een begrotingsjaar extreem kostbare onderzoeken moeten worden verricht en dat hiervoor onvoldoende middelen beschikbaar zijn.<sup>30</sup>

Tussen de Raad en de Minister vindt informatie-uitwisseling plaats overeenkomstig het door de Minister opgestelde Informatiestatuut.<sup>31</sup> In dit statuut is bepaald dat de ene instantie verplicht is aan de andere instantie inlichtingen te verschaffen voorzover dat nodig is voor de taakuitoefening van de verzoevende partij.<sup>32</sup> Bovendien moet de Raad de Minister in kennis stellen van besluiten om een ongeval of incident te onderzoeken dan wel een onderzoek te heropenen.<sup>33</sup>

---

24 Aanwijzing 124l lid 6 AZ. *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 29-30 (MvT).

25 Artikel 90 Wet RvTV. Vergelijk aanwijzing 124m AZ.

26 *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 33 (MvT).

27 Artikel 90 lid 2 Wet RvTV.

28 Artikel 22 lid 1 Wet RvTV.

29 Artikel 23 leden 1-3 Wet RvTV. Vergelijk aanwijzing 124l lid 4 AZ.

30 Artikel 22 lid 2 Wet RvTV.

31 Artikel 27 leden 1-3 Wet RvTV en het Informatiestatuut Raad voor de Transportveiligheid van 24 juni 1999, *Stcrt.* 1999, 121, p. 20 en de toelichting op het Informatiestatuut, *Stcrt.* 1999, 121, p. 20-22.

32 Artikel 27 leden 1 en 2 Wet RvTV. Zie ook artikel 68 Wet RvTV.

33 Artikel 41 lid 3 Wet RvTV en artikel 66 lid 2 Wet RvTV.

### 3.2.4 Organisatiestructuur

De Raad bestaat uit vier organen: het bestuur, de raad, de kamers en het bureau.<sup>34</sup> Er zijn vier kamers, te weten een kamer voor scheepvaartongevallen, een voor luchtvaartongevallen, een voor railwegongevallen en een kamer voor wegenverkeersongevallen.<sup>35</sup> De commissie buisleidingen is een apart onderdeel van de Raad. De commissie heeft geen eigen bevoegdheden, maar kan wel gebruik maken van de bevoegdheden die aan de kamer voor railwegongevallen zijn toegekend.<sup>36</sup>

De voorzitter van de raad en de voorzitters van de vier kamers vormen samen het bestuur van de raad.<sup>37</sup> Het bestuur is verantwoordelijk voor personeelszaken, financiering en de interne organisatie van de Raad. De raad is daarentegen verantwoordelijk voor het meer inhoudelijke werk en heeft onder meer de volgende taken: het beslissen of er een onderzoek wordt gestart, het opstellen van een eindrapport en, indien noodzakelijk, het doen van aanbevelingen. De raad komt ongeveer zes keer per jaar bijeen.

De kamers zijn primair verantwoordelijk voor de uitvoering van het ongevallenonderzoek. De leden van de kamers komen tussen de zes en twaalf maal per jaar samen. De voorzitters van de kamers en een of twee leden van elke kamer zijn tevens lid van de raad.<sup>38</sup> Voor de uitvoering van het feitelijk ongevallenonderzoek zijn de kamers bijna altijd afhankelijk van het bureau van de Raad.

Het bureau heeft de taak de raad en de kamers te ondersteunen.<sup>39</sup> Het uitgangspunt van de wetgever is geweest dat het feitelijk onderzoek van de Raad voornamelijk wordt verricht door medewerkers van het bureau; de betrokken kamer voert hierover de regie.<sup>40</sup> Daarnaast verleent het bureau secretariële ondersteuning aan de raad en de kamers. Het bureau bestaat dientengevolge uit fulltime onderzoekers en secretariële medewerkers. In het bureau hebben in ieder geval vier personen zitting die elk deskundig zijn op een afzonderlijk gebied van vervoer. Een van hen moet gespecialiseerd zijn in luchtvervoer, een in wegvervoer, een in railwegen en een in scheepvaart.<sup>41</sup> Onderzoekers worden vanwege de Raad zelf opgeleid, hetgeen gedeeltelijk

---

34 Zie artikel 4 en 12 lid 2 Wet RvTV. Zie voor het gebruik van de term 'raad' voor zowel de gehele organisatie als het orgaan noot 2.

35 Artikel 4 Wet RvTV.

36 De Wet RvTV spreekt alleen van buisleidingen in artikel 2 lid 3 WRvTV. De constructie om een aparte commissie in te stellen heeft te maken met de bepaling dat kamers maximaal 10 onderzoekers mogen bevatten. De Raad heeft de wetgever gevraagd de commissie buisleidingen een aparte wettelijke grondslag te geven. De wetgever vond dit te veel moeite, gezien het feit dat een nieuwe algemene ongevallenraad zal worden opgericht.

37 Artikel 20 Wet RvTV.

38 Artikel 10 Wet RvTV.

39 *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 26 en 27 (MvT). Zie ook artikel 33 Wet RvTV.

40 *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 31 (MvT).

41 Artikel 12 lid 2 Wet RvTV.

extern gebeurt. Een secretaris geeft leiding aan het bureau.<sup>42</sup> De leden van het bureau maken noch deel uit van de raad, noch van een van de kamers.<sup>43</sup> De secretaris is echter wel verantwoording schuldig aan de raad.<sup>44</sup>

De hierboven beschreven organisatiestructuur kent enkele voor- en nadelen. Als voordeel kan worden genoemd dat de onderzoekers van het bureau die het feitelijk onderzoek verrichten onderling contact hebben en onderling kennis overdragen. Bovendien biedt de gelaagde structuur van de Raad een extra kwaliteitswaarborg. De vraag is echter of dit laatste argument voldoende valide is.

Als bezwaar tegen de huidige organisatiestructuur kan worden aangevoerd dat deze leidt tot een zekere mate van verkokering tussen de kamers, aangezien de kamers slechts zes à twaalf keer per jaar bijeenkomen en onderling nauwelijks contact hebben, met uitzondering van de schaarse onderzoeken waarbij meerdere kamers zijn betrokken.<sup>45</sup> Voorts bemoeien zowel de onderzoekers, de kamers als de raad zich met de inhoud van een rapport. Dit laatste en de weinig frequente samenkomst van de kamers en de raad blijkt in de praktijk te leiden tot een weinig efficiënte bedrijfsvoering.

### 3.2.5 Leden Raad

Deze paragraaf beschrijft de wijze waarop de benoeming en het ontslag van leden van de Raad is geregeld, alsmede de eisen die aan hun deskundigheid worden gesteld. Verder behandelt deze paragraaf de positie van de externe deskundigen die de Raad kan inschakelen en wordt aangegeven wanneer medewerkers en deskundigen van de Raad kunnen worden uitgesloten van deelname aan een onderzoek.

#### *Wijze van benoeming en ontslag van leden Raad*

De Wet RvTV bepaalt dat de leden van de raad (het orgaan) en (plaatsvervangende) leden van de kamers bij koninklijk besluit worden benoemd, ontslagen en geschorst, nadat de raad omtrent het voorgenomen besluit is gehoord.<sup>46</sup> Allen worden voor vier jaar benoemd en kunnen worden herbenoemd.<sup>47</sup> De voorzitter van de raad en de voorzitters van de kamers worden tevens bij koninklijk besluit benoemd. Ze worden gekozen uit de leden van de raad

---

42 Artikel 12 leden 1 en 3 Wet RvTV

43 Artikel 13 lid 1 Wet RvTV en artikel 12 leden 1 en 2 Wet RvTV.

44 Artikel 13 lid 2 Wet RvTV en artikel 12 lid 3 Wet RvTV.

45 Bijvoorbeeld onderzoeken naar tramongevallen waarbij zowel de kamer voor railwegongevallen als de kamer voor wegverkeersongevallen zijn betrokken.

46 Artikel 7 lid 1 Wet RvTV. Zie voor ontslag ook artikel 7 lid 4 Wet RvTV.

47 Artikel 7 lid 3 Wet RvTV. Deze regels gelden ook voor de plaatsvervangende leden, zie artikel 7 lid 5 Wet RvTV.

respectievelijk de verschillende kamers.<sup>48</sup> Bij de benoeming van leden van de raad en (plaatsvervangende) leden van de kamers moet worden gelet op de deskundigheid die het aspirant-lid in de raad of kamer kan inbrengen.<sup>49</sup>

Het Besluit Raad voor de Transportveiligheid (hierna: het Besluit)<sup>50</sup> bepaalt dat de personele samenstelling van de kamer zodanig moet zijn dat voor elke vervoerssector waarvoor een kamer is ingesteld in ieder geval voldoende inzicht aanwezig is in aspecten van verkeersgedrag, techniek met betrekking tot de vervoermiddelen, infrastructuur, operationele zaken, nationale en internationale wet- en regelgeving, gedragswetenschappen, veiligheidskunde, milieukunde en onderzoeksmethodologie.<sup>51</sup> Uit de toelichting blijkt dat de wetgever met de zinsnede 'inzicht in aspecten van' bedoelt dat het niet noodzakelijk is dat de leden van de raad en de (plaatsvervangende) leden van de kamers specialisten zijn op de genoemde terreinen.<sup>52</sup> Indien de kamers meer specialistische kennis nodig hebben, kunnen ze externe deskundigen inschakelen.<sup>53</sup> Ook kunnen de plaatsvervangende leden zitting nemen in de kamer indien hun specifieke deskundigheid voor een bepaald ongevalsonderzoek is vereist.<sup>54</sup> De plaatsvervangers dienen namelijk niet primair ter vervanging van leden die bijvoorbeeld wegens ziekte niet aan een onderzoek kunnen deelnemen.<sup>55</sup>

De raad dient als geheel te beschikken over deskundigheid op het gebied van bestuurlijke zaken, gedragswetenschappen, veiligheidskunde, milieukunde, onderzoeksmethodologie en over voldoende inzicht in de gang van zaken van elk van de vervoerssectoren.<sup>56</sup> De toelichting merkt op dat de deskundigheid van de raad op het gebied van het vervoer met name ingebracht zal worden door het lidmaatschap van de voorzitters van de verschillende kamers.<sup>57</sup>

De aspirant-leden van de raad en de kamers moeten bij hun benoeming zweren of beloven dat zij hun taak onpartijdig zullen vervullen.<sup>58</sup> De toelichting vermeldt dat dit onder andere betekent dat de leden van de raad en van de kamers 'niet als vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties of belangenorganisaties in de raad benoemd kunnen worden en evenmin uit dien hoofde zitting hebben in de raad of in een kamer'. Derhalve bepaalt artikel

---

48 Artikelen 8 lid 1 en 9 lid 1 Wet RvTV.

49 Artikel 7 lid 2 Wet RvTV.

50 Besluit van 18 juni 1999, houdende regels ter uitvoering van de Wet Raad voor de Transportveiligheid (Besluit Raad voor de Transportveiligheid), *Stb.* 1999, 255, p. 1-8 (hierna aangeduid als BRvTV).

51 Artikel 2 leden 1 en 4 BRvTV. Zie ook artikel 2 leden 2 en 3 BRvTV.

52 Nota van Toelichting Besluit Raad voor de Transportveiligheid, *Stb.* 1999, 255, p. 9 onder artikel 2 (hierna aangeduid als Nota van Toelichting BRvTV).

53 Nota van Toelichting BRvTV, onder artikel 2, p. 9.

54 Nota van Toelichting BRvTV, p. 9.

55 Nota van Toelichting BRvTV, p. 9.

56 Artikel 2 lid 5 BRvTV.

57 Nota van Toelichting BRvTV, onder artikel 2, p. 9.

58 Artikel 3 BRvTV.

18 lid 1 Wet RvTV dat de leden van de raad en de kamers zitting hebben zonder last.

In de Wet RvTV ontbreekt een incompatibiliteitenregeling, zoals die bijvoorbeeld wel bestaat voor de Nationale Ombudsman.<sup>59</sup> In de huidige Raad zitten onder meer leden die werkzaam zijn bij het openbaar ministerie en de KLM. Ongeacht het antwoord op de vraag of dergelijke personen hun taak op onafhankelijke en onpartijdige wijze vervullen, kan het lidmaatschap er wellicht voor zorgen dat het onderzoek van de Raad een schijn van partijdigheid krijgt.

### *Externe deskundigen*

De raad is bevoegd externe deskundigen in te schakelen. Deskundigen van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat kunnen op verzoek van de raad door de Minister van Verkeer en Waterstaat worden aangewezen om onder de verantwoordelijkheid van de betrokken kamer de Raad kosteloos in een bepaald onderzoek bij te staan.<sup>60</sup> Uiteraard kan de Raad ook personen die niet bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat werkzaam zijn als deskundigen inschakelen.<sup>61</sup> De raad is zelfs bevoegd de uitvoering van een onderzoek te delegeren aan een andere instantie, bijvoorbeeld aan TNO. De betrokken kamer blijft echter wel toezicht uitoefenen op het werk van deze instantie.<sup>62</sup> Bovendien dient de raad in dat geval vooraf garanties te geven voor de onafhankelijkheid van het onderzoek die vervolgens door de Minister van Verkeer en Waterstaat moeten worden goedgekeurd.<sup>63</sup>

Het inhuren van externe deskundigen zou de onafhankelijkheid van de Raad kunnen aantasten. Ter illustratie volgen twee praktijkvoorbeelden. De kamer Rail laat een groot deel van zijn onderzoek verrichten door Railned, formeel nog steeds een onderdeel van de Nederlandse Spoorwegen. Daarnaast raadpleegt deze kamer bijvoorbeeld ook de AEA, een organisatie die banden heeft met de Spoorwegen. De kamer is zich ervan bewust dat het gebruikmaken van de deskundigheid van de AEA enige risico's met zich meebrengt en is daarom bezig om ook vanuit andere organisaties deskundigen aan te trekken. De kamer tracht op deze manier te voorkomen dat zij in de toekomst te afhankelijk is van de kennis van AEA. Ten aanzien van het gebruik van de diensten van Railned ziet de kamer echter geen probleem, omdat ze zelf de regie over het onderzoek in handen houdt.

---

59 Zie artikel 5 van de Wet Nationale Ombudsman.

60 Artikel 14 leden 1 en 2 Wet RvTV. Zie *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 27 (MvT). Zie ook artikel 4 Concept Convenant Raad-Inspectiediensten V&W.

61 *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 27 (MvT). Zie ook artikel 47 sub b Wet RvTV en artikel 10 BRvTV.

62 Artikel 42 lid 3 Wet RvTV.

63 Artikel 42 lid 3 Wet RvTV. Indien een vreemde staat deel mag nemen aan een onderzoek van de Raad, is deze vreemde staat bevoegd eigen deskundigen onderzoek te laten verrichten. Zie onder meer artikel 45 lid 2 en 46 Wet RvTV en artikel 9 lid 2 en artikel 10 BRvTV.

### *Verbod deelname aan onderzoek*

De eis van onafhankelijk en onpartijdig onderzoek brengt met zich mee dat leden en medewerkers van de Raad of deskundigen in enkele gevallen kunnen worden uitgesloten van deelname aan een onderzoek. Leden van de raad en van de kamers mogen niet deelnemen aan een onderzoek wanneer zijzelf, familieleden, partners of rechtspersonen of instellingen waarbij zij werkzaam zijn of waarin zij een belang hebben, bij het onderzoek zijn betrokken.<sup>64</sup> Voor de medewerkers van het bureau en ingeschakelde deskundigen van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is bepaald dat zij aan de voorzitter van de bij het onderzoek betrokken kamer moeten melden wanneer zij op dergelijke wijze bij een onderzoek zijn betrokken. De kamer bepaalt vervolgens of de medewerker van het bureau of de deskundige van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat aan het onderzoek mag deelnemen.<sup>65</sup> Er staat geen sanctie op het niet-melden van een dergelijke betrokkenheid bij een onderzoek.

### 3.2.6 Jurisdictie Raad

De Raad is bevoegd bepaalde transportongevallen en -incidenten te onderzoeken. Er wordt in de wet niet gesproken van rampen, maar over ongevallen en incidenten.

#### *Ongeval*

Artikel 1 sub n Wet RvTV geeft aan dat scheepvaartongevallen, railwegongevallen, buisleidingongevallen, wegenverkeersongevallen en luchtvaartongevallen 'ongevallen' zijn in de zin van de Wet RvTV. Deze verschillende typen ongevallen worden in artikel 1 Wet RvTV nader gedefinieerd:

- a) Een *scheepvaartongeval* is een voorval dat aan een schip is overkomen en waarbij dodelijk of ernstig letsel of schade van betekenis aan een schip of aan het marienemilieus is toegebracht.<sup>66</sup>
- b) Een *railwegongeval* is een voorval op een railweg of op een daarmee vergelijkbare geleider, waarbij dodelijk of ernstig letsel is ontstaan of waarbij schade van betekenis is ontstaan.<sup>67</sup>

---

64 Artikel 18 lid 2 Wet RvTV. Zie ook artikel 18 lid 3 Wet RvTV.

65 Artikel 15 lid 1 Wet RvTV. Zie ook artikel 15 lid 2 Wet RvTV.

66 Artikel 1 lid 1 sub i Wet RvTV.

67 Artikel 1 lid 1 sub j Wet RvTV. Volgens de Memorie van Toelichting omvat de term 'railweg' onder andere spoorwegen en tramwegen. De zinsnede 'of op een daarmee vergelijkbare geleider' verwijst naar mogelijk toekomstige vormen van geleiding, zoals de monorail (*Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 24).

- c) Voorvallen in een ondergronds transportsysteem die hebben geleid tot dodelijk of ernstig letsel of tot schade van betekenis zijn 'buisleidingongevallen' in de zin van de wet.<sup>68</sup>
- d) *Wegenverkeersongevallen* betreffen 'voorvallen aan een verkeersdeelnemer overkomen op een voor het verkeer feitelijk openstaande weg, waarbij dodelijk of ernstig letsel of schade van betekenis is veroorzaakt'.<sup>69</sup>
- e) Tot slot bepaalt artikel 1 lid 1 sub m, dat *luchtvaartongevallen* voorvallen zijn die samenhangen met het gebruik van een luchtvaartuig en die plaatsvinden tussen het tijdstip waarop een persoon zich aan boord begeeft met het voornemen een vlucht uit te voeren en het tijdstip waarop alle personen die zich met dit voornemen aan boord hebben begeven, zijn uitgestapt en waarbij een van de drie hierna genoemde voorwaarden wordt vervuld:
- e.1) een persoon is dodelijk of ernstig gewond geraakt, omdat hij zich in het luchtvaartuig bevond of hij direct contact had met een onderdeel van het luchtvaartuig. Er is echter geen sprake van een luchtvaartongeval in de zin van de Wet RvTV als het letsel van de persoon een natuurlijke oorzaak heeft, het letsel is toegebracht door de persoon zelf of door anderen of het letsel is toegebracht aan verstekelingen die zich buiten de normale voor passagiers en het personeel bedoelde ruimten ophouden.<sup>70</sup>
- e.2) het luchtvaartuig heeft schade of een structureel defect opgelopen waardoor afbreuk wordt gedaan aan zijn soliditeit, prestaties of vluchtkenmerken en die normaliter ingrijpende herstelwerkzaamheden of het vervangen van het getroffen onderdeel noodzakelijk zou maken. Er wordt niet voldaan aan deze tweede voorwaarde indien het een motorstoring of een oppervlakkige of geringe motorschade betreft.<sup>71</sup>
- e.3) het luchtvaartuig wordt vermist of is volledig onbereikbaar.<sup>72</sup>

Voor wegensverkeersongevallen geldt de restrictie dat de Raad deze ongevallen alleen mag onderzoeken voorzover dat van belang kan zijn voor het doen van veiligheidsaanbevelingen.<sup>73</sup>

### *Incident*

De Raad is tevens bevoegd *incidenten* te onderzoeken. De Wet RvTV beschrijft een incident als:

---

68 Artikel 1 lid 1 sub k Wet RvTV.

69 Artikel 1 lid 1 sub 1 Wet RvTV.

70 Het is vreemd dat een dergelijke clause bij schepen en railverkeer ontbreekt.

71 Zie artikel 1 lid 1 sub m sub 2 Wet RvTV.

72 Artikel 1 lid 1 sub m sub 3 Wet RvTV. Tot slot kan nog worden vermeld dat de Raad in bepaalde gevallen onderzoek naar luchtvaartongevallen en -incidenten alsmede scheepvaartongevallen en -incidenten in het buitenland mag verrichten. Het voert in het kader van het onderzoek te ver om op deze (ingewikkelde) regeling in te gaan. Zie hoofdstuk 8 van de Wet RvTV.

73 Artikel 3 lid 5 Wet RvTV. Zie ook de *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 24 (MvT). Het is niet geheel duidelijk waarom deze bepaling enkel is opgenomen voor specifiek deze categorieën ongevallen.

een voorval dat geen ongeval is en

- 1 dat samenhangt met het functioneren van een *luchtvaartuig* en afbreuk doet of zou kunnen doen aan een veilige vluchtvoering, of
- 2 dat samenhangt met het functioneren van een *schip* en waarbij de veiligheid van een schip of van personen in gevaar is gebracht of waardoor ernstig schade aan het schip of het mariene milieu zou kunnen ontstaan, of
- 3 dat zich heeft afgespeeld op een *railweg* of een daarmee vergelijkbare geleider en waarbij de veiligheid van personen in gevaar is gebracht, of
- 4 dat zich heeft afgespeeld in een *ondergronds transportsysteem* en waarbij de veiligheid van personen in gevaar is gebracht, of
- 5 dat aan een verkeersdeelnemer is overkomen op een voor het verkeer feitelijk openstaande *weg* en waarbij de veiligheid van personen in gevaar is gebracht, of
- 6 dat een dreiging voor ernstig schade aan het *milieu* heeft veroorzaakt <sup>74</sup>

Overigens bepaalt de Wet RvTV uitdrukkelijk dat een onderzoek naar een niet-ernstig incident met een luchtvaartuig alleen mag worden ingesteld voorzover dat van belang kan zijn voor het doen van veiligheidsaanbevelingen <sup>75</sup>

#### *Militaire ongevallen en incidenten*

Militaire transportongevallen en -incidenten vallen niet onder de onderzoeksbevoegdheid van de Raad <sup>76</sup> Indien er echter een ongeval plaatsvindt tussen een militair voertuig en een burgervoertuig, is de Raad wel bevoegd onderzoek te verrichten Dit onderzoek moet dan wel plaatsvinden in samenwerking met het Ministerie van Defensie

### 3.2.7 Onderzoek

De Raad heeft de taak om op onafhankelijke wijze ongevallenonderzoek te verrichten In deze paragraaf wordt het verloop van dat ongevallenonderzoek beschreven.

De toelichting bij de Wet RvTV verdeelt de onderzoeksprocedure van de Raad in zeven onderdelen

- 1 Melding van een ongeval bij de raad
- 2 Beslissing van de raad tot het instellen van een onderzoek
- 3 Uitvoering van het onderzoek (desgewenst met een zitting)
- 4 Opstellen van een rapport naar aanleiding van het onderzoek

---

<sup>74</sup> Artikel 1 lid 1 sub o Wet RvTV (cursivering door auteurs)

<sup>75</sup> Artikel 3 lid 4 Wet RvTV Zie ook de *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr 3, p 24 (MvT) Het is niet geheel duidelijk waarom deze bepaling enkel is opgenomen voor specifiek deze categorieën ongevallen

<sup>76</sup> Artikel 1 lid 2 Wet RvTV



- 5 Opsporing van structurele veiligheidstekorten en doen van mogelijke veiligheidsaanbevelingen
- 6 Opstellen van een eindrapport
- 7 Uitbrengen van het eindrapport door de raad.<sup>77</sup>

In het onderstaande zal deze volgorde grotendeels worden aangehouden.

### *Aanvang onderzoek Raad*

In een groot deel van de gevallen stelt de Raad een onderzoek in naar aanleiding van een melding van een ongeval of incident. Artikel 28 Wet RvTV en de bijbehorende artikelen 6 en 7 van het Besluit verplichten een aantal instanties en personen bepaalde vervoersongevallen of -incidenten te melden aan de Raad.<sup>78</sup> Het is opvallend dat de politie geen meldingsplicht heeft op grond van deze regelingen. Wel heeft de Raad bepaalde afspraken gemaakt met de politie. Vanzelfsprekend mag de raad slechts onderzoek verrichten naar ongevallen en incidenten die onder zijn bevoegdheid vallen.

De Raad is slechts in bepaalde gevallen verplicht om de oorzaken van ongevallen of incidenten te onderzoeken. In de eerste plaats moet de Raad altijd onderzoek verrichten naar specifiek omschreven ongevallen en incidenten met luchtvaartuigen.<sup>79</sup> Deze plicht berust op internationale afspraken en wettelijke regels.<sup>80</sup> Voorts moet de Raad onderzoek verrichten naar ongevallen met niet-zeevaartschepen die onder Nederlandse jurisdictie in Europese wateren varen.<sup>81</sup> In de toekomst zal de Raad tevens verplicht zijn bepaalde soorten zeevaartongevallen te onderzoeken.<sup>82</sup> De onderzoeksverplichtingen voor de scheepvaart zijn ook deels gebaseerd op internationale verplichtingen.<sup>83</sup>

<sup>77</sup> *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 9.

<sup>78</sup> Zie de bijgehorende strafbaarstelling in artikel 87 lid 1 Wet RvTV. Zie voor de redenen dat geen meldingsplichten zijn opgenomen die het wegvervoer betreffen *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 9 en 10 (MvT). Iets anders is de meldingsplicht van de Minister van V&W ten opzichte van staten die op bepaalde wijze bij het ongeval of incident betrokken zijn. Zie artikelen 29 en 30 Wet RvTV.

<sup>79</sup> Artikel 3 lid 2 Wet RvTV. Zie ook artikel 3 lid 6 Wet RvTV, waarin wordt bepaald dat in sommige gevallen een buitenlandse staat het onderzoek van de Raad mag overnemen, mits deze staat naar het oordeel van de Raad op voldoende deskundige wijze het onderzoek zal verrichten. Onmiddellijk dient zich de vraag aan op welke wijze de Raad de onderzoekscompetentie van een buitenlandse staat zal beoordelen.

<sup>80</sup> Zie *standards* 5.1 en 5.3 van Annex 13 bij het Verdrag van Chicago en artikel 4 van EG-richtlijn 94/56/EG. Zie voor een meer uitgebreide beschrijving van Annex 13 en de richtlijn hoofdstuk 2.

<sup>81</sup> Artikel 3 lid 3 sub d Wet RvTV.

<sup>82</sup> Artikel 3 lid 3 sub a-c Wet RvTV. Zoals reeds eerder is vermeld, verricht thans de Raad voor de Scheepvaart nog onderzoek naar zeescheepvaartongevallen. Zie artikel 104 Wet RvTV en de Schepenwet.

<sup>83</sup> Solas regulation 1/21, Verdrag van Torremolinos artikel 7, Marpolverdrag 73/78 artikel 12. Zie *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 26 (MvT).

Uit de huidige praktijk van de Raad blijkt dat de bovengenoemde onderzoeksverplichtingen tot problemen kunnen leiden. Met name de Scheepvaartkamer, die nu nog slechts belast is met de binnenscheepvaart, heeft te kampen met capaciteitsproblemen. Binnen de sector binnenscheepvaart vinden namelijk zoveel ongevallen plaats dat de Scheepvaartkamer die niet allemaal uitvoerig kan bestuderen. Het gevolg hiervan is dat ongevallen die uit een oogpunt van veiligheid minder interessant zijn slechts oppervlakkig worden onderzocht. Verder heeft zich de praktijk ontwikkeld dat de Scheepvaartkamer vergelijkbare binnenvaartongevallen in één rapport behandelt. Het is de vraag of een dergelijke aanpak vanuit het oogpunt van veiligheid wenselijk is. De kamer moet nu namelijk een deel van haar schaarse tijd besteden aan ongevallen waaruit weinig of geen lering kan worden getrokken voor de veiligheid. Dit kan de kwaliteit en daarmee de aanvaardbaarheid van het onafhankelijk onderzoek in gevaar brengen.

De Raad heeft een discretionaire onderzoeksbevoegdheid ten aanzien van de *overige* transportongevallen en -incidenten. Het officiële beleid van de Raad is om tot onderzoek over te gaan indien de veiligheid in het geding is of indien het ongeval of incident heeft geleid tot grote maatschappelijke verontrusting.<sup>84</sup> De kamer Rail(wegongevallen) en de kamer Wegenverkeersongevallen hebben zelf regels opgesteld om deze discretionaire onderzoeksbevoegdheid in te vullen. De kamer Rail heeft op grond van gegevens over vroegere ongevallen en incidenten bepaalde risicogroepen vastgesteld. Dit jaar zijn dat onder meer: de ontsparingen van treinen, vervoer van gevaarlijke stoffen en in- en uitstapende reizigers. Per jaar doet de kamer Rail onderzoek naar ongeveer vijf van de ongeveer 400 railongevallen die gemiddeld in een jaar plaatsvinden. Deze ongevallen vallen elk onder een andere risicogroep. In uitzonderlijke gevallen worden ongevallen onderzocht die niet onder een risicogroep vallen.

Bij de kamer Wegverkeersongevallen wordt pas sinds kort thematisch onderzoek verricht. Binnen de kamer bestaat echter discussie over de vraag of ernstige ongevallen waar geen lering uit kan worden getrokken al dan niet moeten worden onderzocht.<sup>85</sup>

### *Reikwijdte onderzoek*

Indien de raad heeft besloten een ongeval of incident te onderzoeken kan hij aangeven welke aspecten van het ongeval of incident de betrokken kamer in

---

84 Zie onder andere de folder Raad voor de Transportveiligheid. De raad is verplicht aan bepaalde instanties en personen zijn besluit om onderzoek te gaan verrichten meedelen. Zie ook artikelen 41 lid 3, 43 lid 1 en 44 lid 1 Wet RvTV. Zie ook de brief van 20 juli 1999 van het College van Procureurs-generaal aan de hoofdofficiëren van justitie, i.a.a. de hoofdadvocaten-generaal, kenmerk 19999070973 (hierna aangeduid als de brief van 20 juli 1999 van het College van PG's).

85 Vergelijk echter artikel 3.5 Wet RvTV en zie paragraaf 2.2.6 onder het kopje 'ongeval'.

ieder geval moet onderzoeken.<sup>86</sup> De raad heeft onlangs een contourennota uitgegeven waarin wordt aangegeven welke aspecten de kamers moeten of kunnen onderzoeken. Uitgangspunt van deze nota is dat niet alleen de technische oorzaak van het ongeval wordt achterhaald, maar dat ook achterliggende oorzaken zoals gebreken in de organisatie aan het licht komen.<sup>87</sup>

### 3.2.8 Uitvoering onderzoek naar de feiten

In het kader van het onderzoek is aan de onderzoekers van de Raad,<sup>88</sup> en derhalve niet aan de Raad in zijn algemeenheid, een aantal onderzoeksbevoegdheden toegekend.<sup>89</sup> Zo mag een onderzoeker:

- a) getuigen horen;
- b) externe deskundigen inschakelen;
- c) plaatsen betreden;<sup>90</sup>
- d) inlichtingen vorderen;<sup>91</sup>
- e) inzage vorderen in schriftelijke gegevens en bescheiden;<sup>92</sup>
- f) van gegevens en bescheiden kopieën maken;<sup>93</sup>
- g) zaken onderzoeken, aan opneming onderwerpen en daarvan monsters nemen;<sup>94</sup>
- h) zaken meenemen.<sup>95</sup>

Tijdens de uitoefening van zijn bevoegdheden moet de onderzoeker zich te allen tijde kunnen identificeren.<sup>96</sup>

#### *Uitoefening bevoegdheden en het beginsel van een evenredige belangenafweging*

Onderzoekers mogen hun onderzoeksbevoegdheden niet naar willekeur uitoefenen. Artikel 35 Wet RvTV bepaalt namelijk dat een onderzoeker slechts

---

86 Artikel 41 lid 2 Wet RvTV. Zie ook de brief van 20 juli 1999 van het College van PG's.

87 De Raad voert zijn onderzoek overeenkomstig de *Tripod*-methode uit.

88 Artikel 33 Wet RvTV definieert onderzoekers als: 'de leden en de plaatsvervangende leden van een kamer, de medewerkers van het bureau, genoemd in artikel 12, tweede lid, voorzover als zodanig bij hun aanstelling aangewezen, en de op grond van artikel 14, eerste lid, benoemde personen'.

89 *Kamerstukken II, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 29 (MvT)*.

90 Artikel 37 Wet RvTV.

91 Artikel 38 lid 1 Wet RvTV.

92 Artikel 38 lid 2 Wet RvTV. Volgens de Memorie van Toelichting kan hierbij gedacht worden aan registraties van het marifofoonverkeer, radarbeelden, uitdraaien van koersschrijvers, black boxes, technografen, echoloden en machinekamerprinters, *Kamerstukken II, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 30*.

93 Artikel 38 leden 3 en 4 Wet RvTV.

94 Artikel 39 Wet RvTV.

95 Artikel 39 lid 3 Wet RvTV.

96 Artikel 34 Wet RvTV.

van zijn bevoegdheden gebruik mag maken 'voorzover dat *redelijkerwijs* voor de vervulling van zijn taak nodig is'.<sup>97</sup> Dit betekent dat niet alleen het middel in een redelijke verhouding moet staan tot het doel (*proportionaliteitsbeginsel*), maar ook dat van de middelen die geschikt zijn om het beoogde doel te bereiken het middel moet worden gekozen dat het minst belastend is voor de betrokken burgers (*subsidiariteitsbeginsel*). Tezamen vormen het proportionaliteitsbeginsel en subsidiariteitsbeginsel het beginsel van een evenredige belangenafweging.<sup>98</sup> Artikel 35 Wet RvTV kan met name een rol spelen bij de uitoefening van vergaande bevoegdheden zoals de bevoegdheid tot binnentreden.<sup>99</sup> Het is onduidelijk of niet-naleving van deze bepaling eventueel consequenties kan hebben voor de bruikbaarheid van door de Raad verzamelde gegevens in eventuele latere gerechtelijke procedures.<sup>100</sup>

### *Algemene medewerkingsplicht*

Tegenover de bevoegdheden van de onderzoekers staat de plicht van een ieder om aan een onderzoeker alle medewerking te verlenen, mits de gevraagde medewerking redelijk is in relatie tot de aan de onderzoeker toekomende bevoegdheden.<sup>101</sup> Een persoon die weigert mee te werken kan volgens de toelichting strafrechtelijk worden vervolgd op grond van artikel 184 lid 1 jo. lid 2 Wetboek van Strafrecht (hierna aangeduid als: Sr).<sup>102</sup> Personen hebben echter in bepaalde gevallen het recht om zich te verschonen van hun medewerkingsplicht.<sup>103</sup> Tijdens de informele fase van het onderzoek wijzen onderzoek-

97 Cursief aangebracht door auteurs.

98 *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 29 (MvT).

99 *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 29 (MvT).

100 Bovendien bepaalt het al eerder besproken artikel 36 Wet RvTV dat aan de Minister van Verkeer en Waterstaat de bevoegdheid toekomt om algemene aanwijzingen te geven voor de uitoefening van de onderzoeksbevoegdheden. De Minister mag algemene aanwijzingen geven om een ongebreidelde uitoefening van onderzoeksbevoegdheden te voorkomen (*Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 29 (MvT)). Tot op heden heeft de Minister van deze aanwijzingsbevoegdheid geen gebruik gemaakt.

In dit verband kan ook worden gedacht aan het feit dat fundamentele rechten van burgers de uitoefening van bevoegdheden beperken. Met name kan hierbij gedacht worden aan het in artikel 8 EVRM en artikel 10 Grondwet neergelegde recht op privacy. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft uitgemaakt dat de bescherming van artikel 8 EVRM zich onder omstandigheden ook kan uitstrekken tot activiteiten van een professionele of zakelijke aard (EHRM *Niemietz*. t. Duitsland, 16 december 1992, overweging 29). Het Europese Hof stelt bepaalde eisen aan de uitoefening van wettelijke bevoegdheden die een inbreuk maken op het recht van privacy. Of het belang in een concreet geval in verhouding staat tot het nagestreefde doel is een aspect dat het Hof in ogenschouw neemt bij de beoordeling of de overheid inbreuk heeft gemaakt op het recht van privacy. Zie bijvoorbeeld EHRM *Dudgeon* t. Verenigd Koninkrijk, 22 oktober 1981, onder overweging 52.

101 Artikel 40 lid 1 Wet RvTV.

102 Zie *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 30 (MvT).

103 Artikel 40 leden 2 en 3 Wet RvTV.

kers van de Raad de getuigen en deskundigen niet altijd op deze verschoningsrechten.<sup>104</sup> Wettelijk zijn ze hiertoe ook niet verplicht.

Hieronder zal nader aandacht worden besteed aan de bevoegdheden van de Raad om getuigen en deskundigen te horen en de rechten en plichten die personen voor en tijdens deze verhoren hebben. Ook zal worden ingegaan op de bevoegdheid van de Raad om andersoortige gegevens te vergaren. Met name zal het hierbij gaan om de bevoegdheid om zaken mee te nemen, oftewel in beslag te nemen, en de bevoegdheid om plaatsen te betreden.

### *Afnemen verklaringen van personen/openbare zittingen*

In beginsel worden getuigen en deskundigen informeel gehoord. Dit betekent dat de geïnterviewden in een informele setting door de onderzoekers worden ondervraagd en dat ze geen eed of belofte hoeven af te leggen. De geïnterviewden hoeven hun verklaringen niet te ondertekenen.

De kamer kan besluiten tot het beleggen van een *openbare zitting* indien zij van mening is dat het informeel horen van getuigen en deskundigen niet volstaat.<sup>105</sup> De Raad stelt zich uitermate terughoudend op ten aanzien van het horen van getuigen en deskundigen ter zitting. Tot op heden heeft de Raad nog geen openbare zitting georganiseerd.<sup>106</sup> Waarschijnlijk zal hiertoe pas worden overgegaan, indien er sprake is van een zeer ernstige en grootschalige ramp waarbij de roep om informatie uit de samenleving groot is. Met andere woorden, het nut van een openbare zitting is volgens de Raad het grote publiek inzicht te verschaffen in het verloop van de procedure. De Raad meent dat een openbare zitting in mindere mate bijdraagt aan het proces van waarheidsvinding.<sup>107</sup>

In bijzondere omstandigheden kan de zitting plaatsvinden achter gesloten deuren.<sup>108</sup> Redenen om tot sluiting van de deuren over te gaan kunnen bijvoorbeeld liggen in het feit dat de informatie die iemand moet verstrekken bedrijfsgeheimen bevat of dat een geïnterviewde psychisch niet in staat wordt geacht te getuigen in het openbaar.<sup>109</sup>

---

104 Dit bleek uit de diverse interviews die zijn gehouden met medewerkers van de Raad.

105 Artikel 50 lid 1 Wet RvTV. Zie ook artikel 50 lid 2 Wet RvTV.

106 Bij de voormalige Spoorwegongevallenraad was daarentegen het houden van een openbare zitting verplicht.

107 Dit bleek uit het interview met de voorzitter en de secretaris van de Raad.

108 Artikel 52 leden 1 en 2 Wet RvTV.

109 De Memorie van Toelichting van de Wet RvTV geeft aan dat de belangen die in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna aangeduid als WOB) worden genoemd redenen kunnen vormen om de deuren te sluiten. Zie *Kamerstukken II, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 8* (MvT).

### *Rechten en plichten van personen voor en tijdens verhoren*

Getuigen, deskundigen en betrokkenen bij het ongeval hebben tijdens en voor aanvang van de verhoren bepaalde rechten en plichten, naast de al eerder genoemde, voor iedereen geldende, medewerkingsplicht.

#### ► *Recht op informatie voor aanvang zitting*

Wanneer een kamer besluit tot het houden van een zitting hebben 'betrokkenen' het recht de door kamer verzamelde informatie vooraf in te zien en daarvan afschrift te nemen.<sup>110</sup> Een betrokkene is volgens artikel 1 lid 1 sub I Wet RvTV:

een natuurlijk persoon, rechtspersoon of bestuursorgaan wiens handelen of nalaten blijkens het voorlopig oordeel van de raad heeft bijgedragen tot het ontstaan van het ongeval of incident of de nabestaanden van een natuurlijk persoon als hiervoor bedoeld.

De betrokkenen zijn verplicht tot geheimhouding ten aanzien van deze gegevens, die onder andere tussenrapporten van de kamers bevatten.<sup>111</sup> Het betreft echter geen algemene geheimhoudingsplicht. De geheimhoudingsplicht geldt namelijk niet ter voorbereiding van de behandeling ter zitting.<sup>112</sup>

#### ► *Recht te worden gehoord*

Personen die niet door de kamer voor de zitting zijn uitgenodigd mogen de kamer verzoeken alsnog te worden gehoord.<sup>113</sup> Indien zij betrokkenen zijn in de zin van artikel 1 lid 1 sub I Wet RvTV, kan de kamer dit verzoek niet afwijzen.<sup>114</sup> Verzoeken van niet-betrokkenen mag de kamer dus wel afwijzen.

#### ► *Verschijningsplicht, spreekplicht, eed en verschoningsrechten*

Getuigen en deskundigen die door de kamer worden opgeroepen om ter zitting een verklaring af te leggen zijn verplicht te verschijnen.<sup>115</sup> Indien zij niet

110 Artikel 51 Wet RvTV. Het recht op informatie geldt enkel voor stukken die betrekking hebben op het ongeval of incident.

111 Artikel 51 Wet RvTV. Schending van deze geheimhoudingsplicht is strafbaar gesteld in artikel 87 lid 1 Wet RvTV.

112 Artikel 51 Wet RvTV.

113 Artikel 53 lid 6 Wet RvTV.

114 Artikel 53 lid 6 Wet RvTV.

115 Artikel 53 leden 1 en 2 Wet RvTV. Niet-verschijning is strafbaar gesteld in artikel 87 lid 1 Wet RvTV.

verschijnen kunnen zij onder een bevel van medebrenging van het openbaar ministerie naar de zitting worden gebracht.<sup>116</sup>

Ter zitting worden de getuigen en deskundigen in beginsel onder ede gehoord.<sup>117</sup> Een getuige is derhalve verplicht de waarheid te spreken en een deskundige is verplicht een verslag naar beste weten uit te brengen.<sup>118</sup> Bovendien zijn zowel getuigen als deskundigen verplicht een verklaring af te leggen.<sup>119</sup> Met andere woorden, zij hebben een spreekplicht.

In bepaalde gevallen kunnen getuigen of deskundigen zich verschonen van deze spreekplicht.<sup>120</sup> Het is opmerkelijk dat de spreekplicht van getuigen en deskundigen ter zitting expliciet in de Wet RvTV wordt genoemd, terwijl deze in feite al een onderdeel vormt van de algemene medewerkingsplicht van artikel 40 lid 1 Wet RvTV. De voorzitter van Raad moet, in tegenstelling tot de onderzoekers tijdens de informele interviews, de getuigen en deskundigen wijzen op het verschoningsrecht.<sup>121</sup> Van het verhoor ter zitting wordt een proces-verbaal opgemaakt.<sup>122</sup> De wet vermeldt niet dat de getuige of deskundige deze verklaring moet ondertekenen.

► *Recht op rechtsbijstand*

Zowel tijdens de informele interviews als tijdens openbare zittingen kunnen getuigen en deskundigen zich laten bijstaan. Dit recht berust niet op de Wet RvTV, maar is neergelegd in artikel 2:1 Algemene wet bestuursrecht (hierna aangeduid als Awb). Getuigen en deskundigen worden door de Raad tijdens de informele fase niet – en bij een openbare zitting waarschijnlijk ook niet – op dit recht gewezen.<sup>123</sup> De toelichting vermeldt uitdrukkelijk dat het niet gaat om het ‘verdedigen’ van een persoon, maar dat het enkel gaat om het verlenen van bijstand.<sup>124</sup> Waarschijnlijk moet hierbij met name worden gedacht aan de situatie dat de bijstandsverlener de getuige of deskundige wijst op zijn verschoningsrechten.

In tegenstelling tot wat in artikel 2:1 van de Awb is vermeld, staat de Raad niet toe dat iemand zich door een gemachtigde laat vertegenwoordigen. De wetgever lijkt echter van mening te zijn dat vertegenwoordiging toelaatbaar

---

116 Artikel 53 leden 3, 4 en 5 Wet RvTV.

117 Artikel 54 lid 1 respectievelijk lid 2 Wet RvTV. Getuigen jonger dan 16 jaar of getuigen die een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijk stoornis van de geestvermogens hebben, worden derhalve niet onder ede gehoord.

118 Artikel 54 lid 1 respectievelijk lid 2 Wet RvTV.

119 Artikel 54 lid 3 Wet RvTV.

120 Artikel 54 leden 3 en 4 Wet RvTV.

121 Artikel 11 lid 4 BRvTV.

122 Artikel 54 lid 5 Wet RvTV.

123 Dit bleek uit de diverse interviews die zijn gehouden met de medewerkers en het bestuur van de Raad.

124 *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 7.

moet worden geacht.<sup>125</sup> Wel merkt de wetgever op dat het niet wenselijk is dat getuigen louter via vertegenwoordigers met onderzoekers van de Raad communiceren.<sup>126</sup>

► *Verzamelen overige data*

Behalve door middel van het horen van personen verzamelt de Raad ook op andere manieren informatie. Hij doet bijvoorbeeld onderzoek naar wrakstukken op de plaats van het ongeval. In dat kader is van belang dat een burgemeester in wiens gebied een transportongeval of -incident heeft plaatsgevonden ervoor moet zorgen dat de plaats van het ongeval ongewijzigd blijft. Dit is anders, indien:

- 1 het treffen van maatregelen onverwijld is geboden uit een oogpunt van openbare orde en veiligheid, het beschermen van het leven en de gezondheid van personen en dieren, het beschermen van het milieu of het beperken van de schade;<sup>127</sup> of
- 2 het scheepvaart- of wegenverkeersongevallen betreft;<sup>128</sup>
- 3 de burgemeester overleg heeft gehad met de voorzitter van de betrokken kamer van de Raad of zijn vertegenwoordiger en de kamer geen bezwaar heeft tegen wijziging.<sup>129</sup>

Indien burgemeester en Raad van mening verschillen over de vraag of de plaats van het ongeval gewijzigd kan worden, heeft de burgemeester het laatste woord. Bij Algemene Maatregel van Bestuur kunnen nadere regels worden gesteld ten aanzien van de bevoegdheid van de burgemeester.<sup>130</sup> Dit is echter tot op heden nog niet gebeurd.

Artikel 32 lid 1 Wet RvTV bepaalt verder dat de overblijfselen van een vervoermiddel dat bij een ongeval is betrokken en de bij het voertuig aange-

125 De Raad kan personen tegen wie ernstige bezwaren bestaan weigeren de getuige of deskundige bij te staan of te vertegenwoordigen (artikel 2:2 lid 1 Awb). Advocaten en procureurs kunnen echter nooit worden geweigerd als vertegenwoordiger of bijstandverlener (artikel 2:2 lid 3 Awb).

126 *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 29 (MvT).

127 Artikel 31 lid 1 Wet RvTV. De vraag is of schade in het algemeen wordt bedoeld of slechts milieuschade.

128 Artikel 31 lid 3 Wet RvTV. Dit heeft te maken met het feit dat het de bedoeling van de wetgever was dat de Raad slechts een zeer selectief verkeersongevallen zou gaan onderzoeken. Zie *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 28 (MvT). Verder geeft de Memorie van Toelichting aan dat de Raad wel praktische afspraken kan maken over de berging van verkeersongevallen met de hoofden van de regionale politiekorpsen (*Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 28).

129 Artikel 31 lid 1 Wet RvTV. Zie verder *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 28 (MvT) waarin wordt verwezen naar artikel 173 Gemeentewet en artikel 11 Wet Rampen en zware ongevallen.

130 Artikel 31 lid 2 Wet RvTV. Zie ook artikel 32 lid 2 jo artikel 87 Wet RvTV en artikel 32 lid 5 Wet RvTV.



troffen voorwerpen afkomstig uit het vervoermiddel, ter beschikking blijven van de kamer voor de duur van het onderzoek of zolang als de kamer dat nodig vindt.<sup>131</sup> Een uitzondering is gemaakt voor overblijfselen van wegenverkeersongevallen.<sup>132</sup>

### *Inbeslagnamebevoegdheid*

Vaak kan de Raad ter plekke onderzoek verrichten naar materiële zaken. Indien onderzoek ter plaatse echter niet (volledig) mogelijk is, mag de Raad zaken meenemen en elders onderzoeken.<sup>133</sup> De onderzoeker dient daarbij een schriftelijk bewijs van inbeslagneming af te geven. Overigens mag een onderzoeker zaken alleen in beslag nemen indien het onderzoek, de opname of de monsterneming niet ter plaatse kan geschieden. De Wet RvTV noch andere regelingen maken echter duidelijk aan wie een dergelijk bewijs moet worden afgegeven.<sup>134</sup> Dient de Raad alleen aan de eigenaar van de zaak een afschrift te verstrekken of bijvoorbeeld ook aan de politie en eventueel aan het openbaar ministerie? Verder ontbreekt in de Wet RvTV een algemene bepaling omtrent teruggave van alle door de Raad inbeslaggenomen voorwerpen.<sup>135</sup>

---

131 Deze bevoegdheid is nogal op een verborgen plaats in de wet opgenomen en wordt bijvoorbeeld door het openbaar ministerie niet genoemd in de brief van 20 juli en ook niet in het voorstel aanwijzing/ convenant tussen het openbaar ministerie en de Raad als zijnde een bevoegdheid van de Raad. Zie ook artikel 13 lid 2 BRvTV.

132 Artikel 32 lid 5 Wet RvTV. De overblijfselen die een kamer ter beschikking heeft moeten door de raad zo veel mogelijk worden beschermd en bewaard, aldus artikel 8 lid 1 BRvTV. Zie ook 13 lid 4 BRvTV. Het kan bijvoorbeeld noodzakelijk zijn foto's te maken van materiaal dat verloren dreigt te gaan. Nota van Toelichting BRvTV, onder artikel 13, p. 11. Sommige buitenlandse staten kunnen de raad verzoeken de overblijfselen van een luchtvaartuig dat is verongelukt, diens inhoud of overig bewijsmateriaal ongemoeid te laten (Artikel 8 lid 3 BRvTV, zie ook artikel 8 lid 4 BRvTV). De raad moet dit verzoek inwilligen voorzover dit verzoek redelijk uitvoerbaar is en verenigbaar is met de uitvoering van het onderzoek. In bepaalde gevallen kan het verzoek van een buitenlandse staat om de overblijfselen van een luchtvaartuig ongemoeid te laten ook worden afgewezen omdat het zou leiden tot een overmatige vertraging van het weer in gebruik nemen van het toestel (Artikel 8 lid 4 BRvTV). Het luchtvaartuig mag wel worden verplaatst om personen, dieren, post en kostbaarheden uit het toestel te halen of om te voorkomen dat het toestel vernietigd wordt of gevaar of hinder oplevert voor de luchtvaart, ander transport of mensen. De voorzitter van de raad dient de overblijfselen vrij te geven zodra verder onderzoek naar hen naar het oordeel van de kamer niet meer nodig is. Zie ook 13 lid 2 BRvTV.

133 Artikel 39 lid 3 Wet RvTV.

134 Artikel 39 lid 3 Wet RvTV.

135 Dit wordt wel bepaald voor afgenomen monsters en voor gegevens die door de Raad zijn meegenomen om te kopiëren. Zie Artikel 39 lid 4 Wet RvTV en artikel 38 lid 4 Wet RvTV. De wet vermeldt echter niet aan wie de Raad de afgenomen monsters moet teruggeven.

### *Bevoegdheid tot binnentreden*

Op grond van artikel 37 lid 1 Wet RvTV is een onderzoeker in beginsel bevoegd om elke plaats te betreden.<sup>136</sup> De onderzoeker mag woningen slechts betreden met toestemming van de bewoner. Deze regel geldt niet voor woningen aan boord van een schip. Dergelijke woningen mag de onderzoeker ook zonder toestemming van de bewoner betreden.<sup>137</sup> De Algemene wet op het binnentreden is van toepassing op de binnentredingsbevoegdheid van de Raad.<sup>138</sup> Dit betekent dat wanneer een onderzoeker een woning aan boord van een schip wil betreden zonder toestemming van de bewoner, andere woningen mag hij slechts betreden met de toestemming van de bewoner, hij een schriftelijke machtiging van het openbaar ministerie of van de burgemeester nodig heeft.<sup>139</sup> Van dit binnentreden moet een verslag worden opgemaakt dat moet worden toegezonden aan degene die de machtiging heeft gegeven.<sup>140</sup> Zonodig kan een onderzoeker de hulp inroepen van de politie om zich toegang te verschaffen tot een plaats.<sup>141</sup> Militaire terreinen kan de onderzoeker slechts met toestemming van de Minister van Defensie betreden.<sup>142</sup>

### 3.2.9 Rapportage

#### *Tussenrapport van de kamer*

Nadat de kamer haar onderzoek naar de oorzaak van het ongeval of incident heeft afgerond stelt zij een tussenrapport op waarin de oorzaken of vermoedelijke oorzaken van het ongeval worden opgesomd. Het tussenrapport bevat tevens de analyse van de toedracht van het ongeval en de onderliggende gegevens.<sup>143</sup>

Ook kan de kamer aangeven of, en zo ja, welke structurele veiligheidstekorten hebben bijgedragen aan het ongeval of incident.<sup>144</sup> De wet spreekt van 'aantekeningen omtrent door de kamer vermoede structurele veiligheidstekorten'. In de praktijk hebben deze aantekeningen echter meer de vorm van conceptaanbevelingen.

---

136 Zie ook artikel 13 lid 2 BRvTV.

137 Artikel 37 lid 1 Wet RvTV.

138 Zie artikel 1 lid 1 Awbi.

139 Zie artikel 2 lid 1 jo. artikel 3 leden 1 en 2 Awbi. Zie ook artikel 4 en 7 Awbi.

140 Artikelen 10 en 11 Awbi.

141 Artikel 37 lid 2 Wet RvTV. Zie ook artikel 9 Awbi.

142 Artikel 37 lid 4 Wet RvTV.

143 Artikel 57 leden 1 en 2 Wet RvTV.

144 Artikel 57 lid 3 Wet RvTV.

*Recht van 'betrokkenen' om het tussenrapport in te zien*

Indien er géén openbare zitting is gehouden, wordt het tussenrapport direct aan betrokkenen gezonden.<sup>145</sup> Betrokkenen hebben net als de onderzoekers een geheimhoudingsplicht ten aanzien van de inhoud van het rapport.<sup>146</sup> Zij kunnen binnen 30 dagen na ontvangst schriftelijk commentaar leveren op het rapport. De kamer kan naar aanleiding van het commentaar besluiten het tussenrapport aan te passen.<sup>147</sup> Wanneer de kamer de eerst afgelegde verklaring betrouwbaarder acht, wordt het commentaar van de betrokkene terzijde gelegd.

Een kanttekening kan worden gemaakt bij de wijze waarop betrokkenen in de praktijk de mogelijkheid wordt geboden om het tussenrapport te commentariëren. Zij krijgen namelijk de tussenrapporten thuisgestuurd. Dit kan ertoe leiden dat ook advocaten de tussenrapporten kunnen inzien. Een alternatief voor deze gang van zaken zou kunnen zijn dat de Raad de betrokkenen uitnodigt om op het kantoor van de Raad de opgenomen verklaringen te bestuderen. Een ander nadeel van de thans gehanteerde procedure is dat de betrokkenen tevens kennis kunnen nemen van ander aanwezig feitenmateriaal. Dit alles bergt het risico in zich dat de verklaringen die geïnterviewden nadien afleggen minder betrouwbaar zouden kunnen zijn. Getuigen zijn na kennisgeving van de andere verzamelde informatie, wellicht geneigd, bewust of onbewust, hun verklaringen te wijzigen in strijd met de waarheid.<sup>148</sup>

Als er wél een zitting heeft plaatsgevonden stuurt de Raad het tussenrapport niet aan betrokkenen. Zij hebben immers al de mogelijkheid gehad de stukken voor aanvang van de zitting in te zien en ter zitting hun zienswijze op de feiten te geven.<sup>149</sup>

*Openbaarheid tussenrapport en onderliggende stukken*

Personen die geen betrokkenen zijn, dat wil zeggen wier handelen of nalaten naar het voorlopig oordeel van de Raad niet heeft bijgedragen aan het ontstaan van het ongeval of incident, hebben geen recht om de tussenrapporten in te

---

145 Artikel 58 lid 2 Wet RvTV. In bepaalde gevallen worden tussenrapporten gezonden naar de burgerluchtvaartorganisatie (artikel 49 lid 1 Wet RvTV). Dit rapport is niet openbaar (artikel 49 lid 2 Wet RvTV). De internationale burgerluchtvaartorganisatie heeft geen geheimhoudingsplicht ten aanzien van de inhoud van het rapport.

146 Artikel 58 lid 2 Wet RvTV. De schending van een geheimhoudingsplicht wordt niet met een sanctie bedreigd. Op medewerkers van de Raad en degenen die hen bijstaan rust een geheimhoudingsplicht op grond van artikel 2:5 Awb.

147 Artikel 58 lid 3 Wet RvTV.

148 Herinneringen kunnen worden beïnvloed door andere informatie te verstrekken. Zie bijvoorbeeld H.F.M. Crombag & J.L.G.J. Merckelbach, 'Post-hoc informatie, suggestie en hypnose', in: P.J. van Koppen, D.J. Hessing & H.F.M. Crombag (red.), *Het hart van de zaak. Psychologie van het recht*, Deventer: Gouda Quint 1997, p. 314-351.

149 Zie artikel 51 Wet RvTV.

zien. Artikel 58 lid 4 Wet RvTV bepaalt namelijk dat de tussenrapporten en de documenten waarop het tussenrapport is gebaseerd niet openbaar zijn.

Hoogstwaarschijnlijk zal een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) door een niet-betrokkene om onderzoeksinformatie of tussenrapporten te verkrijgen niet slagen. In 1996 heeft de Raad van State namelijk negatief beslist op het verzoek van een journalist om dergelijke informatie van de Raad voor de Luchtvaart in te mogen zien. Het openbaarheidsregime dat gold voor informatie van de Raad voor de Luchtvaart komt grotendeels overeen met de regeling van de Wet RvTV.<sup>150</sup> De Raad van State was in voornoemde zaak onder meer van oordeel dat in de Luchtvaartongevallenwet een uitputtende bijzondere openbaarmakingsregeling is vervat, die de WOB opzij zet.<sup>151</sup> Het voorgaande zal ongetwijfeld ook gelden voor de Wet RvTV, aangezien de wetgever uitdrukkelijk heeft aangegeven dat het openbaarheidsregime van de Wet RvTV een speciale regeling vormt ten opzichte van de WOB.<sup>152</sup>

#### *Eindrapport en aanbevelingen van raad*

De kamer draagt het tussenrapport, dat ze in sommige gevallen aanpast op grond van het commentaar van betrokkenen, over aan de raad. De raad stelt vervolgens het eindrapport op.<sup>153</sup>

Indien het lucht- of zeevaartongevallen betreft waarbij buitenlandse staten betrokken zijn, worden deze staten in de gelegenheid gesteld om op het concept-eindrapport commentaar te leveren.<sup>154</sup> Bij ongevallen met zeevaartuigen is de termijn waarbinnen gereageerd moet worden 30 dagen, bij luchtvaartongevallen is deze 60 dagen.<sup>155</sup> De raad kan het rapport naar aanleiding van het commentaar aanpassen. Ook indien de Raad dit niet noodzakelijk acht, moet het commentaar van de vreemde staat bij het eindrapport worden gevoegd.<sup>156</sup> Dit in tegenstelling tot het commentaar van betrokkenen op het tussenrapport. Dit wordt immers niet aan het eindrapport toegevoegd wanneer het niet door de desbetreffende kamer is overgenomen.

In de praktijk leidt de combinatie van de plicht om het concept-eindrapport naar betrokken staten te sturen en de verplichting van de Raad om in een

---

150 Vergelijk artikel 21 lid 2 en artikel 22 van de voormalige Wet van 19 juni 1992, houdende regels met betrekking tot het onderzoek naar ongevallen met burgerluchtvaartuigen (Luchtvaartongevallenwet), *Kamerstukken II*, 1986/87-1990/91, 19 854, laatstelijk geamendeerd op 22 juni 1994, *Kamerstukken II*, 1991/92-1993-1994, 22539.

151 Raad van State, Afdeling Bestuursrechtspraak, nr. H01.98.0285, 14 september 1999, zie met name onder overweging 2.2 en 2.6 en 2.7.

152 *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 8 (MvT).

153 Artikel 159 lid 2 Wet RvTV.

154 Artikelen 60 lid 1 en 61 lid 1 Wet RvTV.

155 Artikel 60 lid 1 Wet RvTV. Deze termijn voor de reactie van landen bij luchtvaartongevallen is afkomstig uit Annex 13, *standard* 6.9.

156 Artikelen 59 lid 2 en 60 lid 2 Wet RvTV.

eerder stadium het tussenrapport al naar betrokkenen te zenden, tot grote vertragingen van het onderzoek.

De wet vermeldt uitdrukkelijk dat de Raad ernaar streeft om het eindrapport binnen 12 maanden na het ongeval of incident uit te brengen.<sup>157</sup> In de praktijk overschrijdt de Raad deze termijn vaak. De Raad blijft er echter naar streven om op den duur de onderzoeken binnen een jaar af te ronden.

Het eindrapport bevat een analyse van de toedracht van het ongeval of incident en de onderliggende feiten, de oorzaak of vermoedelijke oorzaak van het ongeval of incident, eventuele structurele veiligheidstekorten, en waar nodig veiligheidsaanbevelingen.<sup>158</sup> De veiligheidsaanbevelingen mogen géén vermoeden van schuld aan of aansprakelijkheid wegens een ongeval of een incident bevatten.<sup>159</sup> De Raad mag al helemaal niet de aanbeveling doen iemand strafrechtelijk te vervolgen. Ook zullen aanbevelingen van de Raad niet het opleggen van punitieve bestuursrechtelijke maatregelen bevatten. Wel kan de Raad aanbevelen het toezicht op bepaalde zaken te intensiveren.

Verder kan worden opgemerkt dat de Raad, in geval van dringende noodzakelijkheid en ter voorkoming van dreigende incidenten en ongevallen, al tijdens het onderzoek voorstellen kan doen voor het nemen van preventieve maatregelen.<sup>160</sup>

Tot slot is het noemenswaardig dat er tussen de raad en de kamers een discussie is ontstaan over de vraag wie de aanbevelingen moet opstellen: de raad of de kamer. Volgens de wet is de raad bevoegd.<sup>161</sup> De kamers zijn echter van mening dat zij beter in staat zijn de aanbevelingen te formuleren, aangezien zij leiding geven aan het feitelijk onderzoek.

### *Openbaarheid eindrapport*

Het eindrapport wordt door de Raad openbaar gemaakt.<sup>162</sup> Bepaalde, in artikel 59 lid 5 Wet RvTV genoemde, gegevens hoeft de Raad niet te onthullen.

---

157 Artikel 62 Wet RvTV.

158 Artikel 59 lid 3 sub a-c Wet RvTV. Zie voor het geval de kamer het tussenrapport heeft gewijzigd artikel 59 lid 4 Wet RvTV. Artikel 65 Wet RvTV geeft aan de raad de bevoegdheid heeft om tussentijds veiligheidsaanbevelingen te doen indien het eindrapport niet kan worden afgewacht. Zie ook de Regeling Raad voor de Transportveiligheid van 24 juni 1999, *Stcrt.* 1999, 121, p. 22. en dan met name artikel 14 dat de raad verplicht de eindrapportages zoveel mogelijk volgens een uniform model te vervaardigen.

159 Artikel 64 Wet RvTV. Deze bepaling implementeert artikel 10 van de richtlijn 94/56/EG.

160 Artikel 65 Wet RvTV.

161 Artikel 59 lid 2 jo. lid 3 sub c Wet RvTV.

162 Artikel 63 Wet RvTV. De Raad stuurt het eindrapport naar betrokkenen, de Minister van Verkeer- en Waterstaat, betrokken bestuursorganen en soms aan de Commissie van de Europese Unie, een buitenlandse staat, de internationale burgerluchtvaartorganisatie of de Internationale Maritieme organisatie. Zie artikel 63 leden 1-5 Wet RvTV. Op verzoek van het openbaar ministerie stuurt de Raad het eindrapport naar het openbaar ministerie. Zie de brief van het College van PG's van 20 juli 1999, p. 6.

In de eerste plaats hoeven gegevens die onder artikel 10 WOB vallen niet in het rapport te worden opgenomen. Het betreft informatie die a) de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen, b) de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden of c) bedrijfs- en fabricagegegevens die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn medege-deeld.<sup>163</sup>

Daarnaast wordt evenmin informatie in het openbare eindrapport opgenomen, indien het belang daarvan niet opweegt tegen een belang genoemd in artikel 10 lid 2 WOB. Twee in dat artikel genoemde belangen verdienen bijzondere aandacht. Allereerst het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en daarnaast het belang om te voorkomen dat bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden onevenredig worden bevoordeeld of benadeeld.<sup>164</sup>

Tot slot bepaalt artikel 59 lid 5 Wet RvTV dat gegevens die identificatie mogelijk maken van bij een ongeval of incident betrokken persoon of personen, niet openbaar worden gemaakt. Door deze laatste toevoeging, derogeert de Wet RvTV in ieder geval aan de WOB.<sup>165</sup>

#### *Toezicht op opvolgen veiligheidsaanbevelingen*

Indien de raad een veiligheidsaanbeveling heeft gericht tot een bestuursorgaan, moet dat bestuursorgaan binnen een jaar aan de Minister van Verkeer en Waterstaat rapporteren wat hij heeft gedaan met deze aanbeveling. Tevens moet het bestuursorgaan een afschrift van dit bericht aan de raad zenden.

Er bestaat een uitzondering op deze regel. Indien de raad een aanbeveling heeft gericht tot de Minister van Verkeer en Waterstaat dient de Minister binnen een jaar niet aan zichzelf maar aan de raad te rapporteren of de veiligheidsaanbevelingen al dan niet zijn opgevolgd.<sup>166</sup> Het niet voldoen aan de rapportageplicht is strafbaar gesteld middels artikel 87 lid 1 Wet RvTV.<sup>167</sup>

Niet-bestuursorganen die veiligheidsaanbevelingen van de raad hebben ontvangen, moeten binnen een jaar aan de Minister van Verkeer en Waterstaat rapporteren op welke wijze gevolg is gegeven aan de aanbevelingen.<sup>168</sup> Ook hiervan wordt een afschrift aan de raad gestuurd. De Minister heeft de taak om, indien noodzakelijk, nadere maatregelen te treffen ten aanzien van deze niet-bestuursorganen.<sup>169</sup>

---

163 Artikel 10 lid 1 WOB.

164 Artikel 10 lid 2 sub e en g WOB.

165 *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 8. Zie ook aanwijzing 124q lid 3 AZ. Zie verder *standard* 5.12 van Annex 13 en artikel 8 lid 1 van de richtlijn 94/56/EG.

166 Artikel 69 Wet RvTV.

167 Zie ook artikelen 87 lid 2 en 88 Wet RvTV.

168 Artikel 70 lid 1 Wet RvTV.

169 Artikel 70 lid 2 Wet RvTV.

De Raad heeft niet de bevoegdheid niet-naleving van de aanbevelingen te beboeten of andere maatregelen te nemen. Wel kan negatieve publiciteit, instanties of bedrijven er toe aanzetten de veiligheidsaanbevelingen van de Raad op te volgen. De Raad kan bijvoorbeeld in zijn openbare jaarverslag vermelden dat de aanbevelingen gericht tot persoon, bedrijf of instantie X geen resultaat hebben gehad.<sup>170</sup> In de toekomst is de Raad van plan van deze mogelijkheid gebruik te gaan maken.<sup>171</sup>

### *Heropening van het onderzoek*

Tot slot is van belang dat de raad bevoegd is het onderzoek te heropenen indien nieuwe feiten aan het licht komen die van wezenlijk belang zijn voor de in het eindrapport neergelegde conclusies of veiligheidsaanbevelingen.<sup>172</sup>

## 3.3 DE RAAD VOOR DE SCHEEPVAART

### 3.3.1 Onderzoek en tuchtrecht

De Raad voor de Scheepvaart doet op basis van de Schepenwet van 1909 onderzoek naar ongevallen en incidenten op het gebied van de zeescheepvaart. Opvallend is hierbij dat de Raad voor de Scheepvaart tuchtrechtelijke bevoegdheden heeft.<sup>173</sup>

In de volgende paragrafen zal in het kort de huidige structuur en werkwijze van de Raad voor de Scheepvaart, alsmede zijn dubbelrol als maritiem ongevals- en incidentenonderzoeker en tuchtrechtelijk college nader worden belicht.

Het unieke van de dubbelrol van de Raad voor de Scheepvaart is dat hij in tegenstelling tot andere ongevalsraden niet geheel kleurloos ten aanzien

<sup>170</sup> Artikel 26 Wet RvTV.

<sup>171</sup> Dit bleek uit het interview met de voorzitter en de secretaris van de Raad.

<sup>172</sup> Artikel 66 lid 1 Wet RvTV.

<sup>173</sup> Wet van 1 juli 1909, houdende bepalingen ter voorkoming van scheepsrampen, tot het instellen van een onderzoek omtrent voorgekomen scheepsrampen en omtrent maatregelen van tucht ten opzichte van kapiteins, stuurlieden of machinisten, *Stb.* 1907, 558, hierna aangeduid als de Schepenwet. Naast de Raad voor de Scheepvaart is er een Commissie van Onderzoek benoemd bij landsbesluit van de Nederlandse Antillen en aldaar gevestigd. De Commissie van Onderzoek heeft ten aanzien van schepen varende onder Antilliaanse vlag dezelfde bevoegdheden als de Raad voor de Scheepvaart (zie artikel 26bis van de Schepenwet). In tegenstelling tot de Raad voor de Scheepvaart mist de Commissie van Onderzoek de tuchtrechtelijke bevoegdheid tot het uitspreken van een berisping of het ontnemen van de bevoegdheid om als kapitein, stuurman, machinist, radiotelegrafist of radiotelefonist op te treden, zie artikel 26bis lid 3 van de Schepenwet. Op grond van dit tuchtrechtelijk hiaat kan de zaak doorverwezen worden naar de Raad voor de Scheepvaart, zie artikel 27 lid 4 van de Schepenwet en het Rand Eindrapport Project Transportongevallenraad, november 1996, p. 50.

van schuld hoeft te opereren. Een van de voordelen hiervan is dat bepaalde waarborgen van personen die door de Raad voor de Scheepvaart of zijn vooronderzoeker, de Scheepvaartinspectie, worden gehoord wettelijk zijn verankerd, bijvoorbeeld het recht van een getuige op rechtsbijstand door een raadsman.<sup>174</sup>

In het algemeen is het een belangwekkende vraag of de Raad voor de Scheepvaart in al zijn jaren van onderzoek problemen heeft ondervonden bij het achterhalen van de oorzaken vanwege deze dubbelrol van tuchtrecht en onderzoek naar de oorzaken van scheepvaartongevallen. Met andere woorden: waren alle betrokken partijen zo op hun hoede voor tuchtrechtelijke consequenties dat dit de waarheidsvinding van de Raad voor de Scheepvaart belemmerde?

Aangezien de Raad voor de Transportveiligheid de wettelijke bevoegdheid kreeg toebedeeld om door middel van een Kamer Scheepvaart onderzoek te doen naar ongevallen en incidenten op het gebied van zee- en binnenvaart, zou met zijn oprichting – formeel gezien – het bestaansrecht van een aparte Raad voor de Scheepvaart vervallen.<sup>175</sup> Op dit moment is de Raad voor de Scheepvaart echter nog steeds niet opgeheven, aangezien de beoogde doelstelling om benodigde wijzigingen van de Schepenwet tegelijkertijd met de inwerkingtreding van de Wet Raad voor de Transportveiligheid af te hebben, niet is gehaald.<sup>176</sup> Hierbij dient in het oog te worden gehouden dat de Schepenwet een rijkswet is, die niet via de Wet Raad voor de Transportveiligheid gewijzigd kan worden, aangezien dit een gewone wet is. De reden dat de wijziging van de Schepenwet uitbleef is het verschil van mening dat is ontstaan over het behoud van het tuchtrecht.<sup>177</sup>

Bij de behandeling van de Wet Raad voor Transportveiligheid in 1998 werd een motie ingediend tot behoud van het tuchtrecht voor de zeescheepvaart. Deze motie is door de Minister van Verkeer en Waterstaat aanvaard op voorwaarde dat de sector zelf de kosten van het tuchtrecht voor haar rekening zou nemen. De bedoeling was een apart tuchtrechtelijk college op te richten om aan de vraag naar behoud van tuchtrecht te voldoen.<sup>178</sup> Over de vraag of de branche zelf voor de kosten van een dergelijk college zou moeten opdraaien bestaat echter onenigheid. Een van de argumenten die hiertegen is

174 Artikel 30 lid 1 Schepenwet jo. artikel 8a Wet op de Parlementaire Enquête.

175 *Kamerstukken II*, 1996/97, 25332, nr. 3, p. 33 (MvT).

176 J.P. Kahan, B.S. van de Kerke, J.A. Stoop, *Zout is niet Zoet, De Schepenwet en de Raad voor de Transportveiligheid*, RAND Europe, RE 99.001, Februari 1999, p. 3-4. Dat de Raad voor de Scheepvaart nog volledig intact is blijkt tevens uit de recente benoeming van E.A. Bik als plaatsvervangend voorzitter tot en met 31 december 2002, zie *Stcrt.* 2001, 98, p.10. In deze overgangperiode geldt de Schepenwet dus nog steeds onverkort, hoewel enkele veranderingen al gestalte hebben gekregen: zo gaat de Scheepvaartinspectie per 1 juli op in de nieuwe Inspectie Verkeer en Waterstaat. Zie Persbericht: 'Inspectie V en W presenteren zich', afkomstig van [www.minvenw.nl](http://www.minvenw.nl).

177 Zie J.P. Kahan e.a., a.w., p. 6-7.

178 J.P. Kahan e.a., a.w., p. 3-4.



aangevoerd, is dat rechtspraak typisch een overheidstaak is en dat financiering door de branche – in casu de reders – de schijn van onafhankelijkheid van een dergelijk college zou kunnen ondermijnen.<sup>179</sup>

Het verschil van mening over de vraag wie voor de kosten moet opdraaien bleek ook uit de discussies over de basis van het te hanteren tuchtrecht en het soort tuchtrechtcollege. De Minister van Verkeer en Waterstaat bleek voorstander van een privaatrechtelijke regeling door middel van een verenigingstuchtrecht, terwijl de branche voorstander was van een wettelijke publiekrechtelijke regeling.<sup>180</sup>

Het gaat buiten het bestek van dit onderzoek om uitgebreid op het nut van het tuchtrecht in te gaan. Interessant in deze context is wel dat de toelichting op de Wet Transportongevallenraad uitgebreid ingaat op de reeds bestaande alternatieven voor onder het tuchtrecht vallende delicten in het huidige strafrecht (o.m. dood, lichamelijk letsel, etc). Tevens wordt in de toelichting opgemerkt dat de unieke tuchtrechtelijke categorie van ‘misdragingen’ vanwege sporadisch gebruik geen aparte bestaansgrond meer zou hebben.<sup>181</sup>

### 3.3.2 Organisatiestructuur

De Raad voor de Scheepvaart bestaat uit een voorzitter, die jurist moet zijn, en twee gewone leden, die (oud-)zeeofficier en (oud-)kapitein der koopvaardij moeten zijn (geweest). Aan de Raad worden een secretaris en plaatsvervangend-secretaris verbonden. Verder worden de nodige buitengewone leden, plaatsvervangend-voorzitters en plaatsvervangende leden benoemd. Dit alles geschiedt bij Koninklijk Besluit.<sup>182</sup>

Onafhankelijkheid van de Raad en (buiten)gewone leden wordt onder meer gewaarborgd door de bepaling dat zij zich dienen te onthouden van onderzoek dat hun bloed- en aanverwanten aangaat of waarin zij als gemachtigden zijn betrokken.<sup>183</sup>

---

179 Zie K. van Leeuwen, ‘Raad voor de Scheepvaart werkt al negentig jaar goed’, Loodswezen visie, p. 2 (afkomstig van <http://www.loodswezen.nl/visie/Raad.htm>). Hierin pleit de voormalige voorzitter van de RvS, de heer U.W. Bontinck, voor financiering door de staat van een tuchtrechtelijk college.

180 *Kamerstukken II 1998/99*, 25 332, nr. 29, p. 1-2.

181 *Kamerstukken II 1996/97*, 25 332, nr. 3, p. 15-17 (MvT).

182 Artikel 23 Schepenwet. Er zijn veertig buitengewone leden, bestaande uit reders, kapiteins, stuurlied, etc., zie RAND Eindrapport Project Transportongevallenraad, november 1996, p. 50.

183 Artikel 25 Schepenwet.

### 3.3.3 Taken en doelen

De voornaamste taak van de Raad voor de Scheepvaart bestaat uit het verrichten van onderzoek naar de oorzaken van scheepsrampen.<sup>184</sup> Daarnaast kan de Raad voor de Scheepvaart op grond van zijn tuchtrechtelijke bevoegdheden bepaalde disciplinaire maatregelen opleggen aan kapiteins, stuurmannen, machinisten, radiotelegrafisten of radiotelefonisten. Voorts kunnen kapiteins los van scheepsrampen voor bepaalde misdrijvingen disciplinair worden gestraft of in bredere zin worden getoetst op hun geschiktheid om hun beroep uit te oefenen.<sup>185</sup> Het tuchtrecht zal verder onbesproken blijven.

### 3.3.4 Onderzoek

De Raad voor de Scheepvaart onderzoekt gemiddeld 40 scheepvaartongevallen en -incidenten per jaar. De keus om al dan niet tot onderzoek over te gaan is gebaseerd op het voorwerk door de Scheepvaartinspectie.<sup>186</sup>

De volgende subparagrafen zullen ingaan op de hoofdlijnen van het onderzoek, waarbij de nadruk zal komen te liggen op de bevoegdheden van de Scheepvaartinspectie en Raad voor de Scheepvaart met betrekking tot het horen van personen en het vergaren van bewijs. Deze bevoegdheden zijn grotendeels ontleend aan de bevoegdheden van de Commissie op grond van de Wet op de Parlementaire Enquête.<sup>187</sup>

#### *Aanvang (voor)onderzoek*

Het onderzoek vangt aan met een voorlopig onderzoek door de Scheepvaartinspectie.<sup>188</sup> Scheepsrampen dienen derhalve op grond van een wettelijk voorschrift te worden gemeld aan de Scheepvaartinspectie. Een scheepsramp wordt gedefinieerd als:

Een voorval, overkomen aan een schip, ten gevolge waarvan schade van betekenis aan dat schip of de zaken aan boord daarvan, of letsel aan een of meer van de opvarenden, of schade aan een ander schip of de zaken aan boord daarvan, dan wel letsel aan een of meer van de opvarenden daarvan is veroorzaakt. [Voor de toepassing van Hoofdstuk IV wordt onder 'scheepsramp' mede verstaan] elk voorval, aan een schip overkomen, indien niet zozeer met het oog op de omvangrijkheid der gevolgen als wel op grond van den aard van het voorval de waarschijn-

---

184 Artikel 27 lid 1 en 2 Schepenwet.

185 Artikelen 34-41 Schepenwet voor meer details over de tuchtrechtelijke bevoegdheden van de Raad.

186 Zie Rand Eindrapport Project Transportongevallenraad, november 1996, p. 50-51.

187 Artikel 30 lid 1 Schepenwet.

188 Artikel 27 lid 1-3 Schepenwet.

lijkheid bestaat, dat uit een onderzoek lessen kunnen worden geput, dan wel de wenschelijkheid kan blijken van het stellen van voorschriften, welke kunnen dienen ter voorkoming van scheepsrampen.<sup>189</sup>

Uit deze definitie blijkt dat de term scheepsramp zowel ongevallen als incidenten omvat. Naast evidente voorbeelden als aanvaringen moet in dit kader ook worden gedacht aan brand aan boord van schepen en arbeidsongevallen van opvarenden.<sup>190</sup> Uit de definitie blijkt tevens het belangrijkste doel van dergelijk onderzoek: lering trekken en het voorkomen van herhaling.<sup>191</sup>

Het vooronderzoek van de scheepsramp wordt gedaan door de Afdeling Onderzoek Ongevallen van de Scheepvaartinspectie, eventueel in samenwerking met bepaalde andere inspecties en de politie te water.<sup>192</sup> De verzamelde informatie wordt vervolgens aan de Raad voor de Scheepvaart verstrekt, die op grond daarvan beoordeelt of meer informatievergaring door de Scheepvaartinspectie noodzakelijk is.<sup>193</sup>

Na afronding van het vooronderzoek verstrekt het Hoofd van de Scheepvaartinspectie het verslag van dit voorlopig onderzoek aan de Raad voor Scheepvaart. Het verslag bevat een voorstel om het onderzoek al dan niet voort te zetten. Een commissie uit de Raad beslist vervolgens over dit voorstel, waartegen het Hoofd van de Scheepvaartinspectie in beroep kan gaan.

Indien tot voortzetting wordt besloten, stelt de voorzitter van de commissie, die tevens voorzitter van de Raad voor de Scheepvaart is, een datum voor de zitting van de Raad vast.<sup>194</sup> Tevens bepaalt de commissie welke personen zij als getuigen of deskundigen ter zitting wenst te horen alsmede tegen welke personen zij tuchtrechtelijke maatregelen wenst te nemen.<sup>195</sup>

### *Verklaringen van personen*

Voor het horen van getuigen en deskundigen tijdens het onderzoek en ter zitting ontlenen zowel de Scheepvaartinspectie als de Raad voor de Scheepvaart hun bevoegdheden en verplichtingen voornamelijk aan bepalingen uit de Wet op de Parlementaire Enquête, waarnaar verwezen wordt in de Schepenwet.<sup>196</sup>

Indien behoorlijk opgeroepen getuigen of deskundigen niet verschijnen ter zitting wordt daarvan een proces-verbaal opgemaakt, hetgeen verstrekt

---

189 Artikel 1 lid 1 Schepenwet.

190 Kamerstukken II, 1993/94, 23 674, nr. 1, p. 9.

191 Zie tevens Rand Eindrapport Project Transportongevallenraad, november 1996, p. 50.

192 Kamerstukken II, 1993/94, 23 674, nr. 1, p. 9.

193 Zie Rand Eindrapport Project Transportongevallenraad, november 1996, p. 51.

194 Artikel 29 Schepenwet.

195 Kamerstukken II, 1993/94, 23 674, nr. 1, p. 10.

196 Artikel 30 lid 1 en 2 Schepenwet.

wordt aan het bevoegde openbaar ministerie.<sup>197</sup> Bij niet verschijnen kan de getuige of deskundige los van eventuele vervolging nogmaals bevolen worden te verschijnen.<sup>198</sup> De Schepenwet biedt tevens de mogelijkheid aan een ieder die relevante informatie meent te kunnen verschaffen omtrent de ramp om gehoord te worden op eigen verzoek.<sup>199</sup>

Getuigen en deskundigen kunnen ter zitting onder ede worden gehoord. Van hun verklaringen wordt een schriftelijke versie aan hen voorgelezen of aan hen verstrekt ter ondertekening.<sup>200</sup> Het belangrijkste recht van getuigen is dat zij zich zowel in het vooronderzoek als tijdens de zitting, behoudens gewichtige redenen, mogen laten bijstaan door een raadsman.<sup>201</sup>

De Scheepvaartinspectie en Raad voor de Scheepvaart kunnen van bij het ongeval betrokken kapiteins alsmede van een ieder ander overlegging vorderen van relevante schriftelijke data, zoals scheepsdagboeken, monsterrollen, etc. Weigering tot medewerking kan tot vervolging leiden.<sup>202</sup>

#### *De procedure ter zitting en uitspraak door de Raad*

De zitting en de daaruit voortvloeiende uitspraak van de Raad voor de Scheepvaart geschieden in het openbaar.<sup>203</sup> Tijdens de zitting wordt ingegaan op de oorzaken van de onderzochte scheepsrampen en de lessen die daaruit getrokken kunnen worden. Tevens kan de (schuld)vraag aan de orde komen of er gehandeld is naar de eisen van goed zeemanschap.

In tegenstelling tot de gang van zaken bij de meeste andere raden van onderzoek, eindigt dit onderzoek met een *uitspraak* van de Raad voor de Scheepvaart in plaats van met een eindrapport. De Raad voor de Scheepvaart kan daarbij aanbevelingen doen op grond van de onderzochte scheepsramp.<sup>204</sup> De uitspraak wordt in de Staatscourant gepubliceerd.<sup>205</sup>

Indien gedurende het onderzoek blijkt dat er strafbare feiten door betrokkene(n) zijn gepleegd, wordt dit door de leider van het onderzoek gemeld aan het openbaar ministerie.<sup>206</sup>

197 Gebaseerd op Artikel 9 Wet op de Parlementaire Enquête, waarin de eis van behoorlijke dagvaarding wordt gesteld. Volgens Artikel 43 lid 1 Schepenwet geschiedt oproeping van getuigen en deskundigen echter door toezending van een gewone of aangetekende brief, waaraan dus analoog moet worden voldaan.

198 Gebaseerd op Artikelen 13 en 14 Wet op de Parlementaire Enquête.

199 Artikel 33 lid 1 Schepenwet.

200 Gebaseerd op Artikelen 7 lid 2 en 8 lid 1 en 2 Wet op de Parlementaire Enquête.

201 Artikel 30 lid 1 Schepenwet jo. Artikel 8a Wet op de Parlementaire Enquête en Artikel 34 lid 7 Schepenwet.

202 Artikel 32 lid 1 en 2 Schepenwet. In lid 2 wordt een link gelegd met de vervolging die op niet medewerking kan staan, zoals geregeld in de Wet op de Parlementaire Enquête.

203 Artikel 42 lid 1 en 2 Schepenwet.

204 *Kamerstukken II 1993/94*, 23 674, nr. 1, p. 10.

205 *Kamerstukken II 1993/94*, 23 674, nr. 1, p. 9-10.

206 Artikel 47 Schepenwet.

### 3.4 ONDERZOEK ONGEVALLEN DEFENSIE

#### 3.4.1 Inleiding

Eind jaren negentig is er, los van de huidige ontwikkeling naar een algemene ongevallenraad, gewerkt aan de instelling van een aparte ongevallenraad Defensie. Hiertoe is een wetsvoorstel 'Rijkswet ongevallenraad Defensie' opgesteld, dat voorziet in een grondslag voor onderzoek naar elk type van militair ongeval of incident.

In deze paragraaf zal eerst kort worden ingegaan op de wijze waarop militaire ongevallen en incidenten thans worden onderzocht. Vervolgens worden de beoogde wijzigingen hiervan besproken aan de hand van het nieuwe wetsvoorstel.

Ook al ligt het niet meer in de lijn der verwachting dat een aparte ongevallenraad Defensie in het leven zal worden geroepen, de ratio van een beschrijving van de voorgestelde regeling is om een bijdrage leveren aan de zoektocht naar beginselen van behoorlijk rampenonderzoek.

#### 3.4.2 De bestaande regelingen

Militair ongevallen- en incidentenonderzoek is thans opgesplitst in de twee verschillende takken; onderzoek naar marinescheepsongevallen en onderzoek naar militaire luchtvaartongevallen. Voor onderzoek naar andere typen ongevallen, zoals militaire bedrijfsongevallen of ongevallen met andere typen van militaire voertuigen, bestaat er geen bevoegde onderzoeksinstantie.<sup>207</sup>

De uit 1928 stammende en in 1935 opnieuw vastgestelde Marinescheepsvaartongevallenwet voorziet in een permanente onderzoeksraad met als belangrijkste bevoegdheden het doen van onderzoek naar de oorzaken van marine-ongevallen en het doen van aanbevelingen aan de Minister van Defensie ter voorkoming van dergelijke ongevallen.<sup>208</sup> De wettekst is inmiddels verouderd en aan bepaalde wijzigingen toe.<sup>209</sup> De Marineraad spreekt zich onder meer uit over de mate waarin de betrokkene heeft bijgedragen aan het veroorzaken van het ongeval en geeft daarbij ook aan welke rechtspositionele sanctie de raad geëigend lijkt.

Voor het onderzoek naar militaire luchtvaartongevallen bestaat thans geen formeelwettelijke regeling. In de huidige praktijk wordt er echter wel aansluiting gezocht wordt bij de *Standards and Recommended Practices* (SARPS) van

---

207 *Kamerstukken II 1997/98*, 26 110 (R 1619), nr. 3, p. 1 (MvT).

208 *De Marinescheepsongevallenwet, Stb.* 1935, 531.

209 *Kamerstukken II 1997/98*, 26 110 (R 1619), nr. 3, p. 1-2 (MvT).

Annex 13 van het Verdrag van Chicago.<sup>210</sup> Om in deze leemte te voorzien heeft de Minister van Defensie bij beschikking van 11 november 1987 een Raad van Advies inzake Luchtvaartongevallen in het leven geroepen. De voornaamste taak van de Raad van Advies bestaat uit het onderzoeken van de oorzaken van ongevallen en incidenten waarin luchtvaartuigen van de Koninklijke Luchtmacht of Marine betrokken zijn. Doel van het onderzoek is het voorkomen van dergelijke voorvallen in de toekomst.<sup>211</sup> De Raad van Advies neemt overigens niet het voortraject van het onderzoek op zich. Dit wordt uitgevoerd door een door de Bevelhebber der Luchtstrijdkrachten ingestelde Commissie van Onderzoek. De Commissie van Onderzoek stelt op grond van haar bevindingen een luchtvaartongevallendossier op. Op basis van dit dossier wordt een zogenaamd 'Rapport van Ongeval' opgesteld door de Adviescommissie Luchtvaartongevallen Koninklijke Luchtmacht. Het luchtvaartongevallendossier en het Rapport van Ongeval worden aan de Raad verstrekt.<sup>212</sup>

Een van de problemen van de huidige situatie is dat de Raad van Advies de wettelijke bevoegdheid tot het betreden van plaatsen en het horen van getuigen mist. Hiervoor is de Raad van Advies dus afhankelijk van de vrijwillige medewerking van getuigen die hij wenst te horen.<sup>213</sup> In de praktijk heeft de Raad van Advies geen last van gebrek aan medewerking, hetgeen onder meer te maken heeft met de hiërarchische verhoudingen tussen de geïnterviewden en de onderzoekers.

Het militair luchtvaartongevallenonderzoek heeft een geprivilegieerde status. Dit houdt onder meer in dat aan personen die een verklaring afleggen wordt verzekerd dat deze verklaringen slechts gebruikt kunnen worden voor onderzoeksdoeleinden.<sup>214</sup> Deze verzekering kan echter naar onze mening vanwege het huidige gebrek aan wettelijke kaders op dit gebied geen absolute waarborg bieden tegen eventueel gebruik van de afgelegde verklaringen door bijvoorbeeld het openbaar ministerie in het kader van een justitieel onderzoek.<sup>215</sup>

De combinatie van deze ofwel verouderde, ofwel te marginale, ofwel geheel ontbrekende wettelijke grondslagen voor respectievelijk marine-, militaire luchtvaart, en ander militair ongevallenonderzoek, vormt de aanzet tot een nieuwe wettelijke regeling die al deze gebieden zou moeten bestrijken. Deze

---

210 De toepassing van Annex 13 staat omschreven in STANAG 3531 (*Safety Investigation and Reporting of Accidents/Incidents involving Military Aircraft and/or Missiles*), zie Koninklijke Luchtmacht, *Voorschrift Bedrijfsveiligheid, waarin opgenomen het Zorgsysteem Vliegveiligheid*, Vastgesteld door de Bevelhebber der Luchtstrijdkrachten bij beschikking Nr. B1999009996 d.d. 10 september 1999, p. 2.

211 Zie Koninklijke Luchtmacht, *Voorschrift Bedrijfsveiligheid*, a.w., p. 2.

212 Zie Koninklijke Luchtmacht, *Voorschrift Bedrijfsveiligheid*, a.w., p. 2.

213 *Kamerstukken II 1997/98*, 26 110 (R 1619), nr. 3, p. 1-2 (MvT).

214 Zie Koninklijke Luchtmacht, *Voorschrift Bedrijfsveiligheid*, a.w., p. 2.

215 In het nieuwe voorstel van Rijkswet is op deze situatie geanticipeerd in Artikel 40 lid 1, waarin bepaald wordt dat afgelegde verklaringen slechts met toestemming van de aflegger ter inzage worden gegeven ten behoeve van een strafrechtelijk onderzoek jegens hem.

wettelijke regeling staat bekend als de Rijkswet ongevallenraad Defensie.<sup>216</sup> Deze wet zal in de volgende subparagrafen behandeld worden. Bij het lezen van deze subparagrafen dient in het oog te worden gehouden dat deze wet niet in werking is getreden en dus *niet* de huidige situatie weergeeft. Dit wetsvoorstel zal naar verwachting ook niet in werking treden aangezien de defensieongevallen ook zullen worden onderzocht door de op te richten onafhankelijke onderzoeksraad. Vanwege de specifieke positie van defensieongevallen besteden wij hier toch aandacht aan de voorgenomen plannen voor een ongevallenraad Defensie. Deze beschrijving biedt handvaten voor de latere formulering van beginselen van behoorlijk rampenonderzoek.

### 3.4.3 Beoogde organisatiestructuur

De ongevallenraad Defensie zou moeten gaan bestaan uit drie kamers, die elk bestaan uit vier leden van de raad. De twaalf leden worden voorgezeten door een voorzitter die ook lid van de raad is. Voor ieder lid wordt tevens een plaatsvervangend lid benoemd. De drie kamers houden zich bezig met respectievelijk luchtvaartongevallen en -incidenten, scheepvaartongevallen en -incidenten, en de categorie overige ongevallen en incidenten.

De leden zouden, met uitzondering van de voorzitter en zijn plaatsvervanger, worden benoemd op grond van hun deskundigheid op deze gebieden.<sup>217</sup> Relevante deskundigheid per kamer wordt tevens gewaarborgd door oud-officieren van de krijgsmacht van een bepaalde rang als deskundig aan te merken.<sup>218</sup> Elke kamer beschikt tevens over een op het terrein van onderzoek van de kamer deskundige secretaris, die geen lid van de raad is.<sup>219</sup>

Uit de Rijkswet ongevallenraad Defensie blijkt dat de raad zou ressorteren onder de minister van Defensie, die de ongevallenraad Defensie kan verzoeken een onderzoek te starten naar een bepaald militair ongeval of incident.<sup>220</sup> Hierbij rijst de vraag in hoeverre deze constructie als onafhankelijk te kwalificeren is, mede in het licht van de processen van afscheiding van civiele transport-

<sup>216</sup> De keuze voor een *Rijkswet* in plaats van een gewone wet hangt onder andere samen met het feit dat de Nederlandse marine en luchtmacht gestationeerd zijn op de Nederlandse Antillen en Aruba, zie *Kamerstukken II 1997/98*, 26 110 (R 1619), nr. 3, p. 3 (MvT). Op grond van de verwachting dat een nieuwe ongevallenraad jurisdictie krijgt over defensieongevallen en incidenten, zal hier rekening mee gehouden moeten worden.

<sup>217</sup> Artikel 6 Voorstel van Rijkswet en *Kamerstukken II 1997/98*, 26 110 (R 1619), nr. 3, p. 8 (MvT).

<sup>218</sup> Artikel 7 Voorstel van Rijkswet. In lid 6 worden deze rangen gespecificeerd als ten minste de rangen van kapitein-luitenant ter zee dan wel luitenant-kolonel; hun aanstellingen mogen bij benoeming in de raad niet langer dan twee jaar tevoren zijn beëindigd.

<sup>219</sup> Artikel 10 Voorstel van Rijkswet. De secretarissen zijn afkomstig uit de Defensieorganisatie, hetgeen qua eis van onafhankelijkheid geen probleem oplevert, daar zij geen lid van de raad zijn, zie *Kamerstukken II 1997/98*, 26 110 (R 1619), nr. 3, p. 9-10 (MvT).

<sup>220</sup> Artikel 3 jo. 4 lid 2 Voorstel van Rijkswet.

ongevallenraden van de ministeries van transport die zich in het binnen- en buitenland hebben afgespeeld om de schijn van afhankelijkheid te vermijden.<sup>221</sup>

De in de toelichting gehanteerde argumenten om deze constructie te rechtvaardigen zijn als volgt:

- a) De specifieke kennis van de Defensieorganisatie en van het materieel maken een zekere inschakeling van de Defensieorganisatie noodzakelijk en gewenst. Aangezien deze inschakeling alleen in de vooronderzoeksfase geschiedt is dit niet problematisch, daar de raad daarop een onafhankelijke analyse van het voorval kan maken. Bovendien kan de raad ook zelf een onderzoek instellen zonder verzoek van de Minister van Defensie;<sup>222</sup>
- b) De voorzitter van de raad zou een uit de rechterlijke macht afkomstige jurist moeten zijn en de leden allen oud-Defensie mensen die geen actieve banden meer hebben met het ministerie van Defensie.
- c) Daarenboven zouden de leden zonder last moeten opereren, dat wil zeggen, zonder politieke of andere nevenbelangen. Tevens wordt de eis gesteld van onthouding van deelname aan onderzoeken waarin ofwel de leden zelf of hun familieleden, ofwel instellingen of bedrijven waarin zij werkzaam zijn of belang hebben, ofwel zijzelf anderszins bij betrokken zijn.
- d) Een andere waarborg voor onafhankelijkheid schuilt volgens het voorstel in de benoeming van de (plaatsvervangende) leden bij Koninklijk Besluit voor een periode van vier jaar.<sup>223</sup>
- e) Het feit dat het onderzoek openbaar is, maakt een zekere toetsing mogelijk; en
- f) De minister heeft geen invloed op het onderzoek zelf.<sup>224</sup>

Het is duidelijk dat defensieongevallen en -incidenten bepaalde unieke kenmerken hebben die een specifieke deskundigheid vereisen, bijvoorbeeld op het gebied van materieel en voorschriften. Verder is het ook voorstelbaar dat bepaalde gegevens die bij dergelijk onderzoek naar boven kunnen komen geheim gehouden moeten worden en derhalve niet in het desbetreffende eindrapport vermeld moeten worden. Dit is waarschijnlijk ook niet nodig om de oorzaken van het voorval duidelijk te maken.

---

221 Zie paragraaf 3.2. e.v. (Raad voor de Transportveiligheid) en hoofdstuk 4 (buitenlandse Raden).

222 Artikel 4 lid 2 Voorstel van Rijkswet.

223 Artikelen 7 jo. 8 Voorstel van Rijkswet.

224 Deze argumenten zijn ontleend aan *Kamerstukken II 1997/98*, 26 110 (R 1619), nr. 3, p. 4 (MvT)



### 3.4.4 Taken en doelen

De primaire taak van de ongevallenraad Defensie zou moeten bestaan uit het verrichten van onderzoek naar en vaststellen van de (vermoedelijke) oorzaak van militaire ongevallen en incidenten. De raad is bevoegd om aanbevelingen ter bevordering van de veiligheid te geven op grond van dergelijke onderzoeken, indien dit nodig wordt geacht.<sup>225</sup> De doelen van de ongevallenraad Defensie zijn in het voorstel van Rijkswet niet apart gecodificeerd, maar blijken uit de toelichting te bestaan uit het lessen leren uit ongevallen, zodat herhaling ervan in de toekomst kan worden voorkomen.<sup>226</sup>

### 3.4.5 Onderzoek

In de volgende paragrafen wordt de manier waarop het onderzoek zou moeten plaatsvinden besproken, waarbij specifiek zal worden ingegaan op de voorgestelde bevoegdheden van de onderzoekers. Aan de uitoefening van deze bevoegdheden is een algemene eis van evenredigheid gesteld, die bepaalt dat de raad slechts van zijn bevoegdheden gebruik maakt voorzover dat redelijkerwijs voor de uitoefening van zijn taak nodig is (vergelijkbaar met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit). Vanzelfsprekend gelden de bevoegdheden ook alleen in het kader van concrete onderzoeken.<sup>227</sup> Daarbij dient weer te worden opgemerkt dat deze bevoegdheden geen werkelijkheid zijn maar slechts zijn opgenomen in een wetsvoorstel dat naar alle waarschijnlijkheid niet zal worden ingevoerd.

#### *Aanvang onderzoek*

Onderzoek naar ongevallen en incidenten wordt door de raad geïnitieerd indien dit naar het oordeel van de raad noodzakelijk is of op verzoek van de Minister van Defensie. In dit laatste geval is de raad verplicht een onderzoek te starten. De minister kan dan opdracht tot onderzoek geven indien zijn ministeriële verantwoordelijkheid voor de veiligheid op grond van een ongeval of incident op het spel staat.<sup>228</sup> Tot slot is een ieder bevoegd om de raad te verzoeken een onderzoek in te stellen of te melden dat er een relevant ongeval of incident heeft plaatsgevonden.<sup>229</sup>

---

<sup>225</sup> Artikel 4 lid 1 jo. lid 4 Voorstel van Rijkswet.

<sup>226</sup> Zie *Kamerstukken II 1997/98*, 26 110 (R 1619), nr. 3, p. 7.

<sup>227</sup> Artikel 14 Voorstel van Rijkswet, en de *Kamerstukken II 1997/98*, 26 110 (R 1619), nr. 3, p. 11 (commentaar bij artikelen 13 tot en met 19).

<sup>228</sup> *Kamerstukken II 1997/98*, 26 110 (R 1619), nr. 3, p. 10 (commentaar bij artikel 11).

<sup>229</sup> Artikel 11 Voorstel van Rijkswet

De typen militaire ongevallen en incidenten die onder jurisdictie van de raad vallen worden onderscheiden in luchtvaartongevallen, scheepvaartongevallen, andere ongevallen, en incidenten. Met name de restcategorie 'andere ongevallen' kan van nut zijn ter definiëring van de taken van een nieuwe ongevallenraad. Deze restcategorie wordt gedefinieerd als elk voorval, anders dan een luchtvaartongeval of scheepvaartongeval, waarbij dodelijk of zwaar lichamelijk letsel of schade van betekenis is veroorzaakt.<sup>230</sup>

Voor militaire ongevallen of incidenten die in het buitenland plaatsvinden geldt als hoofdregel dat de samenwerking tussen de raad en buitenlandse onderzoeksinstanties moet geschieden op basis van bestaande internationale afspraken. De Nederlandse Minister van Defensie kan in dergelijke gevallen de Nederlandse raad verzoeken om deel te nemen aan het buitenlandse onderzoek. Rapporten van buitenlandse instanties mogen door de Nederlandse raad overigens niet zomaar openbaar worden gemaakt.<sup>231</sup>

Voor gecombineerde Nederlandse en buitenlandse krijgsmachtongevallen of -incidenten geldt eveneens dat de samenwerking tussen de raad en de bevoegde buitenlandse onderzoeksinstanties geschiedt op basis van bestaande internationale afspraken. Daarbij kan de Nederlandse Minister onder meer toestaan dat vertegenwoordigers van de buitenlandse staat worden betrokken bij bepaalde aspecten van het Nederlandse onderzoek of dat de Nederlandse raad meewerkt aan bepaalde aspecten van het buitenlandse onderzoek. In deze processen kunnen tevens deskundigen worden ingeschakeld.<sup>232</sup>

### Vooronderzoek

Ieder onderzoek begint met een vooronderzoek, dat geleid wordt door een vooronderzoeker, die door de Minister is benoemd. De vooronderzoeker is een bij de krijgsmacht werkzame officier, die tot taak heeft om de voor het onderzoek nodige en bruikbare gegevens te verzamelen, te analyseren en te verwerken in een zogenaamd rapport van vooronderzoek. De vooronderzoeker kan in het proces van vooronderzoek worden bijgestaan door bepaalde personen die door de minister worden benoemd. Verder kan de minister specifieke personen aanwijzen, die de vooronderzoeker begeleiden bij het betreden van plaatsen.<sup>233</sup>

---

230 Zie de indeling en definities van deze termen in artikel 1 sub c, d, e, f, en g Voorstel van Rijkswet. Voorbeelden van andere ongevallen zijn branden in kazernes, militaire verkeersongevallen, voorvallen met wapens, etc., zie *Kamerstukken II 1997/98*, 26 110 (R 1619), nr. 3, p. 7.

231 Artikel 43 Voorstel van Rijkswet.

232 Artikel 44 Voorstel van Rijkswet.

233 Zie artikelen 20, 21 lid 1 en 2, en 22 lid 1-5 jo. artikel 15 lid 1 Voorstel van Rijkswet. Omdat het van belang is dat de vooronderzoeker deskundig is op het specifieke gebied van onderzoek, varieert de vooronderzoeker per geval, zie *Kamerstukken II 1997/98*, 26 110 (R 1619), nr. 3, p. 11 (commentaar bij artikel 21).

Om de objectiviteit van zowel de vooronderzoeker als andere onderzoekers te waarborgen, dienen deze personen terstond de voorzitter van de raad in te lichten indien het onderzoek henzelf of hun families aangaat of indien het onderzoek instellingen of rechtspersonen betreft waarbij ze werkzaam zijn of een bepaald belang hebben of indien ze op andere wijze een zodanige betrokkenheid hebben dat dit aan de objectiviteit van het onderzoek in de weg staat. De raad beslist vervolgens of ze zich dan van het onderzoek moeten terugtrekken. Ons inziens zou iedere vooronderzoeker strikt genomen volgens deze bepaling onbevoegd zijn tot het verrichten van onderzoek, aangezien hij altijd werkzaam is bij de instelling of rechtspersoon die hij onderzoekt.<sup>234</sup>

Het vooronderzoek wordt afgesloten met een rapport, dat door de vooronderzoeker aan de Minister van Defensie en de raad wordt verstrekt. Dit rapport is niet openbaar. Vervolgens wordt op grond van het rapport van vooronderzoek door de Minister van Defensie besloten of de behandeling door de raad van een zaak al dan niet in het openbaar zal geschieden.<sup>235</sup>

### *Vervolgonderzoek*

Op grond van het rapport van vooronderzoek heeft de raad drie keuzemogelijkheden: afronding van het onderzoek, voortgang van het onderzoek of de constatering dat het rapport van vooronderzoek nog niet volledig genoeg is. In het laatste geval kan de vooronderzoeker door de raad worden verzocht om nader onderzoek te verrichten. Indien het rapport van vooronderzoek direct of op grond van dit nadere onderzoek naar het oordeel van de raad voldoende onderbouwd is, wordt of door de raad besloten tot afronding van het onderzoek door middel van een eindrapport of tot nader onderzoek door de raad.<sup>236</sup>

De raad maakt de beslissing tot ofwel afronding ofwel doorgang van het onderzoek bekend aan de rechtspersonen, natuurlijke personen of bestuursorganen van wie op grond van het rapport van vooronderzoek is gebleken dat zij hebben bijgedragen aan het ongeval of incident, alsmede aan nabestaanden en eventueel bij het ongeval betrokken buitenlandse staten. Deze partijen krijgen tevens een afschrift van het rapport van vooronderzoek van de

---

234 Artikel 25 Voorstel van Rijkswet.

235 Artikel 26 Voorstel van Rijkswet. Van openbare voortgang van het onderzoek wordt afgezien als er bijvoorbeeld gevreesd wordt voor potentiële schade aan de veiligheid van het Koninkrijk of als er vertrouwelijke bedrijfs- en fabricagegegevens in het geding zijn. De Minister van Defensie toetst of een gehele of gedeeltelijke niet-openbare behandeling noodzakelijk is, zie *Kamerstukken II 1997/98*, 26 110 (R 1619), nr. 3, p. 12.

236 Artikel 27 jo. 29 lid 1 Voorstel van Rijkswet en *Kamerstukken II 1997/98*, 26 110 (R 1619), nr. 3, p. 13.

raad.<sup>237</sup> De ratio van deze verstrekking is dat het niet wenselijk is om bij het ongeval betrokkenen pas op een zitting met de bevindingen van het onderzoek te confronteren. Bovendien wordt hen op deze manier de mogelijkheid geboden om op grond van de informatie uit het rapport van vooronderzoek de raad te verzoeken om een zitting te beleggen, mocht de raad daar niet zelf toe overgaan, omdat besloten wordt het onderzoek af te ronden.

Bij het besluit tot voortzetting van het onderzoek, houdt de raad automatisch zitting. De ratio hiervan is enige schijn van geheimzinnigheid te vermijden.<sup>238</sup> De zitting geschiedt in het openbaar, tenzij het belang van gehele of gedeeltelijke openbaarheid niet opweegt tegen enkele in de wet opgesomde belangen, zoals het belang van opsporing en vervolging van strafbare feiten, de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, etc.<sup>239</sup> De belangrijkste functie van de zitting, het horen van getuigen en deskundigen, zal in de vorige paragraaf nader worden uiteengezet. Tevens zal het horen van getuigen tijdens het vooronderzoek aan bod komen.

### *Verklaringen van personen*

Getuigen kunnen zowel tijdens het vooronderzoek als ter zitting worden gehoord. Tijdens het vooronderzoek is de vooronderzoeker bevoegd om getuigen op te roepen, die een verschijningsplicht hebben. De verklaring wordt door de getuige ondertekend. Verder kan een ieder die informatie over het ongeval of incident heeft verzoeken om door de vooronderzoeker te worden gehoord.<sup>240</sup> De vooronderzoeker kan besluiten de getuige onder ede te horen, indien hij het vermoeden heeft dat de getuige niet ter zitting zal verschijnen.<sup>241</sup> Verschoning is slechts mogelijk op grond van ambts- of beroepsgeheim.<sup>242</sup> Een getuige of deskundige mag dus niet weigeren een verklaring af te leggen, wanneer hij vreest zichzelf of een ander daarmee bloot te stellen aan een strafrechtelijke vervolging of een nadelige civielrechtelijke uitspraak.

Getuigen of deskundigen die de raad ter zitting wenst te horen kunnen door de voorzitter van de raad worden opgeroepen, en zijn verplicht voor de raad te verschijnen. Ook hier dient de afgelegde verklaring ondertekend

---

237 Artikel 27 lid 3 jo. 28 lid 1 Voorstel van Rijkswet. De delen van het rapport van vooronderzoek die op grond van artikel 26 geheim gehouden dienen te worden, worden vanzelfsprekend niet meegestuurd.

238 Artikel 28 lid 2 Voorstel van Rijkswet en *Kamerstukken II 1997/98*, 26 110 (R 1619), nr. 3, p. 13.

239 Artikel 30 lid 1 Voorstel van Rijkswet.

240 Artikel 23 lid 1, 2, en 6 Voorstel van Rijkswet. Als sanctie op het niet verschijnen dan wel niet ondertekenen van de getuigenverklaring door de getuige staat het opmaken van een proces-verbaal (zie lid 4 en 5).

241 Dit is naar onze mening merkwaardig, daar getuigen verplicht zijn om ter zitting te verschijnen. Wellicht wordt bedoeld op bijvoorbeeld ernstig zieke of verwonde getuigen, die fysiek niet in staat zijn om later ter zitting te verschijnen.

242 Artikel 24 Voorstel van Rijkswet.

te worden.<sup>243</sup> Bovendien kan de voorzitter van de raad de plaatselijke officier van justitie verzoeken de getuige of deskundige bij niet verschijnen te dagvaarden met bevel tot eventuele medebrenging.<sup>244</sup> Verder kan iedereen die relevante informatie meent te hebben over het ongeval of incident de raad verzoeken om ter zitting te worden gehoord.<sup>245</sup> Getuigen en deskundigen dienen voor hun verklaring de eed of belofte af te leggen; de verplichtingen tot verklaring gelden behoudens verschoningsrechten op grond van ambts- of beroepsgeheimen. Er is in beginsel dus sprake van spreekplicht, waarbij liegen niet is toegestaan.<sup>246</sup> Van de verhoren wordt proces-verbaal opgemaakt.

### *Overige data*

Aan de raad zijn enkele specifieke bevoegdheden toegekend om 'overige data', dat wil zeggen andere vormen van bewijs dan getuigenverklaringen, te vergaren.

Zo is de raad bevoegd om elke plaats te betreden, met uitzondering van woningen zonder toestemming van de bewoners. Indien nodig, kan de raad hierbij gebruik maken van de politie. Tevens kan de raad zich door bepaalde door hem aangewezen personen doen vergezellen, die daarbij inzage krijgen in de vergaarde informatie.<sup>247</sup>

Verder is de raad bevoegd om inlichtingen en inzage van zakelijke gegevens en bescheiden te vorderen en om van de verzamelde gegevens en bescheiden kopieën te maken (indien nodig door ze korte tijd mee te nemen).<sup>248</sup>

### *Eindrapport*

Als het onderzoek is voltooid, wordt door de raad een eindrapport opgesteld. Het eindrapport bevat een analyse van de toedracht en (vermoedelijke) oorzaak van het voorval, eventueel aangevuld met veiligheidsaanbevelingen. De analyse, conclusies en eventuele aanbevelingen van het eindrapport worden tijdens een openbare zitting door de raad bekendgemaakt en tevens in de Staatscourant gepubliceerd. Daarnaast wordt de Minister van Defensie zo spoedig mogelijk over deze bevindingen ingelicht. Deze dient op eventuele veiligheidsaanbevelingen binnen een jaar een standpunt naar voren te brengen. De bij het voorval betrokken partijen alsmede eventuele nabestaanden en (indien van toepassing) vertegenwoordigers van buitenlandse staten krijgen van de raad een afschrift van het eindrapport. Heropening van het onderzoek

---

243 Artikel 31 lid 1, 2, 3 Voorstel van Rijkswet. Ook hier staat als sanctie op niet verschijnen of niet ondertekenen het opmaken van een proces-verbaal (zie lid 4 en 5).

244 Artikel 31 lid 6 Voorstel van Rijkswet.

245 Artikel 31 lid 7 Voorstel van Rijkswet.

246 Artikel 32 Voorstel van Rijkswet.

247 Artikel 15 Voorstel van Rijkswet.

248 Artikel 16 en 17 Voorstel van Rijkswet.

kan op grond van nieuwe feiten ofwel door de raad ofwel op verzoek van de Minister van Defensie worden geïnitieerd.<sup>249</sup>

### 3.5 RIJKSINSPECTIES

#### 3.5.1 Inleiding

Deze paragraaf bevat een nadere analyse van een aantal inspecties van de nationale overheid. Het gaat het bestek van het onderzoek te buiten om aan alle overheidsinspecties aandacht te besteden. Bovendien is dat gezien het doel van deze bestudering, namelijk het in kaart brengen van de onderzoeksprocedures en de bevoegdheden die daarbij gebruikt worden met het oog op de identificatie van algemene beginselen, niet noodzakelijk om alle inspecties aan een vergelijkend onderzoek te onderwerpen.

Bij de selectie van inspecties hebben twee overwegingen de doorslag gegeven. De eerste overweging betreft de vraag of het doen van onderzoek naar aanleiding van rampen tot de taakbeschrijving van de inspecties behoort. Gebleken is dat veel inspecties geen rol vervullen bij het onderzoek naar rampen. Het ligt voor de hand alleen aandacht te besteden aan inspecties die wel een functie hebben bij rampenonderzoek.

De tweede overweging is een selectie te maken uit de inspecties die een onderzoek hebben ingesteld naar aanleiding van rampen die tot onze *casestudies* behoren. Er is een zestal inspecties gekozen die in deze paragraaf nader worden beschouwd. Het gaat om de Inspectie Politie (IP), de Inspectie Brandweerzorg en Rampenbestrijding (IBR), de Arbeidsinspectie (AI), de Inspectie Milieuhygiëne (IM), de Rijksverkeersinspectie (RVI) en de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ).

De inspecties worden aan de hand van een aantal onderwerpen behandeld. Eerst komt in subparagraaf 3.5.2 de organisatie van de inspecties aan de orde. Hierbij staat de vraag naar de mate van onafhankelijkheid van de inspecties centraal. Daarna worden in 3.5.3 de taken en doelstellingen van de inspecties beschreven met het oog op de functie die de inspecties hebben bij rampenonderzoek. Hierbij komen ook eventuele strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhavingstaken aan de orde. Vervolgens komen in 3.5.4 de bevoegdheden van de inspecties aan bod. Hierbij gaat de aandacht uit naar de onderzoeksbevoegdheden. Ook de rechten en plichten van getuigen en verdachten worden behandeld. In hoofdstuk 5 zal aandacht worden besteed aan de samenloop van de onderzoeken van de inspecties onderling en de inspecties en andere organisaties na de rampen in Enschede en Volendam. De gekozen wijze van onderwerpsgewijze behandeling van de inspecties maakt het mogelijk om de

---

249 Artikelen 34-38 Voorstel van Rijkswet.

inspecties op verschillende onderdelen met elkaar te vergelijken. Gelet op het doel van het onderzoek heeft deze methode de voorkeur boven een afzonderlijke bestudering van de inspecties.

### 3.5.2 Organisatie

Alle overheidsinspecties maken, al naar gelang het onderwerp waar ze zich mee bezig houden, deel uit van een bepaald ministerie. Met het oog op de vraag naar de onafhankelijkheid van de inspecties is het van belang om de positie van de inspecties binnen de (hiërarchische) structuur van de ministeries waarvan zij deel uitmaken, weer te geven. Per inspectie wordt aangegeven hoe ze zijn georganiseerd.

#### A. *Inspectie Politie*

In 1997 is de Inspectie Politie opgericht. De Inspectie maakt binnen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) deel uit van het directoraat-generaal voor Openbare Orde en Veiligheid (DGOOV). De Inspectie staat onder gezag van de Minister van BZK en de Minister van Justitie.<sup>250</sup>

Volgens artikel 53a lid 5 van de Politiewet 1993 worden de ambtenaren van de Inspectie Politie door de Minister van BZK benoemd. Het hoofd van de Inspectie wordt door de Minister van BZK na overleg met de Minister van Justitie aangewezen.

De Inspectie rapporteert, gevraagd of ongevraagd, aan de Ministers van BZK en/of Justitie.<sup>251</sup> De Minister biedt vervolgens het rapport aan de Tweede Kamer aan. In de toekomst zal de Inspectie wellicht rechtstreeks aan de Tweede Kamer rapporteren. Jaarlijks brengt de Inspectie verslag uit van haar werkzaamheden aan de beide Ministeries. Dit jaarverslag wordt door de Ministeries aan de Staten-Generaal aangeboden.<sup>252</sup>

#### B. *Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding*

Binnen het directoraat-generaal voor Openbare Orde en Veiligheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is de directie Brandweer en Rampenbestrijding verantwoordelijk voor de organisatie van de brandweer, zowel in kwalitatief als kwantitatief opzicht, en rampenbestrijding in Nederland. De Inspectie Brandweer en Rampenbestrijding is een stafafdeling van de Directie Brandweer en Rampenbestrijding.

---

250 Artikel 53a lid 5 Politiewet 1993.

251 *Ibidem*.

252 Artikel 53b Politiewet 1993.

In opdracht van de Minister van BZK voert de Inspectie onderzoek uit naar aanleiding van een brand, ongeval of ramp. Hoewel de Inspectie wel een voorstel tot het doen van een onderzoek kan uitbrengen, bepaalt de Minister of een onderzoek moet worden ingesteld.<sup>253</sup> De Inspectie brengt de Minister op de hoogte van de resultaten van een onderzoek. Over de wijze waarop de Inspectie zijn taak uitvoert wordt de Tweede Kamer regelmatig geïnformeerd. Met behulp van de gemaakte rapporten kan de Minister de Tweede Kamer informeren over concrete onderzoeken.<sup>254</sup>

### C. *Inspectie Gezondheidszorg*

De Inspectie voor de Gezondheidszorg maakt deel uit van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Binnen het Ministerie staat de Inspectie los van de drie Directoraten-Generaal en valt rechtstreeks onder de Secretaris-Generaal.<sup>255</sup> De Inspectie houdt toezicht op de kwaliteit en de toegankelijkheid van de gezondheidszorg. Bij de Inspectie werken ongeveer vierhonderd medewerkers, van wie tweehonderd inspecteurs. De Inspectie is landelijk georganiseerd in vier werkgebieden en één hoofdinspectie, die zorg draagt voor de coördinatie en afstemming.

In de wet staat niet vermeld dat de Inspectie in opdracht van de Minister onderzoek uitvoert. De Inspectie kan op eigen initiatief tot het verrichten van onderzoeken besluiten. Het komt ook met enige regelmaat voor dat de Minister van VWS de Inspectie verzoekt om onderzoeken uit te voeren. De Inspectie tracht aan deze verzoeken te voldoen, maar kan besluiten om dit na te laten op grond van het feit dat een wettelijke plicht tot het uitvoeren van opdrachten van de Minister ontbreekt. Wel kan de Minister aan de hoofdinspecteur aanwijzingen geven voor de vervulling van zijn taak.<sup>256</sup>

De Inspectie heeft op grond van de Gezondheidswet tot taak om de Minister van VWS op verzoek of uit eigen beweging in te lichten over hetgeen de Inspectie bij de uitvoering van zijn taken ter kennis is gekomen.<sup>257</sup>

### D. *Arbeidsinspectie*

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid telt een groot aantal directies en enkele coördinerende organisatie-onderdelen. Zij staan op één lijn naast elkaar en vallen rechtstreeks onder de secretaris-generaal, de plaatsvervangend secretaris-generaal of één van de vier directeuren-generaal. Er zijn vier soorten directies te onderscheiden. De arbeidsinspectie valt onder de

---

253 Protocol incidentonderzoek Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding, p. 7-8.

254 *Ibidem*, p. 5-6.

255 Zie organogram Ministerie van VWS op [www.minvws.nl](http://www.minvws.nl).

256 Artikel 38 Gezondheidswet.

257 Artikel 36 lid 2 Gezondheidswet.



toezichthoudende directies. Samen met de beleidsdirecties vormen de toezichthoudende directies de kern van het Ministerie. De inspectie is landelijk georganiseerd in een centraal kantoor en zes regiokantoren.

Er bestaat voor de Arbeidsinspectie geen (wettelijke) verplichting tot het instellen van een onderzoek naar een (gemeld) ongeval. In de Arbeidsomstandighedenwet 1998 (hierna *Arbowet 1998*) staat dat de arbeidsinspectie bevoegd is terzake van een ongeval een onderzoek in te stellen.<sup>258</sup>

#### E. Milieuinspectie

De Inspectie Milieuhygiëne is in 1993 opgericht en valt onder het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Binnen het Ministerie maakt de Inspectie deel uit van het directoraat-generaal Milieubeheer. Het Directoraat-Generaal Milieubeheer (DGM) zet zich in voor een duurzaam beheer van het milieu. De medewerkers van DGM bereiden het milieubeleid voor, geven het vorm en voeren het uit, of laten het uitvoeren. Ook zorgen ze, door middel van de Inspectie Milieuhygiëne, voor handhaving van en toezicht op de (wettelijke) voorschriften met betrekking tot het milieu. De Inspectie is georganiseerd in een hoofdinspectie en vijf regionale vestigingen.<sup>259</sup> In totaal telt de inspectiedienst ruim 300 personeelsleden.

Vanaf 2002 zullen de inspecties Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne samen met de Dienst Recherchezaken opgaan in één overkoepelende VROM-inspectie. De VROM-inspectie zal een zelfstandig directoraat-generaal gaan vormen.<sup>260</sup>

#### F. Rijksverkeersinspectie

Tot 1 juli 2001 waren de inspectiediensten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat nog afzonderlijk georganiseerd en ondergebracht bij het meest betrokken directoraat-generaal. Voor de Rijksverkeersinspectie betekende dit dat zij onder het directoraat-generaal Goederenvervoer viel. Vanaf 1 juli 2001 zijn de bestaande inspecties samengebracht in de nieuwe Inspectie Verkeer en Waterstaat.<sup>261</sup>

De Inspectie Verkeer en Waterstaat verricht werkzaamheden op het gebied van vervoer, luchtvaart, scheepvaart, radiocommunicatie en waterbeheer. Het wordt gevormd door de Rijksverkeersinspectie, Scheepvaartinspectie, Nederlandse Luchtvaartautoriteit, Handhavingsdienst Luchtvaart en de Rijksdienst voor de Radiocommunicatie. De verwachting is dat vanaf 2002 ook de inspec-

---

258 Artikel 24 lid 4 *Arbowet 1998*.

259 Artikel 1 jo. Artikel 3 Organisatiebesluit Inspectie Milieuhygiëne.

260 [www.minvrom.nl](http://www.minvrom.nl), organisatie ministerie.

261 [www.minvenw.nl](http://www.minvenw.nl), 'Inspectie VenW presenteert zich', persbericht van 31 mei 2001.

tietaken op het gebied van Rijkswaterstaat bij de Inspectie Verkeer en Waterstaat zullen worden ondergebracht.<sup>262</sup>

### 3.5.3 Taken ten behoeve van rampenonderzoek

Het doel van het onderzoek van de inspecties wijkt af van het doel van de onderzoeksinstanties die onderzoek doen naar de oorzaken van een ramp. De overheidsinspecties stellen geen algemeen onderzoek in naar de oorzaken van een ramp of incident, maar richten zich afhankelijk van hun doelstelling op het beoordelen van het functioneren van een hulpdienst of op het controleren van de naleving van bepaalde wettelijke voorschriften. Voor dit onderzoek ligt de nadruk op de functie die inspecties hebben met betrekking tot rampenonderzoek.

#### A. *Inspectie Politie*

Op basis van artikel 53a van de Politiewet en het Besluit kwaliteitszorg politie is voor de Nederlandse politie een kwaliteitsstelsel ingevoerd. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties houdt toezicht op de wijze waarop de regionale korpsen het kwaliteitsstelsel toepassen.<sup>263</sup>

De bevoegdheden tot het verrichten van onderzoek naar aanleiding van ingrijpende gebeurtenissen en het verrichten van onderzoek naar bijzondere gebeurtenissen, oefent de Minister van BZK uit na overleg onderscheidenlijk in overeenstemming met de Minister van Justitie.<sup>264</sup>

Lid 4 bepaalt dat de bevoegdheden uit het eerste lid tot het doen van onderzoek naar aanleiding van ingrijpende gebeurtenissen en bijzondere gebeurtenissen onder bepaalde voorwaarden aan de Minister van Justitie toekomen. Hiervan is sprake als de ingrijpende of bijzondere gebeurtenissen betrekking hebben op de taakuitoefening door de politie in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, de taken ten dienste van Justitie, dan wel de beveiliging van leden van het Koninklijk Huis en andere door het bevoegd gezag aan te wijzen personen. De uitoefening van deze bevoegdheden geschiedt na overleg onderscheidenlijk in overeenstemming met de Minister van BZK.<sup>265</sup>

Op grond van lid 5 is de Inspectie Politie, onder gezag van de Minister van BZK, belast met de werkzaamheden die in het kader van het eerste lid worden uitgevoerd. Onder het gezag van de Minister van Justitie is de Inspec-

---

262 *Ibidem*.

263 Artikel 53a lid 1 Politiewet 1993.

264 Artikel 53a lid 3 Politiewet 1993.

265 Artikel 53a lid 4 Politiewet 1993.

tie Politie belast met de werkzaamheden die in het kader van het vierde lid worden uitgevoerd.<sup>266</sup>

Concreet houdt de Inspectie zich bezig met het bewaken van de kwaliteit van de politiezorg met als doel om enerzijds bij te dragen aan het lerend vermogen van de politiekorpsen en anderzijds een bijdrage te leveren aan de veiligheid van de samenleving. De Inspectie doet dit door:

- Het toetsen van de wijze waarop de korpsen voorzien in de kwaliteit van de politiezorg (dit is de A-taak);
- Het uitvoeren van thematische toetsen op specifieke onderdelen van de taakuitoefening of het beheer van de politie (dit is de B-taak);
- Het doen van onderzoek naar ingrijpende gebeurtenissen waarbij de politie betrokken is (dit is de C-taak);
- Het doen van onderzoek in andere gevallen, als daar naar het oordeel van de Ministers van BZK of Justitie aanleiding toe is (dit is de D-taak).<sup>267</sup>

De Inspectie Politie is een toezichhoudend instituut dat niet intervenueert of corrigeert. Ze is geen bijzondere opsporingsdienst. Door het doen van kwaliteitsbevorderend onderzoek tracht de Inspectie het beleid van de politiekorpsen en departementen op een positieve manier te beïnvloeden. De rapporten die naar aanleiding van de onderzoeken worden opgesteld bevatten leermomenten en aanbevelingen voor verbeteringen voor de toekomst.

Voor dit onderzoek is de onderzoekstaak van de Inspectie naar aanleiding van een ramp of ernstige gebeurtenis van belang.<sup>268</sup> De Inspectie Politie bestaat nog slechts vier jaar en er zijn slechts twee onderzoeken naar rampen geweest, te weten de vuurwerkramp in Enschede en de nieuwjaarsbrand in Volendam. Het optreden van de politie is achteraf door de Inspectie Politie onderzocht.<sup>269</sup>

### B. *Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding*

De taken van de Inspectie Brandweer en Rampenbestrijding zijn geregeld in de Brandweerwet 1985. Op grond van artikel 19 heeft de Minister van BZK tot taak om toezicht te houden op de wijze waarop bestuursorganen van lagere overheden hun taken met betrekking tot het voorkomen van, het voorbereiden op en het bestrijden van een brand, ongeval of ramp uitvoeren.<sup>270</sup> Deze be-

---

266 Artikel 53a lid 5 Politiewet 1993.

267 Artikel 53a lid 1 Politiewet 1993.

268 Deze taak valt onder sub c van lid 1 van artikel 53a Politiewet 1993.

269 Inspectie Politie samen met Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding, Rapport incident cafébrand nieuwjaarsnacht 2001.

270 Artikel 19 lid 1 sub a Brandweerwet.

voegdheid wordt uitgevoerd door de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding.<sup>271</sup>

Verder heeft de Inspectie tot de taak om onderzoek te verrichten naar aanleiding van een brand, ongeval of ramp.<sup>272</sup> Voor beide taken geldt dat de uitoefening noodzakelijk moet zijn uit een oogpunt van algemene brandweezorg en rampenbestrijding. Uit de genoemde taken blijkt dat de Inspectie geen handhavingstaken heeft. Ze is geen bijzondere opsporingsdienst.

In opdracht van de Minister van BZK voert de Inspectie onderzoek uit naar aanleiding van een brand, ongeval of ramp. Niet elk voorval wordt onderzocht. Alleen als er sprake is van (een vermoeden van) bijzondere omstandigheden, zal de Inspectie een onderzoek instellen. Van bijzondere omstandigheden is bijvoorbeeld sprake als er dodelijke slachtoffers zijn onder de hulpverleners of als het incident politieke aandacht trekt, bijvoorbeeld omdat er veel slachtoffers onder de burgerbevolking zijn gevallen.<sup>273</sup> Voordat een onderzoek kan worden uitgevoerd, dient de Inspectie een vooronderzoek te doen. Het vooronderzoek heeft tot doel om de minister die informatie te verschaffen die nodig is om te beslissen of een onderzoek moet worden ingesteld. Indien uit het vooronderzoek voldoende informatie beschikbaar is om te komen tot een afgewogen beslissing over het al dan niet instellen van een onderzoek, wordt een onderzoeksvoorstel gemaakt. Dit voorstel wordt ter accordering aan de minister voorgelegd. De minister bepaalt vervolgens of een onderzoek moet worden ingesteld.<sup>274</sup> Over de resultaten van onderzoeken rapporteert de Inspectie aan de Minister van BZK en aan de betrokken partijen. Met behulp van de gemaakte rapporten kan de minister de Tweede Kamer informeren over concrete onderzoeken.<sup>275</sup>

### C. *Inspectie Gezondheidszorg*

De Inspectie Gezondheidszorg heeft vier taken: onderzoeken, handhaven, adviseren en informeren. Alle taken zijn gericht op het bewaken van de kwaliteit van de gezondheidszorg en de toegankelijkheid ervan. In artikel 36 van de Gezondheidswet worden de taken van de Inspectie nauwkeurig omschreven.

De eerste taak betreft de toezichhoudende taak. De Inspectie houdt zich bezig met het verrichten van onderzoek naar de staat van de volksgezondheid en, waar nodig, met het aangeven en bevorderen van middelen tot verbetering

---

271 Zie Artikel 19 lid 2 Brandweerwet, 'de door Onze Minister van Binnenlandse Zaken aangewezen ambtenaren'. Reglement Inspectie Brandweezorg, besluit van 4 februari 1953.

272 Artikel 19 lid 1 sub b Brandweerwet.

273 Protocol incidentonderzoek Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding, p. 5.

274 *Ibidem*, p. 7-8.

275 *Ibidem*, p. 5-6.

daarvan.<sup>276</sup> Uit de praktijk blijkt dat de Inspectie drie vormen van toezicht door middel van onderzoek uitoefent. Algemeen toezicht wordt periodiek uitgevoerd om inzicht te krijgen in de aanwezigheid en werking van kwaliteitsborgende maatregelen in zorginstellingen. Van crisis- of interventietoezicht is sprake bij ernstige problemen of calamiteiten. Thematisch onderzoek dient om bepaalde onderdelen of aspecten van de zorg op instellingsoverstijgend niveau diepgaand te kunnen onderzoeken.<sup>277</sup>

Voor dit onderzoek is vooral de uitoefening van toezicht door middel van onderzoek naar aanleiding van ernstige problemen of calamiteiten van belang. Het doel van het onderzoek naar aanleiding van rampen is dat alle organisaties die bij het geneeskundig deel van de bestrijding van rampen en zware ongevallen zijn betrokken, lering kunnen trekken uit de onderzoeksresultaten. Dit geldt zowel voor de uitvoerenden als de beleidsmakers.<sup>278</sup>

De tweede taak betreft de handhavende taak. De Inspectie is belast met het toezicht op de naleving en de opsporing van overtredingen van wet- en regelgeving op het gebied van de volksgezondheid. Deze bevoegdheid bestaat slechts voorzover de ambtenaren van de Inspectie daarmee zijn belast bij of krachtens wettelijk voorschrift.<sup>279</sup> Zij kan daarbij bestuursrechtelijke maatregelen treffen.<sup>280</sup>

Verder brengt de Inspectie adviezen uit aan de Minister van VWS over gezondheidsvraagstukken. Ze verstrekt aan de Minister van VWS inlichtingen over hetgeen haar op grond van het eerste lid ter kennis is gekomen.<sup>281</sup>

#### D. *Arbeidsinspectie*

De Arbeidsinspectie controleert de naleving van wet- en regelgeving op het gebied van arbeidsomstandigheden, arbeidsmarkt, arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen. De belangrijkste wetten die de Arbeidsinspectie handhaaft zijn de Arbeidsomstandighedenwet 1998 (hierna *Arbowet 1998*), de Wet arbeid vreemdelingen en de Arbeidstijdenwet (*ATW*). Hiertoe heeft de Arbeidsinspectie toezichthoudende taken en handhavingstaken. De Arbeidsinspectie is een bijzondere opsporingsdienst. De Arbeidsinspectie controleert de naleving van de wetten en regels door het verrichten van inspecties bij bedrijven en instellingen (actief optreden). Handhaving van de *Arbowet* en -regelgeving vindt voor het grootste deel bestuursrechtelijk<sup>282</sup> en voor het overige straf-

---

276 Artikel 36 lid 1 sub a Gezondheidswet.

277 Inspectie voor de Gezondheidszorg, *Opmaat voor een nieuwe strategie*, Den Haag juli 2000, p. 6.

278 Protocol onderzoek rampbestrijding Inspectie voor de Gezondheidszorg, p. 4.

279 Artikel 36 lid 1 sub b Gezondheidswet.

280 Artikel 7 lid 4 Kwaliteitswet zorginstellingen, *Stb.* 1996, 80.

281 Artikel 36 lid 2 Gezondheidswet.

282 Bijvoorbeeld door middel van eis tot naleving (artikel 27), stilleggingsbevel (artikel 28) en vanaf 1999 door bestuurlijke boetes.

rechtelijk<sup>283</sup> plaats. De Arbeidstijdenwet wordt strafrechtelijk gehandhaafd.<sup>284</sup> Strafrechtelijke handhaving geschiedt formeel in opdracht van het openbaar ministerie.

Inspecties kunnen ook plaatsvinden naar aanleiding van een impuls van buiten: een melding, klacht of kennisgeving. Dit omvat het onderzoek naar aanleiding van ongevallen en rampen. Het ongevallenonderzoek is er primair op gericht te bepalen in hoeverre wettelijke regels zijn overtreden. Het onderzoek leidt tot een rapport en zonodig tot het inzetten van bestuursrechtelijke of strafrechtelijke instrumenten.

Op grond van de Arbowet bestaat er een meldplicht voor arbeidsongevallen. Indien aan een werknemer in verband met het verrichten van arbeid een ongeval overkomt dat ernstig lichamelijk dan wel geestelijk letsel of de dood ten gevolge heeft, moet de werkgever dit onverwijld aan de Arbeidsinspectie melden.<sup>285</sup> Hiermee hangt de bevoegdheid van de Arbeidsinspectie om te allen tijde ter zake van een ongeval een onderzoek in te stellen samen.<sup>286</sup> Een melding wordt in behandeling genomen indien voldaan wordt aan één of meer van de volgende criteria: ernstig letsel (rechtsbescherming getroffen),<sup>287</sup> (vermoeden van) een misdrijf, ernstige overtreding of beboetbaar feit (wetshandhaving),<sup>288</sup> (beleids)relevantie, passend in een handhavingsstrategie of maatschappelijk dan wel politiek gevoelige gebeurtenissen. Gelet op de ruime formulering van de bevoegdheid kan de Arbeidsinspectie ook meldingen van bedrijfsongevallen in behandeling nemen waarbij andere personen dan de werknemers van het bedrijf zijn getroffen.<sup>289</sup> Ook niet (rechtstreeks) aan de Inspectie gemelde ongevallen kunnen in behandeling worden genomen.

Uitgangspunt van de toepasbaarheid van de Arbowet en -regelgeving is dat er een werkgever-werknemerrelatie of -gezagsrelatie moet zijn. In beginsel beperkt de Arbowet en -regelgeving zich tot de bescherming van personen binnen het eigen bedrijf en dient dus niet tot bescherming van personen buiten het bedrijf. Daar is de milieuwetgeving voor. Hierop vormt artikel 10 van de Arbowet 1998 een uitzondering; op grond van dit artikel moet de werkgever doeltreffende maatregelen nemen, als door de te verrichten arbeid in het bedrijf, of in de onmiddellijke omgeving daarvan, gevaar kan ontstaan voor de veiligheid of de gezondheid van andere personen dan de werknemers.

283 Zie artikel 1 sub 3 jo. artikel 2 lid 3 en artikel 6 Wet op de economische delicten

284 Zie artikel 1 sub 3 en 4 jo. artikel 2 leden 3 en 4 en artikel 6 Wet op de economische delicten.

285 Artikel 9 lid 1 Arbowet 1998.

286 Artikel 24 lid 4 Arbowet 1998.

287 Dit criteria vloeit voort uit artikel 9 lid 1 Arbowet 1998.

288 Zie bijvoorbeeld artikel 10 Arbowet 1998.

289 In artikel 24 lid 4 wordt immers gesproken van een *bevoegdheid om te allen tijde ter zake van een ongeval een onderzoek in te stellen* (cursief van auteur), artikel 10 jo. 24 lid 4 Arbowet 1998.

Na een verrichte inspectie is de Arbeidsinspectie verplicht een onderzoeksrapport op te maken.<sup>290</sup> Als uit het onderzoek een causaal verband blijkt tussen het ongeval en een (ernstig) beboetbaar en/of strafbaar feit, dan wordt tevens een ongevallenboeterapport respectievelijk een proces-verbaal (van overtreding of misdrijf) opgemaakt. Het ongevallenboeterapport vormt de basis voor de boeteplegging. Het proces-verbaal wordt, vergezeld van een verzoek tot het instellen van vervolging aangeboden aan het openbaar ministerie.<sup>291</sup>

De Arbowet en -regelgeving is eveneens van toepassing op de hulpverlenende diensten bij een ongeval of ramp, zoals bijvoorbeeld de politie, brandweer en ambulancedienst. Op het werk van de politie, voorzover het daadwerkelijke uitoefening van politietaken betreft, en bij repressief optreden van de brandweer bij brand, ongevallen en rampen zijn de artikelen 10 (gevaar voor derden), 27 (eis tot naleving), 28 (stillegging) en 29 (werkonderbreking werknemer) van de Arbowet 1998 alleen van toepassing voorzover zij niet een goede taakuitoefening van de politie en brandweer belemmeren.<sup>292</sup>

Verder verricht de Arbeidsinspectie monitoronderzoeken bij bedrijven en instellingen om na te gaan hoe het beleid in de praktijk uitpakt. De Arbeidsinspectie adviseert de beleidsdirecties over de vraag of regelingen in de praktijk (zullen) werken en of de naleving ervan te controleren is. Zij signaleren ook nieuwe ontwikkelingen. Op basis daarvan kan het beleid zo nodig worden bijgesteld.<sup>293</sup>

Tevens verleent de Arbeidsinspectie vergunningen en ontheffingen in het kader van de Arbeidstijdenwet<sup>294</sup> en de Kernenergiewet.<sup>295</sup>

### E. *Inspectie Milieuhygiëne*

De Inspectie Milieuhygiëne maakt deel uit van het staatstoezicht op de volksgezondheid, zoals bedoeld in artikel 36 van de Gezondheidswet. In het Besluit Staatstoezicht op de volksgezondheid is bepaald dat het staatstoezicht op de volksgezondheid bestaat uit de Inspectie voor de Gezondheidszorg (zie 3.3), de Inspectie van de Volksgezondheid (Inspectie Milieuhygiëne)<sup>296</sup> en de Inspectie Gezondheidsbescherming, Waren en Veterinaire Zaken (de Keuringsdienst van Waren).<sup>297</sup> De Inspectie Milieuhygiëne is belast met het toezicht

290 Artikel 24 lid 5 Arbowet 1998.

291 Rapportage van de Arbeidsinspectie over de uitgevoerde onderzoeken naar aanleiding van de ramp van 13 mei te Enschede, d.d. 10 januari 2001, p. 7.

292 Artikel 1.17 Arbeidsomstandighedenbesluit.

293 [www.minszw.nl](http://www.minszw.nl), arbeidsinspectie.

294 Op grond van de artikelen 5:13 en 5:14 Arbeidstijdenwet.

295 Op grond van de artikelen 29 en 34 Kernenergiewet.

296 Uit de nota van toelichting bij het besluit Staatstoezicht op de volksgezondheid blijkt dat de Inspectie voor de Volksgezondheid inmiddels Inspectie Milieuhygiëne heet, zie p. 3.

297 Artikel 1 van het Besluit Staatstoezicht op de volksgezondheid van 16 november 1998, *Stb.* 1998, 646 (hierna aangeduid als Besluit Staatstoezicht op de volksgezondheid).

op de hygiëne van het milieu: op het gebied van de hygiëne van het biologische, chemische en fysische milieu van de mens.<sup>298</sup> Het Besluit voorziet niet in de interne organisatie van het Staatstoezicht. Zonodig kan daarin voorzien worden bij interne organisatiebesluiten. Voor de Inspectie Milieuhygiëne is een organisatiebesluit vastgesteld.<sup>299</sup>

In het Organisationsbesluit Inspectie Milieuhygiëne wordt ingegaan op de taken van de Inspectie. De afdeling Handhaving van de Hoofdinspectie is belast met het waarborgen van een geharmoniseerde en uniforme uitvoering van de handhaving binnen de Inspectie Milieuhygiëne. De Inspectie is samen met andere overheden en instanties verantwoordelijk voor een goede handhaving en uitvoering van de milieuwetgeving. Voorbeelden van wetten die de Inspectie handhaaft zijn de Wet milieubeheer, de Wet milieugevaarlijke stoffen en de Kernenergiewet.<sup>300</sup>

De Inspectie is een bijzondere opsporingsdienst. In dat kader bestaat binnen de Inspectie een Milieubijstandsteam. Het team bestaat uit medewerkers van de Hoofdinspectie en van de regionale inspecties.<sup>301</sup> Op verzoek van het Openbaar Ministerie wordt het Milieubijstandsteam ingezet voor het in het kader van opsporingsactiviteiten verrichten van onderzoek bij bedrijven, het in samenwerking met andere opsporingsinstanties uitvoeren van opsporingsacties en het verlenen van ondersteuning aan andere opsporings- en handhavingsacties op milieugebied.<sup>302</sup>

De afdeling Crisismanagement van de Hoofdinspectie is belast met de coördinatie en uitvoering van de crisisbeheersing op het gebied van de milieutaken en het beheer van het Meldpunt VROM<sup>303</sup> en het Departementaal Coördinatie Centrum.<sup>304</sup>

Een expliciete taak op het gebied van ongevalsonderzoek wordt in het besluit niet genoemd. Op grond van de Gezondheidswet heeft de Inspectie tot taak om onderzoek te doen naar de staat van de volksgezondheid en waar nodig het aangeven van middelen tot verbetering.<sup>305</sup> Ook de Inspectie voor de Gezondheidszorg houdt zich hiermee bezig. Hoewel het in de praktijk waarschijnlijk moeilijk is om een duidelijke scheidslijn aan te geven, houdt de Inspectie Gezondheidszorg zich bezig met toezicht op het gebied van de beroepen en instellingen op het terrein van de gezondheidszorg, de gezondheidszorgstatistiek, de bestrijding en voorkoming van ziekten en bevordering

298 Artikel 1 sub b van het Besluit Staatstoezicht op de volksgezondheid.

299 Organisationsbesluit Inspectie Milieuhygiëne, *Stb.* 22 januari 1998 (hierna aangeduid als Organisationsbesluit Inspectie Milieuhygiëne).

300 Zie artikel 18.4 Wet milieubeheer jo. artikel 64 Wet milieugevaarlijke stoffen en zie artikel 58 jo. 83 Kernenergiewet.

301 Artikel 5 lid 3 Organisationsbesluit Inspectie Milieuhygiëne.

302 Artikel 5 lid 2 sub a, b en c Organisationsbesluit Inspectie Milieuhygiëne.

303 Dit is het nationale en internationale contactpunt voor nucleaire en milieucalamiteiten.

304 Artikel 2 sub b en c van het Organisationsbesluit Inspectie Milieuhygiëne.

305 Artikel 36 lid 1 sub a Gezondheidswet.



van de gezondheid, de geestelijke volksgezondheid, de geneesmiddelen (inclusief verdovende middelen), de bloedvoorziening en de medische hulpmiddelen; en de Inspectie Milieuhygiëne met het toezicht op de hygiëne van het milieu, op het gebied van het biologische, chemische en fysische milieu van de mens.<sup>306</sup>

Op grond van de Wet milieubeheer geldt een meldplicht indien zich in een inrichting een ongewoon voorval voordoet of heeft voorgedaan, waardoor nadelige gevolgen voor het milieu zijn ontstaan of dreigen te ontstaan.<sup>307</sup> De melding dient te geschieden aan het betrokken bestuursorgaan. Een bestuursorgaan dat een melding ontvangt, stelt onder andere de Inspectie Milieuhygiëne op de hoogte<sup>308</sup> en ziet er op toe dat de nodige gegevens worden verzameld om het voorval te analyseren en de oorzaken ervan te achterhalen.<sup>309</sup>

De Inspectie is belast met het toezicht op de naleving van de Wet milieubeheer.<sup>310</sup> Het gaat hier om de strafrechtelijke handhaving. De bestuursrechtelijke handhaving van de wet is opgedragen aan het betrokken bestuursorgaan in de zin van artikel 8.1 of 8.41 Wet milieubeheer.<sup>311</sup> Een aantal bepalingen van de Wet milieubeheer zijn delicten in de zin van de Wet op de economische delicten.<sup>312</sup> In artikel 2 van de Wet op de economische delicten wordt bepaald of de economische delicten misdrijven of overtredingen zijn.<sup>313</sup> De straffen die staan op het begaan van een economische delict staan genoemd in artikel 6 van de Wet op de economische delicten. Het gaat om gevangenisstraf, hechtenis of een geldboete.

Een gelijksoortig verhaal geldt voor de strafrechtelijke handhaving van de Wet milieugevaarlijke stoffen.<sup>314</sup> De artikelen over handhaving uit de Wet milieubeheer zijn van overeenkomstige toepassing.<sup>315</sup>

---

306 Artikel 1 sub a en b Besluit Staattoezicht op de volksgezondheid.

307 Artikel 17.2 juncto 17.1 Wet milieubeheer.

308 Artikel 17.2 lid 3 Wet milieubeheer.

309 Artikel 17.3 Wet milieubeheer.

310 Artikel 18.4 lid 1 Wet milieubeheer.

311 Artikel 18.2 lid 1 onder a.

312 Zie artikel 1a sub 1, 2 en 3 Wet op de Economische Delicten.

313 De delicten uit artikel 1a sub 1 en 2 zijn misdrijven, voorzover ze opzettelijk zijn begaan en anders overtredingen: zie artikel 2 lid 1 Wet op de Economische Delicten. De delicten uit artikel 1a sub 3 zijn overtredingen, zie artikel 2 lid 4 Wet op de Economische Delicten.

314 Zie artikel 1a sub 1 en 2 Wet op de Economische Delicten.

315 Artikel 64 lid 1 Wet milieugevaarlijke stoffen verklaart met betrekking tot de handhaving de artikelen 18.3 tot en met 18.16 van de Wet milieubeheer van toepassing. Op grond van lid 2 komt de bestuursrechtelijke handhaving toe aan het betrokken bestuursorgaan in de zin van artikel 18.2 Wet Milieubeheer.

## F. Rijksverkeersinspectie

De Rijksverkeersinspectie heeft geen eigen taak met betrekking tot diepgaand ongevalsonderzoek. Het ongevalsonderzoek op het gebied van weg- en railverkeer wordt uitgevoerd door de Raad voor de Transportveiligheid. De Inspectie heeft wel een handhavingstaak en kan een eigen onderzoek uitvoeren vanuit een strafrechtelijke invalshoek. Het is een bijzondere opsporingsdienst.

Gezien het grote economische belang van het goederenvervoer (over de weg), maar tegelijkertijd de bijdrage van de (weg)vervoersector aan maatschappelijke problemen op het gebied van bijvoorbeeld milieuoverlast en verkeers- onveiligheid, bestaat de noodzaak om door middel van nationale regelgeving het een en ander in goede banen te leiden. Hiervoor is het Ministerie van Verkeer en Waterstaat verantwoordelijk.<sup>316</sup> Binnen het Ministerie houdt de Rijksverkeersinspectie zich bezig met de controle op de naleving van de wet- en regelgeving op het gebied van het goederenvervoer over de weg (en rail). De economische regelgeving van het goederenvervoer over de weg vindt plaats via de Wet goederenvervoer over de weg en regelgeving met betrekking tot de maatschappelijke randvoorwaarden via gerichte wetgeving op het gebied van veiligheid en milieu, zoals bijvoorbeeld de Wet vervoer gevaarlijke stoffen.<sup>317</sup>

De Wet goederenvervoer over de weg stelt regels voor de toegang tot en de uitoefening van het ondernemerschap in het beroepsgoederenvervoer over de weg, alsmede voor het eigen vervoer.<sup>318</sup> De Wet vervoer gevaarlijke stoffen verbiedt dat, of stelt eisen aan de wijze waarop, bepaalde gevaarlijke stoffen over land, per spoor of over de binnenwateren worden vervoerd.<sup>319</sup> De Rijksverkeersinspectie is belast met de handhaving van deze wetten.<sup>320</sup> Het gaat om een strafrechtelijke handhaving. Op grond van de Wet op de economische delicten zijn overtredingen van een groot aantal bepalingen uit beide wetten economische delicten.<sup>321</sup>

### 3.5.4 Bevoegdheden

In deze paragraaf komt de onderzoeksfase van de inspecties aan bod. Eerst wordt aangegeven hoe het onderzoek bij de inspecties verloopt en welke stadia

---

316 [www.minvenw.nl](http://www.minvenw.nl), directoraat-generaal goederenvervoer, wet-en regelgeving.

317 *Ibidem*.

318 Zie bijvoorbeeld artikelen 9 (vergunning beroepsvervoer) en 39 (vergunning eigen vervoer) Wet goederenvervoer over de weg.

319 Zie artikel 5 jo. artikel 15 Wet vervoer gevaarlijke stoffen.

320 Artikel 34 lid 1 jo. artikel 44 lid 1 onder a Wet vervoer gevaarlijke stoffen; artikel 43 onder c Wet goederenvervoer over de weg.

321 Voor de Wet goederenvervoer over de weg: artikel 1 sub 4 Wet op de Economische Delicten. Voor Wet vervoer gevaarlijke stoffen: artikel 1a sub 1 en 3 Wet op de Economische Delicten.

daarbij worden onderscheiden. De vraag naar de openbaarheid in de verschillende fasen van het onderzoek verdient hierbij bijzondere aandacht. Daarna komen de onderzoeksbevoegdheden van de inspecteurs aan de orde. Eerst worden de algemene bevoegdheden uit de Algemene wet bestuursrecht behandeld. Vervolgens komen de specifieke bevoegdheden aan bod. De rechten en plichten van betrokkenen vormen het laatste onderwerp.

### *Verloop onderzoek*

Van de zes Inspecties die in dit onderdeel centraal staan, verrichten de Inspectie Politie, de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding en de Inspectie Gezondheidszorg ongevallen- en rampenonderzoek dat primair gericht is op het beoordelen van het functioneren van een hulpdienst en in het geval van de Inspectie Gezondheidszorg aangevuld kan worden met controle op de naleving van wetgeving op het gebied van de gezondheidszorg. De Arbeidsinspectie, Inspectie Milieuhygiëne en Rijksverkeersinspectie onderzoeken, naar aanleiding van een relevant ongeval of relevante ramp, of de wet- en regelgeving op de voor hun relevante gebieden is nageleefd. De Arbeidsinspectie en de Inspectie Milieuhygiëne worden in de wijze van uitvoeren van deze taak niet beperkt. Zij mogen in hun onderzoek aandacht besteden aan de oorzaken van een ongeval of ramp. Voor de Rijksverkeersinspectie geldt er een beperking. Deze inspectie mag geen onderzoek naar de oorzaken van een vervoersongeval of -ramp verrichten, aangezien deze bevoegdheid is overgeheveld naar de Raad voor de Transportveiligheid. De Rijksverkeersinspectie moet zich bij vervoersongevallen of -rampen beperken tot een controle op de naleving van de wet- en regelgeving op het gebied van het goederenvervoer en zonodig overgaan tot strafrechtelijke handhaving.

Het ramponderzoek kent verschillende fasen, te verdelen in een voorfase, de onderzoeksfase en de eindfase. Deze zijn bij de verschillende inspecties nagenoeg gelijk. Dit is onder meer te danken aan het feit dat de Inspectie voor de Brandweezorg en Rampenbestrijding bij de Enschede- en Volendamramp als coördinerende inspectie heeft voorgesteld een uniforme werkwijze te hanteren. Zoals uit het voorgaande al is gebleken, bestaat de voorfase uit een vooronderzoek om naar aanleiding van een melding of opdracht te kunnen bepalen of een onderzoek noodzakelijk is. De volgende fase breekt aan met de beslissing om een onderzoek in te stellen. In deze fase vinden de interviews met betrokkenen plaats. Een onderzoek wordt afgesloten met een rapport dat niet alleen naar de Minister wordt gestuurd, maar met name ook naar belanghebbenden, zodat zij uit de bevindingen lering kunnen trekken en eventuele aanbevelingen kunnen doorvoeren. Eindrapporten van de inspecties zijn door een ieder opeisbaar. Met het oog op de gegevens en informatie die de inspecties gedurende hun onderzoeken verzamelen en de interesse van andere inspecties, het OM of andere partijen daarin, is het van belang aandacht te besteden aan het beginsel van openbaarheid.

### *Beginsel van openbaarheid*

Bij het beginsel van openbaarheid spelen twee wetten een belangrijke rol. Het gaat om de Wet openbaarheid van bestuur en de Wet persoonsregistraties. In de centrale inspectierapporten van Enschede en Volendam komt het beginsel van openbaarheid duidelijk aan de orde. Beide wetten komen kort aan de orde voorzover van belang voor het onderzoek naar aanleiding van rampen. Hierbij zal het bepaalde uit de centrale inspectierapporten van Enschede en Volendam als leidraad dienen.<sup>322</sup>

De Wet openbaarheid van bestuur stelt regels over de wijze waarop bestuursorganen uiting dienen te geven aan het beginsel van openbaarheid. In artikel 2 van de Wet openbaarheid van bestuur staat dat een bestuursorgaan bij de uitvoering van zijn taak informatie overeenkomstig deze wet verstrekt. Hetzij op verzoek (artikel 3), hetzij uit eigen beweging (artikel 8). In artikel 8 staat dat het bestuursorgaan uit eigen beweging informatie verschaft over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daaronder begrepen, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering. Aangezien de inspecties bestuursorganen zijn, is de informatie die een inspectie-onderzoek oplevert, informatie die op grond van de Wet openbaarheid van bestuur in beginsel openbaar is. Dit geldt dan ook voor de verslagen van de gehouden interviews.

De uitzondering op het beginsel van openbaarheid staat in artikel 10 Wet openbaarheid van bestuur. In het artikel worden een aantal redenen genoemd op grond waarvan een beperking van het beginsel van openbaarheid gerechtvaardigd kan zijn. Op grond van het bepaalde in het eerste lid onder c kan het verstrekken van informatie door de inspectie achterwege blijven voorzover de informatie bedrijfs- en fabricagegegevens betreft die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn medegedeeld. Vooral met het oog op verslagen van interviews kan dit heel belangrijk zijn. Het verstrekken van informatie, bijvoorbeeld uit interviewverslagen, kan ook worden geweigerd, voorzover het belang daarvan niet opweegt tegen één of meer van de volgende belangen:

- inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen (d);
- de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (e);
- het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel derden (g).

---

322 Gebaseerd op Plan van aanpak afstemming rijksinspectie-onderzoeken naar vuurwerkcramp in Enschede, 8 juni 2000, paragraaf 2.4., p. 6-7 (tevens als Bijlage 1 gevoegd bij het centrale inspectierapport Enschede). Zie ook bijlage bij centrale inspectierapport Volendam, plan van aanpak afstemming rijksinspectie-onderzoeken naar de brand in Volendam, 7 februari 2001, p. 50-63.

Overigens geldt de onder g genoemde weigeringsgrond ingevolge het vierde lid van artikel 10 niet voor milieu-informatie.

Op grond van de belangen, genoemd in artikel 10, tweede lid, onder d en g, van de Wet openbaarheid van bestuur kan het openbaar maken van verslagen van interviews in de fase dat de inspectie-onderzoeken nog niet zijn afgerond, worden geweigerd. Aldus kan worden vermeden dat een beeldvorming ontstaat die de inspectie in het vervolg van haar onderzoek belemmert en personen op wie de verslagen betrekking hebben, op onevenredige wijze benadeelt.<sup>323</sup>

In het centrale inspectierapport van Enschede wordt opgemerkt dat een dergelijke benadering, voorzover het de onder d genoemde grond betreft, steun vindt in een tweetal uitspraken van de President van de Rechtbank Rotterdam. In zaken tegen Burgemeester en Wethouders van de gemeente Rotterdam. Daarin werd bepaald dat het verstrekken van informatie kan worden geweigerd, indien publicatie en beoordeling van documenten op een bepaald moment en in een bepaald stadium een onderzoekscommissie kan belemmeren in het uitoefenen van haar controlerende taak.<sup>324</sup>

Of na de totstandkoming van de onderzoeksrapporten van de inspecties wel alle informatie openbaar wordt, hangt af van de vraag of een van de belangen, genoemd in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, zich daartegen blijft verzetten. Het zal dan met name gaan om de gronden, genoemd in het eerste lid, onder c, en in het tweede lid, onder e en g. Indien een inspectie ook een opsporingstaak heeft, kan op grond van het tweede lid, onder c, ook het belang van de opsporing en vervolging van strafbare feiten zich tegen openbaarmaking verzetten.

Het feit dat openbaarmaking van informatie tijdens het onderzoek op grond van het in artikel 10, tweede lid, onder d, van de Wet openbaarheid van bestuur genoemde belang ('inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen') achterwege kan blijven, staat er niet aan in de weg dat een inspectie informatie aan een andere onderzoeksinstantie verschaft onder de voorwaarde dat deze informatie vertrouwelijk blijft tot het moment waarop de onderzoeksresultaten bekend zullen worden gemaakt. Het genoemde belang wordt in dat geval niet geschaad. Ook de belangen, genoemd in het tweede lid, onder e en g ('eerbiediging persoonlijke levensfeer', respectievelijk 'voorkoming onevenredige benadeling') behoeven vertrouwelijke verstrekking van informatie door een inspectie aan een andere inspectie niet in de weg te staan, mits die belangen zich niet tegen openbaarmaking van deze informatie verzetten op het moment dat de onderzoeksresultaten bekend worden gemaakt.<sup>325</sup>

---

323 Plan van aanpak afstemming rijksinspectie-onderzoeken naar vuurwerkramp in Enschede, 8 juni 2000, paragraaf 2.4., p. 6.

324 *Ibidem*, uitspraken van 14 en 31 december 1999, niet gepubliceerd.

325 Plan van aanpak afstemming rijksinspectie-onderzoeken naar vuurwerkramp in Enschede, 8 juni 2000, paragraaf 2.4., p. 6.

De Wet persoonsregistraties lijkt van toepassing te zijn op de gegevens van inspectie-onderzoeken. Of de Wet persoonsregistraties op de door een inspectie verzamelde informatie van toepassing is, hangt in de eerste plaats af van de vraag of het bij deze informatie om persoonsgegevens gaat, dat wil zeggen om gegevens die herleidbaar zijn tot natuurlijke personen. Vervolgens hangt het af van de vraag of, indien het om persoonsgegevens gaat, deze gegevens in een persoonsregistratie zijn opgenomen, dat wil zeggen een samenhangende verzameling van op verschillende personen betrekking hebbende persoonsgegevens die langs geautomatiseerde weg wordt uitgevoerd of met het oog op een doeltreffende raadpleging van die gegevens systematisch is aangelegd.<sup>326</sup>

Uit toepassing van de genoemde criteria volgt dat verslagen van interviews meestal niet als persoonsregistraties zijn aan te merken en derhalve ook niet onder de Wet persoonsregistraties vallen. Aan het eerste criterium zal vaak wel voldaan zijn, nu interviewverslagen over het algemeen snel te herleiden zijn tot natuurlijke personen. Het loopt vast bij het tweede criterium. Indien de verslagen echter door middel van een computerprogramma of anderszins systematisch toegankelijk zijn gemaakt, vallen zij wel onder de Wet persoonsregistraties. In een dergelijke situatie is verstrekking aan een andere inspectie op grond van artikel 11, eerste lid, van de Wetpersoonsregistraties slechts toegestaan, voorzover dat voortvloeit uit het doel van de registratie, indien dit wordt vereist ingevolge een wettelijk voorschrift of geschiedt met toestemming van de geregistreerde.<sup>327</sup>

### *Bevoegdheden inspecteurs*

De bevoegdheden genoemd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zijn in beginsel van toepassing op de inspecties. In lid 5 van artikel 53a van de Politiewet is bepaald dat de artikelen 5:12 tot en met 5:20 van de Awb van overeenkomstige toepassing zijn op de ambtenaren van de Inspectie Politie. Voor de Inspectie Gezondheidszorg en de Inspectie Milieuhygiëne geldt dat de artikelen 5:12, 5:13, 5:15, 5:16, 5:17 en 5:20 van de Awb voor de uitvoering van de in artikel 36, eerste lid, onder a, van de Gezondheidswet bedoelde taak van overeenkomstige toepassing zijn.<sup>328</sup>

In de Awb worden de volgende bevoegdheden genoemd. In artikel 5:13 wordt het voorbehoud gemaakt dat de inspecteur slechts van zijn bevoegdheden gebruik maakt voorzover dat *redelijkerwijs* voor de vervulling van zijn taak noodzakelijk is. Vervolgens is in artikel 5:14 bepaald dat bij wettelijk voorschrift of bij aanwijzingsbesluit de genoemde bevoegdheden uit de Awb

---

326 *Ibidem*, p. 6-7.

327 *Ibidem*.

328 Artikel 39 Gezondheidswet.

beperkt kunnen worden. Ingevolge de gezondheidswet geldt dit artikel niet voor de Inspectie Gezondheidszorg en de Inspectie Milieuhygiëne.<sup>329</sup>

Op grond van artikel 5:15 is de inspecteur bevoegd om, met medeneming van de nodige apparatuur, elke plaats te betreden, met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner.<sup>330</sup> Indien nodig mag hij zich toegang verschaffen met behulp van de sterke arm. Hij is bovendien bevoegd zich te laten vergezellen door personen die daartoe door hem zijn aangewezen.<sup>331</sup> De inspecteur van een inspectie heeft bovendien de bevoegdheid inlichtingen te vorderen.<sup>332</sup>

Op grond van artikel 5: 20, eerste lid, van de Awb is een ieder verplicht aan een inspectie binnen de door deze gestelde termijn alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. Dit impliceert ook een verplichting voor een getuige om de inlichtingen te verschaffen die een inspectie hem met inachtneming van het redelijkheidsbeginsel heeft gevraagd. Het weigeren deze inlichtingen te verschaffen is ingevolge artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht strafbaar.

Ingevolge het tweede lid van artikel 5:20 van de Awb kunnen evenwel zij die uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift verplicht zijn tot geheimhouding, het verlenen van medewerking weigeren, voorzover dit uit hun geheimhoudingsplicht voortvloeit.

In het kader van de bevoegdheid van de inspecties om personen te horen is het van belang te vermelden dat een inspectie die een bestuurlijke boete kan opleggen of een tuchtrechtelijke c.q. strafrechtelijke taak heeft, op het moment dat iemand die wordt gehoord, informatie zou kunnen verstrekken die hem of haar tot belanghebbende, respectievelijk verdachte maakt, hem moet meedelen dat hij het recht heeft op de gestelde vragen geen antwoord te geven.<sup>333</sup> Dit heet de cautie.

Een andere bevoegdheid die inspecteurs toekomt is het recht om inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden. Zij mogen daarvan kopieën maken en, als dat ter plaatse niet mogelijk is, de gegevens en bescheiden voor dit doel voor korte tijd mee nemen tegen een door hen af te geven schriftelijk bewijs.<sup>334</sup>

Op grond van artikel 5:18 heeft een inspecteur de bevoegdheid om zaken te onderzoeken, aan opneming te onderwerpen en daarvan monsters te nemen. Hij mag daartoe verpakkingen openen en indien het onderzoek, de opneming of de monsterneming niet ter plaatse kan geschieden de zaken voor dat doel korte tijd mee te nemen tegen een door hem af te geven schriftelijk bewijs.

---

329 Artikel 39 Gezondheidswet.

330 Voor de Inspectie Gezondheidszorg geldt echter de beperking dat de woning deel moet uitmaken van een instelling. Zie artikel 8 lid 2 Wet Kwaliteit zorginstellingen.

331 Artikel 5.15 leden 2 en 3 Awb.

332 Artikel 5:16 Awb.

333 Vgl. artikel 29 Wetboek van Strafvordering.

334 Artikel 5:17 leden 1-3 Awb.

Een belanghebbende wordt op zijn verzoek zo spoedig mogelijk in kennis gesteld van de resultaten. Op grond van de gezondheidswet komen deze bevoegdheden niet toe aan de Inspectie Gezondheidszorg en Inspectie Milieuhygiëne.<sup>335</sup>

### *Bijzondere bevoegdheden*

In afwijking van het bepaalde in artikel 5:15 in de Algemene wet bestuursrecht hebben een aantal inspecties ruimere bevoegdheden tot binnentreden. Op het binnentreden is de Algemene Wet op het Binnentreden van toepassing. De Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding heeft op grond van artikel 20 van de Brandweerwet de bevoegdheid tot vrije toegang tot *alle* plaatsen, voorzover dit redelijkerwijs voor de vervulling van haar taak nodig is.<sup>336</sup> Nu gesproken wordt van 'alle' plaatsen, omvat de bevoegdheid ook het betreden van woningen zonder toestemming van de bewoner, maar deze bevoegdheid is niet onbeperkt. Het binnentreden moet *redelijkerwijs* nodig zijn voor de vervulling van haar taak.

De arbeidsinspectie komt ook een verregaande bevoegdheid toe met betrekking tot het betreden van een woning. Op grond van artikel 24 van de Arbeidsomstandighedenwet mogen de inspecteurs van de Arbeidsinspectie in het kader van de uitoefening van hun handhavende taken een woning zonder toestemming van de bewoner betreden.<sup>337</sup>

Aan de inspecteurs van de Inspectie Milieuhygiëne komt op grond van artikel 18.5 van de Wet milieubeheer voor de vervulling van hun taak met betrekking tot gevaarlijke afvalstoffen de bevoegdheid toe om, met medeneming van de benodigde apparatuur, een woning binnen te treden zonder toestemming van de bewoner.

Aan de Rijksverkeersinspectie komt, in het kader van de handhaving van de Wet goederenvervoer over de weg, de bevoegdheid toe het vervoer van goederen te beletten als bijvoorbeeld de vereiste vergunning voor beroepsvervoer of als inschrijving als eigen vervoerder ontbreekt. De Rijksverkeersinspectie kan de vrachtauto vervolgens gedurende ten hoogste 48 uren in bewaring te stellen teneinde de verboden toestand te doen ophouden.<sup>338</sup>

### *Rechten van betrokkenen*

Om een goed beeld te krijgen van gebeurtenissen, het optreden van een hulporganisatie of mogelijke overtredingen van wetgeving, zullen inspecties waar mogelijk interviews houden met betrokkenen. Wie betrokkenen zijn,

---

335 Artikel 39 Gezondheidswet.

336 Artikel 20 leden 1 en 2 Brandweerwet 1985.

337 Artikel 24 lid 3 Arbeidsomstandighedenwet.

338 Artikel 49 lid 1 Wet goederenvervoer over de weg.



hangt af van het soort onderzoek. Elke inspectie heeft zijn eigen taken en eigen redenen om een onderzoek naar aanleiding van een ramp in te stellen. Burgers, bestuursorganen, bedrijven, hulpverleners kunnen betrokkenen zijn.

Degene aan wie inlichtingen wordt gevraagd door een inspectie, kan zich bij de beantwoording ter behartiging van zijn belangen laten bijstaan of door een gemachtigde laten vertegenwoordigen op grond van artikel 2:1 Awb. Gaat het om een persoon die door een inspectie met opsporingsbevoegdheid wordt verdacht van een misdrijf dan gelden de bepalingen uit het Wetboek van Strafvordering. Deze inspecties hebben immers een buitengewone opsporingsbevoegdheid in de zin van artikel 142 Wetboek van Strafvordering.<sup>339</sup> Artikel 27 Sv bepaalt wanneer een persoon als verdachte kan worden aangemerkt. In het geval voldaan is aan de voorwaarden van artikel 27 en iemand als verdachte wordt beschouwd dan gelden voor deze persoon een aantal waarborgen. Niet alleen heeft hij op grond van artikel 28 Sv het recht om zich door een raadsman te laten bijstaan, ook gelden de bepalingen uit artikel 29 Sv. Aan dit artikel ligt het belangrijke beginsel ten grondslag dat niemand verplicht of gedwongen kan worden om aan zijn eigen veroordeling mee te werken (het *nemo tenetur* beginsel). Het pressieverbod en het recht van een verdachte om geen antwoord te geven op vragen (zwijgrecht), genoemd in het eerste lid van artikel 29 Sv, vormen een uitwerking van dit beginsel. De verklaringen van de verdachte mogen wel als bewijs tegen hem gebruikt worden, maar zijn positie wordt beschermd doordat hij niet tot antwoorden verplicht is. Een belangrijke bescherming voor de verdachte ter bescherming tegen ongewilde medewerking vormt de cautieplicht. In het tweede lid staat dat de verhorende ambtenaar verplicht is de verdachte voor ieder verhoor mede te delen dat hij niet tot antwoorden verplicht is (cautieplicht). Verzuim kan processuele gevolgen hebben. Het lijkt logisch dat cautieverzuim alleen gesanctioneerd wordt, indien de verdachte door het achterwege blijven van de cautie daadwerkelijk in zijn belangen is geschaad.

### *Samenloop toezicht en handhaving*

Voor inspecties die zowel een toezichthoudende als handhavende taak hebben kan zich bij de overgang van controle naar opsporing een probleem voordoen bij het aanmerken van een getuige als verdachte, nu de controlerende of opsporende inspecteur een grote beoordelingsvrijheid heeft ten aanzien van de vraag wanneer er een redelijk vermoeden van schuld is (dit wordt door de rechter slechts marginaal getoetst). Een ander probleem kan zich voordoen bij wettelijke informatieplichten. Op grond van sommige wetten hebben burgers een informatieplicht. Ingeval van een verdachte prevaleert het zwijgrecht. Maar kan van een persoon die (nog) niet als verdachte kan worden

---

339 Deze bevoegdheid is gebaseerd op het eerste lid onder b.

aangemerkt, geëist worden dat deze op grond van een wettelijke informatieplicht een verklaring aflegt waardoor hij zich verdacht maakt? Een voorbeeld van een inspectie met zowel een toezichthoudende als een handhavende taak is de Inspectie voor de Gezondheidszorg. Deze Inspectie houdt niet alleen toezicht op de kwaliteit van het optreden van geneeskundige instellingen bij een ramp, maar is ook op basis van een aantal bijzondere wetten belast met de opsporing van strafbare feiten.

Ook voor inspecties die geen handhavende taak hebben, kan zich bij het onderzoek naar aanleiding van een ramp, een moeilijke situatie voordoen als uit de verklaringen van een getuige tijdens het onderzoek blijkt dat deze persoon mogelijk strafrechtelijk vervolgd kan worden. Aangezien het onderzoek van de betreffende inspectie niet gericht is op strafrechtelijke vervolging wordt de getuige niet als verdachte aangemerkt en heeft derhalve niet de rechten van een verdachte, waaronder het zwijgrecht. De rapporten van een inspectie zijn in beginsel echter openbaar. Hetzelfde geldt voor de verslagen van de interviews.<sup>340</sup> Dit biedt voor het openbaar ministerie de mogelijkheid om met behulp van de rapporten tot strafrechtelijke vervolging over te gaan. De Inspecties hebben geen recht om te weigeren mee te werken met het openbaar ministerie aan strafrechtelijke vervolging.<sup>341</sup>

Hoewel het in het belang van de inspecties is om zo veel mogelijk informatie te verkrijgen van getuigen, is het voor (sommige) getuigen van belang om op de hoogte te worden gesteld van het feit dat alle informatie toegankelijk is voor het openbaar ministerie. In principe hoeven inspecties die geen handhavingstaken hebben, getuigen er niet op te wijzen dat zij het recht hebben om zich te laten bijstaan, eventueel door een raadsman, en dat het openbaar ministerie de bevoegdheid heeft om alle informatie van de inspecties in te zien. Vanuit het standpunt van die inspecties is dit wel te begrijpen. Het onderzoek is niet gericht op vervolging, maar zuiver op het verkrijgen van informatie over de toedracht, oorzaken en hulpverlening. Hoe informeler en ontspannender het gesprek, hoe meer de getuige geneigd zal zijn te spreken. Gelet op het feit dat het openbaar ministerie de gegevens van de inspecties over het algemeen kan inzien, kan dit evenwel tot gevolg hebben dat het openbaar ministerie besluit tot vervolging over te gaan op basis van verklaringen gedaan in totale onwetendheid over de eventuele strafrechtelijke gevolgen.<sup>342</sup>

### *Plichten betrokkenen*

De belangrijkste plicht voor betrokkenen is om hun medewerking te verlenen aan het onderzoek. Dit blijkt uit verschillende wetten. Zo staat in artikel 19 van de Brandweerwet dat een betrokken bestuursorgaan desgevraagd alle

---

340 Artikel 2 Wet Openbaarheid van Bestuur.

341 Zie Saunders-zaak, paragraaf 2.4.2.

342 Zie in dit verband ook de gang van zaken na de Herculesramp.

inlichtingen moet verstrekken die de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding redelijkerwijs nodig heeft voor het toetsen van de wijze waarop een bestuursorgaan zijn taken met betrekking tot het voorkomen van, het voorbereiden op en het bestrijden van een brand, ongeval of ramp uitvoert, dan wel voor het verrichten van een onderzoek naar aanleiding van een brand, ongeval of ramp.<sup>343</sup>

### 3.6 PARLEMENTAIRE ENQUÊTECOMMISSIES

Parlementaire onderzoeks- en enquêtecommissies hebben in het verleden onderzoek gedaan naar rampen. De Bijlmerenquête en de Hercules werkgroep zijn voorbeelden van onderzoeken door de Tweede Kamer naar afzonderlijke rampen. Het gaat te ver om alle relevante aspecten van het parlementair onderzoek hier weer te geven. Wij geven hier de hoofdlijnen van de juridische kaders van parlementair onderzoek aan.<sup>344</sup>

#### 3.6.1 Aanleiding parlementair onderzoek

De Tweede Kamer kan zich bij de uitoefening van haar controlerende en wetgevende taken niet zonder meer baseren op de door het kabinet gepresenteerde feiten en omstandigheden. Aanvullend parlementair onderzoek kan dan noodzakelijk zijn. Parlementair onderzoek kan een plaats hebben in zowel de uitoefening van de parlementaire controletaak als in het kader van de wetgevende taak van de kamer.

De controletaak van de kamer is niet beperkt tot controle achteraf. Ook controle vooraf, *ex ante* controle, vormt een wezenlijk onderdeel van die taak. Controle vooraf wordt bijvoorbeeld uitgeoefend door toepassing van de zogenoemde grote projecten regeling. De kamer gebruikt deze regeling vooral bij het volgen van de totstandkoming van grote infrastructurele projecten en ingrijpende en ingewikkelde reorganisaties zoals de reorganisatie van de politie, het openbaar ministerie en de rechterlijke macht.

Parlementair onderzoek kan ook betrekking hebben op complexen van feiten en omstandigheden, zonder dat sprake is van concrete beleidsvoornemens of beleidsuitvoering van de centrale overheid. De ministeriële verantwoordelijkheid hoeft evenmin in het geding te zijn. Parlementair onderzoek kan bijvoorbeeld zeer wel betrekking hebben op de vraag of iets al dan niet

---

343 Artikel 19 leden 2 en 3 Brandweerwet 1985.

344 In het begin 2002 te verschijnen boek *Parlementair onderzoek in Nederland* (E.R. Muller en N.J.P. Coenen) wordt meer uitgebreid ingegaan op deze thematiek. De hier weergegeven gegevens zijn gebaseerd op het concept van dit boek.

voorwerp van overheidsbemoeyenis zou moeten zijn. Ook controle op het ontbreken van beleid is onderdeel van de parlementaire controletaak.

De aanleiding tot het doen van een onderzoek is meestal gelegen in het feit dat bij een commissie of (enkele leden van) de kamer het vermoeden bestaat dat het kabinet de kamer onvoldoende heeft ingelicht, het kabinet onvoldoende adequaat heeft opgetreden of dat de door de kamer of anderen gesignaleerde problemen van een zodanige aard zijn dat een parlementair onderzoek noodzakelijk is. In een enkel geval heeft de kamer besloten tot een onderzoek omdat het kabinet en de Algemene Rekenkamer onvoldoende instrumenten hadden om de waarheid boven tafel te krijgen.

De oorsprong van parlementaire onderzoeken is zeer divers. In de Tweede Kamer zijn beslissingen over de wenselijkheid, de aard en vorm van parlementair onderzoek altijd mede politiek bepaald. Los van dit gegeven moet evenwel de prealabele vraag worden gesteld of het op de weg van de kamer ligt een onderzoek in te stellen of te doen instellen, of dat volstaan kan worden met het vragen van een onderzoek door de regering, waarbij de kamer zo nodig om een *second opinion* door derden kan vragen. Ook het antwoord op die vraag is politiek bepaald. In het rapport van de Tijdelijke Commissie Klimaatverandering zijn acht aandachtspunten geformuleerd die voor de keuze van een bepaalde vorm van onderzoek relevant zijn.<sup>345</sup> Het eerste en derde aandachtspunt hebben betrekking op deze prealabele vraag, en luiden aldus:

- 1 Behoort het onderwerp tot het parlementaire werkterrein, met andere woorden, kunnen de resultaten worden betrokken bij de primaire taken van het parlement, te weten: medewetgeving en controle van regeringsbeleid?
- 3 Moet, en kan alleen het parlement het onderzoek (doen) verrichten, of kan de regering beter worden gevraagd dat te (laten) doen en daarover, met (of eventueel zonder) een standpunt, aan de kamer te rapporteren?

Parlementaire onderzoeken bleken in het verleden een instrument om geschonden vertrouwen van de burgers op lange termijn te herstellen. Op lange termijn hebben parlementaire onderzoeken een reinigende en legitimerende werking, hoewel zij op korte termijn juist tot een verdere aantasting van de legitimiteit kunnen leiden. Het onderzoek van de enquêtecommissie Vliegkamp Bijlmermeer is daarvoor exemplarisch. De toegenomen aandacht voor de – positief gewaardeerde – rituele rol van het parlement kan een stimulerend effect hebben op de intensiteit van parlementair onderzoek zoals onder andere blijkt uit de herhaalde verzoeken uit de defensieorganisatie om een enquête in te stellen naar de gebeurtenissen rondom de val van de enclave Srebrenica.

---

345 *Kamerstukken II*, 1994/95, 24 695, nrs. 2-3, p. 11.

### 3.6.2 Vormen van parlementair onderzoek

Parlementair onderzoek is niet beperkt tot die vormen van onderzoek waarvoor de kamer een speciale onderzoekscommissie instelt. Ook extern onderzoek in opdracht van een kamercommissie (of van de kamer als geheel) is een vorm van parlementair onderzoek, evenals onderzoek dat door de ambtelijke staf van de kamer op verzoek van een kamercommissie (of de kamer) wordt verricht. Op deze vormen gaan wij hier echter niet in.

Het voorstel tot het doen van onderzoek, in welke vorm ook, zal steeds moeten worden gedaan aan een commissie van de kamer. Hoewel het op zich denkbaar is dat één of meer leden zulk een voorstel rechtstreeks aan de kamer voorleggen, zal de kamer de uitwerking van het voorstel terugverwijzen naar een commissie die het in eerste aanleg aangaat. Tot op heden zijn geen voorschriften vastgelegd over de vorm waarin het voorstel moet worden gedaan. Wel staan in een door de kamer in 1998 goedgekeurd draaiboek een aantal minimum eisen vermeld waaraan een onderzoeksvoorstel moet voldoen: Het voorstel dient de volgende elementen te omvatten:

- a) een vastomlijnde beschrijving van het te onderzoeken onderwerp;
- b) een beschrijving van de onderzoeksvorm, onder opgave van redenen waarom deze vorm geschikt is;
- c) het wenselijk aantal leden dat het onderzoek verricht;
- d) een opgave van de benodigde ambtelijke en/of wetenschappelijke ondersteuning;
- e) een indicatie van de gemoeide tijdsduur van het onderzoek;
- f) beantwoording van de vraag of en zo ja wie zullen moeten worden gehoord;
- g) een indicatie van de kosten; en
- h) een inventarisatie van reeds bestaand onderzoek aangaande het onderzoek.

De beslissing tot instelling van een onderzoekscommissie wordt in het algemeen voorbereid door een werkgroep uit (een) vaste commissie(s), in enkele gevallen is het enkel indienen van een motie aanleiding tot het instellen van een onderzoekscommissie.

Het instellen van een parlementaire enquête is aan wettelijke regels gebonden. De Wet op de parlementaire enquête en het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten Generaal omschrijven dwingend de wijze waarop een dergelijke commissie tot stand komt. De instelling van de door ons beschreven onderzoekscommissies heeft altijd aanleiding gegeven tot een plenaire gedachtenwisseling. De wenselijkheid van het gebruik van het instrument enquête was vooral bij de enquêtecommissie opsporingsmethoden punt van discussie. Ook de formulering van de onderzoeksopdracht is in sommige gevallen aanleiding voor debat geweest.

In het instellingsbesluit tot het houden van een enquête c.q. het vaststellen van de onderzoeksopdracht komt tot uiting of er sprake is van een zogenoemd controle/politiek onderzoek of een onderzoek dat zal uitmonden in wetgeving,

of een combinatie van die twee. Bij het debat over het instellingsbesluit van de enquêtecommissie opsporingsmethoden heeft het lid Schutte zelfs expliciet voorgesteld de door de werkgroep voorgestelde onderzoeksopdracht zodanig te wijzigen dat de inhoudelijke normering van opsporingsmethoden werd overgelaten aan de bewindslieden. Ondanks het feit dat de leden van de werkgroep dit voorstel heeft overgenomen, heeft de enquêtecommissie gedetailleerde voorstellen gedaan tot normering van opsporingsmethoden.

De onderzoeksvormen zijn afgeleid van de bevoegdheid van leden van de kamer om informatie te vragen. Artikel 68 van de Grondwet verplicht de regering de kamer alle inlichtingen te geven tenzij dat in strijd is met het belang van de Staat. Voor de meeste onderzoeksvormen bestaan geen zelfstandige formele regelingen, hoewel de mogelijkheid om tijdelijke commissies in te stellen, hoorzittingen te houden, een college van advies of externe deskundigen in te schakelen worden genoemd in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (artikel 27 Reglement van Orde).

Indien de beslissing tot parlementair onderzoek eenmaal is genomen, is de vraag aan de orde welke vorm van parlementair onderzoek in het concrete geval het meest aangewezen is. Factoren die bij de keuze een rol spelen zijn de volgende:

- (on)wenselijkheid van politieke sturing van het onderzoek
- (on)wenselijkheid van betrokkenheid Kamerleden met het onderzoeksproces
- benodigde (enquête)bevoegdheden ten opzichte van derden/toegankelijkheid informatie
- beschikbaar budget/kosten
- beschikbare tijd leden
- termijn waarop onderzoek moet zijn afgerond
- intern beschikbare kennis en deskundigheid, benodigde specifieke deskundigheid
- beschikbare interne capaciteit.

In de aandachtspunten 4 t/m 7 van de Tijdelijke commissie Klimaatverandering passeert een aantal van die factoren in de vorm van aandachtspunten de revue:

- 4 Kan het onderzoek worden uitbesteed (met begeleiding door een commissie) of moet en kan het in eigen beheer worden gedaan?
- 5 Moet voor onderzoek in eigen beheer een tijdelijke Kamercommissie worden ingesteld of kan een bestaande commissie het onderzoek doen?
- 6 Welke lasten brengt het onderzoek met zich mee, niet alleen in geld uitgedrukt, maar als het om onderzoek in eigen beheer gaat, vooral in tijdsbeslag op een aantal leden en dus op hun fracties, en ook op het ambtelijk apparaat en de parlementaire faciliteiten. Zijn alle alternatieven overwogen?
- 7 Is er een aanvaardbare verhouding tussen de moeite en lasten van het onderzoek en de uitkomst daarvan? Is de keuze effectief, doelmatig en onvermijdelijk, en is de kosten/batenverhouding redelijk?

Onderzoekscommissies uit het parlement krijgen van de kamer een expliciete onderzoeksopdracht die veelal bestaat uit een lijst met te onderzoeken vragen. Veelal leiden deze vragen tot een aantal verschillende deelonderzoeken. De laatste jaren wordt steeds meer aandacht besteed aan de keuze van het perspectief van waaruit de problematiek wordt beschreven en geanalyseerd. Cruciaal voor de inhoud van een onderzoek vormt de achtergrond, kennis en ervaring van de parlementaire en externe onderzoekers.

Elke parlementaire onderzoekscommissie komt daarmee voor de vraag te staan welke onderzoekers welke onderdelen van het onderzoek voor hun rekening zullen nemen. Daartoe richten zij zich eerst op de griffiers en stafmedewerkers van de commissies. In de kamer is vaak onvoldoende specifieke kennis beschikbaar. Het is dan noodzakelijk onderzoekers van buiten aan te trekken.

De commissie kan er voor kiezen onderzoekers tijdelijk te detacheren bij de kamer of om bepaalde onderzoeken uit te besteden aan organisaties of instellingen buiten de kamer. Daarbij is de belangrijkste overweging de mate waarin de parlementaire onderzoekscommissie sturing en controle over het onderzoek heeft. Bij een volledig uitbesteed onderzoek zijn de mogelijkheden van interventies door leden van parlementaire onderzoekscommissies geringer dan bij 'eigen' onderzoekers die onderdeel uitmaken van de staf van een parlementaire onderzoekscommissie. Bij deze beslissing komt tevens de vraag aan de orde welke onderzoeksactiviteiten door de leden van de commissie en welke door leden van de staf of door externen worden uitgevoerd.

### *Vormen van parlementair onderzoek*

Het is een misverstand te veronderstellen dat de kamer alleen in de vorm van een parlementaire enquête intensief onderzoek kan doen naar een onderdeel van het overheidsbeleid. Behalve de enquêtecommissies inzake RSV, Bouwsubsidies, Paspoorten, Uitvoering Sociale Zekerheid, Opsporingsmethoden en de vliegcrash Bijlmermeer, heeft de kamer ervaring opgedaan met onderzoek door werkgroepen, subcommissies en tijdelijke of bijzondere commissies, terwijl ook reguliere commissies parlementair onderzoek op zich hebben genomen. Soms betrof het langjarige onderzoeksprojecten, soms zeer kortdurende. Regelmatig heeft de kamer aan de Algemene Rekenkamer verzoeken gericht tot het doen van een onderzoek (zoals Paspoortproject, Vergoedingsstelsel Basisonderwijs, Politiesterke, Balansverkorting Volkshuisvesting). Commissies hebben externe deskundigen ingeschakeld voor inventariserend of toetsend onderzoek (Kapitaaldienst, Uitvoeringskosten, Betuweroute, Verzelfstandiging Nederlandse Spoorwegen, Outputgegevens, HSL-Zuid), rondetafelgesprekken of hoorzittingen met deskundigen georganiseerd, opdrachten verstrekt aan de ambtelijke staf (toetsing Planologische Kernbeslissing Schiphol bijvoorbeeld), maar hebben ook zelf met of zonder extra ambtelijke bijstand al dan niet in informeel werkgroepverband onderzoeken geëntameerd. Zo heeft de vaste

commissie voor Financiën het afgelopen jaar het toezicht op de effectenhandel (naar aanleiding van de Nussé Brink-affaire) en de handelwijze van de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst onderzocht.

Soms is de grens tussen parlementair onderzoek en onderzoek in opdracht van de regering moeilijk te maken. Zo is het onderzoek door het Nederlands Instituut voor Oorlogsdokumentatie (NIOD) naar de gang van zaken bij de val van Srebrenica weliswaar geen parlementair onderzoek in de strikte zin des woords, maar er is wel voldaan aan enkele criteria die ook bij uitvoering door de kamer zelf zouden hebben gegolden: de vraagstelling c.q. onderzoeksopdracht wordt materieel door de kamer geformuleerd, de onderzoeksinstantie is onafhankelijk van de regering en bovendien zeer gezaghebbend. Daarnaast onderzoekt een tijdelijke commissie uit de kamer de politieke besluitvorming rond uitzendingen van militairen in het algemeen.

Alleen al uit de praktijk van de afgelopen vijftien jaar blijkt dat er een heel scala van onderzoeksvormen mogelijk is, van een verzoek van een kamercommissie aan de ambtelijke staf (griffier, stafmedewerker vaste commissie, gespecialiseerde ambtelijke staf zoals de staf van de commissie Rijksuitgaven), tot aan een parlementaire enquêtecommissie toe. De praktijk leert dat het regelmatig voorkomt dat voor eenzelfde onderzoek verschillende modaliteiten tegelijkertijd of achtereenvolgens worden ingezet.

Een belangrijk onderscheid tussen verschillende onderzoeksvormen is de politieke verantwoordelijkheid voor de uitkomsten van een onderzoek. Bij onderzoek door een kamercommissie of een werkgroep uit een commissie is er een duidelijke politieke verantwoordelijkheid voor de uitkomsten. Bij zogenaamd 'verzoekonderzoek' ontbreekt die rechtstreekse politieke verantwoordelijkheid. Onderstaand schema geeft een overzicht van de verschillende vormen.

*Schema 1: Onderzoeksvormen parlementair onderzoek*

Onderzoeksvormen	Toelichting
Parlementaire enquête	De kamer kan een enquêtecommissie instellen op basis van art. 140 e.v. Reglement van Orde en de Wet op de Parlementaire Enquête, waardoor de enquêtecommissie kan beschikken over bijzondere onderzoeksbevoegdheden
Mini- of vervolgenquête	De kamer kan besluiten tot het instellen van een parlementaire enquêtecommissie die als opdracht krijgt na te gaan wat er in de praktijk van de door de kamer aanvaarde aanbevelingen van een eerdere enquête is terecht gekomen (zie motie Schutte debat Enquêtecommissie Opsporingsmethoden)
Tijdelijke commissie	Kamer stelt tijdelijke onderzoekscommissie in op basis van art. 18 Reglement van Orde



<i>Onderzoeksvormen</i>	<i>Toelichting</i>
Vaste commissie	Een vaste commissie van de kamer stelt zelf onderzoek in, al dan niet met gebruikmaking van externe deskundigen en ambtelijke staf. Vaste commissies kunnen hoorzittingen, werkbezoeken en rondetafelgesprekken houden ter uitvoering van het onderzoek (art. 27 Reglement van Orde)
Werkgroep	Een vaste commissie verzoekt een door haar benoemde werkgroep een onderzoek uit te voeren; zie voor bevoegdheden vaste commissie
Lid-rapporteur	Een vaste commissie benoemt een lid-rapporteur om een onderzoek uit te voeren; zie voor bevoegdheden vaste commissie
Extern onderzoek	De kamer kan externen vragen onderzoek te doen

In de praktijk kunnen zich bovendien allerlei mengvormen voordoen: gedeeltelijke uitbesteding aan externe deskundigen van door de kamer zelf uitgevoerd onderzoek, een onderzoekscommissie die met lid-rapporteurschappen werkt, enz. Ook laat parlementair onderzoek vaak een patroon van volgtijdelijk gebruik van verschillende vormen zien: van werkgroep naar tijdelijke commissie, van Rekenkameronderzoek naar parlementaire enquête.

Er bestaan geen procedurele of inhoudelijke criteria op basis waarvan besloten wordt welke vorm van onderzoek gehanteerd zal worden. Het politieke belang van het onderwerp, de complexiteit van het onderzoeksonderwerp, de noodzakelijke bevoegdheden tegenover derden en het verkrijgen van informatie, de organisatie en inhoud van eerder onderzoek, de wenselijkheid van politieke sturing van onderzoeksresultaten en de politieke steun voor een bepaalde onderzoeksvorm spelen alle een rol bij de bepaling welke vorm van parlementair onderzoek gehanteerd zal worden. Uiteindelijk is het de kamer die in meerderheid bepaalt welke vorm wordt gehanteerd. Tot op zekere hoogte is het mogelijk inhoudelijke en procedurele criteria vast te stellen, maar de instelling en vorm van een parlementair onderzoek blijft een politieke beslissing *pur sang*.

*Schema 2: Enquêtes en andere onderzoeken 1983-1999*

<i>Onderzoeksvorm</i>	<i>1983-1989</i>	<i>1990-1997</i>
Enquêtes	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Rijn-Schelde Verolme 1983</li> <li>· Bouwsubsidies 1986</li> <li>· Paspoort 1988</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Sociale Zekerheid 1993</li> <li>· Opsporingsmethoden 1995</li> <li>· Vliegcramp Bijlmermeer 1999</li> </ul>

Onderzoeksvorm	1983-1989	1990-1997
Bijzondere en tijdelijke commissies		<ul style="list-style-type: none"> <li>· Vie d'Or (1995)</li> <li>· WBL (1996)</li> <li>· Klimaatcommissie (1996)</li> <li>· CTSV (1996)</li> <li>· Evaluatie opsporingsmethoden (1999)</li> <li>· Uitzendingen (1999)</li> </ul>
Werkgroepen en subcommissies	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Overheid en nieuwe religieuze bewegingen (1984)</li> <li>· Wolindustrie (1985)</li> <li>· Visquoteringsregelingen (1987)</li> <li>· Jeugdwelzijnsbeleid (1989)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Wapenleveranties</li> <li>· Bijstand (1992)</li> <li>· BOSIO (1992)</li> <li>· Subcommissie Volksgezondheid (1994)</li> <li>· TCR/TCA (1995 en 1997)</li> <li>· Technolease</li> <li>· Cannerberg</li> <li>· Archieven</li> <li>· Srebrenica</li> </ul>

Het schema toont in de laatste jaren een toename van vooral tijdelijke commissies die in een korte tijd een bepaald afgebakend onderwerp nader moeten onderzoeken, veelal met beperkte middelen en geringe ondersteuning. De meer intensieve parlementaire enquêtes kennen ongeveer een vergelijkbare frequentie als in de jaren tachtig. In de periode 1995-1999 heeft de kamer twee enquêtecommissies, zes tijdelijke commissies en vijf werkgroepen ingesteld om onderzoek te doen, waarbij wij de voorbereidende werkgroepen voor de enquête en de tijdelijke commissies niet hebben meegeteld.

### 3.6.3 Bevoegdheden en juridische randvoorwaarden

Het Reglement van Orde van de Tweede Kamer biedt twee mogelijkheden voor commissies van onderzoek. In artikel 18 worden regels gesteld voor tijdelijke commissies:

- 1 De kamer kan tijdelijke commissies instellen voor specifieke onderwerpen.
- 2 Het instellingsbesluit van een tijdelijke commissie bevat in ieder geval:
  - a. een nauwkeurige omschrijving van het onderwerp waarover de commissie de kamer dient te rapporteren;
  - b. de termijn waarvoor de commissie wordt ingesteld.
- 3 De in het tweede lid, onderdeel b, bedoelde termijn kan op verzoek van de commissie door de kamer worden verlengd.

Deze tijdelijke commissies kunnen worden ingesteld voor het doen van onderzoek, waarbij zij gebruik kunnen maken van alle ter beschikking staande

parlementaire middelen. De meest voorkomende bevoegdheden zijn vermeld in artikel 27 van het Reglement van Orde:

Voor een goede vervulling van haar taak is een commissie in ieder geval bevoegd:

- a. zich tot een minister te wenden ter verkrijging van alle stukken waarvan hij de kennisneming nodig acht;
- b. mondeling of schriftelijk in overleg te treden met een minister;
- c. tot het houden van hoorzittingen;
- d. tot het afleggen van werkbezoeken;
- e. zich laten voorlichten door colleges van advies;
- f. externe deskundigen in te schakelen;
- g. de kamer voor te stellen een groot project aan te wijzen.

Naast de bevoegdheden die een tijdelijke commissie heeft, is het van belang te vermelden welke bevoegdheden zij niet heeft, namelijk de bevoegdheden op grond van de Wet op de Parlementaire Enquête. De Wet op de Parlementaire Enquête biedt de kamer aanvullende bevoegdheden naast de reguliere bevoegdheden van de leden van de kamer. Een ieder is verplicht te verschijnen voor een enquêtecommissie. Niet alleen politieke gezagsdragers, maar ook ambtenaren en andere burgers kunnen worden gevraagd verklaringen onder ede af te leggen ten overstaan van de enquêtecommissie. Slechts enkele beroepsgroepen kennen een verschoningsrecht. In principe dient een ieder alle informatie te overleggen aan de enquêtecommissie. Alle informatie die voor de taak van de commissie noodzakelijk is kan de commissie opvragen. Slechts indien het belang van de Staat dat vergt kan informatie worden achtergehouden. Feitelijk betekent dit dat een minister het belang van de Staat moet invoeren om te voorkomen dat een enquêtecommissie bepaalde informatie ontvangt. De minister kan daarvoor ter verantwoording worden geroepen in de Tweede Kamer. Hieronder wordt uitgebreid ingegaan op het belang van de Staat.

Ook het Reglement van Orde bevat een aantal artikelen aangaande de enquête (artikel 140 tot en met artikel 150). In deze artikelen worden met name voorwaarden gesteld en eisen geformuleerd ten aanzien van de verhouding tussen de enquêtecommissie en de kamer.

#### *Specifieke juridische randvoorwaarden bij parlementaire enquêtes*

Hierboven is reeds aangegeven dat de kamer het instrument parlementaire enquête slechts gebruikt indien zij van mening is dat zij op andere wijze de benodigde informatie om de waarheid boven tafel te krijgen niet zal verkrijgen. In de enquêtes die de laatste vijftien jaren hebben plaatsgevonden heeft de kamer steeds bewust gekozen voor de inzet van dit instrument. Bij de RSV-enquête bijvoorbeeld was het instrument noodzakelijk om de bedrijfsgegevens van het RSV-concern te verkrijgen en getuigen onder ede te horen, bij de Paspoortenenquête weigerde het ministerie van Buitenlandse Zaken mee te

werken. Bij de opsporingsmethoden bleek in het vooronderzoek dat ambtenaren onvoldoende medewerking gaven en gaf het instrument niet alleen duidelijkheid over de bevoegdheden van de commissie maar ook over de rechten van getuigen en deskundigen.

Ingevolge artikel 3 van de Wet op de Parlementaire Enquête hebben alle ingezetenen en andere binnen het grondgebied van het Rijk verblijf houdende personen en rechtspersonen de plicht aan de oproeping tot verhoor gevolg te geven, en zijn zij verplicht tot het geven van informatie en tot de overlegging van documenten voorzover relevant voor het onderzoek van de commissie. Verschoning is slechts in een beperkt aantal gevallen mogelijk.

Het 'belang van de Staat' als bedoeld in artikel 68 van de Grondwet en de artikelen 20 en 21 van de Wet op de Parlementaire Enquête is een verschoningsgrond waarop een beroep gedaan kan worden om de gevraagde informatie aan de enquêtecommissie te weigeren. Verschillende commissies zijn geconfronteerd met het inroepen van het belang van de Staat door ambtenaren of het kabinet. Een duidelijke definiëring van het begrip is niet voorhanden en is juridisch niet scherp te omlijnen: de inhoud ervan wordt keer op keer politiek bepaald.

Indien personen weigeren aan de oproep van de enquêtecommissie gehoor te geven, kan zij deze personen dagvaarden, dit is – voorzover wij hebben kunnen nagaan – nooit gebeurd. Een ander dwangmiddel dat de enquêtecommissie ten dienste staat is het gijzelen van mensen die weigeren voor de commissie te verschijnen. Van dit middel is naar onze wetenschap in de recente enquêtes geen gebruik gemaakt.

Indien naar het oordeel van de commissie getuigen onder ede niet de waarheid vertellen, kan de commissie de officier van justitie verzoeken de getuige wegens meened te vervolgen. Overigens is het zo dat verklaringen onder ede voor de enquêtecommissie afgelegd niet in rechte tegen de getuige kunnen worden gebruikt.

Bij de instelling van een enquêtecommissie dienen besluiten genomen te worden over de classificatie van de bij de enquêtecommissie aanwezige documenten. Met de verstreckers van de documenten moeten daarover goede afspraken worden gemaakt. De commissie moet na afloop van haar onderzoek in haar rapportage duidelijk aangeven wat er met haar archief dient te gebeuren, welke documenten geheim moeten blijven en voor welke periode. De enquêtewet is op dit moment niet in overeenstemming met de Archiefwet 1995, welke slechts in zeer uitzonderlijke gevallen vernietiging van stukken toestaat.

Overigens is bij diverse onderzoeken gebleken dat het wenselijk is zoveel mogelijk over informatie te beschikken die op enig moment, doch voor de plenaire behandeling van het onderzoeksrapport, openbaar kan worden gemaakt of tenminste ter beschikking van de leden kan worden gesteld.

Een ander aspect wat in ieder geval bij de enquêtecommissie opsporingsmethoden pregnant aan de orde is gesteld is de aansprakelijkheid van (leden van de) commissie en externe onderzoekers voor de inhoud van de rapportage.

Tot op heden is de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van de kamer voor het onderzoek van derden contractueel vastgelegd. De contracten zijn steeds op de op dat moment gewenste situatie toegesneden.

Na afloop van het onderzoek van de enquêtecommissie opsporingsmethoden bleek dat, ondanks het anonimiseren van grote stukken van de rapportage, verschillende personen naar hun mening herkenbaar in de rapportage werden opgevoerd. Enkele van deze personen stelden daarvoor een lid van de onderzoeksgroep Fijnaut aansprakelijk. Het presidium van de kamer heeft zich na advies van de landsadvocaat op het standpunt gesteld dat de rapportage van de enquêtecommissie gelijk te stellen is met uitspraken in de vergadering van de kamer gedaan en dat derhalve de parlementaire onschendbaarheid van toepassing dient te zijn. De rechter heeft in eerste instantie uitspraak gedaan. Het vonnis veroordeelde de Staat tot het betalen van een schadevergoeding. De Staat – in casu de Tweede Kamer – heeft hoger beroep aangetekend.

Het onderzoek van een parlementaire onderzoekscommissie moet openbaar zijn. De gegevens waarover de commissie beschikt moeten in het openbaar gepubliceerd kunnen worden. Verhoren moeten in de openbaarheid plaatsvinden, tenzij gegronde redenen zich daartegen verzetten.

De regering – voor een parlementaire onderzoekscommissie veelal ‘de andere kant’ – is er niet per definitie op uit alle informatie vertrouwelijk te houden. Op verschillende momenten tijdens de afgelopen enquêtes speelde echter vertrouwelijkheid van gegevens een belangrijke rol. Of het nu ging om bedrijfsgeheimen of gegevens van criminele inlichtingendiensten, de regering had redenen om te benadrukken dat vertrouwelijkheid gewenst en noodzakelijk was.

De afweging tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid dwingt parlementaire onderzoekscommissies en regering tot een constante (politieke) onderhandeling. Ook al verleent de Wet op de Parlementaire Enquête ruime bevoegdheden aan enquêtecommissies, zij ontbeert de absolute macht om alle informatie af te dwingen. Daarbij komt dat leden van onderzoekscommissies soms eveneens vinden dat bepaalde onderzoeksgegevens dermate gevoelig, vertrouwelijk of geheim zijn dat openbaarmaking ongewenst zou zijn.

### 3.7 AD HOC-COMMISSIES EN PRIVATE ONDERZOEKSBUREAUS

Ten slotte worden ongevallen, incidenten en rampen onderzocht door ad hoc ingestelde commissies en private onderzoeksbureaus. In het KPMG-rapport wordt een uitgebreide weergave gegeven van deze vorm van onderzoek. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de commissie Oosting die onderzoek deed naar de ramp in Enschede en de commissie Alders die de ramp in Volendam onderzocht. Daarnaast hebben in het verleden verschillende private en semi-private onderzoeksbureaus onderzoek gedaan naar rampen en incidenten. Een

korte analyse van deze vormen van rampenonderzoek toont de volgende observaties.

Veel van deze vormen van rampenonderzoek komen ad hoc tot stand. Veelal heeft zich een indringende gebeurtenis voorgedaan en vindt een verantwoordelijke autoriteit dat er onderzoek moet worden gedaan. Deze autoriteit geeft vervolgens aan een commissie of een onderzoeksbureau een opdracht tot nader onderzoek. In sommige gevallen is daarbij de onafhankelijkheid expliciet geregeld, in andere gevallen is dat niet vorm gegeven. In de meeste gevallen is er niet of nauwelijks sprake van specifieke bevoegdheden van deze commissies en bureaus. Zij moeten op eigen gezag en met eigen kennis het rampenonderzoek voltooien. Er is in sommige gevallen een expliciet omschreven onderzoekskader, in andere gevallen niet. De aansprakelijkheid van onderzoekers is soms geregeld en soms ook niet. Over de openbaarheid zijn in sommige gevallen afspraken gemaakt en in andere gevallen ook niet.

De conclusie moet dan ook zijn dat er een grote diversiteit bestaat ten aanzien van deze vorm van rampenonderzoek. Deze diversiteit heeft tot gevolg dat de ramp van vele kanten wordt onderzocht en gezien. Daarmee wordt voorzien in een inhoudelijke en procedurele behoefte. Bij de onderzochten en de onderzoekers bestaat er echter wel vaak onduidelijkheid over hun positie en bevoegdheden. Ook ten aanzien van deze vorm van rampenonderzoek zou nadere regeling van beginselen noodzakelijk zijn.

### 3.8 CONSEQUENTIES VOOR BEGINSLEN VAN BEHOORLIJK RAMPENONDERZOEK

In dit lange hoofdstuk over het rampenonderzoek in Nederland is een uitgebreide beschrijving gegeven van de bevoegdheden van de rampenonderzoekers in Nederland. Tevens is de complexe organisatorische context waarin het rampenonderzoek moet plaatsvinden geschetst. In deze korte laatste paragraaf worden de consequenties voor de formulering van beginselen van rampenonderzoek weergegeven.

Daarbij dient vooraf de opmerking te worden gemaakt dat vooral in de Wet Transportongevallenraad al veel elementen die centraal staan in deze studie zijn geregeld. Hoewel niet steeds een expliciete keuze ten grondslag ligt aan specifieke elementen van de wet zal in de nieuwe wetgeving met betrekking tot rampenonderzoeken grotendeels terug gevallen kunnen worden op deze wet.

#### *Diversiteit en bundeling*

Dit hoofdstuk maakt duidelijk dat er vele vormen van rampenonderzoek zijn. Er zijn dan ook vele rampenonderzoekers en hun organisatorische context varieert sterk. De bevoegdheden die deze onderzoeksinstanties kunnen gebruiken variëren tevens. Datzelfde geldt voor de onderzoeksprocedures die de onderzoeksinstanties gebruiken. De Wet Transportongevallenraad en de

ophanden zijnde toekomstige raad zijn pogingen te komen tot een verdergaande harmonisering en bundeling van de rampenonderzoeken. Het is echter niet te verwachten dat op korte termijn deze bundeling en harmonisering volledig zal plaatsvinden. Dat zal betekenen dat in Nederland verschillende vormen van rampenonderzoek zullen blijven bestaan. Het zal dan ook noodzakelijk zijn regels te maken voor de samenwerking en samenloop van deze verschillende rampenonderzoeken. In hoofdstuk 5 en 6 gaan wij verder in op de samenloopproblematiek tussen rampenonderzoeken.

#### *Toeval*

Er lijkt bij het rampenonderzoek in Nederland veel aan het toeval te worden overgelaten. Mede vanwege de diversiteit en de complexiteit is het niet geheel te voorspellen wie welk onderzoek gaat doen bij welke ramp. Het vrije spel van politieke krachten lijkt daarbij steeds een belangrijke rol te spelen. Het is daarbij niet steeds duidelijk welke precieze bedoelingen en overwegingen er zitten achter specifieke vormen van rampenonderzoek. Voor een deel van de mogelijke rampen – namelijk die betrekking hebben op het transport – is dit toeval uitgesloten aangezien de Raad daar een sturende rol met zich mee zal brengen. Voor andere rampen is dat veel minder gereguleerd. Onafhankelijk rampenonderzoek zou zo min mogelijk afhankelijk moeten zijn van toeval.

#### *Onafhankelijkheid*

In de verschillende regelingen voor rampenonderzoeken komt het beginsel van de onafhankelijkheid naar voren. Daarbij gaat het veelal om onafhankelijkheid van alle betrokken belangen en belanghebbenden. Een verdere concretisering hiervan vindt nog niet plaats. Veel van het rampenonderzoek dat plaatsvindt – door bijvoorbeeld inspecties, ad hoc-commissies, private onderzoeksinstanties of zelfs de Tweede Kamer – kan niet als volledig onafhankelijk worden gekenschetst. Maar ook de Raad voor de Transportveiligheid is niet volledig onafhankelijk van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Feitelijk hebben wij in Nederland steeds te maken met een geconditioneerde onafhankelijkheid. Daarbij zij aangetekend dat niet steeds expliciet gemeld wordt dat er sprake is van een dergelijke geconditioneerde onafhankelijkheid.

#### *Doel*

Het doel van het onafhankelijk rampenonderzoek is uitsluitend gericht op het voorkomen van toekomstige ongevallen en incidenten. Maar dit heeft feitelijk alleen betrekking op de Raad voor Transportveiligheid. De andere onderzoeken die in dit hoofdstuk zijn vermeld hebben soms geheel andere doelen. Zeker waar het de Inspecties betreft gaat het om meer dan het voorkomen van toekomstige rampen. Het gaat daarbij ook veelal om een expliciete controlerende taak ten opzichte van specifieke overheidsdiensten met als doel eventueel tuchtrechtelijk, organisatorisch of zelfs strafrechtelijk te kunnen optreden.

### *Organisatie*

De wijze waarop de interne organisatie is vormgegeven bepaalt voor een groot deel de mogelijkheden en beperkingen van het rampenonderzoek. Daarbij wordt in de Nederlandse setting primair gekozen voor personen die niet fulltime bezig zijn met rampenonderzoek, met uitzondering van de eigenlijke onderzoekers. Veel van de leden van de Raad voor Transportveiligheid hebben nog andere functies. Het is de vraag in hoeverre hierdoor de onafhankelijkheid ten opzichte van bestaande belangen kan worden gerealiseerd.

### *Deskundigheid*

De wijze waarop beschikt kan worden over deskundigheid bij het onderzoek is in de regelgeving een aandachtspunt. Daarbij speelt vaak een dilemma. Er zijn veelal slechts enkele deskundigen beschikbaar ten aanzien van een specifiek onderwerp terwijl deze deskundigen veelal wel enige betrokkenheid hebben of belangen bij de ramp of het ongeval. Zij kunnen niet getypeerd worden als volledig onafhankelijk. Maar om het onderzoek inhoudelijk te kunnen uitvoeren is het noodzakelijk om gebruik van deze experts en deskundigen te maken. Dat noodzaakt tot een nauwkeurige regeling van de inzet van deskundigen.

### *Omschrijving*

In de verschillende regelingen zijn omschrijvingen opgenomen in welke gevallen tot onderzoek kan worden overgegaan. Deze omschrijvingen bepalen de jurisdictie van de betrokken rampenonderzoekers. Dit hoofdstuk toont echter dat er op verschillende momenten sprake is van overlappende omschrijvingen vooral wat betreft de Raad voor Transportveiligheid en de Inspecties.

### *Bevoegdheden*

In dit hoofdstuk zijn steeds uitgebreide beschrijvingen opgenomen van de bevoegdheden die de verschillende instanties kunnen hanteren. Een nauwkeurige beschrijving van de bevoegdheden is een cruciaal beginsel voor onafhankelijk rampenonderzoek. Daarbij is opvallend dat vooral de Raad, maar toch ook de Inspecties, kunnen beschikken over ruime bevoegdheden om het onderzoek te kunnen uitvoeren. Het is niet altijd duidelijk hoe deze bevoegdheden zich verhouden tot bevoegdheden van anderen.

### *Procedure onderzoek*

Voor de Raad voor de Transportveiligheid is de procedure van het onderzoek nauwkeurig omschreven. De verschillende fasen en onderdelen van het onderzoek worden benoemd. Dat biedt zowel de onderzoekers als de onderzochten zicht op welke wijze de Raad het onderzoek zal uitvoeren. Een dergelijke regeling van de procedure van het onderzoek ontbreekt veelal bij de andere vormen van rampenonderzoek. In paragraaf 3.2.6 wordt uitge-



breid ingegaan op de verschillende onderdelen van de beschrijving van de procedure.

#### *Discretionaire bevoegdheid*

De Raad voor de Transportveiligheid kan zelfstandig beslissen of hij gebruik wil maken van zijn bevoegdheden tot het doen van onderzoek ten aanzien van overige transportongevallen en -incidenten. Er bestaat een verplichting tot het doen van onderzoek naar reguliere transportincidenten en -ongevallen. Deze verplichting is gebaseerd op de geldende en eerder besproken internationale verdragen. Voor de (beperkte) discretionaire ruimte zijn nadere regels geformuleerd.

#### *Medewerkingsplicht*

Cruciaal voor het geïnstitutionaliseerde onafhankelijk onderzoek vormt de medewerkingsplicht. Een ieder is op straffe van vervolging verplicht mede te werken aan een onderzoek. Expliciet gaat het om het verlenen van alle medewerking mits de gevraagde medewerking redelijk is in relatie tot aan de onderzoeker toekomende bevoegdheden. Er bestaat nog geen jurisprudentie die deze passage nader invult. Het is denkbaar dat ook voor een onafhankelijk onderzoeker grenzen bestaan voor wat betreft de te vragen medewerking.

#### *Hoor en wederhoor*

Een cruciaal beginsel in het rampenonderzoek vormt de wijze waarop het hoor en wederhoor is vormgegeven. Er dient een mogelijkheid te bestaan dat onderzochten reageren op voorlopige bevindingen en conclusies van de onderzoeksinstantie. Tevens dient de onderzoeksinstantie aan te geven op welke wijze met de opmerkingen van de onderzochten is omgegaan. Parlementaire enquêtemissies of ad hoc-commissies beschikken niet steeds over een dergelijke procedure voor hoor en wederhoor.

#### *Specifieke kennis*

Dit hoofdstuk laat zien dat bij verschillende soorten van rampenonderzoeken specifieke technische kennis noodzakelijk is (bijvoorbeeld de raad voor de Scheepvaart en de defensie-ongevallen). Met een beroep op deze gewenste deskundigheid worden direct betrokkenen mede verantwoordelijk voor het onderzoek. Het is zeer de vraag of dit een wenselijke situatie is. Het is goed mogelijk deskundigheid buiten een organisatie op te bouwen over betrokken organisatie. Bij een goede procedure voor hoor en wederhoor is het niet noodzakelijk direct betrokkenen (mede-)verantwoordelijk te maken voor het onderzoek.



## 4 | Rampenonderzoek in het buitenland

### 4.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk biedt een overzicht van de wijze waarop onafhankelijk onderzoek naar met name transportongevallen en incidenten in de Verenigde Staten, Canada, Zweden, en Nieuw-Zeeland gestalte heeft gekregen. De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Voorafgegaan door een inleidende subparagraaf worden van de te behandelen onderzoeksraden de organisatiestructuur, taken en doelstellingen en de reikwijdte van de onderzoeksbevoegdheid weergegeven. Vervolgens wordt er per onderzoeksraad ingegaan op de vorm en inhoud van het onderzoek zelf. De nadruk ligt hierbij op de wijze waarop onderzoeksraden omgaan met de gegevens die ze verzamelen en met de rechten van personen die ze horen.

De in de Verenigde Staten, Canada, Zweden, en Nieuw Zeeland opererende onderzoeksraden komen respectievelijk aan bod in paragrafen 4.2-4.5. Paragraaf 4.6 sluit het hoofdstuk af met een opsomming van beginselen die besloten liggen in het buitenlandse ongevalsonderzoek. Dit hoofdstuk gaat niet in op de mogelijke samenloop tussen onderzoek door ongevalsraden en andere instanties. De buitenlandse samenloopproblematiek komt aan bod in hoofdstuk 6.

### 4.2 DE VERENIGDE STATEN

In de Verenigde Staten voert de *National Transportation Safety Board* (hierna aangeduid als NTSB) onderzoek uit naar transportongevallen en incidenten. Ongevallen en incidenten van een chemische aard worden onderzocht door de *U.S. Chemical Safety and Hazard Investigation Board* (hierna aangeduid als CSB). De CSB valt echter buiten het bestek van dit onderzoek.<sup>1</sup>

---

1 Zie voor meer informatie over de CSB <http://www.chemsafety.gov>. Op de ruimere reikwijdte van typen ongevallen die door de nieuwe Nederlandse ongevallenraad onderzocht mogen worden na, wordt behandeling van de NTSB afdoende geacht om op beginselen van behoorlijk rampenonderzoek te komen. Derhalve is ervoor gekozen om behandeling van de CSB achterwege te laten.

De volgende (sub)paragrafen gaan in op de structuur en werkwijze van de NTSB. Daarbij wordt verwezen naar de relevante federale wetgeving, die bestaat uit wetgeving afkomstig van het Amerikaanse Congres en wetgeving die gedelegeerd is aan de NTSB zelf als *executive agency*. De eerste vorm van federale wetgeving staat bekend als de *United States Code* (hierna aangeduid als USC), de tweede vorm als de *Code of Federal Regulations* (hierna aangeduid als CFR).<sup>2</sup> De voor de NTSB relevante bepalingen zijn te vinden in 49 USC 1101 e.v., ook wel bekend als de *Independent Safety Board Act of 1974* of het *NTSB statute*, alsmede in 49 CFR.<sup>3</sup>

#### 4.2.1 Status NTSB

De uitvoerende macht berust in de Verenigde Staten bij de President, *departments* (ministeries) en *agencies*. *Agencies* kunnen zowel onder een *department* ressorteren als onafhankelijk zijn. In het laatste geval staan zij bekend als *independent agencies*. Opvallend is hierbij dat *independent agencies* in tegenstelling tot ministers geen directe verantwoording verschuldigd zijn aan de President.<sup>4</sup>

De NTSB is door het Amerikaanse Congres in eerste instantie als onderdeel van het *Department of Transportation* (hierna aangeduid als DoT) opgericht in 1966. In 1974 heeft de NTSB via een herstructurering de status van een *independent agency* verkregen.<sup>5</sup> Een terugblik in de geschiedenis laat zien dat de onafhankelijkheid van de NTSB op een gegeven moment als een noodzakelijk vereiste werd gezien om de NTSB zonder schijn van enige partijdigheid te kunnen laten functioneren.<sup>6</sup>

Zoals gezegd kwam het onderzoek naar luchtvaartongevallen in 1966 in handen van de 'onafhankelijke' NTSB. De toenmalige eis van onafhankelijkheid van de NTSB zoals verwoord in de *Department of Transportation Act 1966* sloeg

---

2 P. Klik, *Onderzoek doen naar Amerikaans recht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1994, p. 43-50.

3 De U.S.C. staat hiërarchisch boven de CFR. 49 CFR bevat voornamelijk huishoudelijke regels die door de NTSB zelf zijn opgesteld.

4 P. Klik, a.w., p. 12-13.

5 Cynthia C. Lebow e.a., 'Safety in the Skies', Personnel and Parties in NTSB Aviation Accident Investigations, RAND Institute for Civil Justice, p. 13, hierna aangehaald als 'Rand Rapport'. De herstructurering vond plaats op grond van de *Independent Safety Board Act* van 1974; zie ook paragraaf 1111 sub a NTSB Statute.

6 Oorspronkelijk werden luchtvaartongevallen en incidenten onderzocht door de *Air Safety Board*, die als onderdeel van de *Civil Aeronautics Authority* (CAA) niet onafhankelijk was. Later werd de CAA omgevormd tot de *Civil Aeronautics Board* (CAB), die na afschaffing vna de *Air Safety Board* onder meer tot taak kreeg om luchtvaartongevallen en incidenten te onderzoeken. In de jaren vijftig werden de *Federal Aviation Administration* (FAA) en het huidige DoT opgericht, en nam de rol van de CAB af; uiteindelijk kwam onderzoek naar luchtvaartongevallen en incidenten in handen van de NTSB, zie het Rapport van J.R. Finch, 'The National Transportation Safety Board: An Independent Agency Representing Americans at Accidents', p. 13 e.v.

echter slechts op onafhankelijkheid van de operationele eenheden van het Ministerie van Transport.<sup>7</sup> Het addertje onder het gras was namelijk dat de NTSB nog wel onder het DoT ressorteerde, waarvan huisvesting en administratieve bijstand verkregen werd en waarvan de NTSB vergaderingen bijwoonde. Daarbij verrichtte de NTSB haar onderzoekstaken jegens andere afdelingen van het DoT in die jaren zo grondig dat er spanningen ontstonden tussen het DoT en NTSB. Het DoT begon op zijn beurt tot ergernis van de NTSB politieke invloed uit te oefenen op de benoeming van leden van de NTSB. De combinatie van deze onderlinge spanningen en de angst voor de publieke opinie over mogelijke belangenverstrengeling tussen de beide organisaties heeft in de jaren zeventig geleid tot volledige afsplitsing van de NTSB van het DoT. Hiermee werd de NTSB pas een echte *independent agency*.<sup>8</sup>

De ratio achter een volledig onafhankelijke NTSB is door het Amerikaanse Congres als volgt verwoord:

Proper conduct of the responsibilities assigned to this Board requires vigorous investigation of accidents involving transportation modes regulated by other agencies of Government; demands continual review, appraisal, and assessment of the operating practices and regulations of all such agencies; and calls for the making of conclusions and recommendations that may be critical of or adverse to any such agency or its officials. No Federal Agency can properly perform such functions unless it is totally separate and independent from any other department, bureau, commission, or agency of the United States.<sup>9</sup>

#### 4.2.2 Organisatie NTSB

De Board van de NTSB bestaat uit vijf leden, van wie er niet meer dan drie uit dezelfde politieke partij afkomstig mogen zijn. Tenminste drie leden worden benoemd op grond van hun deskundigheid op verschillende gebieden van transport. Benoeming geschiedt voor vijf jaar door de President met instemming van de Amerikaanse Senaat.<sup>10</sup>

De President heeft de mogelijkheid om leden op grond van verwaarlozing van hun taken of inefficiëntie uit het ambt te ontzetten.<sup>11</sup> De voorzitter en vice-voorzitter van de Board worden slechts voor twee jaar benoemd.<sup>12</sup> Verder werken er ongeveer 400 medewerkers bij de NTSB. Deze medewerkers werken

7 *Department of Transportation Act*, October 15, 1966, PL 89-670, 80 Stat. 931. Zie onder meer Section 5(f) van de DOT Act: 'In the exercise of its functions, powers, and duties, the Board shall be *independent* of the Secretary and other offices and officers of the Department.'

8 J.R. Finch, a.w., p.13-31.

9 Zie C.M. Blitzer, 'The 1990 Independent Safety Board Act Amendments', *JALC* 1996, p. 551.

10 49 CFR 800.2 en Paragraaf 1111 sub b en c NTSB Statute.

11 Paragraaf 1111 sub c NTSB Statute.

12 Paragraaf 1111 sub d NTSB Statute.

binnen de vijf onderzoeksterreinen waarover de NTSB jurisdictie heeft. Afgaande op het aantal werknemers per onderzoeksterrein neemt de luchtvaart de eerste plaats in: van de circa 270 stafleden van de NTSB doen er ongeveer 130 onderzoek naar luchtvaartongevallen en -incidenten binnen de divisie *Office of Aviation Safety*.<sup>13</sup>

De Board heeft de bevoegdheid om externe deskundigen in te schakelen. Tevens kan de Board gebruik maken van de diensten, apparatuur en personeel van de verschillende departementen en instellingen van de regering.<sup>14</sup>

De NTSB doet onderzoek naar ongevallen en incidenten binnen de volgende terreinen van transport: luchtvaart, scheepvaart, snelwegen, spoorwegen en buisleidingen.<sup>15</sup> Qua structuur is de NTSB daartoe onderverdeeld in de *Members of the Board, the Managing Director, the Office of Administration, the Office of Aviation Safety, Office of Surface Transportation Safety, the Office of Research and Engineering, Public, Government, and Family Affairs, the Office of Safety Recommendations, the General Counsel* en *the Administrative Law Judges*.<sup>16</sup>

Het *Office of Aviation Safety* onderzoekt luchtvaartongevallen en -incidenten. Het *Office of Surface Transportation Safety* is verantwoordelijk voor het onderzoek naar alle andere typen transportongevallen die onder verantwoordelijkheid van de NTSB vallen. Het *Office of Surface Transportation Safety* is daartoe onderverdeeld in zes divisies: *Marine* (Scheepvaart), *Railroad* (Spoorwegen), *Highway* (Snelwegen), *Pipeline and Hazardous Materials* (Buisleidingen en Gevaarlijke stoffen), *Human Factors* (Menselijke Factoren), en *Editorial Services*.

#### 4.2.3 Taken en doelen van de NTSB

De voornaamste taak van de NTSB bestaat uit het onderzoeken van de feiten, omstandigheden en (vermoedelijke) oorzaken van ongevallen en incidenten op het gebied van luchtvaart, zeevaart, verkeer op de snelwegen, spoorverkeer, en buisleidingen.<sup>17</sup> Daarnaast voert de NTSB algemene veiligheidsonderzoeken uit en evalueert zij de methoden die andere overheidsorganen hanteren om

13 Rand Report, a.w., p. 19. Zie ook 49 CFR 800.4(a).

14 Paragraaf 1113 sub b (A en C) NTSB Statute.

15 Paragraaf 1111 sub g NTSB Statute. Voor substantiële vragen over luchtveiligheid kan de NTSB een speciale *Board of Inquiry* in het leven roepen, zie paragraaf 1112 sub a NTSB Statute.

16 49 CFR 800.2 sub a-j. Zie voor delegatie van specifieke bevoegdheden door de Board 49CFR 800.21 e.v., en Finch, a.w., p. 33. De *General Counsel* geeft juridisch advies en bepaalt het juridische beleid van de NTSB.

17 49 CFR 800.3 (a) en Paragraaf 1131(a) NTSB Statute. Hieruit blijkt dat onderzoek naar militaire luchtvaart en luchtvaart voor spionage-doeleinden buiten het bereik van de NTSB valt. Zie tevens Section 5(a) van de *Department of Transportation Act* waarin bepaald wordt de NTSB 'will exercise functions, powers, and duties with respect to determining the cause or probable cause of transportation accidents and reporting the facts, conditions, and circumstances relating to such accidents..'

transportongevallen te voorkomen. Tevens doet de NTSB uitspraak op grond van beroepen tegen intrekkingen van certificeringen en tegen boetes opgelegd aan vervoerders door het DoT (*Office of Administrative Law Judges*).<sup>18</sup> Belanghebbenden kunnen in dat kader gedane einduitspraken (*final orders*) van de NTSB ter beoordeling voorleggen aan de bevoegde rechter in hoger beroep (*Court of Appeals*).<sup>19</sup>

Tot slot heeft de NTSB ook een zekere rol in de nazorg van families van slachtoffers van luchtvaartongevallen. De Board stelt daartoe na luchtvaartongevallen een contactpunt op voor deze families en verwijst hen naar onafhankelijke hulporganisaties die gespecialiseerd zijn in traumaverwerking (*Family Affairs*).<sup>20</sup>

Het voornaamste doel van de NTSB is het voorkomen van ongevallen, onafhankelijk van de vraag waar ze zouden kunnen plaatsvinden of welke partijen erbij betrokken zijn. Dit proactieve doel van het voorkomen van ongevallen geschiedt op een reactieve basis door op grond van ongevallen die reeds hebben plaatsgevonden conclusies voor de toekomst te trekken om vergelijkbare ongevallen te trachten te voorkomen.<sup>21</sup>

#### 4.2.4 Onderzoeksbevoegdheid NTSB

Zoals uit de voorgaande paragrafen is gebleken doet de NTSB onderzoek naar ongevallen en incidenten op het gebied van luchtvaart, scheepvaart, snelwegen, spoorwegen, buisleidingen, en een restcategorie van ongevallen en incidenten. In deze subparagraaf zullen de criteria per soort ongeval of incident kort worden aangestipt.

##### *Luchtvaart*

De NTSB is verplicht onderzoek te verrichten naar alle ongevallen die in de Verenigde Staten plaatsvinden op het gebied van de civiele- en algemene luchtvaart.<sup>22</sup> Sinds 1996 is de NTSB tevens verplicht om ongevallen van staatsluchtvaartuigen te onderzoeken, met uitzondering van militaire luchtvaartonge-

---

18 49 CFR 800.3 (b) en paragraaf 1133 NTSB Statute. Zie tevens J. Hall, 'National Transportation Safety Board – Profile of an Organization', *TR News* 1998, p. 2.

19 Zie voor details Paragraaf 1153 NTSB Statute.

20 Paragraaf 1136 NTSB Statute.

21 Rand Rapport, a.w., p. 5.

22 Paragraaf 1131 (a) (I) sub A jo 1132 (a) (I) sub A NTSB Statute. De NTSB is tevens verplicht om gecombineerde ongevallen tussen civiele en militaire toestellen in samenwerking met militaire autoriteiten te onderzoeken, zie Paragraaf 1132 (a) (I) sub b NTSB Statute. Het NTSB onderzoek naar luchtvaartongevallen die binnen de algemene luchtvaart in de Verenigde Staten plaatsvinden is minder verstrekkend dan onderzoek naar de grote civiele luchtvaartongevallen. Dergelijk onderzoek wordt uitgevoerd door regionale NTSB vestigingen.

vallen of ongevallen van luchtvaartuigen bestemd voor spionage-doeleinden.<sup>23</sup> Daarnaast wordt de NTSB betrokken bij het onderzoek naar luchtvaartongevallen in het buitenland met bepaalde aanknopingspunten met de Verenigde Staten. Indien er een luchtvaartongeval buiten de Verenigde Staten plaatsvindt waarbij een Amerikaanse luchtvaartmaatschappij of vliegtuigproducent betrokken is, wordt er door de NTSB een Amerikaans team van onderzoekers heen gestuurd, vergezeld van overzeese adviseurs uit de Amerikaanse luchtvaartindustrie.<sup>24</sup> Vaak wordt de verantwoordelijkheid voor het onderzoek zelfs op verzoek van de bevoegde autoriteiten geheel of ten dele overgedragen aan de NTSB.<sup>25</sup>

### *Scheepvaart*

Op het gebied van de scheepvaart doet de NTSB onderzoek naar grote scheepvaartongevallen die plaatsvinden in Amerikaanse wateren en grote scheepvaartongevallen die buiten Amerikaanse wateren plaatsvinden indien er een Amerikaans schip bij het ongeval betrokken is. Deze ongevallen worden overeenkomstig de gezamenlijke regelgeving van de NTSB en de kustwacht onderzocht.<sup>26</sup> Bij ongevallen waarbij staatschepen zijn betrokken wordt het ongeval onderzocht door de Board of het hoofd van het departement waaronder de kustwacht opereert. De resultaten van dergelijk onderzoek moeten worden openbaar gemaakt.<sup>27</sup>

### *Snelwegen*

De NTSB is verplicht onderzoek te verrichten naar ongevallen op snelwegen, waaronder ongevallen bij spoorwegovergangen. Dergelijk onderzoek vindt plaats in samenwerking met de federale staat waar het ongeval plaats vond.<sup>28</sup>

---

23 Paragraaf 1131(a) (I) sub A NTSB Statute. Zie ook de 'NTSB Authorization', October 11, 1996, PL 104-291, zoals aangehaald door Finch, a.w., p. 57.

24 Annex 8 (Airworthiness of Aircraft) van het Verdrag van Chicago verplicht de Verenigde Staten om de luchtwaardigheid van in de VS geproduceerde vliegtuigonderdelen wereldwijd te blijven monitoren, zie Finch, a.w., p. 72.

25 Rand Report, a.w., p. 17. De bevoegdheid om dergelijke internationale luchtvaartongevallen te onderzoeken vloeit voort uit de verdragsverplichtingen van het Verdrag van Chicago van 1944, zie Finch, a.w., p. 57-58.

26 Paragraaf 1131 (a) (I) (E) NTSB Statute.

27 Paragraaf 1131 (3) (b) (1) NTSB Statute. Deze regels hebben geen invloed op de verantwoordelijkheid van het hoofd van het departement waaronder de Coast Guard ressorteert zoals neergelegd in andere regelgeving (lid 2).

28 Paragraaf 1131 (a) (I) (B) NTSB Statute. Voor onderzoek naar snelwegongevallen maakt de NTSB gebruik van bepaalde criteria om al dan niet tot onderzoek over te gaan. Voorbeelden waarbij tot onderzoek wordt overgegaan zijn ongevallen met bussen, ongevallen met vijf of meer doden, en ongevallen waarbij een brug of snelwegovergang het heeft begeven, zie Office of Highway, Highway Accident Investigation Criteria.



### *Spoorwegen*

De NTSB heeft de autonome bevoegdheid om onderzoek te doen naar de oorzaken van spoorwegongevallen en incidenten, waarbij een of meer dodelijke slachtoffers zijn gevallen, er aanzienlijke zaakschade is geleden, of wanneer er ongevallen met passagierstreinen hebben plaatsgevonden.<sup>29</sup>

### *Buisleidingen*

De NTSB onderzoekt naast de bovengenoemde takken van transportongevallen tevens ongevallen met buisleidingen.<sup>30</sup> De onderzoekscriteria voor dergelijke ongevallen zijn af te leiden uit het NTSB Statute: een buisleidingongeval waarbij er een of meer dodelijke slachtoffers zijn gevallen of waarbij substantiële zaak- of milieuschade is opgetreden.<sup>31</sup>

### *Restcategorie*

Als restcategorie kan de Board ieder ander ongeval dat gerelateerd is aan het transport van individuen of eigendom opvoeren. De Board gaat in dergelijke gevallen tot onderzoek over indien zij van mening is dat het ongeval catastrofaal is geweest of dat het ongeval problemen aan het licht heeft gebracht die zich steeds herhalen.<sup>32</sup>

## 4.2.5 Onderzoek

Het NTSB onderzoek naar transportongevallen en -incidenten verloopt in verschillende fasen, die te onderscheiden zijn in de fase van veldonderzoek, de fase van voorbereiding van het rapport, de eventuele openbare zitting en de fase van het opstellen van het eindrapport.<sup>33</sup> Hieronder zal nader worden ingegaan op de hoofdlijnen van deze fasen van onderzoek.

---

29 Paragraaf 1131 (a) (I) (C) NTSB Statute. Voor onderzoek naar spoorwegongevallen maakt de NTSB gebruik van bepaalde criteria om al dan niet tot onderzoek over te gaan. Deze criteria bestaan uit 10 basisvragen, zoals de vraag of er doden of gewonden gevallen zijn, of er schade is opgetreden aan spoorweg- of ander eigendom, of er gevaarlijke stoffen zijn vrijgekomen. Als er aan een bepaald minimum aantal criteria wordt voldaan, gaat de NTSB tot onderzoek over. Zie de 'Railroad Division Accident Launch Criteria', p. 1-5.

30 Paragraaf 1131 (a) (I) (D) NTSB Statute.

31 Paragraaf 1131 (a) (I) (D) NTSB Statute.

32 Paragraaf 1131 (a) (I) (F) NTSB Statute.

33 49 CFR 831.4.

### *Uitvoering veldonderzoek*

De procedures die de NTSB per categorie van transportongeval of incident hanteert om te bepalen op welke wijze actie wordt ondernomen zijn redelijk vergelijkbaar. In deze subparagraaf zal daarom slechts de nadruk liggen op de wijze waarop onderzoek naar luchtvaartongevallen en -incidenten wordt gestart.

De NTSB doet zowel onderzoek naar luchtvaartongevallen en -incidenten binnen de algemene luchtvaart als binnen de civiele luchtvaart. Het onderzoek van ongevallen en incidenten binnen de algemene luchtvaart is minder verstrekkend en wordt uitgevoerd door regionale vestigingen. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval vindt er ofwel een veldonderzoek plaats, waarbij de plek van het ongeval aangedaan wordt door een of meer onderzoekers, ofwel een beperkter onderzoek, dat telefonisch of via andere communicatiemiddelen wordt afgehandeld.<sup>34</sup>

Het NTSB onderzoek naar civiele luchtvaartongevallen die in de Verenigde Staten plaatsvinden begint met een veldonderzoek op de plek van het ongeval. De verantwoordelijkheid voor het veldonderzoek is in handen van de *investigator in charge* (IIC), afkomstig van het *Office of Aviation Safety* (OAS), gevestigd in Washington DC. De IIC wordt geassisteerd door een zogenaamd *go-team*. Het *go-team* wordt, afhankelijk van de complexiteit en omstandigheden van het geval, opgesplitst in teams met verschillende specialismen. Deze teams doen onderzoek naar specifieke aspecten van het ongeval, zoals de invloed van weersomstandigheden, *human factors*, luchtverkeersleiding, etc.<sup>35</sup> Het *go-team* wordt vaak vergezeld door een van de vijf Board members, die daartoe op een vijf-wekelijkse afroepbasis permanent bereikbaar dienen te zijn om geattendeerd te kunnen worden op een ongeval of incident.<sup>36</sup>

Zoals gezegd zijn de procedures die de NTSB voor onderzoek naar andere dan luchtvaartongevallen en incidenten hanteert vergelijkbaar. Voor de grotere transportongevallen worden, evenals bij luchtvaartongevallen, *go-teams* geformeerd. Voor kleinere ongevallen voldoet een persoon of een gedeelte van een team.

De NTSB kan in het kader van het vooronderzoek verhoren afnemen, onder ede horen, getuigen oproepen en bewijs verzamelen (door middel van het recht van toegang tot wrakstukken, vracht, post en overige gegevens), eventueel onder dreiging van een '*subpoena*'.<sup>37</sup> In het specifieke kader van onderzoek naar civiele luchtvaartongevallen mogen werknemers van de NTSB civiele

34 Rand Report, a.w., p. 17. Soms wordt het onderzoek naar deze ongevallen gedelegeerd aan de FAA, met name als het gaat om landbouwtoestellen, 'home-built' aircraft, of experimentele toestellen, zie Finch, a.w., p. 58.

35 Finch, a.w., p. 67.

36 Finch, a.w., p. 62-63. De Boardmember ter plekke is een aanspreekpunt voor het publiek en houdt in de gaten dat het onderzoek volgens de regels verloopt.

37 Paragraaf 1113 sub a NTSB Statute jo. 49 CFR 831.12.

luchtvaartuigen of onderdelen daarvan inspecteren, testen en onder bepaalde omstandigheden ook meenemen.<sup>38</sup> De NTSB *Investigator in charge* (IIC) heeft de bevoegdheid om personen en instanties die bij het ongeval of incident betrokken zijn geweest als partijen aan te wijzen bij het onderzoek.<sup>39</sup>

Partijen zijn beperkt tot personen, overheidsdiensten en bedrijven wiens werknemers, functies, activiteiten of produkten betrokken waren bij het ongeval of incident en die geschikt technisch personeel kunnen leveren om aan het onderzoek deel te nemen.<sup>40</sup> De *Federal Aviation Authority* (hier aangeduid als FAA) is in elk luchtvaartonderzoek automatisch partij.<sup>41</sup> De media, advocaten, en verzekeringsmaatschappijen worden daarentegen per definitie als partij uitgesloten van het onderzoek.<sup>42</sup> Partijen kunnen hun partijstatus verliezen als zij niet de aanwijzingen van de Board opvolgen of als ze zich anderszins in strijd met het doel van het onderzoek gedragen.<sup>43</sup> Opmerkelijk genoeg mogen partijen niet vertegenwoordigd worden door personen met een juridische functie, noch door personen die tevens eisers of verzekeraars vertegenwoordigen.<sup>44</sup>

De tot het onderzoek toegelaten partijen staan onder supervisie van de IIC en mogen geen informatie aan hun respectievelijke hoofdkantoren geven zonder toestemming van de IIC. Als er door de IIC toestemming gegeven wordt om bepaalde informatie door te spelen, mag die informatie overigens alleen betrekking hebben op het voorkomen van ongevallen en dus niet dienen als basis voor potentiële rechtszaken of pr-doeleinden.<sup>45</sup>

#### *Rechten en plichten van te horen personen tijdens het veldonderzoek*

Ieder persoon die door medewerkers van de Board wordt gehoord, heeft het recht om vergezeld, vertegenwoordigd en geadviseerd te worden door een advocaat of een ander persoon, onafhankelijk van de vraag in wat voor vorm het verhoor plaatsvindt (bijvoorbeeld onder ede of niet).<sup>46</sup> Deze regel geldt echter niet onverkort voor door de NTSB geïnstigeerde openbare verhoren.

---

38 Paragraaf 1134 sub b NTSB Statute. Zie ook Paragraaf 1151 sub a NTSB Statute.

39 49 CFR 831.11 (a).

40 49 CFR 831.11 (a).

41 49 CFR 831.11 (4).

42 Vergelijk 49 CFR 831.11 (a).

43 49 CFR 831.11 (2) en (3).

44 49 CFR 831.11 (3). Schending van deze bepalingen kan leiden tot uitsluiting als partij.

45 Rand Report, a.w., p. 14-15. Bij overtreding van deze regels kan de NTSB besluiten een partij uit te sluiten van het onderzoek.

46 49 CFR 831.7.

*Onderzoek naar gegevens afkomstig van de Cockpit Voice Recorder (CVR)*

Naast de bevoegdheden om personen te horen, heeft de NTSB tevens bepaalde bevoegdheden om andere gegevens te onderzoeken. Opnames van gesprekken van personen betrokken bij transportongevallen kunnen een belangrijke indicatie geven over de vermoedelijke toedracht van het voorval. Een van de belangrijkste instrumenten op dit gebied is de zogenaamde *Cockpit Voice Recorder* (hierna aangeduid als CVR), die in vliegtuigen de gesprekken tussen piloten vastlegt.

Voor de bevoegdheid van de NTSB tot onderzoek naar de gegevens afkomstig van de CVR zijn de wetswijzigingen uit 1990 van de Independent Safety Board Act 1974 van belang.<sup>47</sup> Oorspronkelijk kon de NTSB zonder restricties gebruik maken van de gegevens afkomstig van de CVR. In 1982 kreeg de NTSB de bevoegdheid om gegevens van de CVR zestig dagen vast te houden, hetgeen erop neerkwam dat de feitelijke opnames door de NTSB niet vrijgegeven hoefden te worden.<sup>48</sup> Via de inwerkingtreding van de Independent Safety Board Act Amendments 1990 werd die laatste regel weliswaar weer ingetrokken, maar wel vervangen door andere restricties ten aanzien van het vrijgeven van CVR-gegevens.

De hoofdregel is dat de Board geen CVR-gegevens of opnames van communicatie tussen bemanningsleden en luchtverkeersleiding mag vrijgeven.<sup>49</sup> De ratio voor deze restrictie ligt met name in de behoefte aan privacy-bescherming van de betrokken piloten en in de angst voor misbruik door de media van deze gegevens dat mogelijk kan leiden tot voorbarige conclusies over de oorzaken van ongevallen.<sup>50</sup> Als uitzondering op de hoofdregel geldt dat de Board delen van het transcript vrij moet geven die relevant zijn voor het ongeval of incident indien de Board een openbare zitting houdt, of wanneer de meerderheid van de feitenrapporten over het ongeval of incident openbaar worden gemaakt.<sup>51</sup> Deze bepaling geldt tevens voor transcripten afkomstig van rijdende voertuigen.<sup>52</sup>

---

47 *The Independent Safety Board Act Amendments of 1990*, 49 U.S.C. app. § 1905 (Supp. V 1993), zie Blitzer, a.w., p. 549.

48 Blitzer, a.w., p. 552. Dit gebeurde middels een wetswijziging door het Congres van de Statute aangaande verspreiding van gegevens afkomstig uit de CVR.

49 Paragraaf 1114 sub c NTSB Statute. Bij het onderzoek naar luchtvaartongevallen en -incidenten doet de 'Aircraft Performance Group' onderzoek naar data afkomstig uit de Flight Data Recorder (FDR), de Cockpit Voice Recorder (CVR), de rol van Air Traffic Control (ATC), en andere technische data zoals 'crash dynamics', ontwerp van luchtvaartuigen, en weers- en operationele data, zie Finch, a.w., p. 67.

50 Blitzer, a.w., p. 553-554.

51 Paragraaf 1114 sub c NTSB Statute.

52 Paragraaf 1114 sub d NTSB Statute.

### Feitenrapporten

Na afronding van het veldonderzoek stelt het hoofd van ieder gespecialiseerd team een feitenrapport op. Deze feitenrapporten zijn voor het publiek toegankelijk. Na afronding van de feitenrapporten volgt een periode van nader onderzoek naar relevante feiten en omstandigheden, vaak aangevuld met informatie afkomstig van openbare zittingen, die meestal ongeveer zes maanden na het ongeval gehouden worden.

### Openbare zittingen

Na het feitenonderzoek kan de Board een openbare zitting houden om extra informatie te vergaren of omdat dat in het belang van het publiek wordt geacht.<sup>53</sup> Het houden van een openbare zitting garandeert namelijk dat het publiek op de hoogte blijft van de voortgang van het onderzoek. Het doel van de openbare zittingen is om via verklaringen onder ede aanvullende informatie te verkrijgen over bepaalde zaken die tijdens het onderzoek aan het licht zijn gekomen.<sup>54</sup>

De NTSB-zittingen zijn in beginsel openbaar. Bewijs dat geheim gehouden moet worden of dat de staatsveiligheid betreft, kan echter achter gesloten deuren worden behandeld.<sup>55</sup> De openbaarheid van de zittingen vloeit onder meer voort uit de vereisten van onafhankelijkheid en objectiviteit van het NTSB-onderzoek.<sup>56</sup>

De openbare zittingen worden gehouden onder leiding van een zogenaamde *Board of Inquiry*, bestaande uit een voorzitter en andere ervaren NTSB-stafleden. De voorzitter is verantwoordelijk voor de gang van zaken gedurende het openbare verhoor en bepaalt eigenhandig wat toegelaten mag worden als bewijs.<sup>57</sup> Op instigatie van de voorzitter van de *Board of Inquiry* worden personen en organisaties als partij aangewezen, wier specialistische kennis kan bijdragen aan de bewijsvergaring. Deze partijen kunnen worden vertegenwoordigd door technisch gekwalificeerd personeel of leden die geen juridische functies bekleden. Partijen mogen onder geen beding vertegenwoordigd worden door personen die tevens eisers of verzekeraars vertegenwoordigen. Indien hier niet aan voldaan wordt verliest de persoon of organisatie zijn partijstatus.<sup>58</sup> De partijstatus geldt als een privilege en niet als een afdwingbaar recht.

---

53 49 CFR 845.10.

54 49 CFR 845.2.

55 49 CFR 845.3.

56 'About the NTSB', Public Hearings, p. 1 (afkomstig van de NTSB website).

57 'About the NTSB', Public Hearings, p. 2.

58 49 CFR 845.13 (a) en (b) NTSB Statute.

De *Board of Inquiry* wordt ondersteund door een *Technical Panel*. Het *Technical Panel* bestaat uit NTSB onderzoekers die betrokken zijn bij het onderzoek naar het ongeval en specialisten op relevante deelterreinen zoals *Air Traffic Control*, weersomstandigheden, menselijke factoren, etc.

Getuigen en getuige-deskundigen worden opgeroepen om onder ede over bepaalde relevante zaken te getuigen. Wie als getuige zal worden opgeroepen wordt bepaald in een zogenaamde *prehearing conference*. Dit is een bijeenkomst voorafgaand aan de openbare verhoren waarin bepaald wordt hoe de openbare verhoren moeten verlopen.<sup>59</sup> Getuigen en getuige-deskundigen worden eerst ondervraagd door het *Technical Panel*, vervolgens door de vertegenwoordigers van de betrokken partijen, en tot slot door de *Board of Inquiry*.<sup>60</sup>

### *Recht op bijstand tijdens openbare zittingen*

Ieder persoon die in een openbare zitting moet getuigen heeft het recht om vergezeld, vertegenwoordigd of geadviseerd te worden door een raadsman of een ander gekwalificeerd persoon.<sup>61</sup> Uit deze bepaling blijkt dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen getuigen en partijen bij openbare verhoren. Voor partijen gelden immers andere regels. De achtergrond van deze regels die hierboven al kort zijn besproken zullen hieronder verder worden uiteengezet.

In 1986 is een wetswijziging doorgevoerd van de *NTSB Public Hearing Regulations*, die belangrijke consequenties heeft voor de mogelijkheid van vertegenwoordiging van partijen tijdens NTSB verhoren. De wijziging bestaat uit de volgende toevoeging: "parties [to NTSB public hearings] shall be represented by suitable qualified technical employees or members who do not occupy legal positions."<sup>62</sup> De NTSB gaf voor de uitsluiting van juristen als vertegenwoordigers als formele reden juridisering van de procedure te willen vermijden. Juridisering zou bijvoorbeeld kunnen optreden doordat aansprakelijkheidskwesties in de openbare verhoren aan bod komen, terwijl de openbare zittingen daarvoor niet zijn bedoeld.<sup>63</sup>

De vraag rijst of deze wetswijziging in het licht van de rechten van betrokken partijen wel toelaatbaar is onder de regels betreffende het recht van bijstand tijdens procedures (in casu de *due process* clause van de *Fifth Amendment*). De vereisten van *due process* geven een recht op bijstand in civiele en

---

59 'About the NTSB', Public Hearings, p. 2. De 'Prehearing conference' wordt bijgewoond door het Technical Panel en vertegenwoordigers van de partijen bij de openbare verhoren.

60 49 CFR 845.25. Zie ook 'About the NTSB', Public Hearings, p. 2.

61 49 CFR 845.24.

62 49 CFR 845.13(a)

63 Zie het formele antwoord op de vragen op commentaar op de wetswijziging, 52 Fed. Reg. 9679 (1987), zoals geciteerd door J.D. Clemen, e.a., 'Representing Potential Litigants as Parties to NTSB Public Hearings: Some Problems in Search of Solutions', *JALC* 1991, p. 971.

bepaalde administratieve procedures. Het voert te ver om hier gedetailleerd op dit betrekkelijk technische leerstuk in te gaan, maar uit de analyse van de door het *Supreme Court* gehanteerde criteria in de zaak *Goldberg v. Kelly*, blijkt dat de volledige uitsluiting van advocaten in strijd zou kunnen zijn met de criteria van *due process*.<sup>64</sup> Hierbij dient overigens opgemerkt te worden dat *due process* vereisten niet volledig gelden voor zogenaamde *investigatory proceedings*, maar wel voor zogenaamde *adjudicatory proceedings*.<sup>65</sup>

Ook al valt het NTSB onderzoek formeel waarschijnlijk te kwalificeren als een *investigatory proceeding*, kan het door het volledig verbannen van advocaten hoogstwaarschijnlijk de drie toetsen van *due process* niet doorstaan. Een van de redenen hiervoor is dat hoewel de NTSB bevindingen over oorzaken van ongevallen of incidenten niet per se als bewijs in civiele zaken hoeven te worden toegelaten, de media er meestal wel gebruik van maken. Dit kan de belangen van partijen schaden (*property and liberty interests*). Verder worden belangrijke rechten van partijen over het hoofd gezien indien zij slechts bijstand van technisch geschoolde vertegenwoordigers mogen ontvangen. Dergelijke vertegenwoordigers beheersen namelijk niet de technieken die nodig zijn om dergelijke zittingen succesvol voor hun cliënten te laten verlopen, zoals bijvoorbeeld de techniek van het afnemen van kruisverhoren. En tot slot kan de vraag worden gesteld waarop de uitsluiting van advocaten überhaupt is gebaseerd.<sup>66</sup> Het vermoeden rijst dat de NTSB vreest dat advocaten teveel een belemmering kunnen vormen om tot waarheidsvinding te komen en daarom hun invloed op deze wettelijke manier heeft laten beperken.

#### *Nader onderzoek*

Nadat de gegevens die aan het openbare verhoor zijn ontleend aan het openbare dossier over de zaak zijn toegevoegd volgt, indien noodzakelijk, een periode van nader onderzoek. Als dit nadere onderzoek is afgerond en alle partijen inzage hebben verkregen in de verzamelde gegevens uit het gehele onderzoek, wordt er een zogenaamde *technical review meeting* gehouden met alle partijen. Tijdens die bijeenkomst wordt het gehele onderzoek geëvalueerd en worden eventuele incorrecte bevindingen gecorrigeerd.<sup>67</sup>

---

64 Clemen e.a., a.w., p. 986-989.

65 Adjudicatory proceedings zijn te kwalificeren als arbitrage procedures.

66 Clemen e.a., a.w., p. 988. De fundering ligt slechts in de overtuiging van de NTSB dat aansprakelijkheidskwesties vermeden dienen te worden.

67 Soms wordt het openbare verhoor heropend op grond van belangrijke extra verkregen informatie tijdens het vervolgonderzoek na het intiële openbare verhoor, zie 'About the NTSB', Public Hearings, p. 2.

### *Eindrapport en veiligheidsaanbevelingen*

In de eindfase van het onderzoek worden de bevindingen uit het veldonderzoek, de openbare verhoren en het eventuele vervolgonderzoek door de Board geanalyseerd en afgerond. Dit proces mondt uit in het eindrapport.<sup>68</sup> Het eindrapport wordt aangenomen en besproken door de leden van de Board tijdens een openbare meeting in Washington DC. Het eindrapport bevat een overzicht en analyse van de geconstateerde feiten, een conclusie ten aanzien van de vermoedelijke oorzaken van het ongeval, en aanbevelingen om soortgelijke ongevallen in de toekomst te voorkomen.<sup>69</sup> Members van de Board hebben overigens het recht om een dissenting opinion in het eindrapport te laten opnemen.

Betrokkenen krijgen de kans om hun eigen bevindingen of theorieën over de vermoedelijke oorzaken en eventuele suggesties voor veiligheidsaanbevelingen aan de Board kenbaar te maken voordat de zaak ter consideratie op de agenda van de Board staat.<sup>70</sup> Betrokkenen mogen echter niet direct aan het eindrapport zelf bijdragen.<sup>71</sup>

Met uitzondering van informatie die van openbaarmaking is gevrijwaard, is de Board verplicht om verschillende vormen van informatie aan het publiek te verschaffen. Bedrijfsgeheimen mogen alleen op basis van vertrouwelijkheid<sup>72</sup> worden verschaft aan specifieke partijen, zoals regeringsorganen, voor officieel gebruik of voor gerechtelijke procedures. De NTSB is bevoegd om op grond van de uit het onderzoek gebleken gegevens veiligheidsaanbevelingen aan Amerikaanse overheidsinstellingen en bedrijven uit te brengen.<sup>73</sup> Voor aanbevelingen gericht tot de *Secretary of Transportation* (staatssecretaris van

68 49 CFR 800.3 (c) en 49 CFR 845.40. Zie ook 'About the NTSB', Public Hearings, p. 2.

69 Rand Report, a.w., p. 15-16. Het onderzoek is niet gebonden aan enige tijdslimiet, al wordt als datum voor het uitbrengen van het eindrapport als doelstelling een jaar na het ongeval gehanteerd. Bij complexe gevallen kan het echter voorkomen dat het onderzoek meerdere jaren bestrijkt. De mogelijkheid bestaat dat onderzoek dat is afgerond en waarover een eindrapport is uitgebracht weer wordt hervat op grond van aanvragen hiertoe van betrokken partijen. De gronden tot heropening kunnen bestaan uit nieuw verkregen feiten of bewijs die een op een andere uitkomst zouden kunnen wijzen of het feit dat een of meerdere partijen de bevindingen bestrijden.

70 49 CFR 831.14 (a). Betrokkenen bestaan uit personen, overheidsinstellingen of bedrijven wiens werknemers activiteiten of producten betrokken waren bij een ongeval of incident.

71 'About the NTSB', The Investigative Process, p. 2.

72 Paragraaf 1114 NTSB Statute. Zie ook 49 CFR 831.6, waarin wordt aangegeven welke gegevens bedrijfsgeheimen bevatten en wanneer bedrijfsgeheimen door de NTSB niet openbaar mogen worden gemaakt.

73 Rand Rapport, a.w., p. 14. Sinds 1967 heeft de NTSB meer dan 10.000 veiligheidsaanbevelingen uitgevaardigd waarvan er meer dan 82% zijn geïmplementeerd. Sinds 1990 worden de aanbevelingen, waarvan de naleving volgens de NTSB urgent is, gekwalificeerd als 'Most Wanted Transportation Safety Improvements'. De NTSB tracht de betrokken instanties te overtuigen dat dergelijke aanbevelingen zo snel mogelijk moeten worden doorgevoerd, zie J. Hall, a.w., p. 4.



het Ministerie van Vervoer) geldt dat hij hierop binnen 90 dagen dient te reageren. Uit zijn reactie moet blijken of hij de aanbevelingen geheel of gedeeltelijk opvolgt of naast zich neerlegt.<sup>74</sup>

### 4.3 CANADA

In Canada wordt ongevalsonderzoek verricht op federaal, deelstatelijk en gemeentelijk niveau. Op federaal niveau doen onder andere de *Transportation Safety Board* (hierna aangeduid als TSB), *Transport Canada*, *Labour Canada*, het Ministerie van Milieu, Visserij, Oceanen, Energie en Natuurlijke hulpbronnen, de *Royal Canadian Mounted Police* (RCMP) en federale ad hoc-commissies onderzoek naar verschillende soorten ongevallen.

Op deelstatelijk niveau wordt ongevalsonderzoek verricht door onder meer lijkschouwers, *Workmen's Compensation Boards*, *provincial police*, deelstatelijke ad hoc-commissies en de ministeries van Transport. Op gemeentelijk niveau geschiedt dergelijk onderzoek door onder meer brandweerkorpsen en de lokale politie.<sup>75</sup>

Slechts de TSB en lijkschouwers zijn te kwalificeren als instanties die de oorzaken van ongevallen moeten achterhalen. De overige organisaties verrichten ongevalsonderzoek binnen een breder pakket van taken.<sup>76</sup>

#### 4.3.1 Status TSB

De TSB is een onafhankelijk overheidsorgaan dat is gemodelleerd naar de Amerikaanse NTSB.<sup>77</sup> De TSB is door middel van de *Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act* (hierna aangeduid als de TSB Act) opgericht, die op 29 maart 1990 van kracht werd.<sup>78</sup>

Het belang van onafhankelijkheid van andere overheidsinstanties wordt in het mandaat met klem benadrukt en dient om het publiek vertrouwen te geven in het gehele proces van ongevalsonderzoek.

De TSB is een zogenaamd *body corporate* en is te kwalificeren als een soort Koninklijk orgaan (*agent of Her Majesty*). Overeenkomsten met andere personen of instanties worden door de voorzitter van de Board aangegaan. Dit gebeurt

---

<sup>74</sup> Zie Paragraaf 1135 (a) van het NTSB Statute.

<sup>75</sup> Informatie ingewonnen bij de Heer B. Tucker van de TSB.

<sup>76</sup> Informatie ingewonnen bij de Heer B. Tucker van de TSB.

<sup>77</sup> Hall, a.w, p. 6. Dit geldt ook voor onder meer de Zweedse, Nederlandse, en Nieuw-Zeelandse transport-ongevallenraden, die onderling een internationale overkoepelende organisatie hebben opgericht, de *International Transportation Safety Association* (ITSA) geheten; zie ook Artikel 4 lid 1 TSB Act.

<sup>78</sup> Zie 'TSB - Investigation Process', p. 1 (afkomstig van de TSB website op [www.tsb.gc.ca/ENG/about/Investigation\\_Process/index.html](http://www.tsb.gc.ca/ENG/about/Investigation_Process/index.html)).

ofwel in naam der Koningin, ofwel in naam van de Board zelf.<sup>79</sup> De status van de Board als *agent of Her Majesty* heeft geen gevolgen voor de competentie van gerechten in juridische procedures door of tegen de Board.<sup>80</sup>

#### 4.3.2 Organisatie TSB

De TSB bestaat uit een Board van maximaal vijf leden en 220 medewerkers.<sup>81</sup> Het hoofdkantoor is gevestigd in Hull, Quebec.<sup>82</sup> De medewerkers werken grotendeels in regionale kantoren, zodat zij snel ter plekke kunnen zijn bij een ongeval waar dan ook in Canada. De medewerkers worden op basis van de *Public Service Employment Act* benoemd.<sup>83</sup> Uit de werknemers worden verschillende hoofden van onderzoek per vervoerstak en andere onderzoekers benoemd.<sup>84</sup>

Benoeming van de leden van de Board geschiedt voor een tijdsduur van maximaal zeven jaar door de regering (*Governor in Council*). Een lid van de Board wordt door de regering benoemd als voorzitter.<sup>85</sup> Alle leden dienen gezamenlijk de nodige deskundigheid te bezitten op de transportsectoren die onder jurisdictie van de TSB vallen. Ten minste drie van de leden van de Board dienen voltijds werkzaam te zijn. Voltijds werkende leden worden geacht te zijn aangesteld op basis van de *Public Service Superannuation Act*.<sup>86</sup> Herbenoeming en ontslag van de leden is mogelijk. Belangenverstrengeling die de onafhankelijkheid van leden zou kunnen ondermijnen is verboden.<sup>87</sup> De eis van onafhankelijkheid wordt bijvoorbeeld gewaarborgd door de wettelijke eis dat leden van de Board geen nevenfuncties mogen bekleden of andere belangen mogen hebben in de transportsector of anderszins activiteiten mogen ontplooiën die niet stroken met hun werkzaamheden binnen de TSB.<sup>88</sup>

Externe deskundigen kunnen op tijdelijke basis worden aangesteld, mits dit volgens de voorzitter van de Board niet leidt tot belangenverstrengelingen.<sup>89</sup> De TSB definieert externe deskundigen als *observers*.<sup>90</sup>

---

79 Zie Artikel 11(1) TSB Act.

80 Zie Artikel 11(4) TSB Act.

81 Artikel 4 lid 1 TSB Act. Zie tevens 'TSB – Investigation Process', p. 1.

82 'TSB – Investigation Process', p. 1.

83 Zie Artikel 9 lid 1 TSB Act.

84 Respectievelijk een Director of Investigations Air, Marine, Rail & Pipelines, zie Artikel 10 TSB Act. Zij hebben op grond van dit Artikel de exclusieve bevoegdheid om het onderzoek namens de Board te leiden.

85 Zie Artikel 5 TSB Act.

86 Zie Artikel 4 van de TSB Act.

87 Bijvoorbeeld door middel van belangen in transportbedrijven, zie Artikel 6 TSB Act.

88 Zie Artikel 6 TSB Act.

89 Zie Artikel 9 lid 2 TSB Act.

90 'TSB – Investigation Process', p. 3.

### 4.3.3 Taken en doelen van de TSB

De combinatie van taken en doelen van de TSB blijkt uit de bewoordingen van artikel 7(1) van de TSB Act, dat luidt:

The object of the Board is to advance transportation safety by

- a) conducting independent investigations, including, when necessary, public enquiries, into selected transportation occurrences in order to make findings as to their causes and contributing factors;
- b) identifying safety deficiencies as evidenced by transportation occurrences;
- c) making recommendations designed to eliminate or reduce any such safety deficiencies; and
- d) reporting publicly on its investigations and on the findings in relation thereto.

De doelstellingen van de TSB zijn het bevorderen van veiligheid in de luchtvaart, scheepvaart, spoorwegen, en buisleidingen.<sup>91</sup> De doelstellingen van de TSB worden verwezenlijkt door middel van onafhankelijke onderzoeken naar de oorzaken van ongevallen en door het signaleren van gebreken in de veiligheid in deze vervoerstakken.

De TSB heeft evenals de NTSB geen regelgevende bevoegdheden. Deze zijn in handen van *Transport Canada* (hierna aangeduid als TC) voor transport en de *National Energy Board* (hierna aangeduid als NEB) voor regelgeving die betrekking heeft op buisleidingen.<sup>92</sup>

De Board is bevoegd om aan een ieder de bevoegdheden die hij op grond van de TSB Act heeft over te dragen. Uitzonderd van deze mogelijkheid tot overdracht zijn de bevoegdheid tot delegatie zelf, de bevoegdheid om regels op te stellen en de bevoegdheid om aanbevelingen te maken.<sup>93</sup>

### 4.3.4 Jurisdictie TSB

Uit de vorige subparagraaf blijkt dat de jurisdictie van de TSB zich uitstrekt tot onderzoek naar ongevallen binnen de luchtvaart, scheepvaart, spoorwegen, en buisleidingen. De TSB is slechts in beperkte mate bevoegd om ongevallen met militaire voertuigen of toestellen te onderzoeken. Dergelijk onderzoek mag slechts worden uitgevoerd indien er sprake is van een gecombineerd

---

91 Met uitzondering van onderzoek naar ongevallen en incidenten op snelwegen, die niet door de TSB worden onderzocht, maar wel door de NTSB. Verder doet de Board in het algemeen geen onderzoek naar industriële voorvallen en naar voorvallen in het buitenland, tenzij de Canadese transportveiligheid hiermee gediend wordt. Zie de 'TSB Occurrence Classification Policy', p. 4.

92 'TSB – Investigation Process', p. 1.

93 Artikel 27 lid 1 TSB Act. Zie voor de regelgevende bevoegdheid van de TSB Artikel 34 TSB Act.

transportongeval, waarbij zowel een of meer civiele- als militaire transportvoertuigen betrokken zijn. In dergelijke gevallen werkt de TSB samen met het ministerie van Defensie.<sup>94</sup> Op het ministerie van Defensie na heeft de TSB in principe het alleenrecht om onderzoek naar de oorzaken van ongevallen en incidenten te verrichten.<sup>95</sup>

#### 4.3.5 Onderzoek

Het TSB-onderzoek naar transportongevallen en -incidenten kent verschillende fasen, beginnend met het veldonderzoek ter plekke en eindigend met de opstelling van het eindrapport. In deze subparagraaf zal aandacht worden besteed aan deze fasen en de daarbij behorende bevoegdheden van onderzoekers om verschillende soorten van bewijs en andere gegevens te vergaren.

##### *Melding voorval*

Met betrekking tot het melden van voorvallen dient een onderscheid gemaakt te worden tussen de verplichting tot melden (*mandatory reporting*) en de mogelijkheid tot melden (*voluntary reporting*). Er geldt een verplichting om ongevallen en bepaalde incidenten, zoals omschreven in de Transport Safety Board Regulations, te melden. Deze verplichting geldt onder meer voor gezagvoerders, operators, en bemanningsleden die betrokken zijn bij het desbetreffende voorval. Departementen aan wie melding wordt gemaakt van een transportongeval dat onder jurisdictie van de Board valt zijn verplicht de Board hiervan op de hoogte te stellen. Zij moeten de Board tevens melden of zij zelf van plan zijn om onderzoek te verrichten of maatregelen te nemen op grond van het ongeval.<sup>96</sup>

Daarnaast kunnen andere personen of instanties ongevallen en onveilige situaties aan de TSB melden. Daartoe heeft de TSB onder meer een vertrouwelijk meldingsprogramma ontworpen, waarmee iedere persoon vrijwillig onveilige situaties binnen de transportsector direct aan de TSB kan melden. Dit programma staat bekend onder de naam *Securitas*. De TSB heeft een geheimhoudingsplicht ten aanzien van informatie over de identiteit van personen die onveilige situaties melden. Slechts met instemming van dergelijke personen mag zulke

---

94 Zie Artikel 18 TSB Act, waarin tevens definities van de verschillende militaire transportmiddelen staan vermeld.

95 Zie Artikel 14 lid 3 sub a TSB Act. In principe, want de TSB moet het betreffende Departement bijvoorbeeld wel informeren over het plan om de zaak te onderzoeken, zie Artikel 14 lid 3 sub a (ii) TSB Act. Bovendien mogen de desbetreffende Departementen wel onderzoek doen naar ongevallen met een ander doel dan het trachten te achterhalen van de oorzaken, zie Artikel 14 lid 4 sub a TSB Act. In zulke gevallen is coördinatie van taken van TSB en de Departementen geboden op grond van Artikelen 15 en 17 TSB Act.

96 Artikel 22 lid 1 sub a en b TSB Act.

informatie naar buiten worden gebracht. Zodra de melding is binnengekomen wordt zij geanonimiseerd. De analist van *Securitas* kan echter wel contact met de melder opnemen. De website van de TSB waarschuwt uitdrukkelijk tegen het melden van illegale activiteiten of inbreuken op regelgeving.<sup>97</sup>

### *Beslissing tot onderzoek*

De Board heeft in beginsel een discretionaire bevoegdheid om onderzoek te doen naar transportongevallen en -incidenten.<sup>98</sup> De voorzitter van de Board bepaalt tijdens daarvoor bestemde vergaderingen welke voorvallen worden onderzocht en welke onderzoeksstrategieën daarbij worden gehanteerd.<sup>99</sup> Het beleid waarmee de discretionaire bevoegdheid tot onderzoek wordt ingekleurd is onder meer af te leiden uit de door de TSB opgestelde '*TSB Occurrence Classification Policy*'.<sup>100</sup> Het belangrijkste criterium om tot onderzoek over te gaan bestaat uit de afweging of het waarschijnlijk is dat het onderzoek zal leiden tot een vermindering van veiligheidsrisico's voor personen, zaken of het milieu. Daarnaast kunnen andere overwegingen een rol spelen, zoals publieke verwachtingen, of bijvoorbeeld het feit dat er een internationale of nationale verplichting bestaat tot het verrichten van onderzoek.<sup>101</sup> Of het onderzoek zal leiden tot vermindering van veiligheidsrisico's voor personen, zaken of het milieu wordt ingeschat op basis van de volgende punten:

- A) De waarschijnlijkheid van negatieve gevolgen van een voorval
  - Betreft het een reeks van voorvallen of betreft het een geïsoleerd geval?
  - Hoeveel onderdelen van transportmiddelen of kilometers buisleidingen hebben in potentie vergelijkbare defecten?
  - Hoeveel operationeel of onderhoudspersoneel hanteert de procedures en werkwijzes in kwestie of is er aan onderworpen?
  - Hoe lang zijn de verdachte onderdelen of de procedure in gebruik?
  - In hoeverre spelen er organisatorische, aan management of regelgeving gerelateerde kwesties, die wellicht grotere structurele problemen verhullen die een gevaar voor de publieke veiligheid opleveren?
  
- B) Gevolgen van ongevallen en incidenten
  - Hoeveel levens staan er op het spel en betreft dit levens van passagiers, werknemers, derden of het algemeen publiek?

---

97 Zie <http://www.tsb.gc.ca/ENG/about/securitas/securitase.html>. Zie voor de wettelijke bevoegdheid om het SECURITAS-programma op te stellen, Artikel 31 lid 1 TSB Act.

98 Artikel 7 lid 1 sub a jo 14 lid 1 TSB Act. Zie voor de territoriale reikwijdte van onderzoek naar verschillende takken van vervoer Artikel 3 TSB Act.

99 Artikel 12 jo 8 lid 1 sub b en c TSB Act.

100 Zie <http://www.tsb.gc.ca/ENG/about/occurrences/index.html>

101 Zie TSB Occurrence Classification Policy, p. 2.

- Wat is de reikwijdte van potentiële schade aan eigendom? Betreft het bijvoorbeeld directe eigendomsschade voor exploitanten van vervoermiddelen, schade aan de infrastructuur of schade aan eigendom van derden?
- Wat is de potentiële milieuschade?
- Wat zijn de potentiële effecten op de bedrijfsvoering van exploitanten van voertuigen?
- Wat zijn de gevolgen voor de media, politiek, en het publiek?<sup>102</sup>

Na deze toetsing bekijkt de Board of het voorval onder een van de volgende categorieën ongevallen valt:

1) *Class 1 Occurrences (Public Inquiry)*

De Board belegt een openbare zitting ('*public inquiry*') naar aanleiding van transportongevallen, indien deze dit noodzakelijk acht. Een openbare zitting wordt gehouden op grond van overwegingen zoals de notie dat op die manier feiten naar boven zouden kunnen komen die anders verborgen zouden blijven, de graad van publieke bezorgdheid over veiligheid, de mogelijke betrokkenheid van regeringsinstanties, enzovoort.

2) *Class 2 Occurrences (Individual Occurrence Investigations)*

Individuele voorvallen worden onderzocht indien er grote kans is dat hiermee de vervoersveiligheid wordt vergroot of indien de regering hierom verzoekt op grond van artikel 14 lid 1 van de TSB Act.

3) *Class 3 Occurrences (Individual Occurrence Investigations)*

Individuele voorvallen die niet onder *Class 2* vallen kunnen worden onderzocht: indien er een duidelijke publieke verwachting bestaat dat de TSB onderzoek zal verrichten;

- indien er lering kan worden getrokken uit het voorval;
- indien een vertegenwoordiger van de regering hierom verzoekt op grond van artikel 14 lid 2 van de TSB Act;
- of indien de Board hiertoe is verplicht.

4) *Class 4 Occurrences (Safety issue investigation)*

De Board doet onderzoek naar ongevallen die zijn veroorzaakt onder vergelijkbare omstandigheden. Dergelijke gevallen worden gezamenlijk op veiligheidskwesties onderzocht, indien er een hoge mate van waarschijnlijkheid bestaat dat de veiligheid van de Canadese transportsector wordt verbeterd door het risico voor personen, eigendom of milieu te verkleinen, of indien er een ruime publieke verwachting bestaat dat de TSB een bepaald veiligheidsaspect analyseert.

---

102 Zie Annex A van de TSB Occurrence Classification Policy, p. 4 en 5.

*5) Class 5 Occurrences (Data Collection)*

Indien voorvallen niet voldoen aan de criteria van *Class 1* tot en met *4* worden ze toch door de Board opgeslagen voor mogelijke veiligheidsanalyses, voor de statistiek of ter archivering.<sup>103</sup>

Uit het voorgaande blijkt onder meer dat de regering de Board kan opgedragen om onderzoek te doen.<sup>104</sup> Het is opvallend dat het parlement deze bevoegdheid niet heeft.

*Veldonderzoek*

Indien de Board op grond van bovenstaande criteria besluit om een onderzoek te starten, begint het veldonderzoek onder leiding van de IIC, waarbij het benodigde aantal onderzoekers naar de plaats van het ongeval gaat om relevante gegevens te verzamelen en te bestuderen.<sup>105</sup> Op de plaats van het ongeval werkt de TSB naast en vaak samen met andere organisaties en personen met bepaalde bevoegdheden met betrekking tot ongevallen zoals lijkschouwers, de politie, en vertegenwoordigers van TC/NEB.<sup>106</sup>

Na de fase van het veldonderzoek spitst het vervolgonderzoek zich toe op het horen van relevante personen, laboratoriumonderzoek van wrakstukken, etc. In Artikel 19 leden 1-16 van de TSB Act worden de bevoegdheden van de onderzoekers tijdens het veld- en vervolgonderzoek opgesomd. Deze bevoegdheden bestaan onder meer uit de mogelijkheid om relevante voorwerpen in beslag te nemen en te testen, de mogelijkheid om het rampgebied af te sluiten ter bescherming van belangrijke voorwerpen, de mogelijkheid om mondelinge en schriftelijke informatie van getuigen en betrokken partijen te verkrijgen, en de mogelijkheid om betrokken partijen aan medische onderzoeken te laten onderwerpen.

Op twee specifieke bevoegdheden, de mogelijkheid tot het horen van personen en de mogelijkheid tot gebruikmaking van *on-board recordings*, zal in de volgende subparagrafen nader worden ingegaan.

*Rechten en plichten van te horen personen*

Onderzoekers kunnen personen, waarvan zij op redelijke gronden menen dat ze over relevante informatie beschikken, verzoeken om deze informatie te

---

103 TSB Occurrence Classification Policy, p. 2-5.

104 Artikel 14 lid 1 TSB Act.

105 'TSB – Investigation Process', p. 2. De eerste fase omvat meestal zaken als interviews met getuigen, onderzoek naar materiaal, etc.

106 'TSB – Investigation Process', p. 4.

verschaffen of om eventueel onder ede een verklaring af te leggen.<sup>107</sup> Als deze personen weigeren mee te werken aan het verschaffen van informatie of zich weigeren te onderwerpen aan een medisch onderzoek kunnen onderzoekers de rechter inschakelen. De rechter kan de desbetreffende persoon of personen dwingen om mee te werken en onder bepaalde voorwaarden van weigering tot medewerking bestraffen (e.g. *contempt of court*).<sup>108</sup> Getuigen en deskundigen hebben op grond van de TSB Act wel een spreekplicht, maar geen verschoningsrecht.

#### *Onderzoek naar gegevens afkomstig van 'on-board recordings'*

Onderzoekers zijn bevoegd om gebruik te maken van *on-board recordings* in het kader van het onderzoek naar de oorzaken van het ongeval. Deze dienen daartoe aan de onderzoekers te worden vrijgegeven.<sup>109</sup> De gegevens die uit het onderzoek naar de *on-board recordings* voortkomen mogen door de Board gebruikt worden, voorzover de belangen van vervoersveiligheid daarmee worden gediend. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de Board deze gegevens niet aan personen of instanties mag verstrekken die niet met de oorzaken van het ongeval te maken hebben.<sup>110</sup>

#### *Openbare zittingen*

De Board kan een openbare zitting gelasten, indien dit gedurende een onderzoek naar een transportongeval noodzakelijk blijkt te zijn en op voorwaarde dat de regering zelf geen openbaar verhoor is gestart op grond van deel 1 van de *'Inquiries Act'*.<sup>111</sup>

#### *Feitenrapporten*

De informatie afkomstig uit veld- en vervolgonderzoek wordt onder verantwoordelijkheid van de IIC verwerkt in een ontwerp-onderzoeksrapport, oftewel concept-eindrappport.<sup>112</sup> Het concept-eindrappport wordt door de Board geanalyseerd en vervolgens ofwel goedgekeurd ofwel ter herziening teruggegeven aan de onderzoekers.

---

107 Artikel 19 lid 9 sub a (i) TSB Act. Op het afleggen van een meinedige verklaring staat op grond van artikel 35 lid 1 sub c een gevangenisstraf van maximaal 2 jaar (zie tevens lid 10).

108 Zie Artikel 19 lid 15.1 TSB Act.

109 Artikel 28(3) TSB Act.

110 Artikel 28(4) TSB Act. Wel mag de Board informatie verstrekken aan de lijkschouwer en aan onderzoekers van het ministerie van Defensie, indien het een gecombineerd militair/civiel ongeval betreft, zie Artikel 28(5) jo Artikel 18 TSB Act.

111 Artikel 21 lid 1 TSB Act.

112 'TSB – Investigation Process', p. 2.



*Eindrapport en veiligheidsaanbevelingen*

Na goedkeuring van het concept-eindrapport door de Board wordt dit rapport ter beoordeling en op vertrouwelijke basis toegezonden aan personen of instanties met een direct belang bij het onderzoek. Deze personen of instanties staan bekend als PDI's (*persons with a direct interest in the findings*). Een PDI wordt door de TSB gedefinieerd als 'a person, in the opinion of the Board, whose behaviour or the performance of whose products may be commented on in the report and who may see his/her rights or reputation adversely affected by the report.' Hieronder vallen personen en instanties als TC/NEB, exploitanten en producenten van voertuigen, bemanningsleden en hun nabestaanden.<sup>113</sup>

PDI's mogen commentaar leveren op het concepteindrapport.<sup>114</sup> Dergelijk commentaar wordt vervolgens door de Board afgewogen en kan tot wijzigingen in het rapport leiden. In dit opzicht is het vermeldenswaard dat een advocaat de TSB ooit heeft bedreigd met een gerechtelijke procedure indien de Board de bevindingen uit een vertrouwelijk conceptrapport niet zou veranderen.<sup>115</sup> De Board is zelf van mening dat de regels van de TSB Act die bepalen dat de bevindingen van de Board niet bindend zijn in andere procedures, er in de regel toe zullen leiden dat de rechter een eventuele claim tot aanpassing van het rapport zal afwijzen.<sup>116</sup>

Bij beëindiging van het onderzoek kan de Board veiligheidsgebreken melden en aanbevelingen doen aan de minister en personen die daarbij belang hebben.<sup>117</sup> Bovendien rapporteert de Board via de *President of the Queen's Privy Council for Canada* rechtstreeks aan het parlement.<sup>118</sup> Indien de Board al tijdens het onderzoek op zaken stuit die directe actie eisen, kan de Board dit melden aan de relevante personen of ministers.<sup>119</sup>

Ministers die op grond van artikel 24 lid 5 TSB Act zijn geïnformeerd over de bevindingen en aanbevelingen van de Board, moeten binnen 90 dagen aan de Board rapporteren of er op grond van die aanbevelingen actie wordt ondernomen of anders schriftelijk beargumenteren waarom dit niet is gebeurd. Indien de actie die is ondernomen verschilt van de actie die is aanbevolen, moet dit ook worden gemeld. De antwoorden van ministers zijn openbaar.<sup>120</sup>

---

113 'TSB – Investigation Process', p. 3.

114 Artikel 24 lid 2 TSB Act.

115 Informatie afkomstig van B. Tucker van de TSB.

116 Artikelen 7 lid 3, 7 lid 4, 32 en 33 TSB Act.

117 Artikel 24 lid 5 sub b TSB Act.

118 Zie de 'Mandate of the TSB', zoals laatst herzien op 08/01/2001 (te vinden op [www.tsb.gc.ca/ENG/about/mandate/mandate\\_1.html](http://www.tsb.gc.ca/ENG/about/mandate/mandate_1.html)).

119 Artikel 25 lid 5 sub a TSB Act.

120 Artikel 24 lid 6 sub a en b TSB Act. Als de Board overtuigt dat de ministers niet kan voldoen aan de gestelde termijn van 90 dagen, kan de Board die termijn verlengen. Zie artikel 24 lid 8 TSB Act.

De Board heeft de bevoegdheid om op ieder moment bevindingen en aanbevelingen te herzien, ook na openbaarmaking van het eindrapport.<sup>121</sup> Het eindrapport wordt bij voorkeur binnen een jaar na het ongeval openbaar gemaakt.<sup>122</sup>

#### 4.4 ZWEDEN

In Zweden wordt het onderzoek naar ongevallen en incidenten uitgevoerd door de Zweedse ongevallenraad *Statens haverikommission* (hierna aangeduid als SHK). Onderzoek naar ongevallen en incidenten kan onder bepaalde voorwaarden tevens gedelegeerd worden aan andere organisaties, die in deze subparagrafen ook worden beschreven.<sup>123</sup>

##### 4.4.1 Status en organisatie SHK

De SHK is een organisatie die is opgericht op 1 juli 1978 en waarvan de onafhankelijkheid in de Zweedse grondwet is verankerd. De SHK ressorteert weliswaar onder het Ministerie van Transport en Communicatie, maar de minister kan de SHK geen opdrachten geven tot het doen van onderzoek. De regering heeft deze mogelijkheid wel, maar dan zonder invloed te kunnen uitoefenen op de manier van onderzoek of de uitkomsten van het onderzoek.<sup>124</sup>

De Zweedse Board bestaat uit een Directeur-Generaal, zes voltijds en twee in deeltijd werkende onderzoekers en een administratieve staf van drie personen. De Directeur-Generaal en twee onderzoekers zijn voormalige rechters. De andere onderzoekers zijn specialisten op relevante gebieden (twee specialisten op het gebied van vliegtuigoperaties, een op het gebied van de constructie van luchtvaartuigen, een op het gebied van scheepvaartoperaties).

De SHK heeft de bevoegdheid om externe deskundigen in te schakelen.<sup>125</sup> De toezichthoudende organen, opgesomd in artikel 3 van de Ordinance, moeten daartoe hun deskundigen beschikbaar stellen aan de SHK. Deze organen

121 Artikel 26 lid 1 en 2 TSB Act.

122 TSB – Investigation Process, a.w., p.2; zie tevens artikel 24 lid 1 van de TSB Act.

123 De voor de SHK relevante wetgeving bestaat uit een Wet inzake ongevallenonderzoek van 23 mei 1990 en een bijbehorende Beschikking van 23 mei 1990. Er wordt in dit hoofdstuk uitgegaan van Engelse vertalingen van deze bronnen, die respectievelijk worden aangeduid als de 'Act (1990:712) on the the Investigation of Accidents' (kortweg de Act) en de 'Ordinance (1990:717) on the Investigation of Accidents' (kortweg de Ordinance). In Section 1 Ordinance wordt de bevoegdheid tot onderzoek van ongevallen en incidenten door de SHK, zoals omschreven in Section 2 Act, gegeven.

124 Section 3 Act. Het verdient opmerking dat het parlement die mogelijkheid niet heeft.

125 SHK Statens haverikommission, p. 1-2 (informatie afkomstig van de SHK website).

en de nationale hulpverleningsdiensten hebben het recht tot inzage in de onderzoeken.<sup>126</sup>

Eventuele verschoningsrechten van leden van de Board, onderzoekers, of externe deskundigen worden niet specifiek vermeld in de relevante wetgeving.

#### *Taken en doelen van de SHK*

De taken en doelen van de SHK zijn drieledig. Ten eerste doet de SHK onderzoek naar de oorzaken van ongevallen en incidenten. Ten tweede legt de SHK de basis voor het besluit om maatregelen te nemen die tot doel hebben om een herhaling van het voorval te voorkomen of effecten van vergelijkbare voorvallen te beperken. In de derde plaats legt de SHK een basis voor de evaluatie van het functioneren van hulpverleningsdiensten.<sup>127</sup>

#### *Jurisdictie SHK*

De SHK had oorspronkelijk slechts de bevoegdheid om onderzoek te doen naar civiele en militaire luchtvaartongevallen. In 1990 is deze bevoegdheid via een nieuwe wet uitgebreid tot onderzoek naar alle soorten ongevallen en incidenten, ook buiten het terrein van transport (e.g. branden, ontploffingen, nucleaire ongevallen etc.).<sup>128</sup> Hiermee is Zweden het eerste land dat door middel van een onafhankelijke ongevallenraad onderzoek doet naar elk type ongeval of incident.

Het onderzoek van de SHK is in beginsel beperkt tot ongevallen of incidenten die in Zweden plaatsvinden. Ongevallen die buiten het Zweedse grondgebied plaatsvinden worden slechts onderzocht indien het een Zweeds voertuig betreft, tenzij uit internationale overeenkomsten tussen Zweden en andere staten andere regels voortvloeien.<sup>129</sup> Zweden wordt bij onderzoek naar buitenlandse ongevallen vertegenwoordigd door de SHK.<sup>130</sup>

#### 4.4.2 Onderzoek

De uitvoering van het onderzoek door de SHK kan in een aantal fasen worden onderverdeeld, die in de volgende subparagrafen zullen worden besproken.

---

126 Section 6 Act jo. Section 5 Ordinance.

127 Section 6 Act jo. Section 1 Ordinance.

128 SHK Statens haverikommission, Swedish Board of Accident Investigation, p. 1.

129 Section 4 lid 1 en 2 Act.

130 Section 12 Ordinance. Na consultatie met de Zweedse Rijksluchtvaartdienst worden de onderzoekers benoemd die aan het onderzoek zullen deelnemen.

### *Aanvang onderzoek*

Bepaalde instanties, waaronder de politie, moeten ongevallen die hen ter ore zijn gekomen melden aan de SHK.<sup>131</sup> De criteria die voor de SHK gelden om per soort van ongeval of incident tot onderzoek over te gaan zijn af te leiden uit Sectie 2 van de Act. Onderzoek naar ongevallen en incidenten die niet onder Sectie 2 van de Act vallen, wordt overgelaten aan de desbetreffende overheidsinstantie, tenzij dit in strijd zou kunnen komen met het vereiste van objectiviteit of tenzij de SHK zelf om bepaalde redenen het onderzoek wil uitvoeren. Dit onderzoek dient dan wel conform de Act te geschieden.<sup>132</sup>

Voor alle ongevallen geldt als hoofdcriterium dat ze ernstig van aard moeten zijn. Verder gelden voor luchtvaartongevallen als vereisten dat er iemand gedood of ernstig verwond moet zijn; dat het vliegtuig ernstig beschadigd is geraakt en/of dat er ernstige schade aan eigendom van derden is toegebracht of ernstige milieuschade is aangericht of het vliegtuig niet meer toegankelijk of verdwenen is.<sup>133</sup> Voor andere typen ongevallen geldt dat meerdere personen gedood of ernstig verwond moeten zijn geraakt; dat er ernstige schade aan het voertuig of aan de omgeving moet zijn opgetreden; of dat het voertuig niet traceerbaar is.<sup>134</sup>

Incidenten worden slechts onderzocht als uit het desbetreffende incident een grote kans op een ongeval gebleken is of als er uit het incident een essentieel defect aan een voertuig gebleken is, of als er vanuit het oogpunt van veiligheid andere essentiële defecten gebleken zijn.<sup>135</sup>

Naast de bovengenoemde criteria om tot onderzoek over te gaan, kan de regering de SHK tevens tot onderzoek manen indien een bepaald ongeval weliswaar niet als ernstig te omschrijven valt, maar wel uit het oogpunt van veiligheid onderzocht dient te worden.<sup>136</sup>

### *Veldonderzoek*

Indien de SHK op grond van bovengenoemde criteria besluit om een onderzoek te starten, vangt dat onderzoek aan met het veldonderzoek. De politie kan

131 Sections 21-26 Ordinance.

132 Zie Section 2 jo 3 Ordinance. Afhankelijk van het type ongeval zijn de overheidsinstanties die occurrences moeten onderzoeken respectievelijk de Zweedse Rijksluchtvaartdienst, het hoofd van de luchtmacht, de scheepvaartdienst, het hoofd van de marine, het spoorwegtoezicht, en de SHK zelf.

133 Section 2, sub 1 a, b, c van de Act.

134 Zie Section 2, sub 2 a, b, c voor ongevallen op zee; sub 3 a, b, c voor spoorwegongevallen; en sub 4 voor andere ernstige ongevallen. Die laatste categorie wordt overigens alleen onderzocht als een onderzoek vanuit een veiligheidsoogpunt van belang wordt geacht (ook wat betreft incidenten), zie Section 2, lid 2 jo lid 3; zie ook SHK Statens haverikommission, p. 1 en Informatie Zweden, p. 3.

135 Section 2 lid 2 Act.

136 Section 3 Act.

tijdens het veldonderzoek ingeschakeld worden om de plaats van het ongeval af te sluiten en het bewijs te bewaken in de fase direct na de ramp voordat de SHK ter plekke is. De politie dient tevens te waarborgen dat onderzoekers van de SHK op de rampplek worden toegelaten.<sup>137</sup>

De onderzoekers van de SHK stellen ter plekke de plaats van het ongeval en het daar aangetroffen bewijs veilig en verzamelen vervolgens relevant bewijs. In deze fase nemen onderzoekers tevens getuigenverhoren af en houdt de SHK de media op de hoogte van de ontwikkelingen.

#### *Fase na het veldonderzoek*

In de fase na het veldonderzoek wordt de verkregen informatie bestudeerd, waarbij de nadruk ligt op menselijke en technische factoren. De onderzoekers van de SHK mogen in dat kader personen horen en relevante documenten of objecten onderzoeken.<sup>138</sup> Bovendien mag de SHK beslag leggen op bepaalde zaken.<sup>139</sup>

De SHK houdt personen die op de een of andere manier bij het voorval zijn betrokken op de hoogte van het onderzoek en geeft hen de mogelijkheid om verklaringen af te leggen. Tevens hebben zij het recht om gedurende het onderzoek bij de plaats van het ongeval aanwezig te zijn, voorzover dat het onderzoek niet belemmert.<sup>140</sup>

Getuigen die de SHK wenst te horen worden niet gewezen op een recht op een raadsman; wel mogen ze zich uit eigen beweging door een raadsman laten bijstaan tijdens een verhoor.<sup>141</sup> De SHK heeft niet de bevoegdheid om *Cockpit Voice Recorders* in beslag te nemen, aangezien deze als eigendom van de vervoersmaatschappij worden beschouwd.<sup>142</sup> De SHK belegt geen openbare zittingen, maar houdt wel af en toe openbare bijeenkomsten om de buitenwacht over het onderzoek te informeren.<sup>143</sup>

#### 4.4.3 Rapportages

Om vergelijkbare voorvallen te voorkomen kan de SHK voordat het onderzoek is afgesloten en het rapport is afgerond de bevoegde autoriteiten van onveilige

---

137 Zie Sections 8 lid 2, 9 lid 3, en 11 lid 1 Act.

138 Section 9 Act.

139 Section 12 Act.

140 Section 7 lid 1 Act.

141 Informatie afkomstig van de heer Sigfridsson van de SHK. Hij wees erop dat advocaten zelden worden meegenomen (maar wel zo nu en dan vakbondsmensen of familie/vrienden).

142 Rand Eindrapport Project Transportongevallenraad, november 1996, p. 23 .

143 Informatie afkomstig van de heer Sigfridsson van de SHK. Belangstellenden kunnen aan het einde van het feitelijke onderzoek op grond van Section 7 van de Act geïnformeerd worden over de stand van zaken.

situaties op de hoogte stellen.<sup>144</sup> Tevens kan de SHK aanbevelen om bepaalde maatregelen te nemen om de effecten die uit het onderzochte voorval voortvloeien te beperken. Degene tot wie deze aanbevelingen zijn gericht, moet aan de SHK zijn houding ten aanzien van de te nemen maatregelen bekendmaken.<sup>145</sup>

Op grond van artikel 13 van de Ordinance moet de SHK het onderzoek zo spoedig mogelijk afronden en een eindrapport opstellen. Het eindrapport moet een verslag van het onderzoek bevatten alsmede conclusies over de vermoedelijke oorzaken van het ongeval of incident. De SHK mag in het eindrapport aanbevelingen opnemen, maar kan de implementatie van dergelijke aanbevelingen niet afdwingen.<sup>146</sup> De onderzoeksrapporten van de SHK zijn openbaar en dienen aan de betrokken autoriteiten te worden gezonden.<sup>147</sup>

Indien er nieuwe gegevens of omstandigheden naar boven komen die van belang kunnen zijn voor een al afgerond onderzoek, kan het onderzoek worden heropend.<sup>148</sup>

#### 4.5 NIEUW-ZEELAND

De Nieuw-Zeelandse transportongevallenraad staat bekend als de *Transport Accident Investigation Commission* (hierna aangeduid als TAIC). De TAIC is met de *Act of New Zealand's Parliament* op 1 September 1990 in het leven geroepen en gemodelleerd naar de NTSB en TSB.<sup>149</sup> De organisatiestructuur, werkwijzen, doelen, en reikwijdte van onderzoek van de TAIC zullen in de volgende paragrafen worden behandeld.

##### 4.5.1 Status en organisatie TAIC

De TAIC valt te kwalificeren als een *body corporate with perpetual succession and a common seal*. Dit betekent onder meer dat de TAIC als partij kan optreden, maar ook kan worden aangeklaagd in gerechtelijke procedures.<sup>150</sup> De Commissie is verantwoording verschuldigd aan de minister over de uitvoering van de TAIC Act.<sup>151</sup>

---

144 De bevoegde autoriteiten zoals vermeld in Section 14 lid 1 Ordinance.

145 Section 17 Ordinance.

146 Informatie Zweden, p. 1. De autoriteiten tot wie de aanbevelingen zijn gericht moeten echter wel hun standpunten over dergelijke aanbevelingen bekend maken.

147 Zie Sections 14 en 15 van de Ordinance.

148 Section 18 Ordinance.

149 Introduction to the Transport Accident Investigation Commission, p. 1, afkomstig van de TAIC website op [www.taic.org.nz/aboutus/introduction.html](http://www.taic.org.nz/aboutus/introduction.html)

150 Artikel 3 TAIC Act.

151 Artikel 6 TAIC Act.

De TAIC is onafhankelijk van andere overheidsinstanties en instellingen en is qua status vergelijkbaar met een ad hoc-commissie.<sup>152</sup> De onafhankelijkheid waarborgt dat de TAIC objectief kan rapporteren over de rol van bijvoorbeeld regelgevende overheidsorganen bij ongevallen en incidenten. Een ander voordeel van deze onafhankelijke positie is dat de bij het ongeval betrokken personen vrijelijk verklaringen kunnen afleggen zonder vrees voor straffen en/of disciplinaire maatregelen door de TAIC. Volgens de TAIC garandeert haar onafhankelijke positie ten opzichte van justitiële autoriteiten tevens dat de door hen gestarte onderzoeken het TAIC onderzoek niet compromitteren of vertragen.<sup>153</sup>

De TAIC bestaat momenteel uit drie Commissieleden, aangevoerd door een *Chief Commissioner*. Ondersteuning vindt plaats door een staf van 11 personen en enkele specialisten.<sup>154</sup> Gedetailleerde regels over de inhoud van het lidmaatschap van de Commissie zijn te vinden in Section 7 lid 1-34 van de TAIC Act. Hierin wordt onder meer bepaald dat de duur van het lidmaatschap een periode van vijf jaar niet mag overschrijden (lid 2); dat commissieleden niet persoonlijk verantwoordelijk gehouden kunnen worden voor daden of inschattingsfouten (*acts of defaults*) die te goeder trouw zijn gemaakt door de commissie(leden) gedurende het onderzoek (lid 9); dat delegatie van bevoegheden tot onderzoek onder bepaalde voorwaarden mogelijk is (lid 26 e.v), etc.

De *Governor-General* benoemt de leden van de Commissie op aanbeveling van de Minister van Transport.<sup>155</sup> Hierbij dient de minister rekening te houden met de deskundigheid die de Commissie nodig heeft om haar taken uit te voeren.<sup>156</sup> In ieder geval moet een persoon met de volgende kwalificaties deel uitmaken van de Commissie: *'a barrister or solicitor of the High Court who has held a practising certificate such for not less than 7 years, or a District Court Judge'*.<sup>157</sup>

Indien een rechter van de *High Court* in een onderzoekscommissie wordt benoemd heeft hij dezelfde bevoegdheden, voorrechten en immuniteiten als een rechter van de *High Court* in de uitoefening van zijn jurisdictie onder de *Judicature Act 1908*.<sup>158</sup> De Minister van Transport is zelf bevoegd om de voorzitter en de plaatsvervangend voorzitter van de TAIC te benoemen.<sup>159</sup>

---

152 Introduction to the Transport Accident Investigation Commission, p. 1.

153 Introduction to the Transport Accident Investigation Commission, p. 2-3.

154 Introduction to the Transport Accident Investigation Commission, p. 3. Zie ook Artikel 5 TAIC Act. Hieruit blijkt dat de Commissie maximaal uit 5 leden mag bestaan en dat een van de leden een advocaat met minimaal 7 jaar ervaring of een rechter moet zijn.

155 Artikel 5 lid 1 TAIC Act.

156 Artikel 5 lid 2 TAIC Act.

157 Artikel 5 lid 3 TAIC Act.

158 Artikel 13 lid 1 Commissions of Inquiry Act 1908.

159 Artikel 7 leden 1 en 7 TAIC Act.

#### 4.5.2 Onderzoek

De voornaamste taak van de TAIC bestaat uit het verrichten van onderzoek naar transportongevallen en incidenten.<sup>160</sup> Het voornaamste doel van de TAIC is om door middel van onderzoek de oorzaken van ongevallen en incidenten te achterhalen om vergelijkbare ongevallen en incidenten in de toekomst te voorkomen.<sup>161</sup>

Het onderzoek door de TAIC vindt plaats binnen de terreinen van luchtvaart, rail, en scheepvaart. Ongevallen en incidenten op de gebieden van wegverkeer en buisleidingen vallen buiten de jurisdictie van de TAIC.<sup>162</sup> Het door de TAIC uitgevoerde onderzoek naar ongevallen en incidenten geschiedt op basis van internationale normen en standaarden waaronder de *SARPS* van Annex 13 van het Verdrag van Chicago.<sup>163</sup>

In de volgende subparagrafen zullen de belangrijkste inhoudelijke aspecten van het onderzoek door de TAIC worden toegelicht. Hieronder vallen de vraag wanneer de TAIC tot onderzoek overgaat en welke bevoegdheden aan TAIC onderzoekers toekomen.

##### *Aanvang onderzoek*

In beginsel heeft de TAIC een discretionaire onderzoeksbevoegdheid. De discretionaire bevoegdheid om tot onderzoek over te gaan blijkt uit het feit dat de TAIC slechts een onderzoek start indien zij van mening is dat het ongeval of incident belangrijke implicaties heeft voor de vervoersveiligheid.<sup>164</sup> Interessant is in dit opzicht de opvatting van de TAIC zelf over de prioriteit van onderzoek naar voorvallen waar lering uit getrokken kan worden boven onderzoek naar ongevallen die wellicht (meer) doden tot gevolg hebben gehad, maar vanuit het perspectief van lering voor de toekomst minder relevant zijn:

TAIC prioritises its investigating and reporting according to the potential to prevent similar accidents. The severity of the occurrence investigated may have little bearing on its potential for preventing similar accidents. For example an incident where no injury occurred may yield far greater safety benefits than an accident involving loss of life, so the investigation of the incident may receive a much higher priority, than the accident which might not be investigated at all if it is considered not to hold significant implications for transport safety.<sup>165</sup>

---

160 Zie Artikel 8 lid 1 TAIC Act.

161 Zie Artikel 4 TAIC Act; zie tevens de Introduction to the Transport Accident Investigation Commission, p. 2.

162 Introduction to the Transport Accident Investigation Commission, p. 2.

163 Introduction to the Transport Accident Investigation Commission, p. 5.

164 Introduction to the Transport Accident Investigation Commission, p. 2.

165 Citaat afkomstig van de Introduction to the Transport Accident Investigation Commission, p. 5.



Wel dient de TAIC aan de *Secretary* (staatssecretaris van het Ministerie van Transport) te melden welke ongevallen en incidenten niet zullen worden onderzocht.<sup>166</sup>

Uitzonderingen op de discretionaire bevoegdheid tot onderzoek zijn apart gecodificeerd en hebben betrekking op bepaalde luchtvaartongevallen die de TAIC wettelijk verplicht is te onderzoeken. Het onderzoek vangt dan aan na officiële melding van het ongeval aan de TAIC en omvat de categorieën luchtvaartongevallen waarbij civiele en militaire toestellen betrokken zijn, ongevallen waarbij het maximaal toelaatbare opstijggewicht overschreden is, ongevallen waarbij iemand is omgekomen en ongevallen waarbij het betrokken toestel vermist is.<sup>167</sup>

### *Onderzoeksbevoegdheden*

De TAIC heeft in beginsel dezelfde bevoegdheden als een ad hoc-onderzoekscommissie op grond van de *Commission Inquiry Act 1908*.<sup>168</sup> De bepalingen uit die Act die relevant zijn, zullen hieronder aangehaald worden.

In het algemeen geldt dat voor de Commissie iedere verklaring, ieder document, elke vorm van informatie, alsmede elke zaak die relevant is voor het onderzoek toelaatbaar is als bewijs, onafhankelijk van de vraag of het toelaatbaar zou zijn in een rechtsgeding.<sup>169</sup> Eventuele rechtsgeschillen die zich tijdens een onderzoek kunnen voordoen kunnen aan de *High Court* worden voorgelegd. De Commissie kan zelfs besluiten om het onderzoek op te schorten tot de *High Court* heeft beslist. De beslissing van de *High Court* is definitief en bindend.<sup>170</sup>

Naast de algemene bevoegdheden uit de *Commission Inquiry Act 1908* komt de TAIC ook specifieke bevoegdheden toe die in de TAIC Act of in andere wetgeving zijn opgenomen.<sup>171</sup> Zo heeft de TAIC op grond van de TAIC Act de volgende bevoegdheden:<sup>172</sup>

- a. De bevoegdheid om iedere aan transport gerelateerde plaats/zaak binnen te treden en te inspecteren.

---

166 Zie Artikel 10 van de TAIC Act. De reden om niet tot onderzoek over te gaan kan ook eenvoudigweg zijn dat de TAIC geen jurisdictie over het ongeval of incident heeft.

167 Zie Artikel 13 (1 b-f) van de TAIC Act. De melding van dergelijke ongevallen aan de TAIC geschiedt op basis van section 27 van de Civil Aviation Act 1990. De categorie onderzoek naar ongevallen waarbij een buitenlands toestel is betrokken is overigens via amendment 5 van de Amendment Act van 1999 ingetrokken.

168 Zie Artikel 11(1) van de TAIC Act 1990.

169 Artikel 4b lid 1 Commissions of Inquiry Act 1908.

170 Artikel 10 Commissions of Inquiry Act 1908.

171 Artikel 11 lid 2 TAIC Act.

172 Introduction to the Transport Accident Investigation Commission, p. 6. Zie tevens Artikel 12(1) van de TAIC Act. Via een speciale machtiging kunnen deze bevoegdheden uitgebreid worden tot het betreden van ontmoetingsplaatsen van Maori's (maraes), waarmee een typisch Nieuw Zeelands element in de Act is opgenomen (zie lid 2).

- b. De bevoegdheid om documenten en andere vormen van opgeslagen data te inspecteren, kopieëren, en onder zich te houden.
- c. De bevoegdheid om vervalsing van bewijs te verhinderen en om toegang tot de plaats van het ongeval of tot aan het ongeval gerelateerde zaken tegen te gaan.
- d. De bevoegdheid om iedere relevante zaak in beslag te nemen, vast te houden, te verwijderen, te behouden, te beschermen, of te testen.<sup>173</sup>

De TAIC heeft met betrekking tot de toegang tot en afscherming van de plaats van het ongeval het onderzoeksprimaat boven andere instanties.<sup>174</sup> Zonder toestemming van de TAIC mogen andere personen of instanties niet deelnemen aan het onderzoek dat wordt uitgevoerd door de TAIC. Dit geldt ook voor justitiële autoriteiten. Het is hen tevens niet toegestaan om zelf een onafhankelijk onderzoek uit te voeren op de plaats van ongeval of om bewijsmateriaal afkomstig van de plaats van ongeval te onderzoeken of te laten onderzoeken indien de Commissie het ongeval onderzoekt.<sup>175</sup> Op grond van de TAIC Amendments Act mogen derden ook geen CVR-data en andere opnames onderzoeken.<sup>176</sup> Deze regels beogen te garanderen dat het veiligheidsonderzoek prevalet boven andere onderzoeken, inclusief justitiële onderzoeken.

#### *Rechten en plichten van te horen personen*

Voor de omgang met getuigen hebben onderzoekscommissies zoals de TAIC dezelfde bevoegdheden als een *District Court* in een civiel geding, bijvoorbeeld ten aanzien van het citeren van getuigen en het nemen van ordemaatregelen.<sup>177</sup>

Onderzoekscommissies zoals de TAIC hebben de bevoegdheid om getuigen middels een schriftelijke dagvaarding op te roepen om bewijs te leveren of een verklaring af te leggen.<sup>178</sup> De TAIC kan schriftelijke en mondelinge informatie onder ede verkrijgen.<sup>179</sup>

Personen hebben, indien zij partij zijn bij het onderzoek of kunnen aantonen belang te hebben bij het onderzoek, het recht om te verschijnen en te worden gehoord.<sup>180</sup> Dergelijke personen hebben dezelfde voorrechten als getuigen in

173 Vergelijk Artikel 4C leden 1-3 TAIC Act.

174 Introduction to the Transport Accident Investigation Commission, p. 5.

175 Artikel 14 lid 3 sub a, b en c TAIC Act.

176 Artikel 6 lid 2 TAIC Amendment Act. De andere opnames die niet onderzocht mogen worden, worden gespecificeerd in artikel 14C lid 2 TAIC Amendment Act.

177 Artikel 4 lid 1 Commissions of Inquiry Act 1908.

178 Artikel 4d lid 1 Commissions of Inquiry Act 1908. Zie ook artikel 5 Commissions of Inquiry Act 1908.

179 Artikel 4b leden 2 en 3 Commissions of Inquiry Act 1908.

180 Artikel 4a lid 1 Commissions of Inquiry Act 1908. Dergelijke personen kunnen zich ook laten vertegenwoordigen. Zie artikel 4a lid 3 Commissions of Inquiry Act 1908. Indien een persoon de Commissie kan overtuigen van het feit dat bewijs dat tijdens het onderzoek naar boven komt zijn belangen kan schaden krijgt hij de gelegenheid om daarover gehoord

rechtsgedingen wanneer het gaat om zaken als het geven van informatie, het beantwoorden van vragen, en het verstrekken van documenten of andere gegevens.<sup>181</sup>

Getuigen en raadslieden die voor een onderzoekscommissie verschijnen genieten tevens dezelfde voorrechten en immuniteiten als getuigen en raadslieden in rechtsgedingen.<sup>182</sup>

Als een persoon na oproeping weigert om bewijs te leveren, weigert de eed af te leggen, of weigert vragen te beantwoorden, wordt dit gezien als een overtreding (*offence*) waarop een bepaalde geldboete staat.<sup>183</sup>

Over verklaringen van personen is niets geregeld in de TAIC Act. Wel geeft de Amendments Act van 1999 aan in hoeverre verklaringen afgelegd voor de TAIC mogen worden gebruikt in rechtsgedingen.<sup>184</sup>

### *Openbare zittingen*

Nergens wordt specifiek aangegeven dat de TAIC bevoegd is tot het houden van een openbare zitting. De TAIC is zelf van mening dat:

The Commission may hold a public hearing if it is likely to provide any significant advantages for determining the causes and circumstances of an accident or incident over the Commission's normal procedure of gathering information in camera. The Commission will conduct the hearing according to such rules of procedure appropriate to its purpose under the TAIC Act 1990 and the powers conferred on it by the Commissions of Inquiry Act 1908.<sup>185</sup>

De TAIC heeft tot op heden geen openbare zitting gehouden, aangezien zij van mening is dat interviews achter gesloten deuren meer informatie opleveren.

### *Rapporten*

Na afronding van het veldonderzoek wordt er een rapport opgemaakt met voorlopige bevindingen en conclusies over de oorzaken van het ongeval of incident alsmede aanbevelingen ter voorkoming van vergelijkbare gevallen. De TAIC geeft mensen die in het rapport worden genoemd als medeveroor-

---

te worden. Artikel 4a lid 2 Commissions of Inquiry Act 1908.

181 Artikel 4C lid 4 Commissions of Inquiry Act 1908.

182 Artikel 6 Commissions of Inquiry Act 1908. Zie ook artikel 13a Commission of Inquiry Amendment Act 1995.

183 Artikel 9 lid 1 jo lid 3 Commissions of Inquiry Act 1908. Zie ook de overtredingen, waaronder het beletten van inzien van bewijs door de commissie, genoemd in lid 2 van hetzelfde artikel. Zie Artikel 13b en 13c Commissions of Inquiry Amendment Act 1995 jo Artikel 56c Judicature Act (1908-1999).

184 Zie hierover in meer detail hoofdstuk 6, Samenloop Buitenland.

185 Zie TAIC Consultative Procedures Document.

zakers van het ongeval het recht om commentaar te leveren op het concept-rapport.

Tot slot wordt het eindrapport op grond van bestudering en (her)overweging van alle binnengekomen gegevens, waaronder het conceptrapport, opgesteld.

Veiligheidsaanbevelingen kunnen weliswaar in het eindrapport<sup>186</sup> of in een eerder stadium<sup>187</sup> worden gedaan, maar niet worden afgedwongen. In de praktijk wordt ongeveer 80% van de aanbevelingen opgevolgd.<sup>188</sup>

#### 4.6 CONSEQUENTIES VOOR BEGINSLEN VAN BEHOORLIJK RAMPENONDERZOEK

In dit hoofdstuk is aandacht besteed aan de wijze waarop in verschillende andere landen het onafhankelijk rampenonderzoek vorm krijgt. Hoewel er verschillen zijn tussen de onderzochte landen, zijn er vooral overeenkomsten vast te stellen. In deze afsluitende paragraaf geven wij die elementen aan die van belang zijn voor het formuleren van beginselen voor het rampenonderzoek in Nederland.

##### *Onafhankelijkheid*

In elk van de landen is de wijze waarop inhoud wordt gegeven aan de onafhankelijkheid van het onderzoek cruciaal. Daarbij dient te worden aangetekend dat er nooit sprake is van volledige onafhankelijkheid. Steeds zit er via beheer en financiën een zekere mogelijkheid tot beïnvloeding. Het streven is er echter op gericht het rampenonderzoek zo veel als mogelijk onafhankelijk te laten plaats vinden van de bestaande belangen.

##### *Scheiding*

De regelingen in de verschillende landen tonen aan dat steeds wordt geprobeerd te komen tot een scheiding van het onderzoek naar de oorzaken en het onderzoek naar de schuld en aansprakelijkheid. De onafhankelijke onderzoeksinstanties hebben primair tot doel om lering te trekken uit gemaakte fouten teneinde in de toekomst ongevallen en rampen te kunnen voorkomen. Hoewel er in veel landen specifieke voorzieningen zijn getroffen, is het niet volledig te voorkomen dat op (indirecte wijze) gegevens die door een onafhankelijke ongevallenonderzoeksinstantie worden verzameld ook worden gebruikt bij de vaststelling van schuld en aansprakelijkheid. Hoewel formeel geprobeerd

---

186 Artikel 8 lid 2 sub c TAIC Act.

187 Artikel 9 TAIC Act. Deze voorlopige aanbevelingen worden aan de Staatssecretaris van Transport alsmede aan andere personen in het belang van de veiligheid van de luchtvaart-industrie gegeven. Het is vreemd dat deze regel alleen is opgenomen voor de veiligheid in de luchtvaartindustrie.

188 Zie Introduction to the TAIC, p. 7-8.

is deze samenloop niet te laten plaatsvinden, lijkt de praktijk daartoe toch de mogelijkheden te bieden. Op de samenloopproblematiek in het buitenland wordt nader ingegaan in hoofdstuk 6.

#### *Omschrijving*

In elk van de landen heeft een nauwkeurige beschrijving plaatsgevonden van de situaties waarnaar onderzoek moet worden gedaan. Tevens zijn de bevoegdheden specifiek omschreven in veelal wettelijke regelingen. Hetzelfde kan gesteld worden ten aanzien van de onderzoeksprocedure. Veelal is de onderzoeksprocedure en de te doorlopen fasen precies omschreven.

#### *Verplichting en discretionaire ruimte*

In alle onderzochte landen deed zich een combinatie voor van verplichting tot onderzoek (veelal op basis van de eerder besproken internationaal- of supranationaalrechtelijke verplichtingen) en een zekere discretionaire ruimte. De criteria ter invulling van die discretionaire ruimte zijn echter niet eenduidig.

#### *Openbaarheid en vertrouwelijkheid*

Hoewel het onderzoek en de resultaten daarvan primair in de openbaarheid dienen plaats te vinden zijn er in verschillende landen mogelijkheden om delen vertrouwelijk te houden. De wijze waarop dat mag en onder welke voorwaarden zijn nader omschreven. Dat neemt niet weg dat hier een ruime discretionaire bevoegdheid bestaat voor de betrokken onderzoeksinstantie.

#### *Opvolgen aanbevelingen*

In de verschillende landen bestaat een procedure op basis waarvan de betrokken overheden en bedrijven verplicht zijn binnen een bepaalde termijn aan te geven op welke wijze met de aanbevelingen van de onderzoeksinstantie is omgegaan. De onderzoeksinstanties beschikken echter niet over specifieke bevoegdheden om de aanbevelingen af te dwingen.



## 5 | Samenloop rampenonderzoek Nederland

### 5.1 INLEIDING

In hoofdstuk 3 is aandacht besteed aan het onafhankelijke rampenonderzoek in Nederland. In de drie achtergrondstudies, achter in dit boek opgenomen, zijn het Nederlandse strafprocesrecht, burgerlijk procesrecht en bestuursprocesrecht kort besproken. Doel van deze achtergrondstudies is enerzijds om, door de bestudering van bestaande proces- en bewijsrechtelijke beginselen, inspiratie op te doen voor de formulering van beginselen van behoorlijk rampenonderzoek, anderzijds om bouwstenen te leveren voor het onderhavige hoofdstuk. Dit hoofdstuk zal namelijk ingaan op de vraag in hoeverre in Nederland een strafprocedure, een civiele procedure, een bestuursrechtelijke of andere procedure het onafhankelijke rampenonderzoek kan doorkruisen en op welke wijze deze doorkruising oftewel samenloop is gereguleerd.

Het hoofdstuk vangt aan met een bespreking van de regels die de samenloop tussen het onderzoek door de Raad voor de Transportveiligheid en onderzoeken door het openbaar ministerie of andere instanties reguleren (paragrafen 5.2 en 5.3). Niet alleen worden de samenloopbepalingen uit de bestaande wet- en regelgeving beschreven, tevens wordt bekeken in hoeverre samenloopproblemen zich in de praktijk voordoen. Vervolgens zal in twee *case studies* worden ingegaan op de regulering van de samenloop tussen onafhankelijke ad hoc-onderzoekscommissies en andere instanties. Wij beschrijven namelijk kort hoe na de vuurwerkramp in Enschede de verhouding tussen de Commissie Oosting en andere instanties gestalte kreeg (paragraaf 5.4), terwijl in de daaropvolgende paragraaf 5.5 de regulering van de samenloopproblematiek bij de Commissie Alders aan bod zal komen. De slotparagraaf (paragraaf 5.6) van dit hoofdstuk biedt aanknopingspunten voor de formulering van beginselen van behoorlijk rampenonderzoek.

## 5.2 SAMENLOOP ONDERZOEK RAAD VOOR DE TRANSPORTVEILIGHEID EN ANDERE INSTANTIES

### 5.2.1 Samenloop tussen onderzoek van de Raad en procedures met rechtsgevolgen

Na een transportongeval of -incident is niet alleen de Raad bevoegd om een onderzoek te starten. Tevens kunnen er strafrechtelijke en civielrechtelijke onderzoeken worden ingesteld. Een voorbeeld ter illustratie: de Raad doet onderzoek naar een dodelijk wegongeval. Uit het onderzoek blijkt dat de chauffeur van een van de betrokken voertuigen die het ongeval overleefde tijdens het rijden in slaap is gevallen en daardoor het ongeval met dodelijke afloop heeft veroorzaakt. De chauffeur kan in zo'n geval strafrechtelijk worden vervolgd voor onder meer dood door schuld en kan daarnaast door nabestaanden van het slachtoffer civielrechtelijk aansprakelijk worden gesteld.<sup>1</sup> Hoe verhoudt in dergelijke gevallen het onderzoek van de Raad zich tot strafrechtelijke, civielrechtelijke en andere procedures die rechtsgevolgen in het leven kunnen roepen?

Aan de ene kant is het voor het ongevallenonderzoek van de Raad van belang dat personen die zijn betrokken bij het ongeval of incident zo veel mogelijk informatie verstrekken. In dat geval neemt de kans toe dat de Raad de oorzaak van het voorval achterhaalt en dat hij, indien er sprake is van structurele veiligheidsgebreken, aanbevelingen kan doen voor het treffen van maatregelen die de transportveiligheid vergroten.<sup>2</sup> Aan de andere kant bestaat het risico dat een persoon zich door het afleggen van een verklaring blootstelt aan een strafrechtelijke vervolging, een nadelige civielrechtelijke uitspraak of andere nadelige rechtsgevolgen.

De toelichting op de Wet RvTV geeft het dilemma bij samenloop tussen een strafrechtelijk onderzoek en het onderzoek van de Raad duidelijk aan:<sup>3</sup>

Eenzijds is het ongevallenonderzoek gebaat bij een zo volledig mogelijke medewerking van degenen die bij een ongeval zijn betrokken, terwijl anderzijds de mogelijkheid van strafrechtelijke consequenties ten gevolge van eigen verklaringen een remmende werking kan hebben op de vrijwillige medewerking aan het ongevallenonderzoek.<sup>4</sup>

Dit dilemma doet zich dus ook voor bij de samenloop met civielrechtelijke en andere procedures die rechtsgevolgen in het leven kunnen roepen.<sup>5</sup>

1 Zie onder andere artikel 6 Wegenverkeerswet en artikel 6:162 Burgerlijk Wetboek.

2 Niet in alle gevallen zullen overigens verklaringen noodzakelijk zijn om de oorzaak van ongevallen te achterhalen.

3 Zie voor het strafprocesrecht achtergrondstudie A.

4 *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 12 (MvT).

5 Zie over het burgerlijk procesrecht achtergrondstudie B.



Voor welke andere juridische procedures, naast civielrechtelijke en strafrechtelijke procedures, kunnen de resultaten van een ongevalsonderzoek van belang zijn? In de eerste plaats zou een ongevalsonderzoek gevolgen kunnen hebben voor arbeidsrechtelijke of ambtenaarrechtelijke verhoudingen. Een werkgever (waaronder de overheid) zou bijvoorbeeld op grond van de resultaten van het ongevalsonderzoek kunnen besluiten een arbeidscontract niet te verlengen of iemand te ontslaan. Daarnaast kan het onderzoek resulteren in de oplegging van bestuursrechtelijke maatregelen.<sup>6</sup> Een bestuursorgaan kan bijvoorbeeld besluiten zijn een vergunning van een bedrijf in te trekken, als uit het ongevalsonderzoek blijkt dat het bedrijf de vergunningsvoorwaarden niet heeft nageleefd. In dit kader verdienen de Rijksinspecties afzonderlijke vermelding. Het optreden van bepaalde Rijksinspecties kan immers rechtstreeks of indirect leiden tot de oplegging van bestuursrechtelijke of soms strafrechtelijke maatregelen en sancties.<sup>7</sup> Tevens kan de openbaarmaking van een onderzoeksrapport gevolgen hebben op politiek niveau; de vraag kan rijzen of er op basis van dat rapport politiek verantwoordelijken moeten of kunnen worden aangewezen. De gemeenteraad zou bijvoorbeeld op grond van een onderzoeksrapport kunnen eisen dat de wethouder vertrekt, omdat hij een slecht veiligheidsbeleid heeft gevoerd.<sup>8</sup> Bovendien kan in bepaalde gevallen na een ongeval een tuchtrechtelijk onderzoek worden ingesteld. Ook hierin kunnen de resultaten van het onafhankelijk onderzoek wellicht een rol spelen.<sup>9</sup> Zoals uit hoofdstuk 3 al bleek, zijn leden van een aantal beroepsgroepen onderworpen aan het oordeel van tuchtcolleges of -commissies. Deze colleges beoordelen of de leden van de beroepsgroep in concrete gevallen hebben gehandeld overeenkomstig de professionele gedragsregels. Indien dit niet het geval is, kan het tuchtrechtcollege besluiten de betrokken *professional* een tuchtrechtelijke maatregel op te leggen, bijvoorbeeld een berisping of schorsing.<sup>10</sup> Tot slot is het mogelijk dat een onderzoek van de Raad als bewijs wordt aangevoerd bij procedures van alternatieve geschillenbeslechting, zoals arbitrageprocedures. Op deze samenloop zal het onderstaande niet verder ingaan.

---

6 Zie achtergrondstudie C over het bestuursprocesrecht.

7 Zie paragraaf 3.5.

8 Na het verschijnen van de eindrapporten van de Commissie Oosting en Commissie Alders is er een hele discussie ontstaan over de vraag of de burgemeesters van de betrokken gemeenten moesten vertrekken. Zie bijvoorbeeld 'Burgemeester van Edam/ Volendam stapt als nog op', in: *Volkskrant* 28 maart 2001 en 'Raad en college Enschede aardig voor elkaar', in: *NRC Handelsblad* 20 maart 2001.

9 De vaste rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna aangeduid als EHRM) ten aanzien van het tuchtrecht verdient opmerking. Onder bepaalde voorwaarden kan het tuchtrecht onder artikel 6 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna aangeduid als EVRM) vallen: een tuchtrechtelijke procedure kan in sommige gevallen leiden tot een geschil over *civil rights and obligations* en soms tot een *criminal charge*. Zie EHRM *Albert en Le Compte* t België, 10 februari 1983, paragrafen 25-30.

10 Paragraaf 3.3 beschrijft een van de bestaande tuchtrechtcolleges, namelijk de Raad voor de Scheepvaart.

De volgende paragrafen zullen beschrijven op welke wijze de wetgever heeft getracht te voorkomen dat personen weigeren mee te werken aan een onderzoek van de Raad uit angst zichzelf of hun naasten bloot te stellen aan negatieve rechtsgevolgen in (parallele) juridische procedures.

### 5.2.2 Onderzoek door de Raad deels gescheiden van procedures met rechtsgevolgen

Uit de Memorie van Toelichting bij de Wet RvTV (hierna aangeduid als toelichting) kan worden afgeleid dat het de bedoeling van de wetgever is om het ongevallenonderzoek van de Raad te scheiden van onderzoeken die gericht zijn op het vaststellen van schuld of aansprakelijkheid.<sup>11</sup> De wetgever volgt hiermee de niet-bindende aanbeveling 5.4.1 van Annex 13 van het Verdrag van Chicago die luidt: 'Any judicial or administrative proceedings to apportion blame or liability should be separate from any investigation conducted under the provisions of the Annex' (zie hoofdstuk 2).<sup>12</sup>

Uit de toelichting blijkt verder dat de wetgever onder '*judicial proceedings to apportion blame or liability*' in eerste instantie het strafrechtelijk en tuchtrechtelijk onderzoek verstaat.<sup>13</sup> Ook moet het onderzoek van de Raad worden afgescheiden van het vaststellen van aansprakelijkheid in civielrechtelijke procedures.<sup>14</sup> Zoals hierboven reeds is opgemerkt kan ongevallenonderzoek ook arbeidsrechtelijke of bestuursrechtelijke consequenties hebben. De wetgever lijkt, de toelichting in ogenschouw nemende, een samenloop van het onderzoek door de Raad met deze procedures niet als ongewenst te beschouwen óf de keuze aan de rechter te laten.

Annex 13 raadt echter duidelijk aan het onafhankelijk onderzoek ook af te scheiden van administratieve procedures die tot doel hebben schuld of aansprakelijkheid vast te stellen. Hier lijken in ieder geval administratieve procedures onder te vallen die een sanctionerend karakter hebben. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het opleggen van een bestuursrechtelijke boete of het punitief intrekken van een vergunning.<sup>15</sup> Deze uitleg zou ook in overeenstemming zijn met rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna aangeduid als EHRM), dat heeft uitgemaakt dat bepaalde administratieve procedures een zodanig karakter hebben dat ze een

11 *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 7 (MvT).

12 Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart 7 december 1944 (*Trb.* 1973, 109). Zie ook artikel 4 lid 3 Richtlijn 94/56/EG (zie verder hoofdstuk 2).

13 *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 7 (MvT).

14 *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 7 (MvT).

15 De meeste bestuursorganen hebben overigens nog niet de bevoegdheid om administratieve boetes op te leggen. Overtredingen van vergunningsvoorwaarden zijn vaak strafrechtelijke gesanctioneerd. Dit betekent dat het openbaar ministerie wordt ingeschakeld.

'criminal charge' (of een 'inbreuk' op burgerlijke rechten) opleveren.<sup>16</sup> Een verschil met de strafrechtelijke procedure enerzijds en het bestuursrecht anderzijds zou wellicht het minder stigmatiserend karakter van het laatste rechtsgebied kunnen zijn, alsmede het gemis van het *ultimum remedium*-karakter zoals het strafrecht dat – althans in de ogen van de wetgever van het Wetboek van Strafrecht (hierna aangeduid als Sr) van 1886 – kent. Deze argumenten zijn echter niet overtuigend. Immers ook de civielrechtelijke procedure en de tuchtrechtelijke procedure ontberen een dergelijk stigmatiserend karakter.

Tot slot lijkt Annex 13 het, net als de Nederlandse wetgever, niet bezwaarlijk te vinden dat resultaten van onafhankelijk ongevalsonderzoek arbeidsrechtelijke consequenties kunnen hebben. Er kan worden betwijfeld of dit een gelukkige keuze is. De mogelijkheid van ontslag zal mensen meestal als meer ingrijpend ervaren dan bijvoorbeeld de dreiging van een boete in een civiele procedure of de oplegging van een tuchtrechtelijke maatregel.

Concluderend kan worden gesteld dat het wellicht beter was geweest het onafhankelijk onderzoek af te scheiden van zowel strafrechtelijke, civielrechtelijke, punitieve bestuursrechtelijke, tuchtrechtelijke als arbeidsrechtelijke procedures. Uit deze paragraaf blijkt dat de wetgever het onderzoek van de Raad wil scheiden van strafrechtelijke, tuchtrechtelijke en civielrechtelijke procedures. In de volgende paragrafen komt aan bod op welke wijze deze scheiding tot stand is gebracht.

### 5.2.3 Verschoningsrechten

Personen kunnen voor de Raad verklaringen afleggen en aan de Raad feitenmateriaal overdragen die voor henzelf in een latere straf- of civielrechtelijke procedure nadelig kunnen zijn. Bij de oude Raad voor de Luchtvaart bleek dat verklaringen, waarvan was bepaald dat ze niet in een rechtsgeding mochten worden gebruikt, door het openbaar ministerie wel als zogenaamde 'stu-

---

16 Het ging in deze procedures over de vraag of bepaalde administratieve procedures onder artikel 6 EVRM vallen. Het antwoord van het EHRM was dus bevestigend. Zie onder meer EHRM *Öztürk* t. Bondsrepubliek Duitsland, 21 februari 1984 ('criminal charge') en EHRM *Bentham* t. Nederland, 23 oktober 1985 ('civil rights and obligations'). Om te bepalen of er sprake is van een 'criminal charge' toetst het EHRM de administratieve procedure aan 3 criteria: 1) classificeert het nationale rechtstelsel het delict als strafrechtelijk, 2) de aard van het delict en 3) de aard en de mate van ernst van de straf die de dader opgelegd kan krijgen (*Öztürk*, onder 46-55). Zie voor een kritische beschouwing over de Nederlandse rechtspraak: C.L.G.F.H. Albers, "'Etikettenschwindel" in het administratieve sanctierecht?', *NJB*, 2001-25, p. 1157-1162. Verder is het van belang te wijzen op de discussie die in Nederland is losgebrand over de vraag of het strafrecht en het bestuursrecht soms wel van elkaar onderscheiden kunnen worden. Zie G. Knigge, 'De verhouding van het strafrecht tot het bestuursrecht', in: Groenhuijsen & Knigge (red.), *Het vooronderzoek in strafzaken. Tweede Interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Gouda Quint 2001, p. 93 e.v.

ringsinformatie' konden worden gebruikt.<sup>17</sup> Dit betekende dat het openbaar ministerie verklaringen van de voormalige Raad voor de Luchtvaart niet aan de rechter mocht overleggen als bewijs, maar dat het deze wel mocht gebruiken om ideeën op te doen voor het eigen onderzoek. Met andere woorden, het openbaar ministerie mocht de verklaringen afgelegd bij de Raad voor de Luchtvaart inzien en kon vervolgen besluiten bepaalde personen te verhoren of bijvoorbeeld bepaalde zaken te doorzoeken.

Om personen beter te beschermen tegen en af te schermen tegen strafrechtelijke procedures, koos de wetgever bewust voor het opnemen van verschoningsrechten in de Wet RvTV.<sup>18</sup> De wetgever heeft zich echter al wel de vraag gesteld of het verschoningsrecht het onderzoek van de Raad in de praktijk niet te veel gaat belemmeren. Hij geeft dan ook aan dat hij bereid is om het verschoningsrecht te schrappen.<sup>19</sup>

De wetgever heeft twee verschillende soorten verschoningsrechten in de wet opgenomen: verschoningsrechten met betrekking tot de in artikel 40 lid 1 Wet RvTV neergelegde algemene medewerkingsplicht en verschoningsrechten die kunnen worden ingeroepen tijdens openbare zittingen.

#### *Verschoningsrechten en de algemene medewerkingsplicht*

Iedere burger is verplicht aan een onderzoeker van de Raad alle medewerking te verlenen, mits de gevraagde medewerking redelijk is in relatie tot de aan de onderzoeker toekomende bevoegdheden.<sup>20</sup> Bij medewerking verlenen moet zowel worden gedacht aan het overleggen van stukken als aan het afleggen van verklaringen.<sup>21</sup> Onder bepaalde omstandigheden mogen personen weigeren te voldoen aan hun medewerkingsplicht:

- a. indien ze zich kunnen beroepen op een geheimhoudingsplicht die voortvloeit uit hun ambt, hun beroep of een wettelijk voorschrift;<sup>22</sup> of indien
- b. zij zichzelf, bepaalde familieleden of (ex)-partners kunnen blootstellen aan een strafrechtelijke veroordeling of een civielrechtelijk nadelige uitspraak.<sup>23</sup>

Hierna wordt het verschoningsrecht dat betrekking heeft op het voorkómen van een strafrechtelijke veroordeling het 'strafrechtelijk verschoningsrecht' genoemd. Het verschoningsrecht dat kan worden ingeroepen wanneer men vreest zichzelf of een naaste bloot te stellen aan een nadelig civielrechtelijke

17 *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 12 (MvT).

18 *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 12 (MvT).

19 *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 12 (MvT).

20 Artikel 40 lid 1 Wet Raad voor de Transportveiligheid (Wet van 1 juli 1998, houdende vaststelling van de Wet Raad voor de Transportveiligheid, *Stb.* 1998, 466, p. 1-25) (hierna aangeduid als de Wet RvTV). Het weigeren medewerking te verlenen is strafbaar op grond van artikel 184 lid 2 jo. lid 1 Sr.

21 Vergelijk artikelen 38 en 39 Wet RvTV.

22 Artikel 40 lid 2 Wet RvTV.

23 Artikel 40 lid 3 Wet RvTV.

claim zal hierna worden aangeduid met de term 'civielrechtelijk verschoningsrecht'. Overigens, wordt in de toelichting niet naar dit civielrechtelijke verschoningsrecht verwezen; het is via een amendement in de Wet RvTV opgenomen.<sup>24</sup>

De wet verplicht de Raad niet om personen op deze verschoningsrechten uit artikel 40 Wet RvTV te wijzen en in de praktijk gebeurt dat meestal dan ook niet.<sup>25</sup> Soms vergeten onderzoekers van de Raad dit te doen. Vaak wijzen ze mensen bewust niet op hun verschoningsrechten uit vrees dat mensen vervolgens hun mond houden.

Bovendien wordt soms pas in een later stadium van het onderzoek duidelijk of een persoon een strafrechtelijke vervolging of een civielrechtelijke claim boven het hoofd hangt. In het algemeen geldt dat het voor een niet-juridisch geschoolde onderzoeker niet altijd duidelijk hoeft te zijn of iemand een verdachte is in de zin van artikel 27 Sv of civielrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld.

Hierna zal worden bekeken of het civiel- en strafrechtelijke verschoningsrecht zoals die zijn neergelegd in de Wet RvTV overeenkomen met de verschoningsrechten in civiel- en strafrechtelijke procedures. Het professionele verschoningsrecht (zie hierboven onder sub a) blijft verder buiten beschouwing.

#### *Civielrechtelijk verschoningsrecht en verschoningsrechten in de civiele procedure*

Het recht om te weigeren een verklaring af te leggen uit vrees *zichzelf* daardoor bloot te stellen aan een negatieve civielrechtelijke uitspraak is in het recht een *novum*. Het civiele recht kent namelijk aan een partij(getuige) niet een dergelijk recht toe.<sup>26</sup>

Polak is van mening dat dit civielrechtelijke verschoningsrecht in de praktijk nauwelijks effectief zal zijn.<sup>27</sup> Deels is dit juist. Immers, indien een persoon zich voor de Raad beroept op zijn civielrechtelijke verschoningsrecht, zal hij in het civiele geding toch tot spreken kunnen worden gedwongen. Dit staat niet met zoveel woorden in de wet, maar vloeit *de facto* voort uit het feit dat de rechter uit de weigering van een partij(getuige) om antwoord te geven op (bepaalde) vragen de conclusies mag afleiden die hij waarschijnlijk acht,

24 Amendement van het lid Van Waning, *Kamerstukken II*, 1997/98, 25332, nr. 14 en 24.

25 Overigens worden getuigen tijdens strafprocedures, civiele procedures en bestuursrechtelijke procedures ook niet uitdrukkelijk op hun verschoningsrechten gewezen. Wel moet een verdachte in een strafzaak uitdrukkelijk op zijn zwijgrecht worden gewezen.

26 Zie artikel 165 lid 2 sub a Nieuwe Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (hierna aangeduid als: NRv). De spreekplicht van de partijgetuige berust op artikel 164 NRv jo. 165 lid 1 NRv. Zie ook R.W. Polak, 'Onderzoekcommissies onderzocht', in: E.R. Muller & C.J.J.M. Stolker (red.), *Ramp en recht. Beschouwingen over rampen, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2001, p. 372. EHRM erkent een zodanig recht ook niet.

27 R.W. Polak, a.w., p. 372.

ook al is dit nadelig voor die partij.<sup>28</sup> In bepaalde gevallen zal het verschoningsrecht voor de Raad echter wel effect hebben, namelijk wanneer de partij in het civielrechtelijk geding niet als getuige wordt opgeroepen.

Bepaalde verwanten en aanverwanten van een partij mogen zich in een civiel geding verschonen van hun spreekplicht indien zij daardoor hun verwant of aanverwant zouden kunnen blootstellen aan een nadelige civielrechtelijke uitspraak.<sup>29</sup> In dat opzicht sluit het civielrechtelijke verschoningsrecht voor aanverwanten en verwanten in de Wet RvTV aan op de regeling in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

Een door de Raad geïnterviewde persoon mag dus weigeren een *verklaring* af te leggen op grond van het feit dat hij vreest zichzelf of naasten bloot te stellen aan een nadelige civielrechtelijke uitspraak. Onder dezelfde voorwaarden, mag een persoon weigeren *stukken* aan de Raad te overleggen. Ook dit laatstgenoemde recht kent geen volledige equivalent in het civiele recht. Civiele partijen moeten immers in principe alle gevraagde stukken aan de burgerlijke rechter ter beschikking stellen. De rechter mag ook uit de weigering van de partij om gegevens over te leggen, negatieve conclusies voor die partij afleiden. Personen die géén partij zijn in het geding zijn daarentegen niet verplicht stukken te overleggen.<sup>30</sup> Een uitzondering geldt echter voor onderhandse akten waar de civiele partij die het stuk in het civiele geding op tafel wil krijgen, partij bij is. Hij kan een persoon die de onderhandse akte onder zich heeft dwingen de akte te overleggen.<sup>31</sup> In de toekomst zal een vergelijkbare regel waarschijnlijk gelden voor allerlei soorten documenten.<sup>32</sup>

#### *Strafrechtelijk verschoningsrecht en verschoningsrechten in strafrechtelijke procedures*

Ook het strafrechtelijke verschoningsrecht, neergelegd in de Wet RvTV, sluit deels aan bij de regeling van het zwijgrecht van de verdachte en verschoningsrechten van getuigen in het Wetboek van Strafvordering neergelegd in artikel 217 ev. Sv. Een verdachte kan in een strafrechtelijke procedure niet worden gedwongen een *verklaring* af te leggen. Hij kan zich namelijk beroepen op zijn zwijgrecht.<sup>33</sup> Indien de dader van een strafbaar feit in de strafprocedure als getuige wordt gehoord, omdat hij nog niet verdacht is, kan hij een beroep doen

---

28 Zoals beschreven in achtergrondstudie B geldt het *nemo tenetur*-beginsel niet in het burgerlijke procesrecht.

29 Artikel 165 lid 2 sub a NRv.

30 Vergelijk HR 11 maart 1994, NJ 1995, 3, m. nt. HJS. In uitzonderlijke gevallen kan via een kort geding- procedure een persoon verplicht worden stukken over te leggen. Er moet dan echter wel sprake zijn van een onrechtmatige achterhouding.

31 Dit is de zogenaamde exhibitieplicht. Zie artikel 843a NRv.

32 Zie artikel 843a NRv.

33 Artikel 29 lid 1 Wetboek van Strafvordering (hierna aangeduid als Sv). Ook in civiele en administratieve procedures mag iemand weigeren antwoord te geven op vragen wanneer hij zichzelf of bepaalde verwanten of aanverwanten blootstelt aan een strafrechtelijke vervolging ter zake van een misdrijf. Zie artikel 191 lid 4 Wet Rv.

op de verschoningsrechten die aan getuigen zijn toegekend. Getuigen kunnen zich immers verschonen van hun spreekplicht, wanneer zij bang zijn daarmee zichzelf te incrimineren.<sup>34</sup> Dit verschoningsrecht, opgenomen in artikelen 219, 262 en 290 lid 3 Sv, komt overeen met het verschoningsrecht dat de Wet RvTV aan personen toekent die strafrechtelijke vervolging vrezen. Bovendien komen ook de aan derden toegekende verschoningsrechten in de Wet RvTV overeen met de verschoningsrechten in het Wetboek van Strafvordering, voorzover het het afleggen van verklaringen betreft.<sup>35</sup>

Er kan nog worden opgemerkt dat de Wet RvTV de Raad niet verplicht aan het openbaar ministerie mee te delen dat bepaalde personen hebben geweigerd een verklaring af te leggen. Dit hoeft ook niet in het eindrapport te worden opgenomen. Dit leidt ertoe dat een beroep op verschoningsrechten voor de Raad het openbaar ministerie niet automatisch op het spoor zet van een mogelijke verdachte. Dit is echter anders wanneer een getuige zich tijdens de openbare zitting van de Raad zou beroepen op zijn verschoningsrecht. Dit kan het openbaar ministerie immers op ideeën brengen.<sup>36</sup>

Zoals eerder aangegeven, hoeven personen niet alleen voor de Raad een verklaring af te leggen, maar mogen ze ook weigeren aan de Raad *stukken* te overleggen als zij vrezen daardoor zichzelf of naasten te incrimineren. Het is de vraag of een vergelijkbare regel geldt in het strafrecht. In het Wetboek van Strafvordering is geen algemene medewerkingsplicht voor burgers aan het strafrechtelijk onderzoek opgenomen. Wel worden burgers in specifiek aangegeven gevallen verplicht om medewerking te verlenen. Zo bepaalt artikel 96a Sv dat een opsporingsambtenaar een persoon van wie redelijkerwijs wordt vermoed dat hij houder is van een voor inbeslagneming vatbaar voorwerp kan bevelen dat aan hem uit te leveren. Dit is echter alleen toegestaan in geval van verdenking van bepaalde ernstige misdrijven.<sup>37</sup> Burgers zijn weliswaar

---

34 Deze spreekplicht van getuigen tijdens het gerechtelijk vooronderzoek en de openbare terechtzitting kan worden afgeleid uit het bestaan van verschoningsrechten en de mogelijkheid van de rechter de weigerachtige getuigen in gijzeling te nemen. Zie artikelen 217-219 en 290 lid 3, alsmede 221 lid 1 en 294 Sv.

Daarnaast kan er nog op worden gewezen dat openbare colleges en ambtenaren verplicht aan het openbaar ministerie desgevraagd alle inlichtingen te verschaffen over strafbare feiten waarvan zij in het kader van de uitoefening van hun bediening kennis hebben gekregen (art. 162 lid 2 Sv). Hieronder wordt overigens niet het overleggen van stukken begrepen. Zie A.L. Melai (red.), Uittreksels uit het Wetboek van Strafvordering, onder artikel 162, Arnhem: Gouda Quint (losbl.). Het probleem blijft dat een onverdacht persoon die het strafbare feit heeft begaan zichzelf door de introeping van zijn verschoningsrecht van artikel 219 Sv verdacht maakt.

35 Getuigen kunnen zich echter op grond van artikel 217-219 en 290 lid 3 Sv verschonen van hun spreekplicht. Ambtenaren, openbare colleges en daarmee gelijkgestelden mogen zich verschonen van hun spreekplicht op grond van artikel 162 Sv wanneer zij hierdoor iemand anders ten aanzien van wie hij zich zou kunnen verschonen van zijn getuigenis bloot zouden kunnen stellen aan vervolging (art. 162 lid 3 Sv).

36 Zie ook R.W. Polak, a.w., p. 371-372.

37 Artikel 96a lid 1 Sv. Zie ook bijvoorbeeld 125m lid 1 Sv.

in beginsel verplicht het voorwerp over te leveren,<sup>38</sup> maar een zodanig bevel mag niet worden gericht tot een verdachte.<sup>39</sup> Bovendien mogen personen die op grond van artikel 217-219 Sv een verschoningsrecht hebben, weigeren medewerking te verlenen.<sup>40</sup> Verder geldt de restrictie dat een bevel tot uitlevering of overbrenging van brieven of andere geschriften enkel mag worden gegeven voor geschriften die van de verdachte afkomstig zijn, voor hem zijn bestemd of hem toebehoren, of wel het voorwerp van het strafbare feit uitmaken of tot het begaan daarvan hebben gediend.<sup>41</sup> Andere plichten tot uitlevering van stukken volgen onder meer uit artikelen 539p, 551 en 126b Sv. Ook zijn uitleveringsplichten opgenomen in een aantal bijzondere wetten; zie bijvoorbeeld artikel 81 Algemene Wet Rijksbelasting, artikel 18 Wet Economische Delicten en artikel 52 Wet wapens en munitie.<sup>42</sup> De bevelen tot uitlevering van deze stukken kunnen in tegenstelling tot de bevelen op grond van artikel 96a Sv, wel tot een verdachte worden gericht.<sup>43</sup>

Het is de vraag of personen zich kunnen verschonen van deze overleggingsplichten waarbij niet uitdrukkelijk is bepaald dat ze niet tot verdachten mogen worden gericht en waarbij geen verschoningsrechten aan derden zijn toegekend.<sup>44</sup> De wet schept hierover geen duidelijkheid. De rechtspraak van de Nederlandse rechter en het EHRM geven echter wel enige aanwijzingen. De Hoge Raad overwoog onder meer in het zogenaamde AWR-arrest:

In het Nederlandse recht is niet verankerd een onvoorwaardelijk recht of beginsel dat een verdachte op generlei wijze kan worden verplicht tot het verlenen van medewerking aan het verkrijgen van voor hem mogelijk bezwarend bewijsmateriaal. Wel brengt het aan art. 29 Sv ten grondslag liggende beginsel mee dat een verdachte niet kan worden verplicht tot het afleggen van een verklaring waarvan niet kan worden gezegd dat zij in vrijheid is afgelegd.<sup>45</sup>

---

38 Artikel 184 Sr.

39 Artikel 96a lid 2 Sv (artikel 107 oud Sv).

40 Artikel 96a lid 3 Sv.

41 Artikel 96a lid 4 Sv (artikel 107 oud Sv).

42 Bovendien zijn bepaalde personen verplicht inzage te verlenen aan toezichthoudende ambtenaren. Zie bijvoorbeeld artikel 47 Algemene Wet Rijksbelastingen (hierna aangeduid als AWR) en 5:17 Awb.

43 C.P.M. Cleiren & J.F. Nijboer, *Strafvordering. Tekst en Commentaar*, Deventer: Kluwer 1999, p. 281, onder 1: HR 20 maart 1984, NJ 1984, 547 en HR 29 oktober 1996, NJ 1997, 232.

44 Een discussie die hierbij deels ook speelt is de vraag of controlebevoegdheden mogen worden ingezet voor opsporing. De Hoge Raad is van oordeel dat, ondanks dat er sprake is van een strafrechtelijke verdenking, de verdachte kan worden onderworpen aan de uitoefening van controlebevoegdheden, mits de aan een verdachte toekomende waarborgen, waaronder het zwijgrecht, in acht worden genomen. *Fiod-arrest*, 26 april 1988, NJ 1989, 93. Zie hierover onder meer J.M. Sjöcrona & D.V.A. Brouwer, *Opsporing door Toezicht, Advocatenblad*, 2001-12, p. 440-443. Zie ook G. Knigge en N.J.M. Kwakman, 'Het opsporingsbegrip en de normering van de opsporingstaak', in: Groenhuijsen & Knigge (red.), a.w., p. 125 e.v.

45 HR 29 oktober 1996, NJ 1997, 232, m. nt. Sch. Zie ook HR 9 oktober 1994, NJ 1985, 176.



Uit dit arrest kan volgens Schalken worden afgeleid dat verdachten zich mogen verschonen van hun plicht om gegevens af te staan, ook al is dit niet wettelijk verankerd, wanneer in ieder geval aan de volgende twee cumulatieve voorwaarden is voldaan.<sup>46</sup> Ten eerste moet er sprake zijn van een *person being charged*<sup>47</sup> en ten tweede moet het *onduidelijk* zijn of deze persoon in het bezit is van de informatie die justitie van hem verlangt.<sup>48</sup> Bij dergelijke *fishing expeditions* wordt de weigering van de verdachte om gegevens af te staan waarschijnlijk goedgekeurd. Schalken meent dat wanneer er echter sprake is van een *criminal charge* en de overheid beschikt over sterke aanwijzingen of dat zij er op basis van ervaringsregels vanuit mag gaan dat de verlangde gegevens ook daadwerkelijk bestaan, een verplichting tot afgifte van stukken of overlevering daarvan niet in strijd is met het recht.<sup>49</sup> Met andere woorden, in dat geval zou een verdachte geen beroep kunnen doen op het verschoningsrecht of op het *nemo tenetur*-beginsel. In de rechtspraak is er echter nog geen zaak geweest waarin er sprake was van een plicht tot uitlevering en een *criminal charge* (eerste voorwaarde), zo ook niet in de *AWR*-zaak. Bij het ontbreken van een *criminal charge* kon de betrokken persoon, ook al was hij een verdachte in de zin van artikel 27 Sv, zich volgens de Hoge Raad niet op een verschoningsrecht beroepen bij een verzoek om uitlevering van gegevens.<sup>50</sup>

De Nederlandse rechtspraak lijkt in overeenstemming te zijn met de rechtspraak van het Europese Hof. Het EHRM lijkt immers geen bezwaar te

---

46 Dit is in ieder geval de mening van Schalken. Zie zijn noot bij het arrest van HR 29 oktober 1996, *NJ* 1997, 232.

47 Vergelijk voor de aanvang van *criminal charge* de uitleg van de Hoge Raad (HR 29 oktober 1996, *NJ* 1997, 232) met EHRM *Foti e.a.* t. Italië, 10 december 1982, paragraaf 62. De Hoge Raad zegt dat er sprake is van een *criminal charge*, wanneer vanwege de Staat jegens de betrokkene een handeling wordt verricht waaruit deze heeft opgemaakt, en in redelijkheid heeft kunnen opmaken dat het openbaar ministerie het ernstige voornemen heeft een vervolging in te stellen, terwijl de uitleg van het EHRM luidt: 'Whilst "charge", for the purposes of Article 6 § 1 (art. 6-1), may in general be defined as "the official notification given to an individual by the competent authority of an allegation that he has committed a criminal offence", it may in some instances take the form of other measures which carry the implication of such an allegation and which likewise substantially affect the situation of the suspect'.

48 HR 29 oktober 1996, *NJ* 1997, 232, m. nt. Sch. Schalken baseert deze opvatting op het *Funke*-arrest (EHRM *Funke* t. Frankrijk, 25 februari 1993).

49 Zie HR 29 oktober 1996, *NJ* 1997, 232, m. nt. Sch. Zie ook Jörg, in: Melai, a.w., commentaar op artikel 29 Sv onder 8a.

50 Zie HR 29 oktober 1996, *NJ* 1997, 232, m. nt. Sch. Zie ook HR 21 oktober 1997, *NJ* 1998, 173; HR 22 november 1994, *NJ* 1995, 240, m. nt. Sch. Overigens is dit een andere kwestie dan de vraag of deze gegevens vervolgens in een strafzaak tegen hem mogen worden gebruikt. Zie ook N. Jörg, in: Melai, a.w., bij artikel 29 Sv, onder 8a en 8b en B-J.Koops, *Verdachte en ontsleutelplicht: hoe ver reikt nemo tenetur*, Deventer: Kluwer 2000, p. 39-40.

hebben tegen uitlevering van gegevens die onafhankelijk van de wil van de verdachte bestaan, zoals bijvoorbeeld documenten.<sup>51</sup>

De conclusie luidt derhalve dat het strafrechtelijke verschoningsrecht neergelegd in de Wet RvTV niet volledig correspondeert met de verschoningsrechten in een strafrechtelijke procedure. De Wet RvTV biedt evenveel en in sommige opzichten zelfs een grotere bescherming dan het strafprocesrecht.

*Verschoningsrechten met betrekking tot verklaringen afgelegd ter zitting*

Indien getuigen en deskundigen op een zitting van de Raad worden gehoord, hebben zij een spreekplicht.<sup>52</sup> Op dezelfde gronden als men zich kan verschonen van zijn algemene medewerkingsplicht, kan een getuige of deskundige zich ter zitting verschonen van zijn plicht een verklaring af te leggen.<sup>53</sup> Voor een inhoudelijke uitleg van deze verschoningsrechten wordt dan ook verwezen naar het bovenstaande. Hierbij kan de kanttekening worden geplaatst dat, in tegenstelling tot de informele fase, de Raad in de persoon van de voorzitter van de kamer als leider van de zitting verplicht is de getuigen en deskundigen te wijzen op hun verschoningsrechten.<sup>54</sup>

---

51 Twee arresten van het EHRM zijn met name van belang: *Funke* t. Frankrijk, 25 februari 1993 en *Saunders* t. het Verenigd Koninkrijk, 17 december 1996. De belangrijkste overwegingen van het EHRM in deze twee zaken over de verplichte uitlevering van stukken zullen hier worden weergegeven. In het *Funke*-arrest is dat: 'The Court notes that the customs secured Mr Funke's conviction in order to obtain certain documents which they believed must exist, although they were not certain of the fact. Being unable or unwilling to procure them by some other means, they attempted to compel the applicant himself to provide the evidence of offences he had allegedly committed. The special features of customs law (...) cannot justify such an infringement of the right of anyone 'charged with a criminal offence', within the autonomous meaning of this expression in Art. 6, to remain silent and not to contribute to incriminating himself.' (EHRM *Funke* t. Frankrijk, 25 februari 1993, onder 44). De belangrijkste overweging uit het *Saunders*-arrest over de verplichte uitlevering van stukken door een verdachte luidt: 'The right not to incriminate oneself is primarily concerned, however, with respecting the will of an accused to remain silent. As commonly understood in the legal systems of the Contracting Parties to the Convention and elsewhere, it does not extend to the use in criminal proceedings of material which may be obtained from the accused through the use of compulsory powers but which has existence independent of the will of the suspect such as, inter alia, documents acquired pursuant to a warrant (...)' (EHRM *Saunders* t. Verenigd Koninkrijk, 17 december 1996, onder 69). Zie ook Cleiren & Nijboer, a.w., p. 281, onder 1.

52 Artikel 54 lid 3 Wet RvTV.

53 Artikel 54 leden 3 en 4 Wet RvTV.

54 Artikel 11 lid 4 Besluit van 18 juni 1999, houdende regels ter uitvoering van de Wet Raad voor de Transportveiligheid (Besluit Raad voor de Transportveiligheid), *Stb.* 1999, 255, p. 1-8 (hierna aangeduid als BRvTV).

*Verschoningsrechten en bestuurs-, tucht- en arbeidsrecht*

Uit het bovenstaande blijkt dat een persoon zich *niet* kan verschonen voor de Raad wanneer hij arbeidsrechtelijke, bestuursrechtelijke of tuchtrechtelijke maatregelen vreest, terwijl zodanige maatregelen soms zeer ingrijpende gevolgen voor betrokkenen kunnen hebben.

Voorbeelden van ingrijpende bestuursrechtelijke procedures zijn bijvoorbeeld de intrekking van de vergunning van Schiphol of van het brevet van een piloot. Het EHRM is bovendien van oordeel dat bestuursrechtelijke procedures onder omstandigheden zelfs als een *criminal charge* moeten worden gekwalificeerd waardoor de betrokken persoon de bescherming geniet van artikel 6 EVRM inclusief het daarin opgenomen zwijgrecht.<sup>55</sup> In dit verband kan ook worden gewezen op het voorstel een artikel 5.0.11 in de Algemene wet bestuursrecht (hierna aangeduid als Awb) op te nemen dat bepaalt dat degene die aan een handeling van het bestuursorgaan redelijkerwijs de gevolgtrekking kan verbinden dat aan hem een bestuurlijke sanctie, niet zijnde een herstelsanctie, zal worden opgelegd, niet verplicht is ten behoeve van deze oplegging inlichtingen te verstrekken.<sup>56</sup> Ook een tuchtrechtelijke procedure kan volgens het EHRM in bijzondere gevallen zozeer het karakter van een strafrechtelijke vervolging hebben dat er sprake is van een *criminal charge* in de zin van artikel 6 EVRM. In dat geval heeft de persoon die is onderworpen aan het tuchtrecht het recht om te zwijgen.<sup>57</sup> Bovendien kunnen, tuchtrechtelijke, arbeidsrechtelijke en bestuursrechtelijke maatregelen, net als civiele procedures, ernstige inbreuk maken op *civil rights and obligations*.<sup>58</sup>

Gezien het voorgaande en hetgeen in paragraaf 5.2.2 is aangegeven lijken er geen goede redenen aan te voeren voor het feit dat iemand wel medewerking mag weigeren aan de Raad uit angst voor een nadelige civiel- of strafrechtelijke uitspraak, maar zich niet kan verschonen wanneer hij vreest voor negatieve consequenties in tuchtrechtelijke, arbeidsrechtelijke of bestuursrechtelijke procedures. Met ander woorden, de ingrijpende gevolgen die dergelijke procedures kunnen hebben voor betrokkenen dwingen wellicht tot gelijkschake-

---

55 Zie EHRM *Öztürk t. Bondsrepubliek Duitsland*, 21 februari 1984.

56 Lid 2 van dit voorgestelde artikel bepaalt dat degene hier van tevoren op gewezen moet worden. Zie voor kritiek op de formulering van deze bepaling G. Knigge, 'De verhouding van het strafrecht tot het bestuursrecht', in: Groenhuijsen & Knigge (red.), a.w., p. 117. In dit kader verdient nog opmerking dat Knigge en Kwakman het gebruik van verplicht verstrekte informatie voor punitieve doeleinden afkeuren, maar dat wel toelaatbaar achten voor de oplegging van reparatoire maatregelen. G. Knigge en N.J.M. Kwakman, 'Het opsporingsbegrip en de normering van de opsporingstaak', in: Groenhuijsen & Knigge (red.), a.w., p. 294.

57 Zie EHRM *Albert en Le Compte t. België*, 10 februari 1983, onder 39.

58 Zie bijvoorbeeld voor het tuchtrecht EHRM *Le Compte, Van Leuven en de Meyere t. België*, 18 oktober 1982; voor het arbeidsrecht: *Buchholz t. Duitsland*, 6 mei 1981; voor het bestuursrecht EHRM *Bentham t. Nederland*, 23 oktober 1985.

ling met het strafrechtelijke en civielrechtelijke verschoningsrecht in een ongevalsonderzoek van de Raad.

Het is echter de vraag of het onafhankelijk onderzoek gebaat is bij verschoningsrechten; hoe minder betrokkenen verklaren des te lastiger het veiligheidsonderzoek wordt. De Wet op de Parlementaire Enquête bevat bijvoorbeeld geen verschoningsrechten, met uitzondering van het professionele verschoningsrecht.<sup>59</sup> De Wet RvTV bevat namelijk nog andere instrumenten die beogen het onderzoek van de Raad te scheiden van juridische procedures. Indien een getuige zich niet kan verschonen of geen gebruik maakt van zijn verschoningsrecht voor de Raad, kan zijn verklaring voor de Raad toch niet als bewijs in een rechtsgeding worden gebruikt. Dit is een van de onderwerpen die in de volgende subparagraaf aan bod komt.

#### 5.2.4 Toelaatbaarheid feiten in rechtsgedingen: artikel 74 Wet RvTV

Bepaalde feiten mogen op grond van artikel 74 Wet RvTV niet als bewijs worden gebruikt in een rechtsgeding, te weten:<sup>60</sup>

- Bij de Raad afgelegde verklaringen van personen.<sup>61</sup>
- Meninge n die zijn geuit in het kader van het verrichten van het onderzoek van de Raad.<sup>62</sup>
- In het kader van het onderzoek van de Raad vastgelegde communicatie tussen personen die betrokken zijn geweest bij het laten functioneren van het bij een onderzoek betrokken vervoermiddel.<sup>63</sup>
- Medische of privé-gegevens over personen die betrokken zijn bij het ongeval of incident en die in het kader van het onderzoek van de Raad zijn vastgelegd.<sup>64</sup>
- Gegevens die zijn ontleend aan een vluchtreclorder, een *cockpit voice recorder* of transcripten.<sup>65</sup>

---

59 Zie paragraaf 3.6. Zie ook de Wet Melding Vuurwapengebruik, de Wet Melding Ongebruikelijke Transacties en de Wet Meldingsprocedure Euthanasie. N. Jörg wijst er nog op gevallen die niet wettelijk geregeld zijn, maar waar een soortgelijke problematiek speelt: onderzoeken naar klachten over politieoptredens, Mededingingswet en het grootschalig bevolkingsonderzoek. Zie N. Jörg, in: Melai, a.w., bij artikel 29 Sv, onder 8b.

60 Artikel 74 Wet RvTV. Een uitzondering geldt voor rechtsgedingen om personen te vervolgen die voor de Raad voor de Transportveiligheid (hierna aangeduid als: Raad) meinedige verklaringen hebben afgelegd. Zie artikel 74 lid 2 Wet RvTV en artikel 207 Sr.

61 Artikel 74 lid 1 sub a Wet RvTV. Vergelijk ook *standard* 5.12 sub a van Annex 13.

62 Artikel 74 lid 1 sub e Wet RvTV. Vergelijk *standard* 5.12 sub e van Annex 13. Uit de bepaling lijkt te mogen worden afgeleid dat meningen van onderzoekers van de Raad en ingeschakelde deskundigen niet als bewijs kunnen worden gebruikt.

63 Artikel 74 lid 1 sub b Wet RvTV. Vergelijk *standard* 5.12 sub b van Annex 13. Onduidelijk is of het hier enkel bestuurders betreft of ook bijvoorbeeld verkeersleiders.

64 Artikel 74 lid 1 sub c Wet RvTV. Vergelijk *standard* 5.12 sub c van Annex 13.

65 Vergelijk *standard* 5.12 sub d van Annex 13.

*Commentaar op artikel 74 Wet RvTV*

Artikel 74 Wet RvTV implementeert Standaard 5.12 van Annex 13 die geldt voor onderzoek naar luchtvaartongevallen. De wetgever heeft deze standaard echter van overeenkomstige toepassing verklaard op *alle* transportongevallen en –incidenten die onder de Wet RvTV vallen. Artikel 4 Wet RvTV verschilt echter in nog twee opzichten van standaard 5.12.

Ten eerste kunnen de in standaard 5.12 opgesomde gegevens wél voor niet-ongevallenonderzoeken worden gebruikt wanneer:

the appropriate authority for the administration of justice in that State determines that their disclosure outweighs the adverse domestic and international impact such action may have on that or any future investigations.

Een vergelijkbare bepaling ontbreekt in de Wet RvTV, zelfs voor luchtvaartongevallen.<sup>66</sup>

Ten tweede is het verbod om communicatie tussen personen die betrokken zijn geweest bij het laten functioneren van het bij het ongeval betrokken vervoermiddel als bewijs te gebruiken, beperkt tot de communicatie die is afgelegd in het kader van het onderzoek van de Raad. Deze restrictie ontbreekt in artikel 5.12 sub b van Annex 13. Op het eerste gezicht lijkt de wetgever het artikel uit de Wet RvTV ongelukkig te hebben geformuleerd. Het lijkt logischer dat hij met deze bepaling, net als Annex 13, heeft beoogd alle vastgelegde communicatie tussen personen die betrokken zijn geweest bij het laten functioneren van een bij het onderzoek betrokken vervoermiddel als bewijsmateriaal uit te sluiten. De Nederlandse regering heeft echter ooit een voorbehoud gemaakt bij artikel 5.12 gemaakt dat luidt:

... It is not possible to determine in general that records, specified in 5.12, shall not be made available for purposes other than accident or incident investigation if disclosure of such records might have an adverse effect on the availability of information in that or any future investigation. However, a statement of a person during the investigation may not be used as evidence in a lawsuit. Next to this it is possible to exclude certain information from the final report where publication is overridden by the importance of a) detection and prosecution in criminal acts; b) respect for privacy and protection of medical and psychological test results in individual cases; c) avoiding disproportional advantage or disadvantage of those concerned or of third parties; d) the requested confidential treatment of company and manufacturing data and where the data have been obtained from another State and the State in question has not given permission for publication.

---

<sup>66</sup> Zie verder onder het kopje ‘ontlastende informatie’. Hier wordt niet verder ingegaan op de vraag of in bepaalde gevallen de rechter zou moeten bepalen dat belastende gegevens die vallen onder artikel 74 Wet RvTV in uitzonderlijke gevallen toch als bewijs in een rechtsgeding toelaatbaar kunnen worden verklaard.

De vraag is of door een zodanige uitleg van deze restrictie artikel 74 lid 1 sub b Wet RvTV niet is verworden tot een wassen neus. Dergelijke opnamen van communicatie zullen vaak wel plaatsvinden ter verbetering van de veiligheid, doch niet zozeer voor het onderzoek door de Raad.

Met het oog op het Nederlandse voorbehoud is het opvallend dat de wetgever dit voorbehoud lijkt te hebben verlaten ten aanzien van *cockpit voice recorders*, vluchtrecorders en transcripten daarvan. Artikel 74 lid 1 sub d Wet RvTV bepaalt immers dat deze gegevens niet in een rechtsgeding mogen worden gebruikt, ongeacht de vraag door wie en in welk kader deze gegevens zijn vergaard. Indien er geen sprake is van een vergissing, betreft het hier een rechtspolitieke beslissing, waarbij de wetgever van mening is dat de privacybelangen van vliegers (zie onder e) *wel* en de privacybelangen van personen die betrokken zijn geweest bij het besturen van een bij het onderzoek betrokken andersoortig vervoermiddel (zie onder c) *niet* opwegen tegen de een strafrechtelijke vervolging of civielrechtelijke aansprakelijkheid.<sup>67</sup> Voor de duidelijkheid: de Raad mag *cockpit voice recorders*, vluchtrecorders en transcripten daarvan wel gebruiken. In dit verband dient er op te worden gewezen dat over het algemeen het enkele doel van de plaatsing van dergelijke recorders en opnameapparatuur in voertuigen e.d. was een bijdrage te leveren aan de verbetering van de transportveiligheid.<sup>68</sup> Dat ligt bijvoorbeeld anders voor een tachograaf. Dit instrument is juist geplaatst om de Rijtijdenwet te kunnen handhaven. Na deze preliminaire opmerkingen, zal artikel 74 Wet RvTV in het onderstaande nader worden geanalyseerd. Lezing van artikel 74 Wet RvTV roept namelijk onmiddellijk een aantal vragen op.

### *Rechtsgeding*

Ten eerste dringt zich de vraag op wat er onder de termen 'rechtsgeding' en 'bewijs' moet worden verstaan. Voor de hand ligt: 'de behandeling van een zaak door en voor de rechter, het gerecht, in engere zin, in het bijzonder ter terechtzitting en hetgeen daarop volgt, met uitsluiting dus, in strafzaken, van het vooronderzoek'.<sup>69</sup> Onduidelijk is echter welke reikwijdte de wetgever aan de term 'rechtsgeding' heeft willen geven. Betreft het hier de ruime of

67 Als een dusdanig verbod niet in de Wet RvTV was opgenomen, zou het zeer onwaarschijnlijk zijn dat opnames van verklaringen waaraan de verdachte heeft deelgenomen in een latere strafrechtelijke procedure tegen de verdachte zouden mogen worden gebruikt. Niemand kan immers gedwongen worden tegen zichzelf een verklaring af te leggen.

68 Het openbaar ministerie zal waarschijnlijk aanvoeren dat strafrechtelijke vervolging de transportveiligheid ook ten goede komt. Echter, in de praktijk zijn *cockpit voice recorders* en dusdanige opnameapparatuur op dit moment eenvoudig te saboteren. Een ongebreideld gebruik van de gegevens van de recorders in allerlei juridische procedures kan resulteren in het voortijdig onklaar maken van recorders. Hiermee is het veiligheidsonderzoek uiteraard niet gebaat.

69 N.E. Algra & H.R.W. Gokkel, *Fockema Andreae's Juridische woordenboek*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1990, p. 427.

de beperkte interpretatie? Ook is niet duidelijk wat onder 'bewijs' verstaan moet worden. Is dat slechts de vaststelling van de feiten door de rechter of een tuchtrechtcollege tijdens een openbare zitting? Of heeft het ook betrekking op (voorlopige) feitenvaststellingen in de fase vóór de terechtzitting?<sup>70</sup>

Een tweede vraag is op welke soort rechtsgedingen artikel 74 Wet RvTV precies betrekking heeft. Uit de wetsgeschiedenis lijkt opgemaakt te kunnen worden dat een 'rechtsgeding' misschien wel enkel betrekking heeft op strafrechtelijke, civielrechtelijke en tuchtrechtelijke procedures.<sup>71</sup> Immers, de wetgever heeft alleen deze procedures genoemd als procedures die hij wil scheiden van het onderzoek van de Raad.<sup>72</sup> Het is echter de vraag of deze bepaling niet ook kan worden ingeroepen in bestuursrechtelijke en arbeidsrechtelijke geschillen. Mag een bestuursorgaan ter ondersteuning van het nemen van een bestuursrechtelijke maatregel, bijvoorbeeld de intrekking van een vaarbewijs, zich voor een rechter beroepen op informatie die valt onder artikel 74 Wet RvTV?

Aangezien de toelichting geen duidelijk antwoord op deze vraag verschaft, zal kort naar wetten die soortgelijke bepalingen bevatten worden gekeken. De wetten die het meest vergelijkbaar zijn met de Wet RvTV en die een soortgelijke bepaling bevatten zijn de Wet op de Parlementaire Enquête en het Voorstel Rijkswet Defensieongevallenraad.<sup>73</sup> De eerstgenoemde wet bevat de bepaling: 'Behalve in het geval van artikel 25, kunnen nimmer verklaringen voor een commissie, of op haar vordering afgelegd, als bewijs in rechte gelden, hetzij tegen degene door wie zij afgelegd zijn, hetzij tegen derden.'<sup>74</sup> Artikel 40 uit het Voorstel Rijkswet Defensieongevallenraad komt grotendeels overeen met artikel 74 Wet RvTV. Ook hier is niet duidelijk wat de reikwijdte is van de bescherming.

Het is denkbaar dat de bestuursrechter gegevens die onder artikel 74 Wet RvTV vallen zal toelaten. De bestuursrechter beoordeelt immers uitsluitend of de besluitvorming van het bestuursorgaan tot stand is gekomen in overeenstemming met de toepasselijke wetgeving en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (waaronder het zorgvuldigheids- en evenredigheidsbeginsel). Dit houdt onder meer in dat de betrokken burger moet kunnen responderen op de feiten van het onderzoeksrapport ('hoor en wederhoor'). De bestuursrechter stelt aan de informatie die aan een beslissing van een bestuursorgaan

---

70 Bijvoorbeeld om te bepalen of iemand verdachte is, waardoor het gebruik van dwangmiddelen is toestaan.

71 *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 6-7 (MvT).

72 Dit lijkt te kunnen worden afgeleid uit *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 5-6 (MvT).

73 Vergelijk opnieuw met de Wet Melding Vuurwapengebruik, Wet Melding Ongebruikelijke Transacties en de Wet Meldingsprocedure Euthanasie N. Jörg wijst nog op gevallen die niet wettelijk geregeld zijn, maar waar een soortgelijke problematiek speelt: onderzoeken naar klachten over politieoptredens, Mededingingswet en het grootschalig bevolkingsonderzoek. Zie N. Jörg, in: Melai, a.w., bij artikel 29 Sv, onder 8b.

74 Artikel 24 Wet Parlementaire Enquête.

ten grondslag ligt, slechts de eis dat de gegevens juist en toereikend zijn voor de besluitvorming. Met andere woorden, hij stelt geen regels aan de afkomst van gegevens. Aan de andere kant kan een dergelijke interpretatie door de bestuursrechter leiden tot een belemmering van het ongevallonderzoek. Iemand die punitieve bestuursrechtelijke maatregelen vreest zal wellicht niet geneigd zijn voor de Raad een verklaring af te leggen wanneer hij vreest dat zijn verklaringen later in een bestuursrechtelijke procedure kunnen worden gebruikt. Zoals reeds eerder vermeld is het onduidelijk in hoeverre de Nederlandse de wetgever dit heeft willen voorkomen, ondanks de aanbeveling van Annex 13 om dit wel te doen.

Aan het gebruik van informatie die valt onder artikel 74 Wet RvTV in een arbeidsrechtelijk of ambtenaarrechtelijk geschil lijkt niets in de weg te staan. Noch de Wet RvTV, noch Annex 13, noch arbeidsrechtelijke en ambtenaarrechtelijke regelingen bevatten aanwijzingen dat deze informatie niet zou zijn toegelaten in een procedure of rechtsgeding over een arbeidsrechtelijk of ambtenaarrechtelijk geschil.

#### *Wel als sturingsinformatie?*

De volgende vraag is of artikel 74 Wet RvTV de mogelijkheid open laat om informatie die valt onder artikel 74 Wet RvTV te gebruiken ter sturing van het onderzoek door het openbaar ministerie of advocaten.

Het gebruik van deze informatie ter sturing van het justitiële onderzoek kan overigens zowel in het voordeel als in het nadeel van een persoon of organisatie uitvallen. Bij de vroegere Spoorwegongevallenraad (een van de voorlopers van de Raad, zie paragraaf 3.2.1) heeft zich bijvoorbeeld een geval voorgedaan waarin de officier van justitie de openbare zitting van een zaak bijwoonde en vervolgens besloot de zaak tegen individuele betrokkenen te seponeren en in plaats daarvan de directie van de NS te vervolgen.<sup>75</sup>

De wetgever geeft geen duidelijk antwoord op de vraag of het openbaar ministerie informatie die onder artikel 74 Wet RvTV valt als sturingsinformatie mag gebruiken. De wetgever spreekt namelijk over artikel 35 lid 1 van de oude Luchtvaartongevallenwet waar hij bepaalt dat 'een wettelijke beperking om deze verklaringen (*verklaringen die vallen onder artikel 35 lid 1 Luchtvaartongevallenwet*)<sup>76</sup> ook niet als vermoeden – zo een dergelijke beperking in de praktijk mogelijk zou zijn – te mogen aanmerken, zou ons inziens echter een onaan-

---

75 Spoorwegongeval bij Mook van 31 mei 1995. Uiteindelijk resulteerde de zaak in een schikking tussen de Nederlandse Spoorwegen en het openbaar ministerie. Overigens gold hierbij niet dat bepaalde onderzoeksgegevens van de Spoorwegongevallenraad op grond van de wet niet in een rechtsgeding mogen worden gebruikt. Informatie uit interview voorzitter en secretaris van de Raad

76 Cursief auteurs.



vaardbare beperking van het justitieel onderzoek vormen'.<sup>77</sup> Deze bepaling luidde:

De verklaringen van personen die ten overstaan van de Raad, de vooronderzoeker, de medewerkers van het Bureau genoemd in artikel 4, derde lid, of de personen benoemd ingevolge artikel 4, vijfde lid, zijn afgelegd, en de daarop gebaseerde conclusies, mogen in een rechtsgeding niet als bewijs worden gebruikt.

De bepaling komt dus grotendeels overeen met artikel 74 lid 1 sub a Wet RvTV, die het gebruik van voor de Raad afgelegde verklaringen in een rechtsgeding verbiedt.

Uit het voorgaande kan waarschijnlijk worden afgeleid dat naar analogie ook verklaringen die vallen onder het vergelijkbare artikel 74 Wet RvTV door het openbaar ministerie en anderen, bijvoorbeeld advocaten, als sturingsinformatie mogen worden gebruikt. Het openbaar ministerie gaat ook van deze interpretatie uit, maar de Raad lijkt een andere mening te zijn toegedaan.<sup>78</sup> Het is echter de vraag of het geen illusie is om te denken dat verklaringen die bij het openbaar ministerie terecht komen *niet* als sturingsinformatie kunnen worden gebruikt.<sup>79</sup> Bovendien kan men zich afvragen of het wel werkelijk onwenselijk is dat het openbaar ministerie deze gegevens als sturingsinformatie gebruikt.

Verder acht de wetgever het openbaar ministerie uitdrukkelijk bevoegd om gegevens uit *cockpit voice recorders*, vluchtreorders en transcripten daarvan in beslag te nemen én als sturingsinformatie te gebruiken.<sup>80</sup>

Het lijkt logisch op grond van het voorgaande aan te nemen dat het openbaar ministerie alle gegevens die vallen onder artikel 74 Wet RvTV als sturingsinformatie mag gebruiken. Vandaar ook onze strenge opstelling in het laatste hoofdstuk van dit boek.

### *Ontlastende of mitigerende informatie*

Zoals in het bovenstaande beschreven, staat Annex 13 toe dat de rechter in bepaalde gevallen bepaalt dat gegevens die onder de, met artikel 74 Wet RvTV, vergelijkbare standaard 5.12 vallen, toch als bewijs mogen worden gebruikt

<sup>77</sup> *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 12 (MvT).

<sup>78</sup> Zie met name het voorstel voor de aanwijzing/ het convenant Afstemming strafrechtelijk onderzoek en onderzoek van de Raad voor de Transportveiligheid.

<sup>79</sup> De vraag die overblijft is hoe zodanige gegevens bij het openbaar ministerie terecht zullen komen.

Betrokkenen kunnen deze gegevens, die zij thuisgestuurd krijgen in de vorm van tussenrapporten, vrijwillig aan het openbaar ministerie overdragen, ook al is dit in strijd met hun geheimhoudingsplicht. Niets lijkt het openbaar ministerie in de weg te staan deze gegevens vervolgens in te zien. Bovendien is het onduidelijk of het openbaar ministerie zodanige gegevens niet in beslag kan nemen.

<sup>80</sup> *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 12 (MvT).

in een rechtsgeding, terwijl de Wet RvTV niet een dusdanige uitzonderingsclausule kent.<sup>81</sup>

Een stringente toepassing van artikel 74 Wet RvTV zou wellicht in de praktijk in sommige gevallen tot onbillijke situaties kunnen leiden. Na de Tenerife-ramp bleek bijvoorbeeld uit de CVR-data dat de co-piloot niets te verwijten viel. Wanneer de co-piloot in een vergelijkbaar scenario de ramp overleeft en vervolgens civielrechtelijk aansprakelijk wordt gesteld door nabestaanden van slachtoffers van de ramp, lijkt het onredelijk dat hij zich op grond van artikel 74 Wet RvTV niet mag beroepen op de ontlastende CVR-gegevens.

Op grond van het EVRM heeft een ieder recht op een eerlijk proces. Dit zou wellicht kunnen betekenen dat in een zaak als beschreven de burgerlijke rechter van mening is dat uitsluiting van bewijs zo onredelijk zou zijn voor een partij dat hij besluit de wettelijke uitsluiting opzij te zetten.

Een vergelijkbaar probleem zal zich kunnen voordoen in het strafrecht. Immers, in bepaalde gevallen kunnen verklaringen gegevens bevatten die voor de verdachte een grond voor vrijspraak, strafvermindering of -uitsluiting op zouden kunnen leveren. Er kan worden aangevoerd dat artikel 74 Wet RvTV in dergelijke gevallen niet van toepassing is, aangezien de rechter niet hoeft te 'bewijzen' dat een verdachte onschuldig is. Ingewikkelder ligt het echter bij, onder meer, de strafverminderings- en strafuitsluitingsgronden. Bij de laatste moet de verdachte de aanwezigheid hiervan op de een of andere manier aannemelijk maken, terwijl de rechter een straf lager dan de strafeis moet motiveren.<sup>82</sup>

Tot slot kan het probleem ook spelen in het bestuursrecht. Onafhankelijk van het antwoord op de vraag of een bestuursorgaan zich voor het nemen van maatregelen mag baseren op gegevens die vallen onder artikel 74 Wet RvTV, lijkt het redelijk dat een burger de feiten uit het onderzoek van de Raad ten voordele van zichzelf tegen een bestuursorgaan mag invoeren.

---

81 Immers *standard* 5.12 van Annex 13 luidt: 'The state conducting the investigation of an accident or incident, wherever it occurred, shall not make the following records available for purposes other than accident or incident investigation, unless the appropriate authority for the administration of justice in that State determines that their disclosure outweighs the adverse domestic and international impact such action may have on that or any future investigations..' (cursief door auteurs).

82 In dit kader kan nog gewezen worden op de eis dat het openbaar ministerie magistraatelijk moet optreden. Dit houdt onder meer in dat hij niet alleen belastende, maar ook ontlastende gegevens moet aanvoeren. Zie A.C. 't Hart, *Openbaar Ministerie en rechtshandhaving*, Arnhem: Gouda Quint 1994, p. 169 ev.

### 5.2.5 Rapporten: toelaatbaar of ontoelaatbaar als bewijs in rechtsgedingen?

Polak merkt terecht op dat het merkwaardig is dat artikel 74 Wet RvTV niet verbiedt dat het rapport van de Raad *zelf* als bewijs mag worden gebruikt in een rechtsgeding.<sup>83</sup> Immers, gegevens die op grond artikel 74 Wet RvTV niet als bewijs in een rechtsgeding mogen worden gebruikt, kunnen wegens het ontbreken van een verbod misschien wel via een rapport van de Raad als bewijsmateriaal aan een rechter worden overgelegd. Dit geldt zowel voor tussen- als eindrapporten. Dit lijkt in strijd te zijn met de wens van de wetgever om de Raad kleurloos onderzoek te laten verrichten, gescheiden van andere onderzoeken.

In het onderstaande zal eerst de toelaatbaarheid van eindrapporten en daarna de toelaatbaarheid van tussenrapporten worden besproken.

#### *Toelaatbaarheid eindrapporten Raad in een civielrechtelijke procedure*

De burgerlijke rechter zal waarschijnlijk een (deskundigen)rapport van de Raad als schriftelijk bewijs met vrije bewijskracht waarbij tegenbewijs openstaat, toelaten.<sup>84</sup> Er is immers geen uitdrukkelijk wettelijk verbod om eindrapporten uit te sluiten als bewijsmiddel. Hieraan doet waarschijnlijk niet af dat aan het eindrapport gegevens ten grondslag liggen die wel uitdrukkelijk zijn uitgesloten van bewijs.<sup>85</sup>

Indien de rechter echter wel van oordeel zou zijn dat deze wettelijke uitsluiting doorwerkt op de toelaatbaarheid van het eindrapport, dient nog te worden gewezen op de plicht van de rechter te beoordelen of de procedure in zijn geheel eerlijk is in de zin van artikel 6 EVRM. Uitsluiting van het eindrapport van de Raad zou volgens de rechter een civiele partij – bijvoorbeeld de slachtoffers van een ongeval – misschien wel zo kunnen benadelen dat het proces als geheel in strijd is met de ‘fair trial’- en ‘equality of arms’-beginselen.

In uitzonderlijke gevallen kan aan verklaringen die in het rapport zijn opgenomen een dwingende bewijskracht worden toegekend. Het moet dan gaan om ondertekende verklaringen die als bijlage aan het rapport zijn gehecht en de status van onderhandse akte hebben. Deze verklaringen hebben dwingende bewijskracht, hetgeen betekent dat de rechter de feiten voor waar moet aannemen, tenzij de andere partij tegenbewijs levert.<sup>86</sup>

---

83 R.W. Polak, a.w., p. 368.

84 R.W. Polak, a.w., p. 368. Zie artikel 152 lid 2 NRv. Polak geeft in zijn artikel nog aan dat er voor deze interpretatie steun is te vinden in het arrest HR 14 februari 1992, NJ 1992, 318 (PJS) over een rapport van de ombudsman, de literatuur en de Parlementaire Enquêtecommissie Paspoortproject, Tweede Kamer 1987-1988, 20 559, nr. 7, p. 27.

85 Artikel 152 NRv.

86 R.W. Polak, a.w., p. 368. Artikelen 157 lid 2 en 151 lid 2 NRv. Zie voorts 6.2.2.

*Toelaatbaarheid eindrapporten Raad in een strafrechtelijk onderzoek*

Polak veronderstelt dat eindrapporten in een strafrechtelijke onderzoek niet toelaatbaar zijn als bewijs. Hij vat de opvatting van de Minister van Verkeer en Waterstaat dat ze 'dacht' dat gebruik van rapporten in een strafrechtelijke procedure niet mogelijk was op als een weinig solide teken van wetgevende wil.<sup>87</sup>

In het onderstaande zal worden bekeken of deze opvatting van Polak wordt ondersteund door de huidige rechtspraak. In de zeer recente *Delta*-zaak stond onder meer de toelaatbaarheid van eindrapporten van de Raad ter discussie.<sup>88</sup> Voordat de uitspraak van de rechter wordt besproken en becommentarieerd zal eerst de inhoud van het eindrapport van de Raad over het Delta-incident worden besproken en zullen de achtergronden van deze zaak worden uiteengezet.

Op 10 december 1998 vond op Schiphol een incident plaats. Een toestel van Delta Airlines kreeg van een luchtverkeersleider toestemming te vertrekken, terwijl een geslept vliegtuig zich nog op de baan bevond. Dit had tot een ernstig ongeval kunnen leiden als de bemanning van het Delta-vliegtuig de start niet had afgebroken.<sup>89</sup>

Het eindrapport van de Raad over dit incident bevat geen integrale verklaringen van personen. Wel bevat het rapport een uitwerking van de communicatie tussen onder meer de luchtverkeersleiders onderling en tussen de luchtverkeersleiders en betrokken vliegtuigen (*ATC Transcripts*).<sup>90</sup> Het rapport is gegoeten in de vorm van een feitenconstructie.

Het rapport van de Raad vermeldt onder meer dat de Raad is gebleken dat de assistent-verkeersleider een verkeerde aanname maakte met betrekking tot de positie van de sleep en dit doorgaf aan de luchtverkeersleider. Die luchtverkeersleider heeft volgens het rapport op zijn beurt niet met de assistent-verkeersleider overlegd, waardoor hij niet met zekerheid kon vaststellen dat de sleep niet meer op de baan stond. Verder staat in het rapport dat op geen enkel moment werd onderkend dat er mogelijk sprake was van een misverstand over de positie van de sleep en dat de, als derde aanwezige, hoofdverkeersleider onvoldoende toezicht heeft gehouden op de luchtverkeersleider die nog in opleiding was.<sup>91</sup>

87 R.W. Polak, a.w., p. 368 en 375.

88 Andere voorbeelden eindrapporten waarbij het onderzoek van de Raad samenliep met andere procedures zijn onder meer eindrapport Taxibus botst op obstakelbeveiliger in wegwerkzaamheden op de A17 bij Zevenbergen op 5 september 1999 en eindrapport 19999142, Botsing in de lucht tussen PH-BLY Piper PA-28-140, J-059 General Dynamics F-16, 22 december 1999, nabij Etten-Leur.

89 Zie Raad voor de Transportveiligheid, *Final Report*, 98-85/S-14, N 193 DN, Boeing 767, 10 december 1998, Amsterdam Airport Schiphol (hierna Eindrapport 98-85/S-14).

90 Deze informatie valt overigens waarschijnlijk wel onder artikel 74 Wet RvTV.

91 Eindrapport 98-85/S-14, zie met name p. 13-14.

Ook al vermeldt het rapport nergens dat iemand strafrechtelijk moet worden vervolgd of dat een civielrechtelijke claim gerechtvaardigd is, toch bevat het rapport wel aanwijzingen dat personen verkeerd of niet hebben gehandeld terwijl ze dat achteraf gezien beter wel hadden kunnen doen. Ondanks het feit dat het eindrapport is geanonimiseerd, kunnen de handelingen of het nalaten op eenvoudige wijze worden herleid tot individueel traceerbare personen.

Uiteindelijk vervolgde het openbaar ministerie in deze zaak drie mensen: de luchtverkeersleider, de assistent-luchtverkeersleider en de hoofdverkeersleider. Hierbij moet worden opgemerkt dat het openbaar ministerie beweert dat de vervolging niet is gebaseerd op veiligheidsonderzoeksrapporten, maar op basis van het proces-verbaal van de luchtverkeerspolitie.

Om de context van de zaak te schetsen, zal er aandacht worden besteed aan een aantal zeer interessante feitelijke aspecten van de zaak.

In de eerste plaats was de vervolging van de drie luchtverkeersleiders gebaseerd op artikel 5.3 Wet luchtvaart. Dit artikel luidt: 'Het is verboden op zodanige wijze aan het luchtverkeer deel te nemen dan wel luchtverkeersleiding te geven dat daardoor personen of zaken in gevaar worden of kunnen worden gebracht'.<sup>92</sup> Deze bepaling is zeer ruim opgesteld; sommigen menen te ruim en wijzen erop dat de luchtvaart van nature risico's met zich meebrengt en dat het onredelijk is om op grond van artikel 5.3 Wet luchtvaart elke vergissing of foute inschatting van een luchtverkeersleider strafbaar te stellen.<sup>93</sup> Door deze vage bepaling is er volgens de Luchtverkeersleiding Nederland onder luchtverkeersleiders grote onzekerheid ontstaan over de eventuele strafbaarheid van fouten die zij in hun werk kunnen maken.

Dit wetgevingsmanco zou door een duidelijk vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie, en dus door een duidelijk invulling van het opportuniteitsbeginsel, kunnen worden gecorrigeerd. Een zodanig beleid ontbreekt echter.<sup>94</sup> Wel zijn het openbaar ministerie en de Luchtverkeersleiding bezig om hierover afspraken te maken. Dit blijkt echter niet eenvoudig te zijn.

Ten tweede heeft de Luchtverkeersleiding in deze zaak aan het openbaar ministerie gevraagd de organisatie als geheel te vervolgen in plaats van indivi-

---

92 Het betreft hier een overtreding.

93 In dit verband kan aan schending van het *lex certa*-beginsel worden gedacht dat in artikel 1 Sr is geïncorporeerd. Zie D. Hazewinkel-Suringa's & J. Remmelink, *Inleiding tot de studie van het Nederlandse Strafrecht*, Deventer: Gouda Quint 1996, p. 486. Overigens zijn het openbaar ministerie en de Luchtverkeersleiding Nederland wel in gesprek over een vervolgingsbeleid. Het voorstel van de Luchtverkeersleiding Nederland om een toetsingscommissie in te stellen, vergelijkbaar met de toetsingscommissie voor euthanasie is door het openbaar ministerie van de hand gewezen.

94 In dit verband kan ook verwezen worden naar de aanverwante discussie die met name na de Hercules-ramp is ontstaan over de vraag wanneer hulpverleners moeten worden vervolgd voor fouten die ze tijdens het bestrijden van de gevolgen van de ramp hebben gemaakt. Ook op dit punt ontbreekt een duidelijk vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie.

duen. Volgens de Luchtverkeersleiding hebben de personen in dit geval fouten gemaakt, die grotendeels te wijten zijn aan gebreken in de organisatie.<sup>95</sup> Het openbaar ministerie is voor dit argument echter niet gezwicht, omdat het een strafrechtelijke vervolging van de organisatie niet haalbaar achtte wegens het ontbreken van toereikende strafbepalingen.<sup>96</sup>

Een uitermate interessant aspect aan deze zaak is het feit dat de Luchtverkeersleiding als organisatie een integraal veiligheidsbeleid voert.<sup>97</sup> Dit betekent onder meer dat zij een eigen interne onderzoeksinstantie heeft opgezet (de afdeling *Incident Investigation*) en dat luchtverkeersleiders worden aangemoedigd van elk incident melding te maken en alle medewerking aan veiligheidsonderzoeken te verlenen.<sup>98</sup> Aan de andere kant is het openbaar ministerie van mening dat het openbaar ministerie door de luchtverkeersleiders te vervolgen een bijdrage kan leveren aan de kwaliteit van het werk van de luchtverkeersleiders en daarmee aan de veiligheid van de luchtvaart, hetgeen onder meer bleek uit het requisitoir van de officier van justitie in de *Delta*-zaak.<sup>99</sup>

De vervolging van de luchtverkeersleider in de *Delta*-zaak blijkt er in de praktijk echter toe te leiden dat sommige luchtverkeersleiders minder geneigd

---

95 Zie Eindrapport 98-85/S-14. Er zijn vanuit de Luchtverkeersleiding Nederland geen disciplinaire maatregelen tegen de luchtverkeersleiders genomen.

96 Volgens het openbaar ministerie is een luchtverkeersleider zo onafhankelijk van de Luchtverkeersleiding, dat niet wordt voldaan aan het criterium 'feitelijke leiding geven' van artikel 51 Sr. Bovendien speelt het probleem dat de Luchtverkeersleiding Nederland als een zelfstandig bestuursorgaan kan worden gekwalificeerd. De vervolgbaarheid van overheden is een uitermate ingewikkelde kwestie. Zie de Pikmeerarresten: HR 23 april 1996, NJ 1996, 513 en HR 6 januari 1998, NJ 1998, 367. Deze arresten zijn in de literatuur uitgebreid besproken. Zie heel recent D. Roef, *Strafbare overheden: een rechtsvergelijkende studie naar de strafrechtelijke aansprakelijkheid van overheden voor milieuovertredingen* (diss. Maastricht), Antwerpen: Intersentia 2001.

97 Dit Integraal Kwaliteits- en Veiligheidszorg Systeem van de Luchtverkeersleiding Nederland is in het jaar 2000 gecertificeerd volgens de ISO 9001 norm. Een onderdeel van dit kwaliteitsstelsel is het veiligheidsmanagement, waaronder het onafhankelijke interne veiligheidsonderzoek valt. De rapporten die door de onafhankelijke onderzoeksafdeling worden opgesteld worden altijd naar de Raad gestuurd en worden op verzoek ook aan de Nederlandse Luchtvaartdienst (voormalige RLD) ter beschikking gesteld.

98 In dit verband kan er ook nog gewezen worden op het uitgangspunt van Eurocontrol, *the European Organisation for the Safety of Air Navigation* waarbij Nederland is aangesloten, dat als uitgangspunt heeft dat: 'Many ATM organisations have found that an internal confidential incident-reporting system sheds light on "latent" or hidden safety problems. Without a proactive incident reporting system, these latent problems can go undetected until they contribute to an incident or an accident. For such a system to be effective, management must make clear to employees that reported information will be used only in a constructive and non punitive way'. Zie [http://www.eurocontrol.be/eatmp/safety/01\\_01.htm](http://www.eurocontrol.be/eatmp/safety/01_01.htm).

99 In dit verband dient te worden opgemerkt dat luchtverkeersleiders van de Luchtverkeersleiding Nederland niet onderworpen zijn aan tuchtrecht dat tevens corrigerend zou kunnen optreden. Luchtverkeersleiders zijn overigens of in dienst van de Luchtverkeersleiding Nederland of in dienst van de Koninklijke Luchtmacht.

zijn incidenten te melden en mee te werken aan het interne onderzoek.<sup>100</sup> Kortom, vervolging door het openbaar ministerie in dergelijke zaken kan leiden tot een (gedeeltelijke) ondermijning van het interne veiligheidsbeleid van een organisatie.

Uiteindelijk was het aan de strafrechter om te oordelen over deze zaak. Zowel de zaakofficier als de verdediging vroegen de rechter ter zitting expliciet een uitspraak te geven over de toelaatbaarheid van de onderzoeksrapporten van zowel de Raad als de interne onderzoeksafdeling.<sup>101</sup>

De kantonrechter in Haarlem oordeelde expliciet dat zowel het eindrapport van de Raad als het interne onderzoeksrapport toelaatbaar zijn als bewijs. Hij overwoog daarbij dat

- het eindrapport geen vertrouwelijk karakter had, aangezien het rapport vrijwillig aan het openbaar ministerie was overgedragen;
- de feiten uit de onderzoeksrapporten bovendien overeenkwamen met de afgelegde verklaringen; en
- de conclusies van de veiligheidsrapporten voor de strafrechtelijke beoordeling niet interessant waren.<sup>102</sup>

Voorts had hij al eerder aangegeven dat hij rekening zou houden met het feit dat er verklaringen aan de rapporten ten grondslag konden liggen, waarbij geen cautie was gegeven en waarbij geen raadsman aanwezig was geweest.<sup>103</sup>

De rechter veroordeelde twee van de verdachten op basis van de verklaringen, het interne onderzoeksrapport en het eindrapport van de Raad. Ten aanzien van de op te leggen straf was de rechter van oordeel dat onder meer uit de onderzoekersrapporten bleek dat de organisatie nogal wat verwijten viel te maken en dat dit feit een mitigerende werking had op de hoogte van de straf.<sup>104</sup>

Bij de *Delta*-uitspraak moeten enige kanttekeningen worden geplaatst over de toelaatbaarheid van eindrapporten van de Raad als bewijs.

Om te bepalen of stukken in een dossier moeten worden gevoegd, hanteert de Hoge Raad het relevantiecriteria. Dit betekent dat in het dossier die stukken moeten worden gevoegd die voor de verdachte 'in belastende of

---

100 Het weigeren medewerking te verlenen aan een intern veiligheidsonderzoek zal waarschijnlijk geen arbeidsrechtelijke consequenties hebben.

101 Mondelinge uitspraak *Delta*-zaak, Kantongerecht Haarlem, 3 augustus 2001. Het betreft een weergave van de aantekeningen van de onderzoekers. Het proces-verbaal van de zitting werd niet verstrekt.

102 Ten aanzien van de interne onderzoeksrapporten bevestigde hij de uitspraak die hij op 9 december 2000 al had gedaan.

103 *Delta*-zaak, Kantongerecht Haarlem, mondelinge uitspraak, 9 december 2000.

104 Uiteindelijk veroordeelde hij twee verdachten tot een geldboete van elk f 1000,-. Overigens vergeleek de rechter de overtreding met een verkeersovertreding. De vraag is echter of deze vergelijking wel opgaat.

ontlastende zin redelijkerwijs van belang kunnen zijn'.<sup>105</sup> De relevantie ziet niet alleen op relevantie van bewijs, maar ook op relevantie van de strafbaarheid van het feit en de dader, alsmede de straftoemeting.<sup>106</sup> Het is duidelijk dat een eindrapport relevant kan zijn voor de verdachte en mitsdien in het dossier gevoegd zou kunnen worden. Het is echter de vraag of eindrapporten wel aan veroordelingen, strafuitsluitingsgronden of straftoemetingen ten grondslag mogen worden gelegd.

Er is een aantal argumenten aan te voeren waarom een eindrapport in een strafrechtelijk onderzoek niet of juist wel als bewijs *tegen* een verdachte mag worden gebruikt.

In de eerste plaats kan er worden aangevoerd dat de wetgever uitdrukkelijk de bedoeling heeft gehad het onderzoek van de Raad te scheiden van het strafrechtelijk onderzoek. Een logische gevolgtrekking hieruit zou kunnen zijn dat eindrapporten van de Raad niet in een strafrechtelijke procedure mogen worden gebruikt. Bovendien heeft deze wens tot scheiding de wetgever er onder andere toe aangezet om artikel 74 Wet RvTV op te nemen dat bepaalt dat verklaringen die zijn afgelegd voor de Raad niet als bewijs in een rechts-geding mogen worden gebruikt. Het probleem bij eindrapporten van de Raad is dat de verklaringen van geïnterviewden niet letterlijk worden weergegeven in het eindrapport. Zoals hiervoor beschreven bevat het *Delta*-rapport van de Raad enkel een feitenconstructie waarbij onduidelijk is of daaraan de verklaringen die voor de Raad zijn afgelegd ten grondslag liggen en in welke mate deze verklaringen een rol hebben gespeeld. Tevens kunnen andere gegevens waarop het rapport berust beschermd zijn door artikel 74 Wet RvTV. De vraag is of de rechter het eindrapport van de Raad in de *Delta*-zaak wel mocht gebruiken als bewijs. Het was ons inziens redelijker geweest wanneer de rechter het zekere voor het onzekere had genomen en het eindrapport in het algemeen *niet* als bewijs in een strafrechtelijke procedure had toegelaten, omdat aan de feitenconstructie mogelijkerwijs verklaringen van verdachten of andere door artikel 74 Wet RvTV beschermde gegevens ten grondslag liggen. Het beginsel 'in dubio pro reo' ondervangt het argument dat het ook mogelijk is dat er geen verklaring van een verdachte aan het rapport ten grondslag ligt. Sterker uitgedrukt: door het rapport als bewijs te gebruiken omzeilt de rechter de waarborgen die aan personen worden toegekend in het kader van een onderzoek door de Raad.

Een tweede argument tegen het gebruik van eindrapporten is dat men zich kan afvragen of het gebruik van een eindrapport in bepaalde gevallen niet in strijd is met het *nemo tenetur*-beginsel. Een verdachte hoeft immers niet tegen

---

105 *Dev Sol*, HR 7 mei 1996, *NJ* 1996, 687, m. nt. Sch, HR 21 oktober 1997, *NJ* 1998, 133, m. nt. 't H en HR 3 maart 1998, *NJ* 1998, 856.

106 Zie de noot bij HR 21 oktober 1997, *NJ* 1998, 133, m. nt. 't H. De relevantie van het feit en de dader kan worden vertaald met de al dan niet aanwezigheid van strafuitsluitingsgronden.



zijn wil een verklaring af te leggen. Volgens het EHRM betekent dit onder meer dat verklaringen van verdachten die *onder dwang* afgelegd zijn in een eerdere administratieve procedure niet als bewijs mogen worden gebruikt.<sup>107</sup> De vraag is of bij de Raad mensen onder dwang getuigenis afleggen. Aan de ene kant zijn zij verplicht te spreken en kan de weigering medewerking te verlenen worden bestraft. Aan de andere kant kunnen getuigen zich verschonen van hun spreekplicht.<sup>108</sup> Geïnterviewden worden echter vaak niet op deze verschoningsrechten gewezen. Er zou een beroep kunnen worden gedaan op het adagium 'iedere Nederlander wordt geacht de wet te kennen', waaruit volgt dat de verklaringen niet onder dwang zijn afgelegd. Wanneer men evenwel bedenkt dat binnen het strafrecht een verdachte uitdrukkelijk op zijn zwijgrecht moet worden gewezen, gaat dit argument wellicht niet op. Tegen dit laatste argument kunnen twee tegenargumenten worden aangevoerd. In de eerste plaats rust de verplichting tot het geven van een cautie enkel op opsporingsambtenaren en rechters. Dit leidt ertoe dat een verklaring van een verdachte die overgedragen is door een persoon die geen rechter of opsporingsambtenaar is op zich toelaatbaar is als bewijs.<sup>109</sup> Ten tweede was er in dit concrete geval geen sprake van enige dwang aangezien alle personen vrijwillig aan het onderzoek meegewerkt hebben en de rapporten uit eigen beweging waren overgedragen aan het openbaar ministerie.

Als derde argument kan het vertrouwenbeginsel worden aangevoerd. Had de burger er niet op mogen vertrouwen dat het rapport niet als bewijs wordt gebruikt, wanneer wordt aangegeven dat hun getuigenissen niet in een rechts-geding kunnen worden aangevoerd?

Als argument voor toelaatbaarheid van eindrapporten als bewijsmateriaal in een strafzaak kan worden aangevoerd dat eindrapporten van de Raad openbaar zijn en dat de wetgever, in tegenstelling tot de toelaatbaarheid van andere gegevens, niet uitdrukkelijk heeft bepaald dat eindrapporten niet als bewijs mogen worden gebruikt.

De rechter heeft zich niet uitgelaten over de vraag of hij de rapporten kwalificeert als een schriftelijk bescheiden of schriftelijk deskundigenrapport.<sup>110</sup> Voor het resultaat maakt dat weinig verschil: in beide gevallen betekent het dat de rechter zijn bewezenverklaring niet enkel mag baseren op de feitelijke gegevens uit het rapport.<sup>111</sup>

Kort samengevat is het onduidelijk of de uitspraak in de Delta-zaak stand zal houden in een eventueel hoger beroep of cassatie; de kans daarop lijkt echter aanzienlijk. Volgt men evenwel de wens van de wetgever om het

107 EHRM *Saunders* t. het Verenigd Koninkrijk, 16 december 1996.

108 In de Handelszaak konden de latere verdachte zich in het inspectieonderzoek niet verschonen van het geven van getuigenis. Zie EHRM *Saunders* t. het Verenigd Koninkrijk, 16 december 1996.

109 G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, Deventer: Gouda 1999, p. 269 en 270.

110 Artikel 344 lid 1 sub 5 of sub 4 Sv. Zie ook HR 21 november 2000, NJ 2001/48.

111 Artikel 344 lid 1 sub 5 Sv.

onafhankelijk onderzoek van het strafrechtelijk onderzoek te scheiden, dan lijkt het gebruik van een eindrapport van de Raad tegen de verdachte daarmee in strijd.

*Toelaatbaarheid tussenrapporten als bewijs in rechtsgedingen*

Uitdrukkelijk is bepaald dat gegevens zoals bedoeld in artikel 74 Wet RvTV slechts in het tussenrapport mogen worden opgenomen voorzover zij wezenlijk zijn voor de analyse van de toedracht van het ongeval of het incident.<sup>112</sup> Met andere woorden, tussenrapporten kunnen gegevens bevatten die vallen onder de bescherming van artikel 74 Wet RvTV. Deze gegevens kunnen in theorie integraal zijn opgenomen in het tussenrapport, maar kunnen ook onzichtbaar aan het tussenrapport ten grondslag liggen. In de huidige praktijk neemt de Raad nooit de letterlijke weergave van (gedeelten van) verklaringen op.

In principe zullen tussenrapporten niet aan de rechter worden overgelegd, aangezien de tussenrapporten niet openbaar zijn. Degenen die de inhoud ervan kennen zijn bovendien verplicht tot geheimhouding. Wat gebeurt er echter wanneer een tussenrapport via een onderzoeker of betrokkene toch bij het openbaar ministerie of bij een advocaat belandt? Of als de verdachte de rechter verzoekt het tussenrapport in een dossier op te nemen? In geval de tussenrapporten integrale verklaringen zouden bevatten zou dit geen probleem zijn. Deze gegevens zijn immers op grond van artikel 74 Wet RvTV niet toelaatbaar als bewijs. Het wordt anders wanneer de tussenrapporten feitenreconstructies bevatten waarbij niet duidelijk is of die zijn gebaseerd op verklaringen van een verdachte of een civiele partij. Het karakter van de bevindingen van de Raad is bovendien voorlopig, hetgeen betekent dat de rapporten nog onjuistheden kunnen bevatten.

In het civiele recht zullen deze tussenrapporten net als de eindrapporten, waarschijnlijk als vrij bewijs toelaatbaar zijn. Voor het strafrecht ligt het moeilijker. Vergelijkbare argumenten voor en tegen de toelaatbaarheid van eindrapporten gelden voor tussenrapporten. Dat een betrokkene het tussenrapport in strijd met zijn geheimhoudingsplicht aan het openbaar ministerie of een advocaat overdraagt maakt waarschijnlijk niet uit, tenzij het openbaar ministerie wist of deze persoon heeft aangezet tot de onrechtmatige verkrijging.<sup>113</sup>

---

112 Artikel 57 lid 4 Wet RvTV.

113 Zie HR 11 april 1995, NJ 1995, 537, m. nt. C. In deze zaak betrof het een opsporingsonderzoek dat was ingesteld naar aanleiding van dossiers die de ex-man van de verdachte uit haar woning had gestolen en aan de politie had overlegd. In de omstandigheden van het geval, de politie was van tevoren niet op de hoogte van het plan van de man om de financiële bescheiden te ontvreemden, was dit niet in strijd met de beginselen van een behoorlijke procesorde of de rechten van de verdachte. Met andere woorden, het openbaar ministerie verkrijgt in een dergelijk geval het bewijs niet onrechtmatig en de *fruits of the poisonous tree*-doctrine is derhalve ook niet van toepassing. Zie ook HR 16 oktober 1990, NJ 1991, 175.

*Rapporten als sturingsinformatie?*

Tot slot nog een onderwerp dat in het verlengde ligt van de toelaatbaarheid van rapporten: het gebruik van rapporten ter sturing van onderzoek.

In een recent geval besloot het openbaar ministerie een zaak tegen een F-16 piloot pas te seponeren nadat het eindrapport van de Raad was uitgebracht. De verklaring die het openbaar ministerie hiervoor gaf was dat het in principe op basis van zijn eigen onderzoek al tot de conclusie was gekomen dat de zaak kon worden geseponerd. Maar het openbaar ministerie wilde niet het risico lopen dat het rapport van de Raad nieuwe gegevens zou bevatten en dat het openbaar ministerie vervolgens via een artikel 12 Sv-procedure door het Hof op de vingers zou worden getikt en alsnog tot vervolging zou moeten overgaan.<sup>114</sup>

Aan de ene kant is deze houding van het openbaar ministerie wel begrijpelijk, vooral wanneer men bedenkt dat het openbaar ministerie door de politiek, burgers en media steeds nauwlettender in de gaten wordt gehouden. Aan de andere kant is het de vraag of het voorgaande argument voldoende valide is: weegt de onzekerheid van een burger over de vervolgingsbeslissing van het openbaar ministerie op tegen gezichtsverlies van het openbaar ministerie? De vraag is natuurlijk wat er was gebeurd als het openbaar ministerie op grond van het rapport van de Raad wel was overgegaan tot vervolging.<sup>115</sup> Hoe had de scheiding van het onafhankelijk ongevalsonderzoek en het strafrechtelijk onderzoek dan gestalte gekregen?<sup>116</sup>

Afgezien van de vraag of het openbaar ministerie een vervolging kan starten naar aanleiding van een eindrapport van de Raad, kan het openbaar ministerie het openbare eindrapport altijd gebruiken om sturing te geven aan het onderzoek. Tussenrapporten bevatten een voorlopige reconstructie van de feiten. Wanneer de tussenrapporten worden vergeleken met onderzoeksgegevens, waaronder gegevens die vallen onder artikel 74 Wet RvTV, heeft de wetgever waarschijnlijk de bedoeling gehad dat deze gegevens als sturingsinformatie kunnen worden gebruikt.

---

114 Zie voor het eindrapport van de Raad: Eindrapport 1999142, Botsing in de lucht tussen PH-BLY Piper PA-28-140, J-059 General Dynamics F-16, 22 december 1999, nabij Etten-Leur.

115 Een verdachte zal er in het algemeen geen bezwaar tegen hebben dat het openbaar ministerie op grond van een rapport van de Raad toch besluit af te zien van vervolging. Rechtstreeks belanghebbenden, zoals nabestaanden, kunnen indien zij het met deze beslissing niet eens zijn een klacht indienen bij het gerechtshof op grond van artikel 12 Sv. Het verschil tussen verdachten en rechthebbenden is overigens dat verdachten een ernstige inbreuk op zijn rechten door de overheid boven het hoofd hangt en een rechtstreeks belanghebbende niet.

116 Op grond van EHRM *Bönisch* t. Oostenrijk, 6 mei 1985, onder 32, heeft de verdachte, mits het rapport als deskundigenrapport wordt aangemerkt, in een zodanig geval wellicht recht op een contra-expertise. Zie paragraaf 5.4.1.

### 5.2.5 Aangifteplicht Raad?

Onderzoekers van de Raad zijn in bepaalde gevallen verplicht aangifte te doen van misdrijven waarvan zij in het kader van hun onderzoek kennis hebben genomen.

#### *Algemene aangifteplicht*

Iedere burger is verplicht om bij kennisneming van bepaalde ernstige misdrijven aangifte te doen.<sup>117</sup> Het betreft misdrijven tegen de staat gericht waardoor levensgevaar is veroorzaakt, misdrijven tegen het leven gericht (met name van belang zijn doodslag en moord), vrijheidsbeneming op een daarvoor niet-bestemde plaats, het veroorzaken van onvrijwillige abortus, verkrachting en mensenroof.<sup>118</sup> Géén aangifteplicht bestaat voor het delict dood door schuld.<sup>119</sup>

Mitsdien is een onderzoeker van de Raad die naar aanleiding van een ongevalonderzoek bijvoorbeeld ontdekt dat een matroos zijn stuurman heeft vermoord waardoor het schip op de klippen is gelopen, verplicht de politie hiervan op de hoogte te stellen. Geen aangifteplicht geldt voor degene die *zichzelf* door de aangifte aan vervolging zou kunnen blootstellen. Ook is iemand niet aangifteplichtig indien hij een ander, ten aanzien van wie hij zich zou kunnen beroepen op een verschoningsrecht bij een getuigenis, zou blootstellen aan vervolging.<sup>120</sup>

Verder zijn ambtenaren en openbare colleges, waaronder ook de Raad en zijn medewerkers, verplicht aangifte te doen van bepaalde ambtmisdrijven op grond van artikel 162 Sv.<sup>121</sup> Deze regel geldt niet indien de ambtenaar zichzelf of anderen ten aanzien van wie hij een verschoningsrecht heeft zou incrimineren.<sup>122</sup>

#### *Bijzondere aangifteplicht*

Naast de algemene aangifteplicht hebben de Raad en zijn medewerkers ook een bijzondere aangifteplicht. Deze is neergelegd in artikel 13 lid 5 Besluit Wet

117 Artikel 160 Sv. Niet voldoen aan deze aangifteplicht is in sommige gevallen strafbaar en in andere gevallen niet. Zie artikelen 135-137 en 368 Sr. Zie Cleiren & Nijboer, a.w., p. 527-528 onder 5.

118 In artikel 160 Sv worden deze misdrijven limitatief opgesomd.

119 Artikel 307 Sr.

120 Artikel 160 lid 2 Sv. Opvallend is ook dat op deze algemene aangifteplicht in de brief van 20 juli 1999, kenmerk 1999070973 (zie 5.3.1) niet wordt gewezen, terwijl in de conceptaanwijzing Afstemming strafrechtelijk onderzoek en onderzoek van de raad voor de transportveiligheid (zie paragraaf 5.3.1) de bepaling uitdrukkelijk wordt genoemd, zie p. 6.

121 Artikel 135, 136, 365, 368 Sr. Zie Cleiren & Nijboer, a.w., p. 532, onder 6.

122 Artikel 162 lid 3 Sv.

RvTV. Dit artikel bepaalt dat de onderzoeker verplicht is aangifte te doen van wederrechtelijk handelen van een persoon die niet de verantwoordelijkheid draagt voor een goede uitvoering van de vlucht, waarvan hij in de loop van een onderzoek naar een luchtvaartongeval of ernstige luchtvaartincident kennis heeft gekregen. Volgens de Nota van toelichting van het Besluit (hierna aangeduid als toelichting)<sup>123</sup> wordt met dit wederrechtelijk handelen bedoeld op wederrechtelijk handelen van personen die geen functie hebben met betrekking tot de vlucht. Onduidelijk is of dit betekent dat er niet alleen voor wederrechtelijke handelingen van een piloot, maar ook bijvoorbeeld voor strafwaardig gedrag van stewards geen bijzondere aangifteplicht voor de Raad bestaat. Als voorbeelden van dit wederrechtelijk handelen noemt de toelichting een terroristische aanslag of een vechtpartij van passagiers.<sup>124</sup> Het is onduidelijk of het hier enkel gaat om feiten waarvoor geen aangifteplicht bestaat op grond van artikel 160 Sv en die door de Raad niet mogen worden onderzocht op grond van artikel 1 lid 1 sub m Wet RvTV.<sup>125</sup>

#### *Aangifte feiten die niet vallen onder artikel 160 Sv en 13 lid 5 Besluit*

In de praktijk heeft de Raad een paar keer voor het dilemma gestaan of hij aangifte moest doen van een strafbaar feit dat niet viel onder een wettelijke aangifteplicht. Het betrof onder meer een geval waarbij een bestuurder van een voertuig geen bewijs kon tonen waaruit bleek dat hij bevoegd was het voertuig te besturen. Aan de ene kant heeft het onderzoek van de Raad niet tot doel om iemand bloot te stellen aan een strafrechtelijke vervolging. Aan de andere kant was de vraag wat er zou gebeuren als de desbetreffende persoon kort na het onderzoek van de Raad een ongeval zou veroorzaken en bekend zou worden dat de Raad op de hoogte was van de onbevoegdheid van de man. Uiteindelijk heeft de Raad besloten geen aangifte te doen, maar de persoon in kwestie wel te wijzen op de overtreding van de wet. Dit is in overeenstemming met artikel 161 Sv. Dit artikel bepaalt dat een ieder die kennis draagt van een strafbaar feit bevoegd is daarvan aangifte te doen; hij is dus niet verplicht. In dit kader is het van belang om een zaak te noemen die bij de Hoge Raad heeft gespeeld en waarin een burgerlijke rechter, ondanks artikel 161 Sv, *onbevoegd* werd geacht aangifte te doen van een strafbaar feit dat hem ter zitting ter ore was gekomen. De Hoge Raad overwoog:

Deze feiten vallen wel onder het bereik van art. 161 Sv. , zodat in beginsel *ieder* die daarvan kennis draagt, *bevoegd* is daarvan aangifte te doen. De vraag is echter of dit laatste ook geldt voor een rechter en met name of het een rechter vrijstaat aangifte te doen in een geval als het onderhavige, waarin (i) de rechter in het kader

---

123 Nota van Toelichting Besluit Raad voor de Transportveiligheid (BRvTV), *Stb.* 1999, 255.

124 Nota van Toelichting, p. 11.

125 Vergelijk artikel 1 lid 1 sub m Wet RvTV.

van een mondelinge behandeling op een openbare terechtzitting door de partijen of een van de partijen gegevens worden medegedeeld (ii) waaruit kan worden afgeleid dat partijen of een van de partijen zich aan het plegen van een of meer strafbare feiten hebben of heeft schuldig gemaakt (iii) waaromtrent voor de rechter niet een plicht tot aangifte bestaat. Deze vraag moet naar het oordeel van de Hoge Raad ontkennend worden beantwoord. Art. 6 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) voorziet in het recht op een eerlijk proces in de procedures over burgerlijke rechten en verplichtingen. In dit begrip eerlijk proces ligt besloten, en de naar intern Nederlands recht geldende eisen van een goede procesorde in burgerlijke zaken brengen mee, dat partijen alle feiten en omstandigheden, welke naar hun inzicht van belang kunnen zijn voor de beslissing van hun geschil, vrijelijk ter kennis van de rechter moeten kunnen brengen. Partijen zouden daarin worden belemmerd indien zij rekening ermee zouden moeten houden dat het de rechter vrijstaat om, zo hij in het hem medegedeelde een begaan strafbaar feit ontwaart, daarvan desgeraden aangifte te doen aan de officier van justitie.<sup>126</sup>

De burgerlijke rechter moet volgens de Hoge Raad wel aangifte van strafbare feiten doen, indien hij een wettelijke aangifteplicht heeft.<sup>127</sup> Bovendien kan de burgerlijk rechter aangifte doen van strafbare gedragingen die beoogden de rechter te misleiden of die ten grondslag werden gelegd aan een vordering die in werkelijkheid nergens op was gebaseerd.<sup>128</sup> Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan artikel 160 Sv. Deze uitspraak van de Hoge Raad is behoorlijk bekritiseerd.<sup>129</sup> Een amendement van Santi op het wetvoorstel voor een nieuw Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering om de aangifteplicht van de civiele rechter uit te breiden is echter ingetrokken.<sup>130</sup>

### 5.3 SAMENLOOP FEITENONDERZOEK

In de Wet RvTV wordt de samenloop tussen het onderzoek van de Raad en het strafrechtelijk onderzoek, het onderzoek in het kader van bestuursrechtelijke maatregelen en het onderzoek van de, thans afgeblazen, Defensieongevallenraad geregeld. Over de samenloop met onderzoek door inspecties, tuchtrechtcolleges, werkgevers en advocaten spreekt de Wet RvTV dus niet.

Naast deze samenloopregelingen in de Wet RvTV, gaat deze paragraaf in op de brief van 20 juli 1999 die het College van Procureurs-generaal aan het

126 HR 30 maart 1998, *NJ* 1998, 554, onder 3.3.

127 HR 30 maart 1998, *NJ* 1998, 554, onder 3.3.

128 Zie HR 31 oktober 2001, zaaknummers 00313/00/B, 00314/00/B, 00315/00/B en 00316/00/B.

129 Zie voor een bespreking van de positieve en negatieve aspecten van deze uitspraak onder meer de noot bij het arrest, HR 30 maart 1998, *NJ* 1998, 554, onder 3.3, m. nt. DA.

130 Zie hiervoor de discussie die door in de Tweede Kamer is gevoerd over wetsvoorstel 26 855 (NRv).

openbaar ministerie heeft verzonden over de samenwerking met de Raad, de conceptaanwijzing of het conceptconvenant opgesteld door het College van Procureurs-generaal ter vervanging van de brief, het concept Protocol van Afspraken tussen de Luchtvaartkamer van de Raad voor de Transportveiligheid en het voormalige Directoraat-generaal Rijksluchtvaartdienst en het conceptconvenant betreffende de samenwerking tussen de Raad en de inspectiediensten van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

### 5.3.1 Samenloop feitenonderzoek door Raad en het openbaar ministerie of de politie

De Wet RvTV bevat geen uitgebreide regeling voor de samenloop tussen het feitenonderzoek door de Raad en het feitenonderzoek verricht door justitie. Het enige artikel dat deze samenloop inhoudelijk reguleert is artikel 71 Wet RvTV. Het bepaalt dat ingeval er slachtoffers vallen bij een ongeval het Korps landelijke politiediensten bevoegd is de identiteit van de slachtoffers vast te stellen.<sup>131</sup> Vervolgens moet het Korps de Raad in kennis stellen van de identiteit van de slachtoffers van het ongeval.<sup>132</sup> Hieraan is geen termijn verbonden.

Verder bepaalt artikel 72 lid 1 Wet RvTV dat een Algemene Maatregel van Bestuur (hierna aangeduid als: AMvB) kan worden opgesteld ter regulering van de samenwerking tussen de Raad, het openbaar ministerie, het Korps landelijke politiediensten en de regionale politiekorpsen.<sup>133</sup> Onder deze samenwerking valt in ieder geval overleg en coördinatie tussen deze instanties indien een strafrechtelijk onderzoek wordt overwogen of wordt ingesteld. Hierbij moet volgens de toelichting met name worden gedacht aan het vaststellen van de volgorde waarin de verschillende onderzoeken plaatsvinden.<sup>134</sup> Tevens zal de AMvB afspraken kunnen bevatten over het ter beschikking stellen van inbeslaggenomen voorwerpen.<sup>135</sup>

De Minister heeft tot nu toe nog geen AMvB uitgevaardigd. Dit heeft tot gevolg gehad dat in de praktijk zowel de Raad als het openbaar ministerie, alsmede de politie en andere opsporingsdiensten kunnen proberen als eerste de hand te leggen op het beschikbare feitenmateriaal. Om een einde te maken aan deze ongewenste situatie bereiden het College van Procureurs-generaal (hierna aangeduid als: het College) en de Raad onderlinge afspraken voor.

Een eerste aanzet is gegeven met de brief van het College aan de hoofdofficieren van justitie en de hoofdadvocaten-generaal.<sup>136</sup> Thans ligt er een nieuw

---

131 Artikel 71 lid 1 Wet RvTV.

132 Artikel 71 lid 3 Wet RvTV.

133 Vergelijk *standard* 5.10.

134 *Kamerstukken II, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 12 (MvT).*

135 Artikel 72 lid 2 Wet RvTV.

136 Brief van 20 juli 1999, kenmerk 1999070973.

voorstel voor een aanwijzing hetzij convenant, die de huidige brief moet vervangen. Het voorstel is getiteld 'Afstemming strafrechtelijk onderzoek en onderzoek van de raad voor de transportveiligheid'. Deze aanwijzing/convenant is ook opgesteld door het College. Indien het een *aanwijzing* wordt van het College aan de officieren van justitie, betekent dit dat de officieren van justitie moeten handelen overeenkomstig de aanwijzing. Indien het stuk echter de vorm krijgt van een *convenant* verbinden het College en de Raad zich wederzijds om de gemaakte afspraken na te leven. De voorkeur van het openbaar ministerie gaat uit naar een convenant. In het voorstel wordt uitdrukkelijk aangegeven dat het stuk dient ter voorbereiding van nadere regelgeving.<sup>137</sup> De Raad twijfelt echter over de inhoud van het huidige voorstel. In het onderstaande zal op de brief van het College en het voorstel voor de aanwijzing/convenant nader worden ingegaan. Hierna zal over het voorstel aanwijzing/convenant worden gesproken als 'het voorstel'.

Zowel in de brief als in het voorstel wordt aangegeven dat het onderzoek door justitie en de Raad vanuit de verantwoordelijkheid van de eigen organisatie moet worden verricht.<sup>138</sup> Volgens de brief mag justitie het onderzoek van de Raad, onder meer op grond van de Wet RvTV, niet nodeloos belemmeren. Dit betekent volgens het College dat er zoveel mogelijk met de Raad moet worden samengewerkt.<sup>139</sup> In het voorstel staat iets vergelijkbaars, maar daarin is tevens aan de Raad de plicht opgelegd om zoveel mogelijk de belangen van het strafrechtelijk onderzoek te waarborgen.<sup>140</sup> Volgens het voorstel moeten de Raad, het openbaar ministerie en de politie namelijk met elkanders onderzoeken rekening houden en dient zoveel mogelijk te worden voorkomen dat het strafrechtelijk onderzoek en het onderzoek van de Raad elkaar op enigerlei wijze belemmeren of doorkruisen.<sup>141</sup>

### *Plichten van het openbaar ministerie en de politie jegens de Raad*

De brief en het voorstel bevatten een aantal plichten voor het openbaar ministerie en de politie jegens de Raad.

#### *1 Informatieverstrekking*

Volgens de brief en het voorstel moeten de politie en het openbaar ministerie de Raad op zijn verzoek informeren over de verrichte en nog te verrichten activiteiten in het kader van het strafrechtelijk onderzoek.<sup>142</sup>

---

137 Aanwijzing/convenant, p. 1.

138 Brief van 20 juli 1999, p. 5; Aanwijzing/convenant, p. 4.

139 Brief van 20 juli 1999, p. 5.

140 Aanwijzing/convenant, p. 4.

141 Aanwijzing/convenant, p. 4.

142 Brief van 20 juli 1999, p. 5. Aanwijzing/convenant, p. 4.



## 2 Rekening houden met wens Raad

Daarnaast moet de politie bij de uitvoering van haar onderzoek rekening houden met de wens van de Raad. De Raad kan bijvoorbeeld de politie vragen om bij een technisch onderzoek te letten op zaken die voor de politie niet direct relevant zijn. Wel geldt hier de beperking dat de politie alleen met de wens van de Raad rekening hoeft te houden voorzover dat geen capaciteitsproblemen oplevert en niet in strijd is met het strafrechtelijk onderzoek.<sup>143</sup>

## 3 Beslag

Ten aanzien van de samenloop van beslag, hanteren de brief en het voorstel een verschillende benadering. Wat echter overeenkomt is dat zij er beide ten onrechte van uit lijken te gaan dat aan de Raad geen inbeslagnamebevoegdheid is toegekend, in de zin dat de Raad bevoegd is een voorwerp onder zich nemen en enige tijd onder zich houden voor het doen van onderzoek.<sup>144</sup> In de brief staat dat indien justitie beslag heeft gelegd op een bij het ongeval betrokken voorwerp, dit voorwerp na de opheffing van het beslag ter beschikking van de Raad wordt gesteld. Volgens de brief spreekt het daarbij voor zich dat het openbaar ministerie het beslag zo snel mogelijk moet afwickelen, zodat ook de Raad zo snel mogelijk onderzoek kan verrichten.<sup>145</sup> Het voorstel daarentegen begint met de zin:

Indien vanuit strafvorderlijk oogpunt van belang is een voorwerp in beslag te nemen, wordt tot inbeslagname overgegaan, ook al wenst de Raad ten behoeve van zijn onderzoek ook de beschikking te hebben over dit voorwerp.

Vervolgens bepaalt het voorstel dat de politie aan de Raad toestemming moet geven om het voorwerp tijdens dit strafrechtelijke beslag te onderzoeken, tenzij belangen van opsporing zich daartegen verzetten. In dat laatste geval kan justitie later aan de Raad toestaan het voorwerp te onderzoeken of het beslag op te heffen en het voorwerp ter beschikking van de Raad te stellen.<sup>146</sup>

Indien het openbaar ministerie noch de politie strafrechtelijk beslag noodzakelijk acht, kan het openbaar ministerie aan de Raad verzoeken de te verdere stukken en voorwerpen veilig te stellen ten behoeve een eventueel later strafrechtelijk beslag.<sup>147</sup>

In tegenstelling tot de brief bepaalt het voorstel uitdrukkelijk dat de politie vluchtrecorders, cockpit voice recorders en transcripten daarvan in beslag kan nemen en dat de gegevens hieruit als sturingsinformatie kunnen worden

---

143 Brief van 20 juli 1999, p. 5-6. Aanwijzing/convenant, p. 4.

144 Zie de beschrijving van de bevoegdheden van de Raad in de brief en de aanwijzing/het convenant.

145 Brief van 20 juli 1999, p. 6.

146 Aanwijzing/convenant, p. 4.

147 Aanwijzing/convenant, p. 5.

gebruikt.<sup>148</sup> Zoals eerder opgemerkt acht de wetgever het openbaar ministerie hiertoe ook bevoegd.<sup>149</sup> Wel geeft het voorstel aan dat een terughoudend beleid moet worden gevoerd ten aanzien van deze recorders en de transcripten ervan. Zij mogen slechts in beslag worden genomen indien er 'concrete aanwijzingen zijn dat de desbetreffende gegevens, voor het strafrechtelijk onderzoek daadwerkelijk relevant kunnen zijn'.<sup>150</sup> Deze grens lijkt tamelijk snel te kunnen worden bereikt.

Verder verbiedt de Wet RvTV het openbaar ministerie niet uitdrukkelijk om bijvoorbeeld afschriften van verklaringen afgelegd door getuigen in het kader van het onderzoek in beslag te nemen en vervolgens te gebruiken ter sturing van het onderzoek. Officieren van Justitie lijken hiertoe in de praktijk niet geneigd te zijn. Het is onduidelijk of een rechter een dergelijke inbeslagname zou goedkeuren. Inbeslagname van gegevens van de Raad zou de vertrouwelijkheid van het onderzoek door de Raad ernstig kunnen schaden.

#### 4 Afschriften processen-verbaal

Justitie moet volgens de brief en het voorstel de Raad op zijn verzoek afschrift verstrekken van processen-verbaal.<sup>151</sup> Zij kan de gegevens verstrekken, zodra het proces-verbaal is opgemaakt.<sup>152</sup> Over het algemeen levert de verstrekking van processen-verbaal door de politie aan de Raad geen problemen op.<sup>153</sup>

Sommige kamers zijn in de praktijk grotendeels afhankelijk van de door de politie verzamelde informatie. Zoals eerder vermeld, heeft de kamer voor de scheepvaart bijvoorbeeld veel te weinig mankracht om alle binnenvaartongevallen die er jaarlijks plaatsvinden en die zij verplicht is te onderzoeken, zelfstandig te bestuderen. In plaats van zelf onderzoek naar de feiten te verrichten, bestudeert ze vaak de informatie die zij van de politie ontvangt.

#### 5 Sectie

Het voorstel vermeldt dat het openbaar ministerie opdracht kan geven tot het verrichten van een sectie en dat het de resultaten hiervan aan de Raad ter

---

148 Aanwijzing/convenant, p. 5.

149 *Kamerstukken II*, 1996/97, 25 332, nr. 3, p. 12 (MvT).

150 Aanwijzing/convenant, p. 5-6.

151 Deze plicht is volgens de brief gebaseerd op artikel 40 en 72 Wet RvTV jo. artikel 30 Wet Politierregisters. Volgens het voorstel is deze plicht gebaseerd op artikel 14 lid 1 onder x van de Wet Politierregisters en artikel 11 lid 1 Wet Persoonsregistratie (zie aanwijzing/convenant, p. 5).

152 Brief van 20 juli 1999, p. 6. Aanwijzing/convenant, p. 5.

153 Ook processen-verbaal die nog niet zijn afgerond kunnen aan de Raad worden overgedragen, sinds de Raad is opgenomen in het Besluit Politierregisters, zie artikel 14x van de Wet Politierregisters en het Besluit Politierregisters.

beschikking kan stellen.<sup>154</sup> Het openbaar ministerie is dus niet verplicht dit te doen. Het voorstel merkt hierbij op dat bedacht moet worden dat medische gegevens die in het kader van het Raadsonderzoek zijn verkregen niet als bewijs kunnen worden gebruikt en dat dit een reden kan zijn voor het openbaar ministerie om sectie te gelasten teneinde deze gegevens veilig te stellen voor het bewijs.<sup>155</sup>

### 6 Hulp bij veiligheidsstudies

Ingeval de Raad aan het College van PG's te kennen heeft gegeven dat hij een veiligheidsstudie gaat verrichten, zal het College, volgens de brief, zonodig andere betrokkenen binnen het openbaar ministerie hiervan op de hoogte brengen en eventueel de Raad met hen in contact brengen.<sup>156</sup>

Ingevolge het voorstel informeert het College enkel de hoofdofficier van justitie in wiens arrondissement de studies worden verricht, alsmede het hoofd van het Bureau Verkeershandhaving (zie ook onder kopje 'melding bij veiligheidsstudies').<sup>157</sup>

### *Plichten Raad jegens het openbaar ministerie en de politie*

Naast de bovengenoemde plichten van het openbaar ministerie jegens de Raad, gelden omgekeerd de volgende plichten van de Raad jegens het openbaar ministerie:

#### 1 Informatieverschaffing

In de brief staat:

de RvTV (i.e. de Raad)<sup>158</sup> zal de onderzoeksresultaten van het door hem verrichte onderzoek, voorzover deze betrekking hebben op verklaringen van personen, communicaties tussen personen, medische of privé-informatie, gegevens ontleend aan een vluchtrecorder en meningen niet kunnen verstrekken aan de politie, omdat op grond van artikel 74 Wet RvTV deze gegevens niet gebruikt kunnen worden in een procedure. Wel kan de RvTV overige gegevens uit zijn onderzoek ter beschikking stellen van politie en OM.<sup>159</sup>

Volgens de brief is de Raad derhalve niet verplicht informatie die valt onder artikel 74 Wet RvTV over te dragen aan het openbaar ministerie, noch te ver-

154 Zie artikel 73 lid 1 sub a en sub c jo. artikel 74 lid 2 sub a en artikel 76 van de Wet op de Lijkbezorging van 7 maart 1991, *Stb.* 1991, 130. Uit deze bepalingen blijkt dat wanneer er aanwijzingen zijn dat een slachtoffer niet aan een natuurlijke dood gestorven is er geen sectie mag plaatsvinden, dan met toestemming van de officier van justitie.

155 Aanwijzing/convenant, p. 5.

156 Brief van 20 juli 1999, p. 7.

157 Aanwijzing/convenant, p. 6.

158 Cursief is van auteurs.

159 Brief van 20 juli 1999, p. 6.

strekken aan het openbaar ministerie of de politie (zie over artikel 74 Wet RvTV).

Artikel 74 Wet RvTV verbiedt de Raad niet om de in artikel 74 Wet RvTV genoemde gegevens aan bijvoorbeeld het openbaar ministerie over te dragen. In de praktijk weigert de Raad de verklaringen aan derden over te dragen ook al is dit niet in strijd met de letter van de wet. Bovendien weigert de Raad ook vaak onderzoeksgegevens over te dragen die niet vallen onder artikel 74 Wet RvTV, tenzij van tevoren afspraken zijn gemaakt over het gezamenlijk gebruikmaken van deze gegevens.<sup>160</sup>

Het voorstel heeft een heel ander uitgangspunt dan de brief. Het voorstel bepaalt namelijk dat de Raad alle informatie die voor het strafrechtelijk onderzoek van belang kan zijn aan de politie en het openbaar ministerie moet verstrekken. Dit is slechts anders indien de Wet RvTV zich tegen verstrekking van gegevens verzet.<sup>161</sup> Wat onder deze uitzonderingsclausule wordt verstaan wordt niet expliciet duidelijk gemaakt. Informatie die valt onder artikel 74 Wet RvTV kan de Raad volgens het voorstel, in tegenstelling tot wat in de brief staat vermeld, wél aan het openbaar ministerie overdragen. Deze informatie kan volgens het openbaar ministerie weliswaar niet als bewijs in een rechts-geding worden gebruikt, maar kan en mag volgens het College wel richting geven aan het strafrechtelijk onderzoek.<sup>162</sup> De daarop volgende zin lijkt echter te suggereren dat het College de weigering van de RvTV om dergelijke gegevens over te dragen onder de uitzonderingsclausule van de informatieplicht van de Raad zou begrijpen: *'In elk geval zal de RvTV het OM informeren over openbare zittingen en getuigen die op openbare zittingen worden gehoord'*.<sup>163</sup> Dit sluit aan bij de mening van de wetgever dat het openbaar ministerie informatie verkregen uit een openbare zitting van de Raad als sturingsinformatie mag gebruiken.

Voorts geeft het voorstel aan dat de Raad aan de politie en het openbaar ministerie op hun verzoek kenbaar moet maken over welk feitenmateriaal de Raad beschikt. Indien men in ogenschouw neemt dat het College aangeeft de resultaten van technische onderzoeken daaronder te begrijpen,<sup>164</sup> lijkt deze plicht niet beperkt te zijn tot een omschrijving van de verzamelde feiten, maar dient de Raad de inhoudelijke resultaten van het onderzoek over te dragen aan justitie.

Daarnaast moet de Raad op verzoek van de politie of het openbaar ministerie inlichtingen verschaffen over de feiten die politie en het openbaar ministerie ook langs andere kanalen zouden kunnen verkrijgen. Een voorbeeld van een

---

160 De scheepvaartkamer is bijvoorbeeld bereid in samenwerking met justitie onderzoek te verrichten. Echter indien justitie achteraf de onderzoeksresultaten van de kamer verlangt, weigert de scheepvaartkamer deze over te dragen.

161 Aanwijzing/convenant, p. 5.

162 Aanwijzing/convenant, p. 5.

163 Aanwijzing/convenant, p. 5. Cursief auteurs.

164 Aanwijzing/convenant, p. 5.

ander kanaal is, volgens het voorstel, het strafrechtelijk onderzoek. Het voorstel merkt hier optimistisch bij op dat de onafhankelijkheid van de Raad hierdoor niet in gevaar komt.<sup>165</sup>

## 2 Mededelen veiligheidsstudie

Wanneer de Raad een veiligheidsstudie wil verrichten moet hij, volgens de brief, de hoofdofficier van justitie in het betreffende arrondissement, alsmede de politie en het College hiervan op de hoogte brengen.<sup>166</sup> Volgens het voorstel moet het besluit tot het verrichten van veiligheidsstudies daarentegen worden doorgegeven aan het College.<sup>167</sup>

### *Afspraken over procedure*

In de brief en het voorstel staat dat wanneer de Raad besluit tot het instellen van een onderzoek en het ongeval ook aanleiding heeft gegeven tot het instellen van een strafrechtelijk onderzoek, de Raad contact moet zoeken met de hoofdofficier van justitie in het arrondissement waar het ongeval heeft plaatsgevonden.<sup>168</sup>

De brief legt vervolgens de plicht op aan de hoofdofficier om de Raad in contact te brengen met de officier die het ongeval behandelt (zaakofficier). Indien de Raad weet wie de zaakofficier is, mag hij direct contact met deze officier opnemen. De zaakofficier bepaalt vervolgens zelf of hij dit contact doorgeeft aan de hoofdofficier.<sup>169</sup> In het voorstel ontbreekt een vergelijkbare bepaling.

De Raad en de zaakofficier maken volgens de brief vervolgens afspraken over de samenwerking en afstemming van de werkzaamheden.<sup>170</sup> Het voorstel spreekt slechts over afstemmingsafspraken.<sup>171</sup> Het voorstel vermeldt dat snel afgesproken dient te worden wie wanneer wat doet. Bovendien vermeldt het dat artikel 74 Wet RvTV ertoe kan leiden dat het strafrechtelijk onderzoek *voorrang* heeft boven het onderzoek van de Raad.<sup>172</sup> Gek genoeg wordt niet aangegeven in welke gevallen en op welke manier het onderzoek van het openbaar ministerie precies voorrang zal hebben boven het onderzoek van de Raad. De officier moet volgens het voorstel actief optreden en potentiële verdachten in een zo vroeg mogelijk stadium horen.<sup>173</sup>

---

165 Aanwijzing/convenant, p. 5.

166 Brief van 20 juli 1999, p. 7.

167 Aanwijzing/convenant, p. 6.

168 Brief van 20 juli 1999, p. 6 en aanwijzing/convenant, p. 6.

169 Brief van 20 juli 1999, p. 6.

170 Brief van 20 juli 1999, p. 7.

171 Aanwijzing/convenant, p. 7.

172 Aanwijzing/convenant, p. 4.

173 Aanwijzing/convenant, p. 4.

De officier heeft zowel op grond van het voorstel als op grond van de brief de plicht om de met de Raad gemaakte afspraken door te geven aan de leider van het onderzoeksteam van de politie. In spoedgevallen kan de teamleider rechtstreeks door de Raad worden benaderd, waarschijnlijk met het doel onderlinge afspraken te maken. De Raad moet vervolgens wel zo snel mogelijk contact opnemen met de officier van justitie.<sup>174</sup>

Tot slot bepaalt het voorstel dat tussen het openbaar ministerie en de kamers van de Raad binnen de door het voorstel gecreëerde kaders nadere werkafspraken kunnen worden gemaakt.

Op dit moment horen de kamer voor de luchtvaart en de politie al vaak gezamenlijk getuigen, wanneer er vermoedelijk geen strafrechtelijke component aanwezig is. Indien er strafrechtelijke aspecten aan de zaak zijn verbonden, vinden er afzonderlijke verhoren plaats.

Tot slot nog aandacht voor een praktisch probleem dat in de praktijk is gerezen: de bergingskosten van ongevallen. Er bestaat namelijk onduidelijkheid over de vraag wanneer justitie, wanneer de Raad of wanneer de eigenaar of exploitant de gemaakte bergingskosten moeten betalen.<sup>175</sup>

### *Conflictbeslechting*

In de brief is een regeling opgenomen om geschillen tussen justitie en de Raad te beslechten. Indien tussen de Raad en de politie een conflict rijst over de onderlinge samenwerking, kan dit geschil aan de officier van justitie worden voorgelegd. De officier van justitie beslist vervolgens over het geschil. Geschillen tussen de Raad en een officier van justitie kunnen worden voorgelegd aan de hoofdofficier van justitie. Deze kan voor zijn beslissing het College van PG's consulteren.<sup>176</sup> Een vergelijkbare regeling is niet opgenomen in het voorstel en dat lijkt ons terecht, aangezien de constructie in de brief wel heel erg de schijn van partijdigheid heeft.

### 5.3.2 Samenloop feitenonderzoek Raad en bestuursrechtelijke maatregelen

In bepaalde gevallen kan naast het onderzoek naar de oorzaak van een ongeval ook de vraag rijzen of de overheid tegen een betrokkene van het ongeval bestuursrechtelijke maatregelen moet treffen. De overheid zou bijvoorbeeld

---

174 Brief van 20 juli 1999, p. 6-7 en aanwijzing/convenant, p. 6.

175 Zie voor de vraag of de overheid of een burger moet opdraaien voor de bergingskosten HR 14 oktober 1994, NJ 1995, 720 en HR 15 januari 1999, NJ 1999, 306.

176 Brief van 20 juli 1999, p. 7.

het vliegbrevet van piloten kunnen intrekken, indien het vliegtuigongeval te wijten is aan onaanvaardbare fouten van de piloot.<sup>177</sup>

De Wet RvTV is over deze samenloop vrij onduidelijk. Hij bepaalt enkel dat de Minister van Verkeer en Waterstaat regels kan stellen 'a) ten aanzien van het overleg en coördinatie tussen de Raad en onze Minister (*Minister van Verkeer en Waterstaat*) ingeval naar aanleiding van een ongeval of incident ook het opleggen van een bestuursrechtelijke maatregel wordt overwogen en b) omtrent de in dat kader aan onze Minister ter beschikking stelling van inbeslaggenomen voorwerpen'.<sup>178</sup> Tot op heden zijn dergelijke regels niet opgesteld.

Het is de vraag of deze regels zullen verschillen van de regels tussen de Raad en het openbaar ministerie of de politie. Onduidelijk is immers of het onderzoek van de Raad gescheiden dient te worden van het onderzoek naar de vraag of bestuursrechtelijke maatregelen moeten worden getroffen. Zoals eerder aangegeven is er, gezien het punitieve karakter van sommige administratieve sancties of de gevolgen die bepaalde maatregelen voor burgerlijke rechten kunnen hebben, veel te zeggen voor afscheiding.

Met een aantal instanties die onder meer een bestuursrechtelijke handhavingstaak hebben, heeft de Raad afspraken gemaakt of getracht afspraken te maken. Deze afspraken worden in de volgende paragrafen beschreven.

### 5.3.3 Samenloop feitenonderzoek Raad en de Nederlandse Luchtvaartdienst

De Luchtvaartkamer van de Raad en de voormalige RLD (sinds 1 juli 2001 de Nederlandse Luchtvaartdienst) hebben samen een conceptprotocol opgesteld, waarin afspraken zijn opgenomen over de onderlinge afstemming van werkzaamheden.<sup>179</sup> In het hiernavolgende zal de oude benaming RLD worden gehanteerd. Uiteindelijk is het protocol niet officieel door de RLD aangenomen. In de praktijk werken de RLD en de luchtvaartkamer echter wel conform deze afspraken.

#### *Taken*

De inleiding op het conceptprotocol geeft aan dat zowel de Luchtvaartkamer van de Raad als het Directoraat-generaal Rijksluchtvaartdienst (RLD) verantwoordelijk zijn voor het onderzoek naar ongevallen en incidenten in de burger-

---

177 Zie artikel 2.6, 2.5 jo. 2.1 Wet luchtvaart, *Stb.* 1999, 274, p. 2-43, laatstelijk gewijzigd 29 april 1999.

178 Artikel 73 Wet RvTV.

179 Concept Protocol van Afspraken tussen de Luchtvaartkamer van de Raad voor de Transportveiligheid en het Directoraat-generaal Rijksluchtvaartdienst (hierna aangeduid als Concept Protocol LK-RLD).

luchtvaart met het oog op het voorkomen van soortgelijke ongevallen en incidenten.<sup>180</sup>

In de volgende twee paragrafen wordt aangegeven in welk opzicht er verschillen bestaan tussen de Luchtvaartkamer en de RLD. Ten eerste is het onderzoek door de Luchtvaartkamer onafhankelijk en het onderzoek van de RLD niet.<sup>181</sup> Ten tweede verschilt het doel van het onderzoek van de Luchtvaartkamer van dat van de RLD, althans ten dele. Het onderzoek van de Luchtvaartkamer resulteert in veiligheidsaanbevelingen teneinde dergelijke ongevallen en incidenten in de toekomst te voorkomen.<sup>182</sup> De RLD daarentegen verricht onderzoek naar ongevallen en incidenten om:

- zo nodig direct maatregelen te nemen om de veiligheid van burgers te waarborgen;
- na te gaan of de wet- of regelgeving is nageleefd;
- te bepalen of de bestaande wet- en regelgeving verbeterd of aangevuld moet worden om de veiligheid in de burgerluchtvaart te vergroten;
- zo nodig bestuursrechtelijk te kunnen optreden.<sup>183</sup>

### *Informatie*

Indien tijdens het onderzoek van de Raad blijkt dat het noodzakelijk is dat de RLD maatregelen neemt om de veiligheid van de burgerluchtvaart te beschermen, moet de Luchtvaartkamer voordat het onderzoek is afgerond informatie hierover aan de RLD verschaffen.<sup>184</sup>

### *Primaat*

Het uitgangspunt van het conceptprotocol is dat het onderzoek van de Luchtvaartkamer voorrang heeft boven het onderzoek van de RLD.<sup>185</sup> Volgens het conceptprotocol betekent dit dat het onderzoek van de Luchtvaartkamer door de RLD niet gehinderd mag worden.<sup>186</sup> In paragraaf 2 van het conceptprotocol wordt aangegeven welke afspraken er tussen de Luchtvaartkamer en de RLD zijn gemaakt. Deze afspraken zijn opgenomen in de verschillende bijlagen. Hierbij moet steeds worden bedacht dat tijdens het onderzoek door de Luchtvaartkamer kan blijken dat de RLD zelf fouten heeft gemaakt.

---

180 Zie paragraaf 1.1 Concept Protocol LK-RLD.

181 Vergelijk paragrafen 1.2 en 1.3 Concept Protocol LK-RLD

182 Paragraaf 1.2 Concept Protocol LK-RLD.

183 Paragraaf 1.3 Concept Protocol LK-RLD

184 Paragraaf 1.2 Concept Protocol LK-RLD, laatste zin. Vergelijk *standard* 5.11.

185 Paragraaf 1.2 Concept Protocol LK-RLD, laatste zin.

186 Paragraaf 1.5 Concept-Protocol LK-RLD.



*Beleidsvoorbereiding en periodiek overleg*

Bijlage A bevat afspraken tussen de RLD en de Luchtvaartkamer om elkaar bij beleidsvoorbereiding te betrekken.<sup>187</sup> Tevens is bepaald dat de Luchtvaartkamer en de RLD periodiek over een aantal zaken overleg zullen hebben.<sup>188</sup> Tijdens die overleggen zal niet alleen worden besproken hoe de onderlinge samenwerking verloopt, maar komen tevens ontwikkelingen op het gebied van veiligheidsbeleid, ongevalanalyses en de nasleep en evaluatie van een ongeval of ongevallenonderzoek aan bod.<sup>189</sup>

*Melding ongevallen en incidenten en besluit tot onderzoek*

De Luchtvaartkamer en de RLD hebben onderling afgesproken dat, met uitzondering van operationele incidenten, alle ongevallen en ernstige incidenten aan de Luchtvaartkamer worden gemeld.<sup>190</sup> Operationele incidenten worden gemeld aan de RLD. Zodra de Luchtvaartkamer een melding heeft binnengekregen informeert zij onverwijld de RLD. De RLD is op zijn beurt enkel verplicht de Luchtvaartkamer te melden, hetgeen blijkbaar niet onverwijld hoeft te gebeuren, dat een melding van een operationeel incident is binnengekomen.<sup>191</sup> Indien de RLD toch een melding ontvangt van een ongeval of ernstig incident, wordt de Luchtvaartkamer daarvan onverwijld op de hoogte gebracht.<sup>192</sup>

Wanneer de Luchtvaartkamer al dan niet besluit tot het verrichten van een onderzoek, deelt hij dit besluit mee aan de 'coördinator van dienst' van de RLD.<sup>193</sup>

*Deelname RLD aan onderzoek van de Luchtvaartkamer*

De RLD is bevoegd een vertegenwoordiger aan te wijzen die participeert in het onderzoek van de Luchtvaartkamer en die de belangen van de RLD vertegenwoordigt.<sup>194</sup>

De vertegenwoordiger heeft een geheimhoudingsplicht. Hij kan een voorstel doen om RLD-medewerkers in te schakelen vanwege hun expertise. In een

---

187 Zie paragrafen 1-3 Bijlage A van het Concept-Protocol LK-RLD.

188 Paragraaf 4 Bijlage A van het Concept-Protocol LK-RLD.

189 Paragraaf 4 Bijlage A van het Concept-Protocol LK-RLD.

190 Onduidelijk is of de Appendix die aan het Protocol is gevoegd en waarin wordt aangeven welke gebeurtenissen gemeld moeten worden, limitatief opsomt welke gebeurtenissen de RLD en de Luchtvaartkamer aan elkaar moeten melden.

191 Paragraaf 2.1 Bijlage B van het Concept Protocol LK-RLD. Zie ook paragrafen 2.2 en 2.3 van dezelfde bijlage.

192 Paragraaf 2.1 Bijlage B van het Concept Protocol LK-RLD, laatste zin.

193 Paragraaf 3.1 Bijlage B van het Concept Protocol LK-RLD.

194 Paragraaf 3.2 Bijlage B van het Concept Protocol LK-RLD.

dergelijk geval is de RLD-vertegenwoordiger de leider van het RLD-team in het onderzoek van de Luchtvaartkamer.<sup>195</sup>

De Luchtvaartkamer kan de RLD ook verzoeken een expert te leveren.<sup>196</sup> De RLD verbindt zich om zijn best te doen een expert te leveren.<sup>197</sup> De ingeschakelde experts van de RLD hebben ook een geheimhoudingsplicht en zijn verplicht verantwoording af te leggen aan de leider van de onderzoekers van de Luchtvaartkamer, de *investigator-in-charge* (hierna aangeduid als: de IIC).<sup>198</sup>

Een RLD-medewerker mag bij interviews van de Luchtvaartkamer aanwezig zijn, mits de betrokken geïnterviewde daar geen bezwaar tegen maakt. Voor aanvang van het interview moet de RLD-medewerker aan de betrokkene duidelijk hebben gemaakt dat hij bij de RLD werkt.<sup>199</sup>

Het voorgaande laat onverlet dat de RLD zelf mensen mag interviewen en zelf onderzoek mag verrichten.<sup>200</sup> De RLD moet personen duidelijk maken dat het een RLD-onderzoek betreft.<sup>201</sup> Verder moet hij de Luchtvaartkamer meedelen dat een onderzoek wordt ingesteld.<sup>202</sup> Tevens moet de RLD de Luchtvaartkamer informeren over de bevindingen die door de RLD voor de Luchtvaartkamer van belang worden geacht.<sup>203</sup>

#### *Gebruik informatie Luchtvaartkamer door RLD*

Bijlage C van het conceptprotocol reguleert onder meer het gebruik dat de RLD van de informatie van de Luchtvaartkamer mag maken. De RLD-vertegenwoordiger heeft inzicht in alle informatie die de Luchtvaartkamer heeft verkregen.<sup>204</sup> Indien de RLD-vertegenwoordiger op grond van deze informatie van mening is dat de RLD onmiddellijk maatregelen moet nemen om de veiligheid van de luchtvaart te waarborgen, legt hij dit voor aan de leider van het onderzoeksteam van de Luchtvaartkamer (de IIC). Uiteindelijk beslist de IIC of de RLD gebruik mag maken van de door de Luchtvaartkamer verzamelde informatie. Bij een negatieve beslissing moet de IIC gemotiveerd aangeven welke belangen van het onderzoek door de Luchtvaartkamer door dit informatiegebruik zouden worden geschaad.<sup>205</sup> De RLD-vertegenwoordiger kan tegen een negatieve beslissing bezwaar maken. De voorzitter van de Luchtvaartkamer en de Directeur-generaal RLD treden in dat geval in overleg. Uiteindelijk beslist

---

195 Paragraaf 3.2 Bijlage B van het Concept Protocol LK-RLD.

196 Paragraaf 3.4 Bijlage B van het Concept Protocol LK-RLD.

197 Paragraaf 3.5 Bijlage B van het Concept Protocol LK-RLD.

198 Paragraaf 4 Bijlage B van het Concept Protocol LK-RLD, jo. paragraaf 1 Bijlage B van het Concept Protocol LK-RLD.

199 Paragraaf 5 Bijlage B van het Concept Protocol LK-RLD.

200 Zie paragrafen 5 en 6 Bijlage B van het Concept Protocol LK-RLD.

201 Paragraaf 6 Bijlage B van het Concept Protocol LK-RLD.

202 Paragraaf 6 Bijlage B van het Concept Protocol LK-RLD.

203 Paragraaf 6 Bijlage B van het Concept Protocol LK-RLD.

204 Paragraaf 1 Bijlage C van het Concept Protocol LK-RLD.

205 Paragraaf 2 Bijlage C Concept Protocol LK-RLD.

de voorzitter van de Luchtvaartkamer of de RLD van de informatie van de Luchtvaartkamer gebruik mag maken.<sup>206</sup> Bij een afwijzende beslissing door de voorzitter van de Luchtvaartkamer kan de RLD zelf een onderzoek verrichten. Hij mag in dat onderzoek de informatie die aanleiding geeft tot het verrichten van een eigen onderzoek echter niet gebruiken.<sup>207</sup>

Op de voorgaande regeling gelden echter twee algemene uitzonderingen. In de eerste plaats is het aan de RLD uitdrukkelijk verboden om *verklaringen* die zijn afgelegd in het kader van het onderzoek van de Raad te gebruiken ten behoeve van het nemen van maatregelen jegens personen.<sup>208</sup> Ten tweede is het de RLD ook niet toegestaan informatie afkomstig van *cockpit voice recorders* of transcripten daarvan te gebruiken om maatregelen tegen personen te nemen.<sup>209</sup> Het is onduidelijk waarom vluchtrecorders hier niet worden genoemd.<sup>210</sup>

Natuurlijk mag de Luchtvaartkamer de RLD tussentijds adviseren om direct bepaalde maatregelen te nemen teneinde de veiligheid in de burgerluchtvaart te vergroten, bijvoorbeeld door het verscherpen van het toezicht. In dat geval mag de RLD gebruik maken van de informatie die in het advies is opgenomen.<sup>211</sup>

### *Onderzoek buiten Nederland*

Bijlage D van het conceptprotocol reguleert de samenwerking tussen de Luchtvaartkamer en de RLD wanneer er in het buitenland onderzoek wordt verricht.

De Luchtvaartkamer kiest *Accredited Representatives*, na de RLD te hebben gehoord.<sup>212</sup> De taak van een *Accredited Representative* is om namens Nederland aan een onderzoek verricht door een andere staat, deel te nemen.<sup>213</sup> De *Accredited Representatives* zijn verantwoording verschuldigd aan de Minister van Verkeer en Waterstaat en aan de leider van het buitenlandse onderzoek.<sup>214</sup> De *Accredited Representative* mag geen informatie aan nationale instanties verschaffen wanneer hij geen toestemming van de leider van het onderzoek heeft gekregen. Indien hij andere instanties dan de Luchtvaartkamer informatie verschaft, deelt hij dit aan de Luchtvaartkamer mee.<sup>215</sup>

---

206 Paragraaf 4 Bijlage C Concept Protocol LK-RLD.

207 Paragraaf 5 Bijlage C Concept Protocol LK-RLD.

208 Paragraaf 3 Bijlage C Concept Protocol LK-RLD.

209 Paragraaf 3 Bijlage C Concept Protocol LK-RLD.

210 Vergelijk artikel 74 Wet RvTV.

211 Paragraaf 6 Bijlage C Concept Protocol LK-RLD.

212 Paragraaf 6 Bijlage D Concept Protocol LK-RLD. Zie ook paragraaf 7 Bijlage D Concept Protocol LK-RLD voor het geval de RLD zwaarwegende bezwaren heeft tegen de door de Luchtvaartkamer gekozen Accredited Representatives.

213 Paragraaf 3 Bijlage D Concept Protocol LK-RLD.

214 Paragraaf 10 Bijlage D Concept Protocol LK-RLD.

215 Paragraaf 10.2 Bijlage D Concept Protocol LK-RLD.

De RLD is bevoegd een of meer *Advisers* aan de *Accredited Representatives* toe te voegen.<sup>216</sup> Een *Adviser* mag de *Accredited Representatives* bijstaan vanwege zijn specifieke deskundigheid. Hij adviseert de *Accredited Representative* over het onderzoek.<sup>217</sup> Hij is tevens verantwoording verschuldigd aan de *Accredited Representative*.<sup>218</sup> Indien de *Adviser* informatie wil verschaffen aan nationale instanties, moet hij de *Accredited Representative* inschakelen.<sup>219</sup>

Tijdens het onderzoek kan de RLD informatie die geen betrekking heeft op het onderzoek uitwisselen met de desbetreffende burgerluchtvaartautoriteit. De RLD moet duidelijk maken dat deze informatieuitwisseling onder zijn eigen titel plaatsvindt. Bovendien moet hij de Luchtvaartkamer zorgvuldig op de hoogte houden van dergelijke informatieuitwisseling om het onafhankelijk onderzoek door de Luchtvaartkamer niet te verstoren.<sup>220</sup>

### *Externe voorlichting*

Bijlage E geeft tot slot aan hoe de externe voorlichting en informatieverstrekking door de RLD en de Luchtvaartkamer is geregeld. Vaste voorlichters geven voorlichting en de externe informatieverstrekking vindt plaats conform draaiboeken.<sup>221</sup>

### *Wie van de Raad is bevoegd?*

Het conceptprotocol bevat nog een aantal niet uitgekristalliseerde discussiepunten. Het betreft met name de vraag of de bevoegdheden in het conceptprotocol toekomen aan de Raad in zijn geheel of specifiek aan de Luchtvaartkamer. Is het bijvoorbeeld inderdaad de voorzitter van de Luchtvaartkamer die bepaalt of de RLD bepaalde onderzoeksinformatie mag gebruiken of komt deze bevoegdheid toe aan de voorzitter van de Raad als geheel?

## 5.3.4 Samenloop feitenonderzoek Raad en de inspectiediensten van Verkeer en Waterstaat

In opdracht van de Raad is een conceptconvenant ontworpen, getiteld 'conceptconvenant inzake de samenwerking tussen de Raad voor de Transportveiligheid en de diensten van Verkeer en Waterstaat werkzaam op het gebied van verkeer en vervoer' (hierna aangeduid als conceptconvenant).<sup>222</sup> De Raad

216 Paragraaf 8 Bijlage D Concept Protocol LK-RLD.

217 Paragraaf 11.3 Bijlage D Concept Protocol LK-RLD.

218 Paragraaf 11.1 Bijlage D Concept Protocol LK-RLD.

219 Paragraaf 11.2 Bijlage D Concept Protocol LK-RLD.

220 Paragraaf 12 Bijlage D Concept Protocol LK-RLD.

221 Paragrafen 1 en 2 Bijlage E Concept Protocol LK-RLD.

222 In de voetnoten verder aangeduid als: Concept Convenant Raad-Inspectiediensten V&W.

wenst namelijk met de drie betrokken diensten van Verkeer en Waterstaat, te weten de Scheepvaartinspectie, de Rijksverkeersinspectie en de Nederlandse Luchtvaartautoriteit, uniforme samenwerkingsafspraken te maken. In tegenstelling tot de Raad hebben geen van de drie diensten het conceptconvenant echter aanvaard. De toelichting op het conceptconvenant vermeldt dat Raad de bepalingen van het convenant naar analogie kan toepassen bij de invulling van de gemaakte voorlopige werkafspraken met Railed.

### *Overleg*

Het conceptconvenant bepaalt dat de Raad en diensten van Verkeer en Waterstaat die op het gebied van verkeer en vervoer inspectietaken vervullen, zo vaak als nodig overleg voeren over een goede samenwerking en een afstemming van de werkzaamheden. In ieder geval dienen ze een keer per jaar overleg voeren op het hoogste niveau. In de overleggen moeten zowel de toepassing van het convenant en de eventuele geschillen die daarbij gerezen zijn, als de ontwikkelingen die van belang zijn voor het onderzoek van transportongevallen en -incidenten aan bod komen.<sup>223</sup> Indien de Raad en diensten geen overeenstemming kunnen bereiken over de wijze waarop het convenant moet worden toegepast, neemt uiteindelijk ook de Minister van Verkeer en Waterstaat aan het overleg over het geschil deel.<sup>224</sup>

### *Deelname internationaal overleg*

In het conceptconvenant staat verder dat ingeval de Minister van Verkeer en Waterstaat of de Raad is betrokken bij een internationaal overleg over onderzoeken naar transportongevallen en -incidenten, deze moet overwegen om ook de andere partij uit te nodigen voor het overleg. De Minister van Verkeer en Waterstaat kan zelfs overwegen de Raad te verzoeken om in zijn plaats het internationale overleg te voeren, indien het overleg slechts strekt tot nadere detaillering.<sup>225</sup>

### *Informatie-uitwisseling en waarnemers*

Artikel 3 conceptconvenant bepaalt dat de Minister van Verkeer en Waterstaat de Raad in kennis moet stellen van het aantal ongevallen en incidenten die door de onder hem ressorterende diensten zijn onderzocht en van hun kenmer-

---

223 Artikel 1 jo. artikel 6 Concept Convenant Raad-Inspectiediensten V&W.

224 Artikel 6 lid 2 Concept Convenant Raad-Inspectiediensten V&W.

225 Artikel 2 Concept Convenant Raad-Inspectiediensten V&W. Zie ook artikelen 6 leden 1 en 2 en artikel 5 lid 1 van het Informatiestatuut Raad voor de Transportveiligheid.

ken. Bovendien moet hij op verzoek van de Raad de uitkomsten van het onderzoek aan de Raad bekendmaken.<sup>226</sup>

De Minister van Verkeer en Waterstaat kan de Raad verzoeken om een waarnemer toe te laten bij een concreet ongeval of incident. Dit mag hij alleen doen wanneer hij van mening is dat er misschien onmiddellijk maatregelen moeten worden getroffen om de veiligheid te garanderen.<sup>227</sup> Indien de Raad een waarnemer toelaat, moet de laatste de beperkingen die de Raad hem oplegt in acht nemen.<sup>228</sup> De waarnemer ontvangt geen instructies van een deskundige van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat die de Raad in een onderzoek bijstaat. Hij is echter ook niet bevoegd aan een zodanige deskundige instructies te geven.<sup>229</sup>

De waarnemer heeft in beginsel toegang tot alle door de Raad verzamelde informatie.<sup>230</sup> Geen toegang heeft de waarnemer tot verklaringen van getuigen en tot op informatiedragers vastgelegde gegevens over hetgeen voorafgaand aan het ongeval of incident ter zake van de besturing van het betrokken transportmiddel is voorgevallen.<sup>231</sup> Dit is slechts anders wanneer de waarnemer met toestemming van een getuige die weet dat de waarnemer werkzaam is bij de RLD, een getuigenverhoor bijwoont.<sup>232</sup> De twee hiervoor genoemde regels, neergelegd in artikel 5 leden 3 en 4 conceptconvenant, maken volgens de toelichting duidelijk dat de inspectiediensten de waarnemersconstructie niet mogen gebruiken om informatie te verkrijgen met het oog op het treffen van eventuele handhavingsmaatregelen. Volgens de toelichting moet de waarnemer zich namelijk beperken tot een mededeling aan zijn inspectie wanneer hij vermoedt dat daartoe aanleiding bestaat. De inspectiedienst kan dan een eigen onderzoek instellen.<sup>233</sup> De toelichting noch het conceptconvenant maakt duidelijk wat deze mededeling mag bevatten. Tot slot kan de Raad of de kamer aan de waarnemer de toegang tot bepaalde andere informatie ontzeggen.<sup>234</sup>

### *Deskundigen*

Indien de Raad de Minister van Verkeer en Waterstaat op grond van artikel 14 Wet RvTV heeft verzocht om bijstand van deskundigen, doet de Minister

226 Artikel 3 Concept Convenant Raad-Inspectiediensten V&W. Dit artikel is een aanvulling op artikel 9 van het Informatiestatuut Raad voor de Transportveiligheid.

227 Artikel 5 Concept Convenant Raad-Inspectiediensten V&W. Vergelijk artikel 65 Wet RvTV.

228 Artikel 5 lid 2 Concept Convenant Raad-Inspectiediensten V&W.

229 Artikel 5 lid 2 Concept Convenant Raad-Inspectiediensten V&W.

230 Artikel 5 lid 3 Concept Convenant Raad-Inspectiediensten V&W.

231 Artikel 5 lid 3 Concept Convenant Raad-Inspectiediensten V&W.

232 Artikel 5 lid 4 Concept Convenant Raad-Inspectiediensten V&W.

233 Zie Toelichting Concept Convenant, onder artikel 5. De Toelichting vermeldt tevens dat het Concept Convenant in artikel 5 raakt aan de artikelen 72 en 73 Wet RvTV.

234 Artikel 5 lid 4 Concept Convenant Raad-Inspectiediensten V&W.

zijn uiterste best om de gevraagde bijstand te leveren. Hij houdt hierbij wel rekening met de personele en financiële capaciteit van de betrokken dienst.<sup>235</sup>

Bovendien moet de minister ervoor zorgen dat een deskundige van Verkeer en Waterstaat die voor de Raad onderzoek verricht naar een ongeval of incident, niet tevens voor zijn eigen dienst datzelfde ongeval of incident onderzoekt.<sup>236</sup> De toelichting van het conceptconvenant voegt daaraan toe:

Met name dient departementaal onderzoek dat is gericht op het treffen van handhavingsmaatregelen strikt gescheiden te blijven van het oorzakenonderzoek. Niet alleen is dit laatste type onderzoek exclusief opgedragen aan de Raad, maar ook is het daarvoor essentieel dat getuigen zich vrij kunnen uiten zonder dat zij zichzelf daarmee benadelen of incrimineren.<sup>237</sup>

### 5.3.5 Samenloop feitenonderzoek Raad en Defensieongevallenraad

Artikel 67 Wet RvTV reguleert de samenloop tussen het onderzoek van de Raad en de nog op te richten Defensieongevallenraad. Inmiddels is duidelijk dat de Defensieongevallenraad niet in het leven zal worden geroepen. Aan de Raad was de taak opgedragen te zorgen voor een onderlinge afstemming van de werkzaamheden van de Raad en van de Defensieongevallenraad.<sup>238</sup> In het voorstel Rijkswet ongevallenraad Defensie was een vergelijkbare plicht opgenomen voor de Defensieongevallenraad.<sup>239</sup>

## 5.4 SAMENLOOP ONDERZOEK COMMISSIE OOSTING EN ANDERE ONDERZOEKEN RAMP ENSCHEDE

De Commissie Oosting deed onderzoek naar de oorzaak, toedracht en bestrijding van ontploffing in een vuurwerkbedrijf te Enschede op 13 mei 2000. Daarnaast moest zij de directe gevolgen van de ramp onderzoeken, alsmede de organisatie van de zorg voor slachtoffers na de ramp.<sup>240</sup> Hierbij onthield

235 Artikel 4 lid 1 Concept Convenant Raad-Inspectiediensten V&W.

236 Artikel 4 lid 2 Concept Convenant Raad-Inspectiediensten V&W.

237 Zie Toelichting Concept Convenant, onder artikel 4.

238 Zie artikel 42 lid 2 e.v. Voorstel rijkswet ongevallenraad Defensie.

239 In dit verband is het nog van belang om het ongeval tussen de F-16 en Piper bij Etten-Leur te noemen. In dit gecombineerde civiel/militair ongeval voerde Raad onderzoek uit in samenwerking met de luchtmacht. De Raad liet het eindrapport voordat het openbaar werd gemaakt eerst controleren door de luchtmacht.

240 Artikel 1 lid 1 Instellingsbesluit. Zie ook Onderzoeksrapport Commissie Onderzoek Vuurwerkcramp, (hierna aangeduid als Onderzoeksrapport COV), Eindrapport, p. 11.

de Commissie zich van uitspraken over schuld en aansprakelijkheid van betrokkenen.<sup>241</sup> Naast het onderzoek door de Commissie Oosting verrichtten acht verschillende rijksinspecties en het openbaar ministerie onderzoek. Daarnaast hebben advocaten onderzoek verricht ten behoeve van hun cliënten.

De Commissie Oosting heeft met het openbaar ministerie in Almelo en het College een protocol afgesloten waarin de onderlinge afstemming van de onderzoeken was geregeld.<sup>242</sup> In het instellingsbesluit van de Commissie zijn samenwerkingsafspraken tussen de Commissie en de inspecties neergelegd.<sup>243</sup>

In deze paragrafen zal worden ingegaan op de wijze waarop de samenloop van deze verschillende onderzoeken was geregeld.

#### 5.4.1 Verschoningsrechten

Getuigen hadden voor de Commissie Oosting geen plicht om een verklaring af te leggen. Het is echter onduidelijk of dit ook het geval was voor getuigen die beschikten over veiligheidstechnische gegevens. Artikel 2C lid 1 van de Wet rampen en zware ongevallen verplicht hen namelijk die gegevens aan het College van Burgemeester en Wethouders (hierna aangeduid als het College van B&W) te verschaffen. De vraag is dus of deze getuigen aan de Commissie deze gegevens moesten melden, gezien het feit dat de Commissie mede is ingesteld door het College van B&W.<sup>244</sup> In de praktijk heeft niemand onder dwang een verklaring hoeven afleggen.

In het algemeen kan op grond van het voorgaande worden gesteld dat getuigen die verklaringen aflegden tegenover de Commissie een getuigplicht noch een verschoningsrecht hadden.<sup>245</sup> In dit kader moet echter wel worden bedacht dat sommige geïnterviewden een professionele geheimhoudingsplicht zouden kunnen hebben. Zij konden zich ook tegenover de Commissie Oosting verschonen van het afleggen van verklaringen die betrekking hebben op feiten die onder hun geheimhoudingsplicht vallen, ook al was dit formeel gezien, wegens het ontbreken van een getuigplicht, overbodig.

---

241 Onderzoeksrapport COV, Eindrapport, p. 14 en 219. Zie voor een voorstander van deze benadering R.W. Polak, 'Onderzoekscommissies mogen niet veroordelen', in: *NRC Handelsblad* 26 februari 2001, p. 7 en voor een tegenstander N.J.H. Huls, 'Oosting had schuldigen moeten aanwijzen', in: *NRC Handelsblad* 3 maart 2001, p. 7.

242 Protocol Informatieuitwisseling Commissie onderzoek vuurwerkramp/ Openbaar Ministerie, 28 juni 2000.

243 Instellingsbesluit Commissie Onderzoek Vuurwerkramp, artikel 5 lid 2.

244 Zie R.W. Polak, a.w., p. 374.

245 Zie R.W. Polak, a.w., p. 374.



### 5.4.2 Aangifteplicht

Net zoals de Raad voor de Transportveiligheid thans is, was de Commissie Oosting verplicht om op grond van artikelen 160 en 162 Sv van bepaalde strafbare feiten aangifte te doen. Uit verklaringen afgelegd voor de Commissie Oosting bleek dat bepaalde getuigen beschikten over informatie die voor het openbaar ministerie uitermate relevant was. De Commissie nam hierover contact op met het openbaar ministerie en met instemming van de getuigen werd hun verklaring overgedragen aan het openbaar ministerie.

De Commissie was zich ervan bewust dat er een probleem zou kunnen ontstaan bij het verhoren van getuigen die zichzelf incrimineerden. Voor dit probleem had ze geen oplossing bedacht. Wel had de Commissie van te voren afgesproken dat ze niemand geheimhouding zou beloven. In de praktijk heeft zich dit probleem echter niet voorgedaan.

### 5.4.3 Toelaatbaarheid feiten in andere rechtsgedingen

#### *Toelaatbaarheid verklaringen*

Verklaringen afgelegd voor de Commissie Oosting mogen zonder meer als bewijs worden gebruikt in een civiele procedure. Zij zullen worden toegelaten als schriftelijk bewijs en dus niet als getuigenbewijs. Onder getuigenbewijs wordt namelijk slechts verklaringen die een persoon als getuige ten overstaan van de civiele rechter heeft afgelegd begrepen.

In het kader van hetgeen is geschreven over de verschoningsrechten kan nog worden opgemerkt dat het feit dat getuigen in weerwil van hun professionele geheimhoudingsplicht een verklaring hebben afgelegd hieraan niet in de weg staat. In het algemeen geldt namelijk dat een verklaring die in strijd met een geheimhoudingsplicht voor de rechter is afgelegd en waarvoor dus een geheimhoudingsplicht bestond, door de civiele rechter als bewijs mag worden gebruikt. De geheimhouder heeft zelf de keus of hij zijn verschoningsrecht al dan niet zal invoeren en of hij eventuele aansprakelijkheid aanvaardt jegens degene ten opzichte van wie de geheimhoudingsplicht geldt. Het voorgaande betekent dat ook een getuige die geen getuigplicht heeft, moet oppassen wat hij voor ad hoc-onderzoekscommissies wil verklaren.

Polak is van mening dat verklaringen die voor de Commissie Oosting zijn afgelegd en die met toestemming van de getuige zijn overgedragen aan het openbaar ministerie als bewijs zouden mogen worden gebruikt in een strafrechtelijke procedure.<sup>246</sup> Polak geeft aan dat een dergelijk gebruik van verklaringen afgelegd voor de Commissie Oosting, niet strijdig is met het *Saunders-*

---

<sup>246</sup> R.W. Polak, a.w., p. 270 en 275.

arrest, aangezien er geen spreekplicht gold en de verklaringen dus in vrijheid zijn afgelegd. Hij wijst erop dat de verklaringen bovendien slechts met instemming van de getuigen aan het openbaar ministerie mochten worden overgedragen.<sup>247</sup>

### *Toelaatbaarheid eindrapport*

De Commissie Oosting is in haar eindrapport bewust niet ingegaan op de *mate* van verantwoordelijkheid voor het ontstaan van de ramp van S.E. Fireworks enerzijds en de overheid anderzijds. Dit om te voorkomen dat de Commissie schuldigen of politiek verantwoordelijken zou aanwijzen.<sup>248</sup> Het feit dat de Commissie zich verre wil houden van het vaststellen van juridische aansprakelijkheden en politieke verantwoordelijkheid blijkt tevens uit de door de Commissie gebezigde terminologie in de eindrapporten. In principe worden juridische kwalificaties die in de richting van schuld of aansprakelijkheid wijzen gemeden. De Commissie legt de bal uitdrukkelijk bij de politiek en bij de rechter om juridische en politieke consequenties aan de feiten te verbinden.<sup>249</sup>

Volgens Polak heeft het eindrapport van de Commissie Oosting vrije bewijskracht in een civiele procedure.<sup>250</sup> Dit geldt niet alleen voor de feitelijke bevindingen, waarnemingen en verklaringen in rapport, maar ook voor de deskundigenoordelen in het rapport die van feitelijke aard zijn, zoals het oordeel van de Commissie Oosting over de toedracht van de ramp. Het eindrapport van de Commissie zal in een strafrechtelijke procedure als schriftelijk bescheiden of eventueel als deskundigenrapport kunnen worden toegelaten.<sup>251</sup>

## 5.4.4 Samenloop feitenonderzoek Commissie Oosting en andere instanties

### *Commissie Oosting en het openbaar ministerie en de politie*

Tussen het openbaar ministerie en de Commissie Oosting is een Protocol Informatieuitwisseling gesloten.<sup>252</sup> Uitgangspunt van het protocol is dat de Commissie Oosting en het openbaar ministerie elkaar in principe alle gegevens

247 R.W. Polak, a.w., p. 270 en 275.

248 Onderzoeksrapport COV, Eindrapport, p. 219.

249 Onderzoeksrapport COV, Eindrapport, p. 219-220. Zie voor een commentaar op deze benadering N. Huls, 'Oosting had schuldigen moeten aanwijzen', in: NRC Handelsblad 3 maart 2001, p. 7.

250 R.W. Polak, a.w., p. 269. Zie artikel 179 lid 2 Rv.

251 Artikel 344 lid 1 sub 5 of sub 4 Sv.

252 Protocol Informatieuitwisseling Commissie onderzoek vuurwerkcramp/ Openbaar Ministerie, 28 juni 2000 (hierna aangeduid als Protocol Informatieuitwisseling). Dit Protocol is ondertekend door de Commissie Oosting, het openbaar ministerie in Almelo en het College van Procureurs-generaal.

ter beschikking zouden stellen.<sup>253</sup> Bovendien moesten zij elkaar regelmatig over de voortgang van hun onderzoek informeren en elkaar inzicht geven in de aard van de gegevens die zij tot hun beschikking hadden.<sup>254</sup> In drie gevallen was het openbaar ministerie niet verplicht te voldoen aan een verzoek van de Commissie Oosting:

- indien zwaarwegende strafvorderlijke belangen zich tegen verstrekking verzetten;
- indien het verzoek een proces-verbaal van verhoor betrof en de gehoorde persoon niet schriftelijk toegestemd had met de verstrekking van een afschrift hiervan aan de Commissie;
- indien het verzoek betrekking had op inbeslaggenomen documenten of (andere) gegevensdragers en degene onder wie deze zaken in beslag waren genomen, niet schriftelijk instemde met de verstrekking van afschriften of kopieën van de documenten of gegevensdragers aan de Commissie.<sup>255</sup>

De Commissie Oosting kon van haar kant weigeren gegevens aan het openbaar ministerie te verstrekken, indien:

- de Commissie van oordeel was dat zwaarwegende onderzoeksbelangen zich tegen deze verstrekking verzetten;
- het een verzoek om een interviewverslag betrof en de geïnterviewde persoon niet schriftelijk instemde met de verstrekking van het verslag aan het openbaar ministerie. Hierbij is het van belang te vermelden dat de Commissie Oosting geen inzage hoefde te geven in de door de Commissie afgenomen interviews, wanneer de geïnterviewde daarmee niet instemde, maar dat zij wel overging tot het verstrekken van een namenlijst van geïnterviewden aan het openbaar ministerie. Dit staat niet uitdrukkelijk in het Protocol Informatieuitwisseling vermeld, maar valt wel onder de plicht van de Commissie om het openbaar ministerie inzicht te verschaffen in de aard van de gegevens die zij tot hun beschikking hadden, mits de gegevens relevant waren voor het onderzoek van de politie en het openbaar ministerie. In de praktijk weigerde geen van de geïnterviewden instemming voor overdracht te verlenen.

het een verzoek om documenten of gegevensdragers betrof en degene die de documenten of gegevensdragers aan de Commissie had verstrekt niet schriftelijk instemde met de verstrekking van afschriften of kopieën daarvan aan het openbaar ministerie.

In de gevallen dat het openbaar ministerie of de Commissie weigerde de ander gegevens te verstrekken vanwege zwaarwegende strafvorderlijke belangen respectievelijk zwaarwegende onderzoeksbelangen, voerden de hoofdofficier

---

253 Protocol Informatieuitwisseling, p. 2 onder 1.

254 Protocol Informatieuitwisseling, p. 2 onder 2.

255 Protocol Informatieuitwisseling, p. 2-3 onder 3a.

van justitie en de voorzitter van de Commissie overleg.<sup>256</sup> Algemene voorwaarde voor de verstrekking was dat ze slechts door de andere partij mochten worden gebruikt voor het doel waarvoor ze waren gegeven.<sup>257</sup>

Bovendien verplichtten de Commissie en het openbaar ministerie zich jegens elkaar om alle noodzakelijke maatregelen te nemen om het ontijdig bekend worden van gegevens te voorkomen.<sup>258</sup> Gegevens mochten slechts openbaar worden gemaakt op het moment van het verschijnen van een eindverslag of andere rapportages van de Commissie of in verband met het openbare onderzoek ter terechtzitting.<sup>259</sup> Openbaarmaking van gegevens die rechtstreeks waren ontleend aan processen-verbaal vond pas plaats nadat het openbaar ministerie hiermee had ingestemd.<sup>260</sup>

### *Commissie Oosting en de Rijksinspecties*

De overdracht van informatie door de acht rijksinspecties aan de Commissie is geregeld in het Instellingsbesluit van de Commissie.<sup>261</sup> De inspecties moesten hun aanpak en vorderingen melden aan de Commissie en moesten de resultaten van hun werkzaamheden ook tussentijds ter beschikking stellen aan de voorzitter van de Commissie.<sup>262</sup> Omgekeerd verstrekke de Commissie geen interviewverslagen aan de inspecties.

### *Rijksinspecties onderling*

Acht inspecties waren betrokken bij de onderzoek naar de vuurwerkramp: de Arbeidsinspectie, de Rijksverkeersinspectie, de Inspectie Milieuhygiëne, de Inspectie Ruimtelijke Ordening, de Inspectie Volkshuisvesting, de Inspectie voor de Politie, de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding en de Inspectie voor de Gezondheidszorg.

De Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding coördineerde het onderzoek van alle inspecties. Dit onderzoek vond plaats overeenkomstig het op 7 juni 2000 opgestelde 'Plan van aanpak afstemming rijksinspectie-onderzoeken'. De inspecties hadden hun informatievoorziening onderling gecoördineerd, omdat zij van mening waren dat personen die zij wensten te horen niet node-loos hoefden te worden geïnterviewd door meerdere inspecties. Tevens werd

---

256 Protocol Informatieuitwisseling, p. 3 onder 3b.

257 Protocol Informatieuitwisseling, p. 3 onder 4.

258 Protocol Informatieuitwisseling, p. 3 onder 4.

259 Protocol Informatieuitwisseling, p. 3 onder 4.

260 Protocol Informatieuitwisseling, p. 3 onder 4.

261 Zie artikel 5 Besluit tot instelling Commissie Onderzoek Vuurwerkramp, *Stcrt.* 2000, 103, p. 8.

262 Zie artikel 5 lid 2 Besluit tot instelling Commissie Onderzoek Vuurwerkramp. Zie ook Plan van aanpak, p. 103. De onderlinge informatie-uitwisseling is het enige wat is geregeld.

het nuttig geacht om het onderzoeksmateriaal, reconstructievragen en problemen van analyse onderling te bespreken.<sup>263</sup>

Verder hadden de inspecties samen een Logistiek Centrum Inspecties (LCI) opgezet. Dit centrum stond onder de verantwoordelijkheid van de hoofdinspecteur Brandweezorg en Rampenbestrijding.<sup>264</sup> In het LCI werden het horen van te interviewen personen en het verzamelen van materiaal gecentraliseerd.<sup>265</sup> De doelstelling was om indien meerdere inspecties dezelfde personen wensten te horen dit te laten geschieden op basis van gezamenlijk af te nemen interviews.

Aangezien gezamenlijk interviewen niet altijd haalbaar bleek, werd vooraf toestemming gevraagd aan de geïnterviewden om de verklaring over te dragen aan de andere inspecties, het openbaar ministerie en de Commissie Oosting.<sup>266</sup> Dezelfde procedure is gevolgd ten aanzien van het verkrijgen van informatie.<sup>267</sup> Voor de registratie van afgenomen verklaringen was een speciaal privacyreglement ontworpen.<sup>268</sup>

De inspecties hebben eerst, op initiatief van de hoofdinspecteur Brandweezorg en Rampenbestrijding, een reconstructie gemaakt van de feiten. Vervolgens hebben de inspecties elk afzonderlijk een analyse van deze feiten gemaakt op hun eigen deelgebied.<sup>269</sup> Op 6 november 2000 kwamen hun gezamenlijke bevindingen naar buiten; op 15 januari 2001 verschenen gelijktijdig hun afzonderlijke eindrapporten en een gemeenschappelijk eindrapport.<sup>270</sup>

### *Rijksinspecties en het openbaar ministerie*

Onderlinge afstemming tussen de onderzoeken van de acht inspecties en het openbaar ministerie was onder meer geregeld in het 'Plan van aanpak afstemming rijksinspectie-onderzoeken naar de vuurwerkramp van Enschede'.<sup>271</sup> De twee voornaamste punten uit dit Plan van aanpak zullen nader worden toegelicht.

In de eerste plaats had het openbaar ministerie ten aanzien van het horen van personen voorrang boven de inspecties. Dit bleek onder meer uit het feit dat de inspecties aan het openbaar ministerie de namen van de personen die zij wensten te horen moesten doorgeven, opdat het openbaar ministerie de

---

263 Centraal rapport, p. 5 en Plan van aanpak, p. 103 (opgenomen als bijlage 1 bij het Centraal Rapport).

264 Plan van Aanpak, p. 111.

265 Plan van Aanpak, p. 109.

266 Plan van Aanpak, p. 110.

267 Plan van Aanpak, p. 110.

268 Privacy-reglement LCI.

269 Plan van Aanpak, p. 109.

270 Onderzoeksrapport COV, Eindrapport, p. 15. Het gemeenschappelijke rapport van de inspecties heet 'Onderzoek vuurwerkramp Enschede, Centraal Rapport' en wordt hierna aangeduid als 'Centraal Rapport'.

271 Zie bijlage 1, Centraal rapport, 103-111.

kans kreeg deze personen eerder te ondervragen. Een andere mogelijkheid was dat het openbaar ministerie het interview door de inspecties met toestemming van de geïnterviewde personen en op voorwaarde van het verlenen van een cautie kon bijwonen.<sup>272</sup>

Ten tweede waren het openbaar ministerie en de inspecties een samenwerkingsverband overeengekomen om informatieverstrekking van het openbaar ministerie aan de inspecties mogelijk te maken.<sup>273</sup> Dit samenwerkingsverband bepaalt dat het openbaar ministerie, het regionale politiekorps Twente en de inspecties onderling informatie zouden uitwisselen onder bepaalde voorwaarden.<sup>274</sup> Zowel het openbaar ministerie als de politie konden op verzoek gegevens verstrekken aan het LCI. Alleen verzoeken van het LCI werden door de politie Twente en het openbaar ministerie in behandeling genomen en niet verzoeken van afzonderlijke inspecties.<sup>275</sup> Het openbaar ministerie of de politie kon besluiten niet aan het verzoek te voldoen indien het belang van het opsporingsonderzoek zich tegen verstrekking verzette of de gehoorde niet instemde met de verstrekking van zijn verklaring of de bij hem inbeslaggenomen gegevens.<sup>276</sup>

In de praktijk was het openbaar ministerie volgens de inspecties terughoudend met het verstrekken van informatie. Zo werden de banden van het mobilifofoon- en telefoonverkeer van de hulpverleningsdiensten onmiddellijk door het openbaar ministerie in beslag genomen en pas na vier weken ter beschikking gesteld aan de inspecties.<sup>277</sup>

Het LCI was tevens bevoegd gegevens te verstrekken aan het openbaar ministerie en de politie.<sup>278</sup> Ook hier moest de geïnterviewde persoon instemmen met de verstrekking. Wel konden het openbaar ministerie en de rechter-commissaris de verklaringen afgelegd bij de inspecties in beslag nemen.<sup>279</sup>

Op het voorgaande gold een algemene uitzondering; zowel het LCI als het openbaar ministerie en de politie mochten weigeren een verklaring aan de

---

272 Plan van aanpak, p. 110.

273 Plan van aanpak, p. 110.

274 Samenwerkingsverband, bijlage 2 Centraal rapport, p. 112-114.

275 Procedure afhandeling informatieverzoeken LCI/Inspecties n.a.v. ramp 13 mei 2000 te Enschede, opgenomen als bijlage 3 bij het Centraal rapport, hierna aangeduid als Procedure Afhandeling, p. 115.

276 Samenwerkingsverband, p. 112-113. Procedure Afhandeling, p. 115. Zie voor wijze van beoordeling van informatieverzoeken van het LCI het stromenschema, Procedure Afhandeling, p. 115-117. De volgende regels gelden voor het openbaar ministerie bij informatieverstrekking: de Wet openbaarheid van bestuur, de Wet persoonsregistraties en eigen gedragsregels neergelegd in het privacy-reglement Compass. Op grond van deze regels dient het openbaar ministerie bij openbaarmaking rekening te houden met het belang van opsporing en vervolging, privacy en andere belangen van derden. Zie bijlage 1 Plan van aanpak, p. 108-109.

277 Centraal rapport, p. 19.

278 Samenwerkingsverband, p. 113.

279 Samenwerkingsverband, p. 113.

ander te verstrekken bij onevenredige aantasting van de persoonlijke levenssfeer of andere zwaarwegende belangen van de betrokkenen of derden.<sup>280</sup>

#### 5.5 SAMENLOOP ONDERZOEK COMMISSIE ALDERS EN ANDERE INSTANTIES RAMP VOLENDAM

De onafhankelijke Commissie Onderzoek Cafébrand Nieuwjaarsnacht 2001 oftewel de Commissie Alders is door de Staatssecretaris en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ingesteld om te rapporteren over de toedracht en afwikkeling van de cafébrand in café 'Het Hemeltje' te Volendam.<sup>281</sup> Onder 'de toelichting en afwikkeling van de cafébrand' werd tevens begrepen onderzoek naar de voor de hulpverlening beschikbare middelen en mensen. Hierbij werd de Commissie opgedragen zoveel mogelijk gebruik te maken van de inspectierapporten die naar aanleiding van de brand zouden worden opgesteld. De Commissie kreeg zelfs de opdracht om te adviseren over de conclusies en aanbevelingen van de inspecties op grond van hun onderzoeken naar de brand. Tevens moest de Commissie de integraliteit en de samenhang bevorderen van de rapporten die respectievelijk de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding, de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Keuringsdienst van Waren zouden opmaken naar aanleiding van de cafébrand. Tot slot diende de Commissie Alders voorstellen te doen voor een onderzoek naar de vergunningverlening, controle en handhaving van de brandveiligheid in de gemeente.<sup>282</sup>

Uiteindelijk heeft de Commissie Alders zowel een eindrapport als een tussenrapportage opgesteld.<sup>283</sup> De tussenrapportage bevatte een quick scan, uitgevoerd door het Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding (het Nibra), naar het brandveiligheidsbeleid van gemeentebesturen, inclusief het bijbehorende vergunningstelsel en handhavingbeleid.<sup>284</sup> Het eindrapport ging onder meer in op de toedracht van de brand.

Zoals uit het bovenstaande al bleek, verrichtte een aantal inspecties tevens onderzoek naar aanleiding van de brand. Behalve de drie bovengenoemde inspecties, waren ook de Inspectie Politie, de Arbeidsinspectie, de inspectie Volkshuisvesting, alsmede het openbaar ministerie en de politie bij het onderzoek naar de brand betrokken. Bovendien had de Commissaris van de Koningin van de provincie Noord-Holland op verzoek van het College van B&W van de gemeente Edam-Volendam, de Commissie Polak-Versteden ingesteld.

---

280 Samenwerkingsverband, p. 113.

281 Zie voor de eis van onafhankelijkheid artikel 2 Besluit instelling commissie onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht 2001 (hierna aangeduid als Instellingsbesluit).

282 Artikel 3 Instellingsbesluit.

283 Tussenrapportage Commissie Onderzoek Cafébrand, 23 april 2001 (hierna aangeduid als Tussenrapportage).

284 Tussenrapportage, p. 4. Zie ook Eindrapport, p. 21.

De samenloop tussen het onderzoek door de Commissie Alders en onderzoeken door inspecties, het openbaar ministerie en de Commissie Polak-Versteden zal in het onderstaande worden besproken.

Voor de vraag of geïnterviewden verschoningsrechten hadden, of de Commissie Alders een aangifteplicht had en voor de toelaatbaarheid van gegevens en rapporten verzameld door de Commissie Alders in andere rechtsgedingen, wordt verwezen naar hetgeen over die onderwerpen in verband met de Commissie Oosting is geschreven (zie paragrafen 5.4.1 tot en met 5.4.2). Wel kan nog worden opgemerkt dat de Commissie Alders heeft bekeken wat de verantwoordelijkheden van de verschillende organisaties en personen waren en of ze hun verantwoordelijkheden zijn nagekomen en dat in de tussenrapportage de gemeenten die bij de quick scan zijn betrokken zijn geanonimiseerd.<sup>285</sup>

### 5.5.1 Samenloop met andere instanties

Voordat wordt overgegaan tot de vraag hoe de samenloop van verschillende onderzoeken was gereguleerd, dient te worden opgemerkt dat de Commissie Alders zich blijkens haar taakopvatting heeft onthouden van het vaststellen van de schuld of aansprakelijkheid van betrokkenen in civielrechtelijke, strafrechtelijke of politiek-bestuurlijke zin.<sup>286</sup> Deze formulering maakt duidelijk dat het niet de bedoeling was om het rampenonderzoek af te scheiden van bestuursrechtelijke en arbeidsrechtelijke procedures.

#### *Commissie Alders – het openbaar ministerie*

Tussen de voorzitter van de Commissie Alders en de hoofdofficier van justitie heeft slechts één gesprek plaatsgevonden. In dat gesprek werd afgesproken dat het openbaar ministerie de gegevens over de toedracht en afwikkeling van de brand zou doorgeven aan de inspecties.<sup>287</sup> Nadien hebben het openbaar ministerie en de Commissie Alders geen onderling contact meer gehad. Een groot verschil met de Enschederamp was dat in dit geval de oorzaak van de ramp al meteen veel duidelijker was, hetgeen de samenloopproblematiek met het openbaar ministerie reduceerde.

De Commissie Alders had via het centraal archief van het LCI inzage in de processen-verbaal van het openbaar ministerie. Het openbaar ministerie ontving van de Commissie Alders omgekeerd geen interviewverslagen. In dit

---

<sup>285</sup> Tussenrapportage, p. 11.

<sup>286</sup> Eindrapport Cafébrand Nieuwjaarsnacht, p. 25 en 443.

<sup>287</sup> Eindrapport Cafébrand Nieuwjaarsnacht, p. 27.



verband is het noemenswaardig dat de café-eigenaar door de Commissie Alders nooit officieel is geïnterviewd.<sup>288</sup>

### *Commissie Alders – Rijksinspecties*

De verhouding tussen de Commissie Alders en de inspecties, zoals die is neergelegd in het Instellingsbesluit en de daarbij behorende toelichting, is uitermate ongelukkig gebleken. De Commissie Alders moest aan de ene kant zoveel mogelijk gebruik maken van de gegevens van de inspecties, maar moest aan de andere kant het kabinet adviseren over de conclusies en aanbevelingen van de inspecties.<sup>289</sup> Zij was dan ook zelf bevoegd onderzoek te entameren.<sup>290</sup>

De toelichting op het Instellingsbesluit maakt het vervolgens nog ingewikkelder door te bepalen dat

...voor zover nodig bevordert de Commissie tevens de integraliteit en de samenhang van de inspectierapporten met betrekking tot de nieuwjaarsbrand. Dat wil zeggen dat de Commissie de coördinerende taak van de Inspectie voor de Brandweezorg en Rampenbestrijding zonodig zal ondersteunen.<sup>291</sup>

Met name van de kant van de Commissie Alders werd deze bevoegdheidsverdeling als problematisch ervaren. Uit gesprekken met de coördinerend hoofdinspecteur bleek namelijk dat de inspecties niet in staat of bereid waren alle onderzoeken te verrichten die de Commissie nuttig achtte. Voorts was er voortdurend discussie over wie voor wat verantwoordelijk was. Bovendien stelde de Commissie vraagtekens bij het feit dat inspecties soms ook een tweedelijnsfunctie hadden en dus in feite zichzelf moesten controleren. De Commissie heeft er dan ook voor gekozen bepaalde onderzoeken niet door de inspecties maar door anderen te laten uitvoeren.<sup>292</sup> Uitdrukkelijk geeft zij in haar eindrapport dan ook aan dat een dergelijke taakverdeling in de toekomst moet worden vermeden.<sup>293</sup>

De inspecties konden goedgekeurde interviewverslagen en informatie verkregen van personen of organisaties overdragen aan de Commissie voor zover de geïnterviewden, de betrokken personen of organisaties daarmee hadden ingestemd.<sup>294</sup> De overgedragen interviewverslagen waren wel ver-

---

288 Gesproken hebben ze elkaar wel, aangezien de café-eigenaar mee heeft geholpen aan de videoreconstructie van de brand.

289 Artikel 3 lid 1 sub b en c Instellingsbesluit. Zie ook de Toelichting bij het Instellingsbesluit, p. 1.

290 Artikel 4 Instellingsbesluit.

291 Toelichting bij het Instellingsbesluit, p. 1.

292 Zie Eindrapport Cafébrand Nieuwjaarsnacht, p. 22-25.

293 Eindrapport Cafébrand Nieuwjaarsnacht, p. 24, laatste alinea.

294 Plan van aanpak, p. 60 onder 4 en p. 61 onder 6. Zie ook Interviewprocedure, p. 62.

trouwelijk.<sup>295</sup> Omgekeerd kregen de inspecties advies van de Commissie, wanneer de conclusies van de Inspecties afweken van die van de Commissie.<sup>296</sup> Verklaringen die waren afgelegd bij de Commissie Alders gingen echter niet naar de inspecties.

#### *Commissie Alders – Commissie Polak/Versteden*

Terwijl de Commissie Alders volop bezig was met de uitvoering van haar taken, stelde de Commissaris van de Koningin van de provincie Noord-Holland op verzoek van het College van B&W van de gemeente Edam-Volendam de Commissie Polak-Versteden in. Hij deed dit, omdat het College van B&W op grond van artikel 2b van de Wet rampen en zware ongevallen een zogenaamde rapportageverplichting had, dat wil zeggen verplicht is onderzoek te (laten) verrichten naar de oorzaak van de ramp of het zware ongeval. Aangezien de Commissie Alders niet zoals de Commissie Oosting was ingesteld door het College van B&W, had het college nog niet aan zijn verplichting voldaan en zag hij zich genoodzaakt nog een onderzoekscommissie in het leven te roepen.

Deze commissie bracht eind maart een advies uit over 'de lering die bestuurlijk kon worden getrokken uit de ramp en de achtergronden daarvan'.<sup>297</sup> Vermeldenswaard is de opmerking van de Commissie Polak-Versteden:

Het is niet onze taak schuldigen aan te wijzen of in te gaan op politieke, civielrechtelijke of strafrechtelijke gevolgen die aan het gebeurde zouden kunnen verbonden. Dat zijn vragen die in andere kaders en door anderen dienen te worden beantwoord. Wij plaatsen slechts enige opmerkingen van algemene aard over verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden, gezien discussies die daarover worden gevoerd.<sup>298</sup>

---

295 Interviewprocedure, p. 62.

296 Eindrapport Cafébrand Nieuwjaarsnacht, p. 374.

297 De cafébrand in Volendam. Een ramp om van te leren. Rapport van de commissie ingesteld door de commissaris van de Koningin in de provincie Noord-Holland, 26 maart 2001 (hierna aangeduid als Rapport Polak/Versteden).

298 Rapport Polak/Versteden, p. 3, 46 en 47. Een reden die Polak en Versteden met verwijzing naar het artikel van R.W. Polak, 'Onderzoekscommissies mogen niet veroordelen', in: NRC Handelsblad 26 februari 2001, aandragen voor deze houding is dat onderzoekscommissies aan personen geen waarborgen kunnen bieden die een onafhankelijke en onpartijdige rechter, gesteund door wetgeving wel kan bieden. In de aanbevelingen worden tot slot ook geen uitspraken over schuld, aansprakelijkheid of politieke verantwoordelijkheid gedaan. In het kader van de politieke verantwoordelijkheid is pagina 4 verder van belang waarin de Commissie erop wijst dat er nog geen oorzakelijk verband tussen de gebreken en tekortkomingen in beleid en beheer bij de gemeente Edam-Volendam en de brand en gevolgen kunnen worden gelegd. Dit kan volgens de Commissie pas worden gedaan als er meer vaststaat over de feitelijke aspecten van de brand en de gevolgen daarvan.

De Commissie Alders was ongelukkig met de instelling van de Commissie Polak-Versteden, aangezien het werk van beide commissies overlap vertoonde.<sup>299</sup> Bovendien was de onderzoeksopdracht al aan Polak en Versteden verstrekt, vóórdat de Commissie van dit plan op de hoogte was gebracht.<sup>300</sup> De Commissie Alders heeft het rapport van Polak en Versteden overigens wel gebruikt bij haar eigen onderzoek.<sup>301</sup>

### *Rijksinspecties onderling*

Net als na de vuurwerkramp in Enschede is er een Plan van aanpak opgesteld om de verschillende onderzoeken door inspecties in Volendam te coördineren.<sup>302</sup> Bovendien werd er een Logistiek Centrum Inspecties (LCI) in Den Haag opgezet die onder meer de taak had om het gezamenlijk houden van interviews door inspecties en het verzamelen van gegevens te coördineren.<sup>303</sup> Opnieuw was het hoofd van de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding belast met de coördinatie van de inspectieonderzoeken en het goed functioneren van het LCI.<sup>304</sup>

De onderzoekers van de verschillende inspecties kwamen regelmatig bijeen in het 'coördinatieoverleg inspecties', waar de onderzoeksplannen werden afgestemd en de voortgang van de verschillende onderzoeken werd besproken.<sup>305</sup>

Het was de bedoeling een gezamenlijk en geïntegreerd eindrapport op te stellen. De Inspectie voor de Gezondheidszorg besloot echter een zelfstandig rapport op te maken.<sup>306</sup> Het is misschien wel in dat verband dat in het eindrapport is opgemerkt dat het zinvol is om de samenwerking tussen de inspecties te evalueren.<sup>307</sup>

In het kader van de samenloop is het nog van belang te vermelden dat, anders dan in Enschede, de inspecties een interviewprocedure hadden opgesteld. Uitdrukkelijk was bepaald dat geïnterviewden zich mochten laten bijstaan door een vertrouwenspersoon, een raadsman en/ of een traumapsycholoog.<sup>308</sup> Verder verstrekten de inspecties bij aanvang van het interview informatie aan de te interviewen personen en vermeldden dat vervolgens in een

---

299 Tussenrapportage, p. 5.

300 Tussenrapportage, p. 5.

301 Tussenrapportage, p. 5.

302 Plan van aanpak afstemming rijksinspectieonderzoeken naar de brand in Volendam (LCI-V-0042) (hierna aangeduid als Plan van aanpak), bijlage van het Onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht 2001. Zie ook Beschrijving uitvoering gezamenlijk onderzoek rijksinspecties. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen, juni 2001 (hierna aangeduid als Inspectierapport).

303 Plan van Aanpak, p. 61.

304 Inspectierapport, p. 13.

305 Inspectierapport, p. 12-13.

306 Inspectierapport, p. 18.

307 Inspectierapport, p. 18.

308 Interviewprocedure, p. 62. Zie in dit verband artikel 5:20 Awb.

proces-verbaal. Zij vermeldden dat het doel van het onderzoek niet alleen was om lering te trekken uit de ramp, maar ook, voor zover ze daartoe bevoegd waren, het opleggen van bestuursrechtelijke en tuchtrechtelijke maatregelen.<sup>309</sup> De interviewprocedure vermeldt verder: 'De te interviewen personen hebben, indien zij informatie zouden kunnen verstrekken die hen tot belanghebbende c.q. verdachte maken, het recht op de gestelde vragen geen antwoord te geven'.<sup>310</sup> Waarschijnlijk betekent dit dat verdachten mochten weigeren vragen te beantwoorden als ze bestuursrechtelijke of tuchtrechtelijke maatregelen vreesden.

Bovendien wezen de inspecties geïnterviewden erop dat het concept-interviewverslag aan de geïnterviewden ter goedkeuring zou worden voorgelegd en dat het de bedoeling was dat, na overeenstemming over de inhoud, de geïnterviewden en onderzoekers het verslag zouden ondertekenen. Onduidelijk is wat er zou gebeuren als de geïnterviewde en de onderzoeker geen overeenstemming bereikten. De geïnterviewde ontving vervolgens een afschrift van het goedgekeurde verslag, waarna het verslag aan de andere inspecties kon worden overgedragen, mits de geïnterviewde daarmee instemde. Met instemming van de geïnterviewde kon het verslag tot slot openbaar worden gemaakt, wanneer het eindrapport van de inspecties verscheen.<sup>311</sup> De concept-rapporten werden ter verificatie aan de onderzochte organisaties, te weten de gemeente Edam-Volendam, de regionale brandweer Waterland, de regionale politie Zaanstreek-Waterland en indirect aan de provincie Noord-Holland voorgelegd ter verificatie.<sup>312</sup>

### *Rijksinspecties en het openbaar ministerie*

Conform de regeling van de samenloop tussen de Commissie Oosting en het openbaar ministerie is er een samenwerkingscontract gesloten en zijn een procedure afhandeling informatieverzoeken LCI/Inspecties (LCI-V-0381) en een Privacy-reglement LCI (LCI-V-0113) opgesteld.<sup>313</sup> De Inspecties kregen pas in een vrij laat stadium informatie van het openbaar ministerie, omdat het openbaar ministerie van oordeel was dat bepaalde informatie vanwege het opsporingsbelang nog niet kon worden overgedragen.<sup>314</sup>

Indien de inspecties personen wilden horen, dienden ze dit van tevoren door te geven aan het openbaar ministerie, waarbij ze het openbaar ministerie moesten mededelen waarom ze de desbetreffende persoon wilden horen. Indien het openbaar ministerie deze persoon nog niet had gehoord, kon het

---

309 Inspectierapport, bijlage Interviewprocedure van de bij het onderzoek naar de brand in Volendam betrokken rijksinspecties (hierna aangeduid als Interviewprocedure), p. 62.

310 Interviewprocedure, p. 62.

311 Interviewrapport, p. 62-63.

312 Inspectierapport, p. 15.

313 Inspectierapport, p. 13.

314 Inspectierapport, p. 16-17.

besluiten de persoon als eerste te gaan horen of het interview van de inspecties bij te wonen. Dit laatste onder de voorwaarde dat de geïnterviewde hiermee instemde en dat de cautie werd gegeven.<sup>315</sup>

In het algemeen werd vóór het interview aan de geïnterviewde meegedeeld dat het interviewverslag en/of de rapportage voor het openbaar ministerie aanleiding zou kunnen zijn een strafrechtelijk (voor)onderzoek in te stellen. Bovendien werd aangegeven dat geïnterviewde personen het recht hadden op gestelde vragen geen antwoord te geven wanneer zij zichzelf daarmee tot verdachte of belanghebbende maakten.<sup>316</sup> De café-eigenaar wilde niet geïnterviewd worden, maar wilde wel schriftelijk vragen beantwoorden. Volgens het inspectierapport is na een afweging van belangen besloten geen gebruik te maken van de bevoegdheden van de inspectie om hem tot spreken te dwingen.<sup>317</sup>

Indien de inspectie een persoon hoorde werd ook toestemming gevraagd het gespreksverslag na verificatie door de geïnterviewde vertrouwelijk aan het openbaar ministerie over te dragen.<sup>318</sup> Hetzelfde gold voor informatie die door de inspecties van een persoon of organisatie werd verkregen.<sup>319</sup>

In dit kader is van belang te vermelden dat de inspecties in hun interview-procedure hadden opgenomen dat zij bij aanvang van een interview aan de geïnterviewde mededeelden dat het doel van het interview ook kon bestaan uit het nemen van strafrechtelijke maatregelen.<sup>320</sup>

Indien tijdens het onderzoek van de inspectie de verdenking van een strafbaar feit zou ontstaan moest de inspectie dit doorgeven aan het openbaar ministerie.

Tot slot zouden inspecties overleg voeren met het openbaar ministerie op het moment dat ze hun onderzoeksrapporten zouden publiceren.<sup>321</sup>

## 5.6 CONSEQUENTIES VOOR BEGINSLEN VAN BEHOORLIJK RAMPENONDERZOEK

In dit lange hoofdstuk zijn de mogelijke vormen van samenloop tussen verschillende rampenonderzoek getoond. Er zijn veel ad hoc oplossingen gekozen om deze samenloop te beperken. In deze laatste paragraaf hebben wij in enkele beginselen aangegeven op welke wijze bij het rampenonderzoek de samenloop kan worden voorkomen. Daarbij dient vooraf echter te worden aangegeven dat het volledig voorkómen van samenloop niet mogelijk en wenselijk is. Ook

---

315 Plan van aanpak, p. 60, onder 1.

316 Interviewprocedure, p. 62.

317 Inspectierapport, p. 15.

318 Plan van aanpak, p. 60 onder 4. Zie ook Interviewprocedure, p. 62.

319 Plan van aanpak, p. 61 onder 6.

320 Interviewprocedure, p. 62.

321 Plan van aanpak, p. 61 onder 8.

in de toekomst zullen zich vormen van samenloop tussen rampenonderzoeken voordoen.

### *Samenloop*

Samenloop van rampenonderzoeken zullen zich voordoen. Dit uitgangspunt dient te worden gehanteerd. Daarbij dient er naar te worden gestreefd om deze samenloop zo goed mogelijk te regelen. Het is echter niet verstandig en illusoir om te doen alsof samenloop niet bestaat. Er is geen sprake van een absolute scheiding tussen het oorzakenonderzoek en het schuldonderzoek. In dit hoofdstuk hebben wij aangetoond dat er op allerlei wijze sprake is van samenloop. Het uitgangspunt moet dan ook zijn dat samenloop tussen de verschillende rampenonderzoeken bestaat en dat daartoe nadere regelingen noodzakelijk zijn. De illusie van scheiding van de verschillende vormen van onderzoek dient – met treurnis – te worden verlaten.

### *Regeling*

In een nadere regeling dient te worden aangegeven hoe de onafhankelijke rampenonderzoeksinstantie omgaat met samenloop van andere onderzoeken. Deze regeling is openbaar. De regeling komt tot stand door middel van autonome beslissing van de onafhankelijke rampenonderzoeksinstantie, maar na overleg met de andere organisaties van rampenonderzoek. De regeling heeft betrekking op samenloop met strafrechtelijke, bestuursrechtelijke, punitieve, civielrechtelijke, tuchtrechtelijke en arbeidsrechtelijke vormen van onderzoek naar rampen. De regeling moet niet alleen gelding hebben voor de onafhankelijke rampenonderzoeksinstantie maar ook voor de andere organisaties die rampenonderzoek verrichten.

### *Geschilinstantie*

De wetgever dient een voorziening te creëren die een prioriteit van rampenonderzoeken kan vast stellen. Het is mogelijk dat zich – ondanks bovengenoemde regeling – een conflict voordoet tussen verschillende organisaties die betrokken zijn bij het rampenonderzoek. Er dient dan een instantie te zijn die een bindende uitspraak doet over de prioriteit van een van de organisaties die het rampenonderzoek verrichten. Deze instantie dient door alle betrokkenen te worden erkend. Op deze manier is het mogelijk elke organisatie zelfstandig het eigen onderzoek te laten verrichten zonder dat te veel van de eigen autonomie moet worden opgegeven door een zekere vorm van samenwerking.

### *Verschoningsrechten*

Onderzochten moeten zich kunnen beroepen op verschoningsrechten zodat zij eventueel in het geheel niet hoeven meewerken aan het onderzoek door de onafhankelijke rampeninstantie. Dit verschoningsrecht kan worden ingeroepen indien zij zichzelf, familieleden of partners blootstellen aan een bepaalde 'vervolgning'. Daarbij zouden wij ons niet willen beperken tot een strafrechtelijk

verschoningsrecht maar dat willen uitbreiden naar een arbeidsrechtelijk, bestuursrechtelijk en tuchtrechtelijk verschoningsrecht. Nader bezien moet worden of een civiel verschoningsrecht tot de mogelijkheden behoort. Er dient een instantie te zijn die dit beroep op het verschoningsrecht toetst zodat voorkomen wordt dat te lichtvaardig het verschoningsrecht wordt ingeroepen. Er hoeft geen openbare mededeling gedaan te worden van het inroepen van het verschoningsrecht.

#### *Toelaatbaarheid feiten en rapporten*

De huidige regeling sluit bepaalde feiten en rapporten uit als bewijs in een rechtsgeding. Het zal noodzakelijk zijn op onderdelen een nadere specificering te geven (zie paragraaf 5.2.4 en 5.2.5). Wat echter niet kan worden voorkomen is dat informatie wordt gebruikt als 'sturingsinformatie' om een ander rechtsgeding aan te vangen. Het niet rechtstreeks kunnen gebruiken van bepaalde feiten of rapporten als bewijs in rechtsgedingen noodzaakt andere onderzoeksinstanties tot nieuw onderzoek. Dit nieuwe onderzoek is noodzakelijk om met een nieuw doel – namelijk bijvoorbeeld vervolging van een verdachte – informatie te verzamelen. Aangezien voor dit nieuwe doel eigen regels en procedures gelden is het noodzakelijk dat nieuw onderzoek wordt gedaan. Hoewel hiermee een aanzienlijk efficiency-verlies wordt geleden, is het geredeneerd vanuit de beginselen van behoorlijk rampenonderzoek noodzakelijk. Zo veel mogelijk moet worden voorkomen dat de onderzoeksprocessen van de verschillende rampenonderzoeksinstanties door elkaar heen lopen.

#### *Aangifteplicht*

De wettelijke aangifteplicht voor onderzoekers van de Raad voor de Transportveiligheid moet worden gecontinueerd. Tevens dient er een instantie in het leven te worden geroepen die kan beoordelen of aangifte moet worden gedaan van strafbare feiten die niet vallen onder de wettelijke aangifteplicht. Deze instantie moet in staat zijn tot een zekere objectivering van het 'risico' van aangifte.

#### *Eigen onderzoek*

Iedere rampenonderzoeksinstantie is verantwoordelijk voor haar eigen onderzoek. Er dient zo min mogelijk samenwerking en informatie-uitwisseling plaats te vinden. Indien samenwerking en informatie-uitwisseling plaatsvindt kan dat alleen als dat gaat via strikt vastgelegde regels. De huidige regels voor samenwerking en informatie-uitwisseling gaan naar ons oordeel te ver waardoor de rechten van betrokkenen onvoldoende kunnen worden gewaarborgd en het risico van ongewenste samenloop onnodig wordt vergroot.

Dit beginsel van eigen onderzoek is noodzakelijk om het risico op samenloop zo klein mogelijk te maken. Hiervoor hebben we al gezien dat het een illusie is dat er geen samenloop zal plaats vinden. De samenloop kan zo gering

mogelijk gemaakt worden door alle instanties die een onderzoek moeten doen naar een ramp zo veel als mogelijk zelfstandig te laten opereren.

Hierdoor zullen vele onderzoeksinspanningen meerdere malen gedaan moeten worden en zullen getuigen meerdere keren moeten worden gehoord. Dit efficiency-verlies moet voor lief worden genomen opdat alle betrokkenen maximaal gebruik kunnen maken van hun rechten. Bij een intensievere vorm van samenwerking tussen de organisaties die rampenonderzoek uitvoeren, zal de samenloop alleen maar intensiever worden. Het is dan uitgesloten dat betrokkenen nog volledig gebruik kunnen maken van hun rechten.

Ondanks het hierboven genoemde beginsel van eigen onderzoek is het wenselijk te komen tot een zekere logistieke coördinatie van het verstrekken van documenten en het horen van personen. Daartoe zullen werkafspraken gemaakt moeten worden tussen de betrokken onderzoeksinstanties.



## 6 Samenloop rampenonderzoek in het buitenland

### 6.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk gaat over de juridische normering van de samenloop tussen de onderzoeken van de in hoofdstuk 4 besproken buitenlandse ongevallenraden en andere instanties. Hierbij moet gedacht worden aan zaken zoals de verschoningsrechten van personen die door de raad gehoord worden, de eventuele aangifteplicht van de raad, de toelaatbaarheid van feiten in andere rechtsgedingen, etcetera. De nadruk zal komen te liggen op de mogelijke samenloop met strafrechtelijke onderzoeken. Het verdient aanbeveling om dit hoofdstuk in samenhang met hoofdstuk 4 te lezen.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. De samenloopproblematiek in de Verenigde Staten, Canada, Zweden en Nieuw-Zeeland komt respectievelijk aan bod in paragraaf 6.2-6.5. In paragraaf 6.6 wordt het hoofdstuk uitgeleid met een slotbeschouwing.

### 6.2 DE VERENIGDE STATEN

#### 6.2.1 Inleiding

Zoals reeds uit hoofdstuk 4 bleek zijn ongevallen- en incidentenonderzoeken door de *National Transportation Safety Board* (hierna aangeduid als NTSB) te definiëren als procedures waarbij het primair gaat om het verzamelen van relevante feiten. NTSB-onderzoek is dus qua structuur niet vergelijkbaar met juridische procedures. Er zijn geen tegenpartijen in juridische zin bij betrokken en er spelen geen formeel-juridische kwesties een rol. Bovendien vallen NTSB-onderzoeken niet onder de regels van de *Administrative Procedure Act* en worden ze niet uitgevoerd met het doel om de rechten of aansprakelijkheden van personen vast te stellen.<sup>1</sup>

---

1 Artikel 49 CFR 831.4.

## 6.2.2 Verschoningsrechten van personen

Een wettelijke bepaling over verschoningsrechten van personen die door de NTSB gehoord worden tijdens het onderzoek of tijdens openbare verhoren ontbreekt. In de praktijk wijst de NTSB personen ook niet op eventuele strafrechtelijke implicaties van hun verklaring, aangezien hun wil tot spreken hierdoor zou kunnen verminderen.<sup>2</sup> Personen hebben echter zowel tijdens het onderzoek van de NTSB als tijdens de openbare verhoren recht op vertegenwoordiging.<sup>3</sup>

## 6.2.3 Openbaarmaking van gegevens en toelaatbaarheid van gegevens in gerechtelijke procedures

### *Openbaarmaking van gegevens – algemeen*

Het NTSB onderzoek heeft een openbaar karakter. Het publiek kan in beginsel op verzoek alle gewenste informatie van de NTSB verkrijgen.<sup>4</sup> Van dit openbare karakter van de informatie zijn slechts uitgezonderd gegevens die op grond van wettelijke bepalingen in meer of mindere mate van openbaarmaking zijn uitgesloten.<sup>5</sup> Voor de volgende gegevens gelden restricties voor openbaarmaking:

#### 1 *Bedrijfsgeheimen*<sup>6</sup>

Bedrijfsgeheimen mogen door de NTSB slechts worden openbaargemaakt:

- aan andere ministeries, *agencies*, of andere overheidsorganen voor officieel gebruik;
- aan commissies van het Congres die gerechtigd zijn tot het verkrijgen van de desbetreffende informatie en daarom verzoeken;

2 Informatie afkomstig van de NTSB. In uitzonderlijke gevallen kan de NTSB zelfs immuniteit van vervolging aanvragen bij het ministerie van Justitie. Problemen kunnen zich voor de NTSB voordoen als iemand zich beroept op zijn zwijgrecht op grond van de *Fifth Amendment*. Zie hierover paragraaf 6.2.4.

3 Zie 49 CFR 831.7, waarin het recht op vertegenwoordiging tijdens NTSB onderzoek wordt geregeld, alsmede 49 CFR 845.13(a), voor het recht op vertegenwoordiging tijdens openbare verhoren. Het probleem is echter dat in het laatste geval vertegenwoordiging alleen is toegestaan door technisch en/of niet juridisch geschoolde medewerkers. Het is de vraag of dergelijke vertegenwoordigers in staat zijn om de personen die gehoord worden te attenderen op eventuele verschoningsrechten of andere strafrechtelijke implicaties.

4 Zie 49 CFR 801.1 e.v., waarin een link gelegd wordt naar de bepalingen van de *Freedom of Information Act* (FOIA) (5 U.S.C. 552).

5 Paragraaf 1114 NTSB Statute.

6 Paragraaf 1114 (2) (b) lid 1 en 2 NTSB Statute. Zie tevens 49 CFR 801.59, waarin door de NTSB vergaarde bedrijfsgeheimen en bepaalde commerciële of financiële informatie uitgezonderd worden van algemene openbaarmaking.

- in het kader van gerechtelijke procedures op grond van een gerechtelijk bevel dat de vertrouwelijke aard van de gevraagde informatie waarborgt;
- onder bepaalde voorwaarden aan het publiek in het kader van bescherming van de volksgezondheid.

Openbaarmaking mag slechts geschieden op voorwaarde dat de vertrouwelijke aard van de informatie behouden blijft. Er gelden tevens restricties ten aanzien van vrijwillig aan de Board verschaft informatie. De Board of andere agencies die dergelijke informatie van de Board hebben verkregen mogens deze gegevens niet openbaar maken indien die informatie geen betrekking heeft op de uitoefening van de bevoegdheid tot ongevallenonderzoek door de Board en indien de Board van mening is dat het verkrijgen van dergelijke informatie in de toekomst zal worden bemoeilijkt door openbaarmaking.<sup>7</sup>

### 2 *Cockpit Voice Recordings, Surface Vehicle Recordings en transcripten*

Het is de Board niet toegestaan om enig deel van een *Cockpit Voice Recording*, video-opname of transcript van mondelinge communicatie tussen bemanningsleden onderling, dan wel tussen bemanningsleden en grondpersoneel, openbaar te maken. Als uitzondering op deze regel geldt dat de Board transcripten en schriftelijke weergaven van visuele informatie wel mag openbaarmaken in het kader van een openbaar verhoor, indien deze gegevens volgens de Board relevant zijn voor het voorval. Ook mogen deze gegevens worden openbaargemaakt bij het uitbrengen van de meerderheid der feitenrapporten, ook al heeft er geen openbare zitting plaatsgevonden. Overigens weerhouden deze restricties de Board er niet van om veiligheidsaanbevelingen op te stellen waarin wordt gerefereerd aan de gegevens afkomstig van de *Cockpit Voice- en Video Recordings*.<sup>8</sup> Voor zogenaamde *Surface Vehicle Recordings*, bestaande uit stem- of video-opnames of transcripten van mondelinge communicatie tussen bestuurders van voertuigen, personeel van treinen, etcetera, gelden analoog dezelfde regels als voor *Cockpit Voice- en Video Recordings*.<sup>9</sup>

### 3 *Medische gegevens*

De Board kan medewerkers van het ministerie van Vervoer om bepaalde medische gegevens verzoeken, indien zijzelf betrokken waren bij het ongeval of incident waarnaar de Board onderzoek verricht. Met deze gegevens dient de Board in beginsel vertrouwelijk om te gaan.<sup>10</sup> Meer in het algemeen kunnen medische en andere persoonlijke gegevens op grond van privacyoverwegingen uitgesloten worden van openbaarmaking.<sup>11</sup>

---

7 Paragraaf 1114 lid 3 NTSB Statute.

8 Paragraaf 1114 sub c NTSB Statute.

9 Paragraaf 1114 sub d NTSB Statute.

10 Paragraaf 1114 sub e NTSB Statute.

11 49 CFR 801.59.

#### 4 Buitenlandse onderzoeken

Noch de Board, noch andere *agencies* die informatie van de Board ontvangen, mogen gegevens openbaar maken over onderzoeksresultaten van buitenlandse luchtvaartongevallen waaraan de Board heeft deelgenomen, voordat de desbetreffende buitenlandse onderzoeksinstantie een eindrapport heeft opgemaakt of er een periode van twee jaar na het voorval is verstreken. Wél mag de Board dergelijke gegevens openbaar maken met toestemming van de buitenlandse onderzoeksinstantie en mag de Board altijd veiligheidsaanbevelingen doen gebaseerd op buitenlands luchtvaartongevallenonderzoek.<sup>12</sup>

#### 5 Varia

Naast de bovengenoemde categorieën zijn tevens onder meer defensie- en politieke geheimen, geologische data, en meer in het algemeen data vermeld in specifieke wetgeving van openbaarmaking uitgesloten.<sup>13</sup>

Verder geldt dat tijdens het veldonderzoek slechts feitelijke informatie wordt vrijgegeven door het lid van de Board ter plekke, de IIC, of een *Public Affairs*-vertegenwoordiger van de NTSB. Partijen die bij het onderzoek zijn betrokken mogen slechts informatie aan hun eigen organisaties overbrengen die noodzakelijk is ter preventie van ongevallen. Deze informatie wordt eerst door de IIC gecontroleerd. Voor informatieverstrekking over het ongeval aan derden die geen partij bij het onderzoek zijn, is toestemming vereist van de IIC.<sup>14</sup> Verder mogen onderzoekers van de NTSB in het algemeen niet uit eigen beweging algemene of op hun functie toegespitste gegevens aan partijen verwickeld in gerechtelijke procedures verstrekken; hiertoe is toestemming vereist van het *General Counsel*.<sup>15</sup>

#### *Toelaatbaarheid van gegevens in gerechtelijke procedures – algemeen*

In het algemeen geldt dat de NTSB en haar onderzoekers wettelijk zoveel mogelijk gevrijwaard worden van de effecten van gerechtelijke procedures, waaronder de verzoeken tot informatieverstrekking vallen.<sup>16</sup> Daarnaast dient de onafhankelijkheid van de NTSB jegens partijen gewaarborgd te worden en dient er geen overheidsgeld en tijd aan dergelijke particuliere doeleinden te worden verkwist. Tot slot dient vertrouwelijke informatie en de wijze waarop de Board haar afwegingen maakt te worden beschermd tegen invloeden van buitenaf.<sup>17</sup> In de volgende sub-paragrafen zal nader op de toelaatbaarheid

12 Paragraaf 1114 sub f NTSB Statute.

13 Zie onder meer 49CFR 801.51, 49 CFR 801.53, en 49 CFR 801.59.

14 49 CFR 831.13 (a)(b).

15 49 CFR 837.4 (a). Zie tevens 49 CFR 801.13.

16 Informatie en ander bewijsmateriaal waarom verzocht kan worden omvat zaken als documenten, video- en audiobanden, fysiek bewijs, etc., zie 49 CFR 837.1 (a).

17 49 CFR 837.1(b)(1-5). Zie ook meer in het algemeen 49 CFR 835.1.

van verschillende soorten van informatie in gerechtelijke procedures worden ingegaan.

### 1 Toelaatbaarheid van gegevens afkomstig van on-board recordings

In beginsel mag een partij in een juridische procedure niet via een zogenaamde *discovery* procedure trachten om *transcripts* of opnames van *cockpit Voice- en Video Recorders* of *Surface Vehicle Recorders* of andersoortige *on-board recordings* die niet door de NTSB zijn vrijgegeven, te verkrijgen. Na een analyse achter gesloten deuren kan een gerecht openbaarmaking van dergelijke gegevens toestaan indien het van mening is dat de delen, die al wel aan het publiek en aan de partij zijn vrijgegeven, de desbetreffende partij niet voldoende informatie verschaffen en de verzochte openbaarmaking noodzakelijk wordt geacht voor een eerlijk proces.<sup>18</sup> Na een analyse achter gesloten deuren kan een gerecht openbaarmaking van dergelijke gegevens toestaan indien het van mening is dat de delen, die al wel aan het publiek er aan de partij zijn vrijgegeven, de desbetreffende partij niet voldoende informatie verschaffen en de verzochte openbaarmaking noodzakelijk wordt geacht voor een eerlijk proces.<sup>19</sup>

Openbaarmaking van niet-vrijgegeven delen van *transcripts* wordt door het gerecht overigens slechts toegestaan, indien de *Cockpit Voice-* of *Surface Vehicle Recorder*-opname niet beschikbaar is.<sup>20</sup> Indien het gerecht openbaarmaking toestaat van delen van *transcripts* of opnames, gebeurt dit op voorwaarde dat die gegevens alleen maar mogen worden gebruikt in de desbetreffende gerechtelijke procedure en niet aan derden buiten de procedure mogen worden openbaargemaakt.<sup>21</sup>

### 2 Toelaatbaarheid rapporten

Paragraaf 1154 (6) (b) NTSB Statute luidt:

No part of a report of the Board, related to an accident or an investigation of an accident, may be admitted into evidence or used in a civil action for damages resulting from a matter mentioned in the report.

18 Paragraaf 1154 (a) (1) sub (A) en (B) NTSB Statute. Paragraaf 1154 (6) (A) geeft aan dat onder *recorders* zowel *voice-* als *video recorders* wordt verstaan. Paragraaf 1154 (6) (B) bepaalt dat de term *transcript* ook uit een geschreven beschrijving van video-beelden omvat. De *discovery* procedure is geregeld in Rule 26 Federal Rules of Civil Procedure, waarin de hoofdregel omtrent openbaarmaking van gegevens in gerechtelijke procedures wordt gegeven.

19 Paragraaf 1154 (2) (A) en (3) NTSB Statute.

20 Paragraaf 1154 (2) (B) NTSB Statute.

21 Paragraaf 1154 (4) (A)(B) NTSB Statute. Zie over de voorgeschiedenis en problemen van de openbaarmakingsregels voor CVR data C.M. Blitzer, 'The 1990 Independent Safety Board Act Amendments', *JALC* 1996, p. 549 e.v.

De ontoelaatbaarheid van ongevalsrapporten in civiele schadevergoedingsprocedures blijkt tevens uit andere bepalingen en is gebaseerd op de overtuiging van het Amerikaanse Congres dat de Board niet verwickeld mag worden in, noch overmatige invloed mag uitoefenen op dergelijke procedures.<sup>22</sup> In tegenstelling tot algemene ongevalsrapporten mogen feitelijke rapporten in beginsel wel worden gebruikt in gerechtelijke procedures. In beginsel, want niet al het materiaal uit feitelijke rapporten is toelaatbaar als bewijs.<sup>23</sup> Feitelijke rapporten zijn te definiëren als rapporten waarin de onderzoeksresultaten van individuele onderzoekers zijn opgenomen.<sup>24</sup>

Het is niet duidelijk of en zo ja in hoeverre rapporten van de Board toelaatbaar zijn in andere dan civiele procedures, zoals straf- of administratiefrechtelijke procedures.<sup>25</sup>

### 3 De onderzoeker als getuige

Om de NTSB onderzoekers zoveel mogelijk te vrijwaren van de effecten van gerechtelijke procedures is hun rol in zowel civiel- als strafrechtelijke procedures bewust beperkt. Onderzoekers mogen noch getuigen over zaken die buiten hun onderzoeksbevoegdheid vallen, noch optreden als getuige-deskundigen. Daarnaast is het hen niet toegestaan om hun mening te geven in een gerechtelijke procedure. Zij mogen alleen getuigen over feitelijke informatie die zij uit eerste hand gedurende het onderzoek verkregen hebben en die niet elders ingewonnen kan worden. Hieronder vallen hun eigen feitelijke rapporten, maar niet de feitelijke rapporten van andere onderzoekers of andere documenten of rapporten van de NTSB.<sup>26</sup>

Voor onderzoekers in de rol van getuigen in civiele procedures gelden specifieke (spel)regels. Zo mogen onderzoekers niet zelf in de rechtszaal getuigen. Hun verklaringen worden slechts in geschreven vorm toegelaten. Zij mogen bovendien slechts eenmalig gehoord worden over een zaak die zij onderzocht hebben. Dit heeft tot gevolg dat als een bepaalde partij hen wil horen, deze partij verplicht is om ook andere procespartijen hiervan op de hoogte te stellen om hen de mogelijkheid te bieden bij dat verhoor aanwezig te zijn.<sup>27</sup>

De afscherming van onderzoekers van de effecten van gerechtelijke procedures blijkt tevens uit het feit dat als een onderzoeker wordt gedagvaard om

---

22 Zie 49 CFR 835.3 (a). De andere bepalingen waarnaar verwezen wordt in dit artikel zijn Section 701(e) van de FA Act en section 304(c) van de Safety Act.

23 49 CFR 835.3 (e).

24 49 CFR 835.2.

25 Bij de NTSB was er bij navraag (nog) geen jurisprudentie bekend over dit probleem.

26 49 CFR 835.3(b) en (c).

27 49 CFR 835.5 (a)(c). Zie voor de regels tot verzoek om een getuigenverklaring van een onderzoeker 49 CFR 835.6.

te getuigen in een civiele procedure, een verzoek om hem te horen pas wordt ingewilligd na intrekking van de dagvaarding.<sup>28</sup>

## 6.2.4 NTSB-onderzoek en justitiële en andere onderzoeken

Het NTSB-onderzoek heeft sinds het TWA 800 ongeval bij New York in 1996 in beginsel voorrang boven onderzoek door andere departementen of instanties van de Amerikaanse regering. De Board dient er wel zorg voor te dragen dat andere instanties aan het onderzoek kunnen deelnemen. Deze instanties mogen echter niet meebeslissen over de waarschijnlijke oorzaken van het ongeval. Indien de Attorney-General in overleg met de voorzitter van de Board echter bepaalt dat de omstandigheden van het geval aangeven dat het ongeval wellicht is veroorzaakt door een opzettelijke strafbare handeling, wordt het onderzoeksprimaat volgens de wet overgedragen aan de *Federal Bureau of Investigation* (hierna aangeduid als FBI). De NTSB mag dan wel het eigen onderzoek voortzetten.<sup>29</sup> Indien er mogelijk sprake is van strafrechtelijke implicaties, dient de Board er voor zorg te dragen dat het relevante bewijs voor het FBI onderzoek bewaard blijft.<sup>30</sup>

Er vindt bij samenloop in principe onderzoek plaats door de NTSB en FBI op basis van wederzijds overleg. Dit overleg vindt in principe plaats vóór aanvang van het onderzoek. Er kunnen zich voor de NTSB samenloopproblemen voordoen indien iemand door de FBI is gehoord en zich heeft beroepen op zijn zwijgrecht op grond van de *Fifth Amendment*. De kans is dan zeer groot dat de persoon ook niet mee wil werken aan het NTSB-onderzoek.

## 6.3 CANADA

### 6.3.1 Inleiding

Zoals reeds uit de beschrijving van de *Transportation Safety Board* (hierna aangeduid als TSB) in hoofdstuk 4 bleek, dient het onderzoek van de TSB

---

28 49 CFR. 835.9(a). Onderzoekers dienen bij ontvangst van een dagvaarding het General Counsel op de hoogte te stellen, die de verdere te ondernemen stappen bepaalt en de onderzoeker daarover adviseert, zie onder (b) en (c).

29 Paragraaf 1131 lid 2 (A) en (B) NTSB Statute.

30 Paragraaf 1131 lid 2 (C) NTSB Statute. Zie over de verhouding tussen de NTSB en FBI tevens de 'Testimony of Daniel Campbell, Managing Director National Transportation Safety Board before the Subcommittee on Aviation Committee on Transportation and Infrastructure House of Representatives Regarding Criminalization Following Aircraft Accidents, July 27, 2000', p. 1-3 (afkomstig van [www.nts.gov/speeches/s000727.htm](http://www.nts.gov/speeches/s000727.htm)). Zie bijv. *Aircraft Accident Report, In-flight Breakup Over the Atlantic Ocean, Trans World Airlines Flight 800, Boeing 747-131, N93119, Near East Moriches, New York, July 17, 1996*, NTSB Number AAR-00/03, NTIS Number PB2000-910403.

kleurloos van schuld en eventuele aansprakelijkheden van betrokken partijen te worden verricht. Dit is duidelijk verwoord in artikel 7 lid 2 en 3 van de TSB Act:

7.(2) In making its findings as to the causes and contributing factors of a transportation occurrence, it is not the function of the Board to assign fault or determine civil or criminal liability, but the Board shall not refrain from fully reporting on the causes and contributing factors merely because fault or liability might be inferred from the Board's findings.

(3) No finding of the Board shall be construed as assigning fault or determining civil or criminal liability.<sup>31</sup>

Opmerkelijk is de laatste zinsnede van het tweede lid van artikel 7. Hierin wordt aangegeven dat de Board ten aanzien van openbaarmaking van de oorzaken van een ongeval of incident geen schroom kent, ook al zou hier een vermoeden van aansprakelijkheid van partijen uit kunnen blijken. Deze scherpe formulering laat duidelijk zien dat er door de wetgever is erkend dat het onderzoek naar de oorzaken van ongevallen en vaststelling van aansprakelijkheid dicht bij elkaar kunnen liggen. De TSB voelde zich namelijk belemmerd om zonder die aanscherping de oorzaken van het ongeval goed te kunnen beschrijven.<sup>32</sup>

### 6.3.2 Verschoningsrechten van personen

Uit artikel 19 lid 9 en 10 TSB Act valt op te maken dat een ieder verplicht is op verzoek van een onderzoeker van de TSB relevante informatie te verschaffen. Hieruit kan een spreekplicht worden afgeleid, eventueel onder ede.<sup>33</sup> Degene die weigert medewerking te verlenen of onjuiste informatie verstrekt kan strafrechtelijk worden vervolgd.<sup>34</sup> In de TSB Act ontbreken verschoningsrechten. Hieruit kan worden afgeleid dat men verplicht is een waarheidsgetrouwe verklaring af te leggen, zelfs wanneer men zichzelf daardoor kan incrimineren.

### 6.3.3 Toelaatbaarheid van feiten in rechtsgedingen

Uit de bevindingen van de Board mag niet worden afgeleid dat bepaalde personen of instanties aansprakelijk of schuldig zijn.<sup>35</sup> Bovendien zijn de

---

31 Deze bepaling implementeert Standard 3.1 van Annex 13 van het Verdrag van Chicago.

32 Informatie afkomstig van de Heer B. Tucker van de TSB.

33 Artikel 19 lid 9 sub a (i) TSB Act.

34 Artikel 35 TSB Act.

35 Artikel 7 lid 3 TSB Act.



bevindingen van de Board niet bindend voor partijen in gerechtelijke, disciplinaire of andersoortige procedures.<sup>36</sup>

### Verklaringen

Verklaringen<sup>37</sup> die in het kader van het TSB-onderzoek zijn afgelegd worden beschermd (*privileged*) en mogen niet worden gebruikt in gerechtelijke of andere procedures *tegen de persoon die ze heeft afgelegd*.<sup>38</sup> Hieruit zou impliciet kunnen worden afgeleid dat verklaringen wel tegen personen die ze niet hebben afgelegd kunnen worden aangevoerd. Beschermden verklaringen kunnen volgens de wet onder bepaalde omstandigheden wel in een rechtsgeding worden gebruikt. Dit kan als het gerecht bepaalt dat het publieke belang van een goede rechtsbedeling zwaarder weegt dan de beschermde status van de verklaring. Aan dat gebruik kunnen wel voorwaarden of beperkingen door de rechter worden gesteld.<sup>39</sup>

De bescherming van getuigenverklaringen onder de TSB Act is enkele malen in gerechtelijke procedures betwist. Rechters bleken echter geneigd de bescherming van artikel 30 lid 7 TSB Act te respecteren met als argument dat andere partijen de getuige zelf kunnen horen.<sup>40</sup> Aan getuigen wordt door de TSB overigens wel gemeld dat hun verklaringen onder de TSB Act beschermd zijn, maar dat deze bescherming niet absoluut is.<sup>41</sup>

### *On-board recordings en communication records*

Voor zogenaamde *on-board recordings*<sup>42</sup> geldt ook dat ze zijn beschermd (*privileged*). Derhalve mogen zij aan niemand worden verstrekt, noch in gerechtelijke, tuchtrechtelijke of andere procedures worden aangevoerd of anderszins worden gebruikt.<sup>43</sup> Het verbod van dergelijk gebruik in tuchtrechtelijke of andere gerechtelijke procedures is voor enkele specifiek in de wet genoemde beroepsgroepen, zoals luchtverkeersleiders, piloten en zeelieden, zelfs apart gecodificeerd.<sup>44</sup> Verklaringen en *on-board recordings* kunnen wel worden vrijgegeven aan lijkschouwers en aan onderzoekers van het ministerie van Defensie als

---

36 Artikel 7 lid 4 TSB Act.

37 Onder verklaringen afgelegd voor de TSB vallen volgens artikel 30 lid 1 TSB Act mondelinge, geschreven en opgenomen verklaringen, alsmede transcripten en substantiële samenvattingen daarvan en gedrag dat als verklaring kan worden beschouwd.

38 Artikel 30 lid 2 jo. lid 7 TSB Act.

39 Artikel 30 lid 5 TSB Act.

40 Informatie ingewonnen bij de Heer B. Tucker van de TSB.

41 Artikel 30 lid 5 TSB Act.

42 Zie Artikel 28 lid 1 TSB Act voor de definitie van de term *on-board recording*.

43 Artikel 28 lid 2 TSB Act.

44 Artikel 28 lid 7 TSB Act.

het onderzoek betrekking heeft op een gecombineerd civiel en militair ongeval of incident.<sup>45</sup>

*Communication records* worden in artikel 29 lid 1 van de TSB Act gedefinieerd als het geheel of gedeelte van elke vorm van opname, kopie, transcript of substantiële samenvatting van onderlinge gesprekken tussen luchtverkeersleiders, bemanningsleden van luchtvaartuigen, treinen en schepen etcetera.<sup>46</sup> Deze opnames mogen eveneens niet worden gebruikt tegen de bovengenoemde personen in gerechtelijke of disciplinaire procedures.<sup>47</sup>

Uitzondering op bovengenoemde regels zijn te vinden in artikel 28 lid 6 TSB Act, waarin wordt bepaald dat het gerecht de mogelijkheid heeft om het belang van openbaarmaking te laten prevaleren boven dat van afscherming. De rechter onderzoekt de gegevens van de recorders achter gesloten deuren en bepaalt vervolgens of deze gegevens mogen worden geopenbaard.<sup>48</sup>

### *Toelaatbaarheid rapporten*

Tussenrapporten worden door de Board op basis van vertrouwelijkheid verstrekt aan iedere verantwoordelijke minister en aan bij het ongeval betrokken lijkshouwers.<sup>49</sup> Over het gebruik van tussenrapporten bepaalt artikel 25 lid 2 TSB dat:

A person, other than a Minister, who is provided with an interim report under subsection (1) shall not use the report, or permit its use, for any purpose not strictly necessary to the examination of the report.

Hieruit valt af te leiden dat tussenrapporten formeel niet als sturingsinformatie of als bewijs in een rechtsgeding mogen worden gebruikt.

Voordat het eindrapport openbaar wordt gemaakt, wordt er door de Board een conceptversie aan elke minister en andere belanghebbenden toegestuurd op vertrouwelijke basis. Deze personen hebben het recht om commentaar te leveren op de conceptversie.<sup>50</sup> Het is hen echter niet toegestaan om dergelijke concept-rapporten naar buiten te brengen of anderszins te gebruiken dan voor het nemen van veiligheidsmaatregelen.<sup>51</sup> Het commentaar dat aan de Board door betrokkenen (anders dan de Minister die verantwoordelijk is voor een departement dat een direct belang heeft bij het ongeval) wordt verstrekt is

---

45 Zie Artikel 28 lid 5 jo Artikel 30 lid 4 TSB Act.

46 Zie Artikel 29 lid 1 sub a tot en met sub e TSB Act.

47 Artikel 29 lid 6 TSB Act.

48 Artikel 28 lid 6 TSB Act.

49 Artikel 25 lid 1 TSB Act.

50 Artikel 24 lid 2 TSB Act.

51 Artikel 24 lid 3 TSB Act.

beschermd en mag door niemand naar buiten worden gebracht, tenzij de auteur hier schriftelijk in toestemt.<sup>52</sup>

#### 6.3.4 De onderzoeker als getuige

Als hoofdregel geldt dat onderzoekers van de TSB niet als getuigen mogen optreden in enige procedure. Hierop gelden twee uitzonderingen. In de eerste plaats mogen ze wel getuigen in procedures en onderzoeken van lijkschouwers. Ten tweede kan de rechtbank of een ander persoon of orgaan voor wie de zaak speelt op grond van een speciale reden bevoegd zijn om de onderzoekers op te roepen.<sup>53</sup> Merkwaardig genoeg zijn meningen van onderzoekers van de TSB wel toelaatbaar als bewijs in gerechtelijke procedures.<sup>54</sup>

#### 6.3.5 Aangifteplicht van de TSB

Voor de TSB-onderzoekers geldt dat ze zich in beginsel niet hoeven te bekommeren om eventuele juridische implicaties van hun onderzoek naar ongevallen. Pas als ze stuiten op flagrante schendingen van veiligheidsvoorschriften of andere evident strafbare feiten, wordt hen door de Board aangeraden om deze constateringen te melden of hiervan aangifte te doen. De Board is van mening dat onderzoekers aangifte zouden moeten doen als gewone burgers dat ook zouden doen.

#### 6.3.6 Samenloop tussen TSB-onderzoek en andere onderzoeken

In geval van samenloop tussen onderzoek door de TSB en andere instanties dringt de vraag zich op hoe met dergelijke situaties moet worden omgesprongen. In de TSB Act zijn specifieke voorzieningen getroffen voor de samenloop met justitiële onderzoeken en onderzoeken door departementen en ministeries, lijkschouwers en regelgevende organen. Deze zullen hieronder worden besproken.

##### *De TSB en justitie*

In beginsel staat het onderzoek van de TSB los van onderzoeken door andere instanties. Wel wordt bepaald feitenmateriaal gedeeld, zoals de wrakstukken van het verongelukte toestel na een ongeval. In dergelijke gevallen wordt er

---

52 Artikel 24 lid 4 TSB Act.

53 Artikel 32 TSB Act.

54 Artikel 33 TSB Act.

een ad hoc overeenkomst gesloten. Een recent voorbeeld hiervan vormt het onderzoek naar het ongeval met Swiss Air vlucht 111 bij Halifax waarbij de *Royal Canadian Mounted Police* onderzoek deed naar strafrechtelijke implicaties van dat ongeval en daartoe forensische deskundigen inschakelde. De TSB verkreeg toen met instemming van de politie vrije toegang tot deze bewijsstukken.<sup>55</sup> Bij eventuele conflicten die ontstaan tussen de TSB en de politie prevaleren de belangen van de politie.<sup>56</sup>

#### *TSB-Afspraken met departementen, lijkschouwers, en andere instanties*

De Board moet zorgdragen voor de coördinatie tussen onderzoek door departementen en onderzoek door de TSB, tenzij de onderzoekende instantie het ministerie van Defensie is.<sup>57</sup> Verder wordt de Board in artikel 17 van de TSB Act aangespoord om met betrokken ministers en hun departementen afspraken te maken over de coördinatie van onderzoeks- en meldingsprocedures alsmede om specifieke procedures in het leven te roepen om eventuele belangconflicten in de kiem te smoren. In het geval dat een dergelijk belangconflict zich voordoet tussen de Board en een van de bovengenoemde departementen prevaleren de belangen van de Board boven de belangen van het desbetreffende departement.<sup>58</sup> Daarnaast kunnen belangconflicten niet in de weg staan aan bepaalde noodvoorzieningen die door departementen worden getroffen.<sup>59</sup>

De Board moet er tevens voor zorgen dat het TSB onderzoek strookt met het onderzoek van lijkschouwers in de provincies en met onderzoek door regelgevende organen op het gebied van oliewinning in offshore-gebieden. Daarnaast dient de Board er alles aan te doen om overeenkomsten te sluiten met de besturen van deze provincies en met bovengenoemde regelgevende organen om te verzekeren dat hun onderzoeksprocedures zo verenigbaar mogelijk zijn met het onderzoek van de Board.<sup>60</sup>

## 6.4 ZWEDEN

### 6.4.1 Inleiding

Het probleem van samenloop tussen onderzoek door de *Statens Haverikommisjon* (hierna aangeduid als SHK) en andere instanties kenmerkt zich door een betrekkelijk grote transparantie en heeft tot op heden weinig problemen

---

55 Het ongeval vond plaats in de buurt van de plaats Halifax op 2 september 1998.

56 Artikel 15 lid 3 TSB Act.

57 Artikel 15 lid 1 TSB Act.

58 Artikel 15 lid 2 TSB Act. Uitzondering hierop vormen de belangen van de politie (lid 3).

59 Artikel 15 lid 3 TSB Act.

60 Artikel 16 sub b TSB Act.

opgeleverd in de praktijk. Gezien de geringe hoeveelheid informatie die ons tijdens het onderzoek ter beschikking stond, is deze reeks sub-paragrafen enigszins summier.

#### 6.4.2 Toelaatbaarheid van feiten in rechtsgedingen

De getuigenverklaringen en ander verkregen bewijs zijn volledig openbaar en kunnen worden gebruikt in civiel- en strafrechtelijke procedures. De aantekeningen van onderzoekers en deskundigen vallen echter buiten deze openbaarheid.<sup>61</sup>

#### 6.4.3 Samenloop SHK en justitieel feitenonderzoek

De SHK verricht haar onderzoek in beginsel onafhankelijk van andere instanties. Desalniettemin staat de SHK in een bepaalde verhouding tot de justitiële autoriteiten. De wijze waarop deze verhouding met justitie gestalte heeft gekregen zal hierna nader worden besproken.

Indien er onderzoeken door de SHK en de justitiële autoriteiten gaande zijn naar hetzelfde ongeval of incident wordt er niet samengewerkt op basis van protocollen of convenanten. Onderzoek door de SHK moet wel worden uitgevoerd in overleg met degene die leiding geeft aan de justitiële verhoren in het vooronderzoek.<sup>62</sup> Dit betekent dat aan de politie wordt gemeld wanneer een SHK-onderzoek van start gaat. Bovendien heeft de politie de mogelijkheid om na te gaan welke personen door de SHK zijn gehoord. In Zweden heeft de politie namelijk, net als eenieder, toegang tot die informatie van de SHK. Tot op heden hebben de justitiële autoriteiten overigens weinig belangstelling getoond voor de door de SHK afgenomen verhoren.<sup>63</sup> Er zijn wel voorbeelden van samenloop waren hierbij zeldzaam en hebben tot op heden nog geen problemen opgeleverd.<sup>64</sup>

Indien het onderzoek op geen enkele andere manier afgerond kan worden, kan de SHK om politieassistentie verzoeken gedurende het onderzoek.<sup>65</sup>

Tot slot kan de SHK verzoeken dat getuigen of deskundigen door de rechter worden gehoord of dat documenten of andere relevante voorwerpen beschikbaar worden gesteld aan de SHK. De rechter voldoet aan dergelijke verzoeken, tenzij er juridische belemmeringen aan in de weg staan.

---

61 Rand Eindrapport project Transportongevallenraad november 1996, p. 23.

62 Section 8 SHK Act.

63 Informatie ingewonnen bij de Heer S-E Sigfridsson van de SHK.

64 Informatie ingewonnen bij de Heer S-E Sigfridsson van de SHK.

65 Section 9 (2) SHK Act.

## 6.5 NIEUW-ZEELAND

### 6.5.1 Inleiding

In Nieuw-Zeeland is in de voorgaande jaren veel aandacht besteed aan en discussie gevoerd over de samenloopproblematiek die zich kan voordoen bij onderzoek naar ongevallen en incidenten. Dit heeft onder meer geleid tot belangrijke wetwijzigingen van de TAIC Act. In de volgende sub-paragrafen zal de inhoud van deze wetwijzigingen worden besproken en zal tevens worden ingegaan op een nog te bekrachtigen overeenkomst tussen de TAIC en de politie. Deze overeenkomst staat bekend als een (ontwerp) *'Memorandum of Understanding'* (hierna aangeduid als MoU). Het ligt in de lijn der verwachting dat beide partijen binnenkort deze MoU zullen ondertekenen.<sup>66</sup>

De wijziging van de TAIC Act van 1990 heeft gestalte gekregen in de vorm van de *Transport Accident Investigation Commission Amendment Act 1999* van 10 September 1999. De voorgeschiedenis van de TAIC Amendment Act is voor dit onderzoek van belang, aangezien hierin het belangenconflict zichtbaar wordt tussen het onderzoek van onderzoeksinstanties en de justitiële autoriteiten. Alvorens op de samenloopproblematiek in zijn algemeenheid in te gaan, zal in de volgende sub-paragraaf de totstandkoming van de TAIC Amendment Act worden besproken.

### 6.5.2 De totstandkoming van de TAIC Amendment Act

In 1995 stortte een *Dash-8-100* toestel neer bij nadering van *Palmerston North airport*. Hierbij kwamen drie passagiers en een lid van de bemanning om en raakten 14 mensen zwaar gewond. De piloten overleefden het ongeval.<sup>67</sup> De TAIC onderzocht het luchtvaartongeval en maakte een transcript van de *Cockpit Voice Recorder (CVR)* gegevens en de vluchtgegevens afkomstig van de *Flight Data Recorder (FDR)* van het toestel.

De Nieuw-Zeelandse politie wilde in het kader van een strafrechtelijk onderzoek naar de rol van de piloten zowel de CVR als de FDR in beslag nemen. De TAIC trachtte de inbeslagname van de CVR te verijdelen door zich te beroepen op Standaard 5.12 van Annex 13 van het Verdrag van Chicago, dat bepaalde restricties kent ten aanzien van de terbeschikkingstelling van onder meer CVR opnames aan andere instanties dan de onderzoeksinstantie. De politie was echter van mening dat Standaard 5.12 niet in de weg stond

---

66 Informatie ingewonnen bij de Heer J. Britton van de TAIC.

67 De voorgeschiedenis van de wetwijzigingen die werden ingeleid door dit ongeval is ontleend aan N. Gedye, 'Use of Aircraft Accident Investigation Evidence in New Zealand', *AASL* 2000, p. 159-165.

aan inbeslagname en legde de zaak voor aan de *High Court*, die de politie in het gelijk stelde. In hoger beroep bij de *Court of Appeal* werd overwogen dat Standaard 5.12 niet via een *Act of Parliament* was geïncorporeerd in het Nieuw-Zeelands recht (in casu de TAIC Act van 1990) en dus niet in de weg stond aan de verstrekking van een *warrant* (een soort huiszoekingsbevel) aan de politie ter inbeslagname van de CVR. De politie nam de CVR dus in beslag en gebruikte de hieruit voortvloeiende informatie vijf jaar na dato van het ongeval als basis voor strafrechtelijke vervolging van de gezagvoerder van het toestel.<sup>68</sup>

Daarnaast stelde de Nieuw-Zeelandse *Airline Pilots Association* de lengte van het door de TAIC in haar ongevalsrapport beschreven deel van het CVR transcript voor de rechter aan de kaak. Hierbij werd het argument gehanteerd dat die lengte niet noodzakelijk was voor de analyse van het ongeval. Dit argument strandde in de gerechtelijke procedure. De rechter overwoog namelijk dat het wel degelijk relevant was om de situatie in de cockpit op een dergelijke manier te schetsen bij dit soort ongevallen.<sup>69</sup>

Op grond van de nasleep van dit luchtvaartongeval is er in Nieuw-Zeeland een publiek debat ontstaan over het spanningsveld tussen de belangen van veiligheidsonderzoek en justitieel onderzoek, hetgeen heeft geleid tot de wetswijzing van de TAIC Act 1990. Door middel van deze wetswijziging, de TAIC Amendment Act van 1999, is getracht het belang van het veiligheidsonderzoek meer te laten prevaleren boven het belang van justitieel onderzoek. Dit blijkt uit de manier waarop bepaalde vormen van bewijs en verklaringen afkomstig uit het ongevalsonderzoek in de TAIC Amendment Act 1999 beschermd worden tegen openbaarmaking aan derden. De belangrijkste wijzigingen komen hieronder aan bod.

### 6.5.3 Verschoningsrechten van personen

De TAIC Act 1990 kent geen verschoningsrechten toe aan getuigen en deskundigen. In de praktijk is het probleem nog niet echt aan de orde geweest. Mensen worden weliswaar door de TAIC aangespoord om verklaringen af te leggen, maar worden daartoe niet gedwongen. De TAIC is daartoe namelijk niet bevoegd maar ervaart de onmogelijkheid om getuigen tot spreken te dwingen niet als gemis omdat ze van mening is dat de kans groter is dat vrijwillig afgelegde verklaringen iets opleveren dan onder dwang afgelegde verklaringen.<sup>70</sup> Meer in het algemeen blijkt uit de *Commissions of Inquiry Act* dat perso-

---

68 Zie *NZ Airline Pilots' Association Inc v. Attorney-General* [1997] 3 NZLR 269, zoals geciteerd door Gedye, a.w., p. 159 e.v.

69 Zie Gedye, a.w., p. 159-160.

70 Informatie gewonnen bij de Heer J. Britton van de TAIC.

nen die door de TAIC gehoord worden dezelfde rechten hebben als getuigen in rechtsgedingen.<sup>71</sup>

#### 6.5.4 Toelaatbaarheid van feiten in rechtsgedingen

Naar aanleiding van hierboven beschreven *Dash-8-100* ongeval heeft het ongevalsonderzoek door middel van de TAIC Amendment Act van 1999 een stevigere wettelijke basis gekregen. Hiertoe is artikel 14 van de TAIC Act van 1990 via de wetwijziging van 1999 voorzien van een derde deel, getiteld '*Disclosure and Admissability of Transport Accident and Incident Investigation Information*'. Dit deel bestaat uit de artikelen 14 A-R, waarin gedetailleerde regels worden gegeven over de openbaarmaking en de al dan niet toelaatbaarheid van gegevens in gerechtelijke procedures. Openbaarmaking ('*disclosure*') wordt in artikel 14 A gedefinieerd als '*relating the whole or part of the contents of the record orally; and producing the record, or a copy of the record, in whole or in part in any form.*'

Gegevens ('*records*') omvatten zowel verklaringen als andere gegevens (e.g. CVR data) en worden per categorie nader gedefinieerd. Zij bestaan uit verklaringen die tijdens het onderzoek tegenover de Commissie zijn afgelegd, opnames van interviews afgenomen door personen die het onderzoek verrichten of transcripten daarvan, aantekeningen en meningen van onderzoekers die betrokken zijn bij het onderzoek en informatie die op vertrouwelijke basis door de Commissie aan derden is verstrekt.<sup>72</sup>

Gerechtelijke procedures ('*proceedings*') zijn volgens artikel 14A te definiëren als procedures '*before a court or tribunal*' en omvatten naast civiel- en strafrechtelijke procedures onder meer arbitrage, procedures voor onderzoekscommissies, procedures voor lijkschouwers, krijgsraden, disciplinaire verhoren van werknemers door werkgevers en procedures in het kader van arbeidsrechtelijke geschillen op grond van de *Employment Contract Act 1991*.<sup>73</sup>

Hieronder zal per categorie nader worden ingegaan op de vraag wanneer bepaalde vormen van informatie al dan niet mogen worden openbaargemaakt of toelaatbaar zijn als bewijs in gerechtelijke procedures.

---

71 Artikel 4C lid 4 Commissions of Inquiry Act 1908.

72 Artikel 14B lid 2 TAIC Amendment Act 1999.

73 Artikel 14A TAIC Amendment Act 1999. Zie tevens Gedye, a.w., p. 162.



*Toelaatbaarheid van verklaringen*

Verklaringen die aan de TAIC gedurende een onderzoek worden afgelegd mogen niet worden openbaargemaakt en kunnen in geen enkele procedure worden gebruikt. Dit geldt ook voor opnames van dergelijke verklaringen.<sup>74</sup>

*Toelaatbaarheid on-board recordings en informatie over personen*

Voor data afkomstig uit CVR recordings, informatie over natuurlijke personen, en bepaalde andere gegevens die aan de TAIC verstrekt worden geldt dat ze in beginsel op grond van Artikel 14C van de wijzigingswet niet openbaar mogen worden gemaakt.<sup>75</sup>

Indien een persoon van plan is om een civiele schadevergoedingsprocedure te starten, kan hij, mits een bepaald bedrag met de claim is gemoeid, bij de *High Court* een verzoek indienen tot openbaarmaking van deze gegevens.<sup>76</sup> De *High Court* toetst het verzoek onder meer op de vragen of a) de civiele claim geen kans van slagen heeft zonder gebruikmaking van deze gegevens en of b) de belangen van openbaarmaking zwaarder wegen dan het daardoor toegebrachte nadeel aan het ongevalonderzoek.<sup>77</sup>

Voor openbaarmaking *tijdens* civiele procedures geldt dat partijen eveneens bij de *High Court* een verzoek tot openbaarmaking van de gegevens kunnen indienen. De toets is nu enkel of openbaarmaking zwaarder weegt dan de nadelen die daardoor worden toegebracht aan het ongevalonderzoek.<sup>78</sup>

---

74 Artikel 14B lid 1 en 2 TAIC Amendment Act 1999. Zie voor de strafbaarstelling Artikelen 14L en 14M TAIC Amendment Act 1999. De Official Information Act 1982 is niet van toepassing op de gegevens uit Artikel 14B lid 2 TAIC Amendment Act 1999, zie Artikel 14R TAIC Amendment Act 1999.

75 De data omvatten *Cockpit Voice Recordings*, *Cockpit Video Recordings* van niet-militaire luchtvaartuigen en documenten waarin informatie is opgenomen over identificeerbare natuurlijke personen die zijn verstrekt aan de Commissie gedurende het onderzoek. Zie Artikel 14C lid 2 sub a, b en c TAIC Amendment Act. Zie voor de strafbaarstelling van onrechtmatige openbaarmaking artikelen 14L en 14M TAIC Amendment Act 1999. De Official Information Act 1982 is niet van toepassing op de gegevens uit artikel 14C lid 2 TAIC Amendments Act 1999, zie artikel 14R TAIC Amendments Act 1999. Voor ongevallen die plaatsvonden voordat de TAIC Amendments Act werd ingevoerd gelden deze amendments niet. Hieruit mag echter niet worden afgeleid dat andere gronden van ontoelaatbaarheid, zoals het openbare belang van immuniteit, niet beschikbaar zouden zijn. Zie bijvoorbeeld CA 446/00 (*The Queen v. Gary Norman Sotheran*, Court of Appeal decision, 4 April 2001).

76 Artikel 14E TAIC Amendment Act. Deze regel geldt niet voor eventuele procedures onder de Employment Contracts Act 1991.

77 Artikel 14E lid 3 sub a en b TAIC Amendment Act. Deze bepaling is gebaseerd op standaard 5.12 van Annex 13 van het Verdrag van Chicago. Zie Gedye, a.w., p. 162.

78 Artikel 14F lid 2 en 3 TAIC Amendment Act. Deze bepaling is ook gebaseerd op standaard 5.12 van Annex 13 van het Verdrag van Chicago. Zie Gedye, a.w., p. 162. De toets van Artikel 14F lid 1 TAIC Amendment Act luidt: 'this section applies to any civil proceedings if the amount of the damages claimed exceeds the amount specified from time to time as

*Cockpit Voice Recordings* alsmede bovengenoemde andere data kunnen ook openbaar worden gemaakt op verzoek van de degene die de gegevens heeft verstrekt met een beroep op de *Privacy Act 1993*.<sup>79</sup> De verstrekker is de persoon die een verklaring heeft afgelegd in het onderzoek of wiens verklaring of mening is opgenomen.<sup>80</sup>

Opvallende uitzondering op het voorgaande is de regel dat CVR data in geen enkele procedure gebruikt mogen worden tegen bemanningsleden van militaire en niet militaire luchtvaartuigen.<sup>81</sup>

De verzoeken tot openbaarmaking aan de *High Court* hebben slechts betrekking op civielrechtelijke procedures.<sup>82</sup> Openbaarmaking van deze gegevens in strafrechtelijke procedures is onder geen enkel beding mogelijk.<sup>83</sup> De ratio hiervan is dat op deze wijze de informatie makkelijker beschikbaar zou komen voor de TAIC, omdat de potentiële verstrekkers van informatie minder huiverig zouden zijn voor civiel- dan strafrechtelijke consequenties. Vanzelfsprekend mag het bewijs afkomstig van CVR data door de TAIC wel in haar eindrapporten worden gebruikt.

#### *Toelaatbaarheid van bevindingen en rapporten*

Artikel 14N TAIC Amendment Act 1999 maakt duidelijk dat geen enkele bevinding, aanbeveling of rapport toelaatbaar is in procedures, met uitzondering van procedures van lijkschouwers of procedures ter onderbouwing van een herzieningsverzoek aan de TAIC of van een aanmelding voor herziening van een beslissing van de Commissie.

Met het oog op het vereiste van kleurloosheid van schuld en aansprakelijkheid van betrokken partijen hanteert de TAIC als richtsnoer dat de rapporten bruikbaar moeten zijn vanuit het oogpunt van veiligheid. Ook al worden de bronnen van informatie zoveel mogelijk geanonimiseerd, kan er niet altijd worden vermeden dat uit het rapport blijkt dat iemand onjuist heeft gehandeld en mogelijk strafrechtelijk vervolgd of civielrechtelijk aansprakelijk gesteld kan worden. In het geval dat bijvoorbeeld uit het rapport naar voren komt dat bepaalde personen tekort zijn geschoten is het onvermijdelijk dat de justitiële autoriteiten relevante sturingsinformatie uit het eindrapport kunnen

---

the maximum civil jurisdiction of District Courts under the Districts Courts Act 1947'. Hierbij is van belang dat data alleen maar zijn toegelaten in dergelijke civiele procedures, maar niet in procedures op grond van de Armed Forces Discipline Act 1971. Zie Artikel 14D lid 1 sub a en b TAIC Amendment Act 1999.

79 Artikel 14C lid 1 sub c jo. Artikel 14Q jo. 14B lid 2 sub a jo. Artikel 14C lid 2 sub a en b jo. Artikel 14B lid 2 sub b en c jo. Artikel 14C lid 2 sub c TAIC Amendment Act.

80 Artikel 14Q lid 2 sub a, b en c TAIC Amendment Act.

81 Artikel 14D lid 2 TAIC Amendment Act.

82 Zie tevens Artikelen 14E en 14F TAIC Amendment Act voor specifieke regels over openbaarmaking indien het bedrag van schadevergoeding dat geclaimd wordt hoger ligt dan hetgeen maximaal geëist kan worden voor District Courts (onder de District Courts Act 1947).

83 Gedye, a.w., p. 162.

destilleren. Waarschijnlijk is de enige mogelijke rem op dergelijk gebruik van het rapport het feit dat het rapport te laat verschijnt om nog binnen de wettelijk toegestane termijn over te gaan tot vervolging.<sup>84</sup>

#### 6.5.5 De onderzoeker als getuige

Onderzoekers van de TAIC hoeven geen bewijs te leveren in procedures waarbij de Commissie geen partij is. Meningingen van de onderzoeker over het onderzoek zelf of andere zaken die uit analyses, bevindingen of aanbevelingen gemaakt op grond van een onderzoek kunnen blijken,<sup>85</sup> mogen niet worden openbaar-gemaakt en kunnen in geen enkele procedure worden gebruikt.<sup>86</sup>

Gedye merkt hierover op dat hiermee het door onderzoekers aanvoerbare bewijs in gerechtelijke procedures is beperkt tot onmiddellijke fysieke waarnemingen en foto's. Het gevolg hiervan kan zijn dat dat eisers in een procedure bepaalde relevante zaken niet kunnen bewijzen, omdat de onderzoekers de enige zijn die beschikken over die informatie en niet als getuigen mogen optreden.<sup>87</sup>

#### 6.5.6 Huiszoekingsbevelen

Huiszoekingsbevelen (*warrants*) mogen niet worden afgegeven door rechters ter verkrijging van data zoals gespecificeerd in 14B sub 2 (verklaringen, meningen en aantekeningen) en 14C sub 2 (CVR en bepaalde andere gegevens) TAIC Amendments Act.<sup>88</sup> Wel kan de politie om een huiszoekingsbevel vragen om andersoortig bewijs dat in handen is van de TAIC te vergaren. Uiteraard mag de TAIC hier bij de rechter bezwaar tegen maken.<sup>89</sup>

#### 6.5.7 Aangifteplicht van de TAIC

De TAIC is noch op grond van de TAIC Act 1990 noch op grond van andere wetgeving verplicht om van (vermoedelijke) strafrechtelijke feiten die tijdens een onderzoek aan het licht komen aangifte te doen. In de praktijk doet de TAIC ook geen aangifte, omdat de TAIC naar eigen zeggen geen deskundigheid

---

84 Informatie ingewonnen bij de Heer J. Britton van de TAIC.

85 Artikel 14O sub a en b TAIC Amendment Acts 1999.

86 Zie Artikel 14B(1) en (2) van de TAIC Amendments Act 1999; zie tevens 'New Zealand Tackles Protection of Information Legislation', en 'New Zealand Law Safeguards Information for Investigations' (afkomstig van [www.itsasafety.org](http://www.itsasafety.org)).

87 Gedye, a.w., p. 159-160.

88 Artikel 14P TAIC Amendment Act 1999.

89 Paragraaf 5.8 MoU. Zie ook Artikel 14P TAIC Amendment Act.

bezit op strafrechtelijk gebied en het niet als haar taak beschouwt om de justitiële autoriteiten te assisteren bij hun vervolgingstaak.<sup>90</sup> De TAIC maakt wel melding aan de luchtvaartautoriteiten van zogenaamde *unlawful interferences*.<sup>91</sup> Uit paragraaf 3.5 van de MoU blijkt tevens dat de hoofdonderzoeker van de TAIC gevallen van *unlawful interference* zal melden aan de politie.

#### 6.5.8 Samenloop tussen TAIC-onderzoek en andere onderzoeken

Zoals in de inleidende sub-paragraaf is aangehaald is er onlangs door de TAIC en politie in het kader van mogelijke samenloop van hun respectievelijke onderzoeken een *Memorandum of Understanding* afgesloten. In de MoU worden de doelen en grondslagen van deze overeenkomst opgesomd. De belangrijkste zijn:

- De wederzijdse erkenning dat de TAIC en de politie beiden een bijdrage leveren aan de verbetering van de veiligheid van het publiek;<sup>92</sup>
- Het trachten te minimaliseren van dubbele werkzaamheden en potentiële conflicten, zonder te tornen aan de onafhankelijkheid of functie van beide partijen;
- Het opstellen van onderzoeksprotocollen;
- Het signaleren wanneer er al dan niet kan worden samengewerkt.<sup>93</sup>

Uit de MoU blijkt verder dat beide partijen onbeperkt toegang tot de plek van het ongeval en het daar aanwezige bewijs hebben en er zorg voor moeten dragen dat het bewijs behouden blijft totdat beide partijen het onderzoek ter plekke hebben afgerond.<sup>94</sup>

Tevens dienen er afspraken te worden gemaakt over het soort onderzoek dat zal worden verricht en de toegankelijkheid van de resultaten daarvan.<sup>95</sup> De politie is bevoegd om bewijs dat zij voor haar eigen onderzoek nodig acht onder zich te houden, voorzover het geen bewijsmateriaal betreft dat valt onder artikel 14 van de TAIC Amendments Act.<sup>96</sup>

---

90 Informatie ingewonnen bij de Heer J. Britton van de TAIC.

91 *Unlawful interferences* worden gedefinieerd als 'acts with the intent to endanger transport safety, sabotage or other malicious acts.' Dit doet de TAIC op grond van SARP 5.11 van Annex 13 van het Verdrag van Chicago, waar overigens in Nieuw-Zeeland geen wettelijke status aan is verbonden.

92 De wederzijdse erkenning van elkaars onafhankelijkheid houdt onder meer in dat partijen niet de bevoegdheid hebben om namens de ander verklaringen af te leggen of elkaar op andere manieren te vertegenwoordigen (paragraaf 12.1 MoU).

93 MoU, sub E, p. 2.

94 Paragraaf 5.3 MoU. Zie ook Paragraaf 5.7 MoU.

95 Paragraaf 5.4 MoU.

96 Paragraaf 5.5 MoU. Het is de TAIC niet toegestaan dit materiaal aan de politie vrij te geven, zie Paragraaf 5.5 MoU.

Gedetailleerde regels over wederzijdse verzoeken tot informatie-uitwisseling zijn te vinden in paragraaf 9.1-9.6 van de MoU. Indien een van de partijen vermoedt dat de andere partij belangstelling zou kunnen hebben voor bepaald fysiek bewijsmateriaal dat teniet dreigt te gaan door voorgenomen testen, wordt de andere partij daarover tijdig ingelicht.<sup>97</sup> Indien de TAIC van plan is bewijsmateriaal terug te geven aan de oorspronkelijke eigenaar, verwittigt zij de politie hiervan, zodat de politie een huiszoekingsbevel kan vorderen om het van de TAIC te verkrijgen. De TAIC zal dan in principe geen bezwaar maken tegen een dergelijk bevel, tenzij het gegevens betreft die vallen onder artikel 14 van de TAIC Amendments Act.<sup>98</sup>

Gegevens die door de TAIC verkregen zijn uit onder meer videocamera's, GPS-systemen of andere vergelijkbare opnameapparaten zijn toegankelijk voor beide partijen. De politie kan de TAIC assisteren bij de ontcijfering en analyse van deze gegevens.<sup>99</sup> Op grond van de MoU kunnen de politie en de TAIC elkaars deskundigheid inroepen.<sup>100</sup> Om belangenconflicten zoveel mogelijk te voorkomen, zal de hoofdonderzoeker van de TAIC toezicht houden op de betrokkenheid van de deskundigen van de politie.<sup>101</sup>

De TAIC kan bemanningsleden verzoeken zich op gebruik van onder meer medicijnen, drugs en alcohol te laten testen door de politie.<sup>102</sup> Het resultaat van deze testen heeft de status van een TAIC-bestand (*record*) en mag niet door de politie worden openbaar gemaakt.<sup>103</sup>

De kosten van het veiligstellen van de ongevalsplek en het bewijs dienen vanzelfsprekend te worden gedragen door de partij die veiligstelling nodig acht.<sup>104</sup>

Interpretatiegeschillen over de MoU zelf dienen door middel van onderhandelingen opgelost te worden.<sup>105</sup>

## 6.6 CONSEQUENTIES VOOR BEGINSELEN VAN BEHOORLIJK RAMPENONDERZOEK

De consequenties die in het vorige hoofdstuk zijn geformuleerd zijn ook hier weer van toepassing. Het internationale onderzoek ondersteunt het centrale beginsel in het vorige hoofdstuk: elke organisatie is primair verantwoordelijk voor het eigen onderzoek en er dient zo min mogelijk samenwerking en uitwisseling plaats te vinden. Tevens vinden wij in deze internationale vergelij-

---

97 Paragraaf 9.2 MoU.

98 Paragraaf 9.3 MoU.

99 Paragraaf 8.1 MoU.

100 Zie Paragrafen 6.1-6.7 MoU.

101 Paragraaf 6.4 MoU.

102 Paragraaf 7.1 MoU.

103 Paragraaf 7.2 MoU.

104 Paragraaf 5.9 MoU.

105 Paragraaf 12.3 MoU.

king steun voor de stelling dat ondanks specifieke regelingen samenloop tussen rampenonderzoeken zal plaatsvinden.

We concentreren ons hier op een enkel aanvullend uitgangspunt dat dienstbaar kan zijn voor het formuleren van beginselen voor behoorlijk rampenonderzoek.

#### *Restricties openbaarmaking*

In enkele buitenlandse regelingen voor onafhankelijk rampenonderzoek zijn onderdelen opgenomen die betrekking hebben op de restricties voor openbaarmaking (bedrijfsgeheimen, CVR, medische gegevens en buitenlandse onderzoeken). Het is wenselijk een dergelijke explicitering van restricties voor openbaarmaking ook in de Nederlandse regelingen op te nemen.

#### *Getuigen*

In bepaalde buitenlandse regelingen zijn tevens voorwaarden opgenomen voor de onderzoekers als getuigen. Het zou wenselijk zijn als in de Nederlandse regelingen tevens zou worden opgenomen onder welke voorwaarden en in welke rechtsgedingen onderzoekers (van welke instantie) kunnen worden opgeroepen als getuigen. Op dit moment ontbreekt een dergelijke regeling. Uitgangspunt bij een dergelijke regeling zou moeten zijn dat de rol van onderzoekers als getuigen in rechtsgedingen zo veel mogelijk zou moeten worden ingeperkt.

#### *Prevaleren veiligheidsonderzoek*

Deze korte internationale vergelijking toont dat in geval van samenloop van onderzoek veelal het veiligheidsonderzoek naar de oorzaken prevaleert. Het kunnen vinden van de oorzaken teneinde toekomstige rampen te kunnen voorkomen wordt belangrijker geacht dan een strafrechtelijke of andere vervolging. Naar ons oordeel dient dit afhankelijk te zijn van het specifieke geval. Er zijn situaties denkbaar dat een vervolging dient te prevaleren boven het veiligheidsonderzoek. Wel is het dan noodzakelijk dat een onafhankelijke instantie een uitspraak doet over welke vorm van onderzoek voorrang verkrijgt. Dat kan en mag niet worden overgelaten aan de betrokken onderzoeksinstanties.

## 7.1 INLEIDING

Rampen zijn van alle tijden. Rampen noodzaken tot onderzoek. Onderzoek dat vragen beantwoordt naar de oorzaken van de ramp. Maar ook onderzoek dat schuld en aansprakelijkheid vaststelt. Na een ramp ontstaat een brede waaier aan onderzoeken: strafrechtelijk onderzoek door het Openbaar Ministerie, publiekrechtelijk onderzoek door bijvoorbeeld de Raad voor de Transportveiligheid of de nieuwe Raad civielrechtelijk onderzoek ten behoeve van slachtoffers, tuchtrechtelijk onderzoek, 'arbeidsrechtelijk' onderzoek, parlementair onderzoek, onderzoek door ad hoc-commissies en onderzoeksbureaus. De samenloop van deze onderzoeken kan leiden tot verwarring en discussie.

De rechtswetenschap kan een bijdrage leveren aan het rampenonderzoek door het formuleren van beginselen van behoorlijk rampenonderzoek. In dit onderzoek staat de vraag naar de inhoudelijke en procedurele normering van rampenonderzoeken centraal. De beginselen van behoorlijk rampenonderzoek moeten bijdragen aan het optimaliseren van het rampenonderzoek in Nederland. In de voorgaande hoofdstukken zijn vanuit verschillende perspectieven beschouwingen gegeven omtrent aspecten van beginselen van rampenonderzoek. Daarbij is primair een juridisch uitgangspunt gehanteerd. Niet alleen de Nederlandse situatie is onder de loep genomen, maar ook het rampenonderzoek in enkele andere landen is nader bezien. Tevens zijn de fundamentele beginselen in de verschillende te onderscheiden rechtsgebieden weergegeven. In dit hoofdstuk komen wij tot een synthese van deze hoofdstukken en formuleren wij de beginselen voor behoorlijk rampenonderzoek.

Daartoe vangen wij aan met het weergeven van enkele uitgangspunten voor het formuleren van de beginselen van behoorlijk rampenonderzoek. Deze uitgangspunten bieden de kaders waarbinnen tot beginselen kan worden gekomen. Vervolgens hebben wij enkele fundamentele beginselen geformuleerd. Deze fundamentele beginselen dienen als basis voor voorwaarden ten aanzien van het proces, de organisatie en de inhoud van het rampenonderzoek. De fundamentele beginselen en voorwaarden vormen het kader waarmee het rampenonderzoek kan worden vormgegeven.

## 7.2 UITGANGSPUNTEN FORMULERING BEGINSLEN

Bij het formuleren van de beginselen voor behoorlijk rampenonderzoek gaan wij uit van enkele veronderstellingen. Deze veronderstellingen behoren in dit hoofdstuk geëxpliciteerd te worden opdat de lezer een beeld krijgt van de mogelijkheden en beperkingen van de beginselen. De beginselen hebben slechts waarde indien deze veronderstellingen in acht worden genomen.

### 7.2.1 Onderwerp rampenonderzoek

De beginselen zijn opgesteld ten behoeve van rampenonderzoek. Daarmee hebben zij geen bredere gelding voor andere vormen van onderzoek. Rampenonderzoek is een zeer specifieke vorm van onderzoek. Het betreft onderzoek naar ingrijpende gebeurtenissen waarbij onder druk van publiek en media snel tot verantwoorde antwoorden op vragen over de oorzaak van de ramp moet worden gekomen. Maar het kan ook gaan om onderzoek naar minder ingrijpende incidenten. Het doel van dergelijk onderzoek richt zich op het leren van gemaakte fouten teneinde in de toekomst vergelijkbare fouten te kunnen voorkomen. Het onderzoek is niet gericht op het vaststellen van schuld en aansprakelijkheid. Rampenonderzoek is primair 'kleurloos'.

Maar aangezien het onderzoek naar het leren van gemaakte fouten en het onderzoek naar schuld en aansprakelijkheid een zekere mate van overlap kennen, gaan wij er vanuit het rampenonderzoek aan vergelijkbare eisen moet voldoen als onderzoek naar schuld en aansprakelijkheid. Daardoor formuleren wij voor rampenonderzoek zware beginselen en normen opdat bij samenloop met andere vormen van onderzoek het zekere voor het onzekere is genomen. Cruciaal daarvoor is dat duidelijk is wat onder rampen en incidenten moet worden verstaan. Daarbij dient te worden aangegeven in welke situaties van rampen en incidenten het rampenonderzoek dient plaats te vinden.

Voor het goede begrip wordt ten slotte nog eens gewezen op wat in hoofdstuk 1.4 werd opgemerkt over de term 'Rampenonderzoek'. In dit boek wordt veelal gesproken van 'rampen' en 'rampenonderzoek'. Het is goed te bedenken dat daarmee ook de zware ongevallen, of bijna-zware ongevallen worden bestreken, maar – desgewenst – ook kleinere ongevallen en incidenten.<sup>1</sup> Kortheidshalve wordt in dit boek van over rampen gesproken, maar de lezer

---

1 Het conceptvoorstel van wet voor de nieuwe Onderzoeksraad voor veiligheid spreekt zelfs zeer in het algemeen van 'voorval'. Onder voorval wordt dan verstaan een gebeurtenis die de dood of letsel van een persoon dan wel schade aan een zaak of het milieu veroorzaakt, alsmede een gebeurtenis die gevaar voor een dergelijk gevolg in het leven heeft geroepen. De omvang van de schade is, zo luidt de motivering voor dit ruime begrip, is niet primair van belang omdat het vooral gaat om het *lering trekken* uit een incident.



realisere zich de betrekkelijkheid van deze term. Zie voorts hierna par. 7.3.1 onder i.

## 7.2.2 Een Onderzoeksraad voor veiligheid

De beginselen in dit hoofdstuk richten zich primair op een Onderzoeksraad voor veiligheid. Vooral voor wat betreft de organisatie hebben wij de nieuwe Raad als uitgangspunt gehanteerd. De beginselen kunnen dan ook primair dienst doen bij de verdere inrichting van de nieuwe Raad. Daarmee kan worden bereikt dat vanaf het begin van het functioneren van de nieuwe Raad gewerkt kan worden vanuit juridisch verantwoorde beginselen. Als voorloper van de nieuwe Raad geldt de Raad voor de Transportveiligheid. De beginselen die in dit boek zijn geformuleerd zijn dan ook direct van toepassing op de Raad voor de Transportveiligheid. Daarbij zij aangetekend dat de Raad voor de Transportveiligheid inmiddels al enkele jaren functioneert. Nader bezien zal moeten worden in hoeverre met behulp van deze beginselen een aanpassing van de organisatie en het functioneren van de Raad voor de Transportveiligheid kan en moet worden gerealiseerd. In de rest van dit hoofdstuk spreken wij steeds van 'Raad' als wij doelen op de nieuwe Raad die het onafhankelijk onderzoek naar rampen en zware ongevallen (en veel meer, zie par. 7.2.1) gaat uitvoeren.

Dat neemt niet weg dat deze beginselen ook dienst kunnen doen bij andere vormen van rampenonderzoek zoals dat wordt uitgevoerd door ad hoc-commissies of inspecties. Daarbij moet dan wel een specifieke vertaling plaatsvinden naar de organisaties die het rampenonderzoek verrichten. De verschillen concentreren zich vooral op de mate van onafhankelijkheid van deze organisaties. Deze verschillen hebben wel directe consequenties voor de mogelijkheden en beperkingen van deze organisaties ten aanzien van het specifieke rampenonderzoek. Noodzakelijk is dan ook dat steeds geëxpliciteerd wordt op welke wijze de mate van onafhankelijkheid van de te onderzoeken organisatie vorm krijgt.

Ten behoeve van dit onderzoek is kennis genomen van de concept hoofdlijnen notitie onafhankelijk ongevallenonderzoek (23 augustus 2001) en enkele conceptversies van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid (de laatste van 26 november 2001; zie hiervóór voetnoot 7 van hoofdstuk 1). Hoewel niet specifiek wordt gereageerd op deze documenten is bij de formulering van de voorwaarden voor de beginselen aandacht besteed aan verschillende elementen die in deze notities aan de orde komen.

### 7.2.3 Status beginselen

De status van de beginselen wordt bepaald door het doel waarmee de beginselen zijn geformuleerd (zie ook hiervoor hoofdstuk 1.4). Daarbij hebben wij als uitgangspunt gehanteerd dat de beginselen een rechterlijk procesoordeel moeten kunnen doorstaan. De beginselen dienen zoveel als mogelijk te voldoen aan de voorwaarden die het EVRM stelt aan een proces (zie art. 6 EVRM) waarbij een specifieke vertaling plaats moet vinden naar een niet-rechtelijk proces. Rampenonderzoek is niet hetzelfde als een reguliere gerechtelijke procedure. Wij hebben echter geprobeerd bij de formulering van de beginselen de uitgangspunten die bij een gerechtelijke procedure als basis gelden, te hanteren.

De beginselen dienen dan ook te worden opgevat als normen waaraan een behoorlijk rampenonderzoek moet voldoen. De beginselen zijn richtinggevende aanbevelingen hoe het proces, organisatie en inhoud van het rampenonderzoek vorm moeten krijgen. Beginselen geven geen volledige zekerheid dat in een rechterlijke procedure de wijze van onderzoek en handelen door de rechter zal worden geaccepteerd. Maar aangezien die normen die wij geformuleerd hebben ten aanzien van rampenonderzoek sterk overeenkomen met de normen voor reguliere rechterlijke procedures is de waarschijnlijkheid van een positief rechterlijk oordeel groter.

De beginselen geven een zekere garantie dat er sprake zal zijn van een behoorlijk rampenonderzoek indien zij worden gevolgd. Het geeft zowel de onderzoekers als de onderzochten een eenduidig kader waarbinnen het rampenonderzoek zal plaatsvinden. De rechten en plichten van de onderzoekers en onderzochten worden daarmee duidelijk omschreven zodat tijdens en na het onderzoek geen debat kan ontstaan over het onderzoeksproces. Daardoor worden de legitimiteit van het onderzoek en de onderzoeksresultaten versterkt. De burgers kunnen aan de hand van de gehanteerde beginselen zien dat het onderzoek op een verantwoorde wijze heeft plaats gevonden. Het onderzoeksproces voldoet aan de fundamentele beginselen. Daarmee kan de discussie zich primair richten op de inhoud van het onderzoek en niet op het onderzoeksproces. De beginselen van behoorlijk rampenonderzoek dragen daarmee rechtstreeks bij aan de aanvaarding van de resultaten van het onderzoek. Het vertrouwen van de burgers in het rampenonderzoek en de overheid zal daardoor versterkt worden.

### 7.2.4 Reikwijdte beginselen

De beginselen hebben primair betrekking op het proces en de organisatie van het rampenonderzoek. Hoewel enkele beginselen raken aan de inhoud van het rampenonderzoek concentreren de beginselen zich op het proces en de organisatie. De inhoud van het rampenonderzoek wordt nagenoeg volledig overgelaten aan de onderzoekende instanties Dit is vanzelfsprekend sterk

afhankelijk van het te onderzoeken onderwerp. Wel kan worden aangegeven op welke wijze tot selectie van de thema's kan worden gekomen en op welke wijze tot bevindingen en conclusies wordt gekomen. Het gaat dan echter toch vooral om procedurele en organisatorische aspecten van het rampenonderzoek.

De beginselen richten zich op het realiseren van waarheidsvinding omtrent een specifieke ramp. De beginselen moeten er aan bijdragen dat de oorzaken van rampen beter en eenduidiger kunnen worden vastgesteld. De waarheidsvinding omtrent de oorzaken staat centraal bij rampenonderzoek. Daarmee is niet gezegd dat de beginselen er rechtstreeks toe leiden dat de enige en onweersproken waarheid zal worden gereconstrueerd. Ervaring met rampenonderzoek leert dat rond de oorzaken van rampen veelal meerdere 'waarheden' ontstaan. De beginselen kunnen bijdragen aan het elimineren van veronderstelde 'waarheden'. De beginselen geven geen garantie dat er een volledige en eenduidige waarheid tot stand komt.

### 7.2.5 Regels en normen

De beginselen voor behoorlijk rampenonderzoek zijn primair gebaseerd op formele regels in wetten en verdragen (zie uitvoeriger par. 1.4). In de voorgaande hoofdstukken en achtergrondstudies zijn de formele regels nader benoemd en weergegeven. Deze formele regels vormen het eerste uitgangspunt voor de formulering van de beginselen. Daarnaast is gebruik gemaakt van regels en normen die in het huidige nationale en internationale rampenonderzoek worden gehanteerd. Tenslotte hebben wij op basis van interpretatie enkele specifieke beginselen geformuleerd voor nationaal rampenonderzoek.

De beginselen van behoorlijk rampenonderzoek zijn daarmee gebaseerd op een combinatie van formele regels, feitelijke uitvoering en gewonterechtelijke normen. De combinatie van deze regels en normen leiden tot de beginselen van behoorlijk rampenonderzoek. Daarmee hebben wij zowel recht gedaan aan de formeel-wettelijke kaders als aan de gegroeide praktijk van rampenonderzoek.

## 7.3 FUNDAMENTELE BEGINSELEN RAMPENONDERZOEK

Op basis van dit onderzoek komen wij tot tien fundamentele beginselen van behoorlijk rampenonderzoek.

- 1 Onafhankelijkheid
- 2 Scheiding schuldvraag en oorzaakvraag
- 3 Openbaarheid
- 4 Hoor en wederhoor
- 5 Zorgvuldigheid
- 6 Deskundigheid

- 7 Proportionaliteit en subsidiariteit
- 8 Behoorlijke behandeling van getuigen en partijen
- 9 Motivering
- 10 Redelijke termijn (voortvarendheid van het onderzoek)

Deze fundamentele beginselen worden in de hieropvolgende paragrafen uitgewerkt. Daarbij maken wij een onderscheid in een omschrijving van het beginsel en de formulering van concretere voorwaarden omtrent proces, organisatie en inhoud van het rampenonderzoek. Het beginsel dient bij de vormgeving van het rampenonderzoek leidend te zijn. De concretere voorwaarden zijn onderbouwde keuzen van de onderzoekers afgeleid uit de fundamentele beginselen. De concretere voorwaarden zouden ook op een andere wijze kunnen worden ingevuld. In deze paragrafen hebben wij weergegeven wat naar ons oordeel de meest wenselijke vorm van concretisering van de fundamentele beginselen is.

### 7.3.1 Onafhankelijkheid

#### *Beginsel*

Het rampenonderzoek moet in onafhankelijkheid plaats vinden. Onafhankelijkheid heeft betrekking op verschillende onderdelen. Het rampenonderzoek moet plaatsvinden door onafhankelijke personen. Deze personen hebben geen enkele betrokkenheid of belangen bij de ramp, de betrokkenen bij de ramp en de overheid. De benoeming en ontslag van de leden van de Raad vindt onafhankelijk plaats voor een vaste termijn. De Raad bepaalt zelfstandig of een onderzoek moet worden uitgevoerd. De Raad kan zelfstandig zijn interne organisatie vorm geven inclusief personeel en financiën (zie hierna sub e). De instantie die het onderzoek verricht dient in onafhankelijkheid tot een oordeel te komen.

De Raad dient zelfstandig de inhoud, omvang en reikwijdte van het onderzoek te bepalen. De Raad kan geen onderdeel zijn van een organisatie die betrokken is of belangen heeft bij de ramp. Er vindt geen inhoudelijke beïnvloeding van het onderzoek plaats. De financiën en personeel van de Raad worden toegekend op basis van een voorstel van de Raad. De organisatie en het functioneren van de Raad dienen toetsbaar te zijn. De onafhankelijkheid dient te worden gewaarborgd in een formele wet. Er mogen geen bepaalde belangen overheersen dan veiligheidsbelangen die de Raad dient.

#### *Voorwaarden*

##### *a. Benoeming*

De benoeming van de leden van de Raad vindt plaats op voordracht van de Staten-Generaal door de Kroon. De benoemingsprocedure is vergelijkbaar met de benoemingsprocedures voor leden van Hoge Colleges van Staat. De voor-

waarden voor onafhankelijkheid van de leden van de Raad worden in de wet geëxpliciteerd.

*b. Termijn*

De benoeming vindt plaats voor een substantiële termijn van bijvoorbeeld vier jaar en in principe op voltijdse basis teneinde te voorkomen dat belangentegenstellingen met andere functies gaan ontstaan. Herbenoeming vindt plaats tenzij zich specifieke omstandigheden rond het Raadslid voordoen. Deze omstandigheden worden nader geëxpliciteerd. Leden van de Raad mogen geen andere functies vervullen die mogelijk conflicterend werken. Eventuele nevenfuncties moeten openbaar gemaakt worden. Er dient een lijst met onverenigbare functies te worden opgesteld.

*c. Onafhankelijkheidstoets*

Per onderzoek dient bezien te worden of de leden van de Raad onafhankelijk zijn. Het is mogelijk dat vanwege een eerdere functie of andere belangen een lid van de Raad zich moet verschonen ten aanzien van een specifiek onderzoek. Deze onafhankelijkheidstoets vindt plaats door de Raad zelf. De Raad ontwikkelt een procedure voor de onafhankelijkheidstoets. Dit wordt in het bestuursreglement opgenomen. De beslissing naar aanleiding van deze onafhankelijkheidstoets wordt openbaar gemaakt. Tegen deze beslissing staat beroep open.

*d. Verschoningsrecht*

Er dient een verschoningsrecht voor leden en medewerkers van de Raad te worden ontwikkeld. In een openbaar document moet worden vastgelegd onder welke voorwaarden leden van de Raad zich kunnen verschonen ten aanzien van een specifiek rampenonderzoek. Het dient tevens mogelijk te zijn dat burgers leden van de Raad kunnen laten wraken indien zij van oordeel zijn dat de er geen sprake is van onafhankelijkheid.

*e. Beheer*

De Raad maakt een raming en begroting voor haar organisatie, activiteiten, personeel en financiën voor een periode van zes jaar. Deze raming en begroting is zodanig dat kan worden voldaan aan de fundamentele beginselen die hierboven zijn genoemd. De Staten-Generaal stelt de begroting en raming van de Raad vast.

*f. Organisatievorm*

De Raad krijgt bij voorkeur de organisatievorm van een Hoog College van Staat. Daarmee wordt aangeduid dat de onafhankelijkheid gegarandeerd is. Op die manier is er geen enkele relatie tussen de Raad en de uitvoerende macht. Vanwege dit laatste element is het niet aanbevelenswaardig om de Raad de organisatievorm van een zelfstandig bestuursorgaan te laten zijn, tenzij de mogelijkheid kan worden ontwikkeld dat geen enkele formele relatie bestaat

met de uitvoerende macht. De huidige bevoegdheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat om de Raad voor de Transportveiligheid aanwijzingen te geven voor de uitoefening van de onderzoeksbevoegdheden past niet bij een onafhankelijke onderzoeksraad. Datzelfde kan gesteld worden ten aanzien van de andere bevoegdheden van de Minister van Verkeer en Waterstaat ten opzichte van de Raad voor de Transportveiligheid. De organisatievorm van een Hoog College van Staat creëert meer onafhankelijkheid die noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de taken van een rampenraad.

*g. Aansprakelijkheid*

De aansprakelijkheid van de Raad en de leden van de Raad wordt formeel uitgesloten. De Staat neemt de aansprakelijkheid van de Raad over. Deze uitsluiting geldt niet alleen de Raad en haar leden maar ook alle medewerkers en externe medewerkers (incl. deskundigen) van de Raad.

*h. Beïnvloeding*

Indien pogingen worden gedaan om de inhoud van het onderzoek onrechtmatig te beïnvloeden dan kan de Raad daarvan aangifte doen. Het onrechtmatig beïnvloeden van de inhoud van het onderzoek dient strafbaar te zijn.

*i. Eigen beslissing tot onderzoek*

De Raad beslist in onafhankelijkheid of een onderzoek moet worden ingesteld en wat de omvang van het onderzoek moet zijn. De Raad kan niet door een ander orgaan gedwongen worden tot een onderzoek. Er bestaat dan ook geen verplichting tot het doen van onderzoek door de Raad. De regering of anderen kunnen echter wel een verzoek tot een onderzoek door de Raad indienen. Burgers krijgen een expliciet recht op het vragen om een onderzoek door de Raad. De Raad dient gemotiveerd aan te geven of al dan niet voldaan wordt aan het verzoek binnen een redelijke termijn. Een uitzondering moet hier gemaakt worden voor het ongevalsonderzoek in de luchtvaart aangezien daar op basis van internationale verdragen en Europees recht een verplichting bestaat tot onderzoek. Als de Raad beslist geen onderzoek te doen, bestaat de mogelijkheid dat anderen (politie, inspecties) een onderzoek verrichten.

*j. Taakafbakening*

In de wet dient een ruime definitie van rampen en ongevallen opgenomen te worden vergelijkbaar met de Wet Rampen en Zware Ongevallen (zie hiervoor par. 7.2.1). In principe kan de Raad een onderzoek uitvoeren indien de gebeurtenis valt binnen deze definitie. De Raad bepaalt echter uiteindelijk zelf of een gebeurtenis van zodanig belang is dat een onderzoek noodzakelijk is. Het is dus zeer wel mogelijk dat de Raad een onderzoek uitvoert hoewel bijvoorbeeld niet voldaan wordt aan de definitie in de Wet Rampen en Zware Ongevallen. Het verdient dan wel voorkeur dat het onderzochte voorval aan bepaalde minimum vereisten voldoet, zodat niet elke gebeurtenis onder juris-

dictie van de Raad valt. De Raad doet bij voorkeur alleen onderzoek als de veiligheid in het geding is en er een zekere maatschappelijke verontrusting is. De Raad dient daarom aan te geven wat de redenen voor het onderzoek zijn. Indien de Raad besluit geen onderzoek te verrichten naar een gebeurtenis, geeft hij, als opgemerkt, aan waarom geen onderzoek zal worden verricht.

Daarnaast is het mogelijk dat de Raad onderzoek doet naar aspecten en thema's met betrekking tot rampen en zware ongevallen. De Raad ontwikkelt een onderzoeksprogramma met betrekking tot deze veiligheidsstudies. Dit onderzoeksprogramma heeft betrekking op thema's en onderwerpen die in de verschillende individuele rampenonderzoek naar voren zijn gekomen en waarvan het noodzakelijk is gebleken dat nader onderzoek tot een inhoudelijke meerwaarde kan leiden. Dat betekent dat niet alleen de oorzaken, maar ook de rampbestrijding en de nazorg onderwerp van onderzoek kunnen zijn.

#### *k. Inmenging*

Het onafhankelijk onderzoek door de Raad kan in strijd komen met onderzoek door het Openbaar Ministerie, defensieverplichtingen of de staatsveiligheid. Er kunnen andere belangen zijn die strijdig zijn met het belang van het onafhankelijk onderzoek. In het navolgende beginsel over de scheiding van de schuldvraag en de onderzoeksvraag wordt hier meer diepgaand op ingegaan. Het uitgangspunt is dat geen inmenging in het onafhankelijk onderzoek door de Raad plaatsvindt. Anderen dan de raad mogen geen inhoudelijke bemoeienis hebben met de inhoud van de rapportage van de Raad. Indien andere belangen zwaarder moeten wegen, dan dient het onderzoek ofwel te worden afgebroken ofwel er moet een specifieke aanbestedingsprocedure worden ontwikkeld opdat recht gedaan kan worden aan alle belangen.

#### *l. Rapportprocedure*

De Raad stelt in onafhankelijkheid het rapport op. Dit rapport wordt voorgelegd aan betrokkenen die het recht hebben wijzigingen voor te stellen. De Raad dient voorgestelde wijzigingen gemotiveerd af te wijzen. Het eindrapport gaat rechtstreeks naar diegenen die het betreft. Zij worden wettelijk verplicht de Raad te antwoorden welke maatregelen zij zullen treffen naar aanleiding van het rapport. Dit dient binnen zes maanden plaats te vinden. De Raad informeert het betrokken departement over de reactie van de betrokken organisatie. De Raad maakt een openbaar verslag aan het parlement over de reacties van de betrokken organisaties en het betrokken departement.

### 7.3.2 Scheiding schuldvraag en oorzaakvraag

#### *Beginsel*

Er dient een formele scheiding tussen het onderzoek naar de schuldvraag en naar de oorzaakvraag plaats te vinden. Veelal worden beide vragen door elkaar heen gebruikt. Het belang van de scheiding is gelegen in de mogelijkheid de waarheid te kunnen achterhalen. Als er geen scheiding zou zijn, zouden getuigen bij de Raad niet willen spreken over de werkelijke oorzaken. De Raad richt zich op de oorzaakvraag en doet geen uitspraken over schuld en aansprakelijkheid. De Raad formuleert lessen teneinde te kunnen voorkomen dat in de toekomst vergelijkbare rampen zullen plaats vinden. De Raad dient voorzieningen te treffen om de formele scheiding tussen de schuldvraag en de oorzaakvraag te realiseren. Het onderzoek naar de schuldvraag mag geen voorrang hebben boven het onderzoek naar de oorzaakvraag. Tegelijkertijd zal het noodzakelijk zijn formele afspraken te maken tussen de Raad en andere instanties over de verschillende vormen van rampenonderzoek aangezien samenloop van verschillende onderzoeken en procedures zullen plaats vinden. Deze afspraken dienen in een openbaar document te worden vastgelegd. Onderzoeksinstanties zijn in principe zelf verantwoordelijk voor het uitvoeren van hun onderzoek. Er dient zo weinig mogelijk samenwerking en informatie-uitwisseling plaats te vinden opdat alle betrokkenen hun rechten optimaal kunnen uitoefenen. Samenwerking en informatie-uitwisseling mag alleen betrekking hebben op logistieke onderdelen van het onderzoeksproces.

#### *Voorwaarden*

##### *a. Doel*

Het doel van het onderzoek door de Raad is het achterhalen van de oorzaken van de ramp en het vaststellen van de verantwoordelijkheid van betrokkenen. Er kan dus niet worden volstaan met de te ruim geformuleerde omschrijving van 'integraal onderzoek' (zie verder paragraaf 7.3.5. sub a). De Raad achterhaalt de oorzaken van de ramp opdat lessen kunnen worden geformuleerd voor de toekomst teneinde te voorkomen dat vergelijkbare rampen zich nogmaals zullen voordoen. Daarnaast onderzoekt de Raad de activiteiten en beslissingen van alle betrokkenen voor, tijdens en na de ramp opdat hun verantwoordelijkheid voor de oorzaak van de ramp kan worden vastgesteld. De Raad geeft een beschrijving en oordeel over de beslissingen, activiteiten en nalaten van betrokkenen voor, tijdens en na de ramp. De Raad doet geen specifieke uitspraken over schuld en aansprakelijkheid van individuen of organisaties. De Raad doet geen uitspraken over de gevolgen die het handelen of nalaten van organisaties of individuen zouden moeten hebben.

De Raad zich tevens op de vaststelling van verantwoordelijkheden tenzij internationale verdragen dit uitsluiten. Bij onderzoek naar rampen is het



onderzoek naar de besluitvorming en het beleid van betrokkenen organisaties voor, tijdens en de na de ramp een essentieel onderdeel. Hoewel dit geen directe relatie heeft met de oorzaken van de ramp is het noodzakelijk dit onderwerp onderdeel van het onderzoek van de Raad te maken. De fictieve scheiding tussen oorzakenonderzoek en verantwoordelijkheidsonderzoek wordt hiermee gedeeltelijk opgeheven.

#### *b. Samenloop*

Er zal samenloop plaatsvinden tussen het onderzoek door de Raad en andere vormen van onderzoek naar de ramp. Er dienen formele afspraken te worden gemaakt tussen Raad, Openbaar Ministerie en Inspecties. Deze afspraken dienen te worden vastgelegd in een openbaar document. De afspraken mogen alleen betrekking hebben op het logistieke onderzoeksproces.

Uitgangspunt daarbij is dat geen verkregen informatie tussen Raad, Openbaar Ministerie en Inspecties wordt uitgewisseld zodat een ieder optimaal de eigen verantwoordelijkheid kan waarmaken. De verschillende onderzoeksorganisaties verzamelen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid informatie. De verschillen in verantwoordelijkheid verdraagt niet dat gezamenlijk onderzoek wordt verricht. Interviewverslagen of verhoren worden niet uitgewisseld. Interviews worden niet in samenwerking gedaan. Er kunnen echter wel logistieke afspraken gemaakt worden tussen de instanties zodat de onderzochten niet meerdere malen dezelfde informatie ter beschikking hoeven te stellen of dezelfde onderzoekshandelingen noodzakelijk zijn. Het gaat daarbij dan om informatie die voor alle onderzoeksinstanties van belang is. Zo kan gezamenlijk besloten worden tot het inzetten van een externe expert ten behoeve van het onderzoek van een onderdeel van de ramp. Tevens kan ten behoeve van de feitenreconstructie gebruik gemaakt worden van diezelfde onderzoekers.

De Raad maakt geen gebruik van Inspecties ten behoeve van het eigen onderzoek zodat geen verwarring over verantwoordelijkheid kan ontstaan. De Inspecties beperken hun onderzoek tot dat deel dat niet door de Raad wordt onderzocht en dat valt binnen hun wettelijke taakopdracht. De Raad heeft de primaire keuze van de te onderzoeken thema's.

#### *c. Regeling*

In een nadere wettelijke regeling dient te worden aangegeven hoe de onafhankelijke onderzoeksinstantie omgaat met samenloop met andere onderzoeken. Deze regeling is openbaar. De hierboven omschreven formele afspraken tussen de Raad, het Openbaar Ministerie, en de inspecties kunnen worden gezien als een uitvloeisel van deze nadere wettelijke regeling. De regeling komt tot stand door middel van autonome beslissing van de onafhankelijke onderzoeksinstantie en na overleg met de andere onderzoeksorganisaties. De regeling heeft betrekking op samenloop met strafrechtelijke, bestuursrechtelijke, civielrechtelijke, tuchtrechtelijke en arbeidsrechtelijke vormen van onderzoek naar rampen. De regeling moet niet alleen gelding hebben voor de onafhankelijke

onderzoeksinstantie maar ook voor de andere organisaties die rampenonderzoek verrichten.

*d. Verschoningsrechten*

Onderzochten moeten zich kunnen beroepen op verschoningsrechten zodat zij eventueel in het geheel niet hoeven mee te werken aan het onderzoek door de onafhankelijke rampeninstantie. Een verschoningsrecht kan bijvoorbeeld worden ingeroepen indien zij zichzelf, familieleden of partners blootstellen aan een bepaalde vervolging. Daarbij zouden wij ons niet willen beperken tot een strafrechtelijk verschoningsrecht maar dat willen uitbreiden naar een verschoningsrecht op andere rechtsgebieden. Nader bezien moet worden of een civiel verschoningsrecht tot de mogelijkheden behoort. Er dient een instantie te zijn die dit beroep op het verschoningsrecht toetst zodat voorkomen wordt dat te lichtvaardig het verschoningsrecht wordt ingeroepen. Er hoeft geen openbare mededeling gedaan te worden van het inroepen van het verschoningsrecht.

*e. Toelaatbaarheid feiten en rapporten*

De huidige regeling sluit bepaalde feiten en rapporten uit als bewijs in een rechtsgeding. Het zal noodzakelijk zijn op onderdelen een nadere specificering te geven (zie paragraaf 5.2.4 en 5.2.5). Wat echter niet kan worden voorkomen is, dat informatie wordt gebruikt als 'sturingsinformatie' om een ander rechtsgeding aan te vangen. Het niet rechtstreeks kunnen gebruiken van bepaalde feiten of rapporten als bewijs in rechtsgedingen noodzaakt andere onderzoeksinstanties tot nieuw onderzoek. Dit nieuw onderzoek is noodzakelijk om met een nieuw doel – bijvoorbeeld vervolging van een verdachte – informatie te verzamelen. Aangezien voor dit nieuwe doel eigen regels en procedures gelden is het noodzakelijk dat nieuw onderzoek wordt gedaan. Hoewel hiermee een aanzienlijk efficiency-verlies wordt geleden, is het geredeneerd vanuit de beginselen van behoorlijk rampenonderzoek noodzakelijk. Zo veel mogelijk moet worden voorkomen dat de onderzoeksprocessen van de verschillende onderzoeksinstanties door elkaar heen lopen. Het eindrapport van de Raad kan niet als bewijs in een rechtsgeding worden gebruikt. Dit geldt echter niet voor incidentenrapporten die door betrokkenen zelf zijn opgesteld. De Raad kan echter niet alle incidentenrapporten overnemen.

*f. Aangifteplicht*

De wettelijke aangifteplicht ten aanzien van ernstige misdrijven voor onderzoekers van de Raad voor de Transportveiligheid moet worden gecontinueerd. Tevens dient er een instantie in het leven te worden geroepen die kan beoordelen of aangifte moet worden gedaan van strafbare feiten die niet vallen onder de wettelijke aangifteplicht. Deze instantie moet in staat zijn tot een zekere objectivering van het 'risico' van aangifte.

*g. Geschillen*

Er kunnen geschillen rijzen tussen de Raad, het Openbaar Ministerie en Inspecties omtrent het onderzoek, onderzoeksmateriaal of gegevens. Er dient een wettelijke regeling te worden ontworpen waarin wordt vastgelegd hoe in een dergelijke situatie moet worden opgetreden. Er dient een instantie te worden aangewezen die in geval van geschil een uitspraak doet over het geschil.

### 7.3.3 Openbaarheid

*Beginsel*

Het rampenonderzoek vindt in openbaarheid plaats. Openbaarheid kent tevens verschillende onderdelen. De resultaten van het rampenonderzoek worden in een openbaar rapport weergegeven. De methoden van onderzoek worden openbaar gemaakt. Interviews met betrokkenen zijn openbaar. Zittingen van de onderzoeksorganisatie zijn in principe openbaar. Er moeten voor ieder kenbare voorschriften zijn op grond van welke overwegingen, interviews of zittingen vertrouwelijk kunnen worden gehouden. Openbare zittingen of getuigenissen kunnen het effect hebben dat getuigen minder vertellen. Het is dan goed denkbaar dat, vanwege het veiligheidsbelang en het belang de oorzaken van het voorval te achterhalen, getuigenissen vertrouwelijk worden afgenomen en vertrouwelijk blijven. Een onafhankelijke instantie dient in staat te zijn de beslissingen omtrent de vertrouwelijkheid van gegevens, interviews of zittingen te toetsen.

*Voorwaarden**a. Openbaarheid*

De werkzaamheden en de activiteiten van de Raad vinden in principe in het openbaar plaats. Het rapport van de Raad is openbaar. De methoden van onderzoek worden in het openbaar rapport weergegeven. Ten behoeve van de Raad worden procedures ontwikkeld waarin getuigenissen met en zonder publiek kunnen worden uitgevoerd. Op basis van eenduidige criteria wordt bepaald wanneer een getuigenis met publiek en zonder publiek zal worden gehouden. Het verslag van de getuigenis zonder publiek wordt echter wel openbaar gemaakt tenzij de Raad van oordeel is dat vertrouwelijkheid noodzakelijk is. Tevens worden verschillende niveaus van openbaarheid onderscheiden:

- openbaarheid waarbij schrijvende en audiovisuele media live bij aanwezig mag zijn
- openbaarheid waarbij audiovisuele media niet live aanwezig mogen zijn en waarbij de Raad bepaalt welke beelden worden vrijgegeven
- openbaarheid waarbij alleen schrijvende media aanwezig mag zijn

· openbaarheid waarin alleen een verslag van de zitting wordt weergegeven. De Raad dient aan te geven onder welke omstandigheden voor welk niveau van openbaarheid wordt gekozen. Daarbij speelt het belang van de getuige en de wens om tot waarheidsvinding te komen een cruciale rol. Het uitgangspunt is openbaarheid maar het belang van de waarheidsvinding kan noodzaken tot vertrouwelijkheid.

*b. Vertrouwelijkheid*

Er kunnen zich bij het onderzoek door de Raad situaties voordoen waarin het noodzakelijk is gegevens of informatie vertrouwelijk te behandelen. De regels op grond waarvan besloten kan worden tot vertrouwelijkheid sluiten aan op de uitzonderingssituaties in de Wet Openbaarheid van Bestuur. Analooq aan artikel 10 WOB wordt een vergelijkbare procedure voor de Raad ontwikkeld. Deze procedure is openbaar.

### 7.3.4 Hoer en wederhoor

*Beginsel*

Bij rampenonderzoek dient hoer en wederhoor te worden toegepast. Er moet een openbare procedure worden ontwikkeld waarin hoer en wederhoor bij rampenonderzoek vorm krijgt. Betrokkenen krijgen de gelegenheid binnen voldoende tijd een oordeel te geven over concept-teksten van de onderzoeksorganisatie. Er bestaat een eenduidige en openbare omschrijving van betrokkenen. De onderzoeksorganisatie bepaalt zelfstandig in hoeverre de commentaren van betrokkenen worden verwerkt. Betrokkenen hebben er recht op te vernemen of en op welke wijze hun opmerkingen zijn verwerkt. De Raad dient te motiveren wanneer zij opmerkingen van betrokkenen niet verwerkt.

*Voorwaarden*

*a. Procedure hoer en wederhoor*

Er wordt een openbare procedure ontwikkeld op welke wijze hoer en wederhoor vorm krijgt. Deze procedure wordt opgenomen in het bestuursreglement. Een ieder kan inzicht krijgen in de wijze waarop hoer en wederhoor georganiseerd is.

*b. Betrokkenen*

Er dient vastgesteld te worden wie als betrokkenen bij een rampenonderzoek kunnen worden aangemerkt. In ieder geval betreft dit de slachtoffers en de betrokken private en publieke organisaties. Per rampenonderzoek dient openbaar bepaald te worden wie als betrokkene wordt aangeduid. Aan betrokkenen

wordt aangegeven welke rechten en plichten zij hebben gedurende en na het onderzoek.

*c. Inhoud hoor en wederhoor*

Alle betrokkenen hebben het recht op hoor en wederhoor. Zij krijgen de gelegenheid om een concept rapportage van het gehele eindrapport te beoordelen binnen een vastgestelde termijn. De betrokkenen stellen hun commentaar op schrift. De Raad is niet verplicht het commentaar te verwerken. De betrokkenen hebben het recht te weten wat de Raad heeft gedaan met het commentaar. De Raad dient te motiveren waarom zij commentaar niet heeft verwerkt. Het proces van hoor en wederhoor wordt in een bijlage van het rapport opgenomen. Hierin legt de Raad verantwoording af over de wijze waarop het beginsel van hoor en wederhoor vorm heeft gekregen.

### 7.3.5 Zorgvuldigheid

*Beginsel*

Het rampenonderzoek dient zorgvuldig plaats te vinden. Er dient in een openbaar document vast te liggen op welke wijze het onderzoek plaats zal vinden. Het onderzoeksproces dient op verantwoorde en zorgvuldige wijze plaats te vinden. Er dient een redelijke afweging en beoordeling van feiten, gebeurtenissen en belangen plaats te vinden. De Raad verantwoordt uitgebreid de wijze waarop het onderzoek heeft plaats gevonden. De bevindingen en conclusies worden expliciet onderbouwd. De Raad hanteert een kwaliteitssysteem om de zorgvuldigheid van het onderzoek te waarborgen.

*Voorwaarden*

*a. Onderwerp onderzoek*

Er dient eenduidig omschreven te worden wat het onderwerp van onderzoek is. De Raad ontwikkelt deze omschrijving. In de omschrijving wordt duidelijk wat er wordt onderzocht maar wordt tevens duidelijk wat er niet wordt onderzocht. Er kan niet worden volstaan met de aanduiding 'integraal onderzoek'. De Raad dient expliciet te maken wat hij gaat onderzoeken. In elk onderzoek vormt de omschrijving van het onderzoek de kern van de inleiding.

*b. Onderzoeksplan*

De Raad dient in een onderzoeksplan aan te geven wat zij gaat onderzoeken, met welke middelen, binnen welke termijn en met welk doel. Er wordt een standaardmodel ontwikkeld voor een dergelijk onderzoeksplan. Het onderzoeksplan wordt openbaar gemaakt. De Raad ontwikkelt een standaardmodel voor de ontwikkeling van een onderzoeksplan.

*c. Verantwoording*

In het rapport vindt een uitgebreide verantwoording plaats van de wijze waarop het onderzoek heeft plaats gevonden. Daarbij besteedt de Raad aandacht aan de wijze waarop met de eis van zorgvuldigheid is omgegaan. De Raad geeft aan hoe zij tot een redelijke afweging van belangen is gekomen.

*d. Kwaliteitssysteem*

De Raad ontwikkelt een kwaliteitssysteem om de kwaliteit van het proces van onderzoek te garanderen. Het kwaliteitssysteem bestaat uit procedurele voorwaarden waaraan het onderzoeksproces moet voldoen. De Raad hanteert tevens een kwaliteitsmonitorsysteem om de tot een continue bewaking van de kwaliteit te kunnen komen.

*e. Vooronderzoek*

Nader bezien dient te worden of het wenselijk is een aparte procedure met bepaalde toetsingscriteria te ontwikkelen voor een separaat vooronderzoek. Het vooronderzoek zou moeten dienen om te bezien of een hoofdonderzoek noodzakelijk is. Het vooronderzoek moet antwoord geven op de vraag of en in hoeverre door een hoofdonderzoek wezenlijk zou worden bijgedragen aan het in de toekomst voorkomen van nieuwe rampen. Tevens is het mogelijk dat de Raad 'later' (na onderzoek door anderen) toch beslist tot een zelfstandig onderzoek.

### 7.3.6 Deskundigheid

*Beginsel*

De Raad beschikt over hoogwaardige deskundigheid om het rampenonderzoek te kunnen verrichten. Deze deskundigheid staat permanent ter beschikking van de Raad. Er zijn voorzieningen getroffen om de deskundigheid te continueren. Externe deskundigen kunnen slechts participeren in het onderzoek indien zij als onafhankelijk kunnen worden aangemerkt en onder verantwoordelijkheid van de Raad functioneren. De kwaliteit van de deskundigheid kan extern worden gecontroleerd. Er vindt samenwerking plaats met 'safety boards' in andere landen.

*Voorwaarden**a. Kwalitatieve deskundigheid*

De Raad garandeert voldoende kwalitatieve deskundigheid om de rampenonderzoeken te kunnen uitvoeren. Primair dient deze deskundigheid constant ter beschikking van de Raad te staan. De Raad dient een systeem te ontwikkelen om de kwaliteit van kennis en deskundigheid binnen de Raad vorm te

geven en te bewaken. Opleiding, training en vorming dienen daar een integraal onderdeel van te zijn.

*b. Externe deskundigen*

Het is mogelijk dat externe deskundigen participeren in onderzoeken van de Raad. Daarbij dient aan twee voorwaarden te worden voldaan. In de eerste plaats dient door middel van een onafhankelijkheidstoets expliciet te worden gemaakt dat betrokkene als onafhankelijk kan worden aangemerkt. Deze onafhankelijkheidstoets is openbaar. In de tweede plaats dient de externe deskundige voor de duur van het onderzoek volledig ter beschikking en onder verantwoordelijkheid van de Raad te functioneren.

### 7.3.7 Proportionaliteit en subsidiariteit

*Beginsel*

De in te zetten onderzoeksmethoden zijn proportioneel ten opzichte van het te onderzoeken belang. Waarheidsvinding is het primaire belang van rampenonderzoek. In een openbaar document legt de Raad vast in welke gevallen welke onderzoeksmethoden worden gehanteerd en onder welke voorwaarden. Het gaat daarbij onder andere om het betreden van plaatsen, het verzamelen van documenten, het horen van getuigen, inbeslagname en het binnentreden. Steeds moet daarbij worden overwogen of er een lichtere onderzoeksmethoden mogelijk is waarmee het doel, de waarheidsvinding, kan worden gerealiseerd. De bevoegdheden van de Raad mogen niet gebruikt worden voor andere doelen dan waarvoor zij zijn gegeven.

*Voorwaarden*

*a. Onderzoeksmethoden*

In de wet is een overzicht opgenomen van de onderzoeksmethoden die door de Raad kunnen worden gebruikt en onder welke voorwaarden. In een nader openbaar document is de werkwijze van deze onderzoeksmethoden nader uitgewerkt. Op die manier zijn de onderzoeksmethoden die door de Raad kunnen worden ingezet voor een ieder kenbaar.

*b. Bevoegdheden*

Voor de vaststelling van bevoegdheden van de Raad dient te worden aangesloten bij het huidige wettelijke regime van de Raad voor de Transportveiligheid. Op dit moment is het niet noodzakelijk te komen tot een verdere uitbreiding van bevoegdheden van de nieuwe Raad.

*c. Aankondiging*

Aan alle betrokkenen bij een onderzoek moet schriftelijk worden gemeld welke procedures de Raad volgt en welke bevoegdheden de Raad heeft. De Raad geeft in de rapportage aan hoe hij tijdens het onderzoek gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheden.

*d. Aanbevelingen*

De raad formuleert aanbevelingen in haar eindrapport. Deze aanbevelingen zijn specifiek gericht op een specifieke organisatie of overheidsorgaan. Deze organisaties en overheidsorganen zijn in beginsel verplicht de aanbevelingen op te volgen. Deze verplichting ligt vast in een wet in formele zin. De Raad verplicht zich aanbevelingen te formuleren die proportioneel en subsidiair zijn ten opzichte van de ernst van de geconstateerde feiten.

### 7.3.8 Behoorlijke behandeling getuigen en partijen

*Beginsel*

Er dient een behoorlijke behandeling van getuigen en partijen plaats te vinden. Deze behoorlijke behandeling kent verschillende aspecten. In de eerste plaats dient duidelijk te zijn welke onderzoeksmethoden de Raad kan hanteren tegenover partijen en getuigen. Deze onderzoeksmethoden dienen te worden vastgelegd in de wet (legaliteitsbeginsel). In de tweede plaats moeten de rechten en plichten van de getuigen en partijen geëxpliciteerd worden. Specifieke aandacht moet daarbij besteed worden aan de mogelijkheden tot verschooning, de mogelijkheden en beperkingen van bijstand en de omvang en reikwijdte van de informatieplicht. In de derde plaats dient duidelijk te worden gemaakt op welke wijze tot bevindingen en conclusies gekomen kan worden. Dit laatste kan opgevat worden als een variant op het bewijsrecht.

*Voorwaarden**a. Getuigplicht en informatieplicht*

Getuigen hebben een getuigplicht en informatieplicht. Deze getuigplicht en informatieplicht zijn in een formele wet vastgelegd. Van getuigenissen en interviews wordt een stenografisch verslag gemaakt. Het stenografisch verslag wordt ondertekend door de Raad en de getuige.

*b. Zwijgrecht en verschoningsrecht*

Getuigen beschikken over een zwijgrecht. Er dient te worden aangegeven onder welke omstandigheden getuigen een verschoningsrecht hebben. Getuigen dienen steeds schriftelijk en vooraf op hun rechten en plichten gewezen te worden. Getuigen hebben het recht zich te laten bijstaan door een persoon



van hun keuze. Deze persoon krijgt dezelfde inzage in stukken als de getuigen hebben.

De verdere invulling van rechten en plichten kan conform de huidige wettelijke regeling van de Raad voor de Transportveiligheid worden uitgevoerd.

### 7.3.9 Motivering

#### *Beginsel*

Het rampenonderzoek dient gemotiveerd te worden. De conclusies van de Raad dienen onderbouwd te worden. De Raad moet aangeven op welke wijze 'bewijs' is gevonden voor specifieke conclusies en aanbevelingen. Burgers dienen volledig zicht te hebben op de wijze waarop de Raad tot conclusies is gekomen. Deze motivering moet verifieerbaar zijn. De motivering dient opgevat te worden als de primaire verantwoording door de Raad van zijn werkzaamheden. Bij voortdurende discussie over de uitkomsten van een onderzoek door de Raad dient de Raad een aanvullende motivering te geven.

#### *Voorwaarden*

##### *a. Bewijs*

Bij rampenonderzoek gaat het niet om het vaststellen van schuld en aansprakelijkheid. Het gaat bij het rampenonderzoek primair om het vaststellen van de lessen voor de toekomst om toekomstige rampen en ongevallen te voorkomen. Desalniettemin is het naar ons oordeel noodzakelijk meer expliciet op te nemen op welke wijze het 'bewijs' vorm moet krijgen in het onafhankelijk rampenonderzoek. Met behulp van welke middelen kan tot welke conclusies gekomen worden? Er dient een specifieke vertaling plaats te vinden van de beginselen omtrent bewijsrecht naar het onafhankelijk rampenonderzoek. Daarbij is dan wel de vraag in hoeverre het noodzakelijk zal zijn een limitatieve opsomming te geven van de 'bewijsmiddelen'. Maar bij het onafhankelijk rampenonderzoek dient meer aandacht te zijn voor de waarde van 'bewijsstukken'.

##### *b. Toetsingscriteria*

Voor het onafhankelijk rampenonderzoek is noodzakelijk dat wordt vastgesteld op basis waarvan tot oordelen wordt gekomen. Wat zijn de toetsingscriteria van de rampenonderzoeksinstantie? Beperken deze toetsingscriteria zich tot rechtmatigheid en technische haalbaarheid of spelen efficiency en effectiviteit tevens een belangrijke rol bij de toetsing? Het is cruciaal dat wettelijk wordt vastgelegd op grond van welke criteria de rampenonderzoeksinstantie tot een oordeel over de oorzaken van de ramp komt.

*c. Annotatie*

In het eindrapport van de Raad wordt uitgebreid geannoteerd op grond van welke informatiebronnen tot bevindingen en conclusies gekomen is. Deze informatiebronnen zijn voor een ieder toegankelijk tenzij daar uitzonderingen op worden gemaakt. De informatiebronnen dienen tot 25 jaar na het verschijnen van het rapport te worden bewaard.

### 7.3.10 Redelijke termijn

*Beginsel*

Het rampenonderzoek dient voortvarend plaats te vinden. De Raad dient aan te geven binnen welke termijn hij tot bevindingen en conclusies kan komen. De burgers hebben er recht op binnen redelijke termijn duidelijkheid te krijgen omtrent de oorzaak van de ramp en de lessen die daaruit kunnen worden getrokken. Vanwege de mogelijke samenloop met andere onderzoeken is het noodzakelijk voortvarend het onderzoek uit te voeren.

*Voorwaarden**a. Termijn onderzoek*

De Raad dient per onderzoek vast te stellen binnen welke termijn hij het onderzoek denkt te kunnen verrichten. Uitgangspunt is dat het onderzoek binnen een jaar moet worden uitgevoerd. De Raad dient in het eindrapport aan te geven op welke wijze zij de voortvarendheid van het onderzoek heeft bevorderd en welke belemmeringen zij heeft aangetroffen.

*b. Termijn uitvoering*

De Raad formuleert aanbevelingen in zijn eindrapport gericht op specifieke organisaties en overheidsorganen. Binnen zes maanden dienen deze organisaties en overheidsorganen schriftelijk aan de Raad aan te geven op welke wijze uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen. De Raad reageert binnen een half jaar op de wijze waarop de uitvoering is vormgegeven.

## 7.4 AFSLUITING

Rampen, en dat geldt ook voor andere ernstige schadelijke voorvallen, zullen blijven plaatsvinden. Rampen vragen om antwoorden. Om antwoorden te vinden is onderzoek noodzakelijk. Onderzoek kan bijdragen aan het voorkomen van rampen in de toekomst. Rampen vragen om verschillende reacties. Zowel onderzoek naar de oorzaken als vervolging maken maatschappelijke verwerking mogelijk. In de toekomst zal een verantwoord evenwicht gevonden

moeten worden tussen de noodzaak tot het vinden van oorzaken en de wenselijkheid van vervolging. Beginselen van behoorlijk rampenonderzoek kunnen bijdragen aan een verantwoord evenwicht tussen leren en vervolgen.



## Achtergrondstudies



# A | Beginselen van strafprocesrecht

*M. Hallers* <sup>■</sup>

In deze achtergrondstudie zal bekeken worden of het Nederlandse strafprocesrecht fundamentele regels en beginselen bevat die ook aan de regeling van het onafhankelijk onderzoek naar de toedracht van rampen ten grondslag zouden moeten of kunnen liggen. Deze studie is als volgt opgebouwd. In paragraaf 1 wordt een korte inleiding op het strafprocesrecht gegeven. In paragraaf 2 wordt het strafrechtelijk feitenonderzoek en bewijs in zijn algemeenheid<sup>1</sup> beschreven. Paragraaf 3 behandelt de fundamentele beginselen van het strafprocesrecht, de beginselen van een goede procesorde en de fundamentele rechten van verdachten en getuigen.

## 1 INLEIDING

Om inzicht te verschaffen in het strafprocesrecht, zal het eerste deel het strafprocesrecht en het bijbehorende strafrecht definiëren (paragraaf 1.1). Vervolgens zal het verloop van de strafrechtelijke procedure worden beschreven (paragraaf 1.2).

### 1.1 Definities strafrecht en strafprocesrecht

Strafrecht in ruime zin kan worden gedefinieerd als de legitimatie voor het van overheidswege negatief (punitief) sanctioneren van wederrechtelijk gedrag.<sup>2</sup> Het nationale strafrecht in ruime zin kan in drie hoofdgroepen worden onderverdeeld: materieel strafrecht, strafprocesrecht en penitentiair recht.<sup>3</sup> Het strafprocesrecht reguleert het strafproces oftewel de strafrechtelijke procedure. Doel van het strafproces is het bestraffen van gedragingen die door de

---

■ Mw. mr. drs. M. Hallers is voor dit project als onderzoeker verbonden aan het E.M. Meijers Instituut.

1 Dat wil zeggen los van datgene wat in een concreet geval bewezen (*probandum*) of onderzocht (*investiganda*) dient te worden.

2 G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, Deventer: Gouda 1999, p. 1-2.

3 Corstens, a.w., p. 4. Zie voor nevenfuncties van het strafprocesrecht o.a. Corstens, a.w., p. 9-10.

wetgever strafbaar zijn gesteld mogelijk te maken.<sup>4</sup> Met andere woorden, het strafprocesrecht 'bepaalt hoe en door wie wordt onderzocht of een strafbaar feit is begaan en door wie en naar welke maatstaven daarover en over de daaraan te verbinden strafrechtelijke sancties wordt beslist'.<sup>5</sup> In het volgende deel wordt het verloop van de strafprocedure beschreven.

## 1.2 Het verloop van de strafrechtelijke procedure

Het strafproces kan worden onderverdeeld in het voorbereidend onderzoek, de vervolging, de berechting en de eventuele behandeling van de zaak na instelling van een rechtsmiddel. Met uitzondering van de behandeling van de zaak na instelling van een rechtsmiddel, zullen de fasen van een strafprocedure hierna beknopt worden uiteengezet.

### *Het voorbereidend onderzoek*

Het voorbereidend onderzoek is gedefinieerd in artikel 132 Wetboek van Strafvordering (Sv) als het onderzoek dat aan de behandeling ter terechtzitting vooraf gaat. Het doel van het voorbereidend onderzoek is voornamelijk het vergaren van bewijsmateriaal.<sup>6</sup> Drie onderdelen van het voorbereidend onderzoek zullen hierna kort worden besproken 1) het opsporingsonderzoek, het 2) het gerechtelijk vooronderzoek en 3) de mini-instructie.<sup>7</sup>

Het opsporingsonderzoek staat onder leiding van de officier van justitie en wordt ingesteld naar aanleiding van het vermoeden dat een strafbaar feit is begaan. Sinds de inwerkingtreding van de Wet Bijzondere Opsporingsmethoden kan ook een opsporingsonderzoek worden ingesteld indien in georganiseerd verband ernstige misdrijven worden beraamd of zijn gepleegd die een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren.<sup>8</sup>

4 Corstens a.w., p. 5. Zie ook J.F. Nijboer, *De doolhof van de Nederlandse strafrechtspleging: de systematische grondslag van het algemeen deel van het W. v. Sr*, Groningen: Wolters Noordhoff, 1987.

5 Corstens a.w., p. 4. Door andere auteurs wordt ook de tenuitvoerlegging van strafvonnissen tot het strafprocesrecht gerekend. Dit heeft te maken met het feit dat Boek V Sv de tenuitvoerlegging reguleert. Zie Cleiren & Nijboer, in: C.P.M. Cleiren & J.F. Nijboer, *Strafvordering. Tekst en Commentaar*, Deventer: Kluwer 1999, p. 5 onder 1b.

6 J.F. Nijboer, *Strafrechtelijk bewijsrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2000 (hierna aangeduid als Nijboer 2), p. 80.

7 Naast het opsporingsonderzoek, het gerechtelijke vooronderzoek en de mini-instructie kan een vooronderzoek ook een strafrechtelijk financieel onderzoek bevatten. Zie artikelen 126-126f Wetboek van Strafvordering (hierna aangeduid als Sv). Zie ook Cleiren & Nijboer, a.w., p. 467 onder 2; Corstens, a.w., p. 229.

8 Artikel 132a Sv. De Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden is in 1999 in werking getreden (*Stb.* 1999, 245) en aldus is de wet verruimd tot de genoemde toekomstige feiten beraamd in georganiseerd verband en tot het plegen van feiten in georganiseerd verband, waarbij een verdenking voor het plegen van een concreet delict ontbreekt. Zie Corstens, a.w., p. 241.



Het gerechtelijk vooronderzoek wordt gevorderd door de officier van justitie, indien deze van mening is dat in het kader van het voorbereidende onderzoek dwangmiddelen toegepast dienen te worden waartoe hijzelf niet, maar de leider van het gerechtelijk vooronderzoek, de rechter-commissaris, wel bevoegd is.<sup>9</sup> Tegelijkertijd dient de officier van mening te zijn dat de toepassing van die dwangmiddelen noodzakelijk is om de waarheid te achterhalen. Een andere reden voor vordering van het gerechtelijk vooronderzoek kan zijn dat een rechter-commissaris in het algemeen wordt geacht betere garanties te bieden voor een onafhankelijk en onpartijdig vooronderzoek dan een officier van justitie.<sup>10</sup> De rechter-commissaris mag weigeren een gerechtelijk vooronderzoek in te stellen.<sup>11</sup> Tevens heeft een rechter-commissaris in een aantal gevallen de bevoegdheid ambtshalve een gerechtelijk vooronderzoek in te stellen.<sup>12</sup>

De verdachte is niet bevoegd een gerechtelijk vooronderzoek te vorderen. De verdachte en zijn raadsman zijn wel bevoegd om in bepaalde gevallen de rechter-commissaris te verzoeken een zogenaamde mini-instructie uit te voeren.<sup>13</sup> Een mini-instructie houdt in dat de verdachte de rechter-commissaris verzoekt enig (aanvullend) onderzoek te verrichten. Op deze procedure zijn een groot deel van de wettelijke bepalingen over het gerechtelijk vooronderzoek van overeenkomstige toepassing verklaard.<sup>14</sup>

### *De vervolging*

Nadat het voorbereidend onderzoek is afgesloten bepaalt de officier van de justitie of de verdachte zich moet verantwoorden ten overstaan van de strafrechter. De officier van justitie bezit het zogenaamde vervolgingsmonopolie,

---

Volgens Corstens zijn opsporingshandelingen naar aanleiding van de hiervoor genoemde situaties vormen van vroegsporing. Zie Corstens, a.w., p. 249-250. Van het opsporingsonderzoek, inclusief vroegsporing, dient te worden onderscheiden het verkennend onderzoek, waar een redelijk vermoeden dat een delict wordt beraamd of is gepleegd nog ontbreekt (artikel 126gg Sv). Zie Corstens, a.w., p. 242. Het opsporingsonderzoek wordt nader geregeld in artikelen 140-167 Sv. Zie Corstens, a.w., p. 241-286.

- 9 Bijvoorbeeld het horen van een bedreigde getuige. Zie artikel 226a Sv.
- 10 Zie artikelen 149 en 181 Sv, Cleiren & Nijboer, a.w., p. 564 onder 1b en Corstens, a.w., p. 287. De artikelen 181-241c Sv reguleren het gerechtelijke vooronderzoek. Zie Corstens, a.w., p. 287-330.
- 11 Artikel 184 Sv. De officier van justitie kan tegen de weigering om een gerechtelijk vooronderzoek te openen in beroep gaan bij de rechtbank. Zie artikel 446 lid 1 Sv.
- 12 Artikel 36e Sv. De bepalingen voor het gerechtelijk vooronderzoek gevorderd door de officier van justitie zijn grotendeels van toepassing op het gerechtelijk vooronderzoek waartoe door de rechter-commissaris ambtshalve is besloten. Artikel 36e lid 2 jo. Artikel 36c Sv.
- 13 Artikelen 36a en 36d Sv. Zie voor de gevallen waarin door de verdachte of raadsman een dusdanig verzoek kan worden gedaan artikel 36a Sv.
- 14 Corstens, a.w., p. 297. Zie artikel 36c Sv. Zie voor de beslissing van de rechter-commissaris om al dan niet een mini-instructie te openen artikel 36b Sv.

hetgeen betekent dat hij bij uitsluiting bevoegd is te beslissen over (verdere) vervolging. Op grond van het opportuniteitsbeginsel is de officier slechts bevoegd de verdachte te vervolgen, indien vervolging het algemeen belang dient. Deze uitleg komt niet overeen met de omschrijving van het opportuniteitsbeginsel in de wet (artikel 167 lid 1 en lid 2 Sv), doch vindt zijn oorsprong in de behoefte een vervolgingsbeleid te voeren dat aansluit bij maatschappelijke ontwikkelingen.<sup>15</sup> In geval de officier van justitie van mening is dat de verdachte niet hoeft voor te komen, wordt de zaak al dan niet voorwaardelijk geseponerd.<sup>16</sup>

### *De berechting*

Het onderzoek ter terechtzitting neemt een aanvang door het uitroepen van de zaak (artikel 270 Sv).<sup>17</sup> Het doel van het onderzoek ter terechtzitting is om de rechter te laten toetsen of de verdachte op basis van het beschikbare bewijsmateriaal veroordeeld kan worden.<sup>18</sup> De fase van berechting omvat derhalve niet enkel de beslissing omtrent de schuld van de verdachte met betrekking tot het tenlastegelegde feit maar ook de eventueel door de rechter te nemen beslissing over de op te leggen straf.

- 
- 15 Zie voor een historische verklaring A.C. 't Hart, *Openbaar ministerie en rechtshandhaving*, Arnhem: Gouda Quint, 1994, p. 117-140. De verdachte kan bezwaar maken tegen een beslissing tot verder vervolging op grond van artikel 250 Sv. Zie verder artikelen 250a, 252 en 262 Sv. Zie voor uitzonderingen op het opportuniteitsbeginsel artikel 27 van het Statuut van het Hof van de Europese Gemeenschappen en artikel 194 van het Euratom-Verdrag.
- 16 Een zaak zal niet alleen worden geseponerd wanneer de officier vervolging maatschappelijk niet gewenst acht, maar ook wanneer het openbaar ministerie van mening is dat het vergaarde bewijs voor de rechter onvoldoende is om de bewezenverklaring op te baseren. Sepot op eerstgenoemde grond noemt men een beleidssopot en het tweede sepot wordt een technisch of bewijssepot genoemd. Het voorwaardelijk sepot is in sommige gevallen een zogenaamde transactie. Indien de verdachte de voorwaarden niet nakomt, kan hij alsnog worden vervolgd. Zie artikel 74 lid 1 Wetboek van Strafrecht (hierna aangeduid als Sr), alsmede 244 lid 3 en 245 lid 3 Sv. In de praktijk pleegt ook de politie zaken te seponeren. Dit wordt het politieseput genoemd en is goedgekeurd door de Hoge Raad in het zogenaamde *Broodjeswinkel*-arrest (HR 31 januari 1950, *NJ* 1950, 668, m. nt. W.P.). Door sommige betrokkenen kan overigens tegen de beslissing van de officier van justitie om een verdachte niet (verder) te vervolgen beroep worden ingesteld bij het (bevoegde) gerechtshof. Zie artikelen 12-12l Sv.
- 17 Het Wetboek van Strafvordering gaat ervan uit dat op dat moment het gerechtelijk vooronderzoek dat plaatsvindt in het kader van het voorbereidend onderzoek is gesloten. Artikel 244 lid 1 Sv. Corstens, a.w., p. 228. Zie ook Cleiren & Nijboer, a.w., p. 467 onder 3. Een zelfde aanname geldt niet voor het opsporingsonderzoek. Met medeweten van de zittingsrechter en mits hij handelt in overeenstemming met het recht, mag de officier van justitie het opsporingsonderzoek voortzetten nadat de zitting is geopend. Voortzetting van het opsporingsonderzoek parallel aan het onderzoek ter terechtzitting mag, onder andere, niet leiden tot een schending van de rechten van de verdachte. Zie HR 5 december 1989, *NJ* 1990, 719 m. nt. Sch, zoals beschreven door Corstens, a.w., p. 229.
- 18 Nijboer 2, a.w. p. 81.

De einduitspraken van de rechter kunnen zijn: 1) de dagvaarding is nietig,<sup>19</sup> 2) de rechter is onbevoegd,<sup>20</sup> 3) de officier is niet-ontvankelijk in zijn vervolging,<sup>21</sup> 4) de vervolging dient te worden geschorst,<sup>22</sup> 5) vrijspraak,<sup>23</sup> 5) ontslag van alle rechtsvervolging,<sup>24</sup> 6) veroordeling van de verdachte, al dan niet met oplegging van een straf of maatregel.<sup>25</sup>

## 2 FEITENONDERZOEK EN BEWIJS

In de vorige paragraaf is het verloop van het strafproces in grote lijnen geschetst. De huidige paragraaf zal ingaan op de regulering van het strafrechtelijk bewijs.

### 2.1 Wettelijke regeling

Het strafrechtelijke bewijsrecht is een onderdeel van het strafprocesrecht. Het reguleert de vaststelling van feiten in het strafproces.<sup>26</sup> In Nederland is het bewijsrecht geregeld in de artikelen 338-344a Sv. De centrale vraag van deze regeling is of voldoende bewezen kan worden dat de verdachte het tenlastegelegde feit heeft begaan.<sup>27</sup> De bewijsregeling beperkt zich derhalve tot de eerste vraag van artikel 350 Sv en heeft geen betrekking op de vaststelling van feiten in andere fasen van de procedure of ten aanzien van de andere deelbeslissingen die de rechter moet nemen op grond van artikelen 348 en 350 Sv.<sup>28</sup> De bewijsregeling van artikelen 338-344a Sv geeft bijvoorbeeld geen antwoord op de vraag op grond van welke feiten de aanwezigheid van een schulditsluitingsgrond, zoals bijvoorbeeld noodweerexces, kan worden aangenomen. De laatstgenoemde bewijskwesties ten aanzien van dit soort feitenvaststellingen zullen in het hiernavolgende buiten beschouwing blijven.

In de volgende paragrafen zullen naast de bewijsregeling van de artikelen 338-344a Sv ook de regels die betrekking hebben op de bewijsvergaring in

---

19 Artikel 349 lid 1 Sv.

20 Artikel 349 lid 1 Sv.

21 Artikel 349 lid 1 Sv.

22 Artikel 349 lid 1 Sv.

23 Artikel 352 lid 1 Sv: het tenlastegelegde kan niet worden bewezen.

24 Artikel 352 lid 2 Sv: de dader of het feit zijn niet strafbaar (strafuitsluitingsgronden en kwalificatiebeslissing).

25 Artikel 351 Sv en artikel 9a Sr. Zie Cleiren & Nijboer, a.w., p. 868 onder 2b. De rechter volgt bij het nemen van de beslissing het schema van artikel 348 en 350 Sv.

26 Zie F.A.J. Koopmans, *Het beslissingsmodel van 348/350 Sv*, Deventer: Gouda Quint 1999. Zie ook Cleiren & Nijboer, a.w., p. 815 onder j.

27 Zie opnieuw Koopmans, a.w. Zie ook Nijboer 2, a.w., p. 18 en p. 21.

28 Nijboer 2, a.w., p. 68-71. Zie voor het bewijs in bij- en nevenprocedures, Nijboer 2, p. 329-338.

het onderzoek in de voorbereidende fase en tijdens het onderzoek ter terechtzitting worden behandeld, alsmede de motiveringsregels die gelden ten aanzien van de bewijsbeslissing. Deze regelingen sluiten namelijk nauw aan bij de wettelijke bewijsregeling.<sup>29</sup>

Het feitenonderzoek en het bewijsrecht zullen in deze paragraaf als volgt worden besproken: eerst zal de fase van bewijsgaring aan bod komen (paragraaf 2.2). Daarna zullen de normen die de toelaatbaarheid en waardering van het bewijs reguleren worden behandeld (paragrafen 2.3-2.4). Tot slot worden de bepalingen die bewijsmotivering reguleren besproken (paragraaf 2.5).

## 2.2 Bewijsvergaring

In de wet zijn regels opgenomen die het onderzoek dat is gericht op het verzamelen van bewijs normeren. Bevoegd tot bewijsvergaring in het vooronderzoek zijn opsporingsambtenaren (inclusief de officier van justitie) en, in geval van een gerechtelijke vooronderzoek, de rechter-commissaris. De bevoegdheden waarover zij beschikken staan vermeld in het Wetboek van Strafvordering en bijzondere wetten, zoals bijvoorbeeld de Opiumwet. In bepaalde gevallen wordt toegestaan dat maatregelen die niet de tenuitvoerlegging van een straf of een strafrechtelijke maatregel betreffen, inbreuk maken op fundamentele rechten en vrijheden van burgers. Deze maatregelen worden dwangmiddelen genoemd.<sup>30</sup>

Zoals uit paragraaf 1 al bleek is tijdens de terechtzitting de zittingsrechter bevoegd tot bewijsvergaring en soms ook het openbaar ministerie, mits de zittingsrechter dat goedkeurt.

### *Geen bewijslastverdeling*

De rechter is ter zitting op zoek naar de materiële waarheid, hetgeen betekent dat de rechter de waarheid omtrent de feitelijke toedracht van het tenlastegelegde feit dient te achterhalen. Uiteindelijk is het de rechter die verantwoordelijk is voor de volledigheid en deugdelijkheid van de gehele bewijsvergaring. De rechter is ook niet verplicht om voor de bewezenverklaring de gegevens uit het vooronderzoek te gebruiken. Indien hij het tijdens het vooronderzoek vergaarde bewijsmateriaal onvoldoende acht, kan de rechter aanvullend onderzoek vorderen.<sup>31</sup> De rechter in het strafrecht is namelijk actief.<sup>32</sup> Het

29 Bijvoorbeeld de regels die gelden voor de ondervraging van getuigen bij de rechter-commissaris (artikel 210 e.v. Sv) en ter terechtzitting (artikel 287 e.v. Sv en artikel 342 Sv).

30 Nijboer 2, a.w., p. 145-146. Corstens, a.w., p. 339.

31 Artikelen 315-318 en 346-347 Sv. Nijboer 2, a.w. p. 82.

voorstaande brengt onder andere mee dat noch de officier van justitie noch de verdachte de plicht heeft om belastende of ontlastende feiten overtuigend aan te tonen.<sup>33</sup> Met andere woorden: van een bewijslastverdeling tussen de officier van justitie en de verdediging zoals die bestaat tussen partijen in het burgerlijke procesrecht is geen sprake.<sup>34</sup>

### *Bewijsvergaring in overeenstemming met het recht*

Bewijsvergaring dient plaats te vinden in overeenstemming met het recht. Dat wil onder andere zeggen dat de bewijsvergaring niet in strijd mag zijn met de Nederlandse wet of met een van de procedurele vereisten die verdragen en dan met name het Europese Verdrag van de Rechten voor de Mens (EVRM) stellen aan de Nederlandse strafprocesorde. Het voert te ver om uitgebreid in te gaan op de verdragsrechtelijke en wettelijke eisen die aan opsporingsonderzoek en bewijs ter terechtzitting worden gesteld. De regels die in het kader van dit onderzoek van belang zijn, te weten de essentiële rechten van verdachten en getuigen, zullen worden behandeld in paragraaf 4.

Naast de wettelijke en verdragsrechtelijke beperking ten aanzien van de bewijsvergaring, dient de bewijsvergaring niet in strijd te zijn met de zogenaamde beginselen van een behoorlijke procesorde. Dit zijn buitenwettelijke normen die de discretionaire bevoegdheden van de strafrechtelijke autoriteiten reguleren. Voor een uitgebreidere bespreking van deze beginselen wordt verwezen naar paragraaf 3.2.

### *Involed wettelijke bewijsregeling op het proces van bewijsvergaring*

De meeste bewijsvergaringsregels maken strikt genomen geen deel uit van de Nederlandse wettelijke bewijsregeling, maar van de regeling inzake het opsporingsonderzoek en het onderzoek ter terechtzitting. Overtreding van voornoemde regels kan in bepaalde gevallen wel gevolgen hebben op grond van de wettelijke bewijsregeling. Zie voor de sancties die staan op bewijsvergaring in strijd met de wet, artikel 6 EVRM of de beginselen van een behoorlijke

---

32 Zie wat betreft de onafhankelijkheid van de rechter paragraaf 5.3.1 onder het kopje 'onafhankelijk en onpartijdig rechter.'

33 De verdachte is niet verplicht zijn onschuld aan te tonen, aangezien het onschuldbeginsel geldt. Wel kan de verdachte het risico lopen dat hij door bepaalde ontlastende feiten niet aan te dragen veroordeeld wordt. Zie Nijboer 2, a.w., p. 209.

34 In bepaalde gevallen draagt het openbaar ministerie of de verdediging echter wel een bewijsrisico. Zie Cleiren & Nijboer, a.w., p. 816 onder n. Zie ook Nijboer 2, a.w., p. 201-206. Vergelijk Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna aangeduid als EHRM) in de zaak *Barbèra*, 6 december 1988, waar het EHRM van mening is dat het openbaar ministerie de bewijslast heeft op basis van de onschuldpresumptie. Het betreft hier echter toepassing van de regel dat een verdachte geen bewijs tegen zichzelf hoeft te leveren. Zie Cleiren & Nijboer, a.w., p. 1665 onder 10b.

procesorde met name paragraaf 2.3 onder het kopje 'uitsluiting onrechtmatig verkregen bewijs'.

De sancties die de wettelijke bewijsregeling stelt op onrechtmatige bewijsvergaring hebben invloed op de wijze waarop bewijs wordt vergaard. Het is immers verspilde moeite en energie om materiaal te vergaren dat later niet als bewijs mag worden gebruikt.

De regels die reguleren of en op welke wijze een rechter gebruik mag maken van vergaard bewijs, de zogenaamde toelaatbaarheids- en waarderingsregels komen aan bod in de volgende paragrafen.

### 2.3 (On)toelaatbaarheid bewijs

De tweede groep bewijsregels, de toelaatbaarheidsregels, bepaalt of en welke informatie voor de bewezenverklaring mag worden gebruikt en onder welke voorwaarden dit dient te geschieden. Uitgangpunt van het Nederlandse strafrechtelijke bewijsrecht is het negatief wettelijk bewijsstelsel. Dit betekent dat een rechter een verdachte alleen mag veroordelen als hij of zij de overtuiging heeft dat de verdachte het tenlastegelegde feit heeft begaan en beschikt over voldoende wettelijke bewijsmiddelen voor een bewezenverklaring.<sup>35</sup>

De toelaatbaarheidsregels kunnen worden onderverdeeld in drie groepen. De eerste groep bestaat uit regels die bepalen uit welke kenbronnen bewijs mag worden gedestilleerd.

#### *Limitatieve opsomming toegelaten bewijsmiddelen*

Artikel 338 Sv geeft aan dat slechts de bewijsmiddelen die in de wet worden genoemd aan de bewezenverklaring van de rechter ten grondslag mogen liggen. Deze wettelijk bewijsmiddelen zijn limitatief opgesomd in artikel 339 lid 1 Sv. Toegelaten als bewijsmiddel zijn de eigen waarneming van de rechter, een verklaring van een verdachte, een getuigenverklaring, een verklaring van een deskundige en tot slot schriftelijke bescheiden. In de artikelen 340 tot en met 344a Sv worden nadere voorschriften gegeven voor de vorm, inhoud en bewijzende kracht van de wettelijke bewijsmiddelen.<sup>36</sup>

Artikel 339 lid 2 bepaalt tot slot dat gegevens van algemene bekendheid geen bewijs behoeven. Dit betekent dat deze feiten niet in een wettig bewijsmiddel hoeven te zijn vervat.<sup>37</sup>

---

35 Nijboer 2, a.w., p. 48.

36 Nijboer 2, a.w., p. 71-72. Zie voor een nadere beschouwing over de wettelijke bewijsmiddelen Nijboer 2 a.w., p. 226-270 en Cleiren & Nijboer, a.w., p. 834-849.

37 Zie over feiten van algemene bekendheid Nijboer 2, a.w., p. 271-275.

Ondanks het feit dat de rechter beschikt over wettige bewijsmiddelen, bepaalt het recht dat in sommige gevallen bewijs toch niet mag worden gebruikt om de bewezenverklaring op te doen steunen.

### *Uitsluiting onbetrouwbaar bewijs*

Een tweede groep toelaatbaarheidsregels bepaalt dat onderzoeksgegevens niet als bewijs mogen worden gebruikt indien de gegevens onbetrouwbaar zijn. De onbetrouwbaarheid van de informatie kan voortvloeien uit de inherente onbetrouwbaarheid van de informatiebron, uit de toepassing van methoden die onbetrouwbaar zijn of uit een verkeerde toepassing van methoden die in het algemeen betrouwbaar worden geacht. De wetgever heeft niet in het algemeen aangegeven op welke wijze de betrouwbaarheid van bewijs dient te worden beoordeeld. In principe is het immers aan de rechter voorbehouden om 'binnen de door de wet getrokken grenzen van het beschikbare materiaal datgene tot het bewijs te bezigen hetwelk hem uit een oogpunt van betrouwbaarheid dienstig voorkomt en datgene ter zijde te stellen wat hij voor het bewijs van geen waarde acht'.<sup>38</sup>

Een voorbeeld van de uitsluiting van onbetrouwbaar bewijs is de (mogelijke) uitsluiting van een getuigenverklaring die via een ander persoon aan de rechter wordt gepresenteerd oftewel de regulering van het *testimonium de auditu* (zie paragraaf 3.1 onder kopje 'onmiddellijkheidsbeginsel'). Dat de uitsluiting van bewijs op grond van onbetrouwbaarheid niet altijd even eenvoudig is voor de rechter kan eenvoudig aan de hand van een voorbeeld worden aangetoond. Wat dient een rechter te beslissen als er feitenonderzoek is gedaan met behulp van een methode die door sommige deskundigen wordt geroemd en door anderen verguisd?<sup>39</sup>

In het geval van het *testimonium de auditu* kunnen overigens niet alleen betrouwbaarheidsmotieven aan eventuele uitsluiting ten grondslag liggen, ethische motieven kunnen ook een rol spelen.<sup>40</sup> De uitsluiting van bewijs op grond van ethische motieven zal worden besproken in het volgende onderdeel.

### *Uitsluiting onrechtmatig verkregen bewijs*

De derde groep toelaatbaarheidsregels reguleert de toelaatbaarheid van bewijs dat in het vooronderzoek of ter terechtzitting op onrechtmatige wijze is verkregen. Bewijs is verkregen in strijd met het Nederlandse recht, indien 1) de bewijsvergaring een wettelijk bepaling schendt, 2) een wettelijke bevoegdheid

---

38 Dit is vaste jurisprudentie van de Hoge Raad, zie oa HR 13 mei 1997, NJ 1998/318. Zie EHRM *Schenk t. Oostenrijk*, 12 juli 1988.

39 Zie het *Schoenmaker blijf bij je leest*-arrest, HR 27 januari 1998, NJ 1998, 404, m. nt. J.R.

40 Zie over het onmiddellijkheidsbeginsel D.M.H.R. Garé, *Het onmiddellijkheidsbeginsel in het Nederlandse strafproces* (diss. Maastricht), Arnhem: Gouda Quint, 1994.

voor de bewijsvergaring ontbreekt, 3) ongeschreven beginselen worden geschonden<sup>41</sup> of 4) de bewijsvergaring in strijd is met eisen die internationale verdragen waarbij Nederland partij is, stellen aan een strafprocedure.<sup>42</sup>

Onrechtmatig verkregen bewijs uit het vooronderzoek kan door de rechter als bewijs worden uitgesloten.<sup>43</sup> Als voorbeeld van de uitsluiting van onrechtmatig verkregen bewijs kan het al eerder genoemde *Saunders*-arrest (zie paragrafen 2.4.1-2.4.2) van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna aangeduid als EHRM) worden genoemd. Het EHRM besliste immers in deze zaak dat ook het gebruiken van verklaringen die onder dwang zijn afgenomen op het moment dat nog geen strafrechtelijke vervolging tegen de persoon is ingesteld, een schending van artikel 6 EVRM kan opleveren.<sup>44</sup> Overigens heeft het EHRM bepaald dat artikel 6 geen bepalingen bevat over de toelaatbaarheid van bewijs. Het acht zich derhalve niet bevoegd om te beoordelen of bepaalde soorten bewijs toelaatbaar zijn of niet. Het EHRM beoordeelt echter wel of de gehele nationale strafrechtelijke procedure eerlijk is verlopen.<sup>45</sup>

Indien de strafrechter zelf bewijs vergaart in strijd met het recht levert dit een verzuim van vormen op, dat in beginsel door artikel 431 Sv of op grond van ongeschreven recht met nietigheid van het onderzoek wordt bestraft.<sup>46</sup> Een verklaring van een verdachte afgenomen ter zitting is dus bijvoorbeeld in beginsel ontoelaatbaar als bewijs, wanneer ter zitting de cautie niet is gegeven.<sup>47</sup> Hierna zal niet verder worden ingegaan op onrechtmatige bewijsvergaring door de rechter. Wel zal nog enige aandacht worden besteed aan onrechtmatige bewijsvergaring in het vooronderzoek.

Onrechtmatige verkrijging van bewijs in het vooronderzoek leidt soms tot bewijsuitsluiting. Op grond van artikel 359a Sv kan onrechtmatige bewijsvergaring in het vooronderzoek<sup>48</sup> echter soms ook leiden tot de niet-ontvankelijk-

41 Nijboer 2, a.w., p. 150-151. Vergelijk HR 17 september 1979, NJ 1980, 35.

42 Corstens, a.w., p. 659.

43 Artikel 359a Sv. Voor invoering van dit artikel was de bevoegdheid tot bewijsuitsluiting in de jurisprudentie al aanvaard. Zie het *Tweede bloedproef*-arrest, HR 26 juni 1962, NJ 1962, 470. Zie overigens ook artikel 256 Sv. Zie HR 21 januari 1997, NJ 1997, 309. Zie ook HR 6 april 1999, NJ 1999, 565, m. nt. Sch.

44 EHRM *Saunders* t. Verenigd Koninkrijk, 17 december 1996, onder 64.

45 Vergelijk de casus EHRM *Schenk* t. Oostenrijk, 12 juli 1988, EHRM *Texeiro de Castro* t. Portugal, 9 juni 1998 en EHRM *Khan* t. het Verenigd Koninkrijk, 12 mei 2000.

46 Cleiren & Nijboer, a.w., p. 994 onder 2.

47 HR 13 oktober 1981, NJ 1982, 17. Er kan ook tijdens verhoren van het vooronderzoek verzuimd zijn de verdachte de cautie te geven. In dat geval geldt dat de verklaring in beginsel als bewijs dient te worden uitgesloten en derhalve ontoelaatbaar is. HR 26 juni 1979, 567, zie verder Corstens, a.w., p. 269 en 270.

48 De wetgever heeft de onrechtmatige bewijsvergaring inmiddels geheel in het ruimere kader van vormverzuimen getrokken. Zie Cleiren & Nijboer, a.w., p. 886, onder artikel 359a Sv.



heidverklaring van het openbaar ministerie of tot de toekenning van een strafreductie.<sup>49</sup>

De rechter is overigens niet verplicht alle onderzoeksactiviteiten uit het vooronderzoek te toetsen op rechtmatigheid. Slechts wanneer hij de verkregen resultaten als bewijs wil gebruiken en de verdediging heeft aangevoerd dat het bewijs onrechtmatig is verkregen of indien bij de rechter uit het dossier een rechtstreeks en ernstig vermoeden van onrechtmatige verkrijging rijst, dient de rechter de rechtmatigheid van de bewijsvergaring te onderzoeken.<sup>50</sup>

Tot slot dient te worden vermeld dat informatie die indirect het gevolg is van onrechtmatige onderzoeksactiviteiten volgens de Hoge Raad in sommige gevallen ook uitgesloten dient te worden (*fruits of the poisonous tree*-doctrine). Er moet dan sprake zijn van bewijs dat uitsluitend is verkregen door onrechtmatig handelen.<sup>51</sup>

## 2.4 Bewijswaardering

De wet bevat ook regels die bepalen wanneer het beschikbare en toelaatbare bewijs voldoende bewijskracht heeft om de bewezenverklaring te ondersteunen.

### *Vrije bewijswaardering*

Uitgangspunt is dat de rechter vrij is in het waarden en selecteren van het beschikbare bewijs, dat wil zeggen dat de wet de rechter nooit dwingt het tenlastegelegde bewezen te verklaren.<sup>52</sup>

### *Bewijsminima*

De wet stelt echter in sommige gevallen de eis dat de bewezenverklaring niet mag steunen op één enkel bewijsmiddel. Dit heeft te maken met het feit dat deze bewijsmiddelen inherent onbetrouwbaar worden geacht. Deze regels

---

49 In een aantal arresten heeft de Hoge Raad aangegeven wanneer onrechtmatige bewijsvergaring in het vooronderzoek kan leiden tot bewijsuitsluiting, tot niet-ontvankelijkheid van het openbaar ministerie of enkel tot strafvermindering. Zie het standaardarrest HR 19 december 1995, *NJ* 1996, 249, met daarin de Zwolsmancriteria voor niet-ontvankelijkheid van het openbaar ministerie. Zie ook HR 1 juni 1999, *NJ* 1999, 567, m. nt. Sch. Zie verder oa HR 8 september 1998, 1998, 879 m. nt. Sch; HR 20 oktober 1998, *NJ* 1999, 122; HR 9 november 1999, *NJ* 2000, 422, m. nt. Sch; HR 8 februari 2000, *NJ* 2000, 538 (niet-ontvankelijkheid openbaar ministerie); HR 9 mei 2000, *NJ* 2000, 521 m. nt. Buruma en HR 11 september 2000, *NJ* 2000, 749 (matiging straf) en HR 22 september 1998, *NJ* 1999, 104, m. nt. JdH (geen sanctie).

50 HR 28 mei 1985, *NJ* 1985, 876; HR 17 mei 1988, *NJ* 1989, 142; HR 17 mei 1988, *NJ* 1989, 314; HR 2 februari 1988, *NJ* 1988, 820.

51 HR 26 januari 1988, *NJ* 1988, 818; HR 21 januari 1997, *NJ* 1997, 309.

52 Nijboer 2, a.w., p. 81.

worden de zogenaamde bewijsminima genoemd. Een voorbeeld van een bewijsmiddel dat wordt geacht inherent onbetrouwbaar te zijn is de getuigenverklaring. Mensen kunnen zich vaak niet precies herinneren wat ze hebben waargenomen, de waarneming zelf is niet altijd optimaal en de interpretatie van feiten is ook niet altijd even waarheidsgetrouw. Naast de bewijsminimumregel voor de getuigenverklaring,<sup>53</sup> zijn bewijsminima opgesteld voor een verklaring van een verdachte,<sup>54</sup> een overgebrachte verklaring van een anoniem persoon<sup>55</sup> en voor een schriftelijk stuk dat niet valt onder artikel 344 lid 1 sub 1-4 Sv.<sup>56</sup>

### *Eis van de dubbele bevestiging*

Het bestaan van bewijsminima leidt niet automatisch tot de conclusie dat in gevallen buiten de bovengenoemde, de bewezenverklaring kan steunen op een enkel bewijsmiddel. Nijboer is van mening dat de bewijsregeling van 338-344a het algemene beginsel van dubbele bevestiging bevat, hetgeen betekent dat een bewezenverklaring in het algemeen steun moet vinden in meer dan één bewijsmiddel. Anderen menen dat van een dergelijke eis van dubbele bevestiging niet gesproken kan worden.<sup>57</sup>

### *Bewijsstandaard: rechterlijke overtuiging buiten gerede twijfel*

Op grond van artikel 338 Sv is voor een bewezenverklaring niet alleen nodig dat de rechter uit de wettelijke bewijsmiddelen het tenlastegelegde kan afleiden, tevens is vereist dat de rechter overtuigd is dat het tenlastegelegde de ware gang van zaken representeert. De rechter dient hiervan zo overtuigd te zijn dat hij of zij geen redelijke twijfel meer heeft, oftewel de rechter moet overtuigd zijn *beyond reasonable doubt*, dat de verdachte het tenlastegelegde feit heeft begaan.<sup>58</sup> In geval deze graad van overtuiging niet bij de rechter aanwezig is mag hij het tenlastegelegde niet bewezen verklaren en dient hij mitsdien de verdachte vrij te spreken. Onderliggend beginsel van de overtuigingseis is het beginsel *in dubio pro reo*; in geval van gerede twijfel dient de beslissing in het voordeel van de verdachte uit te vallen.<sup>59</sup>

53 Artikel 342 lid 3 Sv.

54 Artikel 341 lid 4 Sv.

55 Artikel 344a Sv.

56 Artikel 344 lid 1 sub 5 Sv. Zie ook Nijboer over de materiële interpretatie van bewijsminima, Nijboer 2, a.w., p. 91.

57 Nijboer 2, a.w., p. 90-91. Zie ook Nijboer 2, a.w., p. 93. Volgens Nijboer dient ook deze eis van dubbele bevestiging materieel te worden uitgelegd. Nijboer 2, a.w., p. 91. Zie echter ook de conclusie van de AG Jörg bij HR 21 november 2000, NJ 2001, 48.

58 Nijboer 2, a.w., p. 86-87.

59 Het *in dubio pro reo*-beginsel speelt ook een rol bij bijvoorbeeld de strafuitsluitingsgronden. Slechts indien aannemelijk is dat een strafuitsluitingsgrond bestaat, dient een dergelijke grond te worden aangenomen. Nijboer 2, a.w., p. 88. Zie ook Nijboer 2, a.w., p. 28.

## 2.5 Motivering van de bewezenverklaring

Artikel 121 GW verplicht de rechter om zijn vonnis schriftelijk te motiveren, tenzij de wet uitzonderingen toestaat. Een belangrijke uitzondering op deze regel geldt ten aanzien van vonnissen waartegen geen appèl is ingesteld. Een zogenaamd verkort vonnis is in een dussdanig geval toegestaan.<sup>60</sup> Indien het vonnis schriftelijk gemotiveerd dient te worden zijn met name artikelen 359 en 360 Sv van belang. Daarnaast geldt een aantal motiveringsplichten ten aanzien van verwerping van bepaalde verweren van de kant van de verdediging die niet in de wet worden genoemd, maar die de rechtspraak heeft ontwikkeld.<sup>61</sup> Deze plicht tot verwerping van bewijsverweren kan worden beschouwd als een toetsing achteraf van de bewezenverklaring. De volgende bewijsverweren dienen gemotiveerd door de rechter te worden verworpen: 1) het verweer dat het bewijs onrechtmatig is verkregen,<sup>62</sup> 2) verweren die een alternatieve lezing geven van het gebeurde, welke lezing in overeenstemming is met de bewijsmiddelen, maar niet met het tenlastegelegde,<sup>63</sup> 3) verweren die inhouden dat de in bepaalde gevallen inherent aan de bewezenverklaring liggende kwalificatievragen door de feiten niet worden gestaafd<sup>64</sup> en 4) verweren die de betrouwbaarheid van een verklaring,<sup>65</sup> van 5) een methode<sup>66</sup> of van 6) de deskundigheid van de betrokkene<sup>67</sup> betwisten. Tevens dienen verweren gemotiveerd verworpen te worden 7) die betwisten dat de

---

60 Zie artikel 138b jo. 365a Sv; Nijboer 2, a.w., p. 93. Zie ook artikelen 378 Sv, 101 en 101a Wet op de Rechterlijke Organisatie (hierna aangeduid als RO). De Nederlandse praktijk is in overeenstemming met de eisen die het EHRM aan de bewijsmotivering stelt. Zie EHRM *Hadjianastassiou t. Griekenland* van 16 december 1992, onder 33-37 en EHRM *Zoon t. Nederland*, 7 december 2000.

61 Zie Nijboer 2, a.w., p. 163-173. Zie voor de inhoud van een schriftelijk vonnis, Nijboer 2, a.w., p. 295-305. Zie in het algemeen voor verweren die door de verdediging kunnen worden aangevoerd Nijboer 2, a.w., p. 211-220.

62 Zie *Erwtenpistool*-arrest, HR 18 april 1978, NJ 1978, 365, m. nt. ThWvV.

63 Dit zijn de zogenaamde Meer- en Vaartverweren, zie HR 1 februari 1972, NJ 1974, 450. Zie ook bijvoorbeeld het *Heroïne in de dakgoot*-arrest, HR 5 februari 1980, NJ 1980, 342.

64 Zie onder andere het *Dakbedekkers*-arrest, HR 16 februari 1982, NJ 1982, 411 en het *Houtopstand*-arrest, HR 20 juni 1978, NJ 1979, 41.

65 HR 25 september 1984, NJ 1985, 426.

66 Zie het *Poppenspel*-arrest, HR 28 februari 1989, NJ 1989, 748. Zie ook Zie HR NJ 1993, 408 en het *Petje*-arrest, HR 27 juni 2000, NJ 2000, 580.

67 *Schoenmaker blijf bij je leest*-arrest, HR 27 januari 1998, NJ 1998, 404, m. nt. JR. Bij de beoordeling van iemands deskundigheid dient de rechter volgens de HR de volgende factoren in ogenschouw te nemen 1) het beroep, de opleiding en de ervaring van de betrokkene, 2) of de aldus vastgestelde deskundigheid zich uitstrekt tot het onderwerp waarover van hem een verklaring wordt verlangd, 3) volgens welke methode het onderzoek is uitgevoerd, 4) de betrouwbaarheid van deze methode en tot slot 5) of de deskundige in staat was om deze methode vakkundig toe te passen. Zie ook over deskundigen P.T.C. van Kampen, *Expert Evidence compared: Rules and Practices compared in the Dutch and American Legal Justice System* (diss. Leiden), Antwerpen: Intersentia Rechtswetenschappen, 1998.

onderzoeksresultaten een bepaalde betekenis hebben in relatie tot de tenlastellegging,<sup>68</sup> 8) die vragen om de aanvaarding door de rechter van resultaten van een deskundigenrapport<sup>69</sup> of 9) die de betrouwbaarheid van de door de deskundige gehanteerde methode die niet diende als bewijsmiddel, maar als basis voor de rechterlijke overtuiging betwisten.<sup>70</sup>

### 3        BEGINSELEN IN HET STRAFPROCESRECHT

Binnen het strafprocesrecht kunnen twee soorten beginselen worden onderscheiden. De fundamentele beginselen van strafprocesrecht en de beginselen van een goede procesorde.

#### 3.1     Fundamentele beginselen van strafprocesrecht

De fundamentele beginselen die aan het strafprocesrecht ten grondslag liggen zullen in deze paragraaf worden beschreven. De beginselen die meer het karakter van een uitgangspunt hebben, dat wil zeggen die niet 'diep in het rechtsbewustzijn van volkeren zijn verankerd' zullen terzijde worden gelaten. Voorbeelden van uitgangspunten zijn het opportuniteitsbeginsel en de niet-lijdelijke rol van de strafrechter.<sup>71</sup>

##### *Strafvoorderlijk legaliteitsbeginsel*

Door de toepassing van het strafrechtprocesrecht kan door de overheid inbreuk worden gemaakt op fundamentele rechten en vrijheden van burgers. Om te zorgen dat de vrijheid van burgers niet nodeloos wordt geschonden en om strafrechtelijke willekeur te voorkomen bepaalt artikel 1 Sv: strafvordering heeft alleen plaats op de wijze bij de wet voorzien.<sup>72</sup> Met andere woorden strafrechtelijke bevoegdheden van de overheid waarmee inbreuk kan worden gemaakt op rechten en vrijheden van burgers, dienen wettelijk verankerd te zijn. Voor de toepassing van strafrechtelijke bevoegdheden is bijvoorbeeld meestal vereist dat er sprake is van een verdenking in de zin van artikel 27 Sv.

---

68 Zie het *Snelheidsovertreding*-arrest, HR 12 maart 1996, NJ 1996, 511.

69 *Computergame*-arrest, HR 13 mei 1997, NJ 1998, 318, m. nt. Sch.

70 *Psycholoog*-arrest, HR 30 maart 1999, NJ 1999, 451, m. nt. 'tH.

71 Corstens, a.w., p. 49.

72 Corstens, a.w., p. 52. Zie ook Cleiren & Nijboer, a.w., p. 6 onder 6.

*Onafhankelijk en onpartijdig rechter*

In artikel 6 lid 1 van het EVRM staat de eis van een onafhankelijk en onpartijdig rechter expliciet vermeld. Volgens het EHRM houdt de eis van onafhankelijkheid in dat de rechter zowel ten opzichte van de partijen als ten opzichte van de uitvoerende macht onafhankelijk dient te zijn.<sup>73</sup> Voor de beantwoording van de vraag of een rechter onafhankelijk is, zijn volgens het EHRM onder meer van belang de termijn van benoeming en de mogelijkheden van ontslag.<sup>74</sup>

De Nederlandse Grondwet garandeert de onafhankelijkheid van de rechter door de 1) duur van benoeming,<sup>75</sup> 2) de wijze waarop een rechter wordt benoemd,<sup>76</sup> 3) de regeling van de rechtspositie van de rechter,<sup>77</sup> 4) de bepalingen inzake ontslag<sup>78</sup> en tot slot 5) het feit dat de uitoefening van bepaalde beroepen op grond van de wet niet verenigbaar zijn met het rechterschap.<sup>79</sup>

Ten aanzien van de onpartijdigheid van de rechter heeft het EHRM bepaald dat de rechter subjectief gezien niet partijdig mag zijn en dat hij bovendien niet op grond van objectief gerechtvaardigde redenen de schijn van partijdigheid mag hebben.<sup>80</sup>

De Hoge Raad gaat er vanuit dat een Nederlandse strafrechter in beginsel onpartijdig is.<sup>81</sup> Een rechter die van mening is dat hij partijdig is of zou kunnen lijken, kan verzoeken zich te mogen terugtrekken uit een zaak. Dit verschoningsrecht is geregeld in de artikelen 517-519 Sv. Daarnaast kan een rechter die partijdig lijkt of is door de verdediging worden gewraakt op verzoek van de verdachte of het openbaar ministerie.<sup>82</sup>

*Beginsel van interne openbaarheid*

Interne openbaarheid betekent dat het proces toegankelijk moet zijn voor alle procesdeelnemers. Uit dit beginsel vloeit onder andere voort dat alle processtukken op een gegeven moment kenbaar moeten zijn voor zowel de rechter, het openbaar ministerie als de verdediging (zie het recht op informatie, paragraaf 4.1), dat een deel van de procedure niet geheim mag blijven voor een

73 EHRM *Ringelsen* t. Oostenrijk, 16 juli 1971, onder 95.

74 EHRM *Sramec* t. Oostenrijk, 22 oktober 1984, onder 38.

75 Artikel 117 lid 1 GW, zie ook 117 lid 2 GW en artikelen 36 lid 2 RO, 51 lid 1 RO, 62 lid 1 RO en 84 lid 1 RO.

76 Artikelen 181 GW. Zie verder artikelen 63, 52, 36a en 85 lid 1 RO.

77 Artikel 117 lid 4 GW. Zie evenwel Corstens, a.w., p. 117.

78 Artikel 117 lid 3 GW jo. artikelen 11-13b RO.

79 Artikel 44 Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren. Zie ook artikel 45 Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en artikelen 11, 12 en 14 RO. Zie voor de beperkte omvang van deze incompatibiliteiten Corstens, a.w., p. 124-125.

80 Zie Cleiren & Nijboer, a.w., p. 1161-1662 onder 8b.

81 Zie Cleiren & Nijboer, a.w., p. 1162-1163 onder 8c.

82 Artikelen 512-516 Sv.

van de procesdeelnemers en dat de procesdeelnemers in beginsel de gelegenheid moet hebben om bij het onderzoek ter terechtzitting aanwezig te zijn.<sup>83</sup>

### *Beginsel van uitwendige openbaarheid*

Het publiek dient bij het onderzoek ter terechtzitting aanwezig te kunnen zijn en dient kennis te kunnen nemen van alle gerechtelijke uitspraken. Dit wordt het beginsel van externe openbaarheid genoemd. Het dient ter controle van de ondemocratisch benoemde en tegelijkertijd onafhankelijke rechter. Het beginsel is onder meer neergelegd in artikel 121 GW en artikel 6 lid 1 EVRM.<sup>84</sup> Hierna worden de fundamentele beginselen van een openbare zitting en een openbare uitspraak die in het beginsel van uitwendige openbaarheid zijn vervat, nader beschreven.

### *Openbare zitting*

De zitting is openbaar, tenzij de wet uitzonderingen toelaat.<sup>85</sup> Het EHRM heeft in het *Pretto*-arrest aangegeven dat een van de doelstellingen van een openbare zitting is om het vertrouwen van burgers in de rechtspraak te behouden.<sup>86</sup> De strafrechter kan op grond van gewichtige redenen besluiten een zitting of een gedeelte daarvan achter gesloten deuren te laten plaatsvinden. In artikel 269 lid 1 Sv wordt aangegeven welke redenen volgens de Nederlandse wetgever voldoende gewichtig zijn om tot sluiting van de deuren over te gaan: het belang van de goede zeden, de openbare orde, de veiligheid van de staat, de belangen van minderjarigen en de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de verdachte, andere procesdeelnemers of anderszins bij de zaak betrokkenen. Tot slot is de rechter ook bevoegd tot sluiting over te gaan indien hij van mening is dat een openbare zitting het belang van een goede rechtspleging ernstig kan schaden.

### *Openbare uitspraak*

De einduitspraak wordt altijd in het openbaar gedaan.<sup>87</sup> Het EHRM heeft bepaald dat ook aan dit vereiste is voldaan indien de uitspraak ter inzage ligt bij een griffie en voor het gehele publiek toegankelijk is zonder dat de uitspraak in het openbaar is gedaan.<sup>88</sup> Daarnaast mogen inbreuken worden

83 Corstens, a.w., p. 56 en p. 541-543.

84 Corstens, a.w., p. 56 en p. 537-541.

85 Artikel 121 GW en artikel 20 RO. In het EHRM *Riepan t. Oostenrijk*-arrest van 14 november 2000 wordt aangegeven wanneer een zitting openbaar kan worden geacht.

86 EHRM *Pretto t. Italië*, 8 december 1983, onder 21.

87 Artikel 121 GW en artikel 20 lid 3 RO.

88 EHRM *Pretto t. Italië*, 8 december 1983 onder 27. Vergelijk HR 1 november 1994 (DD. 95.081).

gemaakt op het beginsel van een openbare uitspraak die overeenkomen met de uitzonderingen op het houden van een openbare zitting.<sup>89</sup>

### *Onschuldpresumptie*

Een belangrijk beginsel in het strafproces is dat de werkelijk (bewezen) schuldigen bestraft worden en dat zij van wie niet blijkt dat zij schuldig zijn aan een strafbaar feit gevrijwaard worden van straf en daarnaast zo min mogelijk hinder ondervinden van de strafrechtelijke procedure (onschuldpresumptie).<sup>90</sup> Dit beginsel is uitdrukkelijk neergelegd in artikel 6 lid 2 EVRM. Een voortvloei- sel van deze onschuldpresumptie is de regel *in dubio pro reo*, hetgeen betekent dat in geval van gerede twijfel een beslissing in het voordeel van de verdachte dient uit te vallen.<sup>91</sup>

### *Nemo tenetur-beginsel*

In beginsel hoeft een verdachte volgens het EHRM niet mee te werken aan zijn eigen veroordeling en geldt derhalve het *nemo tenetur*-beginsel.<sup>92</sup> De ratio van dit beginsel is volgens het EHRM onder meer om de verdachte te beschermen tegen een ongeoorloofde dwang door de autoriteiten, waardoor onder andere kan worden bijgedragen aan het voorkomen van justitiële missers (*miscarriages of justice*).<sup>93</sup>

Uit de jurisprudentie van het EHRM blijkt dat het *nemo tenetur*-beginsel geen absoluut karakter heeft. Het EHRM heeft in het *Saunders*-arrest namelijk bepaald dat 'The right not to incriminate oneself is primarily concerned, ... , with respecting the will of an accused person to remain silent.'<sup>94</sup> Vervolgens bepaalde het EHRM dat het *nemo tenetur*-beginsel zich niet uitstrekt tot het gebruik van bewijsmateriaal voor de bewezenverklaring dat onder dwang is verkregen, maar dat onafhankelijk van de wil van de verdachte bestaat. Als voorbeelden van dergelijk bewijsmateriaal noemt het EHRM schriftelijke bescheiden, adem,

89 EHRM *Pretto* t. Italië, 8 december 1983 onder 27.

90 Corstens, a.w., p. 5. Cleiren & Nijboer, a.w., p. 5 onder 1b. Zie ook ten aanzien van de uitleg die het EHRM aan de onschuldpresumptie, zoals neergelegd in artikel 6 lid 2 EVRM geeft, Cleiren & Nijboer, a.w., p. 1664-1666. Zie EHRM *Daktarus* t. Litouwen, 10 oktober 2000 en EHRM *Allenet de Ribemont* t. Frankrijk, 10 februari 1995.

91 Nijboer 2, a.w., p. 89.

92 Zie voor de erkenning van het *nemo tenetur*-beginsel door het EHRM, EHRM *Funke* t. Frankrijk, 25 februari 1993, onder 41-44. Vergelijk met EHRM *Saunders* t. Verenigd Koninkrijk, 17 december 1996, onder 68. Zie Cleiren & Nijboer, a.w., p. 60 en 61 onder 2c.

93 EHRM *Serves* t. Frankrijk, 20 oktober 1997, onder 46.

94 EHRM *Saunders* t. Verenigd Koninkrijk, 17 december 1996, onder 69.

bloed, urine en lichamelijk weefsel voor DNA-onderzoek.<sup>95</sup> De Nederlandse praktijk sluit goed aan op deze uitspraken van het EHRM.<sup>96</sup>

### *Het onmiddellijkheidsbeginsel*

Het onmiddellijkheidsbeginsel verplicht de rechter zoveel mogelijk zelf de oorspronkelijke bronnen van bewijs ter terechtzitting in aanwezigheid van de verdachte te beoordelen.<sup>97</sup> Aanvankelijk was dit beginsel waarschijnlijk uitgangspunt van de Nederlandse strafvordering.<sup>98</sup> In 1926 aanvaardde de Hoge Raad echter dat ook mondeling en schriftelijke verklaringen die een verklaring van een derde met betrekking tot het tenlastegelegde overbrengen, wettige bewijsmiddelen zijn. In de praktijk leidde dit arrest ertoe dat het belang van het vooronderzoek toenam ten koste van het onderzoek ter terechtzitting.<sup>99</sup> Voorts leidde de toelating van dergelijke verklaringen van horen zeggen tot een ongewenste inbreuk op bestaande rechtsregels en nam de controle op de betrouwbaarheid van verklaringen af.<sup>100</sup>

Door de jurisprudentie van de Hoge Raad, maar met name onder invloed van de rechtspraak van het EHRM is de toelaatbaarheid van verklaringen (zie paragraaf 2.3) die overgebrachte verklaringen bevatten aanzienlijk ingeperkt.<sup>101</sup> Uit de rechtspraak van het EHRM kan worden afgeleid dat het onmiddellijkheidsbeginsel deel uitmaakt van het recht op een eerlijk proces (zie paragraaf 4.1).<sup>102</sup>

95 EHRM *Saunders t. Verenigd Koninkrijk*, 17 december 1996, onder 69.

96 Cleiren & Nijboer, a.w., p. 60-61 onder 2c. Zie in navolging van het *Saunders*-arrest HR 30 september 1997, NJ 1998, 104 en HR 21 oktober 1997, NJ 1998, 173. Vergelijk HR 15 februari 1977, NJ 1977, 557 en HR 18 mei 1999, NJ 2000, 104. Een interessante Nederlandse zaak is ook HR 30 november 1999, NJ 2000, 216, m. nt. Sch, waarin de Hoge Raad bepaalde dat in het onderhavige geval de meldingsplicht van artsen bij euthanasie niet in strijd is met het *nemo tenetur*-beginsel. Zie over het *nemo tenetur*-beginsel ook J.M. Reijntjes (red.), *Nemo tenetur*, Arnhem: Gouda Quint 1996.

97 Naast het onmiddellijkheidsbeginsel als bewijsbeginsel, kan het onmiddellijkheidsbeginsel ook worden opgevat als procesmaxime. Zie Garé, a.w.. Vergelijk Cleiren & Nijboer, a.w., p. 1664 onder 9b.

98 Nijboer 2, a.w., p. 74-76. Zie ook T.J. Anderson, 'The Netherlands Criminal Justice System and Audit Model of Decision-Making', in: M. Malsch & J.F. Nijboer (red.), *Complex Cases, Perspectives on the Netherlands Criminal Justice System*, Amsterdam: Thela Thesis 1999, p. 47 ev.

99 Nijboer 2, a.w., p. 78.

100 Nijboer heeft de consequenties van een ongebreidelde toelating van dergelijke verklaringen opgesomd in Nijboer 2, a.w., p. 115-117. Zie ook Garé, a.w.

101 Zie voor een beschrijving van deze jurisprudentie van de HR en het EHRM Nijboer 2, a.w., p. 117-141.

102 Zie EHRM *Kostovski t. Nederland*, 20 november 1989, onder 39 en 41.



### *Equality of arms-beginsel*

Het *equality of arms*-beginsel betekent dat zowel aan de verdediging als aan het openbaar ministerie gelijke mogelijkheden dienen te worden geboden om bewijs aan te dragen en te betwisten.<sup>103</sup>

Het EHRM beschouwt het beginsel van *equality of arms* als een deelaspect van het recht van de verdachte op een eerlijk proces (zie paragraaf 4.1).<sup>104</sup> Het *equality of arms*-beginsel speelt in de rechtspraak onder andere een rol bij het recht op contra-expertise (zie paragraaf 4.1).

### *Het beginsel van accusatoire procesvoering*

Het beginsel van een *adversarial trial* oftewel het beginsel van accusatoire procesvoering houdt met betrekking tot een strafzaak in dat 'both prosecution and defence must be given the opportunity to have knowledge of and comment on the observations filed and the evidence adduced by the other party'.<sup>105</sup> Net als het onmiddellijkheidsbeginsel en het *equality of arms*-beginsel, valt volgens het EHRM het beginsel van accusatoire procesvoering onder het recht op een eerlijk proces.<sup>106</sup> Uit dit beginsel vloeit onder andere het recht van informatie van de verdachte voort (zie paragraaf 4.1). Zie in dit verband ook het beginsel van interne openbaarheid (zie hierboven).

### *Beginsel van hoor en wederhoor*

Het beginsel van hoor en wederhoor houdt in dat zowel het openbaar ministerie als de verdediging in de gelegenheid moeten worden gesteld hun standpunten naar voren te brengen. Uit dit beginsel vloeien onder andere een aantal rechten van de verdediging voort, zoals het recht getuigen te ondervragen, het recht op het laatste woord, het recht om zijn verdediging behoorlijk voor te bereiden en het recht zich te verdedigen.<sup>107</sup>

### *Motiveringsplicht*

De plicht van de rechter om zijn vonnis schriftelijk te motiveren, de motiveringsplicht die al is besproken in paragraaf 2.5, houdt ook verband met het feit dat de rechtspraak niet volledig democratisch is gelegitimeerd. Aangezien rechters onafhankelijk zijn kunnen ze niet door het publiek ter verantwoording

---

103 Cleiren & Nijboer, a.w., p. 1664.

104 EHRM *Brandstetter t. Oostenrijk*, 28 augustus 1991, onder 40.

105 EHRM *Brandstetter t. Oostenrijk*, 28 augustus 1991, onder 67.

106 EHRM *Brandstetter t. Oostenrijk*, 28 augustus 1991, onder 66. Zie ook *Rowe and Davis t. het Verenigd Koninkrijk*, 16 februari 2000, onder 60.

107 Corstens, a.w., p. 55.

worden geroepen. Door het geven van een motivering is de uitspraak inhoudelijk niet alleen controleerbaar door burgers, maar ook door de zittingrechter zelf en door hogere rechters.<sup>108</sup> De motivering is derhalve de verantwoording die de rechter aflegt voor zijn beslissing. In de zaak *Hadjianastassiou tegen Griekenland*, overwoog het EHRM:

The Contracting States enjoy considerable freedom in the choice of the appropriate means to ensure that their judicial systems comply with the requirements of Article 6 (art. 6). The national courts must, however, indicate with sufficient clarity the grounds on which they based their decision. It is this, *inter alia*, which makes it possible for the accused to exercise usefully the rights of appeal available to him.<sup>109</sup>

Griekenland werd in deze zaak uiteindelijk veroordeeld voor schending van artikel 6 lid 1 (*right of fair trial*) jo. 6 lid 3 sub b EVRM (*right of the accused to have adequate time and facilities for the preparation of his defence*), aangezien op het moment dat de verdachte kennis kreeg van de volledige motivering van de lagere rechter, hij zijn inmiddels al ingestelde hoger beroep niet meer mocht uitbreiden met nieuwe juridische punten.<sup>110</sup>

### 3.2 Beginselen van een goede procesorde

Bij de uitoefening van strafvorderlijke bevoegdheden, inclusief de toepassing van dwangmiddelen, beschikken strafrechtelijke functionarissen in de meeste gevallen over een zekere vrijheid om te bepalen of in een concreet geval van een bevoegdheid gebruik zal worden gemaakt en op welke wijze dit zal geschieden.<sup>111</sup> Anders gezegd de meeste strafrechtelijke bevoegdheden zijn discretionair. Vanuit het bestuursrecht heeft de idee postgevat dat de overheid haar discretionaire bevoegdheden niet mag uitoefenen naar eigen goeddunken.<sup>112</sup> Met andere woorden zij mag haar bevoegdheden niet willekeurig uitoefenen.<sup>113</sup> Van de overheid mag namelijk worden verwacht dat zij een bepaalde zorgvuldigheid aan de dag legt bij de uitoefening van haar bevoegdheden.

Op grond van de jurisprudentie van de Hoge Raad en de doctrine kan worden vastgesteld dat ook strafrechtelijk overheidsoptreden in overeenstem-

108 Corstens, a.w., p. 604-606. Nijboer 2, a.w., p. 94.

109 EHRM *Hadjianastassiou t. Griekenland*, 16 december 1992, onder 33.

110 EHRM *Hadjianastassiou t. Griekenland*, 16 december 1993, onder 36. Vgl. HR 30 november 1999, NJ 2000, 93.

111 Corstens, a.w., p. 58.

112 Corstens, a.w., p. 70.

113 Men spreekt ook wel van het verbod van willekeur dat voor overheidsoptreden geldt, zie verder in de hoofdtekst.

ming moet zijn met beginselen van ongeschreven recht.<sup>114</sup> Deze ongeschreven beginselen worden vaak aangeduid met de term beginselen van een goede procesorde.<sup>115</sup> Het is belangrijk op te merken dat deze beginselen de strafrechtelijke discretionaire bevoegdheden niet uitbreiden, maar juist beperken.<sup>116</sup>

Een voorbeeld ter verduidelijking: het gaat de Hoge Raad te ver dat een opsporingsambtenaar een ruitje indrukt om huiszoeking te verrichten waartoe hij bevoegd was, zonder eerst te hebben aangebelid teneinde de bewoners te bewegen vrijwillig aan de huiszoeking mee te werken.<sup>117</sup>

In het volgende onderdeel zal nader worden besproken wat voor beginselen van een goede procesorde er in het Nederlandse strafprocesrecht worden erkend. Rechters geven in de praktijk niet altijd specifiek aan aan welk beginsel het overheidsoptreden wordt getoetst; vaak wordt volstaan met een toetsing aan de beginselen van een goede procesorde in het algemeen.<sup>118</sup> Deze beginselen kunnen worden onderscheiden in materiële en processuele (formele) beginselen.

Processuele beginselen kunnen betrekking hebben op 1) de zorgvuldige voorbereiding van een concreet besluit of handeling, 2) correcte bejegening van betrokkenen in een concreet geval en 3) de eis van consciëntieuze besluitvorming in een concreet geval.<sup>119</sup> De processuele beginselen van een goede procesorde zijn minder van belang in het strafprocesrecht en dan met name het bewijsrecht, dan de materiële beginselen.<sup>120</sup> De volgende materiële beginselen kunnen worden onderscheiden:

- Beginsel van redelijke en billijke belangenafweging: proportionaliteitsbeginsel en subsidiariteitsbeginsel
- Beginsel van zuiverheid van oogmerk oftewel verbod van *détournement de pouvoir*
- Vertrouwensbeginsel
- Gelijkheidsbeginsel

Op elk van de bovengenoemde materiële beginselen zal kort worden ingegaan, waarbij met name wordt bekeken welke betekenis aan de beginselen in het bewijsvergaringsproces wordt toegekend.

114 C.P.M. Cleiren, *Beginselen van een goede procesorde: een analyse van rechtspraak in strafzaken* (diss. Leiden), Arnhem: Gouda Quint 1989. Zie wat betreft recente uitspraken van de HR bijvoorbeeld 6 oktober 1998, *NJ* 1999, 25; HR 16 november 1999, *NJ* 2000, 241, m. nt. JR.

115 Nijboer, a.w., p. 147. Zie voor overige termen waarmee deze buitenwettelijke beginselen wel zijn aangeduid Cleiren, a.w., p. 7.

116 Nijboer 2, a.w., p. 147. Zie Cleiren, a.w., p. 330.

117 HR 12 december 1978, *NJ* 1979, 142 m. nt. G.E.M.

118 Zie bijvoorbeeld HR 6 oktober 1998, *NJ* 1999, 25; HR 16 november 1999, *NJ* 2000, 241, m. nt. JR.

119 Corstens, a.w., p. 61; Cleiren & Nijboer, a.w., p. 152 onder 10.

120 Corstens, a.w., p. 61.

*Beginsel van redelijke en billijke belangenafweging: proportionaliteitsbeginsel en subsidiariteitsbeginsel*

Het beginsel van een redelijke en billijke belangenafweging kan worden beschouwd als een van de belangrijkste beginselen van een goede procesorde. Het beginsel houdt in dat een strafrechtelijke autoriteit bij de uitoefening van zijn bevoegdheden alle betrokken belangen in redelijkheid tegen elkaar moet afwegen.<sup>121</sup> Dit beginsel wordt nader uitgesplitst in het proportionaliteitsbeginsel en het subsidiariteitsbeginsel.

Het proportionaliteitsbeginsel verplicht overheidsfunctionarissen af te wegen of het middel, het strafvorderlijk optreden, zich verhoudt tot het beoogde doel.<sup>122</sup> Daarbij dient overwogen te worden of een lichter middel ter beschikking staat waarmee ook het beoogde doel bereikt kan worden. De autoriteiten dienen voor de toepassing van het middel te kiezen dat het minst bezwarend is voor de betrokken burger. Dit laatste is het zogenaamde subsidiariteitsbeginsel.<sup>123</sup> Voorbeeld van schending van deze beginselen is het al eerder aangehaalde arrest, waarin een opsporingsambtenaar een ruitje indrukte om zich de toegang te verschaffen tot een huis, waartoe hij op zichzelf gezien gerechtigd was, zonder eerst te hebben aangebeld.<sup>124</sup>

*Beginsel van zuiverheid van oogmerk*

Op grond van het beginsel van zuiverheid van oogmerk mag de overheid een haar toegekende bevoegdheid niet gebruiken voor een ander doel dan waarvoor het gegeven is.<sup>125</sup> Ook in het strafprocesrecht is dit beginsel erkend. Een voorbeeld: controlebevoegdheden waarover de politie beschikt in het kader van zijn niet-strafrechtelijke taak om de openbare orde te beschermen, mogen niet worden aangewend met het enkele doel om strafbare feiten op te sporen.<sup>126</sup>

*Vertrouwensbeginsel*

Het vertrouwensbeginsel houdt in dat 'door de overheid opgewekte verwachtingen in redelijkheid dienen te worden gehonoreerd, tenzij zwaarwichtige

121 Corstens, a.w., p. 67.

122 Corstens, a.w., p. 67.

123 Corstens, a.w., p. 67.

124 HR 12 december 1978, NJ 1979, 142, m. nt. G.E.M. Andere voorbeelden zijn: HR 6 april 1999, NJ 1999, 566 over overeenkomsten tussen het openbaar ministerie en kroongetuigen; HR 16 juni 1998, NJ 1999, 135, m. nt. Nae, waarbij het ging om lossen van een waarschuwingsschot in strijd met het proportionaliteitsvereiste

125 Corstens, a.w., p. 65.

126 Zie Nijboer, a.w., p. 149-150.

belangen zich hiertegen verzetten.<sup>127</sup> Dit beginsel speelt met name een rol bij buitengerechtigde afdoeningen door het openbaar ministerie en bij beslissingen over de voorlopige hechtenis. Wanneer het openbaar ministerie bijvoorbeeld heeft medegedeeld aan een verdachte dat hij niet verder zal worden vervolgd voor een bepaald feit, dan mag het openbaar ministerie op grond van het vertrouwensbeginsel vervolgens niet de verdachte voor de rechter brengen.<sup>128</sup> Op het vertrouwensbeginsel kan een inbreuk worden gemaakt indien zwaarwichtige belangen zich tegen onverkorte toepassing van het beginsel verzetten. In sommige gevallen kunnen toezeggingen ook vervallen doordat de omstandigheden zijn veranderd.<sup>129</sup>

### *Gelijkheidsbeginsel*

Het gelijkheidsbeginsel is een lastig beginsel in het strafprocesrecht. Immers het bepaalt dat er met gelijke gevallen op vergelijkbare wijze dient te worden omgegaan, terwijl het strafrechtelijk opsporingsonderzoek zich nu juist vaak kenmerkt door ongelijkheid.<sup>130</sup> In bepaalde gevallen is het denkbaar dat strafprocesrechtelijke handelingen getoetst worden aan het gelijkheidsbeginsel, bijvoorbeeld de beslissing tot vervolging van het openbaar ministerie of de beslissing om een van verdachte in voorlopige hechtenis te nemen, terwijl de medeverdachte op vrije voeten wordt gelaten zonder dat er een goede reden bestaat voor dit verschil.<sup>131</sup>

### *Het verbod van willekeur*

Het verbod van willekeur wordt ook wel beschouwd als een apart beginsel van een goede procesorde.<sup>132</sup> Het beginsel verbiedt de overheid willekeurig van haar bevoegdheden gebruik te maken. Ook in een strafvorderlijke context is dit beginsel door de Hoge Raad erkend.<sup>133</sup>

---

127 Corstens, a.w., p. 62.

128 Zie oa HR 18 februari 1997, *NJ* 1997, 484, m. nt. JR en HR 1 april 1997, *NJ* 1998, 287 m. nt. Sch.

129 Corstens, a.w., p. 64. Zie voor veranderde omstandigheden Cleiren & Nijboer, a.w., p. 153 onder 10d.

130 Corstens, a.w., p. 65.

131 Zie voor deze voorbeelden en voor andere voorbeelden Corstens, a.w., p. 65-66. Zie ook HR 6 april 1999, *NJ* 1999, 566, m. nt. Sch en HR 13 januari 1998, *NJ* 1998, 407.

132 Vergelijk paragraaf 5.3.2, eerste alinea.

133 Zie bijvoorbeeld HR 6 april 1999, *NJ* 1999, 566, m. nt. Sch.

#### 4 DE FUNDAMENTELE RECHTEN VAN VERDACHTEN EN GETUIGEN

##### 4.1 De fundamentele rechten van een verdachte

Een verdachte, in de zin van artikel 27 Sv, heeft gedurende het hele proces rechten en plichten. In de eerste plaats heeft de verdachte recht op een eerlijk proces. Dit recht is neergelegd in artikel 6 EVRM en omvat onder andere het recht op a) op een openbare behandeling van de zaak en een openbare uitspraak, b) een recht op een onafhankelijke en onpartijdige rechter, c) recht op een eerlijk proces, d) de onschuldpresumptie, e) het beginsel van interne openbaarheid en het recht op informatie, f) het recht op contra-expertise, g) het recht zich te verdedigen, h) het recht op rechtsbijstand, i) het beginsel van hoor en wederhoor, j) het *nemo tenetur*-beginsel, k) het recht op een tolk en tot slot l) het zwijgrecht.<sup>134</sup> Punten a, b, d en j zijn al in paragraaf 3.1 aan bod gekomen en zullen niet verder worden besproken. Op de overige punten zal thans wel kort worden ingegaan.

##### *De verdachte is een natuurlijk persoon of een rechtspersoon*

Voordat de verschillende rechten van verdachten worden besproken, dient eerst te worden opgemerkt dat zowel een rechtspersoon als een natuurlijk persoon kan worden verdacht van het hebben gepleegd van een strafbaar feit.<sup>135</sup> De Hoge Raad is van mening dat de rechten van artikel 6 EVRM zowel toekomen aan een natuurlijk persoon als aan een rechtspersoon.<sup>136</sup> In de literatuur wordt deze opvatting door sommigen echter bestreden.<sup>137</sup>

##### *Recht op een eerlijk proces*

De verdachte heeft recht op een eerlijke behandeling van zijn zaak oftewel op een eerlijk proces (artikel 6 lid 1 EVRM). Onderdeel van het recht op een eerlijk behandeling zijn de rechten opgesomd in de leden 2 en 3 van artikel

---

134 Tevens omvat het recht op een eerlijk proces het recht op toegang tot de rechter, het recht op een bij de wet ingestelde rechterlijke instantie, het recht te beschikken over voldoende tijd en faciliteiten voor de voorbereiding van de verdediging, het recht getuigen te (doen) ondervragen, het recht op berechting binnen een redelijke termijn, het recht ter terechtzitting aanwezig te zijn, het recht om de terechtzitting te kunnen volgen en het verbod van uitlokking van strafbare feiten door politieambtenaren. Deze rechten lijken in het kader van het onderzoek minder relevant en zullen derhalve onbesproken blijven. Zie Cleiren & Nijboer, a.w., p. 1653-1680.

135 Verdachte is 'degene te wiens aanzien uit feiten of omstandigheden een redelijk vermoeden van schuld aan enig strafbaar feit voortvloeit' of tegen wie een vervolging is ingesteld. Zie artikel 27 Sv.

136 Onder andere HR 1 juni 1993, NJ 1994, 52.

137 A.L.J. van Strien, *De rechtspersoon in het strafproces: een onderzoek naar de procesrechtelijke aspecten van de strafbaarheid van rechtspersonen* (diss. Leiden), Den Haag: SDU 1996.

6 EVRM. Echter een schending van deze rechten leidt niet automatisch tot de conclusie dat de procedure in zijn geheel *unfair* is.<sup>138</sup> Omgekeerd kan er sprake zijn van een oneerlijk proces zonder dat de rechten van de leden 2 en 3 zijn geschonden.<sup>139</sup> Aan het recht op een eerlijk proces liggen drie beginselen ten grondslag, met behulp waarvan de omvang en inhoud van de rechten uit artikel 6 EVRM van de verdachte worden bepaald. Deze beginselen zijn de al eerder genoemde beginselen van: 1) een accusatoire procesvoering, 2) onmiddellijkheid en 3) *equality of arms*.

### Het zwijgrecht

Een uitvloeisel van het *nemo tenetur*-beginsel is het recht van de verdachte om te zwijgen.<sup>140</sup> Tegenover dit zwijgrecht staat de plicht van opsporingsambtenaren, rechter-commissaris en de zittingsrechter om de verdachte een cautie te geven, met andere woorden om hem te wijzen op zijn zwijgrecht.<sup>141</sup>

In het kader van het zwijgrecht is het van belang de zaak *Murray tegen het Verenigd Koninkrijk* te noemen. In deze zaak bepaalde het EHRM dat het zwijgen van een verdachte niet als belangrijkste grondslag van de bewezenverklaring kan worden gebruikt.<sup>142</sup> Wel kan het zwijgen bijdragen aan de mate van overtuigingskracht van het overige bewijs dat is aangedragen door het openbaar ministerie.<sup>143</sup> Ter verduidelijking volgt thans de relevante passage uit het EHRM-arrest:

The question in each particular case is whether the evidence adduced by the prosecution is sufficiently strong to require an answer. The national court cannot conclude that the accused is guilty merely because he chooses to remain silent. It is only if the evidence against the accused 'calls' for an explanation which the accused ought to be in a position to give that a failure to give an explanation 'may

---

138 Cleiren & Nijboer, a.w., p. 1664 onder 9a.

139 Cleiren & Nijboer, a.w., p. 1664 onder 9a.

140 Artikel 29 lid 1 Sv.

141 Zie artikel 29 lid 2 Sv. Een probleem hierbij is het bepalen tot wie de cautie wanneer gericht moet worden. Het moet gaan om een verdachte en volgens artikel 27 Sv betreft het een persoon ten aanzien van wie uit feiten of omstandigheden een redelijk vermoeden van schuld aan enig strafbaar feit voortvloeit of tegen wie een vervolging is ingesteld. Dat dit eerste criterium problemen oplevert blijkt uit de rechtspraak. Zie bijvoorbeeld het *Plastic boodschappentasje*-arrest, HR 29 september 1981, NJ 1982, 258 en het arrest *Nalatig inspecteur*, HR 2 oktober 1979, NJ 1980, 243, m. nt. GEM. Het niet geven van de cautie door de zittingsrechter heeft tot gevolg dat de zitting nietig is, tenzij de verdachte niet in zijn belangen is geschaad. Zie Corstens, a.w., p. 551. Het is vaste rechtspraak dat het niet geven van de cautie in het opsporingsonderzoek tot gevolg heeft dat de door de verdachte afgelegde verklaring in beginsel niet als bewijs mag worden gebruikt. Zie Corstens, a.w., p. 269: HR 26 juni 1979, NJ 1979, 567.

142 Ook de HR hanteert deze regel. Zie HR 10 november 1998, NJ 1999, 139. Zie Cleiren & Nijboer, a.w., p. 61-62 onder 2c.

143 EHRM *John Murray* t. Verenigd Koninkrijk, 17 december 1996, onder 51.

as a matter of common sense allow the drawing of an inference that there is no explanation and that the accused is guilty'. Conversely if the case presented by the prosecution had so little evidential value that it called for no answer, a failure to provide one could not justify an inference of guilt.<sup>144</sup>

De rechtspraak van de Hoge Raad lijkt zich te richten naar de uitspraak in de *Murray*-zaak.<sup>145</sup> Overigens mogen volgens de Hoge Raad zogenaamde kennelijk leugenachtige verklaringen van de verdachte in sommige gevallen wel aan de bewezenverklaring ten grondslag worden gelegd.<sup>146</sup>

### *Het recht op contra-expertise*

Gedurende het strafproces kan een deskundige zowel door een officier van justitie, door de rechter-commissaris, door de zittingsrechter als door de verdediging worden ingeschakeld.<sup>147</sup> De deskundige dient de rechter voor te lichten over datgene wat hij moest onderzoeken en/of over datgene waarvan hij specialistische kennis heeft.<sup>148</sup> Ter terechtzitting worden deskundigen onder ede gehoord.<sup>149</sup> Zij zijn verplicht de door de rechtbank gevorderde diensten te bewijzen.<sup>150</sup> In tegenstelling tot een weigerachtige getuige kan een weigerachtige deskundige niet worden gegijzeld.<sup>151</sup> De deskundige kan echter tot geheimhouding worden verplicht terwijl dat niet kan bij een getuige.<sup>152</sup>

Impliciet kent artikel 6 EVRM het recht op contra-expertise toe aan de verdachte.<sup>153</sup> Volgens het EHRM moet er echter wel aan bepaalde voorwaarden worden voldaan voordat een dergelijk recht ontstaat. Indien het advies van de deskundige aan de rechter of een door de rechter geraadpleegd deskundigenrapport, heeft geleid tot het instellen van de strafvervolgning, heeft de verdachte recht op een tegenonderzoek. Immers in dat geval kan de deskundige of het deskundigenrapport worden geacht de vervolgende instantie te ondersteunen en het *equality of arms*- beginsel brengt dan mee dat ook de

144 EHRM *John Murray* t. het Verenigd Koninkrijk, 8 februari 1992, onder 51. Naast de vraag welk gewicht wordt toegekend aan zwijgen, spelen ook andere factoren een rol bij de beoordeling of het zwijgen van de verdachte in zijn nadeel kan worden uitgelegd. Zie dezelfde uitspraak onder 47. Zie verder EHRM *Averill* t. het Verenigd Koninkrijk, 6 juni 2000 en EHRM *Condron* t. het Verenigd Koninkrijk, 2 mei 2000.

145 Cleiren & Nijboer, a.w., p. 61 onder 2c.

146 Zie HR 29 maart 1988, NJ 1989. Zie voor kritiek op deze regel Nijboer 2, a.w., p. 35.

147 Artikelen 151, 158, 227- 236 en 299 Sv.

148 Vergelijk artikel 343 Sv. Zie Cleiren & Nijboer, a.w., p. 844 onder 5.

149 Artikel 299 lid 1 sub 1 Sv jo. 207 Sr. Er kan ook een deskundigenverslag aan de rechter worden overlegd. De Hoge Raad heeft uitgemaakt dat een dergelijk verslag niet onder ede hoeft te zijn opgemaakt. Zie hierover Cleiren & Nijboer, a.w., p. 844 onder 4.

150 Artikel 299 lid 3 Sv jo. 192 en 144 Sr.

151 Artikel 227 lid 3 jo. artikelen 221-225 Sv en artikel 299 lid 1 sub 3 Sv.

152 Artikel 236 Sv.

153 Cleiren & Nijboer, a.w., p. 1678, onder 17.



verdachte een deskundige een advies mag laten uitbrengen.<sup>154</sup> Indien de deskundige onafhankelijk kan worden geacht en zijn advies ongunstig is voor de verdachte, hoeft de rechter de verdachte niet de mogelijkheid te geven om een contra-expertise te verrichten, tenzij het advies van de deskundige de oorzaak was van het instellen van een strafvervolging.<sup>155</sup> De Hoge Raad volgt de rechtspraak van het EHRM in grote lijnen. Twee punten dienen nog te worden genoemd. In de eerste plaats heeft de Hoge Raad bepaald dat een verdachte het recht op contra-expertise niet kan worden ontzegd, maar dat het gaat om de vraag of de verdachte het deskundigenonderzoek vergoed krijgt.<sup>156</sup> Dit lijkt in overeenstemming te zijn met de uitspraak van het EHRM in het *Hertel tegen Zwitserland*-arrest, waaruit kan worden afgeleid dat burgers van lidstaten de vrijheid hebben onderzoek naar hun keuze te verrichten.<sup>157</sup> Ten tweede heeft de Hoge Raad bepaald dat aan de verdachte niet altijd hoeft te worden medegedeeld dat hij een recht op tegenonderzoek heeft.<sup>158</sup>

### *Recht op informatie*

De verdachte heeft gedurende het proces recht om van het openbaar ministerie bepaalde informatie te ontvangen, zodat hij in staat is zich behoorlijk te verdedigen.<sup>159</sup> Het recht op informatie vloeit voort uit het beginsel van interne openbaarheid.<sup>160</sup> Het recht van informatie omvat in de eerste plaats het recht precies te weten van welk strafbaar feit hij beschuldigd wordt. Op grond van het voorgaande worden bepaalde eisen gesteld aan de dagvaarding, het stuk waarin staat welke feiten de verdachte precies ten laste worden gelegd.<sup>161</sup> Ten tweede dient de verdachte in beginsel alle processtukken op een bepaald moment te mogen inzien.<sup>162</sup> Het openbaar ministerie is verplicht zowel stukken in haar dossier op te nemen die belastend zijn als stukken die ontlastend zijn voor de verdachte.<sup>163</sup> Tot slot wordt als derde onderdeel van het recht op informatie wel de motiveringsplicht van de rechter beschouwd.

---

154 EHRM *Bönsch t. Oostenrijk*, 6 mei 1985, onder 32. Zie ook EHRM *Brandstetter t. Oostenrijk*, 28 augustus 1991.

155 EHRM *Brandstetter t. Oostenrijk*, 28 augustus 1991, onder 44.

156 HR 13 mei 1997, *NJ* 1997, 152.

157 De vrijheid van onderzoek valt volgens het EHRM onder het recht op vrijheid van meningsuiting, EHRM *Hertel t. Zwitserland*, 25 augustus 1998. Besproken in L.E.M.P. Jacobs & W. J.J.M. Sprangers, 'A European View on Forensic Expertise and Counter-Expertise', in: J.F. Nijboer & W.J.J.M. Sprangers (red.), *Harmonisation in Forensic Expertise. An Inquiry into the Desirability of and Opportunities for International Standards*, Amsterdam: Thela Thesis 2000, pp. 213-232.

158 HR 5 januari 1999, *NJ* 1999, 229.

159 Cleiren & Nijboer, a.w., p. 1666, onder 11.

160 Corstens, a.w., p. 84.

161 Cleiren & Nijboer, a.w., p. 1666 onder 11b.

162 Zie voor de vraag wanneer precies Corstens, a.w., p. 84-86.

163 HR 7 mei 1996, *NJ* 1996, 687. Zie meer uitgebreid Cleiren & Nijboer, a.w., p. 1666-1667 onder 11c.

Het recht op informatie is volgens het EHRM geen absoluut recht. Belangen zoals de nationale veiligheid, de bescherming van getuigen en het geheimhouden van bepaalde opsporingsmethoden kunnen in bepaalde gevallen het recht op informatie opzij zetten.<sup>164</sup>

*Recht op verdediging en recht op rechtsbijstand (recht op een advocaat)*

Op grond van artikel 6 lid 3 sub c EVRM heeft een verdachte het recht zich te verdedigen. Dit recht vloeit voort uit het al eerder besproken beginsel van accusatoire procesvoering.<sup>165</sup> Tijdens de terechtzitting heeft de verdachte recht op rechtsbijstand. Tevens kan de verdachte in het opsporingsonderzoek een beroep doen op dit recht. Indien politieverhoren van invloed kunnen zijn op de uitkomst van de zaak, heeft de verdachte het recht zich tijdens de verhoren door een raadsman te laten bijstaan.<sup>166</sup>

Met andere woorden, de verdachte moet in de gelegenheid worden gesteld zijn advocaat te raadplegen als er sprake is van politieverhoren teneinde zijn proceshouding te bepalen; gaat de verdachte zich beroepen op zijn zwijgrecht of juist niet?<sup>167</sup> Het voorgaande betekent overigens niet dat de raadsman altijd bij verhoren in het vooronderzoek aanwezig dient te zijn om schending van het recht op een eerlijk proces te voorkomen.<sup>168</sup> Of er sprake is van een schending van het recht op een eerlijk proces is volgens het EHRM afhankelijk van de omstandigheden van het geval, waarbij door het EHRM onder andere wordt gekeken naar de opstelling van de raadsman, de mogelijkheden van de verdachte om zijn raadsman te raadplegen en het vergaarde bewijsmateriaal ter zitting te betwisten.<sup>169</sup>

---

164 Zie EHRM *Rowe en Davis* t. het Verenigd Koninkrijk, 16 februari 2000 onder 60-66 en *Edwards* t. het Verenigd Koninkrijk, 16 december 1992 onder 33-36, waarin het EHRM ingaat op de vraag wanneer publieke belangen, zoals de nationale veiligheid, het geheimhouden van politiemethoden of de noodzaak om getuigen te beschermen, de niet-openbaarmaking van gegevens door het openbaar ministerie kunnen rechtvaardigen. Zie ook EHRM *I.J.L., G.M.R. en A.K.P.* t. het Verenigd Koninkrijk, 19 september 2000, onder 112-119 en EHRM *Edwards* t. het Verenigd Koninkrijk, 16 december 1992.

165 Cleiren & Nijboer, a.w., p. 1668 onder 13a.

166 *John Murray* t. het Verenigd Koninkrijk, 8 februari 1996, onder 66. Zie meer uitgebreid Cleiren & Nijboer, a.w., p. 1669-1671, onder 13b en 13c.

167 *John Murray* t. het Verenigd Koninkrijk, 8 februari 1996, onder 66. Zie ook EHRM *Averill* t. het Verenigd Koninkrijk, 6 juni 2000.

168 Zie EHRM *Imbrioscia* t. Zwitserland, 24 november 1993, onder 32-44.

169 Zie EHRM *Imbrioscia* t. Zwitserland, 24 november 1993. Zie voor de rol van de strafrechtsadvocaat T.N.B.M. Spronken, *Verdediging: een onderzoek naar de normering van het optreden van advocaten in strafzaken* (diss. Maastricht), Deventer: Gouda Quint, 2001.

## 4.2 Fundamentele rechten van getuigen

Alvorens wordt ingegaan op de vraag of getuigen een beroep kunnen doen op fundamentele rechten zal kort worden aangegeven wat de rol van deze personen is in het strafproces.

Een getuige heeft de taak de rechter te informeren over feiten die hij heeft waargenomen of ondervonden.<sup>170</sup> In het vooronderzoek hoeft de getuige niet te antwoorden op vragen van opsporingsambtenaren, tenzij de laatstgenoemden een getuige vragen naar zijn naam, voornaam, woon- of verblijfplaats.<sup>171</sup> Tijdens het gerechtelijke vooronderzoek en de terechtzitting is de getuige verplicht te verschijnen en te antwoorden<sup>172</sup> en indien hij spreekt, wordt hij geacht de waarheid te spreken.<sup>173</sup> Ook ter zitting dient de getuige de eed of de belofte af te leggen.<sup>174</sup> Het afleggen van valse verklaringen ter terechtzitting kan worden bestraft als meened.<sup>175</sup>

### *Verschoningsrechten*

Getuigen kunnen zich in bepaalde gevallen verschonen van hun plicht een verklaring af te leggen.<sup>176</sup> De gevallen waarin zij zich kunnen verschonen staan opgesomd in artikel 217-219a Sv. Blijkens de wetbepalingen kan een getuige zich zowel in het gerechtelijk vooronderzoek als tijdens het onderzoek ter terechtzitting verschonen. De verschoningsrechten berusten op het *nemo tenetur*-beginsel, op het recht op gezinsleven of op de aanwezigheid van een professionele geheimhoudingsplicht.

Op grond van artikel 217 Sv kunnen bepaalde familieleden of (ex)partners van verdachten of medeverdachten zich verschonen van het beantwoorden van vragen. De ratio van dit artikel is het familie- of gezinsleven van betrokkenen niet te schaden. Aan de rechter hoeft de reden van de weigering om te antwoorden niet te worden medegedeeld.<sup>177</sup> Artikel 218 Sv kent een algemeen verschoningsrecht toe aan bepaalde geheimhouders, zoals een medicus of een advocaat.<sup>178</sup>

Een getuige kan zich ook verschonen van het beantwoorden van bepaalde vragen, wanneer hij daardoor zichzelf, zijn partner of bepaalde bloedverwanten

---

170 Vergelijk artikel 342 lid 1 Sv. Zie ook EHRM, *Kostovski* t. Nederland van 20 november 1989 onder 40.

171 Corstens, a.w., p. 130.

172 Zie artikelen 287 lid 3 sub b en 294 lid 1 Sv en artikelen 192 en 144 Sr.

173 Artikel 215 Sv.

174 Artikel 290 lid 2 Sv.

175 Artikel 207 Sr en artikel 295 Sv.

176 Artikel 299 lid 1 Sv jo. Artikel 290 lid 32 Sv, jo. 217-219 Sv.

177 Cleiren & Nijboer, a.w., p. 606, onder 1. Corstens, a.w., p. 131 en 132.

178 Cleiren & Nijboer, a.w., p. 607. Corstens, a.w., p. 131.

aan vervolging zal blootstellen.<sup>179</sup> Het voorgaande moet overigens niet verward worden met het verbod een verklaring van een getuige later als belastende informatie tegen hem te gebruiken in een strafprocedure. Dit verbod heeft te maken met het feit dat de verklaring is afgenomen zonder dat aan de verdachte, de voormalig getuige, de cautie is afgenomen (zie paragraaf 4.1 over het zwijgrecht). Tot slot kunnen ook getuigen zich verschonenvragen te beantwoorden die betrekking hebben op de identiteit van een zogenaamde bedreigde getuige bij wiens verhoor de eerstgenoemde getuige professioneel betrokken is geweest.<sup>180</sup> De rechter dient een getuige niet te wijzen op het recht zich te kunnen verschonenvan het afleggen van een verklaring of van de beantwoording van bepaalde vragen.<sup>181</sup>

De vraag is of deze verschoningsrechten van de getuige wel als fundamentele rechten van de getuige kunnen worden aangemerkt. De toekenning van verschoningsrechten aan getuigen door het EHRM kan een indicatie zijn voor het fundamentele karakter van de verschoningsrechten. In de zaak *Serves tegen Frankrijk* bepaalde het EHRM bijvoorbeeld dat een persoon die moet getuigen in een andere zaak geen verklaringen hoeft af te leggen die voor hemzelf belastend zijn. Volgens het EHRM kon deze getuige overigens wel worden gedwongen de eed af te leggen. Immers door het geven van de eed verplicht de getuige zich enkel om de waarheid te spreken. Hij verplicht zich niet tot antwoorden.<sup>182</sup>

#### *Recht op een advocaat?*

Een getuige heeft geen recht op een advocaat zoals een verdachte. Wel kan de getuige worden toegestaan een raadsman mee te nemen naar een verhoor. In de praktijk mag de raadsman zich niet met het verhoor bemoeien, maar kan de rechtbank de getuige wel toestaan tussentijds met zijn advocaat overleg te plegen.

#### *Recht op leven, vrijheid, veiligheid en privacy*

Indien het recht op leven, vrijheid, veiligheid of privacy van de getuige in het geding is als hij een verklaring zou afleggen in bijzijn van de verdachte kan in uitzonderlijke gevallen en onder zeer stringente voorwaarden aan de

---

179 Artikel 219 Sv. Zie ook HR 24 maart 1998, NJ 1998, 748.

180 Artikel 219a Sv.

181 Cleiren & Nijboer, a.w., p. 767 onder 2.

182 EHRM *Serves t. Frankrijk*, 20 oktober 1997, onder 47. In dit kader is het ook interessant om te noemen HR 18 mei 1999, NJ 2000, 104, waarin de Hoge Raad aangeeft dat een arts die na levensbeëindigend handelen een valse overlijdensverklaring afgeeft, zich er niet op kan beroepen dat de Meldingsprocedure Levensbeëindiging in strijd is met het *nemo tenetur*-beginsel.

getuige worden toegestaan om op zodanige wijze getuigenis af te leggen dat de verdachte de identiteit van de getuige niet te weten komt.<sup>183</sup>

## 5 CONSEQUENTIES VOOR BEGINSLEN VAN BEHOORLIJK RAMPENONDERZOEK

In deze diepgravende studie is een uitgebreide schets gegeven van de in het strafprocesrecht geldende beginselen. In deze laatste paragraaf zullen wij bezien welke van deze beginselen relevant zijn voor het onafhankelijk rampenonderzoek. Daarbij hebben wij geprobeerd een toepassing te maken ten aanzien van het onafhankelijk rampenonderzoek. Als uitgangspunt hanteren wij de hier weergegeven beginselen. Of en op welke wijze dergelijke beginselen in het huidige rampenonderzoek een rol spelen kwam in het hoofdrapport aan de orde. Wij concentreren ons hier op de beginselen die relevant zijn voor het behoorlijk rampenonderzoek.

### *Wettelijke regeling*

De taken, bevoegdheden en 'bewijs' dienen wettelijk geregeld te zijn. In een formele wet dienen deze elementen te zijn opgenomen. Voor behoorlijk rampenonderzoek geldt dat een dergelijke wettelijke regeling zal bijdragen aan de legitimiteit van het rampenonderzoek. Zowel de onderzoekers als de onderzochten, maar vooral ook de burgers, kunnen zich op die manier vergewissen van de wijze waarop het onderzoek plaatsvindt of heeft plaatsgevonden. Het legaliteitsbeginsel dat in het strafrecht een belangrijke rol speelt kan direct toegepast worden ten aanzien van het onafhankelijk rampenonderzoek.

### *Bewijs*

In het strafprocesrecht speelt het bewijsrecht een cruciale rol. Bij rampenonderzoek gaat het evenwel niet om het vaststellen van schuld en aansprakelijkheid: het gaat primair om het vaststellen van de lessen voor de toekomst om toekomstige rampen en ongevallen te voorkomen. Desalniettemin is het naar ons oordeel noodzakelijk meer expliciet op te nemen op welke wijze het 'bewijs' vorm moet krijgen in het onafhankelijk rampenonderzoek. Met behulp van welke middelen kan tot welke conclusies gekomen worden? Er dient een specifieke vertaling plaats te vinden van de beginselen omtrent bewijsrecht naar het onafhankelijk rampenonderzoek. Daarbij is dan wel de vraag in hoeverre het noodzakelijk zal zijn een limitatieve opsomming te geven van de 'bewijsmiddelen'. Maar bij het onafhankelijk rampenonderzoek dient meer aandacht te zijn voor de waarde van 'bewijsstukken'.

---

183 Zie met name EHRM *Doorson* t. Nederland, 26 maart 1996 en EHRM *Van Mechelen* c.s. t. Nederland, 23 april 1997. Zie ook minder uitdrukkelijk EHRM *Kostovski* t. Nederland, 20 november 1989.

### *Motivering*

Het beginsel van motivering kan direct worden toegepast op het onafhankelijk rampenonderzoek. De onderzoeksinstantie is verplicht haar conclusies en aanbevelingen uitgebreid te motiveren. Deze motivering dient openbaar te zijn. In een publieke discussie moet duidelijk worden in hoeverre deze motivering voldoende is. De onderzoeksinstantie kan verplicht worden bij onduidelijkheid in het publieke debat een nadere motivering te geven.

### *Onafhankelijkheid*

De strafrechter dient onafhankelijk te zijn zowel ten opzichte van partijen als ten opzichte van de uitvoerende macht. Een dergelijke onafhankelijkheid kan ook worden geformuleerd ten aanzien van de onafhankelijke rampenonderzoeksinstantie. Daarbij dient vooral aandacht besteed te worden aan de onafhankelijkheid ten opzichte van de uitvoerende macht. In het hoofdrapport hebben wij te vaak kunnen constateren dat er nog een zekere afhankelijkheid van de uitvoerende macht bestaat.

### *Openbaarheid*

Het strafproces wordt beheerst door de eisen van openbaarheid zowel ten aanzien van de procedures als ten aanzien van de inhoud van de genomen beslissingen. Het strafprocesrecht biedt echter op verschillende momenten de gelegenheid delen van de procedures en de inhoud vertrouwelijk of geheim te houden in het belang van de partijen of het proces. Er dienen gewichtige redenen te zijn om zittingen achter gesloten deuren te houden. Deze redenen zijn nader omschreven. Deze uitgangspunten kunnen direct worden toegepast op het onafhankelijk rampenonderzoek.

### *Hoor en wederhoor*

Dit beginsel speelt in het strafproces een belangrijke rol. Het biedt de verdachten expliciete rechten. Dit beginsel is tevens van groot belang voor het onafhankelijk rampenonderzoek. Hiermee kunnen de bevoegdheden worden aangegeven van de onderzoekers maar ook van de onderzochten zodat zij optimaal gebruik kunnen maken van het recht op hoor en wederhoor. Dit recht dient zo uitgebreid mogelijk in een wettelijke regeling te worden vastgelegd.

### *Proportionaliteit en subsidiariteit*

Deze beginselen van redelijke en billijke belangenafweging is van direct belang voor het onafhankelijk rampenonderzoek. De onafhankelijke rampenonderzoeksinstantie dient op een redelijke en billijke wijze gebruik te maken van zijn bevoegdheden. Daarbij dient bezien te worden in hoeverre het in te zetten onderzoeksmiddel zich verhoudt tot het beoogde doel. Tevens dient steeds bezien te worden in hoeverre een minder ingrijpend middel kan worden ingezet. De onderzoeksinstantie dient verplicht te worden te motiveren waarom bepaalde onderzoeksmiddelen zijn ingezet. Nader bezien dient te worden in

hoeverre de jurisprudentie in het strafrecht ten aanzien van deze beginselen van toepassing kan worden verklaard voor het onafhankelijk rampenonderzoek.

#### *Zuiverheid van oogmerk en verbod van willekeur*

De overheid mag niet willekeurig van haar bevoegdheden gebruik maken en ook toegekende bevoegdheden niet gebruiken voor andere doelen dan waarvoor zij zijn gegeven. Deze beginselen zijn natuurlijk tevens direct toepasbaar op het onafhankelijk rampenonderzoek. De toegekende bevoegdheden mogen allen gebruikt worden voor het achterhalen van de oorzaken van rampen teneinde toekomstige rampen te voorkomen. Tevens dient de onderzoeksinstantie te expliciteren waarom zij ten aanzien van een specifiek persoon of organisatie gebruik maakt van specifieke bevoegdheden.

#### *Geschillen*

Er kunnen zich geschillen voordoen tussen een onderzoeksinstantie, de onderzochten en de burgers. Het is de vraag op welke wijze met deze geschillen omgegaan dient te worden. Kan daarbij worden aangesloten op het reguliere strafproces of dient een meer specifieke hoger beroep procedure te worden ingesteld?

#### *Rechten van onderzochten*

De rechten van de verdachten spelen een belangrijke rol in het strafproces. Deze rechten zijn zeer nauwkeurig beschreven. Het is tevens zaak de rechten van de onderzochten nader te expliciteren. Daarbij hoeft niet zo ver gegaan te worden als in het strafrecht maar er dient op hoofdlijnen wel duidelijkheid te bestaan over de rechten van de onderzochten. De rechten en plichten van de onderzochten moeten geëxpliciteerd worden. Tevens moeten de onderzochten de mogelijkheid hebben 'in beroep' te gaan indien zij het oneens zijn met een beslissing van de onderzoeksinstantie. In ieder geval dienen voor de onderzochten de volgende rechten nader geëxpliciteerd te worden:

- recht op een eerlijk onderzoek (vergelijk het recht op een eerlijk proces)
- recht op contra-expertise
- recht op informatie
- recht op verdediging
- verschoningsrechten.





# B | Beginselen van burgerlijk procesrecht

*W.D.H. Asser* ■

## 1 KORTE SCHETS VAN DE CIVIELE PROCEDURE EN DE BEVOEGDHEID VAN DE CIVIELE RECHTER<sup>1</sup>

### 1.1 De procedurevormen

Het civiele proces voor de overheidsrechter<sup>2</sup> heeft in de regel tot doel een rechterlijke uitspraak te verkrijgen in een geschil tussen twee of meer partijen. We spreken dan over het contentieuze proces. Daarnaast zijn er civiele procedures die erop gericht zijn dat de rechter een besluit van bestuurlijke aard neemt, zoals de benoeming van een voogd, adoptie, de wijziging van een naam, het verlof tot het leggen van een beslag. Men spreekt dan van niet-contentieuze of voluntaire jurisdictie (ook al kunnen daarin heel goed geschillen, bijv. over de te benoemen personen, aan de orde zijn). Hierna zal alleen gesproken worden over contentieuze procedures.

Het contentieuze civiele geding kenmerkt zich door de gelijkwaardige positie van de procespartijen tegenover de rechter. Kenmerkend is voorts dat de rechter niet geheel vrij is om het onderzoek in de zaak naar eigen believen in te richten en de beslissing te baseren op alles wat hem in dat verband nuttig en juist voorkomt. In de (driehoeks)verhouding tussen partijen en rechter speelt de rechter, waar het gaat om de procesgang, wel een centrale maar geen overheersende rol. Het proces voltrekt zich tussen de partijen en de rechter treedt daarin, afhankelijk van de soort procedure, meer of minder actief sturend op. Wanneer hierna aandacht wordt besteed aan procesrechtelijke beginselen, wordt op dit thema nog teruggekomen.

---

■ Prof. mr. W.D.H. Asser, als hoogleraar burgerlijk procesrecht verbonden aan de Leidse Universiteit, is de auteur van de paragrafen 1 tot en met 4. Paragraaf 5 is de verantwoordelijkheid van de auteurs van dit boek.

1 Bij het schrijven van deze studie (voorjaar 2001) is aanhangig wetsvoorstel 26 855 waarbij het procesrecht van de eerste aanleg in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering is herzien. Naar verwachting wordt dit wetsvoorstel per 1 januari 2002 van kracht. Hierna wordt dit nieuwe recht aangeduid met 'NRv'.

2 Aan het eind van dit onderdeel wordt ingegaan op alternatieve wijzen van civiele geschillenbeslechting.

Het Nederlandse civiele procesrecht kent twee hoofdvormen van het proces. De in de wet voor contentieuze zaken als de 'normale' beschouwde procesvorm is die welke wordt ingeleid door een dagvaarding. Dit is de oproeping voor de rechter welke door de eisende partij direct, door tussenkomst van een deurwaarder, wordt uitgebracht aan de verwerende partij. We spreken daarom van *dagvaardingsprocedure*. Daarnaast kennen we de *verzoekschriftprocedure* welke aanvangt met een verzoekschrift dat door de verzoekende partij wordt ingediend bij het gerecht. Aanvankelijk was deze procesvorm vooral bedoeld voor de niet-contentieuze, volontaire jurisdictie, maar gaandeweg werden ook steeds meer contentieuze zaken langs deze weg berecht. Teneinde de wettelijke keuze voor de toepassing van de ene of de andere procesgang te verduidelijken is de wetgever tegenwoordig van opvatting dat de verzoekschriftprocedure bestemd is voor zaken waarin partijen niet vrij zijn om hun zaken zelf onderling te regelen, beter gezegd: waarin vanwege de maatschappelijke belangen die op het spel staan partijen de te regelen rechtsgevolgen, bijvoorbeeld hun onderlinge rechtsverhouding, niet zelf vrijelijk onderling (bij overeenkomst) kunnen bepalen, maar daartoe zijn aangewezen op de tussenkomst van de rechter. Dit betekent dat in het bijzonder de familierechtelijke zaken (Boek 1 BW) worden behandeld in de verzoekschriftprocedure en dat de vermogensrechtelijke zaken waarin burgers vrije beschikkingsmacht ten aanzien van hun privaatrechtelijke rechten en verplichtingen hebben, door middel van de dagvaardingsprocedure worden afgedaan.

In het kader van het rampenonderzoek zal het vooral de dagvaardingsprocedure zijn die een rol zal kunnen spelen. Zaken betreffende de aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad (art. 6:162 e.v. BW) worden in die procesvorm afgedaan. Hetzelfde geldt voor de aansprakelijkheden voor schade die voortvloeien uit contractuele relaties, zoals arbeidsverhoudingen of werkzaamheden die zijn verricht uit hoofde van andere verhoudingen, zoals de overeenkomst van opdracht (art. 7:400 e.v. BW).

Niet uit te sluiten valt dat een ramp ook aanleiding zal geven tot een enquête naar het beleid of de gang van zaken in een onderneming die bij de ramp betrokken was.<sup>3</sup> De vaststelling dat sprake was van wanbeleid kan immers niet alleen leiden tot maatregelen door de Ondernemingskamer van het Gerechtshof te Amsterdam (art. 2:355 BW) maar ook grond geven voor civiele schadeclaims tegen de leiding van de onderneming. Omdat het enquêteverzoek (of de vordering daartoe door de P-G te Amsterdam) wordt behandeld in een verzoekschriftprocedure,<sup>4</sup> is in zoverre de verzoekschriftprocedure van belang. Vanwege het beperkte kader van deze achtergrondstudie zal hierna echter niet steeds afzonderlijk op de verzoekschriftprocedure worden ingegaan.

---

3 Zie art. 2:344 e.v. BW.

4 Zie art. 995 e.v. jo. art. 429a e.v. Rv.

## 1.2 De bevoegdheid van de burgerlijke rechter

### *Absolute bevoegdheid burgerlijke rechter; verhouding burgerlijke rechter tot de bestuursrechter en de strafrechter*

In Nederland is aan de burgerlijke rechter krachtens art. 112 lid 1 van de Grondwet opgedragen de berechting van geschillen over burgerlijke rechten en over schuldvorderingen. Het tweede lid van deze bepaling geeft de grond voor de bevoegdheid van de bestuursrechter. In het algemeen geldt dat de burgerlijke rechter niet bevoegd is tot kennisneming van geschillen die aan de bestuursrechter zijn opgedragen. In het kader van de berechting van geschillen over de schadelijke gevolgen van rampen is de burgerlijke rechter absoluut bevoegd voorzover die schadelijke gevolgen leiden tot aansprakelijkheid daarvoor naar burgerlijk recht. Meestal zal dat zijn op grond van onrechtmatige daad, art. 6:162 BW.

In het algemeen geldt dat de vraag welke rechter absoluut bevoegd is wordt beantwoord aan de hand van hetgeen de eisende partij vordert en aan zijn vordering ten grondslag legt. De burgerlijke rechter is dus reeds bevoegd als de eisende partij bijvoorbeeld stelt dat de gedaagde jegens hem onrechtmatig heeft gehandeld en dat hij als gevolg daarvan schade heeft geleden. Voor de bevoegdheid is in de regel niet van belang of daadwerkelijk sprake was van een onrechtmatige daad jegens de eisende partij of van door deze geleden schade.

Aangezien ook de *overheid* op grond van die bepaling aansprakelijk kan worden gehouden of anderen aansprakelijk kan houden, zal de burgerlijke rechter ook bevoegd zijn om vorderingen van of tegen de overheid tot vergoeding van schade op grond van onrechtmatige daad te berechten. Voor de bevoegdheid van de burgerlijke rechter is niet van belang of de onrechtmatige daad bestaat uit de schending van publiekrechtelijke normen, maar wel of hetgeen de eisende partij vordert, door de burgerlijke rechter kan worden toegewezen. De burgerlijke rechter is bijvoorbeeld niet bevoegd tot vernietiging van een bestuursbesluit van de overheid, nu de bevoegdheid daartoe is opgedragen aan de bestuursrechter.

Waar een met onvoldoende waarborgen omringde bestuursrechtsgang ontbreekt fungeert de burgerlijke rechter als 'restrechter' in zaken tegen de overheid. Hierbij is art. 6 EVRM van belang (denk met name aan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van het gerecht en een op hoor en wederhoor gerichte procesgang). Een bestuurlijke rechtsgang die niet aan de eisen van die bepaling voldoet kan de bevoegdheid van de burgerlijke rechter niet beperken of uitschakelen. Iets anders is, dat een vordering bij de burgerlijke rechter tegen de overheid niet ontvankelijk is indien voor de betrokken eiser met betrekking tot het overheidshandelen zo'n bestuurlijke rechtsgang heeft opengestaan maar hij deze niet heeft benut. De burgerlijke rechter komt immers

pas aan de beurt als eerst de bestuurlijke weg is gevolgd die in zulke zaken is voorgeschreven.<sup>5</sup>

De burgerlijke rechter is bij de beoordeling van schadevorderingen tegen de overheid in zekere zin beperkt in zijn taak. Zo zal de rechter de beleidsvrijheid van overheidsorganen hebben te respecteren, maar dat neemt niet weg dat in het kader van een actie uit onrechtmatige daad de burgerlijke rechter het overheidshandelen rechtstreeks kan toetsen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Een verdere beperking bestaat ten aanzien van de toetsing van besluiten die aan de bestuursrechter is opgedragen, denk bijvoorbeeld aan besluiten die ten grondslag liggen aan de aansprakelijkheid van de overheid voor onrechtmatig veroorzaakte schade. De burgerlijke rechter zal dan de beslissing van de bestuursrechter aangaande de rechtmatigheid van het besluit hebben te respecteren. Zo is, indien een besluit wegens strijd met een wettelijk voorschrift is vernietigd door de bestuursrechter, de onrechtmatigheid van het in dat besluit belichaamde overheidshandelen in de civiele procedure gegeven. In dit verband is de 'formele rechtskracht' van overheidsbesluiten ook van belang. Heeft tegen een overheidsbesluit een rechtsgang bij de bestuursrechter opengestaan, maar is daarvan door de betrokkene geen gebruik gemaakt, dan zal de burgerlijke rechter van de rechtskracht van het besluit in kwestie hebben uit te gaan en is hij niet bevoegd de rechtmatigheid van dat besluit te toetsen.<sup>6</sup>

Wat acties van de overheid tegen particulieren betreft, bijvoorbeeld tot verhaal van kosten die door de overheid zijn gemaakt in verband met rampen, geldt nog de bijzonderheid dat zulke vorderingen niet kunnen worden toegewezen als de rechtsgang voor de burgerlijke rechter op onaanvaardbare wijze een publiekrechtelijke regeling ten aanzien van het betrokken onderwerp zou doorkruisen (het 'Windmill-criterium').<sup>7</sup> Denk hierbij aan de kosten van politie en brandweer, maar ook van onderzoekscommissies. Als het kostenverhaal publiekrechtelijk is uitgesloten, is dat een belangrijke aanwijzing dat zulks ook langs privaatrechtelijke weg is uitgesloten.<sup>8</sup>

Wat betreft de verhouding tot de *strafrechter* geldt grosso modo dat alles dat behoort tot de bevoegdheid van de strafrechter van de bevoegdheid van de burgerlijke rechter is uitgesloten. Het zal echter duidelijk zijn dat civiele vorderingen waarvan de strafrechter kennis kan nemen, te weten de vordering van de benadeelde partij (art. 51a Sv), ook kunnen worden ingesteld bij de burgerlijke rechter. Hier is sprake van een alternatieve bevoegdheid van de strafrechter. Bovendien zal de Staat in een proces voor de burgerlijke rechter

---

5 Zie HR 23 januari 1998, NJ 1998, 525 (MS).

6 Zie met name HR 16 mei 1986, NJ 1986, 723 (MS); HR 7 april 1995, NJ 1997, 166 (MS); HR 8 september 1995, NJ 1997, 159 (MS).

7 Zo genoemd naar het *Windmill*-arrest (HR 26 jan. 1990, NJ 1991, 393 (MS)), waarin dit criterium is neergelegd.

8 Zie o.a. HR 15 januari 1999, NJ 1999, 306 (ARB).

aansprakelijk kunnen worden gehouden voor schade die wordt geleden als gevolg van onrechtmatig optreden (nalaten daaronder begrepen) van personen of instanties die zijn belast met de opsporing en vervolging van strafbare feiten.

*Absolute bevoegdheid; verhouding tussen rechtbank en kantonrechter; kort geding*

De absolute bevoegdheid van de civiele rechter vindt haar regeling in de Wet op de Rechterlijke Organisatie (Wet RO). In eerste aanleg is ingevolge art. 42 RO de rechtbank bevoegd kennis te nemen van alle zaken. Binnen de rechtbank is de kantonrechter (sector kanton) belast met de behandeling van bepaalde civiele zaken, genoemd in art. 93 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv). Het gaat dan om vorderingen met een beloop van ten hoogste 5.000 Euro en enkele bijzondere soorten zaken ongeacht hun waarde, zoals zaken die betrekking hebben op arbeidsovereenkomsten of op huur van woonruimte en bedrijfsruimten. Een door een werknemer tegen de werkgever ingestelde vordering tot vergoeding van schade die de werknemer bij de uitoefening van zijn werkzaamheden heeft geleden als gevolg van een ramp die door het bedrijf van de werkgever is veroorzaakt (art. 7:658 BW), of de vordering van een huurder tegen de verhuurder tot vergoeding van de schade aan zijn woning als gevolg van een ramp, worden behandeld door de kantonrechter, ook al gaat het om veel hogere bedragen dan 5.000 Euro.

Van de vonnissen van de rechtbank en (daarom ook) van de kantonrechter staat hoger beroep open bij het gerechtshof maar als de vordering waarover de kantonrechter heeft geoordeeld niet meer beloopt dan 1.750 Euro, staat geen hoger beroep maar slechts cassatieberoep open. Van de uitspraken in hoger beroep, staat beroep in cassatie bij de Hoge Raad open.

In spoedeisende zaken kan een eiser zich in kort geding wenden tot de voorzieningenrechter van de rechtbank om een onmiddellijke voorziening bij voorraad te treffen (art. 254 Rv). De voorzieningenrechter is bevoegd in alle zaken waarin ook de andere civiele rechters bevoegd zijn.<sup>9</sup>

*Relatieve bevoegdheid*

Als hoofdregel van relatieve bevoegdheid geldt dat de rechter van de woonplaats of van het werkelijk verblijf van de gedaagde bevoegd is (art. 99 lid 1 en 2 Rv). Is sprake van een rechtspersoon dan geldt als woonplaats de plaats van de statutaire zetel (art. 1:10 lid 2 BW). Als woonplaats geldt ook de plaats waar zich een filiaal of kantoor van de verweerder bevindt (art. 1:14 BW). In schadezaken die berusten op onrechtmatige daad is daarnaast op grond van art. 102 Rv bevoegd de rechter van de plaats waar het schadebrengende feit

---

<sup>9</sup> Zie over het kort geding nader onder 8.

zich heeft voorgedaan. Is volgens deze regels geen rechter bevoegd, dan is de rechter bevoegd van de woonplaats van de eiser (art. 109 Rv).<sup>10</sup>

Daarnaast is in de hierboven (2.2) genoemde huurzaken *uitsluitend* de (kanton)rechter bevoegd binnen wiens rechtsgebied de woon- of bedrijfsruimte is gelegen (art. 103 Rv) en in arbeidszaken *mede* de kantonrechter binnen wiens rechtsgebied de arbeid gewoonlijk wordt verricht (art. 100 Rv).

In kort geding<sup>11</sup> is ook de voorzieningenrechter bevoegd van de plaats waar de gevorderde maatregel moet worden uitgevoerd. Partijen kunnen ook door woonplaatskeuze of (stilzwijgende) forumkeuze de relatieve competentie bepalen (art. 108 Rv).<sup>12</sup>

### *Internationale bevoegdheid (rechtsmacht)*

In zaken die verband houden met een ramp kan de vraag rijzen of de Nederlandse rechter rechtsmacht heeft. Die vraag kan zich voordoen indien een of meer partijen niet in Nederland wonen of gevestigd zijn, of indien sprake is van grensoverschrijdende schade. Het Nederlandse burgerlijke procesrecht heeft thans een systematische regeling voor de rechtsmacht of internationale bevoegdheid. Afdeling 1.1 Rv (art. 1 e.v.) bevat een nieuwe regeling voor rechtsmacht waarin wordt gebroken met het tot 1 januari 2002 geldende jurisprudentiële stelsel van koppeling van de rechtsmacht aan de relatieve competentie. In genoemde afdeling zijn dan ook zelfstandige rechtsmachtregels ontwikkeld, welke in belangrijke mate zijn gemodelleerd naar het hierna te noemen EEX.

In gevallen van grensoverschrijdende schade als gevolg van rampen zal de bevoegdheid van de Nederlandse rechter echter meestal beheerst worden door de sedert 1 maart 2002 in werking zijnde Europese EEX-Verordening.<sup>13</sup> Art. 2 EEX-Vo geeft als hoofdregel van bevoegdheid de woonplaats van de verweerder. De rechter van de woonplaats van de eiser heeft in de regel geen bevoegdheid. Daarnaast bevat de Verordening een groot aantal bijzondere bevoegdheidsbepalingen. Mede bevoegd is bijvoorbeeld bij onrechtmatige daden de rechter van de plaats waar het schadebrengende feit zich heeft voorgedaan (art. 5 onder 3 EEX-Vo). Dat kunnen verschillende rechters (alternatieve fora) zijn, want het Hof van Justitie van de EG verstaat onder de plaats van het schadebrengende feite zowel de plaats waar de schadeveroorzakende

---

10 Deze bepaling vervalt in NRv.

11 Zie hierna onder 8.

12 Voor bepaalde kantonzaken en consumentenzaken is de forumkeuzevrijheid beperkt, zie art. 108 lid 2 Rv.

13 Verordening (EG) Nr. 44/2001 van 22 december 2000 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, Pb EG L 12/1. De EEX-Vo vervangt (behalve voor de verhouding tot Denemarken) het Verdrag van 27 september 1968, *Trb.* 1969, 101 (EEX-Verdrag).

gebeurtenis heeft plaatsgevonden als de plaats waar de schade is ingetreden.<sup>14</sup> Bij letselschade als gevolg van een ramp is dit de plaats waar het letsel is toegebracht, niet waar later de gevolgen aan het licht zijn getreden.<sup>15</sup>

Partijen kunnen ook door een forumkeuze afwijken van de meeste bevoegdheidsregels (art. 23 EEX-Vo), terwijl de bevoegdheid van de rechter ook gegeven is indien de verweerder voor een de rechter van een lidstaat verschijnt en geen beroep doet op de onbevoegdheid en er ook geen andere rechter is die een exclusieve bevoegdheid ter zake heeft (art. 24 EEX-Vo).

### 1.3 Partijen

Het partijbegrip in het civiele proces kan niet los worden gezien van de binding die de rechterlijke uitspraak tot gevolg heeft, zowel voor wat betreft de bindende kracht van de beslissingen in het geschil (het gezag van gewijsde, zie art. 236 Rv) als ten aanzien van de tenuitvoerlegging van het vonnis.<sup>16</sup> Alleen de procespartijen en hun rechtsopvolgers worden door de rechterlijke uitspraak gebonden. Een rechterlijk vonnis is in beginsel slechts te executeren op het vermogen van de bij dat vonnis veroordeelde procespartij of zijn rechtsopvolgers. Een rechterlijk verbod of bevel treft in beginsel slechts de procespartij tegen wie het is uitgesproken. Het is daarom van belang om te weten wie als partij in het geding moeten worden aangemerkt. Bovendien zijn er aan het zijn van procespartij ook nog bewijsrechtelijke gevolgen verbonden.<sup>17</sup>

In een civiele procedure kunnen in beginsel alleen natuurlijke personen en rechtspersonen partij zijn.<sup>18</sup> Collectiviteiten die geen rechtspersoonlijkheid bezitten, zoals de maatschap en de vennootschap onder firma/commanditaire vennootschap, kunnen echter wel onder hun naam procederen. Hun leden – en bij de vof/cv ook haar afgescheiden vermogen – worden gebonden door de uitspraak. In zoverre bestaat er een belangrijk verschil tussen het civiele en het bestuursprocesrecht.<sup>19</sup>

---

14 HvJ EG 30 november 1976, nr. 21/76, NJ 1977, 494 (Kalimijnen).

15 Vgl. HvJ EG 19 september 1995, nr. C-364/93, NJ 1997, 61 (Marinari); L. Strikwerda, *Inleiding tot het Nederlandse Internationaal Privaatrecht*, Deventer: Kluwer 2000, nr. 239.

16 Zie daarover nader hierna onder 6.

17 Zie hierna in onderdeel B.

18 Zie bijv. HR 3 december 1993, NJ 1994, 375, waarin een uitzondering op de regel aan de orde is.

19 Zie art. 1:2 lid 2 Awb.

*Wettelijke vertegenwoordiging natuurlijke personen; formele en materiële procespartij*

Soms zijn personen vanwege hun persoonlijke staat niet bevoegd zelf in een proces op te treden maar moeten zij door een ander vertegenwoordigd worden. Een minderjarige kan niet zelf procederen. Zijn wettelijke vertegenwoordiger (meestal een van zijn ouders) moet dat dan doen voor hem, weliswaar op eigen naam maar wel met zoveel woorden in de hoedanigheid van wettelijk vertegenwoordiger van de ook met name genoemde minderjarige. De minderjarige is, hoewel op die manier vertegenwoordigd, zelf procespartij. Alleen hij wordt door het vonnis gebonden en alleen op zijn vermogen wordt een veroordeling eventueel geëxecuteerd. Daarom noemt men hem materiële procespartij. Zijn wettelijke vertegenwoordiger, die noch zelf noch in zijn eigen vermogen door het vonnis wordt gebonden, heet formele procespartij.

*Rechtspersonen*

Bij rechtspersonen moet de rechtspersoon zelf worden onderscheiden van zijn bestuurders en andere organen. In beginsel is slechts de rechtspersoon zelf zowel materiële als formele partij. Op zijn naam wordt geprocedeerd en alleen de rechtspersoon en zijn vermogen worden door het vonnis gebonden. De procedure zelf wordt uiteraard gevoerd in opdracht van het bestuur. En het is het bestuur dat, wanneer de rechtspersoon voor de rechter moet verschijnen, bijvoorbeeld tijdens een comparitie of een getuigenverhoor, in de persoon van een of meer bestuurders verschijnt. In zoverre vertegenwoordigen de bestuurders de rechtspersoon in rechte. De gemeente voert een civiele procedure dus op haar eigen naam en niet op naam van de gemeenteraad, het college van B&W of de burgemeester. Zo ook is de Staat procespartij, niet de minister. Maar bij een verschijning in rechte van partijen zelf verschijnt de burgemeester of een door de minister aangewezen ambtenaar als vertegenwoordiger. Bestuursorganen die rechtspersoonlijkheid missen, kunnen geen procespartij zijn, maar zelfstandige bestuursorganen met rechtspersoonlijkheid wel. Onderzoekscommissies zullen in de regel geen partij kunnen zijn in een civiele procedure.

*Collectieve acties*

Civiele procedures kunnen worden gevoerd door rechtspersonen in wie de belangen zijn gebundeld van een groot aantal individuele personen. Men spreekt dan van collectieve acties.<sup>20</sup> De betrokken rechtspersoon kan geen schadevergoeding vorderen, maar wel bijvoorbeeld een verklaring in het vonnis ('verklaring voor recht') dat de wederpartij onrechtmatig heeft gehandeld, of een bevel of verbod aan de wederpartij.

---

20 Zie art. 3:305a en 305b BW; vgl. art. 1:2 lid 3 Awb.



### *Procesopdracht en -volmacht*

Een partij kan aan een ander een opdracht geven om ten behoeve van de opdrachtgever te procederen. Dat kan gebeuren in de vorm van een procesvolmacht, waarbij de gevolmachtigde in naam van de volmachtgever procedeert. Maar de opdrachtnemer kan ook de opdracht hebben om op eigen naam voor rekening en ten behoeve van de opdrachtgever te procederen. Men pleegt deze figuur te betitelen met de misleidende naam 'cessie ter incasso'. Van een echte overdracht van de vordering (cessie) is geen sprake. Het gaat enkel om een procesopdracht. Bij collectieve acties komt het ook wel voor dat de eisende rechtspersoon tevens op een van die wijzen optreedt.<sup>21</sup> Het voordeel van een procesvolmacht is dat door de gevolmachtigde rechtspersoon wel schadevergoeding gevorderd kan worden omdat zulks dan in naam en ten behoeve van de volmachtgever gebeurt.

### *Derden in het geding*

In een civiele procedure kunnen rechten van derden in het geding zijn, bijvoorbeeld eigendomsrechten. Dit kan voor die derden aanleiding vormen zich in het civiele proces te mengen en daarin partij te worden (uiteraard mits zij procespartij kunnen zijn). Dat kunnen zij doen door zich te voegen aan de zijde van een van de procespartijen en diens standpunt te steunen of in de procedure tussen te komen (te 'intervenieren') en een eigen standpunt in te nemen en een eigen vordering in te stellen (art. 217 e.v. Rv). Derden kunnen ook door een van de procespartijen in het geding worden betrokken. Zo kan een gedaagde een ander die hem moet vrijwaren van de schadelijke gevolgen van een eventuele veroordeling, oproepen in vrijwaring, dat is een aparte, maar aan de hoofdprocedure gekoppelde regresprocedure (art. 210 Rv).

Soms vloeit uit de wet voort dat partijen die buiten de procedure waren gelaten, door een van de partijen in het geding moeten worden betrokken, een gedwongen tussenkomst.<sup>22</sup> Daartoe geeft art. 118 Rv een procedurevoorschrift, dat door sommigen ook als een zelfstandige grond voor gedwongen tussenkomst wordt beschouwd in gevallen waarin geen uitdrukkelijk wettelijk voorschrift zo'n tussenkomst voorschrijft.<sup>23</sup>

Is eenmaal een vonnis gewezen dan kan een derde die geen partij was in het geding en meent door het vonnis in zijn rechten te zijn benadeeld tegen dat vonnis derdenverzet instellen (art. 376 e.v. Rv). De derde kan daarmee

---

21 Zie HR 2 december 1994, NJ 1996, 246 (DWFV).

22 Bijvoorbeeld in het geval dat meer personen met betrekking tot een goed een recht hebben en elk van hen zelfstandig in verband daarmee rechtsvorderingen tegen derden kunnen instellen, zoals de vruchtgebruiker/bloot eigenaar (art. 3:218 BW), de pandhouder/pandgever (art. 3:245), de erfpachter/eigenaar (art. 5:95 BW).

23 Aldus M.O.J. de Folter, *Gedwongen tussenkomst* (diss. KUB), Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2001.

gedaan krijgen dat het vonnis jegens hem wordt gewijzigd of zelfs wordt vernietigd.

### *Rechtsopvolging gedurende de procedure*

Bij staatverandering en rechtsopvolging van een partij tijdens het proces kan het geding in dezelfde instantie op naam van de oorspronkelijke partij worden voortgezet. Voor de instelling van rechtsmiddelen geldt dan dat men *naast* of *in plaats van* die processuele wederpartij de rechtsopvolger in de volgende instantie kan worden betrokken en dat indien door bijvoorbeeld overlijden of fusie de processuele wederpartij ten tijde van het aanwenden van het rechtsmiddel niet meer bestaat, dan *uitsluitend* de rechtsopvolger moet worden betrokken.

### *Verplichte procesvertegenwoordiging*

In een proces voor de rechtbank en voor het gerechtshof moet een procespartij zich laten vertegenwoordigen door een advocaat die is ingeschreven bij de rechtbank van het arrondissement waarin dat gerecht zich bevindt. Voor dat doel heeft die advocaat de hoedanigheid van procureur. De procureur is dus de procesvertegenwoordiger.<sup>24</sup> Hij verricht alle formele proceshandelingen maar hij wordt zelf noch formele noch materiële procespartij. Heel vaak procederen procureurs in opdracht van een in een ander arrondissement ingeschreven advocaat die in werkelijkheid het proces van zijn cliënt voert.

Deze verplichte procesvertegenwoordiging geldt niet in procedures bij de kantonrechter, ook al wordt daar vaak geprocedeerd door rechtshelpers, gemachtigden geheten, zoals advocaten, deurwaarders en andere beroepsgemachtigden. Ook in kort geding<sup>25</sup> behoeft de gedaagde partij zich niet te laten vertegenwoordigen door een procureur, maar vaak gebeurt dat wel of heeft men in ieder geval een advocaat bij zich.

## 1.4 De inrichting van de dagvaardingsprocedure

### *De procesgang*

Door het uitbrengen van de dagvaarding door de eiser wordt de zaak aanhangig, maar door de inschrijving van de zaak op de rol van het gerecht waar de gedaagde bij de dagvaarding is opgeroepen, krijgt de rechter er pas iets mee te maken.

---

24 Bij de Hoge Raad is de procesvertegenwoordiger een advocaat bij de Hoge Raad, dat is elke in het arrondissement Den Haag ingeschreven advocaat automatisch.

25 Zie hierna onder 8.

De dagvaarding moet voldoen aan nauwkeurig in de wet opgesomde eisen en zij moet ook op juiste wijze worden uitgebracht (betekend),<sup>26</sup> een en ander op straffe van nietigheid, ook al is het aantal gevallen waarin de rechter daadwerkelijk de nietigheid van de dagvaarding moet uitspreken sterk teruggedrongen.<sup>27</sup> In internationaal verband is het van groot belang dat de betekening van de dagvaarding geschiedt volgens de daarvoor geldende verdragsregels in verband met de erkenning en tenuitvoerlegging in het buitenland van Nederlandse vonnissen die bij verstek zijn geweest. De rol, tegenwoordig meestal schriftelijk gehouden, is de administratieve zitting waarop de uitwisseling van de stukken plaatsvindt en de vonnissen worden uitgesproken.

De procedure voltrekt zich vervolgens in eerste instantie schriftelijk doordat op de dagvaarding schriftelijk wordt gereageerd in een conclusie van antwoord. Daarop volgt in veel gevallen een mondelinge behandeling op een comparitie van partijen (de zgn. comparitie na antwoord, art. 131 Rv). Is deze gehouden dan volgt in de regel geen schriftelijke conclusiewisseling meer. Is er geen comparitie na antwoord gehouden dan volgt die wel in de vorm van re- en dupliek. Het uitwisselen door de partijen van conclusies is een uitdrukking van de van oudsher bestaande autonomie van de procespartijen ten aanzien van de procedure. Het gerecht heeft daarmee slechts in zoverre bemoeienis dat de gang van zaken op de rol door de rolrechter wordt bewaakt. Met name moet de rechter de voor het nemen van de conclusies geldende termijnen bepalen en de naleving daarvan in het oog houden. De rechter heeft te waken voor een onredelijke vertraging van het geding. Art. 6 EVRM eist immers dat het proces binnen een redelijke termijn tot een beslissing leidt.

Mede met het oog op versnelling van de procedure neemt de greep van de rechter op de procesgang de laatste tijd sterk toe. Niet alleen door een strak gereglementeerd rolregime, maar ook doordat de rechter tijdens de comparitie na antwoord kan onderzoeken of partijen hun geschil door een schikking kunnen beëindigen en, zo niet, of er afspraken kunnen worden gemaakt met betrekking tot de eventuele bewijslevering. De rechter kan bovendien de gelegenheid gebruiken om informatie in te winnen over de feiten en achtergronden van het geschil. Zulke comparities kunnen ook in elke latere fase van de procedure worden gehouden als de rechter dat nodig vindt (zie art. 87 en 88 Rv). Het is een belangrijk middel voor de rechter om de procesgang te sturen. Na het schriftelijk debat in de conclusiewisseling en een eventuele comparitie, kunnen partijen nog mondeling pleidooi houden. De mogelijkheid van pleidooi is wel beperkt indien een comparitie na antwoord is gehouden: als op de comparitie partijen hun standpunt in voldoende mate mondeling

---

26 Hiertoe gelden de betekening voorschriften van art. 45 e.v. Rv en van de EU Betekeningsoverordering nr. 1348/2000 van 29 mei 2000.

27 Door deformaliseringsrechtspraak van de Hoge Raad. Zie de op basis daarvan tot stand gekomen art. 66 en 120 e.v. Rv.

hebben kunnen uiteenzetten, kan de rechter bepalen dat geen gelegenheid zal worden gegeven voor pleidooien (art. 134 lid 1 Rv).

Is de gedaagde op de dagvaarding niet verschenen dan wordt, als hij op de juiste wijze is opgeroepen, tegen hem *verstek* verleend en in de regel de vordering van de eiser zonder meer toegewezen (art. 139 Rv). De gedaagde kan tegen dit verstekvonnis het rechtsmiddel van *verzet* instellen, waarna de eerste instantie wordt hervat en het proces voortgezet (art. 143 Rv).

De civiele procedure kan worden gecompliceerd. Hierboven kwamen al de verschillende wijze aan de orde waarop derden in het proces kunnen verschijnen en daaraan deel kunnen nemen (tussenkost, voeging, vrijwaring). Ook complicerend werkt dat de gedaagde een tegenvordering kan instellen (eis in reconventie, art. 136 e.v. Rv). Verder kan er een cumulatie van vorderingen optreden, of een cumulatie van procespartijen – meer eisers, meer gedaagden. Hierop kan hier verder niet worden ingegaan, maar in civiele processen die verband houden met rampen kan het gemakkelijk komen tot dergelijke complicaties. Verwezen wordt hier naar wat hierboven ten aanzien van de procespartijen is gezegd.

#### *Het vonnis*

Vervolgens wijst de rechter vonnis, hetzij een tussenvonnis waarin hij bepaalde procesopdrachten geeft, bijvoorbeeld een bewijsopdracht of de benoeming van een of meer deskundigen, hetzij een (al of niet gedeeltelijk) eindvonnis waarin op de vordering wordt beslist. Op de motiveringsplicht wordt hierna in onderdeel C ingegaan.<sup>28</sup>

Civiele procedures worden vaak vertraagd door opeenvolgende tussenvonnissen, van elkaar gescheiden door bewijslevering en verder schriftelijk debat.

#### *De werking van het vonnis; tenuitvoerlegging*

Het rechterlijk vonnis heeft meteen rechtskracht, bindende kracht en executoriale kracht. Het vonnis heeft meteen rechtskracht, dat wil zeggen werking voor wat betreft de rechtsverhouding tussen de partijen. De geschilbeslissingen in het vonnis hebben bindende kracht, meestal genoemd: *gezag van gewijsde* (art. 236 Rv), voor partijen en hun rechtsopvolgers. Dat wil zeggen dat indien in een volgend geding tussen dezelfde partijen de rechter geroepen zou worden andermaal te beslissen over hetzelfde geschilpunt en een partij het gezag van gewijsde van de eerdere geschilbeslissing inroept, de rechter gehouden is die beslissing te respecteren.<sup>29</sup> Een beginsel als *ne bis in idem*, wat er toe zou leiden

28 Zie onder 13.5.

29 Zie over het gezag van gewijsde Y.E.M. Beukers, *Eenmaal andermaal? Beschouwingen over gezag van gewijsde en ne bis in idem in het burgerlijk procesrecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994; E. Gras, *Kracht en gezag van gewijsde, de rechtskracht van einduitspraken van de burgerlijke*

dat reeds het opnieuw instellen van dezelfde vordering zou leiden tot niet ontvankelijkheid, kent het civiele procesrecht als zodanig niet.<sup>30</sup> Daarbij moet bedacht worden dat het gezag van gewijsde niet ambtshalve wordt toegepast, maar moet worden ingeroepen, zoals art. 236 lid 3 Rv voorschrijft. Dit is een uitvloeisel van de partijautonomie. In een collectieve actie worden de personen wier belangen door de eisende rechtspersoon werden behartigd door de uitspraak gebonden,<sup>31</sup> maar de geschilbeslissingen hebben voor hen geen gezag van gewijsde, want zij waren geen partij.<sup>32</sup>

Een vonnis heeft executoriale kracht wat betekent dat een veroordeling meteen tenuitvoer kan worden gelegd. Indien echter hoger beroep of cassatie wordt ingesteld, wordt de executie van rechtswege geschorst,<sup>33</sup> tenzij, zoals vaak het geval is, het vonnis door de rechter die het heeft gewezen of alsnog desverzocht door de hogere rechter, uitvoerbaar bij voorraad is verklaard.<sup>34</sup>

Een bevel of een verbod kan worden versterkt met een dwangsom:<sup>35</sup> voor elke overtreding van het vonnis of elke tijdseenheid dat de veroordeelde nalatig blijft met te voldoen aan de veroordeling verbeurt hij een dwangsom. Echter een veroordeling tot betaling van een geldsom (bijvoorbeeld schadevergoeding) kan niet met een dwangsom worden versterkt.

Executie van een veroordeling tot betaling van een geldsom of van verbeurde dwangsommen geschiedt op het vermogen van de veroordeelde, met name door beslaglegging op en uitwinning van vermogensbestanddelen. Het executie- en beslagrecht (Boek II en III Rv) geeft daarvoor regels. Vermeld zij hier nog dat degene ten aanzien van wie een rechterlijke uitspraak wordt geëxecuteerd, tegen die executie kan opkomen, vanwege het spoedeisend karakter praktisch altijd bij de voorzieningenrechter (vroeger: president van de rechtbank) in kort geding.<sup>36</sup> De te executeren uitspraak staat daarbij in de regel niet ter discussie, óók niet als de uitspraak nog voorwerp is van hoger beroep of cassatie en dus nog niet in kracht van gewijsde is gegaan en de executie geschiedt op grond van een uitvoerbaarverklaring bij voorraad. Ingegrepen in de executie kan slechts worden als de executant misbruik van recht maakt door de (wijze van) executie, iets dat zich niet snel zal voordoen.<sup>37</sup>

In *internationale zaken* wordt binnen EU-verband het executierecht voor een deel beheerst door de VoEEX, namelijk voor wat betreft de erkenning en tenuit-

---

rechter, Arnhem: Gouda Quint 1994; losbl. Burgerlijke Rechtsvordering (Asser) art. 67.

30 Het opnieuw instellen van dezelfde vordering kan overigens onder omstandigheden misbruik van procesrecht opleveren of anderszins in strijd zijn met de goede procesorde.

31 Zie art. 3:305a lid 5 BW.

32 HR 7 november 1997, NJ 1998, 268 (Ma).

33 Art. 350 en 404 Rv.

34 Art. 233-234 Rv.

35 Zie art. 611a Rv.

36 Art. 438 Rv; de rechtbank is ook bevoegd.

37 Zie hierover HR 22 april 1983, NJ 1984, 145 (WHH) en HR 5 november 1993, NJ 1994, 154.

voerlegging van vonnissen uit de lidstaten. *Buitenlandse vonnissen* die voor erkenning in Nederland in aanmerking komen kunnen hier slechts ten uitvoer worden gelegd krachtens een daartoe bestaand verdrag of krachtens de wet.<sup>38</sup> Het omgekeerde geldt in de regel ook voor Nederlandse vonnissen in het buitenland. Wil een buitenlands vonnis dat aldus voor tenuitvoerlegging in Nederland vatbaar is, ook daadwerkelijk geëxecuteerd kunnen worden, dan zal daartoe verlof van de president van de rechtbank moeten worden gevraagd, het zogenaamde exequatur.<sup>39</sup> In verband met grensoverschrijdende gevolgen van rampen is het van belang er op te wijzen dat volgens de regels van de VoEEX vonnissen van de lidstaten over en weer worden erkend en desgevorderd worden voorzien van een verlof van de rechter van het land waarin het vonnis tenuitvoergelegd moet worden.<sup>40</sup>

In het kader van de tenuitvoerlegging moet ten slotte nog gewezen worden op de mogelijkheid van *bewarende maatregelen*. Een partij die meent iets van een ander te vorderen te hebben kan bij voorbaat en in afwachting van de afloop van een aan te spannen civiele procedure beslag onder die ander leggen, *conservatoir beslag*.<sup>41</sup> Ook tot afgiften van zaken kan conservatoir beslag worden gelegd, of onder derden, bijvoorbeeld op de bankrekeningen van de debiteur (derdenbeslag). Conservatoire beslagen kunnen diep ingrijpen. Het leggen daarvan is een geducht wapen om onwillige debiteuren onder druk te zetten. Het blokkerende effect van een dergelijk beslag is dat over het beslagene niet meer ten laste van de beslaglegger beschikt kan worden. Het beslag kan slechts worden gelegd met verlof van de daartoe bevoegde president van de rechtbank, maar toetsing door hem vooraf van de gegrondheid van de vordering waarvoor beslag wordt gelegd vindt in de regel niet plaats. De beslagdebiteur kan immers steeds ingevolge art. 705 Rv in kort geding bij de president opheffing van het beslag vorderen.

### *Hoger beroep en cassatie*

Essentieel van het civiele hoger beroep en van het beroep in cassatie is, dat het aan de partijen is, in de eerste plaats de appellant respectievelijk de eiser of verzoeker tot cassatie, om de grenzen te bepalen waarbinnen de hogere rechter de zaak heeft te behandelen. Hiertoe dient het *grievensstelsel* in hoger beroep, resp. het *middelenstelsel* in cassatie. Men moet in appel bezwaren (grievens) en in cassatie klachten (cassatiemiddelen) formuleren tegen de uitspraak van de lagere rechter wil men ontvankelijk zijn in het ingestelde rechtsmiddel. De appelrechter – in Nederland de rechtbank in zaken die in eerste aanleg tot de bevoegdheid van de kantonrechter behoren en voor het

---

38 Zie art. 431 Rv.

39 Zie art. 985 e.v. Rv.

40 Zie art. 33 (erkenning) en 38 (exequatur) VoEEX.

41 Zie art. 700 e.v. Rv.

overige het gerechtshof – behandelt de *zaak* zelf geheel opnieuw binnen het door de grieven aangegeven kader. Dat impliceert een nieuw onderzoek naar en een nieuwe beoordeling van zowel de feiten als het recht. Het appel kan er ook toe dienen dat de partijen fouten die zij in eerste aanleg hebben gemaakt herstellen of dat zij hun stellingen wijzigen. Zo kan de oorspronkelijke eiser ook in appel zijn eis nog wijzigen, bijv. vermeerderen of van een andere feitelijke en/of juridische grondslag voorzien. De appelrechter mag niet buiten het door partijen aangegeven kader van de rechtsstrijd treden. Zo mag hij niet buiten de grieven om een uitspraak van de lagere rechter vernietigen. Dat ligt alleen anders daar waar het gaat om regels van openbare orde. Daarbij moet gedacht worden aan dwingende regels van procesrecht zoals de openstaande rechtsmiddelen, de termijnen voor het instellen van rechtsmiddelen en de regels met betrekking tot de absolute bevoegdheid en rechtsmacht.<sup>42</sup>

De Hoge Raad heeft als cassatierechter een beperktere taak: op basis van de cassatiemiddelen moet hij beoordelen of de *uitspraak* van de lagere rechter niet strijdig is met het recht of met het voorschrift dat zij voldoende (begrijpelijk) gemotiveerd is.<sup>43</sup> De cassatietoetsing dient de rechtseenheid en de rechtszekerheid. Een nieuw onderzoek naar de feiten is in cassatie uitgesloten; de Hoge Raad is gebonden aan de feitelijke vaststellingen van de rechters die over de feiten oordelen (kantonrechter, rechtbank en hof).<sup>44</sup> Buiten de middelen om mag de Hoge Raad niet casseren, ook niet als de lagere rechter dwingend recht of recht van openbare orde heeft geschonden en daarover niet is geklaagd.<sup>45</sup>

De procesgang in appel is in beginsel dezelfde als die in eerste aanleg, maar korter en daardoor verloopt het proces meestal sneller. Aangezien echter bewijslevering ook in appel kan voorkomen, kan de appelprocedure daardoor vertraagd worden. In appel gelden onverkort dezelfde bewijsregels als in eerste aanleg.

De cassatieprocedure is eveneens korter en eenvoudiger dan in eerste aanleg. Hier komt geen bewijslevering voor omdat de Hoge Raad als gezegd niet over de feiten oordeelt, zodat er aanzienlijk minder vertraging van het sterk voorspelbare procesverloop voorkomt.

### *Voorlopige voorzieningen; kort geding*

De burgerlijke rechter heeft een aantal mogelijkheden om, vooruitlopend op de beslissing ten gronde (in een 'bodempcedure'), voorlopige voorzieningen

---

42 Zie hierover onder meer H.E. Ras, *De grenzen van de rechtsstrijd in hoger beroep in burgerlijke zaken*, Arnhem: Gouda Quint 1992, nr. 56 e.v.

43 Zie art. 79 RO. Ten aanzien van niet voor hoger beroep vatbare vonnissen van de kantonrechter geldt een beperktere cassatietoetsing, art. 80 RO.

44 Zie art. 419 lid 3 Rv.

45 Art. 419 lid 1 Rv dat de Hoge Raad voorschrijft zich bij zijn onderzoek te bepalen tot de middelen waarop het beroep steunt, wordt zeer strikt uitgelegd.

te treffen. Veelal wordt daarmee geanticipeerd op de beslissing van de bodemrechter. De wet kent in het algemeen deze mogelijkheid toe aan de rechter die met de beslissing in het bodemgeschil is belast (art. 223 Rv).<sup>46</sup> Daarnaast kan de rechter ook onafhankelijk van een bodemprocedure voorlopige voorzieningen treffen. Die bevoegdheid is gegeven aan de voorzieningenrechter (vroeger: de president van de rechtbank) in *kort geding* (art. 254 e.v. Rv).

Het kort geding<sup>47</sup> is een zeer veel gebruikt middel om in een geschil snel een effectieve uitspraak van de rechter te krijgen. Vereist is weliswaar het bestaan van onverwijlde spoed, 'spoedeisend belang', maar in de praktijk pleegt de voorzieningenrechter dit belang snel aan te nemen. De procedure is eenvoudig en informeel. Op de dagvaarding volgt snel een mondelinge behandeling op de zitting, waar de gedaagde mondeling antwoordt en de voorzieningenrechter zeer actief pleegt op te treden. Vooral door het verbinden van een dwangsom aan een veroordeling in combinatie met de gebruikelijke uitvoerbaar verklaring bij voorraad van het kort geding-vonnis, is dit vonnis in de praktijk bijzonder effectief. Door de zeer ruime bevoegdheid van de voorzieningenrechter om voorlopige voorzieningen te treffen en de in de afgelopen eeuw ontwikkelde ruime opvattingen van de presidenten ten aanzien van het gebruik van die bevoegdheden, mede in combinatie met de ruime opvatting van de Hoge Raad ten aanzien van de op de onrechtmatige daad gebaseerde bevoegdheid van de burgerlijke rechter in zaken tegen het bestuur,<sup>48</sup> is het kort geding uitgegroeid tot een populair instrument om allerhande beslissingen te verkrijgen. De kort geding-rechter kan teneinde onrechtmatige situaties te beëindigen of te voorkomen bevelen en verboden uitvaardigen en hij kan zelfs desgevorderd geldsommen toewijzen, bijvoorbeeld een voorschot op een geclaimde schadevergoeding. Hij zal daartoe de bij de gevorderde voorziening betrokken belangen van partijen hebben af te wegen.

Het kort geding is niet alleen een voorportaal op een eventuele procedure (ook tijdens een lopend bodemgeding kan de kort geding-rechter worden ingeschakeld) maar het vervangt in de meeste gevallen die procedure. De president geeft formeel-juridisch weliswaar een voorlopig oordeel op basis van de gegevens die hem blijken – de wettelijke bewijsregels gelden niet – maar in verreweg de meeste gevallen volgt na zijn uitspraak geen bodemprocedure, zodat het vonnis van de president de facto werkt als een vonnis van

---

46 Aan de voorlopige voorzieningen in het scheidingsprocesrecht (art. 821 e.v. Rv) wordt hier uiteraard voorbijgegaan. Ook wordt hier slechts volledigheidshalve vermeld dat de Ondernemingskamer van het Gerechtshof te Amsterdam in afwachting van een enquête ook voorlopige voorzieningen kan treffen, zie art. 2:349 BW.

47 Het kwam hierboven reeds een aantal malen kort ter sprake. Hier wordt verder onbesproken gelaten de taak van de kort geding-rechter in geschillen rond de executie van uitspraken en ten aanzien van het leggen van conservatoir beslag (art. 705); zie voor beide gevallen boven onder 6. Verder wordt hier volstaan met verwijzing naar het handboek bij uitstek: W. Schenk/J.H. Blaauw, *Het kort geding*, A. Algemeen Deel, Deventer: Kluwer 1996.

48 Zie hierboven onder 2.1.



de bodemrechter. Ook na een ramp moet er rekening mee worden gehouden dat slachtoffers die een civiele schadevergoedingsclaim menen te hebben, zullen proberen in kort geding snel hun recht te halen, zulks eventueel na eerst in een voorlopig getuigenverhoor meer duidelijkheid te hebben verkregen over de relevante feiten en hun bewijspositie. Een nadeel van het kort geding is dat door het summiere en spoedeisende karakter van de procedure het feitenonderzoek niet uitgebreid plaatsvindt en dat het in wezen ongeschikt is voor zaken die op het vlak van de feiten gecompliceerd liggen.

Het kort geding heeft zijn plaats mede te danken aan de omstandigheid dat tegen uitspraken van de voorzieningenrechter hoger beroep openstaat bij het gerechtshof en dat daarna nog cassatie mogelijk is, zodat een volledige rechtspraakkolom in kort geding bestaat.

Sinds 1 januari 2002 heeft in kantonzaken (zie daarvoor art. 93 Rv) dezelfde bevoegdheden in kort geding als de voorzieningenrechter.<sup>49</sup>

### *Alternatieve geschillenbeslechting in civiele zaken*

Hierboven is de civiele procedure bij de overheidsrechter beschreven. Echter niet alle civiele geschillen worden beslecht door de rechter. Geschillen worden ook vaak voorgelegd aan particuliere rechters in de vorm van *arbitrage* of van een *bindend advies* door een of meer bindend adviseurs. Dit vindt zijn grond hierin dat waar partijen de vrijheid hebben om hun onderlinge rechtsverhouding zelf te regelen, zij dan ook een ander dan de rechter kunnen aanwijzen om dat voor hen te doen. Arbitrage en bindend advies kenmerken zich meestal door een informelere procesgang dan die voor de overheidsrechter. Bovendien hebben partijen het zelf in de hand wie als arbiter c.q. bindend adviseur zal optreden en kunnen er voor zorgen dat arbiter of bindend adviseur beschikken over de voor de beslissing in de betrokken zaak benodigde juridische en andere expertise. Een en ander maakt het nogal eens aantrekkelijk om een geschil niet aan de overheidsrechter voor te leggen maar aan arbiters of bindend adviseur.

De arbitrage vindt haar regeling in enerzijds de wet,<sup>50</sup> anderzijds in de door de betrokken partijen gesloten overeenkomst tot arbitrage. Komen de partijen overeen hun geschil aan arbitrage te onderwerpen dan maken zij daarmee de gewone rechter onbevoegd om daarvan kennis te nemen.<sup>51</sup> Partijen doen op die wijze vrijwillig afstand van hun grondwettelijk recht op toegang tot de rechter.<sup>52</sup>

Wat de procesregels in arbitrage betreft, moet men in de eerste plaats te rade gaan bij de wet en daarnaast bij de arbitrageovereenkomst. Bij de zoge-

---

49 Overeenkomstig art. 254 lid 4 NRv.

50 Zie daarvoor de regeling van de arbitrage in Boek IV Rv.

51 Art. 1022 Rv.

52 Art. 17 Gw.

naamde institutionele arbitrages zoals die welke gevoerd worden door tussenkomst van het Nederlands Arbitrage Instituut, vindt men procesregels in het arbitragereglement van de betrokken instelling. Een van de voordelen van arbitrage is dat het geschil wordt beslecht door een of meer ter zake van de materie deskundige arbiters. Verder kenmerkt de arbitrage zich doordat de beslissing van de arbiters is gegoten in een arbitraal vonnis dat, mits voorzien van een daartoe verkregen verlof van de rechter, voor tenuitvoerlegging vatbaar is.<sup>53</sup> De overheidsrechter oefent controle uit doordat een partij bij een arbitraal vonnis vernietiging daarvan door de rechter kan vorderen.<sup>54</sup>

Het bindend advies is weliswaar een beslissing van een derde van het tussen partijen bestaande geschil, maar het wordt beschouwd als een vaststellingsovereenkomst tussen partijen. De rechter wordt niet onbevoegd gemaakt door het geschil ter beslechting aan een bindend adviseur op te dragen, maar de overeenkomst waarbij partijen dat doen verspert hen wel in eerste instantie de toegang tot de rechter. Die overeenkomst verplicht hen immers ten opzichte van elkaar hun geschil te laten beslechten door een bindend adviseur. Wendt één van hen zich nochtans tot de rechter, dan zal de rechter die partij niet ontvankelijk verklaren, indien de andere partij zich beroept op het bestaan van de overeenkomst om de zaak aan bindend advies te onderwerpen.

Het bindend advies bindt partijen definitief en slechts op beperkte gronden kan een bindend advies worden vernietigd.<sup>55</sup> Een bindend advies heeft als nadeel dat het geen voor directe tenuitvoerlegging vatbare titel oplevert. Men zal om de beslissing van de bindend adviseur af te dwingen, vervolgens de tocht naar de rechter moeten maken om een vonnis te verkrijgen overeenkomstig het bindend advies – de rechter is aan het bindend advies gebonden<sup>56</sup> – welk vonnis dan door de executie ervan de afdwinging van de beslissing van de bindend adviseur realiseert.

Met de gewone procedure hebben de beide procesvormen gemeen dat dezelfde fundamentele beginselen van procesrecht in acht genomen moeten worden wil de beslissing van arbiter of bindend adviseur niet wegens de wijze waarop zij tot stand gekomen is vernietigbaar zijn. Daarentegen zijn de wettelijke regels van bewijsrecht in de regel niet (onverkort) van toepassing, hetgeen de arbiter c.q. bindend adviseur een (nog) grotere vrijheid geeft op het punt van het bewijs dan de overheidsrechter.<sup>57</sup> Ook arbiters en bindend adviseurs kunnen getuigen horen of deskundigen benoemen.

---

53 Zie met name art. 1062 e.v. Rv voor de executie van arbitrale vonnissen.

54 Zie art. 1064 e.v. Rv.

55 Zie voor een en ander art. 7:900 e.v. BW.

56 Tenzij hij zou oordelen dat gebondenheid aan het bindend advies in verband met de inhoud of wijze van totstandkoming ervan in de gegeven omstandigheden naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar zou zijn, zie art. 7:904 BW.

57 Vgl. voor de arbitrage art. 1039 lid 5 Rv. Ook bindend adviseurs zijn aan deze regels niet gebonden.

Buiten de hiervoor genoemde alternatieven bestaan nog andere commissies en instanties die zich met geschilbeslechting bezig houden, zij het dat hun uitspraken niet uitmonden in een arbitraal vonnis of bindend advies.<sup>58</sup> Ten slotte moet volledigheidshalve gewezen worden op de mogelijkheid dat partijen hun geschillen tot een einde te brengen via *mediation*.

## 2 REGULERING VAN HET CIVIELE BEWIJS

### 2.1 Algemeen

#### *Feitenvaststelling; bewijsmiddelen*

Bewijzen in het civiele proces is het door de rechter doen vaststellen van feiten door middel van bewijsmiddelen. Het leveren van bewijs is gericht op de feitenvaststelling door de rechter teneinde deze de feitelijke basis te verschaffen voor zijn beslissing over de vorderingen en het daartegen gevoerde verweer.

Het civiele bewijsrecht – geregeld in art. 149 e.v. Rv<sup>59</sup> – kenmerkt zich door een grote mate van vrijheid van partijen en de rechter. Zo kent de wet geen limitatieve opsomming van bewijsmiddelen en bestaat er dan ook geen hiërarchie van bewijsmiddelen. Integendeel, art. 152 Rv laat, behoudens wettelijke uitzonderingen, alle bewijsmiddelen toe en de waardering van het bewijs aan het oordeel van de rechter over.

Bewijs behoeft slechts geleverd te worden van feiten die enerzijds zijn gesteld en anderzijds voldoende zijn betwist. Immers de feitenvaststelling door de rechter geschiedt in de eerste plaats niet door bewijslevering, maar op basis van het *debat*. Over en weer worden in het kader van vordering en verweer feiten gesteld en de rechter stelt zich allereerst als taak om op basis daarvan te zien welke van de voor de beslissing relevante feiten vaststaan op grond van het debat. Art. 149 Rv geeft hem daarbij een belangrijk criterium: hij *moet* feiten als vaststaand aannemen als ze enerzijds zijn gesteld en anderzijds niet of (naar zijn oordeel) niet voldoende zijn betwist.<sup>60</sup> Wij hebben hier te maken met een uitvloeisel van de partijautonomie.

---

58 Bijv. de uitspraken van de Raad van Toezicht Verzekeringen van de Stichting Klachteninstituut Verzekeringen.

59 De regels zijn geschreven voor de dagvaardingsprocedure, maar zij gelden, tenzij de aard van de zaak zich daartegen verzet ook in de verzoekschriftprocedure, zie art. 284 lid 1 Rv. Het wettelijk bewijsrecht mist toepassing in kort geding, zie hierboven onderdeel A onder 8.

60 De generieke uitzondering daarop met betrekking tot rechtsgevolgen die niet ter vrije bepaling van partijen staan, wordt nu onbesproken gelaten.

### *Bewijslastverdeling*

Kenmerkend voor het civiele proces is dat de bewijslevering een zaak is van de procespartijen. De bewijslevering is verbonden aan het vraagstuk van de bewijslastverdeling. De hoofdregel daarvan, neergelegd in art. 150 Rv, is dat een partij die zich beroept op de rechtsgevolgen van door haar gestelde feiten of rechten de bewijslast draagt van die feiten of rechten. Men moet deze regel begrijpen in het licht van het principe dat de toepassing van een rechtsregel uitgaat van de aanwezigheid van bepaalde feiten, of anders gezegd: de door de rechtsregel veronderstelde feiten moeten in het proces vaststaan, wil de regel kunnen worden toegepast. De partij die de betrokken rechtsregel ten behoeve van zichzelf inroept – scherper gezegd: de partij die het voor haar gunstige rechtsgevolg dat de betrokken regel verbindt aan de daarvoor veronderstelde feiten, inroept, moet ervoor zorgen dat die feiten komen vast te staan. Daarom zegt men dat die partij voor die feiten *stelplicht* heeft. Voordat een partij aan bewijs toekomt moet hij de betrokken feiten dus hebben gesteld. Zo zal het slachtoffer dat de veroorzaker van zijn schade aanspreekt tot schadevergoeding de feiten moeten stellen waaruit volgt dat sprake is van, te weten: de onrechtmatige daad, de schade en het causaal verband tussen die daad en die schade. De hoofdregel van art. 150 Rv verbindt nu de bewijslast aan het ingeroepen rechtsgevolg, wat meebrengt dat de feiten, die de partij die zich op dat rechtsgevolg beroept moet stellen, door die partij ook moeten worden bewezen. Voor die feiten draagt die partij dus bewijslast. Slaagt zij niet in het bewijs dan verliest zij het proces. Zij draagt dus het procesrisico en daarmee het bewijsrisico. Daarom pleegt men te zeggen: *bewijslast is bewijsrisico*.

### *Waarheidsvinding*

Het feitenonderzoek in de civiele procedure staat in het kader van die bewijslast.<sup>61</sup> Dit, tezamen met het hiervoor al genoemde uitvloeisel van de partijautonomie dat de rechter gestelde, maar niet (voldoende) betwiste feiten als vaststaand moet aannemen, heeft tot gevolg dat in een civiel proces lang niet altijd de onderste steen boven komt. De bewijslevering wordt toegespitst op het bewijsthema dat de rechter in het kader van de bewijslast heeft geformuleerd. Het feitenonderzoek, de waarheidsvinding ontstijgen niet het kader van de vordering en het verweer daartegen. Als men daarom, zoals wel wordt gedaan, aanneemt dat in het civiele procesrecht slechts een *formele* waarheid zou gelden, dan drukt men daarmee weliswaar de beperkingen die dat kader meebrengen, uit, maar men dient dan wel te beseffen dat binnen dat kader in beginsel niet genoeg wordt genomen met minder dan de werkelijkheid.

---

61 Dit wordt in art. 164 Rv – zie hierna onder 12.4.4 – zelfs expliciet gemaakt.

Het maatschappelijke belang dat in rechte de waarheid aan het licht komt zullen we straks ook nog tegen komen in het kader van de vraag of onrechtmatig verkregen bewijs toelaatbaar is en in verband met het recht van getuigen om te zwijgen, het verschoningsrecht. Dit, naast de eed die getuigen nog altijd moeten afleggen en de dwang die op onwillige getuigen kan worden uitgeoefend, scherpt ons in de overtuiging dat ook in het civiele procesrecht het boven water brengen van de waarheid voorop staat. In art. 21 Rv wordt de waarheidsplicht van partijen geëxpliciteerd.<sup>62</sup>

#### *Bewijslevering door partijen; activiteit van de rechter*

In het verlengde van wat wij zagen met betrekking tot de bewijslastverdeling en de partijautonomie ligt het beginsel dat, wanneer het aankomt op bewijslevering, deze geschiedt door de partijen. Bewijslevering gebeurt doordat partijen bij het schriftelijk debat bewijsstukken in het geding brengen door deze aan hun conclusies te hechten of, als dat moeilijk gaat, ter griffie te deponeren. Voorts vindt bewijslevering plaats ingevolge een expliciete opdracht van de rechter (bij tussenvonnis) tot bewijslevering in de vorm van het overleggen van bewijsstukken, het verschaffen van informatie, het laten horen door de rechter van getuigen. Ook kan de rechter een of meer deskundigen benoemen die een onderzoek moet(en) doen naar door de rechter geformuleerde vragen over technische kwesties of de maatstaven waaraan gedrag – bijvoorbeeld van beroepsbeoefenaren zoals artsen – moet worden getoetst. De rechter kan ook besluiten om een situatie zelf te gaan bekijken (plaatsopneming en bezichtiging, 'descente') en aldus feitelijke informatie te verkrijgen. Dit laatste kan hij ook doen door partijen op te roepen om voor hem te verschijnen, de *comparitie van partijen*, teneinde hem inlichtingen te verschaffen.

Op al die manieren kan de rechter feitelijke informatie verkrijgen die kan leiden tot het vaststellen van feiten. Hierna wordt nog op enige bewijsmiddelen nader ingegaan.

#### *Medewerkingsplicht partijen; geen nemo tenetur-regel; dwang tegen de wederpartij; exhibitieplicht*

De activiteiten van partijen en rechter roepen de vraag op of partijen ook verplicht zijn tot medewerking aan de waarheidsvinding, afgezien van het bewijsrisico waarover we eerder spraken.

Om het (aller)eerst negatief te zeggen: in het Nederlandse civiele bewijsrecht komt geen regel voor dat een partij *niet* gedwongen kan worden bewijs te leveren tegen zichzelf of niet verplicht kan worden aan zulke bewijslevering mee te werken. Een nemo tenetur-regel geldt niet.<sup>63</sup> Integendeel, de rechter

---

62 Zie ook hierna onder 10.5

63 Vgl. HvJ EG 18 oktober 1989, NJ 1991, 687; HvJ EG 10 november 1993, NJ 1994, 256.

kan uit de weigering van een partij, gehoord hetzij als partij hetzij als partij-getuige, om bepaalde vragen te antwoorden af te leggen of gegevens over te leggen voor die partij nadelige conclusies trekken (zie art. 88 lid 4, art. 179 lid 4 en art. 164 lid 3 Rv). Het niet voldoen aan de waarheidsplicht kent dezelfde sanctie (art. 21 Rv).

Het Nederlandse bewijsrecht kent evenwel nauwelijks middelen om de wederpartij of een derde te dwingen feitelijke gegevens of bewijsstukken in het geding te brengen. Wij kennen geen equivalent van de Amerikaanse *discovery-procedure* of de (minder vergaande) Engelse *disclosure and inspection of documents*.<sup>64</sup> De rechter heeft de bevoegdheid om in alle gevallen en in elke stand van het geding een bevel te geven stukken over te leggen (art. 22 Rv). Uit de weigering kan de rechter dan ten nadele van de weigerende partij conclusies trekken die hij kan gebruiken voor zijn beslissing. Het nieuwe procesrecht gaat steeds verder in de richting van een medewerkingsplicht van partijen tot het vinden van de waarheid. De klassieke afwachtende houding van partijen (kat uit de boom kijken) en de lijdelijke opstelling van de rechter zijn op hun retour.

Voor getuigen die geen partij zijn geldt geen verplichting om stukken over te leggen.<sup>65</sup> Van personen die in het civiele procesrecht een verschoningsrecht hebben, kan niet worden verlangd dat zij stukken overleggen die onder hun geheimhoudingsplicht vallen.<sup>66</sup>

Verder bevat de wet een bepaling (art. 843a Rv) volgens welke iemand, die daarbij een rechtmatig belang heeft, inzage, afschrift of uittreksel kan vorderen van bepaalde bescheiden aangaande van degene die die bescheiden te zijner beschikking of onderz zijn berusting heeft. Daartoe is wel vereist dat die bescheiden betrekking hebben op een rechtsbetrekking waarbij degene die dat vordert of zijn rechtsvoorgangers partij zijn (exhibitieplicht).

Voor het overige zijn er geen wettelijke dwangmiddelen om stukken of gegevens los te krijgen van de wederpartij of derden. Soms kan een in kort geding verkregen bevel daartoe wel helpen, maar dan moet in beginsel het achterhouden van die betrokken stukken onrechtmatig zijn.

### *Voorlopige bewijsverrichtingen*

Bewijslevering kan plaatsvinden in een voorlopig getuigenverhoor, een voorlopig deskundigenbericht of een voorlopige plaatsopneming ('descente'). Men moet zulke voorlopige bewijsverrichtingen bij afzonderlijk verzoekschrift verzoeken en dat kan hetzij voorafgaand hetzij tijdens een lopende procedure

---

64 Zie over de invloed van een Amerikaanse *discovery* in het Nederlandse proces HR 6 februari 1998, NJ 1999, 479 (HJS).

65 Vgl. HR 11 maart 1994, NJ 1995, 3 (HJS).

66 Vgl. het geval van de notaris versus de belastingdienst in HR 18 december 1998, NJ 2000, 341 (DA).

worden gedaan. Het voorlopig getuigenverhoor met name is een vrij veel gebruikt middel om bewijs te verzamelen en de kansen in een eventuele procedure in te schatten. Het voordeel is ook dat men al in een vroeg stadium getuigen kan doen horen door de rechter. Een nadeel is dat indien de (potentiële) wederpartij niet bij het verhoor aanwezig is, de bewijswaarde van de afgelegde verklaringen in een daarop volgend proces tegen die partij niet zo groot is. De rechter *kan* in dat geval die verklaringen namelijk buiten beschouwing laten (art. 192 lid 2 Rv) – hij kan ze echter ook gebruiken. Een nieuw verhoor van de getuigen zal dan noodzakelijk zijn. De invloed van het eerdere verhoor zal zich echter toch wel doen gelden. Het voorlopig getuigenverhoor kan worden gevolgd door een comparitie van partijen (art. 191 Rv), wat de partijen en de rechter de mogelijkheid geeft om de zaak en een eventuele procedure die na het voorlopig getuigenverhoor zou volgen, te bespreken.

## 2.2 Bewijsmiddelen en hun bewijskracht

De bewijskracht van bewijsmiddelen is in beginsel vrij. De waardering van het bewijs is, voorzover de wet niet anders bepaalt, aan het oordeel van de rechter overgelaten, zegt art. 152 lid 2. De uitzonderingen liggen met name in de dwingende bewijskracht die soms geldt of in de uitsluiting dan wel beperking van bewijskracht.

Voor het oordeel dat een te bewijzen feit is bewezen is voldoende dat de rechter een *redelijke mate van zekerheid* heeft verkregen omtrent het feit. Daarin schuilt een grote marge, ook van onzekerheid voor alle betrokken partijen.

### *Toelaatbaarheid van bewijsmiddelen. Onrechtmatig verkregen bewijs*

De wet regelt in het bijzonder bepaalde vormen van schriftelijk bewijs (akten en vonnissen, art. 156 e.v. Rv), het getuigenbewijs (art. 163 e.v.), het deskundigenonderzoek (art. 194 e.v.) en de ‘descente’ (art. 201). Dit betekent geenszins dat andere bewijsmiddelen niet toegelaten zouden zijn. Zoals eerder gezegd kan ingevolge art. 152 lid 1 Rv bewijs worden geleverd door alle middelen, tenzij de wet anders bepaalt. Hoewel (de rechtspraak op) art. 6 EVRM het aan het nationale recht overlaat de toelaatbaarheid en bewijskracht van bewijsmiddelen te regelen, moet worden opgemerkt dat het beginsel van *fair trial* meebrengt dat een concreet proces als geheel, eerlijk moet verlopen en dat waar uitsluiting a priori van bepaalde bewijsmiddelen een partij in een substantieel ongunstiger positie plaatst dan haar wederpartij, schending van het *fair trial*-beginsel, met name van de *equality of arms* aan de orde is.<sup>67</sup> De eventuele

---

67 Zie het Dombo-arrest, EHRM 27 oktober 1993, NJ 1994, 534.

wettelijke uitsluiting van het gebruik van bepaald materiaal in een civiele procedure ontsnapt dus niet aan die toetsing.

In de rechtspraak op het terrein van het burgerlijk procesrecht is al een aantal malen geoordeeld over de vraag of bewijsmiddelen *uitgesloten* kunnen worden indien zij op *onrechtmatige wijze zijn verkregen*. Anders dan het strafprocesrecht, kent het civiele procesrecht dienaangaande geen uitgewerkte regels.<sup>68</sup> De Hoge Raad gaat nogal casuïstisch te werk en is terughoudend als het gaat om de uitsluiting van zulk bewijs. In het algemeen kan wel gezegd worden dat het enkele feit dat een bewijsmiddel op onrechtmatige wijze is verkregen (bijv. een heimelijke bandopname)<sup>69</sup> nog niet leidt tot bewijsuitsluiting in het civiele geding.<sup>70</sup> Veelal zal, bijvoorbeeld bij een (dreigende) schending van de privacy van een van de procespartijen door de verkrijging en/of het in het geding brengen<sup>71</sup> van het desbetreffende bewijsmateriaal, een afweging van de privacy-bescherming plaats vinden tegen het belang van de wederpartij bij de waarheidsvinding in rechte.<sup>72</sup> Meer in het algemeen kan gezegd worden dat de Hoge Raad veel waarde hecht aan het maatschappelijk belang dat de waarheid in rechte aan het licht komt. Wil daartegenover de bewijsuitsluiting kunnen opwegen dan zal er sprake moeten zijn van zwaarwegend omstandigheden, waarbij bijvoorbeeld van invloed zullen zijn het gewicht van de geschonden norm of de ernst van de normschending.

### *Schriftelijk bewijs*

#### *Akten*

Sommige schriftelijke stukken hebben dwingende bewijskracht. Dwingend bewijs houdt volgens art. 151 lid 1 Rv in dat de rechter verplicht is de inhoud van bepaalde bewijsmiddelen als waar aan te nemen ofwel verplicht is de bewijskracht te erkennen, welke de wet aan bepaalde gegevens verbindt.

Authentieke en onderhandse akten hebben op bepaalde punten dwingende bewijskracht. Akten zijn ondertekende geschriften die bestemd zijn om tot bewijs te dienen (art. 156 Rv). Authentieke akten zijn akten die opgemaakt zijn door daartoe bevoegde ambtenaren, bijvoorbeeld een notaris of een deurwaarder. Een proces-verbaal van verhoor door een rechter in een civiele zaak is een authentieke akte, maar dat van een politieambtenaar niet, want deze heeft geen bevoegdheid om akten op te maken die bestemd zijn tot het bewijs in een civiele procedure. Op de notariële akte met verklaringen van getuigen die door een notaris zijn gehoord wordt hieronder kort ingegaan.

---

68 Zie over dit probleem nader M. Kremer, *Onrechtmatig verkregen bewijs in civiele zaken*, Deventer: Kluwer 1999.

69 Zie HR 7 februari 1992, NJ 1993, 78 (HJS).

70 Aldus geoordeeld in het geval berecht in HR 12 februari 1993, NJ 1993, 599 (EAA en HJS).

71 Dit onderscheid is van belang. Vgl. HR 11 september 1998, NJ 1999, 664 (MMM) en HR 22 januari 1999, NJ 1999, 715 (HJS), welke beide uitspraken privacy-belangen betroffen.

72 Zie bijvoorbeeld HR 11 september 1998, NJ 1999, 664 (MMM).



Alle niet authentieke akten zijn onderhandse akten. Schriftelijke contracten zijn zulke akten of eenzijdige, op schrift gestelde en ondertekende verklaringen.

#### *Dwingende bewijskracht; bewijskracht schriftelijk bewijs*

De dwingende bewijskracht die de wet aan akten verbindt houdt in dat de rechter verplicht is de bewijskracht te erkennen die de wet aan bepaalde gegevens in die akten verbindt (art. 151 lid 1 Rv). Zo levert de authentieke akte tegen een ieder dwingend bewijs op van wat de ambtenaar binnen de kring van zijn bevoegdheid omtrent zijn waarnemingen en verrichtingen heeft verklaard (art. 157 lid 1 Rv).

Hoort een notaris getuigen en legt hij de verklaringen in een akte vast, dan heeft de *inhoud* van de getuigenverklaring *geen* dwingende bewijskracht behalve dat de getuigen op het door de notaris vermelde tijdstip aan hem hebben verklaard wat de notaris in de akte heeft neergelegd. Ware het anders dan zouden de voor de notaris afgelegde getuigenverklaringen meer bewijskracht hebben dan de verklaringen van de door de rechter gehoorde getuigen, welke verklaringen, zoals wij nog zullen zien,<sup>73</sup> vrije bewijskracht hebben.

Verder levert een authentieke of onderhandse akte met partijverklaringen dwingend bewijs op van de waarheid van de verklaring van een partij omtrent hetgeen de akte bestemd is te bewijzen ten behoeve van de wederpartij (art. 157 lid 2 Rv). Sluiten partijen een schriftelijk contract waarin zij verklaren te zijn overeengekomen wat verder in die akte staat, dan levert die akte dwingend bewijs op van de inhoud van die overeenkomst tegen de partij die beweert dat in werkelijkheid iets anders is overeengekomen dan in de akte staat. Hij kan dan wel tegen die akte tegenbewijs leveren.

Alle overige schriftelijke stukken, inclusief processen-verbaal of verslagen en rapporten van onderzoekscommissies die niet als akten in de zin van art. 156 Rv zijn te beschouwen, leveren vrij bewijs op in een civiele procedure.<sup>74</sup> Een partij kan de inhoud van zulke stukken, bijvoorbeeld feitelijke vaststellingen daarin, bevindingen in expertiserapporten, verklaringen van getuigen en deskundigen enz., vrijelijk gebruiken om een door hem gesteld feit te bewijzen. De rechter is geheel vrij in de bewijswaardering daarvan.

#### *Getuigenbewijs*

Onder getuigenbewijs wordt in dit verband verstaan het bewijs dat ontleend wordt aan verklaringen van door de civiele rechter volgens de wettelijke regels

---

73 Zie onder 12.4.4.

74 Hier wordt voorbij gegaan aan art. 159 lid 2 dat elke bewijskracht uitsluit van een onderhandse akte waarvan de ondertekening door de partij tegen wie de akte dwingend bewijs zou leveren, stellig wordt ontkend, zolang niet bewezen is van wie de ondertekening afkomstig is.

gehoorde getuigen. De hierboven besproken notariële akte met getuigenverklaringen levert dus geen getuigenbewijs in deze zin op, maar schriftelijk bewijs.

### *Getuigplicht*

Iedereen is verplicht om, daartoe op wettige wijze opgeroepen, als getuige in een civiel geding een verklaring af te leggen, aldus art. 165 lid 1 Rv. Ook de partijen zelf kunnen als getuigen optreden (art. 164 Rv). Weigert een getuige om te verschijnen en/of om te verklaren en heeft hij geen recht om te zwijgen, dan kunnen dwangmiddelen tegen hem worden uitgeoefend, zoals het voortbrengen met behulp van de openbare macht of gijzeling (art. 172 resp. 173 Rv). De gijzeling kan echter niet worden aangewend om een partij-getuige tot een verklaring te dwingen (art. 173 lid 1 Rv). Weigert een partij om te verklaren dan kan de rechter daaruit de gevolgtrekkingen maken die hij geraden zal achten (art. 164 lid 2 Rv).

### *Verschoningsrecht*

Het verschoningsrecht van getuigen<sup>75</sup> is zeer fundamenteel. Zo berust het verschoningsrecht van vertrouwenspersonen volgens de Hoge Raad op het in Nederland geldende algemene rechtsbeginsel dat meebrengt dat het maatschappelijk belang dat de waarheid in rechte aan het licht komt, moet wijken voor het maatschappelijk belang dat een ieder zich vrijelijk en zonder vrees voor openbaarmaking van het besprokene om bijstand en advies tot deze vertrouwenspersonen moet kunnen wenden.<sup>76</sup>

Het verschoningsrecht (zie art. 165) komt toe aan de naaste familieleden en aan beroepsgeheimhouders, waaronder met name notarissen, advocaten, artsen en geestelijken alsmede aan degenen die bij dezen in dienst zijn, zoals de assistent van een arts, de secretaresse van een notaris of advocaat enz. In dit laatste geval spreekt men van een afgeleid verschoningsrecht.

Bovendien kan een getuige zich verschonen van het beantwoorden van vragen waardoor hij zichzelf zou blootstellen aan een strafrechtelijke veroordeling wegens een misdrijf (art. 165 lid 3 Rv). Dit geldt ook voor de partij-getuige, die overigens geen beroep kan doen op het verschoningsrecht dat aan naaste familieleden toekomt. Weigert een partij-getuige te verklaren om reden van gewetensnood, namelijk dat hij zijn naaste familie niet wil benadelen, dan zal de rechter op de voet van art. 164 lid 3 Rv kunnen beoordelen of die reden valide is dan wel die weigering moet leiden tot voor de betrokken partij nadelige conclusies.<sup>77</sup>

75 Zie hierover M.A. Wisselink, *Beroepsgeheim, ambtsgeheim en verschoningsrecht*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1997.

76 HR 1 maart 1985, NJ 1986, 173; HR 7 juni 1985, NJ 1986, 174; HR 6 mei 1986, NJ 1986, 815 (WLH).

77 HR 19 februari 1993, NJ 1994, 344 (HJS).

Het verschoningsrecht van de beroepsgeheimhouders betreft al hetgeen in hun hoedanigheid is *toevertrouwd* en dus valt onder hun (wettelijke) geheimhoudingsplicht. De Hoge Raad heeft ten aanzien van de vraag of aan een getuige een verschoningsrecht toekomt in het algemeen beslist dat de geheimhoudingsplicht, wil zij kunnen leiden tot een verschoningsrecht, moet voortvloeien uit de wet of de aard van de functie. Een tot geheimhouding verplichtende overeenkomst is dus niet voldoende. Maar niet elke wettelijke of uit de aard van de functie voortvloeiende geheimhoudingsplicht leidt tot een verschoningsrecht. Wil een verschoningsrecht geacht kunnen worden besloten te liggen in een tot zo'n plicht strekkende wetsbepaling, dan is nodig dat 'uit de bewoordingen, de strekking of de geschiedenis van de desbetreffende bepaling onmiskenbaar duidelijk blijkt dat de voor het aannemen van een dergelijk recht vereiste afweging door de wetgever is verricht'. Voor het overige moet bij het bestaan van een geheimhoudingsplicht die tot een verschoningsrecht *zou kunnen* leiden, de rechter telkens het – zwaarwegende – belang bij de waarheidsvinding in rechte afwegen tegen de belangen ter bescherming waarvan de geheimhoudingsplicht in het leven is geroepen.<sup>78</sup> Zo zijn voor bepaalde geheimhouders (bijv. belastingambtenaren) wel en voor andere (bijv. belastingadviseurs) niet een verschoningsrecht erkend.<sup>79</sup>

Niet altijd is duidelijk wat aan de geheimhouder als *toevertrouwd* heeft te gelden. Zo kan de notaris die aanwezig was bij onderhandelingen die hebben geleid tot een overeenkomst die hij in een akte heeft vastgelegd, zich te dien aanzien in een proces tussen de bij de akte betrokken partijen niet beroepen op zijn verschoningsrecht. Dat geldt ook in een proces tussen derden.<sup>80</sup> Maar hebben de onderhandelingen niet geleid tot een overeenkomst, dan geldt hetgeen in dat kader aan de notaris is meegedeeld weer wel als *toevertrouwd*.

Het al of niet gebruik maken van een verschoningsrecht door de beroepsgeheimhouder staat aan hemzelf ter beslissing. Niemand, ook niet zijn cliënt of patiënt, kan hem dwingen tot spreken waar hij zelf vindt te moeten zwijgen of andersom.<sup>81</sup> Wel zou een, in het licht van wat van een redelijk bekwame beroepsgenoot verwacht mag worden, onjuiste afweging kunnen leiden tot beroepsaansprakelijkheid jegens de cliënt of patiënt. De rechter heeft slechts een beperkte taak om te toetsen of de verschoningsgerechtigde ten aanzien van bepaalde vragen zich terecht beroept op een verschoningsrecht. Niet alle vragen behoeven immers onder het verschoningsrecht te vallen. Criterium hier is dat de opgegeven vragen niet behoeven te worden beantwoord, zolang

---

78 Zie voor een en ander HR 22 december 1989, NJ 1990, 779 (JBMV), r.o. 3.2.

79 Zie voor een opsomming de rechtspraak genoemd onder art. 191 (oud) Rv in de editie Noorduijn Rechtsbronnen, 2, Burgerlijk Procesrecht.

80 Zie hierover HR 25 september 1992, NJ 1993, 467 (HJS) en HR 11 maart 1994, NJ 1995, 3 (HJS). Nuancering is wat de derden betreft – in casu de fiscus die van een notaris stukken betreffende een verkoop door de belastingplichtige vorderde – aangebracht in HR 18 december 1998, NJ 2000, 341 (DA).

81 HR 6 maart 1987, NJ 1987, 1016 (WLH); anders J.B.M. Vranken, Preadvies NJV 1986.

de rechter aan redelijke twijfel onderhevig acht of die beantwoording naar waarheid zou kunnen geschieden zonder dat geopenbaard wordt wat verborgen dient te blijven.<sup>82</sup> Bij verwerping van het beroep op een verschoningsrecht heeft alleen de getuige een rechtsmiddel daartegen (appel of cassatie).<sup>83</sup>

#### *Het verhoor*

De getuigen worden gehoord door de rechter in aanwezigheid van de procespartijen, die zelf ook aan de getuigen vragen kunnen stellen. Confrontatie van getuigen is mogelijk. Tijdens het verhoor kan de rechter partijen en kunnen de partijen ook elkaar vragen stellen, dit laatste tenzij het verhoor een van henzelf als getuige betreft. De rechter kan het stellen van bepaalde vragen verbieden.

De verklaringen worden door de rechter neergelegd in een proces-verbaal. In de praktijk gebeurt dit doordat de rechter de griffier tijdens de zitting zijn weergave van de afgelegde verklaring dicteert. De getuigen ondertekenen hun verklaringen.<sup>84</sup>

#### *De bewijskracht van de getuigenverklaring*

Getuigenverklaringen kunnen slechts als bewijs dienen voorzover zij betrekking hebben op aan de getuigen uit eigen waarneming bekende feiten, zegt art. 163 Rv. Nu is de eigen waarneming een ruim begrip. Ook indrukken vallen daaronder, evenals hetgeen een getuige van anderen heeft gehoord (verklaring de auditu).

De verklaring van een getuige, neergelegd in het proces-verbaal van verhoor, heeft vrije bewijskracht; de rechter kan haar waarden zoals hem goedgeeft. De door een partij als getuige afgelegde verklaring heeft echter beperkte bewijskracht. Voor het bewijs van de feiten waarvoor die partij zelf bewijslast heeft, heeft de verklaring alleen bewijskracht als er steunbewijs is.<sup>85</sup>

In dit verband moet nog worden vermeld dat de wet op enkele plaatsen nog verder gaat dan art. 164 lid 2 Rv en de bewijskracht van de partij met bewijslast geheel uitsluit: de verklaring omtrent door haar te bewijzen feiten kan ten voordele van de partij die haar aflegde, geen bewijs opleveren. Dat is het geval met de verklaring afgelegd ter comparitie en de verklaring afgelegd

82 HR 22 september 1995, *NJ* 1996, 55 en HR 21 februari 1997, *NJ* 1997, 305.

83 HR 17 januari 1986, *NJ* 1987, 352 (WLH).

84 Zie voor dit alles art. 179 en 180 Rv.

85 Zie art. 164 lid 2 Rv. In NRv was oorspronkelijk geen met het oude art. 213 lid 1 Rv corresponderende bepaling opgenomen. De Regering achtte haar op grond van het Domborrest (EHRM 27 oktober 1993, *NJ* 1994, 534) in strijd met art. 6 EVRM, zie MvT, K 1999-2000, 26 855, nr. 3, p. 120. Door een amendement van de Tweede-Kamer-leden Santi en Weekers is de bepaling toch weer in NRv teruggekeerd. Zie voor kritiek op het regeringsstandpunt G.R. Rutgers, *De partij-getuigenverklaring en art. 6 EVRM*, in: WPNR 6427 (2000), p. 908-911; zie al eerder dezelfde in zijn noot onder HR 7 april 2000, *Ars Aequi* 2000, p. 881 e.v. Zie overigens in dezelfde zin ook HR 31 maart 1995, *NJ* 1997, 592 en HR 13 april 2001, *JOL* 2001, 258.

bij gelegenheid van een getuigenverhoor.<sup>86</sup> Het gaat hier dus niet om door de betrokken partij als *getuige* en dus onder ede afgelegde verklaring, maar om een verklaring die de partij als zodanig heeft afgelegd.

### *Deskundigen*

Het civiele bewijsrecht kent niet de figuur van de getuige-deskundige, maar het komt regelmatig voor dat deskundigen als getuigen worden gehoord, omdat zij op grond van hun beroepshalve verrichte waarnemingen en opgedane ervaringen wel bepaalde verschijnselen kunnen verklaren. Zeker waar de deskundige wordt ingeschakeld om feitelijk onderzoek te verrichten en daarvan verslag uit te brengen, ligt het voor de hand hem eventueel als getuige op te roepen om over zijn onderzoek te verklaren. De bewijskracht van zulke verklaringen is niet anders dan ten aanzien van andere getuigenverklaringen. Deze is dus vrij (art. 152 lid 2 Rv).

Anders echter dan de getuige is de deskundige echter ook bevoegd zijn *oordeel* te geven. Dat wordt aan een getuige niet gevraagd. Men bedenke echter dat het oordeel, niet alleen het ervaringsoordeel maar ook het intuïtieve en zelfs soms het normatieve oordeel, over situaties of gedragingen vaak nauw verweven is met en berust op feitelijke constatering. Ook van de deskundige oordelen is de bewijskracht vrij, uiteraard voorzover zulke oordelen van dien aard zijn dat zij tot het bewijs van feiten kunnen leiden.

Partijen zijn vrij om zich te laten adviseren door deskundigen en om de expertiserapporten die zij op die wijze verkrijgen in een geding te overleggen. Die rapporten worden dan beschouwd als schriftelijk bewijs ter zake van de feiten waarop die rapporten betrekking hebben. Hetzelfde geldt ten aanzien van andere (expertise)rapporten, bijvoorbeeld het rapport van een door de overheid benoemde onderzoekscommissie, die een partij in het geding brengt. De bewijskracht van zulke rapporten is ingevolge art. 152 lid 2 Rv vrij.

Het onderzoek door deskundigen dat de wet in art. 194 e.v. behandelt betreft het onderzoek door de door de rechter benoemde deskundigen. De rechter kan behoefte hebben aan deskundige voorlichting. Het kan gaan om het uitvoeren van een technisch of medisch onderzoek, het beoordelen van verrichte onderzoeken, het beoordelen van de stand van de wetenschap op een bepaald moment of van bepaald gedrag in het licht van de voor dat gedrag bestaande normen. Zelfs over de inhoud van het recht zelf kan de rechter aldus deskundig advies inwinnen.

Of de rechter tot benoeming van deskundigen overgaat staat te zijner discretie. De rechter is geheel vrij ten aanzien van de waardering van hun rapport. Ook hun rapport heeft dus vrije bewijskracht. Doordat de door de rechter benoemde deskundigen hun werk in onpartijdigheid moeten doen (art.

---

86 Art. 88 lid 4 en art. 179 lid 4 Rv.

198 lid 1 Rv) is evenwel in de praktijk de rechter geneigd het rapport van de door hem benoemde deskundige zonder meer te volgen.

Het nieuwe recht opent in art. 200 Rv de mogelijkheid voor partijen om door henzelf aangezochte experts door de rechter ter zitting te laten horen op dezelfde wijze als de rechter de door hem benoemde deskundige ter zitting kan horen. Hierdoor wordt het mogelijk om de verschillende deskundigen met elkaar te confronteren.

### *Descente*

De rechter die op de voet van art. 201 Rv ter plaatse een situatie gaat opnemen – bijvoorbeeld de plaats waarop een ongeval zich heeft voltrokken – doet dat om een indruk te verkrijgen en zijn beslissing daardoor steviger te funderen. Bij zo'n bezichtiging ('descente') zijn de partijen aanwezig en zij kunnen daar hun zegje doen. De rechter kan ter plaatse ook getuigen horen. Bij een descente kan de rechter ook een comparitie van partijen houden of een verhoor van een door hem benoemde deskundige, als dat nuttig is.

De waarnemingen van de rechter, zoals neergelegd in het proces-verbaal, hebben dwingende bewijskracht tegen een ieder, want het proces-verbaal is een authentieke akte. Uiteraard hebben de in het proces-verbaal opgenomen verklaringen van partijen, getuigen of deskundigen *inhoudelijk* slechts vrije bewijskracht.

## 3 PROCESBEGINSELEN

Uit de beginselen van een behoorlijke rechtspleging en een goede procesorde, maar met name uit art. 6 EVRM, dat de civiele procedures met betrekking tot rampen als regel beheerst, vloeien fundamentele beginselen van procesrecht voort.<sup>87</sup>

### 3.1 Toegang tot de onafhankelijke en onpartijdige rechter<sup>88</sup>

In de eerste plaats moet worden genoemd het recht van een ieder op effectieve toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige, bij de wet benoemde rechter ter vaststelling in een eerlijk en openbaar proces binnen een redelijke termijn

---

87 Zie in dit verband in het algemeen P. van Dijk en G.J.H. van Hoof, *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, third edition, The Hague: Kluwer Law International 1998, hoofdstuk VII, § 6; P. Smits, *Artikel 6 EVRM en de civiele procedure*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1996.

88 Zie hierover A. Knigge, *Effectieve toegang tot het civiele geding*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1998, hoofdstuk 2.

van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen. Het gerecht dient niet alleen onafhankelijk te zijn van de bestuursorganen van de Staat – voor de Nederlandse burgerlijke rechter is aan die eis zonder meer voldaan – maar het moet ook in de zaak onpartijdig zijn ten opzichte van de partijen. Afgezien van de subjectieve onpartijdigheid van de rechter zelf, die vanwege zijn professionaliteit wordt verondersteld, moet ook objectief gezien elke schijn van vooringenomenheid ontbreken teneinde het vertrouwen in de rechter in een democratische samenleving niet in gevaar te brengen.

De toegang tot de rechter moet effectief zijn: men moet in staat zijn voor deze rechter zijn zaak *'properly and satisfactorily'* uiteen te zetten en de Staat heeft de plicht dit te waarborgen en te bevorderen.<sup>89</sup> Er mogen geen disproportionele belemmeringen – processuele of financiële – bestaan om toegang te krijgen tot de rechter.

Men kan dus de burger die door een ramp is getroffen en schade heeft geleden niet de toegang tot de onafhankelijke rechter ontzeggen. Onafhankelijk rampenonderzoek door anderen dan de hier genoemde rechter kan in dat verband die rechtsgang niet vervangen.

### 3.2 Redelijke termijn

De burger heeft recht op behandeling van zijn zaak binnen een redelijke termijn. De Straatsburgse jurisprudentie laat zien dat het van alle omstandigheden van het geval afhangt of dat beginsel is geschonden.<sup>90</sup>

In het Nederlandse civiele procesrecht is aan overtreding van dit voorschrift geen generieke sanctie verbonden. Een proces dat als geheel gezien te lang heeft geduurd leidt bijvoorbeeld niet om die reden tot afwijzing van de vordering. Sancties worden – naast een veroordeling van de Staat in Straatsburg – in de eerste plaats gevonden in de procesregels die strekken tot het bevorderen van de voortgang van het proces, zoals het stelsel van termijnen voor proceshandelingen. Op dit punt wordt de regelgeving steeds meer aangescherpt. Een strakker rolregime is eerst geïntroduceerd met het zogenaamde Versneld Regime dat als keuze-alternatief in een aantal rechtbanken is ingevoerd, en vervolgens mede op basis van de ervaringen daarmee neergelegd in het Landelijk Rolreglement voor de civiele rol bij de rechtbanken,<sup>91</sup> terwijl de nieuwe procesregels voor de eerste aanleg in het wetboek ook versnelling van de procedure beoogt door een aantal maatregelen. De belangrijkste sanctie is dat indien een proceshandeling niet binnen de daarvoor gestelde termijn is verricht en waarvoor geen uitstel (meer) kan worden verkregen, het recht

---

89 Zie voor een en ander EHRM 21 februari 1975, A.18, NJ 1975, 462 (EAA) (*Goldler*); EHRM 9 oktober 1979, A.32, NJ 1980, 376 (EAA) (*Airey*).

90 Zie voor de rechtspraak Van Dijk/Van Hoof 1998, § 6.6.3; Smits 1996, hoofdstuk 5.

91 In werking getreden op 1 oktober 2000.

om die handeling te verrichten vervalt.<sup>92</sup> Overigens hebben partijen zelf een belangrijke invloed op de voortgang van het proces. Zij kunnen door eenstemmig verzoek aan de rechter uitstel bewerkstelligen, zij het dat de rechter in het algemeen steeds waakt voor onredelijke vertraging van het geding en een verzoek tot uitstel daaraan toetst.

### 3.3 Fair trial

Volgens art. 6 EVRM heeft men recht op een eerlijke behandeling van de zaak, het beginsel van een 'fair trial'. Dit impliceert gelijke behandeling door de rechter ('equality of arms') en het recht van verdediging, van tegenspraak, het contradictoire karakter van het proces, ook 'hoor en wederhoor' genoemd. Partijen moeten volgens dit beginsel kunnen kennisnemen van en commentaar kunnen leveren op alles wat in de procedure over en weer wordt gesteld en in het geding wordt gebracht.<sup>93</sup> Partijen hebben er ook recht op dat zij datgene wat zij in verband met hun zaak naar voren willen brengen ook kunnen aanvoeren en dat zij hun bewijs aan de rechter kunnen presenteren. Hoar en wederhoor behoort met de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de rechter tot de meest fundamentele procesbeginselen. Veel procesregels vormen de uitdrukking ervan en de jurisprudentie toont zeer veel voorbeelden van nadere uitwerking.

### 3.4 Openbare behandeling en uitspraak

Het privaatrechtelijke karakter van de civiele rechtspraak brengt niet mee dat de civiele procedure zich buiten het zicht van de openbaarheid voltrekt. Ook hier geldt de eis van openbaarheid.<sup>94</sup> In de eerste plaats moet de *behandeling*, behoudens in bepaalde gevallen, in het openbaar geschieden.<sup>95</sup> Openbaar zijn in civiele dagvaardingszaken dan ook de terechtzittingen waarop de rol, de comparities, de getuigenverhoren en de pleidooien plaats vinden. Uitzondering op de openbaarheid van de behandeling kan worden gemaakt niet alleen in geval van privacy-belangen maar ook op grond van de openbare orde, nationale veiligheid of in die mate als door de rechter onder bijzondere omstandigheden strikt noodzakelijk wordt geoordeeld, wanneer de openbaarheid

92 Art. 1.7 Landelijk Rolreglement; art. 133 lid 4 Rv.

93 Zie Van Dijk/Van Hoof 1998, § 6.4; Smits 1996, hoofdstuk 3; zie voorts de volgende rechtspraak HR 29 juni 1990, NJ 1990, 732; EHRM 18 februari 1997, NJ 1997, 590; EHRM 18 maart 1997, NJ 1998, 278 (m.nt. HJS); EHRM 27 maart 1998, NJ 1999, 110 (DA); EHRM 27 maart 1998, NJ 1999, 111 (DA).

94 Dat is anders bij de particuliere vormen van rechtspraak en geschillenbeslechting; arbitrage, bindend advies. Daar is openbaarheid van behandeling en uitspraak juist geen uitgangspunt.

95 Art. 6 EVRM; art. 121 Gw; art. 20 lid 2 RO; art. 18 lid 1, 429g Rv.



de belangen van een behoorlijke rechtspleging zou schaden (art. 6 EVRM). Er is weinig rechtspraak op dit punt, hetgeen aanleiding geeft tot de conclusie dat de openbaarheid van behandeling in civiele zaken weinig stof tot contro-versen geeft. Nochtans kunnen zich wel ten aanzien van de geheimhouding van bepaalde gevoelige gegevens (medische gegevens of bedrijfsgeheimen) wel eens problemen voordoen die in het concrete geval door de rechter opgelost moeten worden. Art. 29 Rv introduceert een verbod aan partijen om aan derden mededelingen te doen omtrent gegevens uit een procedure indien de rechter zulks heeft bepaald.

Het *vonnis* moet altijd, in welke zaak ook, in het openbaar worden uitgesproken. In de praktijk van de schriftelijke rol betekent dit dat op een bepaald moment het vonnis ter inzage van een ieder moet liggen en dat iedereen een afschrift van het vonnis moet kunnen krijgen.<sup>96</sup> Ter bescherming van zwaarwegende belangen van partijen of anderen kan de verstrekking van afschriften worden geweigerd of kan worden volstaan met verstrekking van een geanonimiseerd afschrift.<sup>97</sup>

### 3.5 Motivering van de uitspraak

Hoewel niet met zoveel woorden uitgedrukt in art. 6 EVRM vloeit uit het beginsel van de eerlijke behandeling voort dat vonnissen de gronden moeten inhouden waarop zij rusten, zoals art. 121 Gw het uitdrukt.<sup>98</sup> Hoewel ten aanzien van de omvang en diepgang van de motivering in het algemeen geen regels gesteld kunnen worden, heeft de Hoge Raad als grondbeginsel van een behoorlijke rechtspleging aangemerkt dat elke rechterlijke beslissing tenminste zodanig moet worden gemotiveerd dat zij voldoende inzicht geeft in de aan haar ten grondslag liggende gedachtengang om de beslissing zowel voor partijen als derden – in geval van openstaan van hogere voorzieningen: de hogere rechter daaronder begrepen – controleerbaar en aanvaardbaar te maken.<sup>99</sup>

---

96 EHRM 8 december 1983, A.71 en 72 (Pretto en Axen) en EHRM 22 februari 1984, A.74 (Sutter); vgl. HR 6 september 1996, *NJ* 1996, 699; HR 22 november 1996, *NJ* 1997, 205 (PAS); HR 6 maart 1998, *NJ* 1999, 562 (HJS). De verspreiding van rechterlijke uitspraken via websites op het internet is een veel effectiever wijze van openbaarmaking. Zie daarover bijvoorbeeld kort en krachtig S.K. Martens, Toespraak bij de opening van de website *www.rechtspraak.nl* op 9 december 1999, in: Jaarverslag 2000 Hoge Raad der Nederlanden, Den Haag 2001, p. 74 e.v.

97 Vgl. art. 28 Rv.

98 Zo ook art. 20 RO, verwijzend naar art. 121 Gw; zie verder art. 30 Rv.

99 Zie HR 4 juni 1993, *NJ* 1993, 659; HR 7 april 1995, *NJ* 1997, 21; HR 16 oktober 1998, *NJ* 1999, 7.

### 3.6 Partijautonomie

Een kenmerk van de civiele procedure is de partijautonomie. Dit betekent dat partijen het recht hebben zelf de omvang van het aan de rechter voor te leggen geschil te bepalen. De rechter kan niet buiten de door partijen getrokken grenzen van hun rechtsstrijd treden. De rechter mag daarom geen feitelijke gronden bijbrengen die door geen van de partijen naar voren is gebracht, zoals art. 176 Rv hem voorschrijft. Hij moet volgens diezelfde bepaling van feiten uitgaan die door de ene partij zijn gesteld en door de andere partij niet zijn weersproken.<sup>100</sup> Hij moet bewijs- en procesafspraken, vaststellingsovereenkomsten en schikkingen tussen partijen aanvaarden. Wij spreken in dit verband van de lijdelijkheid van de civiele rechter. Dit alles echter, voorzover partijen ook werkelijk de vrije beschikking hebben over de betrokken rechtsgevolgen.<sup>101</sup> In vermogensrechtelijke zaken, zoals schadevergoedingszaken, is dat welhaast steeds het geval. De partijautonomie werkt weliswaar door in de wijze van procesvoering maar vindt daarin ook steeds meer haar grenzen. De rechter heeft, zoals al opgemerkt,<sup>102</sup> ingevolge art. 6 EVRM te waken voor onredelijke vertraging van het proces en daarom wordt steeds meer sturing van hem verwacht.<sup>103</sup> Van een afwachtende, lijdelijke rechter is op het gebied van de procesgang steeds minder te merken.

### 3.7 Rechtspraak in twee feitelijke instanties

Een ander belangrijk kenmerk van het civiele proces is dat in beginsel steeds in twee feitelijke instanties recht kan worden gedaan en dat daarna bij de Hoge Raad steeds beroep in cassatie openstaat. Hierop zijn wel uitzonderingen, maar die kunnen hier, als voor de rampenproblematiek merendeels niet relevant, buiten beschouwing blijven.

### 3.8 Verplichte procesvertegenwoordiging

Verwezen wordt naar wat over de verplichte procesvertegenwoordiging hierboven is opgemerkt.

---

100 Zie hierboven onderdeel B onder 10.1.

101 Zie hierboven onderdeel A onder 1.

102 Zie hierboven onder 13.2.

103 Vgl. de procedures die thans plaatsvinden in het kader van het 'versneld regime' en de vernieuwing van het nieuwe procesrecht.

## 4 CONSEQUENTIES VOOR BEGINSLEN VAN BEHOORLIJK RAMPENONDERZOEK

In deze studie zijn de procedures en beginselen die centraal staan in het burgerlijk procesrecht nader omschreven. In deze laatste paragraaf hebben wij deze procedures en beginselen toegepast op het onafhankelijk rampenonderzoek. Hoewel wel zeker enkele elementen van belang zijn voor de inrichting en organisatie van het behoorlijk rampenonderzoek kan worden geconstateerd dat vooral vanuit het strafprocesrecht relevante beginselen te formuleren zijn. De procedures en beginselen van het burgerlijk procesrecht staan verder af van het rampenonderzoek als zodanig.

*Bevoegdheid*

In het burgerlijk procesrecht is veel aandacht besteed aan de omschrijving van de bevoegdheid van de burgerlijke rechter. Dit kan tevens worden toegepast op de onafhankelijke onderzoeksinstantie voor rampen. De bevoegdheden van deze onderzoeksinstantie dienen nauwkeurig te worden omschreven. Er zal zich daarnaast een zekere jurisprudentie ontwikkelen omtrent de bevoegdheden van deze onderzoeksinstantie opdat meer nauwkeurig de grenzen van de bevoegdheden kunnen worden vastgesteld.

*Vordering doorslaggevend*

In het burgerlijk recht is de vordering van de eisende partij doorslaggevend of de burgerlijk rechter zich bevoegd acht. Burgers kunnen een beroep door op de burgerlijk rechter. Dit kan worden toegepast op het onafhankelijk rampenonderzoek. Het is mogelijk een procedure te ontwikkelen waarin burgers kunnen vragen om een onderzoek door de onafhankelijke onderzoeksinstantie. Dit verzoek zou dan wel aan specifieke voorwaarden moeten voldoen en passen binnen de doel- en taakomschrijving van de rampenonderzoeksinstantie. Het zou de legitimiteit van de rampenonderzoeksinstantie versterken als door middel van een soort 'klachtrecht of verzoekschriftprocedures' de burgers om een onderzoek zouden kunnen vragen. De rampenonderzoeksinstantie zou dan echter wel de discretionaire bevoegdheid moeten hebben om met redenen omkleed af te zien van een dergelijk onderzoek.

*Kort geding*

Het burgerlijk procesrecht biedt de mogelijkheid van een kort geding in spoedeisende zaken. Eisers kunnen zich tot de president van de rechtbank wenden om een onmiddellijke voorziening bij voorraad te treffen. De structuur van een kort geding kan ook worden toegepast op het rampenonderzoek. Er kunnen zich situaties voordoen waarbij direct nadere maatregelen zouden moeten worden getroffen om toekomstige rampen te voorkomen. Dat is mogelijk als de oorzaak en de oplossingen evident zijn of door middel van een kortdurend onderzoek kunnen worden vastgesteld. In dergelijke gevallen zou de rampenonderzoeksinstantie de mogelijkheid van een 'kort onderzoek'

moeten bieden waarbij onder voorbehoud tot voorlopige uitspraken over de oorzaken van de ramp gekomen kan worden opdat nadere maatregelen kunnen worden getroffen om nieuwe rampen te voorkomen.

### *Binding*

De rechterlijke uitspraak door de burgerlijke rechter heeft binding voor de procespartijen. Dit geldt zowel voor de bindende kracht van de beslissingen in het geschil als ten aanzien van de tenuitvoerlegging van het vonnis. De binding van betrokkenen bij de uitspraken van de rampenonderzoeksinstantie is diffuus. Het gaat daarbij formeel om een verplichting tot uitvoering geven aan de aanbevelingen maar er zijn nauwelijks sancties om dat af te dwingen. Tevens zijn de aanbevelingen primair gericht op de overheid en in mindere mate op de private sector. Het onafhankelijk rampenonderzoek zou aan waarde winnen als betrokkenen gebonden zouden zijn aan de conclusies en aanbevelingen van de rampenonderzoeksinstantie.

### *Procedure*

De procedure bij de burgerlijke rechter is nauwkeurig omschreven in het burgerlijk procesrecht. Ook in de hoofdstudie kwam al aan de orde dat een nauwkeurig omschreven onderzoeksproces voor een onafhankelijke rampenonderzoeksinstantie noodzakelijk zal zijn.

### *Bewijsrecht*

Het civiele bewijsrecht kenmerkt zich door een grote mate van vrijheid van partijen en de rechter. Een dergelijke vrijheid zou tevens goed van toepassing zijn op het onafhankelijk rampenonderzoek. Daarmee behoudt de rampenonderzoeksinstantie de mogelijkheid bepaalde feiten en informatie als bewijs te kunnen gebruiken. Desalniettemin zou het wenselijk zijn als tot een zekere omschrijving van het 'bewijsrecht' voor het onafhankelijk rampenonderzoek kan worden gekomen.

### *Redelijke termijn*

De burger heeft recht op behandeling van zijn zaak binnen een redelijke termijn. Het is afhankelijk van de omstandigheden van het geval of dit beginsel is geschonden. Dit beginsel kan ook worden toegepast op het onafhankelijk rampenonderzoek. De burgers en de onderzochten hebben het recht dat het onderzoek plaats vindt binnen een redelijke termijn. De omvang van de ramp en de complexiteit van het onderzoek bepalen mede de lengte van de termijn. De onderzoeksinstantie dient aan te geven binnen welke termijn het onderzoek kan worden afgerond en welke maatregelen getroffen zijn om dit te realiseren.

### *Twee instanties*

In het burgerlijk recht (en ook in de andere rechtsgebieden) bestaat de mogelijkheid van hoger beroep en cassatie. Dit kan analoog worden toegepast op

het rampenonderzoek. Het is mogelijk een procedure vorm te geven waardoor na het onderzoek van de rampenonderzoeksinstantie betrokkenen de mogelijkheid krijgen contra-expertise in te schakelen op het geheel of onderdelen van het onderzoek. De wijze van dit 'hoger onderzoek' dienen nauwkeurig te worden omschreven zodat geen misbruik gemaakt wordt van deze voorziening. Maar als betrokkenen aan kunnen tonen dat de rampenonderzoeksinstantie onterecht geen aandacht heeft besteed aan cruciale onderdelen van het onderzoek dan moet de mogelijkheid van een 'hoger onderzoek' bestaan.



# C | Beginselen van bestuursprocesrecht

*A.E. Schilder* <sup>■</sup>

## 1 KORTE SCHETS VAN DE BESTUURSRECHTELIJKE PROCEDURE EN DE BEVOEGDHEID VAN DE BESTUURSRECHTER

Geschillen tussen de overheid en de burgers komen op grote schaal voor. De overheid oefent gezag uit, maakt ingrijpende keuzes die burgers en bedrijven raken en vindt daarbij tegenstanders op haar weg. Een milieuorganisatie maakt bezwaar tegen vergunde proefboringen, een toneelclub vecht de stopzetting van haar subsidie aan, omwonenden komen in opstand tegen de bouwvergunning voor een chemische wasserij. Vooral bij rampen komt de overheid vaak in de beklaagdenbank: vergunningen zouden ten onrechte zijn verleend, de voorwaarden erbij deugden niet of de controle op de naleving was onvoldoende. Wat is de rol van de bestuursrechter in dit soort conflicten? Wanneer is hij bevoegd, welke onderzoeksbevoegdheden kent de wet hem toe, hoe verloopt de procedure en wat zijn de mogelijkheden voor de rechter om voorgelegde conflicten daadwerkelijk te beslechten? In deze achtergrondstudie wordt ingegaan op deze kwesties aan de hand van een beschrijving van de hoofdlijnen van het geldende bestuursprocesrecht.

### 1.1 De bevoegdheid van de bestuursrechter

Het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming geeft een verbrokkelde indruk. Op dit moment zijn er nog steeds verschillende bestuursrechtelijke colleges bevoegd om de rechtmatigheid van overheidsbesluiten te toetsen. Wel is er met de voltooiing van de eerste fase van de reorganisatie van de rechterlijke macht in 1994 veel veranderd. Sindsdien beschikken alle rechtbanken in Nederland over een algemene competentie tot de beslechting van bestuursrechtelijke geschillen in eerste aanleg. In de Algemene wet bestuursrecht (hierna aangeduid als Awb) komt dit tot uitdrukking in de eerste bepaling van hoofdstuk 8 dat gewijd is aan het bestuursprocesrecht: 'Een belanghebbende kan

---

■ Mr. dr. A.E. Schilder, als universitair hoofddocent verbonden aan de Afdeling Staats- en bestuursrecht van de Leidse juridische faculteit, is de auteur van de paragrafen 1 tot en met 3. De laatste paragraaf is de verantwoordelijkheid van de auteurs van dit boek.

tegen een besluit beroep instellen bij de rechtbank'. Maar er zijn veel uitzonderingen op deze regel.

Allereerst volgen er uit het geciteerde voorschrift al belangrijke beperkingen in de rechtsmacht van de rechtbanken. Er moet namelijk sprake zijn van een 'besluit'. Wanneer een bepaalde bestuurshandeling geen besluit vormt, kan het dus niet het onderwerp vormen van een geschil bij de bestuursrechter. Het is dan ook van belang vast te stellen wat er onder dit begrip wordt verstaan. Een definitie van het besluitbegrip is gegeven in art. 1:3, lid 1, Awb: een 'schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling'. Mondelinge mededelingen, feitelijke handelingen en privaatrechtelijk optreden vallen daar dus buiten. Uit de wettelijke omschrijving van het besluit-begrip blijkt nog een andere beperking: de aan te vechten beslissing moet afkomstig zijn van een bestuursorgaan. Wat daaronder moet worden verstaan volgt uit art. 1:1 van de Awb. In eerste instantie gaat het om organen van rechtspersonen *die krachtens publiekrecht* zijn ingesteld (art. 1:1 lid onder a Awb). Bekende voorbeelden zijn de regering, ministers, colleges van burgemeester en wethouders, waterschapsbesturen etc. Daarnaast wordt onder bestuursorgaan ook verstaan 'een ander persoon of college met enig openbaar gezag bekleed' (art. 1:1 lid 1, onder b van de Awb). Het gaat hier om bijvoorbeeld privaatrechtelijke organisaties die bepaalde bestuurszaken vervullen (zoals De Nederlandse Bank), of individuele personen (zoals garage-monteurs die APK-keuringen verrichten).

Besluiten van bestuursorganen kunnen verder alleen worden aangevochten door een 'belanghebbende', oftewel 'degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken' (art. 1:2, lid 1 Awb). Hierop gaan we later verder in in de paragraaf over partijen (par. 1.3).

Wanneer een bepaalde overheidshandeling als een besluit kan worden aangemerkt, wil dat nog niet zeggen dat belanghebbenden *dús* daarmee naar de bestuursrechter kunnen. Er zijn tal van besluiten die expliciet buiten de competentie van de bestuursrechter zijn geplaatst. Belangrijke voorbeelden daarvan vormen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels (art. 8:2 Awb). Bij de inwerkingtreding van de Awb in 1994 was geregeld dat deze uitzondering in 1999 zou komen te vervallen, maar bij nader inzien achtte de wetgever de mogelijkheid van rechtstreeks beroep tegen beleidsregels en algemeen verbindende voorschriften toch nog niet erg gelukkig;<sup>1</sup> voorlopig blijft de burgerlijke rechter dus als 'restrechter' competent om de rechtmatigheid daarvan te beoordelen.<sup>2</sup>

---

1 Zie de wet van 24 december, *Stb.* 1998, 738. Zie verder Ph. Eijlander, De discussie over het beroep tegen algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels. Gaat het nog over de belangen van de burger?, *NTB* 1999, p. 143 e.v.

2 De genoemde besluiten kunnen overigens wel indirect worden getoetst op hun rechtmatigheid, namelijk in het kader van het beroep tegen een beschikking. Wanneer een toneelclub bijvoorbeeld de weigering van een subsidie aanvecht, kan zij tevens als argument naar voren brengen dat de onderliggende subsidieverordening onrechtmatig is wegens strijd



Op de hoofdregel dat de rechtbank bevoegd is om over besluiten in de zin van art 1:3 Awb te oordelen zijn meer uitzonderingen. Er zijn veel besluiten die wel tot de competentie van 'de bestuursrechter' behoren, maar niet de rechtbank. Er zijn nog andere bestuursrechters met een eigen gespecialiseerde rechtsmacht, zoals de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State die op bepaalde terreinen in eerste en hoogste instantie rechtsprekt. Het gaat daarbij veelal om geschillen die vroeger door de Kroon werden beslecht en waarover de Raad van State toen adviseerde (zoals beroepschriften tegen besluiten op het terrein van het milieu- en ruimtelijke ordeningsrecht). Andere gespecialiseerde bestuursrechtelijke colleges vormen het College van Beroep voor het bedrijfsleven dat o.a. oordeelt over geschillen met product- of bedrijfsschappen en de belastingkamer van het gerechtshof dat exclusief bevoegd is in belastingzaken. De instellingswetten van deze colleges (zoals de Wet op de Raad van State en de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie) regelen de competentie, maar bevatten nauwelijks regels over de procedure. Bij de invoering van (de eerste twee tranches van) de Awb in 1994 is er uitdrukkelijk voor gekozen om in de afzonderlijke wetten het bestuursprocesrecht van hoofdstuk 8 Awb van overeenkomstige toepassing te verklaren. Om die reden wordt ook gesproken van een *uniform* bestuursprocesrecht.

## 1.2 Absolute en relatieve competentie

Wanneer er sprake is van een appellabel besluit, moet volgens de regels van de absolute en relatieve competentie worden uitgemaakt welke instantie bevoegd is om een beroep tegen een dergelijk besluit te behandelen. Zoals hiervoor bleek is de rechtbank in eerste aanleg *absoluut* bevoegd, tenzij op grond van een bijzondere wet een gespecialiseerd bestuursrechtelijk college is aangewezen. Gesteld dat de rechtbank in een bepaalde zaak absoluut bevoegd is, dan moet vervolgens worden uitgemaakt welke rechtbank *relatief* bevoegd is. De wetgever heeft (uiteindelijk) gekozen voor het volgende stelsel: de zetel van het bestuursorgaan is bepalend bij organen van decentrale lichamen zoals gemeenten en provincies. Voor procedures tegen besluiten van rijksorganen of zelfstandige bestuursorganen is daarentegen de woonplaats van appelland bepalend.<sup>3</sup> Het systeem is klantvriendelijk in die zin dat appellende burgers doorgaans niet ver hoeven te reizen om hun recht te halen.

---

met de Grondwet. De bestuursrechter kan deze toetsing dan niet weigeren met een beroep op art. 8:2 Awb.

3 Zie art. 8:7 Awb. Hierop zijn ook weer uitzonderingen: zo is de rechtbank van Rotterdam aangewezen voor de behandeling van beroepschriften tegen besluiten van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (zie art. 93 Mededingingswet).

### 1.3 Partijen

#### *Belanghebbende*

Een bestuursrechtelijke procedure kan alleen worden gestart door 'een belanghebbende', zo volgt uit art. 8:1 Awb. De definitie van het begrip belanghebbende staat in artikel 1:2, eerste lid: 'Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken'. Een in aanmerking te nemen belang dient aan een aantal eisen te voldoen:

- het moet *objectief* zijn: dit betekent dat een belang niet louter psychisch mag zijn;
- het moet *persoonlijk* zijn: de rechtsgevolgen van een besluit voor een belanghebbende moeten objectief bezien, anders zijn dan voor andere personen;
- het moet *actueel* zijn: het belang is voldoende zeker. Dat een belang in de toekomst wellicht aangetast zou kunnen worden is niet voldoende;
- het moet *rechtstreeks* zijn.

Belanghebbende is in de eerste plaats de aanvrager van het besluit en/of degene tot wie het besluit zich richt. Maar zoals in de inleiding aangegeven, kunnen ook de belangen van andere personen bij een besluit rechtstreeks betrokken zijn, zoals de omwonenden van een verffabriek die bezwaar maken tegen (voorwaarden bij) een milieuvergunning. Om vast te stellen of een omwonende een rechtstreeks betrokken belang heeft, komt behalve aan de inhoud van het besluit, veel betekenis toe aan de geografische afstand van de woon- of verblijfplaats van de omwonende en de plaats of het gebied waarvoor het besluit geldt. Zo kan iemand die op 30 kilometer afstand woont van een kerncentrale als belanghebbende worden beschouwd bij een Kernenergie-wetvergunning, maar kan de bewoner die woonachtig is op 400 meter afstand van bomen waarvoor een kapvergunning is verstrekt meestal niet als zodanig worden aangemerkt.

Derden belanghebbenden nemen vaak zelf het initiatief tot het voeren van een procedure. Het kan ook anders lopen. Wanneer de aanvrager van een milieuvergunning zijn verzoek slechts onder zeer beperkende voorwaarden gehonoreerd ziet, kan dat voor bezorgde omwonenden reden zijn af te zien van acties. Komt de aanvrager uiteindelijk bij de rechter terecht om de gewraakte voorwaarden aan te vechten, dan bestaat het risico dat de belangen van de omwonenden in de verdrukking komen wanneer zij aan deze procedure niet zouden deelnemen. In verband hiermee bepaalt art. 8:26 Awb dat de rechter ambtshalve, op verzoek van een partij of op hun eigen verzoek belanghebbenden in de gelegenheid kan stellen om aan het geding deel te nemen.

Ook een bestuursorgaan kan redenen hebben om een besluit van een ander bestuursorgaan te willen aanvechten. De wet voorziet daar in: ten aanzien van bestuursorganen worden de aan hem toevertrouwde belangen als hun belangen beschouwd (art. 1:2, tweede lid Awb). Te denken valt aan

het college van burgemeester en wethouders dat een besluit vernietigd ziet door de regering op grond van art. 268, lid 1, Gemeentewet. Naast natuurlijke personen kunnen ook rechtspersonen een bestuursrechtelijke procedure starten. Zij moeten dan wel opkomen voor algemene of collectieve belangen die zij krachtens hun doelstelling en blijkens feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen (art. 1:2, lid 3 Awb). In de praktijk spelen daardoor ook milieuorganisaties en buurtverenigingen een vaste rol bij de bescherming van het leefmilieu door te participeren in de bestuursrechtelijke procedures die voor hen open staan.

### *Bevoegdheden partijen*

In het bestuursproces hebben partijen weinig formele bevoegdheden, hetgeen voortvloeit uit het systeem dat de rechter 'dominus litis' is (zie hierna par. 1.5). Partijen kunnen de rechter wel om bepaalde processuele beslissingen verzoeken (zoals verwijzing naar een andere rechtbank of om een deskundige te benoemen) maar zijn daarbij afhankelijk van het oordeel van de rechter. Verplichtingen daarentegen zijn er wel, zoals om te verschijnen als de rechter daartoe oproept of om inlichtingen te geven, stukken te overleggen dan wel om mee te werken aan een deskundigenonderzoek. Als een partij een dergelijke verplichting negeert, 'kan de rechtbank daaruit de gevolgtrekkingen maken die haar geraden voorkomen', aldus art. 8:31 Awb. Dit kan ook betekenen dat een beroepschrift gegrond wordt verklaard (met veroordeling in de proceskosten) wanneer het bestuursorgaan nalatig blijft om de door de rechtbank gevraagde stukken te overleggen.

### *Bijstand en vertegenwoordiging*

Partijen kunnen zich laten bijstaan of vertegenwoordigen, maar het hoeft niet (zie art. 8:24 Awb).<sup>4</sup> Indien een partij er voor kiest om zich te laten bijstaan of te vertegenwoordigen, kan hij zelf kiezen of dat een advocaat is dan wel iemand anders die daarvoor geschikt lijkt. Juridisch is er in zoverre een verschil dat de rechtbank een bijstandsverlener of een gemachtigde die geen advocaat is, kan weigeren wanneer tegen die persoon ernstige bezwaren bestaan (art. 8:25 lid 1 Awb). De bedoeling daarvan is dat de rechtbank partijen in bescherming neemt tegen rechtshulpverleners die meer kwaad dan goed doen. Van deze bevoegdheid wordt overigens weinig gebruik gemaakt.

---

4 Uitzonderingen daargelaten, zoals in het geval van natuurlijke personen 'onbekwaam om in rechte te staan' en failliet verklaarde personen (zie art. 8:21 en 8:22).

## 1.4 Inrichting procedure

### *Bestuurlijke voorprocedures*

Kenmerkend voor het Nederlandse bestuursprocesrecht is dat een belanghebbende zijn conflict met een bestuursorgaan als regel niet rechtstreeks aan de bestuursrechter kan voorleggen. De wetgever acht het van groot belang dat het bestuursorgaan eerst in de gelegenheid wordt gesteld tot een bestuurlijke en juridische heroverweging van het gewraakte besluit.<sup>5</sup> In de praktijk betekent dit dat een belanghebbende die een besluit wil aanvechten, eerst bezwaar dient te maken bij het bestuursorgaan dat het desbetreffende besluit heeft genomen (art. 7:1 Awb).<sup>6</sup> Omdat het bestuursorgaan in zijn besluit een zogenaamde rechtsmiddel verwijzing dient op te nemen (art. 3:45 Awb), zijn burgers – als het goed is – hiervan op de hoogte. De procedure zelf is weinig uniform te noemen: de Awb laat hier veel vrijheid. Zo kunnen bestuursorganen zelf rechtstreeks op het bezwaarschrift beslissen. Gelet op de grote aantallen bezwaarschriften gebeurt dat bij hoge uitzondering. In de praktijk zijn verschillende modellen ontwikkeld waarvoor de Awb de basis biedt. De beslissing op bezwaar kan bijvoorbeeld worden gemandateerd aan individuele ambtenaren of een bepaalde dienst. Deze constructie voorziet met name in een behoefte bij beschikkingen die op grote schaal gegeven worden (zoals in huursubsidiezaken).<sup>7</sup> Vaak worden ook ambtelijke adviescommissies ingesteld die het bestuursorgaan adviseren over de te nemen beslissing. Een kwalitatief hogere vorm van rechtsbescherming bieden commissies die samengesteld zijn uit onafhankelijke leden die geen enkele binding hebben met het bestuursorgaan.

- 
- 5 Sommigen vinden deze voorprocedure tijdverspilling en zouden liever de rechter rechtstreeks kunnen benaderen. Op dit moment is er een wetsvoorstel in behandeling dat een de mogelijkheid van 'prorogatie' bevat: wanneer zowel het bestuursorgaan als de bezwaarde het daarmee eens zijn, kan in bepaalde geschillen de bestuurlijke voorprocedure worden overgeslagen (*Kamerstukken II*, 2000/01, 27 563, nrs. 1-3).
  - 6 Een (in belang steeds verder afnemende) uitzondering doet zich voor wanneer er op grond van een bijzondere wettelijke regeling administratief beroep openstaat; in dat geval dient een ander (hoger) bestuursorgaan de toetsing te verrichten in plaats van het bestuursorgaan dat de primaire beslissing afgaf. Daarna staat beroep bij de rechter open. Een andere uitzondering, die binnenkort grote betekenis zal krijgen, is de situatie waarin een besluit is voorbereid volgens de regels van de nieuwe Wet uniforme voorbereidingsprocedure (*Stb.* 2002, 54). Het gaat hier om bijzondere procedures voor de totstandkoming van besluiten, met verdergaande waarborgen dan die welke voortvloeien uit de 'gewone' regels van de Awb. In een dergelijke procedure worden burgers al actief bij de besluitvorming betrokken. Wanneer het definitieve besluit vervolgens tot stand komt, hoeven bezwaarden dit niet nog eens aan het bestuursorganen ter heroverweging voor te leggen voordat zij de rechter om een oordeel kunnen vragen.
  - 7 Een belangrijke beperking in sinds 1998 vastgelegd in art. 10:3 lid 3 Awb: mandaat tot het beslissen op een bezwaarschrift wordt niet verleend aan degene die het besluit waartegen het bezwaar zich richt krachtens mandaat heeft genomen. Deze regeling bleek geen codificatie van geldend recht: in de praktijk kwamen dit soort constructies zeer regelmatig voor.

Ook tussenvormen zijn denkbaar: een ambtelijke adviescommissie die wordt voorgezeten door een onafhankelijke voorzitter (zie voor de bezwaarprocedure afdeling 7.2 Awb). Omdat al deze varianten in de praktijk voorkomen, is het voor de burger niet altijd inzichtelijk op welke wijze zijn bezwaarschrift zal worden behandeld.

Voor de bezwaarmakende burger is het van belang dat de procedure laagdrempelig is: er is geen griffierecht verschuldigd, aan het bezwaarschrift zelf worden nauwelijks eisen gesteld en procesvertegenwoordiging is niet verplicht. In de heroverwegingsprocedure kunnen verder allerlei mogelijke bezwaren tegen het besluit naar voren gebracht worden omdat het bestuursorgaan verplicht is tot een *volledige* heroverweging – en zich dus niet, zoals de rechter, dient te beperken tot een rechtmatigheidstoetsing. Wel zal de toetsing soms noodzakelijkerwijs beperkt zijn wanneer de wet in een concreet geval aan het bestuursorgaan weinig beleidsvrijheid overlaat (zie hierover hierna onder 'toetsing'). De verwachtingen bij bezwaarmakende burgers die de finesses van deze procedure niet kennen, zijn dan ook wel eens wat te hoog gespannen. Wanneer eenmaal op het bezwaar is beslist, kunnen belanghebbenden in beroep bij de bestuursrechter.

## 1.5 Beroep bij de bestuursrechter<sup>8</sup>

### *Kenmerken bestuurprocesrecht*

Het stelsel van het bestuurprocesrecht is relatief jong. Vóór de inwerkingtreding van de Awb in 1994 was er een groot aantal verschillende bestuursrechtelijke rechtsgangen die door eigen procesregels werden beheerst. Sindsdien is daarvoor een uniform stelsel van bestuurprocesrecht in de plaats gekomen dat is neergelegd in hoofdstuk 8 van de Awb. De volgende uitgangspunten liggen aan dit stelsel ten grondslag.

De primaire doelstelling van het bestuurprocesrecht is rechtsbescherming van de individuele burger – en niet langer de handhaving van het objectieve recht dat in het verleden wel als een belangrijke doelstelling werd beschouwd.<sup>9</sup> De volgende kenmerken laten zich verder onderscheiden:

- a. De rechtmatigheidstoetsing *ex tunc* staat centraal. Dit betekent dat de rechter bij de beoordeling van de rechtmatigheid van het aangevochten besluit geen rekening kan houden met nieuwe feiten en omstandigheden die zich hebben voorgedaan na afgifte van het besluit. Omdat procedures

---

8 De hiernavolgende tekst is gedeeltelijk een bewerking van het bestuurprocesrecht zoals beschreven in Van Ballegooij/Bruil/Kleijn/Schilder, *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Kluwer/Deventer, vierde druk 1999.

9 Zie hierover uitgebreid de Memorie van Toelichting in *Kamerstukken II*, 1991-1992, 22 495, nr. 3, p. 35.

doorgaans lang duren en de omstandigheden zich dus kunnen wijzigen, is deze vorm van toetsing niet bevorderlijk voor een effectieve rechtsbescherming. De negatieve consequenties van dit beginsel worden echter verzacht doordat de rechter, waar mogelijk, zelf in de zaak zal kunnen voorzien op grond van art. 8:72 lid 3. Dit houdt in dat hij zelf bepaalt wat tussen partijen rechtens geldend is (in plaats van te volstaan met vernietiging van het besluit en het bestuursorgaan op te dragen een nieuw besluit te nemen).<sup>10</sup>

- b. Het uitgangspunt van de korte beroepstermijnen. De termijn om een bezwaarschrift in te dienen bij een bestuursorgaan of een beroepsschrift in te dienen bij de bestuursrechter is zes weken (art. 6:7 Awb). Hierin ligt een belangrijk verschil met het burgerlijk procesrecht waar burgers veel meer tijd wordt gegund om hun recht te zoeken. Het ongebruikt laten verstrijken van bezwaar- en beroepstermijnen leidt er toe dat het besluit onherroepelijk wordt, enkele uitzonderingen daargelaten. Nieuwe inzichten van burgers over de risico's van bedrijven in hun omgeving als gevolg van een calamiteit die elders heeft plaatsvonden, leiden soms alsnog tot een hausse aan bezwaarschriften tegen in het verleden afgegeven vergunningen. Deze bezwaarschriften kunnen wel leiden tot extra controle van de geldende veiligheidsvoorschriften, maar zullen na overschrijding van de zes weken termijn als regel niet-ontvankelijk verklaard moeten worden.
- c. Het streven naar het zoeken van de materiële waarheid staat voorop, maar is in zijn uitwerking gerelativeerd doordat de rechter verplicht is uitspraak te doen op de grondslag van het beroepsschrift. Daaruit vloeit voort dat hij niet buiten het geschil (*ultra petita*) mag treden.
- d. De rechter kan de burger dus niet in een (nog) ongunstiger positie brengen dan waarin hij zou verkeren zonder de beroepszaak begonnen te zijn (*reformatio in peius*). Uiteraard kan dit gevolg wel optreden naar aanleiding van het beroep van een derde-belanghebbende.<sup>11</sup>
- e. De rechter moet ambtshalve de rechtsgronden aanvullen en kan zelfs zonodig de feiten aanvullen (artikel 8:69 Awb). Met name dit laatste onderdeel kan volgens de regering worden gezien als een specifiek kenmerk van het bestuursprocesrecht. De rechter zou van de bevoegdheid gebruik kunnen maken in gevallen waarin de ene partij zwakker is dan de andere.
- f. Het bewijsrecht is vrij. De rechter heeft op procesueel gebied discretionaire bevoegdheden. De attitude van de bestuursrechter moet er aan bijdragen de ongelijkheid tussen partijen weg te nemen, te compenseren. In het bijzonder ten aanzien van de belanghebbende burger dient de rechter zich

10 In de praktijk wordt overigens van deze bevoegdheid maar weinig gebruik gemaakt omdat de rechter – volgens bekende beelddspraak – liever ‘niet op de stoel van het bestuur’ wil zitten.

11 MvA, *Kamerstukken II* 1992-1993, 22 495, nr. 5, p. 54.

klantvriendelijk op te stellen. Die klantvriendelijkheid blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de bestuursrechter in tegenstelling tot de burgerlijke rechter een actief onderzoekende rol vervult bij de beslechting van een geschil. Hij is 'dominus litis' en niet de partijen.<sup>12</sup> Dit betekent dat het de rechter is die de duur van het proces bepaalt, het onderzoek ter zitting leidt, zonodig zelfstandig een deskundigen-onderzoek gelast<sup>13</sup> en de fase van onderzoek beëindigt als hij meent voldoende informatie te hebben gekregen om tot een uitspraak te komen. Als een van de partijen niet binnen een door de rechter vastgestelde termijn een bepaalde processuele handeling verricht, bijvoorbeeld een bewijsstuk overlegt of opheldering verschaft omtrent bepaalde feiten dan kan de rechter daaraan de sanctie verbinden dat het beroep ongegrond is of omgekeerd – indien een bestuursorgaan in gebreke blijft – dat het beroep gegrond is.<sup>14</sup>

- g. Een laatste uitgangspunt is dat (ook) het nieuwe bestuursprocesrecht laagdrempelig beoogt te zijn. De rechter kan zonder al te veel vormvereisten worden ingeschakeld. Er bestaat geen verplichting te procederen door tussenkomst van een advocaat (geen verplichte procesvertegenwoordiging) en een natuurlijke persoon loopt alleen het risico om te worden veroordeeld in de proceskosten indien gezegd kan worden dat hij een kennelijk onredelijk gebruik heeft gemaakt van het procesrecht. De procedure is betrekkelijk informeel.

### *Verloop procedure*

#### *a. Vooronderzoek*

Voordat de rechtbank op een beroepschrift beslist, vindt er een vooronderzoek plaats en (als regel) een onderzoek ter zitting. Als regel gebeurt dit door een enkelvoudige kamer van de rechtbank (zie art. 55c Wet RO en art. 8:10 lid 1 Awb). Blijkt een zaak zich niet te lenen voor enkelvoudige afdoening, dan is verwijzing naar de meervoudige kamer mogelijk (art. 8:10, lid 2 Awb).

Het vooronderzoek begint wanneer de rechter het ingediende beroepschrift toezendt aan het bestuursorgaan, met het verzoek een verweerschrift in te dienen en om de op de zaak betrekking hebbende stukken aan de rechtbank op te sturen (art. 8:42 Awb). Vervolgens kan er nog repliek en dupliek plaatsvinden, maar in veel gevallen blijft deze ronde achterwege en kan de zaak voor de zitting worden ingeroosterd. Wanneer de zaak daarvoor nog onvolledige rijp is, kan de rechtbank gebruik maken van verschillende instrumenten om meer gegevens boven tafel te krijgen. Allereerst noemt de wet de oproep tot persoonlijke verschijning 'al dan niet voor het geven van inlichtingen' (art.

12 Vgl. M. Schreuder-Vlasblom, Tussen dominus litis en knecht van twee meesters, *NTB* 1991, p. 69 e.v.

13 *MvT, Kamerstukken II* 1991-1992, 22 495, nr. 3, p. 37.

14 Vgl. artikel 8:31 en de *MvT, Kamerstukken II*, 1991-1992, 22 495, nr. 3, p. 121.

8:44 Awb). Met de toevoeging 'al dan niet' is met name beoogd de mogelijkheid van een schikking te onderzoeken; hier wordt tot nu toe echter weinig gebruik van gemaakt.

In de fase van het vooronderzoek kan de rechtbank verder 'partijen en anderen' om schriftelijke inlichtingen vragen, getuigen oproepen, deskundigen en tolken benoemen als ook een onderzoek ter plaatse instellen (art. 8:45 Awb e.v.). Na afronding van het vooronderzoek, vindt er niet in alle gevallen een onderzoek ter zitting plaats. Indien het beroep *kennelijk niet-ontvankelijk* is (de partij blijkt geen belanghebbende, het griffierecht is niet betaald,<sup>15</sup> of het beroepschrift is te laat ingediend) dan wel *kennelijk (on)gegrond*, kan de rechtbank het onderzoek sluiten en meteen uitspraak doen. Hiertegen staat geen hoger beroep open, maar uitsluitend het rechtsmiddel van verzet (art. 8:54 en 8:55 Awb).

#### *b. Onderzoek ter zitting*

Wanneer het vooronderzoek is gesloten, kan – als de zittingscapaciteit van de rechtbank dat toelaat – het onderzoek ter zitting plaatsvinden. Partijen worden daarvoor (vrijblijvend) uitgenodigd (art. 8:56 Awb), dan wel (dwingend) opgeroepen om in persoon te verschijnen 'al dan niet voor het geven van inlichtingen' (art. 8:59 Awb). Evenals tijdens het vooronderzoek kan de rechtbank getuigen horen, alsook deskundigen en/of tolken benoemen. Voor wat betreft het verschoningsrecht van getuigen en deskundigen bevat de Awb geen eigen voorschriften, maar zijn de regels van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van overeenkomstige toepassing verklaard, hetgeen vanuit oogpunt van harmonisering van procesrecht natuurlijk toe te juichen valt (zie art. 8:46, lid 3 en 8:60 Awb).

De zitting is als regel openbaar, maar kan geheel of gedeeltelijk met gesloten deuren plaatsvinden, o.a. in het belang van de openbare orde en goede zeden of indien de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer dit eist (zie voor dit alles art. 8:52 Awb e.v.)

#### *Uitspraak*

Na sluiting van het onderzoek kan de rechtbank onmiddellijk uitspraak doen, maar dit komt in de praktijk betrekkelijk weinig voor. Als regel volgt er een schriftelijke uitspraak waarvoor in beginsel een termijn geldt van zes weken (art. 8:66, lid 1 Awb).

Artikel 8:70 Awb bevat de uitspraakbevoegdheden van de bestuursrechter. De uitspraak strekt tot:

- a. onbevoegdverklaring van de rechtbank,
- b. niet-ontvankelijkverklaring van het beroep,

---

<sup>15</sup> Zie art. 8:41 Awb.



- c. ongegrondverklaring van het beroep, of
- d. gegrondverklaring van het beroep.

Om uitspraak te kunnen doen over het geschil tussen partijen, dient de rechter eerst na te gaan of hij bevoegd is en of de eiser/belanghebbende ontvankelijk is in zijn beroep. Is het antwoord op beide vragen positief dan moet hij een oordeel geven over de gegrondheid van het beroep. Waarvan is de (on)gegrondverklaring afhankelijk?

### *Gegrond of ongegrond: de toetsing*

Anders dan de Wet Arob die bij de invoering van de Awb in 1994 kwam te vervallen, bevat het bestuurprocesrecht geen specifieke toetsingscriteria voor de rechter.<sup>16</sup> Uit art. 8:69, tweede lid Awb, waarin staat dat de rechter ambtshalve de rechtsgronden aanvult, vloeit wel voort dat de aangevochten beslissing van het bestuursorgaan wordt getoetst aan rechtsnormen. Die rechtsnormen bestaan primair uit de toepasselijke regels van bijzondere rechtsgebieden.

Zo wordt de weigering van een vergunning voor een kerncentrale in eerste instantie beoordeeld op grond van de voorschriften van de Kernenergiewet. Art. 15b, eerste lid, van deze wet bevat de weigeringsgronden, zoals 'de bescherming van mensen dieren, planten en goederen' en 'de veiligheid van de staat'. Uit het stelsel van de wet blijkt dat de weigeringsgronden limitatief zijn opgesomd: het bestuursorgaan kan dus niet naar eigen inzicht andere belangen trachten te beschermen dan welke uitdrukkelijk in de wet zijn genoemd. Voor de rechter is dit een belangrijk gegeven in een procedure waarin de weigering van een vergunning centraal staat.

### *Formele en materiële rechtsnormen; de algemene beginselen van behoorlijk bestuur*

Naast de toetsing aan de bijzondere rechtsnormen, dient de rechter te controleren of het bestreden besluit niet in strijd is met algemene rechtsnormen, zoals de gedeeltelijk in de Awb vastgelegde (maar ook in het ongeschreven recht bestaande) algemene beginselen van behoorlijk bestuur.<sup>17</sup> Gelet op de belang-

---

16 Art. 8 van de Wet Arob kende als toetsingsgronden:

a. strijd met een algemeen verbindend voorschrift b. gebruikmaking door het administratieve orgaan van zijn bevoegdheid tot een ander doel dan de doeleinden waartoe die bevoegdheid is gegeven c. het bij afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid tot de beslissing kunnen komen door het beslissende orgaan d. het anderszins beslissen door het administratieve orgaan in strijd met enig in het algemeen rechtsbewustzijn levend beginsel van behoorlijk bestuur.

17 Verschillende indelingen zijn mogelijk. In deze studie wordt volstaan met een globale indeling tussen formele en materiële beginselen. Zie voor een andere indeling alsook een uitvoerig overzicht van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur P. de Haan, Th.G. Drupsteen, R. Fernhout, *Bestuursrecht in de sociale rechtstaat*, Kluwer/Deventer 1999, p. 103 e.v.; zie G.H. Adding, *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, Kluwer 1999 en M.C. Burkens e.a, *Beginselen van de democratische rechtstaat*, W.E. Tjeenk Willink 2001.

rijke rol welke deze rechtsnormen spelen voor het bestuur (die ze in acht moet nemen) en voor de rechter (de eraan toetst), zullen we daaraan hierna aandacht besteden.

### *Formele rechtsnormen*

De formele normen hebben met name betrekking op de procedure: de wijze waarop een beslissing tot stand komt, de beslistermijn en de wijze van bekendmaking. Schending van een formeel beginsel kan leiden tot vernietiging van een besluit door de rechter. Het bestuursorgaan kan dan worden gedwongen het vormgebrek te herstellen door een nieuwe beslissing te nemen met inachtneming van de uitspraak van de rechter. De rechter kan er evenwel ook voor kiezen op grond van art. 6:22 Awb het vormgebrek te passeren als hij meent dat belanghebbenden daardoor niet worden benadeeld.

In de praktijk is schending van het zorgvuldigheidsbeginsel een van de belangrijkste redenen voor vernietiging van een besluit door de rechter. Het zorgvuldigheidsbeginsel komt op verschillende plaatsen terug in de Awb. Volgens art. 3:2 Awb vergaart het bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen: een bestuursorgaan kan bijvoorbeeld niet tot stillegging van een bedrijf overgaan als er alleen maar geruchten zijn over onveiligheid. Er zal tenminste een ernstig vermoeden zijn die door objectieve informatie kan worden onderbouwd. Voordat een bestuursorgaan tot oplegging van een belastende maatregel kan overgaan, zal het vaak nodig zijn betrokkenen te horen. Dit vloeit al voort uit het zorgvuldigheidsbeginsel; aanvullende regels over de hoorplicht zijn evenwel expliciet vastgelegd in de Awb (zie art. 4:7 Awb e.v.).

Andere belangrijke procedurele regels hebben betrekking op de motivering van beslissingen. Volgens art. 3:46 Awb dient een besluit te berusten op een deugdelijke motivering, die bij de bekendmaking van het besluit wordt vermeld (art. 4:8, lid 1 Awb).

Fouten in de bekendmaking kunnen voor een bestuursorgaan vergaande gevolgen hebben. Een besluit treedt namelijk niet in werking voordat het is bekendgemaakt, aldus art. 3:40 Awb. Het gaat hier dus niet om slechts een formaliteit: bij niet-naleving van dit voorschrift kan later komen vast te staan dat het besluit nooit heeft gegolden. De bekendmaking van een besluit geschiedt als regel door toezending ervan aan de belanghebbenden tot wie het is gericht; is een besluit niet tot een of meer aanwijsbare belanghebbenden gericht, dan schrijft de Awb een meer algemene vorm van bekendmaking voor, waarbij het bestuursorgaan de nodige keuzevrijheid heeft – de Awb noemt als mogelijkheden onder andere plaatsing in een van de overheidswege uitgegeven blad, een huis-aan-huisblad of bekendmaking op andere geschikte wijze (art. 3:42 Awb).

### *Materiële rechtsnormen*

Naast de toetsing van besluiten aan normen van procedurele aard, vindt er bij de rechter ook een meer inhoudelijke toetsing plaats. De rechter onderzoekt of er niet (tevens) een schending heeft plaatsgevonden van een of meer materiële beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het zogenaamde verbod van détournement de pouvoir, (gecodificeerd in art. 3:3 Awb), dat inhoudt dat een bestuursorgaan een bevoegdheid tot het nemen van een besluit niet mag gebruiken voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is verleend. Een ander eveneens klassiek beginsel van behoorlijk bestuur is het willekeurverbod. Een bestuursorgaan mag niet zo maar wat beslissen, maar dient op basis van de beschikbare informatie alle rechtstreeks bij de beslissing betrokken belangen af te wegen, tenzij uit een wettelijk voorschrift anders volgt (art. 3:4, lid 1 Awb). Bij de uitkomst van die belangenafweging is het bestuursorgaan gebonden aan het evenredigheidsbeginsel: de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen (art. 3:4, lid 2 Awb). Met name bij ingrijpende maatregelen zoals de intrekking van een vergunning als strafmaatregel of de oplegging van een bestuurlijke boete speelt dit beginsel een vooraanstaande rol in de rechterlijke toetsing.

Naast de hierboven genoemde in de Awb opgenomen materiële rechtsnormen zijn er ook nog niet-gecodificeerde beginselen van behoorlijk bestuur zoals het vertrouwensbeginsel, dat inhoudt dat gewekte verwachtingen waarop een belanghebbende redelijkerwijs heeft mogen vertrouwen, gehonoreerd moeten worden. Daarmee verband houdt het rechtszekerheidsbeginsel, dat zich bijvoorbeeld verzet tegen het met terugwerkende kracht intrekken van een begunstige beschikking als gevolg van nieuwe beleidsinzichten bij een bestuursorgaan. Een ander belangrijk beginsel van behoorlijk bestuur dat niet in de Awb is vastgelegd is het gelijkheidsbeginsel, volgens welke het bestuur gelijke gevallen gelijk moet behandelen.

### *Toetsingsruimte*

Hoe ver de toetsingsruimte van de rechter precies gaat en wat de rol daarbij is van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, hangt af van het specifieke geval. Sommige wetten geven bestuursorganen zeer ruime bevoegdheden; een voorbeeld daarvan is art. 175 Gemeentewet op grond waarvan de burgemeester in geval van calamiteiten en ernstige verstoringen van de openbare orde noodbevelen kan afgeven, waarbij hij zelfs mag afwijken van andere dan

bij de Grondwet gegeven voorschriften.<sup>18</sup> Bij dit soort discretionaire bestuursbevoegdheden heeft de rechter betrekkelijk weinig toetsingsmogelijkheden: de wet heeft opzettelijk in het belang van de openbare orde en veiligheid aan de burgemeester een speelruimte gegeven om zelfstandig te bepalen welke maatregelen in een crisissituatie nodig zijn. Maar in veel gevallen dicteert de wet nauwkeurig wanneer een bepaald besluit genomen moet worden. Een voorbeeld daarvan is de bouwvergunning. Art. 44 van de Woningwet zegt: 'De bouwvergunning mag alleen en moet worden geweigerd, indien ...' waarna de weigeringsgronden worden genoemd, zoals strijd met het bestemmingplan. In dat geval kunnen bezwaren van omwonenden tegen een bouwplan alleen doel treffen als ze terug te voeren zijn op wettelijk geregelde beperkingsgronden. Een beroep op bijvoorbeeld het vertrouwensbeginsel ('de verantwoordelijke wethouder zou hebben gezegd dat het bouwplan nooit zou worden goedgekeurd') zal hier geen kans van slagen hebben.

Al met al is het per geval verschillend welke ruimte de rechter heeft om een bestuursbeslissing te toetsen. Vaststaat evenwel dat de rechter alleen op rechtmatigheid mag toetsen; binnen onze rechtstatelijke verhoudingen kunnen beginselen van behoorlijk bestuur (zoals het evenredigheidsbeginsel van art. 3:4 Awb) er niet toe leiden dat de rechter in feite het werk en de verantwoordelijkheid van het bestuur overneemt. Bestuurders worden geacht te beschikken over een democratische legitimatie en een verantwoordingsplicht die aan rechters vreemd is. Rechters dienen zich te verantwoorden via de motivering van uitspraken, maar kunnen niet ter verantwoording worden geroepen. Of rechters zich van deze rol voldoende bewust zijn, wordt door bestuurders wel betwijfeld, waarover hierna nog meer.

### *Uitspraakmogelijkheden*

Wanneer de rechter het beroepschrift gegrond acht, zijn er verschillende uitspraken of dicta mogelijk, die zo nodig gecombineerd kunnen worden. De rechter kan:

- a. het besluit geheel of gedeeltelijk vernietigen (art. 8:72, eerste lid Awb); gevolg daarvan is dat als regel de rechtsgevolgen van het besluit vernietigd zijn. De rechter kan *daarbij*:
- b. bepalen dat de rechtsgevolgen na vernietiging geheel of gedeeltelijk in stand blijven (art. 8:72, derde lid Awb);
- c. bepalen dat de uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit (art. 8:72, vierde lid Awb);

---

18 Maar ook de Grondwet komt bij de uitoefening van noodbevoegdheden regelmatig in de knel; zie hierover J.G. Brouwer & A.E. Schilder, Nood breekt wet, ook de Grondwet?, in: E.R. Muller & C.J.J.M. Stolker (red.) *Ramp en recht, Beschouwingen over rampen, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid*, E.M. Meijers Instituut Leiden/Boom Juridische uitgevers, Den Haag 2001, p. 259 e.v.

- d. het bestuursorgaan opdragen, eventueel binnen een bepaalde termijn, een nieuw besluit te nemen of een handeling te verrichten (art. 8:72, vierde en vijfde lid Awb);
- e. bepalen dat een getroffen voorlopige voorziening niet vervalt met de uitspraak (vgl. ook art. 8:85 Awb);
- f. het bestuursorgaan onder bedreiging van een dwangsom verplichten tot nakoming van de uitspraak (art. 8:72, zesde lid Awb).

Ook kan de rechter op verzoek van de eiser de rechtspersoon waartoe het bestuursorgaan behoort veroordelen tot vergoeding van de schade (art. 8:73 Awb); hij kan terugstorting van het griffierecht gelasten (art. 8:74 Awb) en de in het ongelijk gestelde partij in de proceskosten veroordelen (artikel 8:75 Awb).

De meeste vergaande uitspraakbevoegdheid is die onder c. Daarin is de mogelijkheid weergegeven dat de rechter zelf in de zaak voorziet, oftewel zelf een zaak finaal beslecht door zelf de beslissing te nemen die het bestuursorgaan had moeten nemen. Het gaat hierbij om een belangrijke bevoegdheid, die zoals reeds eerder opgemerkt nog weinig wordt benut. In zijn oratie *Effectieve bestuursrechtspraak* heeft J.E.M. Polak voorstellen gedaan tot wijziging van het procesrecht om het vermogen van de bestuursrechtspraak tot materiële beslechting van geschillen te vergroten.<sup>19</sup>

Op dit moment worden de bestaande procesrechtelijke mogelijkheden evenwel weinig benut. De bestaande terughoudendheid bij rechters lijkt zelfs versterkt sinds de verschijning van het befaamde rapport van de Werkgroep Van Kemenade die de rechtspraak verwijt het bestuur te vaak voor de voeten te lopen. De rechter zou zijn toetsende rol in de praktijk te ruim uitleggen, waardoor het bestuur zijn werk niet meer naar behoren zou kunnen doen. Volgens de woorden van de werkgroep

heeft het kunnen gebeuren dat rechters een dicht web van regels en normen rond het besturen hebben gesponnen, waarbij men in theorie wellicht kan volhouden dat zij de keuzevrijheid van het bestuur respecteren, maar daar in de praktijk nauwelijks nog sprake van is.<sup>20</sup>

Dat de Afdeling bestuursrechtspraak tegenwoordig een terughoudende koers vaart bij de toetsing van beslissingen waarbij het bestuur een zekere mate van beleidsvrijheid heeft en dit ook van de lagere rechters verwacht, blijkt inmiddels uit vaste jurisprudentie.<sup>21</sup> Alleen bij besluiten die een sanctie inhouden, dient de rechter op het beginsel van de terughoudende toetsing een uitzonde-

19 J.E.M. Polak, *Effectieve bestuursrechtspraak, Enkele beschouwingen over het vermogen van de bestuursrechtspraak geschillen materieel te beslechten*, Kluwer/Deventer 2000.

20 Bestuur in geding, Haarlem, 1997, p. 22.

21 ABR 9 mei 1996, JB 1996, 158.

ring te maken en volledig te onderzoeken of de opgelegde maatregel niet onevenredig hoog is.<sup>22</sup>

#### 1.6 Bestuursrechtelijk kort geding: de voorlopige voorzieningsprocedure

Het aanwenden van rechtsmiddelen tegen een overheidsbesluit heeft als regel geen schorsende werking.<sup>23</sup> Dat betekent bijvoorbeeld dat de houder van een bouwvergunning meteen na het verkrijgen van deze vergunning met de geplande bouwwerkzaamheden mag beginnen, ook als de bezwaartermijn nog openstaat (en het risico dus bestaat dat de beschikking wordt herzien). Willen omwonenden dit proces tegenhouden, dan zullen zij niet kunnen volstaan met de indiening van een bezwaarschrift tegen de vergunningverlening, maar moeten zij tevens aan de president van de rechtbank om schorsing vragen. Dit gebeurt via de voorlopige voorzieningsprocedure die is geregeld in titel 8.3 Awb.

#### *Connexiteitsvereiste*

Een voorlopige voorziening kan ingevolge artikel 8:81, eerste en tweede lid, worden verkregen indien een bezwaarschrift of een beroepschrift is ingediend. Dit wordt het connexiteitsprincipe genoemd. Dat betekent dat een voorlopige voorziening altijd samenhangt met een andere procedure. Die andere procedure wordt beschouwd als bodemprocedure. Het connexiteitsprincipe moet waarborgen dat in de bodemprocedure een oordeel wordt gegeven over het besluit. Als de bodemprocedure wordt gestaakt door bijvoorbeeld het intrekken van het bezwaarschrift, dan vervalt de voorlopige voorziening en herleeft de werking van het aangevochten besluit volledig (art. 8:85 Awb). Beschouwen verzoeker en het verwerend bestuursorgaan het oordeel van de getroffen voorlopige voorziening als een definitieve regeling van hun rechtsbetrekking dan zal het bestuursorgaan hieraan vorm moeten geven. Het bestuursorgaan kan dat doen door het bestreden besluit in te trekken en te vervangen door een nieuw besluit of – als er nog een voorprocedure loopt – door de inhoud van de uitspraak van de president op te nemen in het besluit dat het primaire besluit gaat vervangen.

---

22 ABRS 4 juni 1996, JB 1996, 172.

23 Zie voor een uitzondering artikel 16, zevende Monumentenwet 1988, waarin staat dat een verleende sloopvergunning pas rechtskracht krijgt na het verstrijken van de beroepstermijn en bovendien van rechtswege wordt geschorst als een belanghebbende tegen de vergunning beroep instelt. Zie ook artikel 63, eerste lid Mededingingswet (schorsende werking bezwaarschrift tegen boeteoplegging en last onder dwangsom).

## Beoordeling

In het kader van het verzoek om een voorlopige voorziening moet de president afwegen of er gelet op de betrokken belangen onverwijlde spoed bestaat een voorlopige voorziening te treffen (art. 8:81, eerste lid Awb). Centraal in die afweging staat het belang van de belanghebbende bij een voorlopige voorziening versus het belang dat is gediend met de onmiddellijke uitvoering van het besluit.

## Inhoud

Een voorlopige voorziening kan verschillende maatregelen inhouden:

- een gehele of gedeeltelijke schorsing;
- een andere maatregel;
- een combinatie van schorsing en een andere maatregel.

Schorsing betekent een verbod aan het bestuursorgaan om het besluit ten uitvoer te leggen. De schorsing stuit onmiddellijk de werking van het geschorste (deel van het) besluit. Betreft de schorsing een besluit waarin bestuursdwang wordt aangezegd dan heeft het bestuur geen bevoegdheid die bestuursdwang ten uitvoer te leggen. Wordt een vergunning geschorst dan mag de belanghebbende van die vergunning geen gebruik maken. Doet hij dat wel dan bestaat veelal de mogelijkheid tot strafrechtelijke vervolging. Civielrechtelijk kan zijn handelen een onrechtmatige daad opleveren. Het bestuursorgaan is bevoegd jegens de overtreder bestuursdwang toe te passen.

Als op grond van een bijzondere wettelijke regeling een besluit door het instellen van beroep van rechtswege wordt geschorst, kan bij wijze van voorlopige voorziening vervolgens om opheffing van die schorsing worden verzocht.

Indien de voorlopige voorzieningenprocedure wordt gevoerd tegen een op bezwaar of in administratief beroep genomen besluit, zal de voorlopige voorziening soms mede het primaire besluit kunnen betreffen. Wanneer de voorlopige voorziening het primaire besluit betreft en daarna in bezwaar of administratief beroep een vergelijkbaar besluit wordt genomen, zal doorgaans niet opnieuw om schorsing hoeven te worden verzocht.

## Duur voorlopige voorziening

De voorlopige voorziening vervalt ingevolge artikel 8:85, tweede lid Awb, van rechtswege nadat de beroepstermijn van het op bezwaar of in administratief beroep genomen besluit ongebruikt is verstreken. Bovendien vervalt de voorlopige voorziening zodra het beroep- of bezwaarschrift wordt ingetrokken of uitspraak in de bodemprocedure is gedaan.

Wordt de voorlopige voorziening gegeven tijdens de fase van beroep op de rechter en kunnen de partijen zich vinden in het oordeel van de president

dan kunnen zij de president vragen onmiddellijk uitspraak te doen in de hoofdzaak (vgl. art. 8:86 Awb).

De president kan ingevolge artikel 8:85, eerste lid Awb, bepalen dat de voorlopige voorziening voor een bepaalde termijn geldt. De president kan daartoe besluiten om nadruk te leggen op de mogelijkheid het geschil af te doen in bezwaar of administratief beroep, of althans tijdens die procedure meer duidelijkheid te scheppen op door hem aangewezen punten. Het is mogelijk te schorsen tot dat in een andere, verwante zaak een mede voor het onderhavige geschil belangrijke rechtsvraag door de rechtbank is beantwoord. Voorts kan geschorst worden voor een bepaalde termijn, onder de voorwaarde dat de belanghebbende zelf nadere maatregelen treft, bijvoorbeeld aan het bestuursorgaan bepaalde gegevens beschikbaar stelt of ter voorkoming van ontruiming de noodzakelijke woonruimtevergunning aanvraagt.<sup>24</sup>

#### *Onmiddellijke uitspraak in hoofdzaak*

Is beroep aanhangig bij de rechtbank en wordt tijdens dit beroep om een voorlopige voorziening gevraagd dan heeft de president de bevoegdheid onmiddellijk uitspraak te doen in de hoofdzaak. Die bevoegdheid bestaat als de president na de zitting van oordeel is dat nader onderzoek redelijkerwijs niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak (art. 8:86, eerste lid Awb).

Hij kan daarbij de in het ongelijk gestelde partij in de proceskosten veroordelen. Voorts kan hij aan het bestuursorgaan een termijn stellen waarbinnen het opnieuw moet besluiten en kan hij na vernietiging van een besluit bepalen dat zijn uitspraak daarvoor in de plaats treedt. Voor het laatste gelden dezelfde condities als waaronder de rechtbank daartoe kan besluiten.

### 1.7 Hoger beroep

Tegen uitspraken van de rechtbanken staat hoger beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de Centrale Raad van Beroep of het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Hun onderlinge taakafbakening is als volgt. De algemene hogere beroepsinstantie is de Afdeling bestuursrechtspraak (art. 37 Wet op de Raad van State). Op het terrein van ambtenaren- en sociale zekerheidsrecht is de Centrale Raad van Beroep competent als hoger beroepscollege (art. 18 Beroepswet). Bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven kan worden verzocht om vernietiging van uitspraken van de rechtbank op grond van een aantal bijzondere en betrekkelijk nieuwe wetten, zoals de Mededingingswet en de Wet toezicht beleggingsinstellingen (zie de

---

<sup>24</sup> VzARRS 6 augustus 1983, AB 1983, 49.



sijlage als bedoeld in art. 20, lid 1, van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie).

Het procesrecht bij deze hogere beroepscolleges is grotendeels hetzelfde als die bij de rechtbank; hoofdstuk 8 van de Awb is in de bijzondere wetten die het hoger beroep regelen van overeenkomstige toepassing verklaard.

## 2 REGULERING VAN HET BESTUURSRECHTELIJK BEWIJS

Anders dan in het burgerlijk en het strafprocesrecht zijn er in het bestuursprocesrecht nauwelijks regels omtrent het bewijsrecht. Dit hangt samen met het boven besproken uitgangspunt dat de rechter de rechtsstrijd beheerst, met de daarbij behorende vrijheid om het proces in te richten zoals hem dat goeddunkt.

Aan de rechter zijn verscheidene processuele bevoegdheden toegekend zoals het horen van getuigen en deskundigen (zie boven) maar of de rechter van deze mogelijkheden gebruik maakt en welke gevolgen hij aan afgegeven verklaringen toekent is niet wettelijk omschreven. De positie van getuigen en deskundigen is overigens vrij summier geregeld; in afdeling 8.1.6 Awb staan enkele algemene bepalingen zoals de verplichting voor een door de rechtbank opgeroepen getuige om ook daadwerkelijk te getuigen (art. 8:33 lid 1 Awb), de verplichting voor een door de rechtbank benoemde deskundige of tolk om de opdracht naar beste weten te vervullen (art. 8:34 Awb en art. 8:35 Awb) en de daarvoor te ontvangen vergoeding (art. 8:36 Awb). Overige voorschriften zijn te vinden in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering die van overeenkomstige toepassing zijn verklaard, hetgeen vanuit oogpunt van harmonisatie van procesrecht zo zijn voordelen heeft.<sup>25</sup>

Voor het overige lopen deze rechtsgebieden weer ver uiteen waar het gaat om de regeling van de bevoegdheden van de rechter. Een voor het bestuursprocesrecht kenmerkende bepaling is bijvoorbeeld art. 8:69, derde lid Awb, waarin staat dat de rechter ambtshalve de feiten aan kan vullen, met als achterliggende gedachte om eventuele ongelijkheid tussen partijen te compenseren.<sup>26</sup> Het beeld dat de rechter actief op zoek is naar de materiële waarheid verdient evenwel in zoverre bijstelling, dat blijkens recente jurisprudentie van

---

<sup>25</sup> Voor wat betreft de oproeping en verschijning van getuigen zijn in art. 8:33, lid 3 Awb van overeenkomstige toepassing verklaard de artikelen 191, tweede en vierde lid, 198, 199, eerste lid, 200, eerste lid, 201, 202, eerste en derde lid, 203, eerste lid, en 204 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Voor deskundigen zijn in art. 8:34, lid 2, de artikelen 191, tweede lid, onderdeel b en vierde lid van overeenkomstige toepassing verklaard en voor tolken de artikelen 198 en 204 Rv. Voor de procedure van het horen van getuigen en deskundigen tijdens het vooronderzoek en het onderzoek ter zitting gelden eveneens voorschriften uit het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Zie verder voor de verwijzingen art. 8:46, lid 3 en art. 8:60, lid 2, Awb.

<sup>26</sup> Zie de MvA, *Kamerstukken II*, 22 495, nr. 6, p. 55.

de Afdeling bestuursrechtspraak van de procederende burger wel wordt verwacht dat hij tijdig met feitelijke informatie naar voren komt. Wanneer bijvoorbeeld in de bezwaarfase wordt verzuimd bepaalde gegevens aan te voeren, kan dit in de latere procedure bij de rechter fataal zijn. Damen spreekt hier over een fuikwerking die aan de laagdrempeligheid van uitgangspunten het bestuursprocesrecht afdoet.<sup>27</sup> Of deze ontwikkeling in overeenstemming is met de uitgangspunten van het moderne bestuursprocesrecht, kan worden betwijfeld.

### 3 PROCESBEGINSELEN

#### 3.1 Fundamentele beginselen; art. 6 EVRM

Bestuursrechtelijke conflicten kunnen mede betrekking hebben op de vaststelling van burgerlijke rechten en plichten als bedoeld in art. 6 EVRM; de daaruit voortvloeiende eisen die in het hoofdstuk over de civiele procedure worden besproken zijn dan onverkort van toepassing. In de bekende Benthem-zaak oordeelde het Europese Hof voor de bescherming van de rechten van de mens (EHRM) dat het bestuursrechtelijk beroep tegen de weigering van een LPG-vergunning betrekking had op de vaststelling van een *civil right*; het beroep op de regering (Kroonberoep) dat destijds tegen de weigering van die vergunning openstond, voldeed volgens het EHRM niet aan de eis van onafhankelijke geschillenbeslechting.<sup>28</sup> Sinds 1994 is het beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State daarvoor in de plaats gekomen (na een tussenperiode van 6 jaar waarin de Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State als rechtsprekende instantie was aangewezen). Of de huidige constructie genade kan vinden in de ogen van het Hof is evenwel nog de vraag, gelet op de dubbelrol van de Raad van State als adviseur van de wetgever en bestuursrechterlijk college.<sup>29</sup> Omdat het Hof in Straatsburg onlangs heeft besloten deze kwestie aan een onderzoek te onderwerpen, zal hierover op niet al te lange termijn meer duidelijkheid ontstaan.

Art. 6 EVRM bevat verder dezelfde waarborgen voor procedures waarin de gegrondheid van een (straf)vervolgning wordt vastgesteld. Administratieve maatregelen van bestuursorganen zoals de oplegging van boetes worden beschouwd als punitieve sancties waartegen ook beroep moet openstaan bij een onafhankelijke rechter en wel binnen een redelijke termijn.<sup>30</sup>

27 L.J.A. Damen, *Vijf jaar Awb en JB, Rechtsvorming door de bestuursrechter onder de Awb* (Maas-tricht 1999).

28 EHRM 23 oktober 1985, AB 1986, 1, m. nt. Hirsch Ballin.

29 Zie hierover uitgebreid A.F.M. Brenninkmeijer, *De rechtgever*, *NJB* 20001, p. 1191.

30 Zie verder over de consequenties van het EVRM voor het bestuursrecht E.A. Alkema, *Bestuursrecht en EVRM*, *NTB* 1996, p. 18 e.v.

### 3.2 Processuele kenmerken

Een belangrijk verschil met de civiele procedure is dat er van een daadwerkelijke partijautonomie niet kan worden gesproken. Dit blijkt met name uit het reeds genoemde artikel 8:69, derde lid Awb volgens welke de bestuursrechter ambtshalve de feiten kan aanvullen. Tijdens de totstandkoming van de Awb is wel door de regering opgemerkt dat er geen reden is voor de rechter om buiten de vordering te treden, gelet op de primaire functie van het bestuursrechtelijk geding, namelijk het bieden van rechtsbescherming. Dat neemt niet weg dat zijn processuele rol een veel actievere is als die in de civielrechtelijke dagvaardingsprocedure.

## 4 CONSEQUENTIES VOOR DE BEGINSLEN VAN BEHOORLIJK RAMPENONDERZOEK

In deze achtergrondstudie zijn de procedures en beginselen van het bestuursprocesrecht aan de orde gekomen. In deze afsluitende paragraaf passen wij deze toe op het onafhankelijk rampenonderzoek. Aangezien voor veel van de hierboven vermelde beginselen geldt dat zij ook al aan de orde waren bij het strafprocesrecht en het burgerlijk procesrecht concentreren wij ons hier op de additionele beginselen voor het behoorlijk rampenonderzoek.

### *Belanghebbenden*

In het bestuursprocesrecht is een nauwkeurige omschrijving van het begrip belanghebbende cruciaal. Voor het onafhankelijk rampenonderzoek geldt datzelfde voor het begrip betrokkenen. Dat heeft niet alleen betrekking op het kunnen vaststellen van de mate van onafhankelijkheid van de onderzoeksinstantie maar ook voor de inhoudelijke inrichting van het onderzoek. In principe dienen alle betrokkenen onderzocht te worden en komen zij daarmee in aanmerking voor de rechten en plichten in het onderzoek. De rampenonderzoeksinstantie dient dan ook te komen tot een nauwkeurige omschrijving van de betrokkenen bij het onderzoek.

Het is mogelijk een procedure te ontwerpen van een vooronderzoek waarin wordt bekeken of het noodzakelijk en wenselijk is dat de onafhankelijke rampenonderzoeksinstantie tot een onderzoek overgaat. Een dergelijk vooronderzoek dient aan specifieke voorwaarden te voldoen. Het doel van een dergelijk vooronderzoek is het bepalen van de waarde van een hoofdonderzoek. Daarbij kan bezien worden in hoeverre de betrokken organisaties al nadere maatregelen hebben getroffen om toekomstige rampen te voorkomen. Het hoofdonderzoek moet een wezenlijke bijdrage leveren aan de preventie van rampen en ongevallen. Indien uit het vooronderzoek zou blijken dat hiervan geen sprake is dan hoeft niet tot een hoofdonderzoek te worden overgegaan.

*Rechtmatigheidstoets*

De primaire taak van de bestuursrechter is de rechtmatigheidstoets *ex tunc*. Naar aanleiding hiervan valt te overwegen dat voor het onafhankelijk rampenonderzoek wordt vastgesteld op basis waarvan tot oordelen wordt gekomen. Wat zijn de toetsingscriteria van de rampenonderzoeksinstantie? Beperken deze toetsingscriteria zich tot rechtmatigheid en technische haalbaarheid of spelen efficiency en effectiviteit tevens een belangrijke rol bij de toetsing? Het is cruciaal dat wettelijk wordt vastgelegd op grond van welke criteria de rampenonderzoeksinstantie tot een oordeel over de oorzaken van de ramp komt.

# Samenvatting

## HOOFDSTUK 1 – INLEIDING

Ons land heeft regelmatig te maken gehad met rampen waarbij vele slachtoffers vielen en waarbij grote schade optrad. Om lering te trekken uit deze voorbije rampen en de kans op toekomstige rampen te verminderen, kent Nederland al sinds jaren verschillende typen rampenonderzoek. Het rampenonderzoek is sterk gericht op het achterhalen van oorzaken van rampen zodat rampen kunnen worden voorkomen. Maar het rampenonderzoek dient ook een ander doel. Rampen veroorzaken in een samenleving grote commotie en onrust, en beschadigen het vertrouwen in de overheid als primair verantwoordelijke voor de maatschappelijke veiligheid. Om de maatschappelijke onrust te keren en om het vertrouwen in de overheid als hoeder van de veiligheid van haar burgers te herstellen, is onafhankelijk onderzoek naar de oorzaken van een ramp noodzakelijk. De gebeurtenissen van 11 september 2001 hebben aan het rampenonderzoek nog een extra dimensie gegeven.

Bij een aantal recente rampen is duidelijk gebleken dat naast het oorzakenonderzoek er vaak onderzoeken worden geïnitieerd die andere belangen nastreven. Zo kunnen de justitiële autoriteiten naar aanleiding van rampen overgaan tot *vervolg*ing van mogelijke verdachten (strafrecht). Slachtoffers van rampen kunnen trachten hun *schade* vergoed te krijgen (burgerlijk recht). Beroepsorganisaties kunnen door tuchtrechtelijke sanctionering trachten *de kwaliteit van de beroepsgroep* op niveau te houden (tuchtrecht). Ook valt er te denken aan *rechtspositionele belangen* van ambtenaren en werknemers (arbeidsrecht, ambtenarenrecht), en aan het *politieke belang* om betrokken ambtsdragers ter verantwoording te roepen na een rampzalige gebeurtenis (parlementair enquêterecht).

De rechtswetenschap kan een belangrijke bijdrage leveren aan de inhoudelijke en procedurele normering van onderzoeken na rampen en crises. Het doel van ons onderzoek is om inhoudelijke, procedurele en organisatorische rechtsbeginselen te formuleren op basis waarvan het onafhankelijk rampenonderzoek kan worden ingericht. Om deze opdracht te verwezenlijken worden binnenlandse en buitenlandse onderzoeksinstanties beschreven. Uitgaande van de noodzaak van een onafhankelijk oorzakenonderzoek, ligt in dit onderzoek een belangrijk accent op de mogelijke samenloop tussen het onafhankelijk onderzoek en overige onderzoeken. De bedoeling is te komen tot voorstellen om de samenloop van de verschillende procedures (straf, civiel) zodanig vorm

te geven, of te reguleren, dat elk van de procedures zo ongestoord als mogelijk haar loop kan hebben. Daarbij staat de op te richten onafhankelijke Onderzoeksraad voor veiligheid centraal.

Het onderzoek is gebaseerd op een analyse van de nationale en internationale wetgeving en literatuur. Daarnaast is door interviews met tal van bij rampenonderzoek betrokkenen en deskundigen een beeld verkregen van de gangbare normen van onafhankelijk rampenonderzoek. Via een *quick scan* van de organisatie van het onafhankelijk onderzoek in enkele andere landen is gezocht naar aanknopingspunten voor de organisatie van het rampenonderzoek in Nederland. Hierbij is niet gestreefd naar een uitgebreid internationaal vergelijkend onderzoek. Gekozen is voor de Verenigde Staten, Canada, Zweden en Nieuw-Zeeland. De keuze voor deze landen is gemaakt omdat zij al langere tijd ervaring hebben met een wettelijk onafhankelijk rampenonderzoek.

Tevens zijn het geldende Nederlandse recht en de algemene beginselen voor het procesrecht in de verschillende rechtsgebieden weergegeven. Deze achtergrondstudies moeten worden beschouwd als steunhoofdstukken voor de hoofdstukken over de samenloopproblematiek en de beginselen. Deze juridische analyses hebben tot doel de bestaande kennis over beginselen in kaart te brengen en toe te passen op het onafhankelijk rampenonderzoek. Ten slotte is een tweetal *casestudies* verricht naar de wijze waarop in Enschede en in Volendam het oorzakenonderzoek functioneerde naast de diverse overige onderzoeksprocedures.

## HOOFDSTUK 2 – INTERNATIONAALRECHTELIJKE KADERS VOOR ONAFHANKELIJK RAMPENONDERZOEK

In hoofdstuk 2 zijn de internationaal- en supranationaalrechtelijke kaders voor onafhankelijk rampenonderzoek besproken. Tevens is nagegaan in hoeverre het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (het EVRM) eisen stelt aan het onafhankelijk rampenonderzoek.

Het Verdrag van Chicago en het daarbij behorende Annex 13 geven de belangrijkste regels inzake onderzoek naar internationale civiele luchtvaart-ongevallen en incidenten. Deze regels worden vaak tevens als basis gebruikt voor ongevallen- en incidentenonderzoek op andere terreinen dan luchtvaart. Het doel van het Verdrag is onder meer om verdragstaten zo uniform mogelijk veiligheidsvoorschriften te laten implementeren alsmede om regels te geven voor het doen van ongevallenonderzoek, aangevuld met zogenaamde *Standards and Recommended Practices* (SARPS), die zijn opgenomen in Annex 13. In tegenstelling tot het Verdrag vormen de SARPS echter geen bindend internationaal recht.

Annex 13 geeft aan dat het onderzoek zich uitstrekt tot onderzoek naar ongevallen (*accidents*) en incidenten (*incidents*) en definieert deze begrippen. Uit de combinatie van Artikel 26 van het Verdrag van Chicago en Annex 13

valt op te maken welke staten bevoegd zijn tot het doen van onderzoek. De staat die daarvoor verantwoordelijk is, dient een *investigator-in-charge* te benoemen, die aan het hoofd staat van een onafhankelijke *accident investigation authority*. Het onderzoek zelf dient te bestaan uit het vergaren, opnemen en analyseren van alle relevante informatie over het ongeval. Van eventuele *flight recorders* dient een readout te worden gemaakt. Het onderzoek is gericht op het achterhalen van de oorzaken van het ongeval en het opstellen van een eindrapport, eventueel voorzien van veiligheidsaanbevelingen. In Annex 13 worden tevens regels gegeven over de grenzen aan openbaarmaking van bepaalde gegevens die aan het licht komen. Dergelijke gegevens mogen in beginsel niet aan andere instanties, zoals justitiële autoriteiten, beschikbaar gesteld worden. Verder bepaalt Annex 13 dat het onderzoek kleurloos dient te zijn ten aanzien van eventuele verwijtbaarheid of aansprakelijkheid van betrokkenen en dat justitieel onderzoek gescheiden moet plaatsvinden. Er wordt echter niet aanbevolen hoe die scheiding vorm dient te krijgen.

Richtlijn 94/56/EG van de Raad van 21 november 1994 vormt de bindende basis voor ongevallen- en incidentenonderzoek op het gebied van de burgerluchtvaart binnen de Europese Unie. De richtlijn beoogt te veiligheid in de luchtvaart te verbeteren door technisch onderzoek naar ongevallen en incidenten met als enig doel het in de toekomst voorkomen van dergelijke ongevallen en incidenten. De richtlijn geeft aan welke staten bevoegd zijn tot het doen van onderzoek en geeft aan welke ongevallen verplicht onderzocht dienen te worden. De instantie die het onderzoek verricht dient functioneel onafhankelijk te zijn van de nationale luchtvaartautoriteiten en moet over de nodige instrumenten en middelen beschikken om de onderzoekstaak naar behoren te kunnen uitvoeren. Tevens geeft de richtlijn de bevoegdheden van onderzoekers aan, eventueel in samenwerking met de justitiële autoriteiten. De richtlijn maakt duidelijk dat het onderzoek kleurloos ten aanzien van eventuele verwijtbaarheid of aansprakelijkheid van betrokkenen dient te geschieden.

Voor de toepasselijkheid van het EVRM op onafhankelijk onderzoek zijn de zaken *Fayed tegen Groot-Brittannië* alsmede *Saunders tegen Groot-Brittannië* van belang. In de *Fayed*-zaak oordeelde het EHRM dat er geen sprake was geweest van de vaststelling van burgerlijke rechten en verplichtingen door de inspecteurs in de zin van artikel 6 EVRM. Uit de uitspraak van het EHRM in de *Saunders*-zaak kan worden afgeleid dat het inspectieonderzoek geen 'criminal charge' was in de zin van artikel 6 EVRM. Tevens blijkt uit de *Saunders*-zaak dat onder dwang afgelegde verklaringen niet in een strafrechtelijke procedure mogen worden gebruikt.

Uit beide arresten lijkt te kunnen worden afgeleid dat artikel 6 EVRM niet van toepassing is op onafhankelijk ongevallenonderzoek. Wel kunnen uit de *Fayed*-zaak enkele eisen aan de kwaliteit van de onderzoeksprocedure worden afgeleid. Het EHRM lijkt bijvoorbeeld oog te hebben voor het beginsel van hoor en wederhoor. Indien niet aan dergelijke kwaliteitseisen is voldaan zou een

betwisting van de onderzoeksresultaten voor de rechter dus mogelijk moeten zijn.

Uit de beschrijving van de internationaal- en supranationaalrechtelijke kaders van ongevallen- en incidentenonderzoek kan worden afgeleid wanneer en op welke wijze Nederland in ieder geval verplicht is om onderzoek te verrichten en in hoeverre de bevoegde onderzoeksinstantie onafhankelijk en in de openbaarheid dient te opereren. Tevens blijkt dat de scheiding tussen dergelijk onderzoek en justitieel onderzoek niet altijd scherp uitgewerkt is.

### HOOFDSTUK 3 – RAMPENONDERZOEK IN NEDERLAND

Hoofdstuk 3 gaat in op de taken, doelstellingen, formele status, organisatiestructuur, jurisdictie, inrichting van het onderzoek van de Nederlandse overheidsinstanties die thans onderzoek naar ongevallen en incidenten verrichten. Deze instanties zijn de Raad voor de Transportveiligheid, de Raad voor de Scheepvaart, de Rijksinspecties, de parlementaire enquêtecommissies, ad hoc commissies en private onderzoeksinstanties. Tevens is het wetsvoorstel voor de Defensieongevallenraad behandeld, een onderzoeksinstantie die waarschijnlijk niet meer in het leven zal worden geroepen.

De Wet voor de Raad voor de Transportveiligheid heeft de Raad voor de Transportveiligheid ingesteld. De taak van de Raad voor de Transportveiligheid bestaat uit het vaststellen van oorzaken of vermoedelijke oorzaken van bepaalde transportongevallen en -incidenten met het uitsluitende doel toekomstige ongevallen en incidenten te voorkomen. Uitdrukkelijk beoogt het onderzoek niet de schuld en aansprakelijkheid van betrokkenen te kennen of vast te stellen in een civiel-, tucht- of strafrechtelijke procedure. De Raad voor de Transportveiligheid bezit rechtspersoonlijkheid en is een zelfstandig bestuursorgaan. De Raad heeft een bestuur, een raad, vier kamers en een bureau ter ondersteuning. Aangegeven wordt dat de huidige organisatiestructuur tot een zekere verkokering tussen de kamers en tot vertragingen in het onderzoek kan leiden. De leden van de raad (het orgaan) en de kamers worden bij koninklijk besluit benoemd, ontslagen en geschorst. Hierbij worden vraagtekens gesteld bij wettelijke garanties die zijn gegeven voor de onafhankelijkheid van de leden van de Raad en de feitelijke onafhankelijkheid van bepaalde leden van de Raad. Ook ten aanzien van het inschakelen van deskundigen wordt betwijfeld of de onafhankelijkheid van de Raad niet te veel wordt aangetast.

Sommige transportongevallen moet de Raad verplicht onderzoeken. In de praktijk blijkt dit te leiden tot capaciteitsproblemen. De transportongevallen waarbij de Raad beschikt over een discretionaire onderzoeksbevoegdheid, onderzoekt hij in principe alleen indien de veiligheid in het geding is of indien het ongeval of incident heeft geleid tot grote maatschappelijke verontrusting. De betrokken kamers hebben daarnaast zelf regels opgesteld over welke ongevallen ze al dan niet onderzoeken. Onlangs heeft de raad (het orgaan)



een Contourennota uitgegeven waarin is gespecificeerd welke aspecten van een ongeval of incident onderzocht kunnen of moeten worden. De onderzoeksbevoegdheden die aan de Raad zijn toegekend mogen op grond van de Wet Raad voor de Transportveiligheid niet naar willekeur, met name in overeenstemming met het proportionaliteits- en subsidiariteitsvereiste, worden uitgeoefend. Onduidelijk is of aan schending van deze bepaling een juridische consequentie kan worden verbonden.

Personen zijn verplicht aan het onderzoek van de Raad mee te werken. In uitzonderlijke gevallen kunnen zij zich van deze medewerkingsplicht verschonen. Personen worden in beginsel informeel gehoord en hoeven de door hen afgelegde verklaringen niet te ondertekenen. Een kamer mag echter besluiten tot het houden van een openbare zitting. De Raad zal waarschijnlijk echter pas overgaan tot een openbare zitting als het een zeer ernstige en grootschalige ramp betreft waarbij de roep om informatie uit de samenleving groot is. De kamer is in limitatief in de wet opgenomen gevallen bevoegd de deuren te sluiten. Personen die door een kamer zijn opgeroepen om ter zitting te worden gehoord zijn verplicht te verschijnen. In beginsel worden zij ter zitting onder ede gehoord. De voorzitter van de kamer moet hen wijzen op de mogelijkheid zich te verschonen in bepaalde gevallen. Dit in tegenstelling tot de informele fase, waar de Raad de geïnterviewden niet hoeft te wijzen op hun eventuele verschoningsrechten en waarbij dit in de praktijk niet gebeurt. Bij openbare zittingen hebben zogenaamde 'betrokkenen' het recht voor aanvang van de zitting om de door de kamer verzamelde informatie te bekijken. Zij hebben een geheimhoudingsplicht ten aanzien van deze informatie, voorzover het niet verband houdt met de voorbereiding van de zitting. Personen die door de kamer niet zijn uitgenodigd voor een openbare zitting, kunnen de kamer verzoeken te worden gehoord. De kamer moet een verzoek van 'betrokkenen' om te worden gehoord altijd inwilligen. Van het verhoor ter zitting wordt een proces-verbaal opgemaakt. Personen die door de Raad worden gehoord kunnen zich altijd laten bijstaan of vertegenwoordigen op grond van artikel 2:1 Awb. Dit betekent volgens de wetgever niet dat iemand zich mag laten verdedigen. Bovendien laat de Raad in de praktijk niet toe dat iemand zich door een ander persoon laat vertegenwoordigen.

De Raad is bevoegd zaken in beslag te nemen op grond van artikel 39 lid 3 Wet RvTV. Onduidelijk is echter of daarbij een afschrift moet worden verstrekt en aan wie het inbeslaggenomen voorwerp terug moet worden getreden. Een andere ingrijpende bevoegdheid van de Raad is de binnentredingsbevoegdheid. Deze bevoegdheid valt onder de Algemene wet op het binnentreden.

Nadat de kamer haar onderzoek heeft afgerond stelt ze een tussenrapport op dat naar 'betrokkenen' wordt toegezonden voor commentaar, tenzij er een openbare zitting heeft plaatsgevonden. Het komt de betrouwbaarheid van de informatie niet ten goede dat de betrokkene het gehele tussenrapport thuis ontvangt. Het biedt hem de mogelijkheid zijn verklaringen met andere informatie te vergelijken en zich te laten adviseren door bijvoorbeeld een advocaat

over zijn reactie op het tussenrapport. Er geldt een geheimhoudingsplicht voor de inhoud van het tussenrapport. Het tussenrapport is niet openbaar en gelet op een vroegere zaak die speelde bij de Raad voor de Luchtvaart zal een beroep op de Wet Openbaarheid van Bestuur niet baten bij het verzoek tot openbaarmaking.

Uiteindelijk stelt de raad (het orgaan) het eindrapport op en legt zonodig het concept-eindrapport voor aan betrokken derde staten. Het eindrapport wordt in principe in zijn geheel openbaar gemaakt en bevat onder meer veiligheidsaanbevelingen waarover binnen een jaar aan de Minister van Verkeer of Waterstaat of zij de Raad gerapporteerd moet worden of deze zijn opgevolgd. Binnen de Raad bestaat discussie over de vraag of de raad (het orgaan) of de betrokken kamer de aanbevelingen moet opstellen. Tot slot heeft de Raad de mogelijkheid een onderzoek te heropenen.

De Schepenwet van 1909 heeft aan de Raad voor de Scheepvaart de bevoegdheid toegekend om zeerampen binnen de zeescheepvaart te onderzoeken en daarnaast om, al dan niet los van het onderzoek naar scheepsrampen, tuchtrechtelijke maatregelen te treffen. Het is de bedoeling dat de onderzoeksbevoegdheden van de Raad voor de Scheepvaart overgaan naar de Raad voor de Transportveiligheid. Hiervoor zal de Schepenwet, die een Rijkswet is, moeten worden vervangen door een andere Rijkswet.

De doelstelling om met de inwerkingtreding van de Wet Raad voor de Transportveiligheid de bevoegdheden van de raad voor de scheepvaart over te hevelen naar de Raad van de Transport Veiligheid is niet gelukt, aangezien er een discussie ontstaan over het behoud van het tuchtrecht voor zeevaart.

De Raad voor de Scheepvaart bestaat in ieder geval uit een voorzitter die jurist moet zijn, twee gewone leden en een (oud-)zeeofficier en (oud-)kapitein der koopvaardij. Alle leden worden bij koninklijk besluit benoemd. Het vooronderzoek ('voorlopig onderzoek') wordt in eerste instantie verricht door de Scheepvaartinspectie. Personen zijn in beginsel op grond van artikel 14 van de Schepenwet verplicht alle gevraagde medewerking aan het voorlopig onderzoek te verlenen. Vervolgens beslist de Raad voor de Scheepvaart of het onderzoek moet worden voortgezet. Indien dit het geval is, wordt een datum voor een zitting bepaald. De zitting en de uitspraak zijn openbaar. De Raad voor de Scheepvaart maakt geen eindrapport op, maar doet een uitspraak, welke wordt gepubliceerd in de Staatscourant. Indien er tijdens het onderzoek strafbare feiten aan het licht komen, wordt dit doorgegeven aan het openbaar ministerie.

Voor de bevoegdheden voor het horen van personen ter zitting, maar ook tijdens de voorfase, wordt in de Schepenwet verwezen naar de Wet op de Parlementaire Enquête. Personen hebben een verschijningsplicht en zijn verplicht te spreken. Getuigen kunnen tijdens het vooronderzoek en ter zitting onder ede worden gehoord. Ter zitting afgelegde verklaringen worden voorgelezen en door de getuige ondertekend. Een persoon mag verzoeken te worden gehoord. In principe mag een persoon zich zowel tijdens het voor-

onderzoek als ter zitting laten bijstaan door een raadsman. Personen zijn verplicht te voldoen aan een bevel tot overlegging van relevante schriftelijke gegevens.

Het wetvoorstel 'Rijkswet ongevallenraad Defensie' beoogde een ongeval-  
lenraad in het leven te roepen die onderzoek zou doen naar militaire ongeval-  
len en incidenten. Deze Raad zou drie kamers bevatten en zou direct ressorte-  
ren onder de minister van Defensie, hetgeen de onafhankelijkheid van de raad  
naar onze mening niet ten goede zou komen. De voorzitter van alle kamers  
zou een jurist moeten zijn en de leden zouden vroeger bij Defensie moeten  
hebben gewerkt, maar thans geen actieve banden met haar moeten hebben.

Het onderzoek begint met een vooronderzoek met een bij de krijgsmacht  
werkzame officier. Het feit dat de officier bij de krijgsmacht werkzaam is lijkt  
moeilijk verenigbaar met de eis dat de vooronderzoek geen betrokkenheid  
mag hebben bij de instelling of rechtspersoon die aan het onderzoek is onder-  
worpen. Getuigen die door de vooronderzoeker worden opgeroepen hebben  
een verschijningsplicht. Zij moeten spreken en kunnen zich slechts op grond  
van een ambts- of beroepsgeheim verschonen. In beginsel wordt een getuige  
in het vooronderzoek niet onder ede gehoord.

De vooronderzoeker verstrekt een niet-openbaar tussenrapport aan de  
minister van Defensie en de raad. De minister beslist vervolgens of het onder-  
zoek van de raad in het openbaar gaat geschieden of niet. De raad kan beslis-  
sen het onderzoek onmiddellijk af te ronden, voort te zetten of terug te geven  
aan de vooronderzoeker voor nader onderzoek. Deze beslissing wordt door-  
gegeven aan bepaalde in de wet genoemde personen, die bovendien een  
afschrift krijgen van het tussenrapport. Indien de raad besluit het onderzoek  
voort te zetten, vindt er een zitting plaats. In principe is deze zitting openbaar.  
Getuigen moeten verschijnen en zijn verplicht te spreken, tenzij zich kunnen  
beroepen op een beroeps- of ambtsgeheim. Ze verklaren onder ede en moeten  
nadat ze hun verklaring afgelegd hebben de schriftelijke versie ondertekenen.  
Het eindrapport is openbaar en wordt in de Staatscourant gepubliceerd. De  
minister van Defensie wordt zo snel mogelijk over de bevindingen ingelicht  
en moet binnen een jaar reageren op de tot hem gerichte veiligheidsaanbevelin-  
gen.

Alle besproken Rijksinspecties (Inspectie Politie, Inspectie Brandweezorg  
en Rampenbestrijding, Inspectie Gezondheidszorg, Arbeidsinspectie, Milieu-  
inspectie en de Rijksverkeersinspectie) maken deel uit van een ministerie. De  
mate van onafhankelijkheid van het betroffen ministerie verschilt per inspectie.  
Van geen van de inspecties kan echter worden gezegd dat ze volledig onafhan-  
kelijk zijn. Geen enkele inspectie heeft de algemene taak om de oorzaken van  
een ongeval of ramp te onderzoeken. Afhankelijk van hun taak onderzoeken  
ze het functioneren van een bepaalde hulpdienst of controleren ze de naleving  
van wettelijke voorschriften en dit kan gebeuren naar aanleiding van een ramp,  
ongeval of incident. De Inspectie Politie kijkt naar de rol van de politie. De  
Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding naar preventieve maatregelen

van overheden voor rampen, de rampenbestrijding en in bijzondere gevallen naar ongevallen en rampen. De Inspectie Gezondheidszorg beoogt de kwaliteit van de gezondheidszorg en de toegankelijkheid van deze zorg te bewaken en kan onderzoek doen naar aanleiding van ernstige problemen en calamiteiten in de gezondheidszorg. De Arbeidsinspectie controleert de naleving van wet- en regelgeving op het gebied van arbeidsomstandigheden, arbeidsmarkt, arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen. De Inspectie Milieuhygiëne houdt zich bezig met de hygiëne van het biologische, chemische en fysische milieu van de mens. De Rijksverkeersinspectie is een bijzondere opsporingsdienst en controleert de naleving van wet- en regelgeving op het gebied van vervoer over de weg (en rail).

Voor het onderzoek van de inspecties zijn de volgende wetten van belang: de Wet openbaarheid van bestuur, de Wet persoonsregistraties en de Algemene wet bestuursrecht. In beginsel zijn de resultaten van een inspectieonderzoek openbaar. In limitatief opgesomde gevallen kan er een uitzondering op deze regel worden gemaakt. In bepaalde gevallen vallen afgenomen verklaringen onder de Wet persoonsregistraties en mogen de verklaringen alleen met toestemming van de geregistreerden aan derden worden verstrekt.

In beginsel ontlenen alle inspecties hun bevoegdheden aan de Algemene wet bestuursrecht. Dit heeft onder meer tot gevolg dat een ieder verplicht is aan een inspectie alle medewerking te verschaffen (Dit volgt tevens uit sommige bijzondere wetten die op de inspecties van toepassing zijn). Uitgezonderd hiervan zijn, degenen die op grond van hun ambt, beroep of wettelijke voorschrift verplicht zijn tot geheimhouding. Inspecties die een bestuursrechtelijke boete kunnen opleggen of een tuchtrechtelijke c.q. strafrechtelijke taak hebben, moeten aan een mogelijke verdachte de cautie geven. Getuigen kunnen zich op grond van artikel 2:1 Awb en soms op grond van artikel 28 Wetboek van Strafvordering laten bijstaan of vertegenwoordigen. Personen die worden verdacht van het plegen van een strafbaar feit en die door een inspectie met een bijzondere opsporingstaak worden gehoord, hebben op grond van artikel 29 Wetboek van Strafvordering een zwijgrecht.

Parlementaire onderzoeks- en enquêtemissies kunnen van het parlement de opdracht krijgen specifieke rampen te onderzoeken, zoals de Bijlmer- en Herculesramp. Aandacht wordt besteed aan de verschillende onderzoeksvormen van parlementair onderzoek en de daarbij behorende bevoegdheden en juridische voorwaarden. Tot slot worden de ad hoc-commissies en private onderzoeksbureau's besproken .

De beginselen die tot slot uit dit hoofdstuk zijn gedistilleerd hebben betrekking op de onafhankelijkheid, het doel, de organisatie, de deskundigheid, de bevoegdheden, de onderzoeksprocedure, de discretionaire bevoegdheid van de instantie die onafhankelijk onderzoek verricht en de medewerkingsplichten en de rechten van betrokkenen.

## HOOFDSTUK 4 – RAMPENONDERZOEK IN HET BUITENLAND

In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de wijze waarop onafhankelijk onderzoek naar met name transportongevallen en incidenten in de Verenigde Staten, Canada, Zweden en Nieuw-Zeeland gestalte heeft gekregen.

In de Verenigde Staten voert de *National Transportation Safety Board* (NTSB) het onderzoek naar transportongevallen en incidenten uit. De NTSB is een zogenaamde *independent agency*, die onderzoek doet naar de oorzaken van ongevallen en incidenten binnen de luchtvaart, scheepvaart, spoorwegen, buisleidingen, en op snelwegen. Het voornaamste doel van dergelijk onderzoek is het voorkomen van ongevallen in de toekomst. Per vervoerstak hanteert de NTSB specifieke criteria om al dan niet tot onderzoek over te gaan. Het onderzoek verloopt in verschillende fasen. Te onderscheiden zijn de veldfase, waarin *go-teams* naar de rampplek worden gestuurd om onderzoek naar verschillende aspecten van de ramp te doen. De NTSB is tevens bevoegd om verhoren af te nemen, getuigen op te roepen, en andere vormen van bewijs te vergaren, zoals gegevens van *Cockpit Voice Recorders*. Ook mag de NTSB bepaalde personen en instanties als partij aanwijzen bij het onderzoek. Personen die gehoord worden, hebben in beginsel recht op een advocaat. Na afronding van het feitenonderzoek wordt een feitenrapport opgesteld, eventueel gevolgd door een openbare zitting. Tijdens dergelijke zittingen mogen partijen echter slechts bijgestaan worden door technisch geschoold personeel, maar niet door juristen. Getuigen mogen dan wel gebruik maken van een raadsman. Het is de vraag of dit onderscheid gerechtvaardigd is. Uiteindelijk wordt op basis van het gehele onderzoek een eindrapport opgesteld, eventueel aangevuld met aanbevelingen aan overheidsinstellingen en bedrijven.

In Canada wordt het onderzoek naar de oorzaken van transportongevallen uitgevoerd door de *Transportation Safety Board* (TSB). De TSB is een onafhankelijk overheidsorgaan dat als doelstellingen heeft om de veiligheid te bevorderen in de takken luchtvaart, scheepvaart, spoorwegen, en buisleidingen. Het onderzoek verloopt in verschillende fasen, vaak beginnend met een melding van een ongeval aan de TSB door andere departementen. De TSB heeft in beginsel een discretionaire bevoegdheid om tot onderzoek over te gaan. Hiertoe wordt gebruik gemaakt van een zogenaamde *TSB Occurrence Classification Policy*, dat bestaat uit criteria om al dan niet tot onderzoek over te gaan. Indien de TSB besluit tot onderzoek, vangt dit aan met een veldonderzoek, waarbij vaak samengewerkt wordt met andere instanties, zoals de politie. De TSB heeft het recht om personen te horen en bewijs te vergaren, waaronder bewijs afkomstig van *on-board recordings*. Personen kunnen eventueel onder ede worden gehoord. De TSB is tevens bevoegd om een openbare zitting te gelasten. Eerst wordt er op basis van de verkregen gegevens een concept-eindrapport opgesteld, dat na goedkeuring door de Board wordt toegestuurd aan belanghebbenden. Dergelijke belanghebbenden mogen commentaar leveren, hetgeen tot wijziging

van het rapport kan leiden. Dit mondt uit in het eindrapport, eventueel voorzien van veiligheidsaanbevelingen.

In Zweden doet de onafhankelijke *Statens haverikommission* (SHK) onderzoek naar ongevallen en incidenten op alle terreinen, ook buiten het transport. Het onderzoek kan in bepaalde fasen worden verdeeld. Vaak geldt er voor andere instanties een meldingsplicht van ongevallen aan de SHK. De SHK hanteert per soort van ongeval bepaalde criteria om al dan niet tot onderzoek over te gaan. Als hoofdcriterium geldt in ieder geval dat ze ernstig van aard moeten zijn. Het onderzoek vangt aan met een veldonderzoek, waarbij de politie kan worden ingeschakeld om de rampplek te beschermen. Daar wordt relevant bewijs verzameld en worden eventueel getuigenverhoren afgenomen door de SHK. Na de veldfase wordt de verkregen informatie geanalyseerd. Personen die gehoord worden hebben recht op een raadsman, maar worden hier niet op gewezen. De SHK houdt geen openbare zittingen, maar belegt wel bijeenkomsten ter informatie over de voortgang van het onderzoek. Het onderzoek eindigt met een eindrapport, waarin veiligheidsaanbevelingen mogen worden opgenomen. Bij het bekend worden van nieuwe omstandigheden mag het onderzoek worden heropend.

In Nieuw-Zeeland doet de *Transport Accident Investigation Commission* (TAIC) onderzoek naar transportongevallen en incidenten. De TAIC is onafhankelijk en qua status vergelijkbaar met een ad hoc-commissie. De voornaamste taak en het voornaamste doel van de TAIC bestaan uit het achterhalen van de oorzaken van ongevallen en incidenten binnen de terreinen van luchtvaart, rail, en scheepvaart, om dergelijke voorvallen in de toekomst te voorkomen. De TAIC heeft in beginsel een discretionaire onderzoeksbevoegdheid. De TAIC heeft bepaalde wettelijke bevoegdheden om onderzoek te verrichten, zoals de bevoegdheid om documenten te inspecteren, relevante zaken in beslag te nemen, en getuigen onder ede te horen. De TAIC heeft tevens het onderzoeksprimaat met betrekking tot toegang tot en afscherming van de rampplek. De bevoegdheid om een openbare zitting te houden wordt niet specifiek genoemd, al is de TAIC zelf wel van mening dat dit toegestaan is. Het onderzoek eindigt met een concept-eindrapport, waarop bepaalde personen en instanties commentaar mogen leveren. Dit mondt uit in het eindrapport, eventueel voorzien van niet afdwingbare veiligheidsaanbevelingen.

Uit de quick-scan van enkele buitenlandse onderzoeksraden blijkt dat zij alle onafhankelijk zijn en dat er in alle onderzochte landen in meer of mindere mate een scheiding is aangebracht tussen veiligheidsonderzoek en andere onderzoeken, bijvoorbeeld naar eventuele schuld en aansprakelijkheid van betrokkenen. Tevens blijken de onderzoeksriteria en de discretionaire bevoegdheden of verplichtingen om al dan niet tot onderzoek over te gaan. Ook worden de grenzen tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid van omgang met onderzoeksgegevens en betrokkenen duidelijker en blijkt dat alle ongevalsraden bevoegd zijn om veiligheidsaanbevelingen te doen, ook al zijn die niet afdwingbaar.

## HOOFDSTUK 5 – SAMENLOOP RAMPENONDERZOEK IN NEDERLAND

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag in hoeverre in Nederland een strafprocedure, een civiele procedure, een bestuursrechtelijke of andere procedure het onafhankelijke rampenonderzoek kan doorkruisen en op welke wijze deze doorkruising oftewel samenloop is gereguleerd.

Het hoofdstuk begint met een bespreking van de regels die de samenloop tussen het onderzoek door de Raad voor de Transportveiligheid en onderzoeken door het openbaar ministerie of andere instanties reguleren. Niet alleen worden de samenloopbepalingen uit de bestaande wet- en regelgeving beschreven, tevens wordt bekeken in hoeverre samenloopproblemen zich in de praktijk voordoen. Vervolgens wordt in twee *case studies* ingegaan op de regulering van de samenloop tussen onafhankelijke ad hoc-onderzoekscommissies en andere instanties. Kort wordt beschreven hoe na de vuurwerkkramp in Enschede de verhouding tussen de Commissie Oosting en andere instanties gestalte kreeg, terwijl in de daaropvolgende de regulering van de samenloopproblematiek bij de Commissie Alders aan bod komt. De slotparagraaf van dit hoofdstuk biedt aanknopingspunten voor de formulering van beginselen van behoorlijk rampenonderzoek.

De conclusie luidt dat het strafrechtelijke en het civielrechtelijke verschoningsrecht neergelegd in de Wet RvTV niet volledig correspondeert met de verschoningsrechten in een strafrechtelijke of strafrechtelijke procedure. De huidige Wet RvTV biedt evenveel en in sommige opzichten zelfs een grotere bescherming. Van belang is evenwel dat uit de huidige wet niet blijkt dat een persoon zich *niet* kan verschonen voor de Raad wanneer hij arbeidsrechtelijke, bestuursrechtelijke of tuchtrechtelijke maatregelen vreest, terwijl zodanige maatregelen soms zeer ingrijpende gevolgen voor betrokkenen kunnen hebben. Een conclusie uit het rapport is dat er geen goede redenen zijn aan te voeren voor het feit dat iemand wel medewerking mag weigeren aan de Raad uit angst voor een nadelige civiel- of strafrechtelijke uitspraak, maar zich niet kan verschonen wanneer hij vreest voor negatieve consequenties in tuchtrechtelijke, arbeidsrechtelijke of bestuursrechtelijke procedures. Met ander woorden, de ingrijpende gevolgen die dergelijke procedures kunnen hebben voor betrokkenen, dwingen wellicht tot gelijkenschakeling met het strafrechtelijke en civielrechtelijke verschoningsrecht in een ongevallonderzoek van de Raad.

Vervolgens wordt in dit hoofdstuk uitvoerig commentaar gegeven op art. 74 van de Wet RvTV, dat bepaalde feiten niet als bewijs toelaat in een strafrechtelijk of civielrechtelijk geding. Aan het gebruik van informatie die valt onder artikel 74 Wet RvTV in een arbeidsrechtelijk of ambtenaarrechtelijk geschil lijkt niets in de weg te staan. Noch de Wet RvTV, noch Annex 13, noch arbeidsrechtelijke en ambtenaarrechtelijke regelingen bevatten aanwijzingen dat deze informatie niet zou zijn toegelaten in een procedure of rechtsgeding over een arbeidsrechtelijk of ambtenaarrechtelijk geschil.

De volgende vraag is of artikel 74 Wet RvTV de mogelijkheid open laat om informatie die valt onder artikel 74 Wet RvTV te gebruiken ter sturing van het onderzoek door het openbaar ministerie of advocaten. Het rapport komt tot de conclusie dat het waarschijnlijk is dat het openbaar ministerie alle gegevens die vallen onder artikel 74 Wet RvTV als sturingsinformatie mag gebruiken. Vandaar ook onze strenge opstelling in het laatste hoofdstuk van dit boek.

Vervolgens rijst de vraag of rapporten van de raad toelaatbaar zijn als bewijs in rechtsgedingen. De burgerlijke rechter zal waarschijnlijk een (deskundigen)rapport van de Raad als schriftelijk bewijs met vrije bewijskracht waarbij tegenbewijs openstaat, toelaten. Er is immers geen uitdrukkelijk wettelijk verbod om eindrapporten uit te sluiten als bewijsmiddel. Hieraan doet waarschijnlijk niet af dat aan het eindrapport gegevens ten grondslag liggen die wel uitdrukkelijk zijn uitgesloten van bewijs.

Indien de rechter echter wel van oordeel zou zijn dat deze wettelijke uitsluiting doorwerkt op de toelaatbaarheid van het eindrapport, dient nog te worden gewezen op de plicht van de rechter te beoordelen of de procedure in zijn geheel eerlijk is in de zin van artikel 6 EVRM. Uitsluiting van het eindrapport van de Raad zou volgens de rechter een civiele partij – bijvoorbeeld de slachtoffers van een ongeval – misschien wel zo kunnen benadelen dat het proces als geheel in strijd is met de 'fair trial'- en 'equality of arms'-beginselen. In uitzonderlijke gevallen kunnen aan verklaringen die in het rapport zijn opgenomen een dwingende bewijskracht worden toegekend. Het moet dan gaan om ondertekende verklaringen die als bijlage aan het rapport zijn gehecht en de status van onderhandse akte hebben. Deze verklaringen hebben dwingende bewijskracht, hetgeen betekent dat de rechter de feiten voor waar moet aannemen, tenzij de andere partij tegenbewijs levert.

Aan de hand van de *Delta*-zaak komt vervolgens de vraag naar de toelaatbaarheid van rapporten in strafzaken ter sprake. Als argument voor toelaatbaarheid van eindrapporten als bewijsmateriaal in een strafzaak kan worden aangevoerd dat eindrapporten van de Raad openbaar zijn en dat de wetgever, in tegenstelling tot de toelaatbaarheid van andere gegevens, niet uitdrukkelijk heeft bepaald dat eindrapporten niet als bewijs mogen worden gebruikt.

De rechter heeft zich niet uitgelaten over de vraag of hij de rapporten kwalificeert als een schriftelijk bescheiden of schriftelijk deskundigenrapport. Voor het resultaat maakt dat weinig verschil: in beide gevallen betekent het dat de rechter zijn bewezenverklaring niet enkel mag baseren op de feitelijke gegevens uit het rapport.

De huidige regeling sluit bepaalde feiten en rapporten uit als bewijs in een rechtsgeding. Het zal noodzakelijk zijn op onderdelen een nadere specificering te geven. Wat echter niet kan worden voorkomen is dat informatie wordt gebruikt als 'sturingsinformatie' om een ander rechtsgeding aan te vangen. Het niet rechtstreeks kunnen gebruiken van bepaalde feiten of rapporten als bewijs in rechtsgedingen noodzaakt andere onderzoeksinstanties tot nieuw onderzoek. Dit nieuw onderzoek is noodzakelijk om met een nieuw doel



– namelijk bijvoorbeeld vervolging van een verdachte – informatie te verzamelen. Aangezien voor dit nieuwe doel eigen regels en procedures gelden is het noodzakelijk dat nieuw onderzoek wordt gedaan. Hoewel hiermee een aanzienlijk efficiency-verlies wordt geleden, is dat geredeneerd vanuit de beginselen van behoorlijk rampenonderzoek noodzakelijk. Zo veel mogelijk moet worden voorkomen dat de onderzoeksprocessen van de verschillende rampenonderzoeksinstanties door elkaar heen lopen.

Uitvoerig gaat het rapport in op een eventuele aangifteplicht van de raad. In de praktijk is gebleken dat de Raad een enkele keer voor een dilemma heeft gestaan. De wettelijke aangifteplicht voor onderzoekers van de Raad voor de Transportveiligheid moet worden gecontinueerd. Te overwegen is een instantie in het leven te roepen die kan beoordelen of aangifte moet worden gedaan van strafbare feiten die niet vallen onder de wettelijke aangifteplicht. Deze instantie moet in staat zijn tot een zekere objectivering van het 'risico' van aangifte.

Uitvoerig wordt ingegaan op de samenloopproblematiek in het feitenonderzoek. Over de samenloop tussen de raad en het openbaar ministerie of de politie vinden tussen Raad en College van PG's, nog gesprekken plaats. In het rapport wordt een overzicht van de stand van zaken gegeven. Ook hier blijkt dat de samenloop met het bestuursrecht onduidelijk is.

Een stand van zaken wordt geschetst van de samenloop met betrekking tot het feitenonderzoek tussen de raad en de Nederlandse Luchtvaartdienst (voorheen RLD), de Raad en de inspectiediensten van Verkeer en Waterstaat. Steeds vindt overleg plaats over een zorgvuldige afweging van de wederzijdse belangen. Het hoofdstuk sluit af met een tweetal case studies: de Commissie Oosting (Enschede) en de Commissie Alders (Volendam). De lessen die daaruit voortvloeien kunnen voor de toekomst worden gebruikt. Uit alle analyses blijkt dat tal van ad hoc-oplossingen worden gebruikt om de samenloop te beperken. Er blijkt evenzeer uit samenloop niet volledig valt uit te sluiten. Het is van belang om de samenloop zo goed mogelijk te regelen.

Een regeling moet betrekking hebben op samenloop met strafrechtelijke, bestuursrechtelijke, punitieve, civielrechtelijke, tuchtrechtelijke en arbeidsrechtelijke vormen van onderzoek naar rampen. De regeling zou niet alleen gelding moeten hebben voor de onafhankelijke rampenonderzoeksinstantie, maar ook voor de andere organisaties die rampenonderzoek verrichten.

Iedere rampenonderzoeksinstantie is verantwoordelijk voor zijn eigen onderzoek. Er dient zo min mogelijk samenwerking en informatie-uitwisseling plaats te vinden. Indien samenwerking en informatie-uitwisseling plaats vindt kan dat alleen als dat gaat via strikt vastgelegde regels. De huidige regels voor samenwerking en informatie-uitwisseling gaan naar ons oordeel te ver waardoor de rechten van betrokkenen onvoldoende kunnen worden gewaarborgd en het risico van ongewenste samenloop onnodig wordt vergroot.

Dit beginsel van eigen onderzoek is noodzakelijk om het risico op samenloop zo klein mogelijk te maken. Hiervoor hebben we al gezien dat het een

illusie is dat er geen samenloop zal plaats vinden. De samenloop kan zo gering mogelijk gemaakt worden door alle instanties die een onderzoek moeten doen naar een ramp zo veel als mogelijk zelfstandig te laten opereren.

Hierdoor zullen vele onderzoeksinspanningen meerdere malen gedaan moeten worden en zullen getuigen meerdere keren moeten worden gehoord. Dit efficiency-verlies moet voor lief worden genomen opdat alle betrokkenen maximaal gebruik kunnen maken van hun rechten. Bij een intensievere vorm van samenwerking tussen de organisaties die rampenonderzoek uitvoeren zal de samenloop alleen maar intensiever worden. Het is dan uitgesloten dat betrokkenen nog volledig gebruik kunnen maken van hun rechten.

Ondanks het hierboven genoemde beginsel van eigen onderzoek is het wenselijk te komen tot een zekere logistieke coördinatie van het verstrekken van documenten en het horen van personen. Daartoe zullen werkafspraken gemaakt moeten worden tussen de betrokken onderzoeksinstanties.

## HOOFDSTUK 6 – SAMENLOOP RAMPENONDERZOEK IN HET BUITENLAND

In dit hoofdstuk wordt de juridische normering van de mogelijke samenloop tussen de onderzoeken van de in hoofdstuk 4 besproken buitenlandse ongeval-lenraden en andere instanties besproken. De nadruk ligt hierbij op zaken als verschoningsrechten van personen die gehoord worden en toelaatbaarheid van aan het licht gekomen feiten in rechtsgedingen.

Voor de Verenigde Staten geldt dat het NTSB onderzoek qua opzet van vergaring van gegevens niet vergelijkbaar is met juridische procedures en dat een wettelijke bepaling over verschoningsrechten van personen die gehoord worden door de NTSB ontbreekt; ze worden door de NTSB ook niet gewezen op dergelijke rechten. Het NTSB onderzoek kenmerkt zich door een openbaar karakter. Bepaalde gegevens vallen echter geheel of ten dele buiten deze openbaarheid, zoals bedrijfsgeheimen, *Cockpit Voice*- en andere soorten *Recordings*, medische gegevens, en gegevens over buitenlandse luchtvaartongevallen waarbij de NTSB betrokken was.

Voor de toelaatbaarheid van onderzoeksgegevens van de NTSB in gerechtelijke procedures gelden tevens specifieke regels en restricties. Zo zijn gegevens afkomstig van *on-board recordings* in beginsel niet toelaatbaar en ongevalsrapporten sowieso niet toelaatbaar in civiele procedures. Tevens gelden er bepaalde restricties voor NTSB onderzoekers als getuigen in gerechtelijke procedures.

In beginsel heeft het NTSB onderzoek voorrang boven andere onderzoeken, tenzij er sprake is van mogelijke opzet; dan verkrijgt de FBI het onderzoekspri-maat. Normaliter werken de NTSB en de FBI in gevallen van samenloop samen op basis van wederzijds overleg.

Het onderzoek van de Canadese TSB dient kleurloos te zijn van eventuele schuld en aansprakelijkheid. Personen die door de TSB gehoord worden hebben

een impliciete spreekplicht, eventueel onder ede. Voor de toelaatbaarheid van feiten in rechtsgedingen gelden bepaalde restricties. Zo mogen verklaringen door personen in een TSB onderzoek afgelegd in beginsel niet tegen hen worden gebruikt en mogen *on-board recordings* en *communication records* in beginsel eveneens niet worden aangevoerd of gebruikt. Dit geldt eveneens impliciet voor tussenrapporten. Tevens mogen TSB onderzoekers in beginsel niet als getuigen optreden in enige procedure. TSB onderzoekers hebben geen specifieke aangifteplicht die anders is dan die van gewone burgers.

Voor samenloop tussen TSB onderzoek en andere onderzoeken gelden specifieke regels, hoewel het TSB onderzoek in principe onafhankelijk van andere instanties geschiedt. Met justitie wordt in de praktijk bijvoorbeeld vaak gebruik gemaakt van ad hoc-overeenkomsten over de omgang met het aanwezige feitenmateriaal.

Het SHK onderzoek kenmerkt zich door een betrekkelijk grote transparantie en heeft in de praktijk tot op heden in gevallen van samenloop nog weinig problemen opgeleverd. De getuigenverklaringen en ander verkregen bewijs zijn volledig openbaar en kunnen worden gebruikt in civiel- en strafrechtelijke procedures.

Het SHK onderzoek wordt onafhankelijk van andere instanties verricht; wel vindt er bij samenloop met justitieel onderzoek overleg plaats en kan er over en weer gebruik worden gemaakt van bepaalde onderzoeksgegevens.

In Nieuw-Zeeland is de wetgever op grond van de samenloopproblematiek in actie gekomen, hetgeen geleid heeft tot de *Transport Accident Investigation Amendment Act 1999*, waarin is getracht het belang van het veiligheidsonderzoek wat meer te laten prevaleren boven justitieel onderzoek. Dit blijkt onder meer aan de bescherming die hierin is toegekend aan bepaalde vormen van bewijs en verklaringen afkomstig uit het TAIC onderzoek. Zo mogen verklaringen op grond van de *TAIC Amendment Act 1999* niet openbaar worden gemaakt of gebruikt worden in gerechtelijke procedures. Een dergelijk verbod van openbaarmaking geldt in beginsel eveneens voor andere onderzoeksgegevens zoals data afkomstig van *Cockpit Voice Recorders*. In bepaalde gevallen kan echter wel aan de rechter worden verzocht om dergelijke gegevens openbaar te maken in het kader van civielrechtelijke procedures. Voor strafrechtelijke procedures is dit uitgesloten. Onderzoeksrapporten zijn eveneens niet toelaatbaar in gerechtelijke procedures. De rol van TAIC onderzoekers in gerechtelijke procedures is eveneens zwaar beperkt.

Voor samenloop van onderzoek heeft de TAIC met de politie onlangs een specifieke *Memorandum of Understanding* gesloten, waarin specifieke afspraken zijn gemaakt over wederzijdse samenwerking, omgang met relevante onderzoeksgegevens, etc.

De in hoofdstuk 6 geschetste samenloop tussen buitenlandse onderzoeken van ongevallen door verschillende instanties leert onder meer dat het nuttig kan zijn om bepaalde restricties voor openbaarmaking en de rol van onderzoekers als getuigen nader wettelijk te regelen. Tevens blijkt duidelijk dat er

keuzes gemaakt moeten worden over de vraag wanneer veiligheidsonderzoek dient te prevaleren boven justitieel onderzoek of vice versa.

#### HOOFDSTUK 7 – BEGINSLEN VAN BEHOORLIJK RAMPENONDERZOEK

Het zevende hoofdstuk bevat, op basis van de lessen en gegevens uit voorgaande hoofdstukken, tien algemene beginselen van behoorlijk rampenonderzoek, met per beginsel een nadere uitwerking. Het gaat om de volgende beginselen:

- Onafhankelijkheid
- Scheiding schuldvraag en oorzaakvraag
- Openbaarheid
- Hoor en wederhoor
- Zorgvuldigheid
- Deskundigheid
- Proportionaliteit en subsidiariteit
- Behoorlijke behandeling van getuigen en partijen
- Motivering
- Redelijke termijn (voortvarendheid van het onderzoek)

## Lijst van geïnterviewde personen

- Dhr. J.G.M. Alders, Voorzitter Commissie onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht 2001
- Dhr. mr. J.M. Beer, Advocaat
- Dhr. mr. A.V. van den Berg, Rechter Commissaris Voorlopig Getuigenverhoor Enschede
- Dhr. ing. K.E. Beumkes, Secretaris Kamer Luchtvaart Raad voor de Transportveiligheid
- Dhr. drs. A.H. Dal, Hoofd Crisismanagement, Ministerie VROM
- Dhr. mr. Th.C. van Gelder, Voorzitter Nederlandse Marineraad
- Mw. mr. E.G.D. Geursen, Juridische Zaken, Luchtverkeersleiding Nederland
- Dhr. mr. H. Gent, Air Law Consultant
- Dhr. mr. L.A.M. Gielen, Senior Bestuurlijk – Juridisch Medewerker Openbaar Ministerie
- Commodore mr. S. van Groningen, Hoofd Stafgroep Juridische zaken Koninklijke Luchtmacht
- Dhr. P.S. Ham, Secretaris Nederlandse Marineraad
- Dhr. mr. R.J. Hoekstra, lid van de Raad van State
- Dhr. M. Hudepohl, BrandweercCommandant Breda en lid CCRB
- Dhr. mr. J.A. Hulsenbek, Procureur-Generaal Openbaar Ministerie
- Dhr. R. Husmann, Hoofdinspecteur Inspectie Brandweer en Rampenbestrijding
- Dhr. H.A.J. Janssen, Hoofd Sector Handhaving Rijksverkeersinspectie
- Dhr. Ing. G.Th. Koning, Wnd. Senior-Onderzoeker Raad voor de Transportveiligheid
- Dhr. E.G.H. Kroese, Voorzitter van het bestuur Luchtverkeersleiding Nederland
- Dhr. J. van Liempt, Arbeidsinspectie, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

- Dhr. mr. R.J. Manschot, Hoofdofficier van Justitie Openbaar Ministerie Almelo
- Dhr. mr. H.J.M.G.M. van der Meijden, Advocaat
- Dhr. mr. Th.A.M. Meijer, Voorzitter Parlementaire Enquêtecommissie Vliegcramp Bijlmermeer
- Dhr. mr. J.B. Miete, Ministerie van Defensie, Directie Juridische zaken
- Mw. mr. A. Nienhuis, Landelijk Coördinerend Luchtvaartofficier Openbaar Ministerie Haarlem
- Dhr. H.B. Paats, Inspecteur voor de Rampengeneeskunde, Inspectie voor de Gezondheidszorg
- Dhr. N. Plug, Senior Inspecteur Inspectie Politie
- Dhr. mr. R.W. Polak, Advocaat
- Dhr. drs. J.H. Pongers, Senior Secretaris Raad voor de Transportveiligheid
- Dhr. mr. H.J.I.M. de Rooij, Projectleider Commissie Onderzoek Vuurwerkcramp Enschede
- Dhr. mr. C.J.M. Roovers, Griffier Parlementaire Enquêtecommissie Vliegcramp Bijlmermeer
- Prof. dr. U. Rosenthal, Voorzitter Crisis Onderzoek Team
- Dhr. R.H.C. Rumping, Senior-Onderzoeker Raad voor de Transportveiligheid
- Dhr. mr. A.M. Schuitema Meijer, Projectleider Algemene Dienst Ministerie van Verkeer en Waterstaat
- Lt-kol. mr. J.P.M. Schwillens, Verbindingsofficier Krijgsmacht Openbaar Ministerie Arnhem
- Dhr. Ing. R.A.C.J. Simons, Coördinator Onderzoek en Examens Scheepvaartinspectie
- Mw. drs. Th.M.H. van der Velden, Secretaris Kamer Wegverkeer Raad voor de Transportveiligheid
- Mr. Pieter van Vollenhoven, Voorzitter Raad voor de Transportveiligheid
- Dhr. mr. W. Wehrkamp, Officier van Justitie Openbaar Ministerie Arnhem

## Over de auteurs

*Prof. mr. W.D.H. Asser* is hoogleraar burgerlijk procesrecht aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden en tevens fellow van het facultaire E.M. Meijers Instituut voor Rechtswetenschappelijk Onderzoek

*Mw. mr. M. Hagens* werkte ten behoeve van dit onderzoek als onderzoekstagiaire bij het E.M. Meijers Instituut voor Rechtswetenschappelijk Onderzoek van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden

*Mw. mr. drs. M. Hallers* is als onderzoeker en beleidsmedewerker onderzoek werkzaam bij het E.M. Meijers Instituut voor Rechtswetenschappelijk Onderzoek van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden

*Mr. A.J. Mauritz* is als promotie-onderzoeker werkzaam bij het E.M. Meijers Instituut voor Rechtswetenschappelijk Onderzoek van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden en bereidt een proefschrift voor over aansprakelijkheid bij luchtvaartongevallen

*Prof. mr. dr. E.R. Muller* is hoogleraar Bestuurskundige aspecten van juridische geschillenbeslechting aan de Universiteit Leiden, fellow van het E.M. Meijers Instituut, lid van de Raad voor het Openbaar Bestuur, directeur van de Nederlandse Politie Academie en directeur van het COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement

*Mr. dr. A.E. Schilder* is universitair hoofddocent Staats- en bestuursrecht, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden, fellow van het E.M. Meijers Instituut en plv. hoofd sector grondrechten bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

*Prof. mr. C.J.J.M. Stolker* is hoogleraar-directeur van het E.M. Meijers Instituut voor Rechtswetenschappelijk Onderzoek en lid van het bestuur van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden





In de boekenreeks van het E.M. Meijers Instituut voor Rechtswetenschappelijk Onderzoek van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden, zijn verschenen:

- MI-1 T. Barkhuysen, *Artikel 13 EVRM: effectieve nationale rechtsbescherming bij schending van mensenrechten* (diss. Leiden), Lelystad: Koninklijke Vermande 1998, ISBN 90 5458 530 7.
- MI-2 E.E.V. Lenos, *Bestuurlijke sanctietoepassing en strafrechtelijke waarborgen in de sociale zekerheid* (diss. Leiden), Lelystad: Koninklijke Vermande 1998, ISBN 90 5458 558 7.
- MI-3 M.V. Polak (red.), *Geschillenbeslechting naar behoren. Algemene beginselen van behoorlijke geschillenbeslechting in traditionele en alternatieve procesvormen*, Deventer: Kluwer 1998, ISBN 90 2683 298 2.
- MI-4 C.E. Smith, *Feit en rechtsnorm* (diss. Leiden), Maastricht: Shaker 1998, ISBN 90 4230 045 0.
- MI-5 S.D. Lindenbergh, *Smartengeld* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 1998, ISBN 90 2683 324 5.
- MI-6 P.B. Cliteur, G.J.J. Heerma van Voss, H.M.T. Holtmaat & A.H.J. Schmidt (red.), *Sociale cohesie en het recht*, Lelystad: Koninklijke Vermande 1998, ISBN 90 5458 618 4.
- MI-7 M.H. Elferink, *Verwijzingen in wetgeving. Over de publiekrechtelijke en auteursrechtelijke status van normalisatienormen* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 1998, ISBN 90 2683 352 0.
- MI-8 P.T.C. van Kampen, *Expert Evidence Compared. Rules and Practices in the Dutch and American Criminal Justice System* (diss. Leiden), Antwerpen/Groningen: Intersentia 1998, ISBN 90 5095 049 3.
- MI-9 N.C. van Steijn, *Mobil Oil III, een uitvinding of een ontdekking? Een onderzoek naar de gevolgen van de Mobil Oil III-beschikking van het Europees Octrooi Bureau van Nederland*, Den Haag: Jongbloed 1999, ISBN 90 7006 221 6.
- MI-10 R.A. Lawson, *Het EVRM en de Europese Gemeenschappen; bouwstenen voor een aansprakelijkheidsregime voor het optreden van internationale organisaties* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 1999, ISBN 90 2683 463 2.
- MI-11 J. Junger-Tas & J.N. van Kesteren, *Bullying and Delinquency in a Dutch School Population*, New York: Kugler Publications 1999 (or PB 97747, 2509 GC Den Haag), ISBN 90 6299 171 8.
- MI-12 T. Hartlief & C.J.J.M. Stolker (red.), *Contractvrijheid*, Deventer: Kluwer 1999, ISBN 90 2683 511 6.
- MI-13 P.W. Brouwer, M.M. Henket, A.M. Hol & H. Kloosterhuis (red.), *Drie dimensies van recht. rechtstheorie, rechtsgeleerdheid, rechtspraktijk*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 1999, ISBN 90 5454 026 5.
- MI-14 T. Hartlief, *De vrijheid beschermd*, Deventer: Kluwer 1999, ISBN 90 2683 567 1.
- MI-15 H.B. Krans, *Schadevergoeding bij wanprestatie*, Deventer: Kluwer 1999, ISBN 90 2683 557 4.
- MI-16 H.I. Sagel-Grande & M.V. Polak (eds.), *Models of conflict resolution*, Antwerpen: Maklu 1999, ISBN 90 6215 651 7.
- MI-17 H.J.Th.M. Van Roosmalen, *The King can do no wrong. Overheidsaansprakelijkheid naar Engels recht onder invloed van de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen*, Den Haag: Jongbloed 2000, ISBN 90 7006 223 2.
- MI-18 R.A. Lawson & E. Myjer, *50 jaar EVRM*, Leiden: Stichting NJCM-Boekerij 2000, ISBN 90 6750 038 0.
- MI-19 C.B. van der Net, *Grenzen stellen op het Internet. Aansprakelijkheid van Internet-providers en rechtmacht*, Deventer: Gouda Quint 2000, ISBN 90 2683 622 8.
- MI-20 R.P. Raas, *Het Benelux Merkenrecht en de Eerste Merkenrichtlijn. overeenstemming over verwarring?*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2000, ISBN 90 5454 028 1.
- MI-21 R.H. Haveman, P. Ölçer, Th.A. de Roos & A.L.J. van Strien (red.), *Seks, zeden en strafrecht*, Deventer: Gouda Quint 2000, ISBN 90 3870 798 3.
- MI-22 W.J. Zwolve, *Qui solvit alii. Beschouwingen over betaling aan inningsonbevoegden*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2000, ISBN 90 5454 033 8.
- MI-23 Hans Krabbendam & Hans Martien ten Napel (eds.), *Regulating Morality. A Comparison of the Role of the State in Mastering the Mores in the Netherlands and the United States*, Antwerpen: Maklu 2000, ISBN 90 6215 736 X.

- MI-24 Jan-Peter Loof, Hendrik Ploeger & Arine van der Steur, *The right to property. The influence of Article 1 Protocol no. 1 ECHR on several fields of domestic law*, Maastricht: Shaker Publishing 2000, ISBN 90 4230 103 1.
- MI-25 D.L.M.T. Dankers-Hagenaars, *Op het spoor van de concessie. Een onderzoek naar het rechtskarakter van de concessie in Nederland en in Frankrijk*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2000, ISBN 90 5454 042 7.
- MI-26 T. Hartlief & M.M. Mendel (red.), *Verzekering en maatschappij. Juridische beschouwingen over de maatschappelijke rol van verzekeringen en verzekeringsmaatschappijen*, Deventer: Kluwer 2000, ISBN 90 2683 713 5.
- MI-27 J.E.M. Polak, *Effectieve bestuursrechtspraak. Enkele beschouwingen over het vermogen van de bestuursrechtspraak geschillen materieel te beslechten*, (oratie Leiden), Deventer: Kluwer 2000, ISBN 90 2715 268 3.
- MI-28 H.F. Munneke, *Recht en samenleving in de Nederlandse Antillen, Aruba en Suriname. Opstellen over recht en sociale cohesie*, Nijmegen: Wolf Legal Productions 2001, ISBN 90 5850 011 X.
- MI-29 C.P.M. Cleiren, *Geding buiten geding. Een confrontatie van het geding voor de strafrechter met strafrechtelijke ADR-vormen en mediation*, (oratie Leiden), Deventer: Kluwer 2001 ISBN 90 3870 833 5.
- MI-30 W.M. Visser 't Hooft, *Japanese Contract and Anti-Trust Law. A Sociological and Comparative Study*, Richmond: Curzon Press 2001.
- MI-31 M.H. Wissink, *Richtlijnconforme interpretatie van burgerlijk recht*, Deventer: Kluwer 2001, ISBN 90 2683 763 1.
- MI-32 X.E. Kramer, *Het kort geding in internationaal perspectief. Een rechtsvergelijkende studie naar de voorlopige voorziening in het internationaal privaatrecht*, Deventer: Kluwer 2001, ISBN 90 2683 784 4.
- MI-33 P.B. Cliteur & V. Van Den Eeckhout, *Multiculturalisme, cultuurrelativisme en sociale cohesie*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2001, ISBN 90 5454 093 1.
- MI-34 C.P.M. Cleiren & G.K. Schoep (red.), *Rechterlijke samenwerking*, Deventer: Gouda Quint 2001, ISBN 90 3870 848 3.
- MI-35 A.C. 't Hart, *Hier gelden wetten! Over strafrecht, openbaar ministerie en multiculturalisme*, Deventer: Gouda Quint 2001, ISBN 90 3870 847 5.
- MI-36 U Drobnig, H.I. Sagel-Grande & H.J. Snijders, *Neue Entwicklungen im deutschen und niederländischen Involvenzrecht sowie Kreditsicherheiten an Mobilien*, Amsterdam: Rozenberg Publishers 2001, ISBN 90 6170 546 8.
- MI-37 E.R. Muller & C.J.J.M. Stolker, *Ramp en recht. Beschouwingen over rampen, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2001, ISBN 90 5454 113 X.
- MI-38 P.B. Cliteur, H.J. van den Herik, N.J.H. Huls & A.H.J. Schmidt (red.), *It ain't necessarily so*, Deventer: Kluwer 2001, ISBN 90 2683 854 9.
- MI-39 E.R. Muller, *Conflictbeslechting: Kruisbestuwing van rechtswetenschap en bestuurskunde*, (oratie Leiden), Alphen aan den Rijn: Kluwer 2001, ISBN 90 1408 204 5.
- MI-40 H.C. Wiersinga, *Nuance in benadering. Culturele factoren in het strafproces*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2002, ISBN 90 5454 155 5.
- MI-41 W. den Ouden, *De subsidieverplichting; wie betaalt bepaalt? Een onderzoek naar de rechtmatigheid van subsidieverplichtingen*, Deventer: Kluwer 2002, ISBN 90 2683 887 5.
- MI-42 I. Sagel-Grande, *In the best interest of the child. Conflict resolution for and by children and juveniles*, Amsterdam: Rozenberg Publishers 2001, ISBN 90 5170 572 7.
- MI-43 W.M. Visser 't Hooft, *Japanese Contract and Anti-Trust Law. Sociological and Comparative Study*, Richmond Surrey: Curzon Press 2002, ISBN 07 0071 577 0.
- MI-44 M. Dekker, *Het water meester. Het recht rond de overheidszorg voor de beveiliging tegen overstroming*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2002, ISBN 90 5454 188 1.
- MI-45 M. Lurks, W. Den Ouden, J.E.M. Polak & A.E. Schilder, *De grootste gemene deler. Opstellen aangeboden aan prof. mr. Th G. Drupsteen ter gelegenheid van zijn afscheid van de Universteit Leiden op 31 mei 2002*, Deventer: Kluwer 2002, ISBN 90 2684 004 7.

- MI-46 S.C. Huisjes, *Over dode lijnen en een heuvel recht. De privaatrechtelijke aansprakelijkheid voor schade als gevolg van falende telecommunicatiedienstverlening*, Deventer: Kluwer 2002, ISBN 90 2684 003 9.
- MI-47 M. Hallers, C. Joubert & J. Sjocrona (eds.), *The Position of the Defence at the International Criminal Court and the Role of the Netherlands as the Host State*, Amsterdam: Rozenberg Publishers 2002, ISBN 90 5170 625 1.
- MI-48 K. Teuben, *Rechtersregelingen als 'recht' in de zin van art 79 Wet RO*, Den Haag: Jongbloed 2002, ISBN 90 7006 231 3.
- MI-49 M. Hallers, A.J. Mauritz, E.R. Muller & C.J.J.M. Stolker, *Beginselen van behoorlijk rampenonderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2002, ISBN 90 5454 251 9.

Overige publicaties van het E.M. Meijers Instituut:

H.D. Ploeger, *Privaatrechtelijke aspecten van de aanleg van boortunnels*, Kluwer Rechtswetenschappelijke publicaties, Deventer: Kluwer 1997, ISBN 90 2683 122 6.

T. Heukels, N. Blokker & M. Brus (eds.), *The European Union after Amsterdam; A Legal Analysis*, The Hague: Kluwer Law International 1998, ISBN 90 411 1131 X.  
(together with the Europa Instituut, Universiteit Leiden)

T. Barkhuysen, M.L. van Emmerik & P.H.P.H.M.C. van Kempen (eds.), *The Execution of Strasbourg and Geneva Human Rights Decisions in the National Legal Order*, The Hague: Kluwer Law International 1999, ISBN 90 411 1152 2.  
(together with Van Asbeck Centrum, Universiteit Leiden)

H. Peter van Fenema, *The International Trade in Launch Services, The Effects of US Laws, Policies and Practices on its Development*, Leiden 1999 ISBN 90 901 3064 0.  
(together with International Institute of Air and Space Law)

E.C. Nieuwenhuys & M.M.T.A. Brus, *Multilateral Regulation of Investment*, Den Haag: Kluwer Law International 2001 ISBN 90 411 9844 X.

Eva Nieuwenhuys, Anne Toussaint & Miriam Valstar, *Verslag van het symposium Internationale Dimensies van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen*, Leiden: E.M. Meijers Instituut 2002, ISBN 90 9016 080 9

E.R. Muller & J.P. Coenen, *Parlementair onderzoek in Nederland*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2002, ISBN 90 1209 700 2.

Ons land heeft regelmatig te maken gehad met rampen en ongevallen waarbij vele slachtoffers vielen en waarbij grote schade optrad. Om lering te trekken uit deze rampen en de kans op toekomstige rampen te verminderen kent Nederland al sinds jaren verschillende typen van rampenonderzoek. Het rampenonderzoek is van oudsher sterk gericht op het identificeren van oorzaken van rampen zodat toekomstige rampen kunnen worden voorkomen. Maar het onderzoek dient ook een ander doel. Rampen veroorzaken in een samenleving grote onrust en beschadigen het vertrouwen in de overheid als primair verantwoordelijke voor de maatschappelijke veiligheid. Om de maatschappelijke onrust in enigerlei mate te keren en om het vertrouwen in de overheid als hoeder van de veiligheid van haar burgers te herstellen is onafhankelijk onderzoek naar de oorzaken van rampen en ongevallen noodzakelijk.

Bij een aantal recente rampen is duidelijk gebleken dat naast het oorzakenonderzoek ook onderzoeken worden geïnitieerd die andere belangen nastreven. Zo kunnen justitiële autoriteiten overgaan tot vervolging van mogelijke verdachten (strafrecht). Slachtoffers van rampen kunnen trachten hun schade vergoed te krijgen (burgerlijk recht). Beroepsorganisaties kunnen door tuchtrechtelijke sanctionering trachten de kwaliteit van de beroepsgroep op niveau te houden (tuchtrecht). Ook valt er te denken aan rechtspositionele belangen van ambtenaren en werknemers (arbeidsrecht, ambtenarenrecht), aan het belang van interne veiligheidsonderzoeken (de talrijke inspecties) en aan het politieke belang om betrokken ambtsdragers ter verantwoording te roepen na een rampzalige gebeurtenis (het enquête-recht). Gerechtigheid versus veiligheid.

Dit boek vloeit voort uit een opdracht van de Raad voor de Transportveiligheid aan het E.M. Meijers Instituut.

*Dit is een boek in de Meijers-reeks. De reeks valt onder de verantwoordelijkheid van het E.M. Meijers Instituut voor Rechtswetenschappelijk Onderzoek van de Juridische Faculteit van de Universiteit Leiden.*

