

Rapport

Evaluatie Onderzoeksraad voor Veiligheid

Evaluatiecommissie Onderzoeksraad voor Veiligheid

M. Sint (voorzitter)
P. van Lochem
A. Veenman
S. Zouridis

Commissiesecretariaat: Lysias Advies

M. Sturm (secretaris)
M. Benard
C. Hoogeveen (bureaualpha)
M. Jacobs
C. Sengers

Januari 2014

Minister van Veiligheid en Justitie
Onderzoeksraad voor Veiligheid

Rapportage

Evaluatie Onderzoeksraad voor Veiligheid

INHOUD	Blz.
1 Inleiding	1
1.1 Vooraf	1
1.2 Leeswijzer	2
1.3 Onderzoeksverantwoording.....	3
2 Beschrijving van de Onderzoeksraad voor Veiligheid	7
2.1 Vooraf	7
2.2 De Onderzoeksraad van 2008 tot 2013.....	7
2.3 Onderzoeken door de Raad	9
3 Belangrijke ontwikkelingen.....	17
3.1 Vooraf	17
3.2 Resultaten van de evaluatie uit 2008	17
3.3 Relevante ontwikkelingen Onderzoeksraad.....	18
4 Bevindingen over doeltreffendheid en doelmatigheid	26
4.1 Selectie van voorvallen voor onderzoek	26
4.2 Kwaliteit van analyse	35
4.3 Impact van aanbevelingen.....	48
4.4 Doelmatigheid.....	57
5 Conclusies	63
6 Aanbevelingen	65
7 Beantwoording aanvullende vragen.....	66
8 Bijlagen.....	72
Bijlage 1 – Bronnenlijst	72
Bijlage 2 – a contrario benadering.....	73
Bijlage 3 – Lijst met gesprekspartners	74
Bijlage 4 – Overzicht onderzochte casussen	78
Bijlage 5 – Formatie en bezetting	79
Bijlage 6 – Overzicht aanbevelingen in casussen	80

1 Inleiding

1.1 Vooraf

Dit rapport beschrijft de resultaten van de evaluatie van de Onderzoeksraad voor Veiligheid.

De Onderzoeksraad voor Veiligheid (verder ook Onderzoeksraad of Raad) heeft, met het uitsluitende doel toekomstige voorvallen te voorkomen of de gevolgen daarvan te beperken, tot taak te onderzoeken en vast te stellen wat de oorzaken of vermoedelijke oorzaken van individuele of categorieën voorvallen en de omvang van hun gevolgen zijn, en daaraan zo nodig aanbevelingen te verbinden.

Bij de instelling, in 2005, van de Onderzoeksraad voor Veiligheid is wettelijk bepaald dat de Onderzoeksraad na drie jaar geëvalueerd wordt, en vervolgens om de vijf jaar. Dit rapport is het resultaat van de tweede evaluatie van de Onderzoeksraad. De voorgaande evaluatie vond plaats in 2008.

De minister van Veiligheid en Justitie heeft, in overeenstemming met de voorzitter van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, op 14 februari 2013 een evaluatiecommissie Onderzoeksraad voor Veiligheid ingesteld. De commissie bestaat uit: mevrouw M. Sint (voorzitter) en de heren P. van Lochem, A. Veenman en S. Zouridis. De commissie heeft tot taak een verslag op te stellen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, als bedoeld in artikel 83, eerste lid, van de rijkswet.

De commissie is bijgestaan door de algemeen secretaris van de Onderzoeksraad en door een team van adviseurs van Lysias Advies.

In aanvulling op de opdracht de Onderzoeksraad te evalueren op doelmatigheid en doeltreffendheid, heeft de minister de evaluatiecommissie opdracht gegeven een aantal specifieke vragen te betrekken in het onderzoek:

1. In hoeverre zijn de onderzoeksbependingen, bedoeld in artikel 1, tweede lid, van de rijkswet, doelmatig en doeltreffend? Daarbij moet onderscheid gemaakt worden in de verschillende beperkingen zoals die zijn neergelegd in de rijkswet, en dient acht te worden geslagen op de aan die beperkingen ten grondslag liggende overwegingen.
2. In hoeverre is de huidige samenstelling van de Onderzoeksraad voor Veiligheid van vijf leden geëigend?
3. In hoeverre staat de benoemingsprocedure van de leden, inclusief de voorzitter, van de Raad de onafhankelijke positie van de Raad in de weg?
4. In hoeverre is de verplichte deelname van buitengewone leden aan raadsvergaderingen wenselijk?
5. Wat zou de kring van personen van het inzagerecht, bedoeld in artikel 56 juncto artikel 48 van de rijkswet, moeten zijn?
6. In hoeverre zou een concept van het onderzoeksrapport in alle gevallen in zijn geheel moeten worden toegezonden aan degenen die zijn bedoeld in artikel 48, tweede lid, onderdeel a, of zou ook – indien internationale regelgeving dat toelaat – volstaan kunnen worden met het toezenden van de relevante delen uit het conceptrapport?

7. In hoeverre zijn de reactietermijnen, bedoeld in de artikelen 73 en 74 van de rijkswet, doeltreffend?
8. Moet er in de rijkswet een regeling worden getroffen over een reactie van de minister op een aanbeveling van de Onderzoeksraad aan een ander bestuursorgaan?
9. In hoeverre staat de huidige positionering als zelfstandig bestuursorgaan het onafhankelijk functioneren van de Onderzoeksraad in de weg?

De evaluatiecommissie neemt de wettelijke taak van de Onderzoeksraad, namelijk het verrichten van onderzoek met als doel daarvan te leren, als vertrekpunt en kijkt primair naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van het onderzoek en de keuzen die de Raad daarbij maakt. De commissie rekent het daarom niet tot haar taak een beoordeling te geven van de impact en mate van doorwerking van de onderzoeken van de Raad.

Op basis van de taak die de commissie heeft gekregen, heeft zij vragen en een plan van aanpak opgesteld die aan deze taak invulling geven. De evaluatiecommissie heeft gekozen voor een generiek onderzoek en het onderzoeken van vijftien casussen, als aanvulling op generieke bevindingen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Onderzoeksraad. Daarvoor gebruikt de commissie een voor aanvang van de uitvoering van het onderzoek vastgesteld evaluatiekader. In het evaluatiekader zijn ook normen geformuleerd die nog niet, of pas recent, op deze manier worden toegepast door de Onderzoeksraad. Daar wordt in het onderzoek rekening mee gehouden. Dat houdt in dat wél door de 'bril' van het huidige normenkader gekeken wordt naar de periode van 2008-2010, maar dat de beoordeling met deze normen minder doorslaggevend is. De vragen die de evaluatiecommissie heeft gesteld, zijn:

Doeltreffendheid:

1. Zijn de voorvallen met de meeste (potentiële) veiligheidswinst geselecteerd?
2. Heeft de Onderzoeksraad bij onderzochte voorvallen alle relevante issues geadresseerd?
3. Worden de oorzaken overtuigend vertaald naar aanbevelingen of vervolgacties?

Doelmatigheid:

4. Is er sprake van beargumenteerde keuzen bij de doelmatige inzet van middelen in de onderzoeken?

Ontwikkeling en verbetering:

5. Is sprake van een ontwikkeling bij de Onderzoeksraad waarin strategische keuzen en prioriteiten zichtbaar worden?

1.2 Leeswijzer

Hoofdstuk 1 gaat verder in op de onderzoeksverantwoording. Hoofdstuk 2 geeft een beschrijving op hoofdlijnen van de Onderzoeksraad in de periode 2008-2013 en een kwantitatieve analyse van onderzoeken. In hoofdstuk 3 is de ontwikkeling van de Onderzoeksraad beschreven. In hoofdstuk 4 zijn de bevindingen over doeltreffendheid en doelmatigheid weergegeven, geordend op basis van het evaluatiekader.

In hoofdstuk 5 staan de conclusies en in hoofdstuk 6 de aanbevelingen van de commissie. Hoofdstuk 7 bevat de beantwoording van de aanvullende vragen.

1.3 Onderzoeksverantwoording

Evaluatiekader

Een helder onderzoeksmodel en een daarop gebaseerd evaluatiekader zijn noodzakelijk om de juiste en volledige informatie te verzamelen, de bevindingen te interpreteren en de onderzoeksresultaten te presenteren. Voor het beantwoorden van de geformuleerde vragen, heeft de commissie daarom een evaluatiekader ontwikkeld dat zich richt op de doeltreffendheid, doelmatigheid en ontwikkeling en verbetering. De vragen die in de vorige paragraaf zijn geformuleerd, vormen de aangrijpingspunten voor het evaluatiekader. Het kader is ontwikkeld langs de lijnen: doeltreffendheid, doelmatigheid en ontwikkeling en verbetering. Per onderdeel is in het evaluatiekader een aantal normen benoemd waaraan de bevindingen in de evaluatie worden afgemeten.

Doeltreffendheid

Bij doeltreffendheid gaat het er om of de Onderzoeksraad de goede dingen doet om het doel van de Raad te bereiken. De missie van de Onderzoeksraad is het verbeteren van de veiligheid in Nederland. Daarbij kijkt de Onderzoeksraad vooral naar situaties waarin burgers voor hun veiligheid afhankelijk zijn van overheid, bedrijven of instellingen. Het (wettelijke) doel van de Onderzoeksraad is het voorkomen van toekomstige voorvallen, of beperken van toekomstige gevolgen van voorvallen. Om dat doel te bereiken, doet de Raad onderzoek om vast te stellen wat de oorzaken, of vermoedelijke oorzaken, van individuele- of categorieën voorvallen zijn en wat de omvang van de gevolgen is. Indien nodig verbindt de Raad daaraan aanbevelingen.

Doelmatigheid

Bij doelmatigheid is de vraag aan de orde of de Onderzoeksraad zijn doelen verwezenlijkt met een verstandige inzet van (beperkte) middelen. Wordt met zo min mogelijk middelen een zo groot mogelijk effect bereikt? Dit vergt keuzes in de bedrijfsvoering. Dit begint bij de selectie van onderzoeken en heeft vervolgens ook betekenis in de operationele sturing van de onderzoeksprojecten.

Bij de sturing op onderzoeken zijn vervolgens de basisprincipes van projectmatig werken aan de orde. Daarbij gaat het om een gelegitimeerde afweging tussen inzet van middelen (geld, capaciteit) in een beperkte doorlooptijd met een beoogde kwaliteit.

Ontwikkeling en verbetering

Bij de evaluatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid ligt de nadruk op de uitvoering van onderzoeken door de Onderzoeksraad (het primaire proces). Om tot een goede beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid van de Onderzoeksraad als geheel te komen, is ook een evaluatiekader vereist op een meer generiek niveau.

Op generiek niveau is de vraag naar de positionering en strategie van de Onderzoeksraad aan de orde en doet zich de vraag voor op welke manier de Onderzoeksraad zich (organisatorisch) steeds ontwikkelt en verbetert.

Aanvullende vragen

Voor de beantwoording van vier van de specifieke vragen hanteert de commissie (ook) een a contrario-benadering. Het betreft vragen die betrekking hebben op een situatie die afwijkt van de huidige situatie van de Onderzoeksraad¹. De commissie heeft er voor gekozen om te beoordelen of de huidige situatie, die wel kan worden onderzocht, een belemmering betekent voor het doeltreffend of doelmatig functioneren van de Raad.

Evaluatiekader

Op basis van bovenstaande overwegingen en vragen is het evaluatiekader ontwikkeld.

Evaluatiekader	
1.	<i>Selectie van voorvallen (doeltreffendheid)</i>
a.	De Onderzoeksraad selecteert onderzoeken die naar verwachting structurele veiligheidstekorten kunnen blootleggen die anders verborgen blijven, of anderszins leiden tot veiligheidswinst.
b.	De Onderzoeksraad kiest de afbakening en opzet van het onderzoek zodanig dat de meeste veiligheidswinst wordt behaald.
2.	<i>Kwaliteit van de analyse (doeltreffendheid)</i>
a.	De Onderzoeksraad richt zijn onderzoek zodanig in dat de directe en achterliggende oorzaken van een voorval worden vastgesteld.
b.	De Onderzoeksraad voert zijn onderzoek zodanig uit dat de bevindingen betrouwbaar zijn, door een systematische en methodisch verantwoorde omgang met de verzameling en analyse van gegevens.
3.	<i>Overtuigende aanbevelingen (doeltreffendheid)</i>
a.	De Onderzoeksraad formuleert aanbevelingen die duidelijk, realistisch en uitvoerbaar zijn en die uit het onderzoek volgen. Hij zorgt ervoor dat aanbevelingen aan de juiste partij gericht worden.
b.	De Onderzoeksraad doordenkt zijn aanbevelingen op ongewenste neveneffecten.
c.	De Onderzoeksraad evalueert of de aanbevelingen zijn opgevolgd en benut de hieruit voortkomende inzichten bij de selectie en uitvoering van toekomstige onderzoeken.
4.	<i>Doelmatige inzet (doelmatigheid)</i>
a.	De Onderzoeksraad hanteert bij de keuze voor onderzoeken het inhoudelijke afwegingskader van de Raad, en start het onderzoek zo snel mogelijk nadat het voorval is gebeurd.
b.	Scope van het onderzoek, een daarbij passende onderzoeksopzet en in te zetten middelen, worden bij de start van het onderzoek afgewogen en vastgelegd in een concreet plan van aanpak dat door Onderzoeksraad en management wordt vastgesteld.
c.	De doorlooptijd van het onderzoek staat in redelijke verhouding tot de aard en omvang van het onderzoek.
d.	De Onderzoeksraad evalueert of uitgevoerde onderzoeken doelmatig zijn uitgevoerd en benut de hieruit voortkomende inzichten bij de selectie en uitvoering van toekomstige onderzoeken.

¹ Zie bijlage 2

5. *Ontwikkelen en verbeteren (ontwikkeling en verbetering)*
 - a. De missie en kernwaarden (onafhankelijkheid, transparantie en deskundigheid) van de Onderzoeksraad zijn steeds aantoonbaar leidend voor de wijze waarop de Onderzoeksraad zijn taak invult.
 - b. De Onderzoeksraad geeft blijk van een continue ontwikkeling in de kwaliteit van zijn werkzaamheden.

Uitvoering evaluatie

De evaluatie bestrijkt de periode 2008-2012. Omdat sommige onderzoeken die in die periode zijn gestart ook in 2013 doorlopen, zijn op onderdelen ook bevindingen over 2013 in de evaluatie meegenomen.

Het onderzoek is opgebouwd uit een generiek deel (interviews en deskresearch) en een casestudy waarin vijftien casussen zijn onderzocht. Het generieke deel beoogt een algemeen beeld te schetsen van het functioneren van de Raad en de ontwikkeling hierin. Ook komt de beantwoording van de door de minister gestelde aanvullende vragen in dit deel aan de orde. Er zijn hiertoe negentien gesprekken gevoerd², deels met externe partijen (zoals Connexxion, Inspectie en Rekenkamer) en deels binnen de Onderzoeksraad (raadsleden en managementteam). Verder baseert deze evaluatie zich op documenten waarin de (wettelijke) kaders staan die gelden voor de Raad, op externe onderzoeken en interne (kwaliteit)documenten van Raad³. Ook is er gekeken naar afspraken met andere partijen zoals het afstemmingsprotocol tussen de Raad en de Inspectie Leefomgeving en Transport. Er is ook een kwantitatieve analyse uitgevoerd, die de aantallen onderzoeken (type, sector), doorlooptijden en (opvolging van) aanbevelingen inzichtelijk maakt.

In de verdiepende analyse van de vijftien casussen (zie bijlage 4) komen alle vragen uit het evaluatiekader aan de orde. De analyse van de casussen geeft ook een verdieping op het generieke deel van het onderzoek. In alle casussen is het onderzoeksrapport van de Onderzoeksraad bestudeerd en is gesproken met betrokkenen binnen en buiten de Onderzoeksraad. Overige schriftelijke documentatie (o.a. plan van aanpak, verslagen van besprekingen) is door de onderzoekers van Lysias (desgewenst en voor zover toegestaan) ingezien tijdens de gesprekken met de onderzoekers van de Onderzoeksraad.

Voor het uitvoeren van deze evaluatie is gekozen voor een gefaseerde aanpak:

² Zie bijlage 3 voor overzicht gesprekspartners

³ Zie bijlage 1 voor bronnenlijst

Fase 1 Opstellen PVA	• Opstellen plan van aanpak en evaluatiekader • Bespreking evaluatiecommissie • Herzien plan van aanpak en evaluatiekader • Casusselectie (door evaluatiecommissie)
Fase 2 Uitvoeren onderzoek	• Deskresearch, opstellen gespreksleidraad en toesturen aan gesprekspartners • Generieke interviews • Verslaglegging generieke interviews • Uitvoeren 15 casestudies, inclusief interviews • Tussenrapportage aan commissie
Fase 3 Analyse	• Bestuderen bevindingen • Bespreken bevindingen en analyse door evaluatiecommissie • Uitwerken conclusies (en aanbevelingen)
Fase 4 Opstellen rapportage, conclusies en aanbevelingen	• Opstellen conceptrapportage, inclusief conclusies • Bespreking conceptrapport door evaluatiecommissie en formuleren van aanbevelingen door de commissie • Vaststelling conceptrapportage inclusief conclusies en aanbevelingen door EC • Voorleggen bevindingen en conclusies aan Onderzoeksraad • Bespreking met Raad en presentatie aan medewerkers Onderzoeksraad door voorzitter EC

Rol evaluatiecommissie

De samenwerking tussen de evaluatiecommissie, de secretaris van de Raad en Lysias heeft vorm gekregen in een viertal bijeenkomsten van de commissie en Lysias, en regelmatig contact tussen de voorzitter van de commissie en projectleider van de evaluatie (van Lysias). De evaluatiecommissie bepaalde voorafgaand aan de uitvoering van de evaluatie de opzet, waarin begrepen het evaluatiekader, toetste tijdens het onderzoek en achteraf of de evaluatie conform deze opzet is uitgevoerd, bewaakte in brede zin de kwaliteit van de evaluatie en stelde op basis van de evaluatie dit rapport op.

Lysias Advies voerde het onderzoek uit. De onderzoekers informeerden de commissie en zorgden ervoor dat de commissie tot een onderbouwd en gedeeld oordeel kon komen. De commissie had een belangrijke rol in het wegen en duiden van de bevindingen. De commissie formuleerde de conclusies en aanbevelingen. Het rapport, inclusief conclusies en aanbevelingen, is dan ook van de commissie.

De algemeen secretaris van de Raad trad op als opdrachtgever van Lysias Advies en bewaakte en bevorderde de tijdige, kwalitatief goede en onafhankelijke werkwijze van Lysias en het samenspel tussen Lysias en Onderzoeksraad. De algemeen secretaris heeft deelgenomen aan alle besprekingen van de commissie.

2 Beschrijving van de Onderzoeksraad voor Veiligheid

2.1 Vooraf

Dit hoofdstuk beschrijft de ontwikkeling die de Raad heeft doorgemaakt in de periode 2008-2012. Het hoofdstuk start met een korte schets van relevante ontwikkelingen in de organisatie van de Raad. Daarna wordt een kwantitatieve analyse gepresenteerd van de onderzoeken die de Raad heeft uitgevoerd in de periode 2008-2012. Afsluitend wordt een aantal markante onderzoeken en ontwikkelingen in de organisatie geschetst.

2.2 De Onderzoeksraad van 2008 tot 2013

Samenstelling van de Raad

De eerste voorzitter van de Raad, de heer P. van Vollenhoven, nam per 7 februari 2011 afscheid. Op die datum is de heer T. Joustra aangetreden als nieuwe voorzitter van de Raad. Per 1 november 2011 trad de heer E. Muller aan als raadslid, ter vervanging van de heer J. Hulsenbek.

De samenstelling van de Raad heeft in 2012 opnieuw een verandering ondergaan. Mevrouw P. Meurs is per 23 november 2012 benoemd in de Raad (en formeel toegetreden per februari 2013). Begin 2013 nam de Raad afscheid van mevrouw A. Brouwer-Korf, de heer F. Mertens en de heer K. Visser. Daarmee is de vaste samenstelling van de Raad gekrompen van vijf naar drie leden. Als aanvulling op de vaste samenstelling zijn vier buitengewoon raadsleden benoemd. Deze leden zijn aangesteld voor een periode van vier jaar en zijn verbonden aan de Raad vanwege hun specifieke, sectorgerichte deskundigheid alsmede uitgebreide bestuurlijke ervaring. De buitengewoon raadsleden zijn: de heer B. Welten, mevrouw L. Fresco, de heer H. Noy en de heer H. van der Vlist⁴.

Ontwikkelingen in het bureau

De Onderzoeksraad wordt ondersteund door het bureau. Ook het bureau heeft de nodige veranderingen ondergaan. Wat niet is veranderd, zijn de onderzoeksectoren, die zijn ondergebracht in onderzoekscusters. De sectoren zijn:

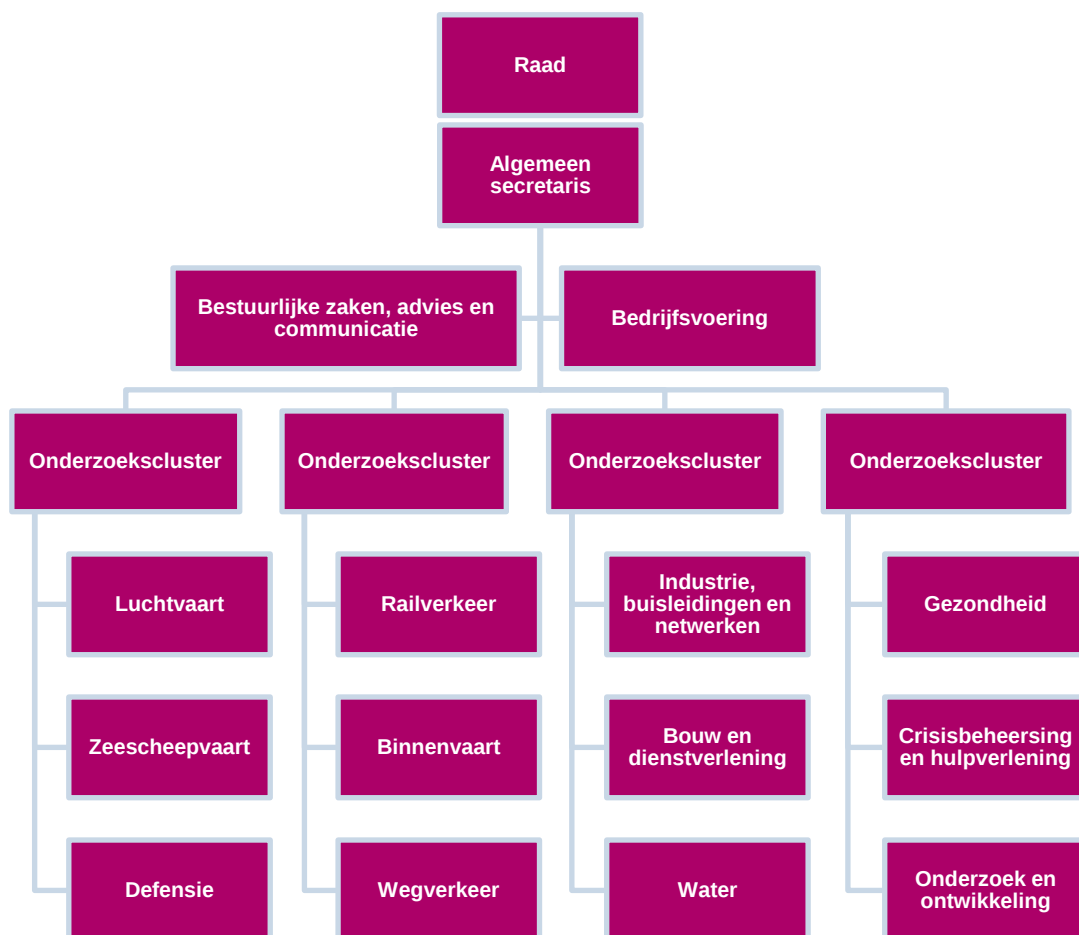
- Binnenvaart;
- Wegverkeer;
- Railverkeer;
- Defensie;
- Industrie, buisleidingen en netwerken;
- Bouw en dienstverlening;
- Water;
- Gezondheid mens en dier;
- Crisisbeheersing en hulpverlening;
- Luchtvaart;
- Zeescheepvaart (vanaf 2010).

In 2008 is de functie van onderzoeksmanager ingesteld. Deze is direct leidinggevend manager van een cluster van onderzoekers en neemt projectopdrachten aan van de raad. Hij fungeert als schakel tussen raad en onderzoekers.

⁴ Het betreft hier de oud Secretaris-Generaal van VROM

Tot en met 2012 was er sprake van algemene en inhoudelijke procesondersteuning en onderzoek&ontwikkeling (APO, IPO en O&O) en twee secretariaten: een bestuurssecretariaat en een projectsecretariaat. De Onderzoeksraad heeft, vanwege professionalisering, de afdeling communicatie doorontwikkeld. Deze verzorgt de woordvoering namens de Onderzoeksraad en adviseert onderzoekers over communicatie van onderzoeken.

Vanaf 2013 zijn er drie ondersteunende afdelingen. Dit zijn Bedrijfsvoering, BAC (Bestuurlijke zaken, Advies en Communicatie) en Onderzoek en Ontwikkeling (O&O, ondergebracht bij het cluster Gezondheid en Crisisbeheersing). De organisatie zag er per 1 januari 2013 als volgt uit:



Formatie en begroting

Het Bureau is in de beschouwde periode in omvang toegenomen. In 2008 was de werkelijke bezetting 53 fte (waarvan 4 fte op detacheringsbasis vanuit Defensie). De begrote formatie was op dat moment 65 fte (inclusief 4 fte medewerkers van Defensie). In 2010 was er een uitbreiding van de formatie met 4 fte, door de uitbreiding met de sector Zeescheepvaart.

Eind 2012 was sprake van een werkelijke bezetting van (afgerond) 69 fte. De begrote formatie was eind 2012 72 fte. Beide cijfers in 2012 zijn inclusief 4 fte detachering van Defensie.

De verdeling van de formatie over management, ondersteuning en onderzoekers is in de periode 2008-2012 nauwelijks veranderd. Ruim 70% van de capaciteit (formatie en bezetting) bestaat uit onderzoekers en onderzoeksondersteuning⁵, ongeveer 20% is bedrijfsvoering en 7% management. Een overzicht is opgenomen als bijlage 5.

De begroting van de Raad bleef nagenoeg gelijk tussen 2008 en 2013. De totale uitgaven van de Raad zijn sinds 2008 met ongeveer € 1.7 mln. toegenomen⁶. In de toelichting op de cijfers in de jaarverslagen wordt niet duidelijk hoe de stijging van de formatie zich verhoudt tot de totale uitgaven.

	2008	2009	2010	2011	2012
Begroting					
Som der baten ⁷	11.000	11.322	12.524	11.236	11.705
Som der lasten	11.100	11.322	12.524	11.236	11.705
Totaal	-100	0	0	0	0
Jaarrekening					
Som der baten	10.590	11.849	11.255	11.686	11.235
Som der lasten	9.988	12.592	11.416	11.634	11.713
Totaal	602	-743	-161	51	-478

2.3 Onderzoeken door de Raad

In deze paragraaf staan de onderzoeken van de Onderzoeksraad in de periode 2008-2012 centraal.

2.3.1 Melding van voorvallen

In de meeste gevallen begint een onderzoek van de Onderzoeksraad na een melding van een voorval bij de Onderzoeksraad. Het komt ook voor dat de Onderzoeksraad reageert op een voorval waarover is bericht in de media. Soms is sprake van onderzoek op verzoek. Ook kan de Onderzoeksraad besluiten een thematisch onderzoek te starten naar aanleiding van een reeks of serie van voorvallen.

Het aantal meldingen tussen 2008 en 2012, is weergegeven in onderstaand schema⁸. In de figuur is te zien dat het aantal meldingen fluctueert.

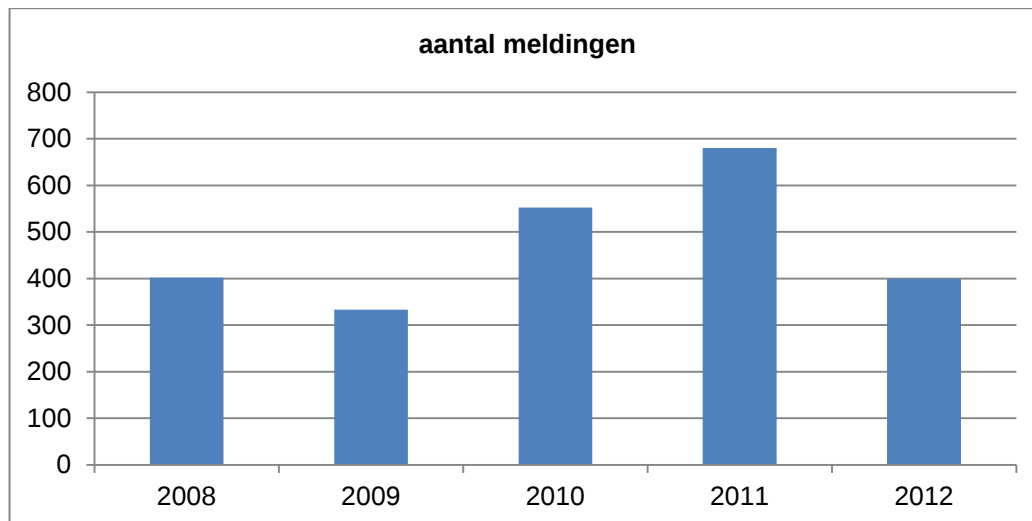
⁵ Inclusief medewerkers Defensie (gedetacheerd), projectsecretariaat, 50% formatie van onderzoeksmanagers en formatie IPO (excl. bedrijfsjurist en communicatie).

⁶ Daaronder vallen ook de kosten van het uitvoeren van onderzoeken in de nieuwe sector Zeescheepvaart.

⁷ Alle bedragen * € 1.000

⁸ De daling van het aantal meldingen in 2012 is, volgens het jaarverslag van de Raad, deels te verklaren door de veranderde wijze waarop gelijksoortige meldingen in de sector 'industrie, buisleidingen & netwerken' worden geregistreerd en betreft dus een administratieve correctie.

Er is geen duidelijke trend af te leiden uit de aantallen meldingen. De Raad voert geen analyse uit op aantallen en type meldingen, noch op de herkomst van de meldingen.



Aantallen meldingen per jaar

2.3.2 Verschillende typen onderzoeken

De Onderzoeksraad maakt bij de onderzoeken onderscheid in verschillende typen onderzoeken. Het belangrijkste onderscheid betreft verkorte en volledige onderzoeken. De Onderzoeksraad bepaalt per geval of er sprake is van een volledig of verkort onderzoek.

“Er wordt na/tijdens de eerste fase van een onderzoek bepaald of er een verkort óf uitgebreid onderzoek wordt uitgevoerd. Dit wordt onder meer bepaald door de ernst van het voorval en de te verwachten structurele veiligheidstekorten⁹.”

Daarnaast maakt de rijkswet onderscheid in verplichte- en niet verplichte onderzoeken. Verplichte onderzoeken kunnen volledig of verkort zijn; dat geldt ook voor niet-verplichte onderzoeken¹⁰. Binnen de verplichte onderzoeken wordt door de Onderzoeksraad een bijzondere categorie onderzoeken onderscheiden, de zogenaamde Mars-meldingen¹¹. Verkorte onderzoeken waren in de onderzochte periode altijd verplichte onderzoeken.

2.3.3 Aantal gestarte onderzoeken per jaar

Gemiddeld start de Onderzoeksraad 38 onderzoeken per jaar, waarvan gemiddeld 7 volledige onderzoeken, 28 verkort luchtvaart en 3 overige verkorte onderzoeken. In 2010 werden de meeste volledige onderzoeken gestart (12); in 2008, 2009 en 2011 de minste (5). In 2009 is het kleinste aantal onderzoeken gestart (29); in 2012 het grootste (62).

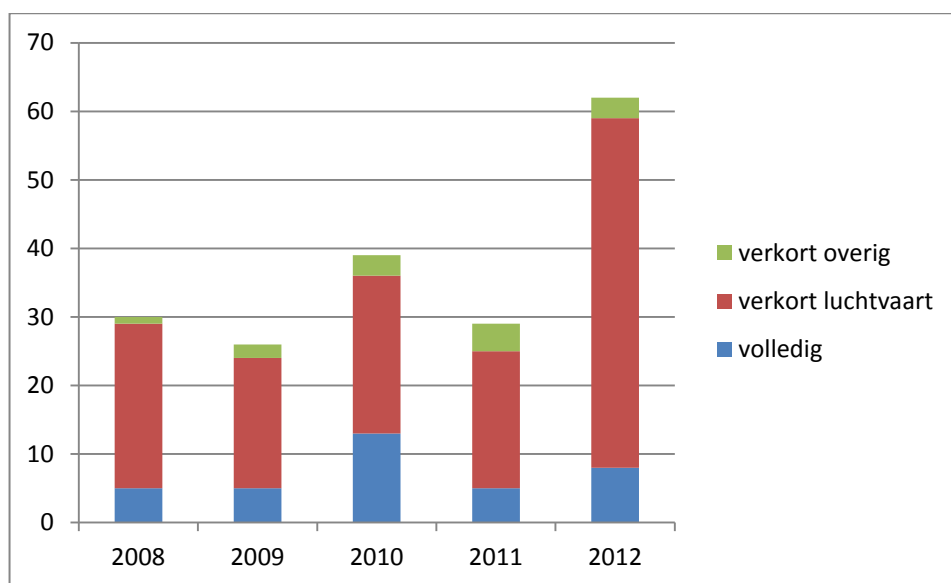
⁹ Website Onderzoeksraad, FAQ

¹⁰ De Onderzoeksraad houdt geen registratie bij van deze dwarsdoorsnedes.

¹¹ Dat zijn zware ongevallen die vallen binnen de criteria die zijn geformuleerd in de Seveso II richtlijn.

In het onderstaande overzicht zijn de gestarte onderzoeken per jaar weergegeven. Deze gegevens zijn gebaseerd op de informatie van de website van de Onderzoeksraad¹².

Per jaar is een onderscheid gemaakt tussen volledige onderzoeken en verkorte onderzoeken. Bij de verkorte onderzoeken is tevens onderscheid gemaakt in luchtvaartonderzoeken en overige onderzoeken.



Aantallen gestarte onderzoeken per jaar

Voor de duiding van het overzicht nog de volgende toelichting: in 2012 hebben 13 van de 51 verkorte luchtvaartonderzoeken betrekking op voorvallen die door de Raad binnen 1 tot 2 maanden werden afgehandeld met alleen een beschrijving van het voorval in een kwartaalrapportage¹³ Luchtvaart. Het opnemen van deze onderzoeken in bovenstaande figuur maakt dat het beeld verschilt van eerdere jaren omdat voor 2012 deze wijze van rapporteren nog niet werd toegepast.

Gemiddeld 79% van de gestarte onderzoeken betreft een verkort onderzoek, waarvan verreweg de meeste (91%) betrekking hebben op luchtvaartonderzoeken. In 2010 was het aandeel verkorte onderzoeken het kleinst (67%); in 2012 het grootst (87%).

De Onderzoeksraad registreert de totaal bestede onderzoekstijd voor verkorte onderzoeken. Die bedraagt volgens deze registratie ruim 10% van de totaal bestede onderzoekscapaciteit. De verkorte onderzoeken vragen doorgaans veel minder inzet dan de volledige onderzoeken¹⁴.

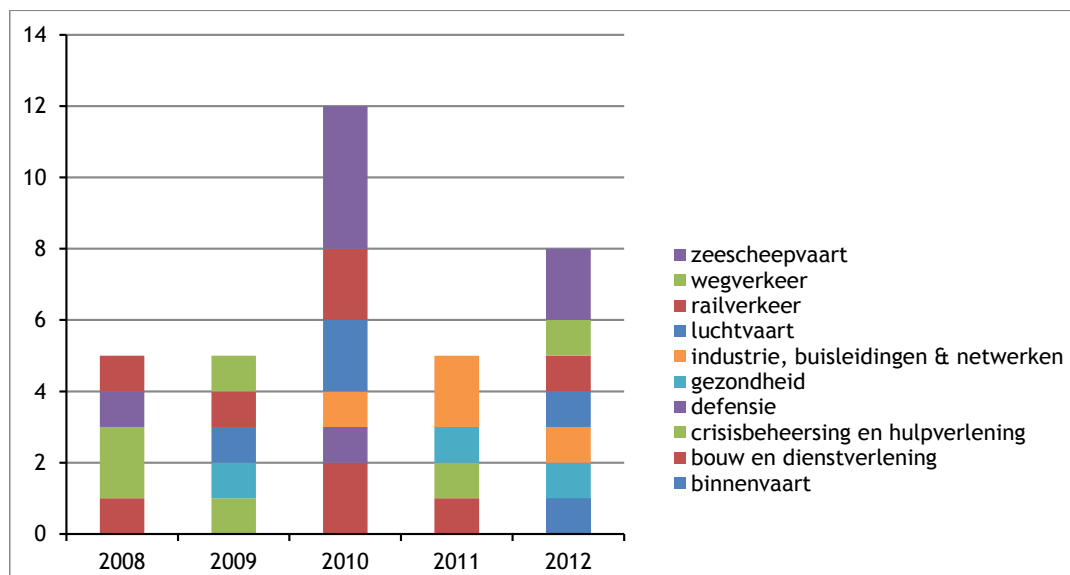
¹² Aangeleverde cijfers uit de administratie van de Onderzoeksraad over gestarte en afgeronde aantallen onderzoeken per jaar bleken niet bruikbaar. Derhalve is voor de analyse gebruik gemaakt van de informatie op de website van de Onderzoeksraad over uitgevoerde onderzoeken.

¹³ In een kwartaalrapportage worden alle relevante luchtvaartvoorvallen in een kwartaal beschreven.

¹⁴ 8 fte wordt ingezet voor luchtvaartonderzoeken

2.3.4 Analyse van de volledige onderzoeken

De volledige onderzoeken van de Onderzoeksraad zijn in onderstaand overzicht gerubriceerd naar sectoren.

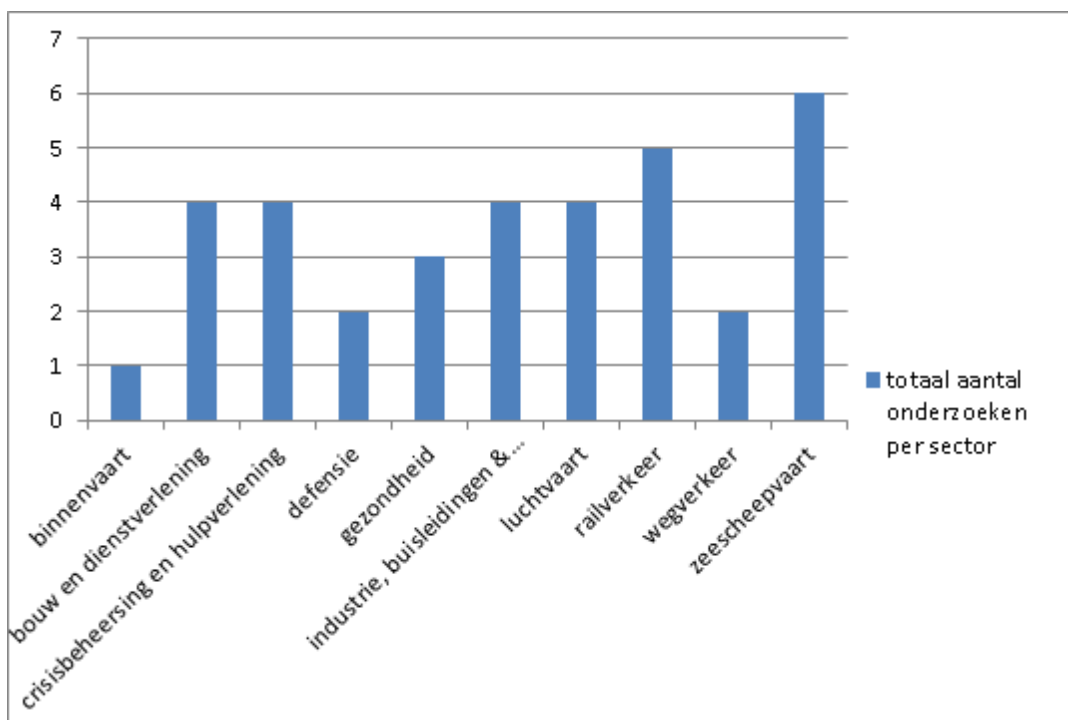


Aantal volledige onderzoeken gestart per jaar per sector

Bij bovenstaande cijfers is een aantal opmerkingen te plaatsen:

- De Onderzoeksraad geeft aan dat in 2010 bij het vliegtuigongeval in Tripoli sprake is van een volledig onderzoek. De Onderzoeksraad heeft bij het betreffende onderzoek alleen een waarnemende functie gehad en heeft zelf geen onderzoek verricht. In de analyse is dit onderzoek niet opgenomen als volledig onderzoek.
- In 2010 is de Onderzoeksraad een onderzoek gestart, genoemd 'Pont overvaren door vrachtschip, Breukelen, 22 oktober 2010'. Dat is aangemerkt als een volledig onderzoek. Dit onderzoek is echter na vier maanden gestaakt, omdat er geen structurele veiligheidstekorten zijn gevonden. In de analyse is dit onderzoek aangemerkt als een verkort onderzoek in plaats van een volledig onderzoek.
- Verder heeft de Raad in 2011 het onderzoek 'Brand treinwagon, 14 januari 2011 Kijfhoek, Zwijndrecht' na een verkennende fase gestaakt. Dit onderzoek is door de Raad gekenmerkt als volledig, maar in dit overzicht opgenomen als verkort vanwege het niet uitvoeren van nader onderzoek en de korte tijdspanne.

In onderstaande figuur zijn de gestarte volledige onderzoeken in de periode 2008-2012 getotaliseerd per sector.



Cumulatief aantal volledige onderzoeken per sector in periode 2008-2012

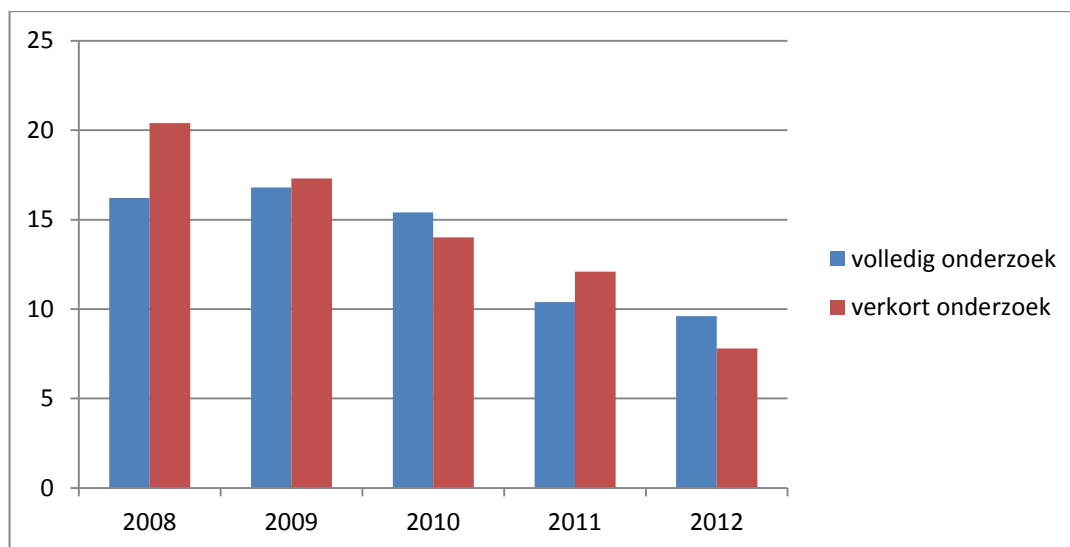
Binnen de sector zeescheepvaart zijn in de periode 2008-2012 de meeste volledige onderzoeken gestart (6), gevolgd door de sector railverkeer (5). Er is sprake van 4 volledige luchtvaartonderzoeken (5 als het vliegtuigongeval in Tripoli wordt meegerekend). Binnenvaart kent het kleinste aantal onderzoeken (1), gevolgd door defensie en wegverkeer (2). In de relatief nieuwe sectoren (gezondheidszorg en crisisbeheersing en hulpverlening) is sprake van 3, respectievelijk 4 gestarte volledige onderzoeken in de periode 2008-2012.

In het algemeen wordt zichtbaar dat de Raad een vrij gelijkmatig verdeeld aantal onderzoeken verricht in een breed scala van sectoren. Er is geen sprake van eenzijdige profilering door de Raad.

2.3.5 Doorlooptijden van de onderzoeken

Er is sprake van een afnemende gemiddelde doorlooptijd bij de volledige en verkorte onderzoeken.

In onderstaand overzicht zijn de gemiddelde doorlooptijden van in het betreffende jaar gestarte en ten tijde van de evaluatie afgeronde onderzoeken, per jaar weergegeven. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in volledige en verkorte onderzoeken.



Gemiddelde doorlooptijden van onderzoeken per jaar in maanden

Voor de duiding van het overzicht is het nodig een aantal opmerkingen te plaatsen:

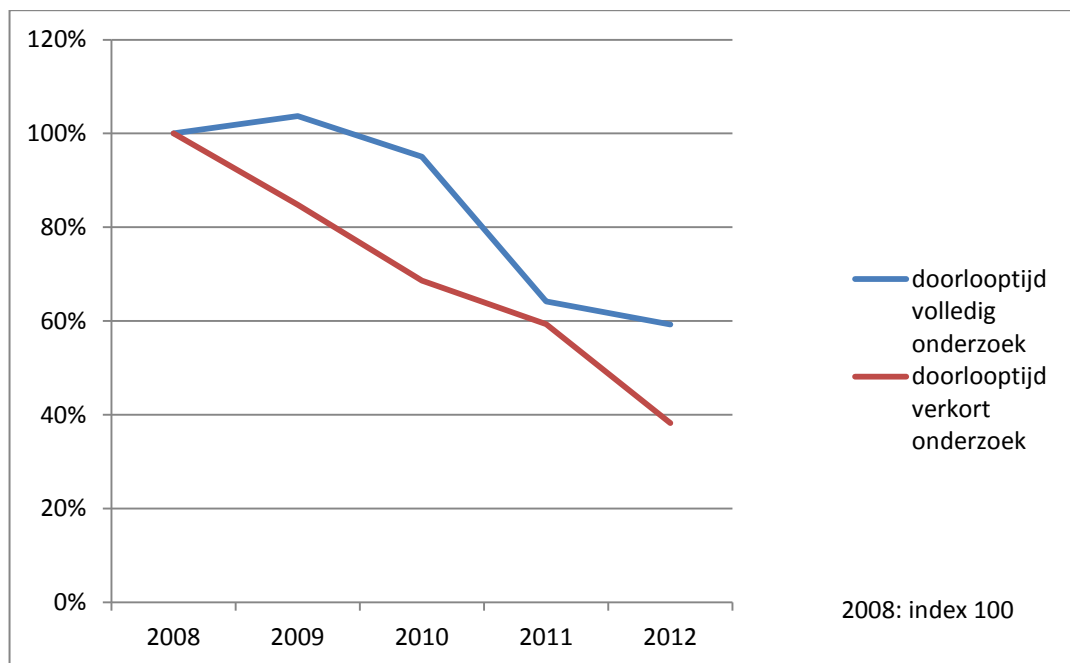
- Het onderscheid tussen verkorte luchtvaartonderzoeken en verkorte onderzoeken in de Industrie (zgn. MARS-meldingen) wordt in de overzichten van de Onderzoeksraad niet zichtbaar. Uit informatie van de Onderzoeksraad blijkt, dat vooral de MARS-meldingen een (zeer) lange doorlooptijd hebben.
- De werkelijke doorlooptijd ligt voor de verkorte onderzoeken in 2009 hoger dan in de figuur zichtbaar is. Oorzaak is het feit dat een verkort onderzoek (Explosie met één dodelijk slachtoffer, CP Kelco, Nijmegen, 12 juli 2009) niet is meegerekend omdat het nog niet is afgerond¹⁵.
- Er zijn nog 13 verkorte onderzoeken niet afgerond (per 1 december 2013) die zijn gestart in 2012. Voor de analyse is als aanname gehanteerd, dat deze onderzoeken eind 2013 worden afgerond. In werkelijkheid ligt de doorlooptijd voor verkorte onderzoeken 2012 dus iets hoger.
- In 2012 zijn er 13 afgeronde verkorte luchtvaartonderzoeken met een doorlooptijd van twee maanden of minder. Dat zijn onderzoeken, waarbij alleen het voorval wordt beschreven¹⁶. De gemiddelde doorlooptijd voor verkorte onderzoeken stijgt van 7,8 maanden naar 10,1, wanneer deze onderzoeken niet worden meegeteld. Overigens is dan nog steeds sprake van een daling van de doorlooptijd van verkorte onderzoeken.

Opmerkelijk is dat de doorlooptijd van verkorte onderzoeken in 3 van de 5 onderzochte jaren hoger is dan de doorlooptijd van volledige onderzoeken. Als verklaring daarvoor is gegeven dat, als vanwege schaarse capaciteit keuzen gemaakt moeten worden, de raad prioriteit legt bij de uitvoering van volledige onderzoeken. Daardoor heeft de uitvoering van verkorte onderzoeken minder aandacht en loopt de uitvoering van verkorte onderzoeken vertraging op.

¹⁵ Overigens zou deze casus vanwege de zeer lange doorlooptijd sowieso buiten beschouwing dienen te blijven omdat deze anders een onevenredig grote invloed zou hebben op het beeld in de figuur.

¹⁶ Deze werkwijze wordt sinds 2012 toegepast.

In onderstaande figuur is de ontwikkeling van de gemiddelde doorlooptijden per jaar weergegeven als indexcijfer (2008 = 100%). De daling van de doorlooptijd van verkorte onderzoeken gaat sneller dan de daling van de volledige onderzoeken.



2.3.6 Markante onderzoeken van de Raad

In onderstaande paragraaf worden onderzoeken gepresenteerd die de Raad zelf typerend vindt voor de jaren 2008 en 2012. Ook zijn enkele ontwikkelingen beschreven die te maken hebben met onderzoeken.

In 2008 heeft de Raad in de sector gezondheid zijn eerste twee rapporten uitgebracht. Dit betrof het onderzoek naar de problemen bij de hartchirurgie van het UMC St. Radboud en het onderzoek naar de brand in een operatiekamer van het Twenteborg ziekenhuis.

2009 stond vooral in het teken van het onderzoek naar de crash van het vliegtuig van maatschappij Turkish Airlines. De Raad had een onderzoek ingesteld naar de toedracht van het ongeval en een onderzoek naar het verloop van de hulpverlening na het ongeval.

In 2010 is het werkterrein van de Raad uitgebreid met zeescheepvaart. Met ingang van 1 januari 2010 heeft de Raad dit terrein officieel overgenomen van de Raad voor de Scheepvaart. De Raad is ook sinds oktober 2010, door staatsrechtelijke veranderingen, bevoegd om op Bonaire, Sint Eustatius en Saba onderzoek te doen. In 2010 deed de Raad daar onderzoek naar een brand in een olieoverslag. In 2010 deed zich opnieuw een ernstig vliegongeval voor: het ongeval met een vliegtuig van maatschappij Afrqiyah Airways in Tripoli. Het onderzoek is uitgevoerd onder leiding van de luchtvaartautoriteit van Libië. De Raad “keek mee” met het onderzoek.

De nieuw aangetreden voorzitter leidde in 2011 het onderzoek naar het Nederlands stelsel van legaal vuurwapenbezit onder sportschutters. Dit onderzoek was het eerste onderzoek op verzoek, naar aanleiding van het schietincident in een winkelcentrum in Alphen aan den Rijn. De publicatie van het rapport ging gepaard met veel publiciteit. Ook startte in dat jaar het onderzoek op verzoek naar het DigiNotar-incident.

In 2012 is de Raad voor het eerst een onderzoek gestart op het gebied van voedselveiligheid: het onderzoek naar Salmonella in zalm. Een onderzoek dat in 2012 veel publiciteit kreeg, was het onderzoek naar Odfjell. Bijzonder was dat er geen sprake was van een voorval in de strikte betekenis van het woord, maar dat de Raad het stilleggen van Odfjell heeft aangegrepen als voorval om een onderzoek te starten.

2.3.7 Algemene ontwikkelingen in uitvoering onderzoek

Omdat de Raad een breder effect wil bereiken met zijn onderzoeken, zijn in 2012 publieksversies ontwikkeld naar aanleiding van gepubliceerde rapporten. Publieksversies zijn verkorte varianten van gehele rapporten waarin de resultaten van het onderzoek staan, vaak de toedracht van het voorval en enkele praktische tips voor doelgroepen. Naast publieksversies heeft de Raad ook informatiebijeenkomsten georganiseerd en animaties (die worden vaker toegepast) ontwikkeld om rapporten beter te laten 'landen'. Deze nieuwe manieren van rapporteren beogen de positie en het gezag van de Raad verder te verstevigen door het vergroten van het bereik van de Raad. Ook kan 'laagdrempeliger' rapporteren een bijdrage leveren aan het wegnemen van onrust, aldus de Onderzoeksraad.

De Raad heeft het boek 'Veiligheid in perspectief' uitgebracht. In dit boek is geanalyseerd welke aandachtspunten op het gebied van veiligheid naar voren zijn gekomen uit de onderzoeken die de Raad verricht: "Waar is veiligheidswinst te boeken en wat valt er te leren uit het verleden?" De Raad tracht hiermee invulling te geven aan de wens om ook voorval-overstijgend en waar mogelijk sector-overstijgend lering te trekken uit zijn onderzoeken.

3 Belangrijke ontwikkelingen

3.1 Vooraf

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de belangrijkste ontwikkelingen in de wijze waarop de Onderzoeksraad werkt. Een deel van deze ontwikkelingen sluit aan bij de aanbevelingen van de evaluatiecommissie uit 2008. Het hoofdstuk begint derhalve met de voor deze evaluatie relevante aanbevelingen uit 2008. Vervolgens worden de belangrijkste ontwikkelingen in de werkwijze van de Onderzoeksraad geschetst. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een korte samenvatting van de belangrijkste ontwikkelingen.

Het evaluatiekader formuleert op het aspect ‘ontwikkelen’ de volgende normen:

1. Ontwikkelen en verbeteren
 - a. De missie en kernwaarden (onafhankelijkheid, transparantie en deskundigheid) van de Onderzoeksraad zijn steeds aantoonbaar leidend voor de wijze waarop de Onderzoeksraad zijn taak invult.
 - b. De Onderzoeksraad geeft blijk van een continue ontwikkeling in de kwaliteit van zijn werkzaamheden.

3.2 Resultaten van de evaluatie uit 2008

Een belangrijke conclusie uit de vorige evaluatie was dat de Onderzoeksraad zich onder voorzitterschap van prof. mr. Pieter van Vollenhoven in de periode tot 2008 heeft ontwikkeld tot een gerespecteerde en gezaghebbende onderzoeksorganisatie.

Voor het bereiken van die positie zijn de onafhankelijke opstelling van de Raad en de kwaliteit van de onderzoeken van doorslaggevende betekenis geweest. Uit de vorige evaluatie blijkt dat de Onderzoeksraad de nadruk legde op profileren van de organisatie door gezaghebbende onderzoeken af te leveren. Een richtinggevende visie voor de ontwikkeling van de Onderzoeksraad op langere termijn ontbrak, en de Onderzoeksraad stond weinig in verbinding met objecten van onderzoek en geadresseerden van aanbevelingen. De vorige evaluatie liet ook zien dat de positie die de Onderzoeksraad had verworven, het mogelijk maakte om op een beheerste wijze de pioniersfase te ontgroeien.

De vorige evaluatiecommissie heeft een aantal aanbevelingen gedaan. De voor deze evaluatie meest relevante aanbevelingen uit de evaluatie van 2008 zijn weergegeven in onderstaand kader.

De organisatie:

- De commissie ervaart de organisatieontwikkeling van de raad als nog te intern gericht en beveelt de Raad aan om een meerjaren toekomstvisie over de taak van de raad te ontwikkelen. De commissie adviseert om de organisatieontwikkeling van 'buiten' naar 'binnen' vorm te geven en voor de meerjarenvisie van de Raad het structurele veiligheidstekort als basis te nemen.

De bedrijfsvoering:

- De commissie adviseert om de implementatie en sturing op brede toepassing van bedrijfsvoeringsinstrumenten in de Onderzoeksraad op te pakken. Daarnaast adviseert de commissie de Onderzoeksraad om te investeren in hoogwaardig HRM beleid.

Referentiekader voor het selecteren van onderzoeken:

- De commissie adviseert de Onderzoeksraad om meta-analyses (vergelijkbaar met de werkwijze van het OM) op de taakvelden van de Onderzoeksraad (structurele veiligheidstekorten) te laten maken op grond waarvan in meerjarenplannen keuzes worden gemaakt over terreinen die wel of geen aandacht krijgen. De commissie adviseert de Onderzoeksraad ook om 'nee' te zeggen tegen een onderzoek als onvoldoende capaciteit, kennis of expertise aanwezig is

Professionalisering en strategische beleidsvorming:

- De commissie adviseert de Onderzoeksraad om in de overgang naar een volgende organisatorische levensfase:
 - de professionaliteit van de organisatie over de volle breedte te verbeteren en meer aandacht te besteden aan innovatie, strategische beleidsvorming, beleidsformulering, kennisoverdracht en leren/evalueren van onderzoeken. Verder adviseert de commissie de bruikbaarheid van de aanbevelingen te vergroten;
 - de huidige ambachtelijke rol van de Onderzoeksraad om te vormen naar de rol van 'constituerende leiding', waarbij het bureau van de Onderzoeksraad meer in positie komt om zich professioneel te ontwikkelen;
 - meer aandacht te besteden aan de communicatie en wisselwerking, zowel bij oude sectoren als met de spelers op nieuwe werkteerinen;
 - om – in navolging van de werkwijze van de Nationale Ombudsman – de 'geadresseerden' de gelegenheid te geven om voorafgaand aan de publicatie van het eindrapport een reactie te geven.

Positie buitengewone raadsleden:

- De commissie adviseert om de adviserende rol van de buitengewone raadsleden om te vormen naar een aan de raad deelnemende rol, zoals in de wet is vastgelegd.

3.3 Relevante ontwikkelingen Onderzoeksraad

In deze paragraaf worden relevante ontwikkelingen geschetst, die betrekking hebben op het functioneren van de Onderzoeksraad. Er wordt onderscheid gemaakt in:

- Ontwikkelingen in rolopvatting en werkwijze van de Onderzoeksraad (3.3.1)
- Herdefiniëring van het takenpakket van de Onderzoeksraad (3.3.2)
- Relatie tussen de Raad en het bureau (3.3.3).
- Sturing in de driehoek tijd, kwaliteit en geld (3.3.4)

3.3.1 Ontwikkelingen in rolopvatting en werkwijze van de Onderzoeksraad

De missie van de Onderzoeksraad

De Onderzoeksraad heeft de afgelopen jaren een aantal ontwikkelingen doorgemaakt in lijn met de aanbevelingen uit de evaluatie in 2008. De ontwikkeling in de rolopvatting en werkwijze van de Onderzoeksraad heeft geleid tot een wijziging van de missie van de Onderzoeksraad. In de jaren voor 2012 luidde de missie van de Onderzoeksraad als volgt:

“De Raad wil een gezaghebbende bijdrage leveren aan het waarborgen en zo nodig verhogen van het veiligheidsniveau”

De daarbij behorende kernwaarden die richting gaven aan het handelen van de Onderzoeksraad waren: onafhankelijk ‘veiligheidsgeweten’, geïntegreerde onderzoeksorganisatie en permanent expertisecentrum.

Vanaf 2012 luidt de missie van de Onderzoeksraad:

“De Onderzoeksraad is gericht op het verbeteren van de veiligheid in Nederland en kijkt daarbij vooral naar die situaties waarbij burgers voor hun veiligheid afhankelijk zijn van de overheid, bedrijven of instellingen. De Raad is voorval-gebonden en trekt lessen op basis van onderzoek naar deze voorvallen”.

De bij deze missie geformuleerde kernwaarden door de Onderzoeksraad zijn: onafhankelijkheid, transparantie en deskundigheid.

Er valt uit de opeenvolgende missies af te leiden dat sprake is van een aantal kenmerkende ontwikkelingen in de rolopvatting en werkwijze van de Raad. De belangrijkste zijn:

- Veranderde opvatting over de effectiviteit van onderzoeken
- Andere visie op- en invulling van onafhankelijkheid
- Versterking externe verbinding

Veranderde opvatting over de effectiviteit van onderzoeken

Het primaire doel van de Onderzoeksraad is met de nieuwe missie niet wezenlijk veranderd. Verbetering van de veiligheid stond en staat centraal. Er is, zo komt zowel in de generieke gesprekken als de casestudies naar voren, wel sprake van een duidelijk gewijzigde opvatting over de vraag *hoe* onderzoeken kunnen bijdragen aan verbetering van de veiligheid. De Raad legde enkele jaren geleden het accent vooral op het uitvoeren van gezaghebbend en diepgaand onderzoek, vanuit de overtuiging dat kwalitatief hoogwaardig onderzoek bijdraagt aan veiligheidswinst. Dat is verklaarbaar vanuit de levensfase van de Onderzoeksraad in die fase en de wens om de Onderzoeksraad te profileren en te positioneren als gezaghebbend onderzoeksinstituut en onafhankelijk veiligheidsgeweten.

Sinds 2012 legt de Raad meer nadruk op de vraag hoe onderzoeken effectief kunnen bijdragen aan veiligheidswinst. Kwalitatief hoogwaardig onderzoek is daarbij een noodzakelijke, maar niet een voldoende voorwaarde. Uit de evaluatie komt naar voren dat de Raad stuurt op de volgende aspecten:

- Inhoud, namelijk het doen van concrete en realiseerbare aanbevelingen
- Gerichtere adressering van partijen
- Afstemming met geadresseerden ter vergroting van draagvlak

- Benutten van de inbreng van buitengewone raadsleden en begeleidingscommissies ten behoeve van draagvlak
- Werkingssfeer: sterkere focus op achterliggende oorzaken en verheffen van aanbevelingen boven het voorval
- Tijdigheid, door verkorten van de doorlooptijd
- Vorm: naast onderzoeksrapporten ook publieksversies en simulaties
- Andere interpretatie van de term voorval

Het laatste punt behoeft enige toelichting. De Onderzoeksraad hanteert een ruimere interpretatie van de term 'voorval'. Een 'voorval' kan aanleiding zijn voor het doen van onderzoek naar het voorval. Een voorval of serie van voorvallen kan ook een 'trigger' zijn op basis waarvan de Raad overweegt een (breder) onderzoek te starten.

Deze focus op effectiviteit van de onderzoeken past bij de levensfase van de Raad. Overigens is de betekenis van de gewijzigde opvatting voor het bereiken van veiligheidswinst, lastig op waarde te schatten. Dit komt doordat geen sprake is van systematisch evalueren van de effecten van onderzoeken.

Andere visie op- en invulling van onafhankelijkheid

De Onderzoeksraad was in 2008 van mening dat de aanbeveling (uit de voorgaande evaluatie) om voor afronding van een onderzoek en publicatie van rapporten de aanbevelingen van de Onderzoeksraad te bespreken met betrokkenen, afbreuk zou kunnen doen aan de positie die de Raad van de wetgever heeft gekregen. "Dit zou leiden tot een vorm van overleg die de Onderzoeksraad in een onderhandelingspositie brengt".¹⁷ De Onderzoeksraad benadrukte naar aanleiding van de evaluatie uit 2008, de onafhankelijke positie van de Onderzoeksraad door nadrukkelijk te wijzen op het belang van een strikt onafhankelijke positie ten opzichte van de bij het voorval betrokken partijen: een strikte scheiding van eventueel strafrechtelijk onderzoek en/of civielrechtelijke procedures waarborgt dat het onderzoek onbelemmerd zijn loop kan hebben. Deze opstelling leidde volgens diverse partijen tot onderzoeken die door de Onderzoeksraad in 'splendid isolation' werden uitgevoerd. Er was door de opstelling van de Onderzoeksraad, volgens deze betrokkenen, onvoldoende aandacht voor de effectiviteit van de onderzoeken en het leren van voorvallen.

De opvatting van de Raad over onafhankelijkheid heeft een ontwikkeling doorgemaakt. Onafhankelijkheid wordt steeds meer gezien in termen van professionele houding en rolopvatting van onderzoekers en raadsleden. Daarbij heeft de Onderzoeksraad nadrukkelijk aangegeven dat transparantie van belang is. De Raad wil navolgbaar zijn. Dat houdt in dat voor betrokkenen en belanghebbenden helder moet zijn wat de Onderzoeksraad doet, en waarom keuzes zijn gemaakt in het onderzoek. Daarbij maakt de Onderzoeksraad wel de kanttekening dat bescherming van bronnen en informatie kan leiden tot meer openheid richting Onderzoeksraad en een grotere geneigdheid om voorvallen te melden.

Externe gesprekspartners, ook in de gesprekken over casussen, herkennen de bovengeschetste trendbreuk ten aanzien van onafhankelijkheid. Gesprekspartners geven aan dat voorheen de onafhankelijkheid van de Onderzoeksraad met name zichtbaar was in met 'de luiken dicht' onderzoek doen.

¹⁷ Jaarverslag 2008, p. 6

Zij vinden dat de Onderzoeksraad in onderzoeken tegenwoordig transparanter is en intensiever contact heeft met betrokkenen. De Onderzoeksraad vult onafhankelijkheid meer in vanuit een onafhankelijke houding en rolopvatting in onderzoeken, signaleren zij. Zij menen dat de huidige opvatting een bijdrage levert aan de effectiviteit van de Raad.

Versterking externe verbinding

In het verlengde van het vorige punt is de Onderzoeksraad meer gericht op externe verbinding met partijen die object zijn van onderzoek en geadresseerden van de aanbevelingen. Het onderhouden van relaties met de buitenwereld was in de voorafgaande fase van de Raad ook aan de orde, maar lag vooral op het domein van de voorzitter. Er is op dit punt sprake van een verbreding binnen de Raad (en buitengewone raadsleden) en het bureau.

De externe verbinding komt als volgt tot uitdrukking:

- afstemming en communicatie tijdens het onderzoeksproces met de organisaties die partij zijn in het onderzoek
- structureel onderhouden van relaties met partijen, buiten onderzoeken om, waar de Onderzoeksraad veelvuldig mee samenwerkt (zoals inspecties)
- onderhouden van relaties met relevante partijen, als veiligheidsinstituut en kennisdrager over veiligheid.

De eerste twee aspecten staan de afgelopen jaren het meest in de aandacht van de Raad. Deze aspecten worden hieronder kort toegelicht.

De Raad vindt het belangrijk dat betrokken organisaties bij onderzoeken weten waarom de Raad onderzoek doet, welke stappen er worden doorlopen tijdens een onderzoek, hoe de Raad tot conclusies en aanbevelingen is gekomen en hoe de Raad 'nazorg' verleent. Om hier invulling aan te geven, treedt de Onderzoeksraad (raadsleden en/of onderzoekers) steeds vaker in gesprek met partijen, zowel aan het begin van een onderzoek als tijdens een onderzoek en worden steeds vaker aanbevelingen besproken met de ontvangende partijen. Doel van het bespreken van de aanbevelingen is om draagvlak en uitvoerbaarheid van de aanbevelingen te bewerkstelligen en daarmee de effectiviteit van het onderzoek te vergroten.

De Raad wil structurele relaties onderhouden met partijen waar hij frequent mee samenwerkt. Dat zijn bijvoorbeeld ProRail, de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) en ook de verschillende inspecties. Op het niveau van de onderzoekers zoeken organisaties elkaar steeds vaker op en ook op het niveau van de Raad en directies worden vaker gesprekken gevoerd. In de sector Zorg onderhoudt de Onderzoeksraad relaties met partijen waarbij hij eerder onderzoek heeft gedaan om zo de sector kennis bij te houden, op de hoogte te zijn van ontwikkelingen die van belang zijn voor veiligheid en beter te kunnen beoordelen hoe wordt geleerd in sectoren van voorvallen en onderzoek naar voorvallen. Diverse gesprekspartners hebben aangegeven dat het onderhouden van structurele relaties met sectoren door de Onderzoeksraad pas recent is ingezet en dat over de impact en werking ervan nog weinig te zeggen valt.

Er is meer aandacht voor structurele samenwerking met andere organisaties die ook onderzoek doen, zowel formeel als informeel. In een aantal gevallen is sprake van uitwisseling van deskundigheid door detachering van personeel.

De Raad heeft verder de ambitie om in onderzoeken mogelijk samen te werken met andere onderzoeksinstituten. Er is een onderzoeker van de Onderzoeksraad gedetacheerd geweest bij de Nationale Ombudsman en inspecties en vice versa.

Naast de verbinding met andere onderzoeksinstituten, richt de Onderzoeksraad zich meer op het uitdragen en bekendmaken van uitkomsten van onderzoeken onder bredere doelgroepen (breder dan de kring direct betrokkenen). Vertegenwoordigers van de Onderzoeksraad (raadsleden en onderzoekers) treden soms op als sprekers bij symposia of organiseren zelf informatiebijeenkomsten voor belangstellenden. De Onderzoeksraad heeft hiervoor richtlijnen opgesteld, die de externe oriëntatie richting geven. Uit de gesprekken met externe partijen blijkt dat deze manier van werken het bereik vergroot van de onderzoeken, hetgeen naar verwachting bijdraagt aan veranderingen in betrokken sectoren.

De groeiende verbondenheid met partijen kent ook een keerzijde. Enkele respondenten spreken hun zorg uit over een meer 'Haagse oriëntatie' bij de Raad als gevolg van de sterkere externe verbinding. Daarbij noemen ze de achtergrond van de raadsleden en met name de voorzitter en de zichtbare oriëntatie van de raadsleden op het openbaar bestuur als mogelijke risicofactoren voor de onafhankelijke positie van de Onderzoeksraad. Deze verbondenheid kan ertoe leiden dat een beeld ontstaat dat de Raad is "ingekapseld". De suggestie dat de Onderzoeksraad te dicht op het openbaar bestuur zit, is in de ogen van deze geïnterviewden al potentieel schadelijk voor het imago van de Onderzoeksraad als onafhankelijke instantie en kan leiden tot afnemend gezag van de Onderzoeksraad.

Deze evaluatie geeft geen onderbouwing voor een toegenomen "Haagse oriëntatie". Te constateren valt dat de voorzitter en raadsleden een groot netwerk hebben in de departementen, dat zij actief inzetten om de effectiviteit van de onderzoeken te vergroten. Verder zijn in de afgelopen periode voor het eerst verzoeken tot onderzoeken gedaan door ministeries en gehonoreerd door de Raad. Tot slot is een analyse gemaakt van de aanbevelingen die de Onderzoeksraad heeft gedaan in volledige onderzoeken tussen 2008 en 2012. Uit de analyse blijkt dat het aandeel van de aanbevelingen gericht aan ministeries in 2008 veel hoger lag dan in 2012¹⁸.

3.3.2 Herdefiniëren takenpakket

De Raad heeft benoemd dat de beperkte capaciteit en de ambitie om een compacte organisatie te blijven, vraagt om een beperkt 'portfolio' van onderzoek. Dat dwingt de Raad tot keuzes. De Raad heeft uitgesproken zich te beraden over de onderzoeken waarvoor hij een wettelijke verplichting heeft, en over de vraag of en hoe de Raad nieuwe onderzoeksvelden betreedt.

De Raad wil maatschappelijk relevante en interessante onderzoeken doen vanuit het oogpunt van de vergroting van de veiligheid. De Raad schrijft in zijn 'Visie op de komende vijf jaar' dat hij op basis van interne kennis en in gesprek met de samenleving wil komen tot een beeld van de veiligheid(stekorten) in Nederland.

¹⁸ In 2008 werd 2/3e van de aanbevelingen aan een ministerie gericht (14 van de 21), terwijl dit in 2012 is gedaald tot slechts 1/5e deel (5 van de 23).

Dit beeld moet zorgen voor meer gerichte aandacht voor sectoren waar de Onderzoeksraad actief kan zijn. Op basis van deze visie is het werkterrein van de Raad uitgebreid. Zo heeft de Raad onderzoeken verricht op terreinen van (geestelijke) gezondheidszorg, voedselveiligheid, digitale veiligheid en de vreemdelingenketen. De Raad maakt daarbij onderscheid tussen gebieden waar hij ook in de toekomst onderzoek wil verrichten en eenmalige onderzoeken in nieuwe velden. Deze verbreding werd ondersteund door de verzoeken die de Raad de afgelopen jaren heeft gekregen voor het doen van onderzoek.

Uit de gesprekken blijkt dat niet altijd duidelijk is waarom de Raad besluit onderzoek te doen of om een veld te betreden. De afweging die de Raad maakt is voor externe gesprekspartners (veelal) niet duidelijk en herkenbaar. Ze verschillen hierover in hun waardering, als ze er zicht op hebben. Gesprekspartners zijn het erover eens dat de huidige uitbreiding van werkterreinen niet merkbaar af doet aan de aandacht (of kwaliteit van rapporten) van de Raad voor de andere onderzoeksvelden.

3.3.3 Relatie tussen de raad en het bureau

De verhouding tussen de raad(sleden) en de onderzoekers is de laatste jaren veranderd. Er was voorheen sprake van een vrij grote afstand tussen raad en bureau, waarbij de raad(sleden) de rol van supervisor vervulde(n) en bij de afronding van onderzoeken nog sterk stuurde(n) op de inhoud van de rapportage.

De afstand tussen raad(sleden) en onderzoekers is kleiner geworden. Er is bij de uitvoering van onderzoeken in formele zin sprake van een opdrachtnemer-opdrachtgever relatie tussen raadslid en onderzoeksmanager/ projectleider. In de praktijk is veelal sprake van coproductie tussen deze betrokkenen, met inachtneming van ieders rol. Uit de gesprekken blijkt dat dit voor een deel van de bureauorganisatie nog wennen is. Raadsleden die verantwoordelijk zijn voor een onderzoek, staan bij volledige onderzoeken in de regel in nauw overleg met de betreffende onderzoeksmanager en projectleider. In de samenwerking ligt de verantwoordelijkheid voor de strategische sturing bij het betreffende raadslid en zijn onderzoeksmanager, en is de projectleider verantwoordelijk voor de hoogwaardige uitvoering van het onderzoek. Raadsleden nemen verantwoordelijkheid voor de stukken die in de raad worden besproken, als die onder hun verantwoordelijkheid tot stand zijn gekomen. Raadsleden sturen ook nadrukkelijk op keuzen in het onderzoekproces en zijn als sparringpartner voor de onderzoekers aanspreekbaar. Dit vormt wel een stevige belasting voor de twee raadsleden die verantwoordelijk zijn voor vrijwel alle onderzoeken.

3.3.4 Sturing in de driehoek tijd, kwaliteit en geld

Doorlooptijd onderzoeken

Sturing in de uitvoering van onderzoeken vindt in zijn algemeenheid plaats op drie aspecten: tijd, kwaliteit en geld. In de vorige evaluatie kwam naar voren dat de Onderzoeksraad vooral stuurde op kwaliteit van de uitvoering van de onderzoeken. De doorlooptijd van onderzoeken was vaak (zeer) lang. Toen is geconstateerd dat dit een negatief effect had op de effectiviteit van de onderzoeken. Onderzoeken met een doorlooptijd van meer dan twee jaar waren geen uitzondering, waardoor ze als 'mosterd na de maaltijd' kwamen.

Vanaf 2008 is sprake van een daling van de doorlooptijden (zie paragraaf 2.3.5.). De Onderzoeksraad heeft expliciet aangegeven dat de effectiviteit van de onderzoeken gebaat is bij een kortere doorlooptijd. De zogenaamde 3/5/2/2-richtlijn is daarbij behulpzaam geweest als leidraad (3 maanden vooronderzoek, tot aan focusnotitie, 5 maanden onderzoek, 2 maanden analyse incl. inzage, 2 maanden eindrapportage tot publicatie). Inmiddels worden ook volledige onderzoeken soms ruim binnen een jaar afgerond.

Evaluatie functioneren van de Raad

In de afgelopen jaren heeft de Raad diverse opdrachten uitgezet om de kwaliteit van het eigen functioneren te evalueren. Het betreft onderzoek door KPMG naar de kwaliteit van het onderzoeksproces, onderzoek door (studenten van) de NSOB naar de gezaghebbendheid en het functioneren van de Raad, onderzoek door R.J in 't Veld naar de opvolging van onderzoeken, bedoeld om te leren over de effectiviteit van aanbevelingen (nog lopend) en de beschrijvingen van de ontwikkeling van de Raad door H. Bekke (nog lopend). De Raad publiceerde zelf "Veiligheid in perspectief" als neerslag van vele jaren ongevalsonderzoek. Ook werkte de Raad mee aan een publicatie over onderzoeksmethodologie (zie ook 4.2). De Raad heeft in 2013 ook voor het eerst gebruik gemaakt van zijn bevoegdheid om een vervolgonderzoek naar de opvolging van de aanbevelingen in te stellen.

3.3.5 Samenvattend

In het evaluatiekader werden de volgende normen geformuleerd over Ontwikkelen en Verbeteren:

- De missie en kernwaarden (onafhankelijkheid, transparantie en deskundigheid) van de Onderzoeksraad zijn steeds aantoonbaar leidend voor de wijze waarop de Onderzoeksraad zijn taak invult.
- De Onderzoeksraad geeft blijk van een continue ontwikkeling in de kwaliteit van zijn werkzaamheden.

Uit de bevindingen komt naar voren dat de Raad aandacht heeft voor missie en kernwaarden en zich bewust is van de implicaties die de kernwaarden hebben voor de keuzes die de Raad maakt. De volgende ontwikkelingen zijn hierin zichtbaar:

- De Raad laat zien dat transparantie een groot goed is. Hij vindt het belangrijk dat zijn onderzoeksprocessen navolgbaar zijn. Ieder onderwerp van onderzoek heeft het recht om te weten hoe het onderzocht wordt. Daarbij geeft de Raad ook aan dat hij, wanneer het nodig is, de ruimte moet hebben om in gepaste beslotenheid en diplomatie besluiten te nemen.
- Het denken over onafhankelijkheid en de consequenties die dit heeft in de uitvoering van werkzaamheden, maakt een ontwikkeling door. De Raad ziet onafhankelijkheid meer als geestesgesteldheid dan als 'fysieke' voorwaarde voor onderzoek. De Raad treedt in verschillende onderzoeksfasen in gesprek over het onderzoek, houdt zijn eigen oordeel maar houdt rekening met de haalbaarheid van zijn aanbevelingen.
- De Raad bevordert de deskundigheid van zijn medewerkers en is zich bewust van knelpunten ten aanzien van deskundigheid in relatie tot capaciteit bij uitbreiding van het werkterrein, vooral waar het gaat om nieuwe onderzoeksgebieden. De Raad heeft nog geen expliciete vorm gevonden voor het ontwikkelen en borgen van kennis voor nieuwe gebieden.

Uit de ontwikkeling die de Raad heeft doorgemaakt sinds 2008, en in versterkte mate sinds 2011, blijkt een reflectieve houding van de Raad en continue aandacht voor de kwaliteit van zijn werkzaamheden:

- De Raad heeft een nieuwe doelstelling met zijn onderzoeken geformuleerd en zijn werkwijze daarop aangepast.
- De doorlooptijden zijn sterk bekort.
- De externe oriëntatie van de Raad is vergroot.
- In de organisatie van de Onderzoeksraad zijn aanpassingen doorgevoerd om de kwaliteit van de uitvoering te versterken.
- De Raad laat onderzoek doen om meer grip te krijgen op de effectiviteit van zijn optreden.

4 Bevindingen over doeltreffendheid en doelmatigheid

4.1 Selectie van voorvallen voor onderzoek

4.1.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft weer hoe de Onderzoeksraad onderzoeken selecteert. Het evaluatiekader formuleert op dit punt de volgende normen:

Selectie van voorvallen:

- a. De Onderzoeksraad selecteert onderzoeken die naar verwachting structurele veiligheidstekorten kunnen blootleggen die anders verborgen blijven, of anderszins leiden tot veiligheidswinst.
- b. De Onderzoeksraad kiest de afbakening en opzet van het onderzoek zodanig dat de meeste veiligheidswinst wordt behaald.

Dit hoofdstuk gaat achtereenvolgens in op:

- Wat onderzoekt de Onderzoeksraad?
- Hoe selecteert de Onderzoeksraad volgens zijn onderzoeksprotocol?
- Hoe selecteert de Onderzoeksraad in de praktijk?
- Hoe bepaalt de Raad bij de selectie van onderzoeken de afbakening en opzet van het onderzoek?
- Hoe kijken relevante betrokkenen aan tegen de keuzes van de Onderzoeksraad?

4.1.2 Wat onderzoekt de Onderzoeksraad?

De Onderzoeksraad is ingesteld met het uitsluitende doel toekomstige voorvallen te voorkomen of de gevolgen daarvan te beperken. Daarbij heeft de Raad tot taak te onderzoeken en vast te stellen wat de oorzaken of vermoedelijke oorzaken zijn van individuele of categorieën voorvallen en van de omvang van hun gevolgen en daaraan zo nodig aanbevelingen te verbinden.

Wat een ‘vorval’ is, wordt gedefinieerd in de rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid (waarin ook de doelstelling en taak zijn opgenomen): een vorval is 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”*.

Onder een vorval wordt niet verstaan:

- een verstoring van de openbare orde, een oproerige beweging of een andere ernstige wanordelijkheid, dan wel een situatie die ernstig doet vrezen voor het ontstaan van een van deze gebeurtenissen;
- een optreden van bevoegde autoriteiten ter handhaving van de rechtsorde;
- een optreden van de krijgsmacht of een onderdeel daarvan:
 - in een situatie van oorlog of gewapend conflict;
 - tijdens een operatie ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde;
 - op grond van de Politiewet 1993, de rijkswet Politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba of de Veiligheidswet BES;
 - in het kader van het verlenen van bijstand ingevolge de Aanwijzingen inzake de inzet van de krijgsmacht in Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

De Onderzoeksraad kiest zelf welke onderzoeken hij doet. Wel is er een aantal categorieën waarbij een onderzoeksverplichting geldt (zie kadertekst).

Wat regelt de wet over de selectie van onderzoeken?

Het uitgangspunt voor het starten van een onderzoek is bepaald in artikel 41 van de rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid: de Raad beslist of een onderzoek wordt ingesteld. Wel kan bij algemene maatregel van bestuur een verplichting tot onderzoek worden opgelegd. Dit is gedaan in het Besluit Onderzoeksraad voor Veiligheid. Daarin zijn de volgende verplichtingen opgenomen:

- een luchtvaartongeval of een ernstig luchtvaartincident;
- een zeer ernstig scheepvaartongeval waarbij een zeeschip is betrokken;
- luchtvaartongevallen en ernstige luchtvaartincidenten waarbij luchtvaartuigen zijn betrokken die in gebruik zijn bij een krijgsmacht van twee of meer staten, aangesloten bij de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie;
- een zwaar ongeval waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken;
- een ernstig ongeval in verband met een spoorweg.

Deze begrippen zijn ieder voor zich nader gedefinieerd.

In het vervolg van deze paragraaf is beschreven op welke wijze de Onderzoeksraad keuzes maakt. Achtereenvolgens zijn toegelicht:

- het onderzoeksprotocol dat de Onderzoeksraad hanteert bij het selecteren van te onderzoeken voorvallen
- de keuzes en criteria in de praktijk
- de manier waarop partijen in het veld de keuzes ervaren.

Hoe selecteert de Onderzoeksraad volgens het onderzoeksprotocol van de Raad?

De Onderzoeksraad heeft in 2011 een onderzoeksprotocol opgesteld dat via de website is te raadplegen. Met het onderzoeksprotocol wil de Raad voor diegenen die te maken krijgen met een onderzoek, zo veel mogelijk duidelijkheid verschaffen over het onderzoeksproces.

Het onderzoeksprotocol bevat (p. 6/7) een inhoudelijk afwegingskader dat de Raad gebruikt om een keuze te maken welk voorval wordt onderzocht. Dit is een door de Onderzoeksraad zelf gedefinieerd beleidskader.

Wil een onderzoek naar een voorval door de Raad in gang worden gezet, dan moet in ieder geval één of meer van de volgende vragen positief beantwoord worden:

- Is er sprake van grote (potentiële) maatschappelijke commotie?
- Zijn burgers blootgesteld aan een risico dat door anderen wordt veroorzaakt?
- Gaat het om een voorval waarbij er signalen zijn dat het systeem waarbinnen de veiligheid van de burger geborgd zou moeten worden witte vlekken kent?
- Kan de Raad een ingewikkelde problematiek helpen beslechten of afronden?
- Zijn voor het onderzoek de specifieke bevoegdheden van de Onderzoeksraad van duidelijke toegevoegde waarde?
- Is de kennis en expertise (inhoudelijk, methodologisch) beschikbaar om dit onderzoek uit te voeren?

Bij de beoordeling of een onderzoek door de Onderzoeksraad gewenst is, weegt de Raad mee of daartoe een verzoek is ingediend (door een burgemeester, commissaris van de Koning of een minister).

Hoe selecteert de Onderzoeksraad in de praktijk?

Om een beeld te krijgen van de wijze waarop de selectie van onderzoeken in de praktijk tot stand komt, is een analyse gemaakt van de afwegingen die de Raad feitelijk hanteert bij de selectie van onderzoeken. Daarvoor is gebruik gemaakt van een steekproef van notities die de Raad heeft laten opstellen, en van delen van de verslagen van de vergaderingen van de Onderzoeksraad.

Uit de onderzochte gegevens blijkt, dat bij de afweging om een onderzoek al dan niet te starten, vaak onderdelen van het onderzoeksprotocol naar voren komen. Daarbij fungeren de elementen uit het onderzoeksprotocol als een soort groslijst waarvan argumenten kunnen worden gebruikt ter onderbouwing van de keuze een onderzoek te starten. In onderzoeksvoorstellen wordt niet per onderdeel van het inhoudelijk afwegingskader aangegeven of het op het onderzoek al dan niet van toepassing is. Het protocol fungeert dus niet als “checklist”.

De volgende overwegingen komen terug in de verslagen, waarbij de meest genoemde redenen als eerste zijn genoemd:

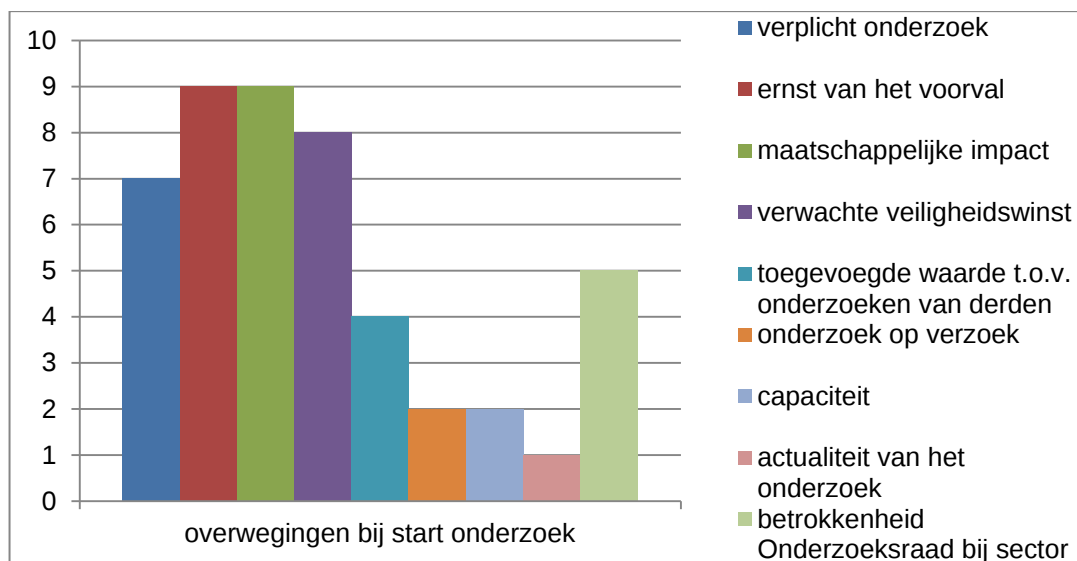
- Ernst van het voorval: het aantal doden en gewonden en de materiële schade worden vaak genoemd als redenen om een onderzoek te starten. Soms is dat ook nodig om te onderbouwen of sprake is van een verplicht onderzoek. Overigens kijkt de Onderzoeksraad niet alleen naar de feitelijke ernst van een voorval, maar ook naar de potentiële effecten. Voorbeelden met een dergelijke argumentatie zijn de onderzochte casus ontsporing bij Amsterdam-Muiderpoort, het onderzoek naar de ingestorte betonvloer B-Tower en een aanvaring op de Waal, die aanleiding vormde voor een thema-onderzoek.
- Inhoudelijke relevantie: ook dit element wordt veel benoemd in de stukken van de Raad. Vragen die in dat kader worden gesteld, zijn: is er veiligheidswinst te verwachten voor de werking van veiligheidssystemen? De Raad operationaliseert het begrip veiligheidswinst niet, maar in de reconstructie van de keuzen die de Raad heeft gemaakt, is een aantal argumentatielijnen aangetroffen die vaker terugkeren. De ene argumentatielijn is: wanneer een voorval lijkt op een eerder voorval, dan onderzoekt de Raad of de systemen om risico's te inventariseren, te beperken of te beheersen (Veiligheidsmanagementsysteem) wel hebben gewerkt. Hierbij is een verschil zichtbaar tussen sectoren waarbij de Raad al langer actief is (en dus de vergelijking kan maken met eigen onderzoek) en terreinen die nieuw zijn voor de Onderzoeksraad. In de sectoren waar de Raad al langer actief is, wordt vaker gerefereerd aan eerder onderzoek van de Raad of van anderen. Dit argument wordt in de railsector nog aangevuld met vergelijking met eerdere onderzoeken door de Onderzoeksraad: als het erop lijkt dat de sector de aanbevelingen niet heeft opgevolgd, wordt dat als eigenstandig argument gebruikt ("het punt dat de Raad destijds wilde maken"). Een andere argumentatielijn is dat gekeken wordt of een voorval vaker kan voorkomen: soms door een kwantitatieve analyse van hoe vaak een situatie zich voordoet, vaker kwalitatief ("kan dit vaker voorkomen"). Zijn de oorzaken nog onbekend?
- Maatschappelijke impact: Maatschappelijk effect / impact van het voorval wordt in vrijwel alle gevallen benoemd als argument om een onderzoek te starten. Hierbij wordt in een aantal gevallen gerefereerd aan elementen in het onderzoeksprotocol (de eerste drie punten). In sommige gevallen betreft dit voorvallen waarin sprake is van veel media-aandacht. Hieronder vallen ook voorvallen waarbij een actor verantwoordelijkheid draagt voor de veiligheid van anderen (en mensen als het ware voor hun veiligheid zijn “overgeleverd” aan de organisatie, bijvoorbeeld in de zorg of het openbaar vervoer).

- Sectorspecifieke overwegingen. Er zijn twee vormen waarin dit voorkomt. De eerste vorm is dat al enige tijd in een sector geen onderzoek is gedaan. De tweede vorm is dat de Raad per sector bijhoudt wat interessante thema's zijn en mogelijke nieuwe aandachtsgebieden voor de Raad. Wanneer een voorval raakt aan dergelijke thematiek, dan wordt dit meegewogen bij de beoordeling.
- Toegevoegde waarde ten opzichte van andere onderzoeken (bijvoorbeeld door organisatie zelf, inspectie, commissie of OM). Soms wacht de Onderzoeksraad af wat de uitkomsten zijn, soms geeft de Onderzoeksraad vragen mee, soms besluit de Onderzoeksraad aanvullend onderzoek te doen.
- Verplichting: zie de kadertekst "wat regelt de wet over de selectie van onderzoeken?". Als bij een onderzoeksverplichting wordt gekozen voor een volledig onderzoek en niet een verkort onderzoek, spelen ook andere overwegingen een rol. De andere argumenten vormen dan de legitimatie om een volledig onderzoek te starten.
- Verzoek van een bestuursorgaan (gedefinieerd in de rijkswet). De afgelopen jaren is ingegaan op verzoeken van de bewindslieden van Veiligheid & Justitie (wapensportvergunning sportschutters, Diginotar, Dolmatov), en de staatssecretaris van Economische Zaken/Landbouw (voedselveiligheid); verzoeken zijn afgewezen in geval van Maasstadziekenhuis (Endoscopie), gemeente Putten en gemeente Ten Boer¹⁹.
- Capaciteit. In twee opzichten: kennis/expertise en beschikbaarheid. Dit speelt vaker een rol bij de keuze een onderzoek niet te starten. Wanneer een onderzoek wel gestart wordt, worden capaciteitsoverwegingen nauwelijks als argument genoemd. Een voorbeeld waarin dat wel gebeurt, is in het geval van de metrobotsing in Amsterdam: dat onderzoek start, maar mag geen vertraging opleveren voor onderzoek Barendrecht.
- Actualiteit: is de Onderzoeksraad op tijd of komt het onderzoek als mosterd na de maaltijd. Dit speelde bijvoorbeeld bij onderzoek naar een neuroloog van het Medisch Spectrum Twente tussen 1990 en 2004; een onderzoek was in 2009 naar het oordeel van de Raad te laat²⁰.

In de analyse van onderzoekscases die is uitgevoerd, is gekeken welke overwegingen aan de start van het betreffende onderzoek een rol hebben gespeeld. In de volgende tabel staan de resultaten.

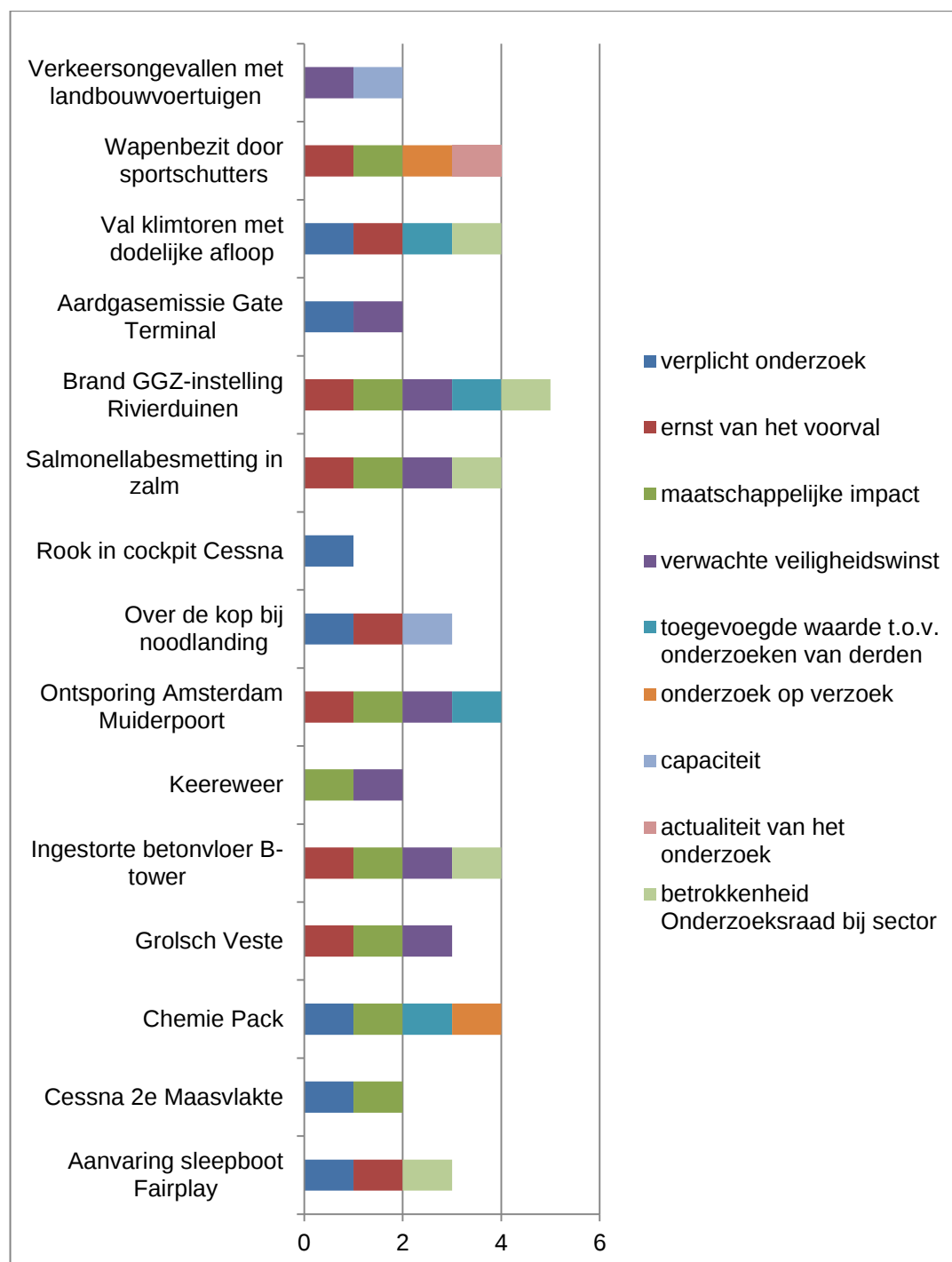
¹⁹ Volgens de wet moet een verzoek tot onderzoek in een gemeente worden gedaan door de burgemeester. Niet duidelijk is of dat in het geval van Putten en Ten Boer is gebeurd. Omdat de Onderzoeksraad op inhoudelijke en niet op formele gronden heeft besloten geen onderzoek te doen, zijn beide verzoeken hier opgenomen.

²⁰ Ondanks dat mogelijke systeemfouten ook in 2009 nog actueel konden zijn. Ook onderzoekstechnische redenen kunnen een rol spelen bij het niet na veel jaren starten van onderzoek.



De gekwantificeerde weergave van de gebruikte argumenten bevestigt het beeld dat de inhoudelijke afweging van de impact van een ongeval en de ernst van het voorval het zwaarst wegen. Ook de verwachting of er door onderzoek van de Onderzoeksraad veiligheidswinst te behalen valt, speelt een belangrijke rol bij het al dan niet starten van een onderzoek. Aspecten als capaciteitsoverwegingen en afstemming met andere onderzoeken spelen een veel minder grote rol.

Aangetroffen overwegingen bij de start van de casusonderzoeken, gerubriceerd per casus



Als het voorgaande wordt gerelateerd aan het inhoudelijke wegingskader uit het onderzoeksprotocol, ontstaat het volgende beeld:

Aspect inhoudelijk afwegingskader	In de praktijk
Is er sprake van grote (potentiële) maatschappelijke commotie?	Dit aspect speelt in veel gevallen een rol. Maatschappelijke commotie wordt daarbij vertaald in aantallen slachtoffers, schade, media-aandacht.
Zijn burgers blootgesteld aan een risico dat door anderen wordt veroorzaakt?	Dit element speelt vaak als onderdeel mee in de afweging een onderzoek te starten.
Gaat het om een voorval waarbij er signalen zijn dat het systeem waarbinnen de veiligheid van de burger geborgd zou moeten worden witte vlekken kent?	Vaak wordt bij de start van een onderzoek verkend of de oorzaak van het voorval al bekend is. Als er sprake is van een eenduidig en bekend probleem, dan wordt een onderzoek minder snel gestart.
Kan de Raad een ingewikkelde problematiek helpen beslechten of afronden?	Dit aspect komt meestal niet met zoveel woorden terug in de besluitvorming. Wel wordt soms een vergelijking gemaakt met eerdere rapporten en aanbevelingen om te bekijken of er sprake is van terugkerende problematiek.
Zijn voor het onderzoek de specifieke bevoegdheden van de Onderzoeksraad van duidelijke toegevoegde waarde?	Dit aspect speelt meestal geen rol in de expliciete argumenten.
Is de kennis en expertise (inhoudelijk, methodologisch) beschikbaar om dit onderzoek uit te voeren?	Dit aspect speelt vooral een rol als wordt besloten niet te starten met een onderzoek. Bij argumenten om een onderzoek wel te starten, komt dit aspect meestal niet naar voren.

4.1.3 Hoe bepaalt de Raad de afbakening en opzet van het onderzoek?

Een van de redenen voor de oprichting van de Onderzoeksraad was het voorkomen dat er veel onderzoeken naar eenzelfde voorval plaatsvinden. Onderzoek door de Raad zou andere onderzoeken overbodig maken. Uit het onderzoek blijkt, dat deze doelstelling van de wetgever niet is gerealiseerd. Behoudens in een enkel geval is niet vast te stellen of het feit dat andere partijen ook onderzoek doen, de keuze voor de selectie van een onderzoek heeft beïnvloed. Het enkele feit dat anderen onderzoek doen, bepaalt niet de afweging voor de Onderzoeksraad om onderzoek te doen. Wel houdt de Onderzoeksraad bij de selectie van onderzoeken rekening met het feit dat andere onderzoeken lopen. In sommige gevallen is dit medebepalend geweest voor de aanpak van het onderzoek.

In de casussen is geanalyseerd hoe de Onderzoeksraad omgaat met dit gegeven in de afbakening en opzet van het onderzoek.

In 4 casussen (Ongevallen met landbouwvoertuigen, Salmonella in Zalm, Rook in cockpit, Ontsporing Amsterdam Muiderpoort) was geen sprake van onderzoek door andere partijen. In de casus "Over de kop bij noodlanding" deed de Raad zelf geen onderzoek maar werd geïnformeerd over de uitkomsten van een onderzoek door de verzekeraar. In de overige 10 casussen was wel sprake van onderzoek door andere partijen. Dat betrof in 9 gevallen onderzoek door of namens het OM. In die gevallen was ook altijd sprake van andere onderzoeken. In het geval van Chemie-Pack liepen er 14 onderzoeken, waarin de Raad heeft geprobeerd een regierol te nemen. In een aantal gevallen, vooral bij "bekende" partijen, vindt direct bij de start van een onderzoek een verdeling van de werkzaamheden plaats, vaak op basis van een verschillende vraagstelling. In een aantal onderzoeken (Ingestorte betonvloer B-Tower, Grolsch Veste) is sprake van gezamenlijk opdrachtgeverschap voor technisch onderzoek.

In een aantal gevallen (Rivierduinen, Fairplay, Val Klimtoren, Over de kop bij noodlanding) deed de organisatie waar het voorval zich had voorgedaan, zelf ook onderzoek. Bij luchtvaartongevallen waar de LVNL een rol in heeft, gebeurt dat altijd door de LVNL. In de casus Rivierduinen heeft de Raad bij de selectie en opzet van het onderzoek expliciet betrokken wat hij kon toevoegen aan het onderzoek dat in opdracht van Rivierduinen was uitgevoerd door het COT.

4.1.4 Mening van betrokkenen over de keuzes van de Onderzoeksraad

In de interviews is gevraagd hoe partijen buiten de Onderzoeksraad aankijken tegen de keuzes die de Onderzoeksraad maakt.

Geen van de generieke gesprekspartners heeft een duidelijk beeld van het beleid dat de Onderzoeksraad hanteert bij de selectie van onderzoeken. Veel gesprekspartners relativeren daarbij overigens het eigen oordeel omdat ze niet het totaaloverzicht hebben van wat er door de Onderzoeksraad wordt gedaan of waaruit de Onderzoeksraad kan kiezen. Gesprekspartners die een sector redelijk kunnen overzien, formuleren als kritiek dat ze keuzes van de Onderzoeksraad niet goed kunnen volgen, omdat de Onderzoeksraad in het ene geval wel en in een vergelijkbaar ander geval geen onderzoek doet. Die kritiek wordt een aantal malen geuit door partijen in de gezondheidszorg, meer specifiek ziekenhuizen. In deze voor de Raad nog nieuwe sector, kunnen betrokkenen geen lijn ontdekken in de keuzen van de Raad om wel onderzoek te doen naar de hartchirurgie in het Radboud, de bariatrische geneeskunde in Emmen en de sterfgevallen bij cardiologie in het Ruwaard van Putten Ziekenhuis, maar niet naar de problemen op de longafdeling van het VU MC en de problemen in het Maasstad Ziekenhuis.

Als wordt ingezoomd op de waardering van de keuzes die de Onderzoeksraad heeft gemaakt om onderzoek te starten, dan zijn de externe gesprekspartners voor de casussen in de meeste gevallen positief over de selectie van het betreffende onderzoek door de Onderzoeksraad. Zij kunnen zich veel voorstellen bij de toegevoegde waarde van de Onderzoeksraad, bijvoorbeeld omdat een relatief nieuwe problematiek wordt behandeld, omdat ze ervan overtuigd zijn dat de Raad een structureel veiligheidstekort adresseert of omdat een vraagstuk op systeemniveau wordt geanalyseerd.

Sommige externe gesprekspartners zijn kritisch op de keuze van de Onderzoeksraad een onderzoek te starten: deze geïnterviewden hebben kritiek op het onderzoeken van een voorval met een tamelijk uniek karakter, verwachten niet veel te kunnen leren of vinden de scope van het onderzoek niet goed gekozen.

Een bijzondere categorie wordt gevormd door de verplichte onderzoeken. Er is – zeker in het geval van verkorte luchtvaartonderzoeken waarvan de Raad alleen een beschrijving geeft – intern en extern discussie over de vraag of deze onderzoeken veel toevoegen aan het blootleggen van structurele veiligheidstekorten. De gesprekspartners die zich daarover een oordeel kunnen vormen, vinden van niet. Het aantal verkorte onderzoeken in de Industrie (MARS-meldingen) was in dit onderzoek te klein om er een onderbouwde uitspraak over te kunnen doen. Het lijkt er echter op dat deze onderzoeken veel tijd vragen en weinig bijdragen aan veiligheidswinst.

4.1.5 Samenvatting selectie van onderzoeken

Selectie van voorvallen:

- a. De Onderzoeksraad selecteert onderzoeken die naar verwachting structurele veiligheidstekorten kunnen blootleggen die anders verborgen blijven, of anderszins leiden tot veiligheidswinst.

De Onderzoeksraad besteedt vrijwel altijd aandacht aan de vraag of een onderzoek veiligheidswinst kan opleveren. Daarbij is onderscheid te maken in twee benaderingen. De ene benadering komt veel voor in sectoren waarin de Raad al langer actief is, en bestaat eruit dat de Raad een vergelijking maakt met eerdere onderzoeken om te bezien of met de lessen uit eerder onderzoek wat gebeurd is. De aanname is, dat als ondanks eerdere lessen zich toch voorvallen voordoen, er kennelijk sprake is van een meer structureel probleem. Een andere benadering van veiligheidswinst is te zien in die gevallen waarbij de Onderzoeksraad thema's identificeert waarop een veiligheidstekort lijkt te bestaan. Een voorbeeld is voedselveiligheid.

De Raad kijkt bij de selectie van onderzoeken veelal naar de ernst van een voorval, meestal zonder dat dit criterium expliciet in verband wordt gebracht met het streven naar veiligheidswinst. Eerder wordt in deze gevallen gewezen op de rol van de Raad om maatschappelijke onrust weg te nemen. Dat is bij de instelling van de Onderzoeksraad ook expliciet als doel geformuleerd. Overigens beargumenteert de Raad zijn keuze ook doordat van ernstige voorvallen, waarvoor veel aandacht is, juist door die aandacht meer geleerd wordt.

Uit de evaluatie blijkt dus dat veiligheidswinst een thema is wanneer voorvallen gekozen worden. Lastiger te beantwoorden is de vraag of ook onderzoeken worden geselecteerd waar naar verwachting 'de meeste' veiligheidswinst te bereiken valt. Het dilemma voor keuzes die de Onderzoeksraad maakt, is dat er geen volledige informatie bestaat op het moment dat keuzes gemaakt worden voor een onderzoek. De situatie doet zich zelden voor dat op één en hetzelfde moment twee voorvallen voorliggen waaruit dan de casus met de meeste veiligheidswinst gekozen kan worden. De praktijksituatie is dat zich de vraag voordoet of – gegeven de op dat moment beschikbare capaciteit – *voldoende* veiligheidswinst valt te boeken met een onderzoek.

De afgelopen jaren heeft de Onderzoeksraad een aantal in het oog springende onderzoeken op verzoek verricht (Alphen aan den Rijn, Veiligheid vreemdelingenketen, Diginotar). Het zijn deze onderzoeken op verzoek die worden aangehaald door gesprekspartners die het risico benoemen van teveel Haagse oriëntatie (zie ook paragraaf 3.3.1). Verzoeken van andere daartoe bevoegde organen dan een minister zijn in de praktijk (nog) niet ingewilligd. De Onderzoeksraad merkt hierover zelf op dat de Onderzoeksraad de vrijheid houdt om onderzoeken al dan niet te starten en daarvan de scope te bepalen. Uit het onderzoek blijkt niet dat het uitvoeren van deze onderzoeken heeft geleid tot het niet uitvoeren van andere passende onderzoeken.

- b. De Onderzoeksraad kiest de afbakening en opzet van het onderzoek zodanig dat de meeste veiligheidswinst wordt behaald

Het bepalen van de afbakening en scope van het onderzoek vindt pas plaats na de selectie door de Raad. In de casussen is niet vastgesteld hoe het feit dat andere partijen ook onderzoek uitvoeren, de selectie door de Raad beïnvloedt. Wel is gebleken dat de Raad in de vraagstelling en ook in de uitvoering van het onderzoek samenwerkt met andere partijen die onderzoek doen of zijn rapportage deels baseert op de uitkomsten van andere onderzoeken.

4.2 Kwaliteit van analyse

4.2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de kwaliteit van analyse. In het evaluatiekader zijn hiervoor de volgende normen opgenomen:

Kwaliteit van de analyse

- a) De Onderzoeksraad maakt een bewuste keuze in de issues die hij gaat onderzoeken
- b) De Onderzoeksraad richt zijn onderzoek zodanig in dat de directe en achterliggende oorzaken van een voorval worden vastgesteld
- c) De Onderzoeksraad voert zijn onderzoek zodanig uit dat de bevindingen betrouwbaar zijn, door een systematische en methodisch verantwoorde omgang met de verzameling en analyse van gegevens

De eerste twee normen hebben betrekking op het streven naar veiligheidswinst. Volgend op de selectie van onderzoeken, zijn ook de keuzen die de Raad maakt binnen onderzoeken, bepalend voor de mate waarin de onderzoeken bijdragen aan veiligheidswinst.

In deze paragraaf is eerst beschreven hoe de Raad keuzes maakt in de issues die hij onderzoekt. In paragraaf 4.2.3 staat een analyse van de scope van de onderzoeken. Vervolgens is inzichtelijk gemaakt welke methoden de Onderzoeksraad toepast en de manier waarop hij deze keuze beargumenteert. Vervolgens is beschreven hoe gesprekspartners de kwaliteit van de onderzoeken van de Raad waarderen. Tot slot volgt een beoordeling van de kwaliteit van de analyse op basis van het evaluatiekader.

4.2.2 Issues die de Raad adresseert

De Raad maakt in de uitvoering van onderzoeken keuzen over de issues die hij gaat onderzoeken. In alle onderzochte casussen is de Raad op zoek naar verklaringen voor ongevallen, die betrekking hebben op de werking van het achterliggende systeem. De Raad doet onderzoek naar de directe en achterliggende oorzaken van een voorval. Die keuze wordt in vrijwel alle gevallen ook toegelicht. Een goed voorbeeld daarvan is het onderzoek naar de ingestorte betonvloer van de B-Tower in Rotterdam (2011). De Onderzoeksraad maakt expliciet duidelijk dat niet het voorval zelf wordt onderzocht maar de achterliggende oorzaak, namelijk het instorten van de ondersteuningsconstructie. De Raad kiest daarvoor omdat deze manier van bouwen veel voorkomt en er nog weinig onderzoek naar is gedaan. In een enkele casus ontbreekt de toelichting waarom issues worden geadresseerd of juist niet in het onderzoek worden betrokken.

Verder blijkt dat de Raad ook gaandeweg het onderzoek steeds mogelijkheden voor het verleggen van de focus op basis van bevindingen open houdt. Zo is in de casus Muiderpoort ervoor gekozen om de technische oorzaak op enig moment niet verder te onderzoeken omdat dit niets meer zou gaan opleveren.

4.2.3 De scope van onderzoeken

Er is in kaart gebracht wat de scope is van de onderzoeken die de Raad doet. De waarnemingen daarover zijn de volgende.

Achterhalen achterliggende oorzaken

Onderzoek (met name naar de directe oorzaak) is gedegen, uitgebreid en doorgaans vrij intensief. In twee casussen is de directe oorzaak niet of in onvoldoende mate achterhaald (casussen Vliegtuig over de kop bij noodlanding en Keereweer). In het eerste geval heeft de Raad geen onderzoek gedaan omdat het voorval niet voldeed aan de criteria om een onderzoek te starten. In het laatste geval is in de rapportage niet expliciet gemaakt *waarom* directe oorzaken niet achterhaald konden worden. Als reden dat de Raad soms zo opereert, is gegeven dat hij alleen waterdichte conclusies wil trekken. Als de Raad een (directe of achterliggende) oorzaak niet onomstotelijk kan aantonen, wordt deze niet expliciet opgenomen in de rapportage of eruit weggelaten.

Voorals het om technische oorzaken gaat, wordt professioneel en deskundig gewerkt en vaak ook externe deskundigheid ingehuurd als de Onderzoeksraad vindt dat hij niet beschikt over voldoende inhoudelijke of technische kennis. In slechts enkele gevallen staat de kwaliteit van het onderzoek naar de (technische) achterliggende oorzaken ter discussie. In de casus Rivierduinen is er sprake van verschillende opvattingen tussen Onderzoeksraad en Rivierduinen over de duiding van technische gegevens ten aanzien van de directe oorzaak. In de casus Cessna Tweede Maasvlakte werd de LVNL verrast door de analyse en conclusies van de Raad. Ook hier is er verschil van mening. De LVNL vindt dat de gekozen focus en waardering van positiebepalingen van het vermiste vliegtuig door de Raad niet op juiste wijze in de analyse is betrokken. In beide casussen werden de cruciale stappen in de analyse nog niet tijdens het onderzoek met betreffende partij gedeeld.

In een aantal onderzoeken zijn partijen die in de analyse worden benoemd als onderdeel van het ontstaan van het voorval (achterliggende oorzaak) in conclusies en aanbevelingen niet meer geadresseerd.

Als verklaring is gegeven dat de Raad dit doet om uitsluitend de systeemverantwoordelijke partijen te adresseren. Hier doet zich wel het dilemma voor dat de keuzes die de Raad hierbij maakt ook afbreuk kunnen doen aan de scherpheid van de conclusies. Ter illustratie volgen drie voorbeelden waarbij bepaalde informatie die voor bredere veiligheidslessen mogelijk wel relevant is, minder duidelijk naar voren wordt gebracht.

Voorbeeld 1: Het risico van bezuinigingen voor een veilige veerpont (Keereweer)

De gemeente Rijswijk moest bezuinigen en vanuit gemaakte nieuwe keuzes kwamen uiteindelijk uit op een blijkbaar onveilige exploitatie van het kleine veer. De factor bezuinigingen wordt weliswaar benoemd in de beschouwing, maar komt in de analyse nauwelijks naar voren, omdat deze niet binnen de scope van de gestelde onderzoeksvragen valt. Door dit aspect vrijwel buiten de analyse te houden, wordt ook de kans gemist om aan andere gemeenten de waarschuwing af te geven dat bezuinigingen niet tot een onveilige exploitatie mogen leiden.

Voorbeeld 2: Het risico van tijdsdruk op veilig bouwen (Grolsch Veste)

Tijdsdruk bleek uit veel gesprekken bij Grolsch Veste een belangrijke drijfveer²¹ om maar voort te gaan op het bouw-pad dat onveilig bleek te zijn. De Raad meende ondanks diverse aanwijzingen die in de rapportage staan beschreven toch dat de factor tijdsdruk niet onomstotelijk aan te tonen was. Uit de analyse in het rapport lijkt bij precieze lezing deze factor wel af te leiden als achterliggende oorzaak en de Raad benoemt deze factor zelf ook in zijn persbericht. De bredere vraag in hoeverre tijdsdruk in de bouwsector een rol speelt als risicofactor, blijft onderbelicht.

Voorbeeld 3: Focus op rol van belangrijkste partij (Instorting betonvloer B-Tower)

De rol van de gemeente, die ook een rol heeft in het toezicht op ondersteuningsconstructies, wordt in de analyse wel benoemd maar komt in de conclusies en aanbevelingen niet terug. Het mogelijke manco in het toezichtregime krijgt daardoor weinig aandacht.

Deze voorbeelden laten - zelfs los van de vraag of deze factoren inderdaad een causaal verband hebben met het voorval - zien dat de Onderzoeksraad zoekt naar mogelijkheden om een boodschap af te geven over breder geldende veiligheidsrisico's. De afwegingen die de Raad daarin maakt, zijn echter niet altijd transparant.

Breder kijken dan alleen het voorval

Een belangrijk punt voor de Raad is dat hij wil generaliseren op basis van voorvallen zodat zijn rapportages een bredere werking krijgen en leiden tot veiligheidswinst. In de scope van het onderzoek blijkt maar in een enkele casus dat de mogelijkheid om op basis van het onderzoek breder geldende conclusies te kunnen trekken, onderdeel is van het onderzoeksdesign. Een uitzondering zijn de casussen Keereweer, Salmonella, Ingestorte betonvloer en Landbouwvoertuigen waar dit wel in het onderzoeksdesign is opgenomen, door voorafgaand aan het onderzoek, en ook tijdens het onderzoek, in gesprek te gaan met andere partijen dan alleen de direct betrokkenen en eerdere incidenten in de analyses te betrekken. Niet altijd worden de gehanteerde methoden voor deze verbreding verantwoord.

²¹ In de aannemingsovereenkomst was een 'voetbalgereed-lijst' opgenomen. Op 23 juni getekend met actuele situatie op 17 juni. Het nieuwe wedstrijdschema van FC Twente door de Champions League vervroegde de opleverdatum van 12 augustus naar 26 juli. Trappenhuizen, stoelen en dak waren noodzakelijk voor voetbalgereed zijn van het stadion (volgens Europese regels) en dus werd hiermee voortgegaan, ondanks dat voorwaardelijke constructieve elementen niet gereed (en veilig) waren.

In andere onderzoeken is dit niet in het design van het onderzoek opgenomen. Wel wordt deze verbreding vormgegeven door de samenstelling van de begeleidingscommissie. Die heeft ook als rol om toe te zien op bredere geldigheid van de conclusies en aanbevelingen.

Het valt op dat vooral in meer recent uitgevoerde onderzoeken deze verbreding te zien is. Hieruit is af te leiden dat de Raad op dit punt een ontwikkeling doormaakt naar breder kijken dan alleen het voorval.

Factor cultuur niet consequent doorvertaald in onderzoek

'Cultuur' is een belangrijke factor bij het achterhalen van veiligheidstekorten, stelt de Raad. In het beschouwende slothoofdstuk van 'Veiligheid in Perspectief'²² staat dat de *'...organisatiecultuur waarin ruimte ontbreekt om van eigen fouten te leren'* tot *'...de belangrijkste achterliggende factoren...'* wordt gerekend. Culturele aspecten kunnen volgens de Raad voorkomen in diverse categorieën veiligheidstekorten²³. Bedrijven die hun verantwoordelijkheid voor veiligheid zo beperkt mogelijk invullen, kunnen worden herkend aan *'...een cultuur waarin een toezichthouder moet aantonen dat een organisatie niet veilig is...'*. Chemie Pack wordt door de Raad aangehaald als voorbeeld, omdat het bedrijf vanuit een gebrekkige veiligheidscultuur niet zelf spontaan maatregelen nam om risico's te beheersen. In de casus Rivierduinen is de veiligheid te zeer *afhankelijk* van het juiste optreden van het personeel. Een optreden waarin ook de cultuur een rol kan spelen. De mate waarin een veiligheidsmanagementsysteem daadwerkelijk is geïmplementeerd bij individuele partijen, hangt mede af van de veiligheidscultuur, stelt de Raad. De Raad wijst op het belang van leiderschap van bestuurders van organisaties omdat dit het *'ontstaan van een klimaat van continue verbetering van veiligheid op de werkvloer'* (p. 102) kan bevorderen.

Onderzocht is in hoeverre de factor cultuur in het door de Raad regelmatig gebruikte Veiligheidsmanagementsysteem (VMS) terugkomt. Dit referentiekader biedt wel de mogelijkheid om de factor cultuur te adresseren maar stuurt er niet op. Het VMS is opgedeeld in vijf onderdelen. In vier van de vijf zijn geen culturele aspecten aanwezig. Alleen in het vijfde onderdeel wordt het *'...klimaat van continue verbetering genoemd...'* als onderdeel van sturing vanuit het management.

In de 15 casussen is nagegaan in hoeverre er aandacht voor de factor cultuur²⁴ te zien is en hoe dit begrip wordt geoperationaliseerd. Hierbij is gekeken naar zowel vraagstelling, methode/beoordelingskader en conclusies. Het startpunt in een aantal onderzoeken (bijvoorbeeld de veronderstelling dat 'er onvoldoende veiligheidsbesef is in de bouw' bij zowel de casus B-Tower als de casus Grolsch Veste) heeft een duidelijke culturele component in zich.

²² Januari 2013, een analyse van 8 jaar ongevalsonderzoek uitgevoerd door de raad

²³ De raad verdeelt veiligheidstekorten in drie categorieën: (1) aandachtspunten voor individuele partijen, (2) aandachtspunten voor de interactie tussen partijen, (3) aandachtspunten voor de overheid als stelselverantwoordelijke.

²⁴ Relevante aspecten van cultuur zijn volgens Kor et.al. (2008):

- onderlinge omgang
- wat waardevol gevonden wordt
- besluitvorming
- prioriteiten
- hoe en waarop wordt gereageerd
- aanpassingsvermogen
- bedreigingen

Ook in de casus Sleepboot Fairplay, de Val van Klimmuur en wellicht bij Cessna Tweede Maasvlakte zijn culturele factoren aan de orde binnen of tussen organisaties. In geen van de casussen wordt in de vraagstelling expliciet naar culturele aspecten gezocht.

In de beoordelingskaders komen deze aspecten zeer beperkt naar voren. In de beschrijving van beoordelingskaders wordt in enkele gevallen wel naar mogelijke culturele aspecten verwezen. Zo wordt in de casus Muiderpoort bijvoorbeeld uitgesproken dat de Raad een sterk ontwikkeld bewustzijn verwacht ten aanzien van veiligheid. In de casus Salmonella in zalm heeft de projectleider aangegeven dat cultuurdiagnose wel overwogen is, maar vanwege de toch al brede scope van het onderzoek uiteindelijk niet is uitgevoerd. Verder zijn bij het gebruik van Tripod in casussen bij één van de 11 basisrisicofactoren ('werkprocedures') twee voorbeeldaspecten genoemd die op cultuur betrekking hebben: machismo en verveling. Waar STAMP is gebruikt, richt de methode zich steeds op de structuur en niet op culturele aspecten.

Het blijkt dat in de casussen geen conclusies worden getrokken waarbij culturele aspecten expliciet worden genoemd. In een enkele casus staan in een conclusie wel formuleringen die naar culturele aspecten kunnen verwijzen. In de casus Chemie Pack wordt gesproken van *'...de gegroeide wijze van werken bij vergunningverlening...'* (3a); en *'...geen mentaliteit om effectief in te grijpen...'* (3b). In Wapenbezit door sportschutters wordt een conclusie getrokken ten aanzien van de grote verschillen in de uitvoering van de circulaire wapens en munitie.

Een mogelijke verklaring voor het ontbreken van het culturele perspectief is de focus van de onderzoeksteams. Deze zijn er eerst op gericht alle relevante feiten en gebeurtenissen boven tafel te krijgen en te confronteren met beoordelingskaders. Ze zijn er minder op gericht de beleving van betrokkenen in kaart te brengen. Ook richten ze zich in de meeste casussen primair op wat betrokkenen in relatie tot het specifieke voorval hebben gedaan. De focus ligt op het handelen, en minder op drijfveren achter het handelen waarbij culturele aspecten aan de orde zijn. Zo kan het gebeuren dat in de casus Grolsch Veste de vraag of er op de bouw gesproken werd over de beleving van de werkers (en communicatie hierover) ten aanzien van de veiligheid van de constructie in de beschouwing buiten beschouwing blijft, terwijl bij start en finish van dit onderzoek onvoldoende verantwoordelijkheidsbesef in de bouw als centrale propositie wordt genoemd. Hoewel de wens bestaat om de branche tegen het licht te houden in het onderzoek, wordt de aandacht voor constructieve veiligheid vooral geoperationaliseerd in termen van structuur (afspraken, contracten, handelen) en minder in termen van cultuur (beleving, communicatie).

Resumerend worden culturele aspecten, ondanks dat ze bij een aantal onderzoeken bij de start expliciet worden genoemd, niet of nauwelijks in vraagstelling, beoordelingskader of conclusies geadresseerd. Het ontbreken van de factor cultuur in de vraagstelling, methode/beoordelingskader en conclusies van de onderzoeken wekt de indruk dat de Onderzoeksraad van mening is, dat met name door ingrepen in onder meer structuur en techniek, het gedrag van mensen afdoende kan worden beïnvloed. Mogelijk heeft het ontbreken van de factor cultuur ook te maken met de operationaliseerbaarheid en meetbaarheid van het begrip cultuur.

Betrekken van partijen bij het onderzoek

In minimaal 8 van de onderzochte casussen zet de Raad in op het betrekken van partijen, in een aantal gevallen breder dan alleen de uitvoering van het onderzoek. De Raad doet dat om meer impact te genereren met zijn onderzoeken. De vorm waarin dit gebeurt, verschilt. Voorkomende vormen zijn: observatie bij technisch onderzoek, mogelijkheid te reageren op bevindingen van technisch onderzoek, groepsgesprekken met vertegenwoordigers van betrokken sectoren of organisaties waar zich een vergelijkbaar voorval zou kunnen voordoen, organiseren van tussentijdse bijeenkomsten, verbreden naar brancheorganisaties (ook in de begeleidingscommissies), overleg over aanbevelingen (voor het eerst in de casus van de Cessna op de Maasvlakte) en stage door de Onderzoeksraad bij een betrokken partij.

4.2.4 Systematische en methodische verzameling en analyse van gegevens

De Onderzoeksraad beschikt over een aantal instrumenten en voorwaarden in de *organisatie* om een systematische en methodische werkwijze te borgen. Die zijn beschreven in deze paragraaf.

Handboek Onderzoek

De Onderzoeksraad heeft de werkwijze vastgelegd die hij volgt in onderzoeken. Voor intern gebruik hanteert de Onderzoeksraad het Handboek Onderzoek (2010). Het Handboek bestaat uit een digitaal op intranet voor medewerkers te ontsluiten verzameling van richtlijnen en instrumenten. Het Handboek bevat een *flowchart* Onderzoeksproces²⁵ die voorschrijft welke stappen gezet worden. In een uitgebreid stroomdiagram zijn links opgenomen naar achterliggende documenten. Er zijn onder meer richtlijnen in de flowchart opgenomen over interviewen en onderzoeksplanning.

Het Handboek laat ruimte voor nadere invulling en het bepalen van keuzen. Het schrijft niet precies voor op welke wijze een stap gezet dient te worden of wie dit bepaalt. De motivering hiervoor is dat een onderzoeksproces niet volledig te protocolleren is en er dus ruimte moet zijn voor maatwerk. Het handboek biedt de mogelijkheid om vanuit de eerste stap door te gaan naar bijvoorbeeld de achterliggende afstemmingsprotocollen of risicomatrices per sector²⁶. Deze zijn eerder als naslagwerk bruikbaar dan als instructie.

Het Handboek krijgt binnen de Onderzoeksraad niet veel aandacht. Het handboek als geheel heeft de afgelopen drie jaar geen update meer gekregen. Op onderdelen zijn wel procedures aangepast. Onderzoekers geven aan dat het handboek nauwelijks een rol speelt in de uitvoering van hun werkzaamheden. Management en medewerkers geven aan meer belang te hechten aan ontwikkeling van de professionaliteit van de medewerkers dan aan protocollering van de werkwijze in een handboek en het volgen daarvan. In de onderzochte casussen blijkt dat het handboek niet wordt toegepast. De opbouw van rapporten en ook van onderliggende documenten (bijvoorbeeld de focusnotitie) kent grote verschillen, net als de presentatie van conclusies en aanbevelingen en onderliggende onderzoeken. Die verschillen illustreren dat de werkwijze van de Raad niet vastligt maar wordt bepaald per onderzoek.

²⁵ 20-12-2010 goedgekeurd door MT

²⁶ De matrices zijn nog niet beschikbaar in dit digitale handboek

Organisatie van de kwaliteit van onderzoek

De Onderzoeksraad heeft “Leidende principes van kwaliteit” (september 2012) geformuleerd. Daarin zijn de principes vastgelegd die de Onderzoeksraad al langer hanteert en zijn de principes ook vertaald naar de werkwijze. De interne kwaliteitsbewaking is gebaseerd op vier principes.

1. Iedere opdracht wordt in samenspraak tussen raadslid (opdrachtgever) en opdrachtnemer (onderzoeksmanager/projectleider) vastgelegd. Dit gebeurt in een vernieuwde focusnotitie, waarin inhoud, middelen en tijd onderling in verband worden gebracht. De focusnotitie 2.0 bouwt voort op de opzet die eerder werd gehanteerd.
2. Opdrachtnemers handelen vanuit hun professionele verantwoordelijkheid. Ze zijn vrij om binnen gestelde kaders te bepalen hoe de opdracht wordt ingevuld.
3. In ieder proces wordt tegenspraak georganiseerd. Een belangrijk uitgangspunt is dat er altijd vreemde ogen meekijken bij de uitvoering van een opdracht. De tegenspraak is ook toetsend en draagt zo bij aan de kwaliteit van het eindproduct.
4. Kennis wordt geborgd. De Onderzoeksraad organiseert de borging van kennis door projecten te evalueren, kennis te delen binnen sectoren en bureau-breed op verschillende manieren kennis te delen.

Een belangrijk deel van de organisatie van de Onderzoeksraad is gericht op de ondersteuning van onderzoek. Aandacht voor onderzoeksmethodologie is goed georganiseerd. De belangrijkste rollen liggen bij O&O en BAC. O&O heeft een initiërende rol bij het ontwikkelen en implementeren van onderzoeksmethoden en-instrumenten. Een medewerker van O&O wordt toegevoegd als adviseur aan het projectteam. Hij treedt op als kwaliteitsbewaker en kan ook de rol van methodologisch adviseur vervullen. Gesprekspartners constateren wel dat het reflecteren op onderzoeksmethoden nog niet bij onderzoekers “in de haarvaten” zit. Keuzen worden meestal “intuïtief” gemaakt op basis van de ervaring van onderzoekers. En bij verkorte onderzoeken gebeurt dit niet.

Eerder voerde IPO een kwaliteitstoets uit op concept-onderzoeksrapporten. Die toets bepaalde of een rapport “rijp” was om te worden voorgelegd aan de Raad. Deze toets wordt nu verspreid over meer momenten in het onderzoeksproces uitgevoerd, door middel van “tegendenksessies”.

Bij BAC (voorheen IPO) is deskundigheid aanwezig over de kwaliteitseisen waar een onderzoek en rapportage aan moeten voldoen. Dit collectieve geheugen is ontstaan doordat de medewerkers van IPO/BAC meewerkten aan onderzoeken in verschillende sectoren. Inmiddels is deze kennis meer verdeeld over medewerkers omdat ze allemaal in verschillende sectoren werkzaam zijn: kennis over het onderzoeksproces wordt zo meer gedeeld. BAC wordt door de onderzoekers geconsulteerd over de formulering van de aanbevelingen. De keuze om BAC te betrekken, ligt nu sterk bij de onderzoekers en daardoor ontstaan verschillen. Als gevolg hiervan zijn er ook verschillen in de wijze van adviseren: soms is sprake van een mondelinge reactie, soms van een uitgebreide en gestructureerde notitie en soms van een reactie in de vorm van track changes.

4.2.5 Methoden

Ook in de *uitvoering* van de onderzoeken zijn waarborgen ingebouwd om de systematische en methodische verzameling en analyse van gegevens te garanderen. Het betreft:

1. het opstellen van een plan voor de uitvoering van het onderzoek
2. de selectie van de onderzoeksmethodiek
3. het werken met een beoordelingskader
4. de opbouw van het rapport
5. het afleggen van verantwoording over de gevolgde werkwijze.

Om de kwaliteit van analyse te beoordelen, is nagegaan of bij de opzet van het onderzoek gebruik is gemaakt van een richtinggevende notitie (in de vorm van een plan van aanpak of focusnotitie). Ook is geanalyseerd of in de onderzochte 15 casussen de toepassing van methoden terug te zien is. Verder is geanalyseerd hoe het analysekader is opgezet en toegepast in de casussen. Tot slot is geïnventariseerd of en hoe de Raad verantwoording aflegt over de toegepaste methoden.

Gebruik van plan van aanpak of focusnotitie

Ongevalsonderzoek kent, net als andere evaluatieonderzoeken, verschillende fasen. Het dient net als ander onderzoek aan kwaliteitseisen te voldoen om betrouwbaar en valide resultaten te kunnen opleveren. Hiervoor is het nodig dat gegevensverzameling systematisch plaatsvindt. Om dat systematisch te kunnen doen, is het nodig eerst een onderzoeksstrategie te bepalen, met daaraan verbonden onderzoeksmethoden en -technieken, voordat de gegevensverzameling ten behoeve van het beantwoorden van onderzoeksvragen van start gaat. Zo'n ontwerp voor het onderzoek geeft de Raad ook de mogelijkheid om sturing te geven aan de invulling van het onderzoek.

Ongevalsonderzoek verschilt van 'gewoon' evaluatieonderzoek doordat het iteratief plaatsvindt: het verzamelen van gegevens en de analyse ervan wisselen elkaar per definitie af. Dat betekent dat een plan van aanpak ruimte moet laten om tegemoet te komen aan nieuwe ontwikkelingen die zich voordoen tijdens de uitvoering.

Geïnventariseerd is in welke casussen planmatig wordt gewerkt. Daarvan is sprake als een plan van aanpak (PvA) of focusnotitie is opgesteld²⁷. In 10 van de 12 volledige onderzoeken is een focusnotitie en/of PvA opgesteld. In twee cases gebeurde dit allebei.

Het moment waarop de raad een eerste notitie met betrekking tot een casus krijgt, varieert. In 5 gevallen krijgt de raad binnen enkele dagen of weken²⁸ een notitie voorgelegd. In 7 cases gebeurt dit na 2,5 - 5 maanden. In de casussen zijn er zowel voorbeelden waarin de raad de stappen in het onderzoek goed kan volgen (bijvoorbeeld Landbouwvoertuigen) en ook voorbeelden waar hij door de inhoud of

²⁷ Het blijkt lastig om precies in kaart te brengen in welke gevallen er wel of geen plan van aanpak of focusnotitie is gehanteerd. De oorzaak hiervan is het feit dat deze termen (en de termen notitie, startnotitie, voortgangsrapportage) door elkaar worden gebruikt. De inhoud van de ene focusnotitie lijkt qua structuur soms op wat in een ander onderzoek startnotitie heet. Dit geldt ook voor het gebruik van termen als beoordelingskader, normenkader en referentiekader. In de meeste gevallen lijken deze analysekaders niet vooraf, maar in de loop van het onderzoek te worden ontwikkeld. De evaluatie geeft hierop geen goed zicht.

²⁸ In het thema-onderzoek Verkeersongevallen met landbouwvoertuigen werd al 5 maanden voor de start een notitie in de raad besproken.

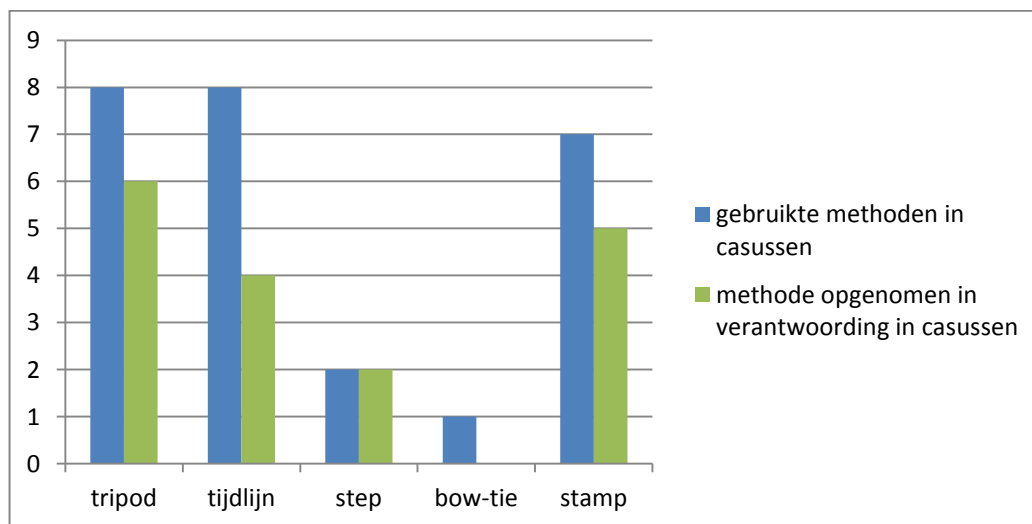
opzet van een focusnotitie (of concept-rapportage) verrast wordt (bijvoorbeeld Keereweer, Chemiepack). De bespreking in de raad van een plan van aanpak of focusnotitie leidt vaak nog tot aanpassing of aanscherping van het onderzoeksdesign.

De gebruikte methoden van onderzoek

Er is in kaart gebracht welke onderzoeksmethoden zijn toegepast en in hoeverre deze zijn verantwoord in de onderzoeksverantwoording.

Van de 15 casussen wordt er in 10 casussen expliciet gebruik gemaakt van een methode. In 3 casussen (Over de kop bij noodlanding, Rook in cockpit en Aardgasemissie Gate Terminal) is het niet van toepassing een methode op te nemen in de verantwoording omdat dit verkorte onderzoeken zijn. Bij 2 onderzoeken (Keereweer en Val uit klimtoren) had er sprake kunnen zijn van gebruik van een methode maar is dat niet gebeurd. Het expliciteren van de gebruikte methode gebeurt dus nog niet in alle gevallen. In de gesprekken is aangegeven dat methoden impliciet vaker door onderzoekers worden toegepast dan in de verantwoording is opgenomen. In sommige onderzoeken worden onderdelen van een methode (bijvoorbeeld de basisrisicofactoren van Tripod) gebruikt als denkkader van waaruit een specifiek beoordelingskader voor een onderzoek op maat wordt opgesteld.

Onderstaand schema geeft de gebruikte methoden weer die in de casussen zijn toegepast en het aantal keer dat de methode is opgenomen in de onderzoeksverantwoording.



Uit de figuur wordt duidelijk dat in de onderzochte 15 casussen Tripod (8 keer) de meest toegepaste methode is. Ook STAMP en Tijdlijnanalyse (beide 7 keer) worden vrij veel toegepast. STEP en Bow-tie komen slechts enkele keren voor.

In bredere zin laat Mertens (2012, p.27) overigens zien dat er de afgelopen jaren bij de Onderzoeksraad sprake is van een stijgende lijn in het (expliciet) gebruik maken van modellen en methoden.

De genoemde methoden kunnen, afhankelijk van de mate waarin methoden gericht zijn op factoren die (in tijd en plaats) dichtbij of juist ver van het ongeval liggen, worden gecategoriseerd als proximaal of distaal.²⁹ STAMP, een methode die door de Onderzoeksraad in toenemende mate wordt gebruikt, is volgens Mertens et.al. (2012, p. 29) een methode gericht op distale en systeemfactoren. Het feit dat de Onderzoeksraad deze methode in toenemende mate gebruikt, is tekenend voor de ontwikkeling die de Onderzoeksraad doormaakt: een ontwikkeling naar het gebruik van meer geavanceerde methoden in onderzoek. Ter illustratie: Mertens et.al. (2012, p.27) laat zien³⁰ dat voor 2008 nog geen enkele distale methode werd toegepast en dat sindsdien het aandeel van deze meer geavanceerde methode vrij gestaag toeneemt van circa 40% in 2008 naar bijna 80% in 2011³¹.

Het blijkt dat de voor- en nadelen van de gekozen onderzoeksmethoden niet worden geëxpliciteerd noch dat er sprake is van een systematische evaluatie van de toegepaste methoden door de onderzoekers. De publicatie van Mertens et.al. vormt daarop een uitzondering.

Tot slot een opmerking over methoden die niet in de casussen zijn aangetroffen. De Raad put uit de bovenstaande vertrouwde onderzoeksmethoden. Bijvoorbeeld financiële analyse/boekenonderzoek wordt niet toegepast, ondanks dat dit mogelijk relevante inzichten kan opleveren. Als de vergelijking wordt gemaakt met forensisch onderzoek (dat qua doel niet, maar qua aard soms wel vergelijkbaar is) valt op dat er ook andere onderzoeksmethoden structureel ontbreken. De Onderzoeksraad maakt geen (expliciet) gebruik van beschikbare forensische methoden. Dit is opvallend omdat daarmee mogelijke oorzaken/verklaringen voor structurele veiligheidstekorten buiten beeld blijven.

Toepassen beoordelingskader

Een beoordelingskader is de kwalitatieve meetlat die de Raad hanteert. Het beoordelingskader geeft richting aan de inzet van de Raad. Het beoordelingskader wordt bij voorkeur bepaald op basis van een eerste vooronderzoek en vastgelegd in een plan van aanpak of focusnotitie.

Tijdens de uitvoering van het onderzoek kan het beoordelingskader nog worden aangepast, op basis van nieuwe inzichten. In de analyse en rapportagefase helpt het beoordelingskader de bevindingen te wegen en te komen tot herkenbare conclusies. Dit kader is meestal in de bijlage bij de rapporten opgenomen.

Twee elementen komen in het beoordelingskader vaak terug:

- Een overzicht van wet- en regelgeving
- Veiligheidsmanagementsysteem dat de Raad heeft gedefinieerd

In de toepassing van het beoordelingskader bestaat veel variatie. In de voorbereidende notities is een beoordelings- of analysekader nog niet volledig uitgewerkt.

²⁹ Voor de navolgende uitleg over de methoden is zowel een beroep gedaan op het Onderzoeksprotocol van de Onderzoeksraad als de publicatie 'Methodische aspecten van het onderzoeken van ongevallen' (Mertens et.al, 2012).

³⁰ In deze studie werd een groot aantal onderzoeken van de Onderzoeksraad over een periode van 10 jaar geanalyseerd.

³¹ Overigens kan het feit dat 5 van de 15 cases niet het percentage van 80% benadert, deels worden verklaard uit de MARS-meldingen (2) en -onderzoeken (2) in de door ons onderzochte cases.

Wel wordt vaak een opsomming gegeven van relevant geachte wet- en regelgeving, die als onderdeel van het beoordelingskader zal gelden en het VMS dat door de Onderzoeksraad vaak als toetsingskader wordt gebruikt. Uitwerken van een conceptueel kader in de beginfase van een onderzoek (in start- of focusnotitie) is niet structureel onderdeel van de beginfase van een onderzoek.

In vrijwel alle gevallen is een beoordelingskader opgenomen in de rapportage. Dit is niet het geval voor de casus Val klimtoren en Aardgasemissie. Verder is gekeken in hoeverre er in de confrontatie van bevindingen met het beoordelingskader sprake is van een duidelijke aansluiting. Het gaat er hier om dat de verschillende elementen van het beoordelingskader terugkomen in de analyse. In de casussen Keereweer, Landbouwvoertuigen, Wapenbezit door sportschutters, Rivierduinen en Fairplay is expliciet inzichtelijk gemaakt hoe de Onderzoeksraad de bevindingen weegt aan de hand van het beoordelingskader.

Er zijn ook casussen waar diverse of alle onderdelen van het beoordelingskader niet expliciet in verband worden gebracht met de bevindingen. Dit is het geval bij Ingestorte betonvloer B-tower, Grolsch Veste, Cessna 2e Maasvlakte en Chemie Pack. Er is hier dus wel een beoordelingskader gehanteerd maar de wijze waarop de bevindingen middels dit kader worden gewogen, is niet geheel navolgbaar.

In deze casussen ontbreekt de aansluiting of is die niet duidelijk navolgbaar doordat het kader te complex en uitgebreid is of de normen niet zijn geoperationaliseerd voor de betreffende casus. Het komt ook voor dat het beoordelingskader elementen bevat die niet relevant zijn voor betreffende casus³² en dat het onvoldoende is toegespitst op de specifieke kenmerken van de casus.

Van onderzoeksvragen naar conclusies

Naast de expliciete toepassing van het beoordelingskader, is ook in kaart gebracht in hoeverre de verschillende stappen in het onderzoek navolgbaar zijn. Het gaat dan om de stap van onderzoeksvragen naar conclusies. Voor de onderzoeken waarvan een rapport beschikbaar was is in 7 cases de analysestappen van onderzoeksvraag naar conclusies goed herleidbaar en in 5 cases zijn (delen van) de analysestappen naar conclusies lastig herleidbaar of ontbreken.

Onderzoeksverantwoording

In 10 van de onderzochte 15 casussen is een onderzoeksverantwoording opgenomen in de rapportage. In 1 geval (Salmonellabesmetting in zalm) is dat niet vastgesteld omdat de rapportage tijdens de evaluatie nog niet ingezien kon worden. Er zijn drie cases waar een onderzoeksverantwoording geen onderdeel van de rapportage uitmaakt maar dat ook niet te verwachten is, namelijk over de kop bij noodlanding en Rook in cockpit (beide b-onderzoek luchtvaart) en Aardgasemissie Gate Terminal (MARS-melding).

De omvang van de onderzoeksverantwoording varieert van één tot meestal 3 à 4 pagina's. De inhoud van de verantwoording varieert met de omvang. In een deel van de gevallen zijn alle informatiebronnen opgenomen, in een ander deel ontbreekt zo'n compleet overzicht.

³² Het beoordelingskader bestaat dan (b.v. Cessna Tweede Maasvlakte, Chemie Pack) uit een opsomming van een grote hoeveelheid wet- en regelgeving. Hierbij worden zowel relevante als minder relevante wetten en regels bij elkaar geplaatst. Welke delen relevant zijn voor de betreffende casus blijft dan slechts impliciet en met de nodige moeite af te leiden uit de analyse.

4.2.6 Kwaliteit van analyse vanuit het perspectief van de betrokken partijen

De partijen die regelmatig met de Onderzoeksraad te maken krijgen, zijn positief over de kwaliteit van analyse. Zowel in de generieke gesprekken als in de gesprekken met externe betrokkenen bij de 15 geanalyseerde cases, is men in bijna alle gevallen van mening dat binnen de gekozen context de analyse deugdelijk is. De kwalificaties die partijen aan de analyse van de Onderzoeksraad verbinden zijn, net als ten tijde van de vorige evaluatie, te vatten onder noemers als *doorwrocht* en *precies*. In enkele van de onderzochte cases is er wel sprake van kritiek op de analyse: dit betreft dan meestal de gemaakte keuzes met betrekking tot de scope of de getrokken conclusies en maar in een enkel geval de kwaliteit van de analyse.

Impact ook door onderzoek zelf

Door het feit dat het onderzoek plaatsvindt, worden er al aanpassingen gedaan door de betrokken organisaties. Het doen van onderzoek draagt dus ook al bij aan de doorwerking. Een deel van de gesprekspartners gaat het niet om de conclusies en aanbevelingen van de Raad maar om de bevindingen en analyse. Daarom vinden deze gesprekspartners ook de kwaliteit van de onderzoeken en de onderliggende onderzoeken naar technische oorzaken relevant. In de twee casussen waarin betrokken partijen het niet eens zijn met de conclusies van een onderzoek, hangt dit samen met het feit dat de betrokken partij tijdens het onderzoeksproces geen inzicht had in de onderliggende technische analyse.

Een aanvullende reden waarom het gehele rapport belangrijk is, is dat aanbevelingen zijn gericht aan de bij het onderzoek betrokken partijen. Ze zijn daarmee per definitie minder relevant voor partijen die niet direct bij het onderzoek waren betrokken. Die kunnen wel leren van het onderzoek zelf en de conclusies. Ook geldt dat de aanbevelingen altijd zijn gericht aan de top van de betrokken organisaties. In de praktijk vindt leren ook plaats op lagere niveaus in de organisatie, bijvoorbeeld via de verantwoordelijke voor veiligheid of de kwaliteitsfunctionaris. Die stellen hoge eisen aan de kwaliteit van de uitvoering van het onderzoek en de onderliggende onderzoeken. Dat sommige onderzoeksrapporten heel technisch zijn, is voor hen geen belemmering maar maakt ze juist relevant.

Inspelen op behoeften betrokken partijen in rapportage

Het is voor de Onderzoeksraad lastig om met zijn rapportages verschillende doelgroepen tegelijkertijd te bedienen. De onderzoeksrapporten bevatten onderdelen en onderwerpen die interessant zijn voor burgers, geïnteresseerde betrokkenen uit het werkveld, delen voor direct betrokken partijen en tot slot ook voor (veiligheids)specialisten. In een aantal gevallen (Chemie-Pack, Grolsch Veste, B-Tower, Fairplay, ontsporing Muiderpoort) leidt dat tot een sterk technische rapportage. Een aantal malen worden achterliggende technische onderzoeken apart gepubliceerd door de Raad. Soms ook niet (Rivierduinen). Daarom is in een aantal gevallen sprake van rapportages die 'hinken op twee gedachten'. Dat wordt overigens maar door een deel van de gesprekspartners als problematisch beoordeeld.

De mogelijkheid om een publieksversie uit te brengen, wordt sinds 2012 benut. Ook kiest de Raad regelmatig voor het maken van een animatie (Rivierduinen, Chemie-Pack).

In 4 van de 15 onderzochte cases is een publieksversie verschenen³³. Het uitbrengen van publieksversies kan op brede waardering rekenen. Het feit dat rapporten beter aansluiten bij de doelgroep door het toevoegen van publieksversies en animaties (mits gespeend van effectbejag) is in diverse gesprekken benadrukt.

4.2.7 Samenvattend kwaliteit van de analyse

Het evaluatiekader bevat de volgende normen ten aanzien van de kwaliteit van de analyse:

- a. De Onderzoeksraad maakt een bewuste keuze in de issues die hij gaat onderzoeken
- b. De Onderzoeksraad richt zijn onderzoek zodanig in dat de directe en achterliggende oorzaken van een voorval worden vastgesteld
- c. De Onderzoeksraad voert zijn onderzoek zodanig uit dat de bevindingen betrouwbaar zijn, door een systematische en methodisch verantwoorde omgang met de verzameling en analyse van gegevens.

Ten aanzien van de keuze van issues blijkt dat de Raad hierbij zorgvuldig te werk gaat en bijna altijd transparant is in zijn keuzes.

Het lukt de Raad vrijwel altijd om de directe oorzaak van een voorval te achterhalen. Als dit niet gebeurt, wordt de reden niet altijd expliciet gemaakt. Het komt enkele malen voor dat een betrokken partij de analyse en conclusies van de Raad ten aanzien van de directe oorzaak (soms pertinent) niet deelt. Ook voor het achterhalen van achterliggende oorzaken gaat de Raad gedegen te werk. Veel achterliggende oorzaken worden achterhaald. Het blijkt dat in een aantal gevallen bredere veiligheidslessen mogelijk worden gemist door de keuzen die de Raad maakt over het formuleren van conclusies en aanbevelingen.

De Raad is zich ervan bewust dat organisatiecultuur in diverse categorieën veiligheidstekorten een rol speelt. Desondanks ontbreken culturele aspecten meestal in vraagstelling, onderzoeksmethoden en beoordelingskaders van de onderzoeken, en komen ze ook in conclusies nauwelijks voor. De nadruk in de onderzoeken ligt op systemen, structuur, managementsturing en regels.

De Raad is een ontwikkeling gestart naar het meer verbreden (ofwel 'verheffen') van voorvallen. Dit betekent dat onderzoeken zo worden ingericht dat de Raad de achterliggende veiligheidslessen achterhaalt. Het onderzoek laat zien dat het meenemen van betrokken partijen in de analysestappen naar alle waarschijnlijkheid tot meer effectiviteit bij de implementatie van aanbevelingen leidt. Daar komt bij dat de kwaliteit van analyse door de kritische blik van deze betrokken partijen verbetert, zeker in sectoren waar de Onderzoeksraad nog minder ervaring heeft. Tot slot krijgt de Raad meer zicht op mogelijkheden voor extrapolatie van conclusies. De toegepaste methoden in deze onderzoeksactiviteiten worden nog niet altijd (zichtbaar) overwogen en verantwoord.

De Onderzoeksraad heeft enkele jaren geleden een Handboek ontwikkeld dat de systematische en verantwoorde verzameling van gegevens dient te bevorderen.

³³ Dit is gedaan bij Rivierduinen, Grolsch Veste en Chemie Pack, Salmonella in Zalm.

Er is geconstateerd dat het Handboek niet sterk leeft binnen de organisatie: het wordt niet jaarlijks bijgewerkt, wordt nauwelijks gebruikt in onderzoeken en kent een opbouw die het vooral bruikbaar maakt als naslagwerk en niet in de dagelijkse onderzoekspraktijk. Tot slot wordt er niet gestuurd op het gebruik omdat het management opleiding en training belangrijker vindt als instrumenten om de kwaliteit te borgen. In de organisatie van de Onderzoeksraad zijn waarborgen opgenomen om de kwaliteit van onderzoek te bevorderen. Overwegend worden deze goed benut.

Een tweede aspect ten aanzien van methodisch verantwoorde en systematische gegevensverzameling is dat wordt gewerkt met een plan van aanpak waarin ook de onderzoeksstrategie, de methoden en technieken zijn uitgewerkt. Dit gebeurt vrijwel altijd, hoewel het moment waarop de Raad het onderzoeksplan wordt voorgelegd, varieert.

Een derde aspect betreft het gebruiken en expliciteren van een of meer methoden. De Onderzoeksraad gebruikt steeds vaker meer geavanceerde (zogenaamde 'distale') methoden. Gebruikte methoden worden meestal genoemd in een doorgaans korte verantwoording in het rapport, soms wordt een methode als denkkader gebruikt en blijft het gebruik ervan onbenoemd en impliciet. Expliciet gebruik van andere methoden zoals financiële analyse en forensische methoden is bij de Raad (nog) niet aan de orde. De Raad verantwoordt en evalueert niet systematisch de keuze en toepassing van onderzoeksmethoden.

Een vierde aspect van de methodisch verantwoorde en systematische gegevensverzameling betreft de formulering en toepassing van een beoordelingskader. Het valt op dat hiermee op gevarieerde wijze wordt omgegaan. Het kader is vrijwel altijd in de rapportage opgenomen. In meer dan de helft van de onderzochte casussen zijn de formulering en toepassing van het kader navolgbaar tot aan de conclusies. In de andere casussen is uit de rapportage niet of slechts met moeite te herleiden op welke wijze de bevindingen aan de hand van dit kader zijn gewogen. De tussenstap van een uitgebreid kader naar een hanteerbaar en concreet kader wordt in die gevallen niet gemaakt. Let wel: dit maakt de kwaliteit van de getrokken conclusies niet per definitie minder sterk. Het zorgt wel dat de navolgbaarheid (en daarmee de betrouwbaarheid) minder groot is en ook die navolgbaarheid is van belang voor de opvolging.

4.3 Impact van aanbevelingen

4.3.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt beschreven hoe de Onderzoeksraad omgaat met het formuleren van aanbevelingen. In het evaluatiekader zijn daarover de volgende normen gesteld:

Overtuigende aanbevelingen (doeltreffendheid)

- a. De Onderzoeksraad formuleert aanbevelingen die duidelijk, realistisch en uitvoerbaar zijn en die uit het onderzoek volgen. Hij zorgt ervoor dat aanbevelingen aan de juiste partij gericht worden
- b. De Onderzoeksraad doordenkt zijn aanbevelingen op ongewenste neveneffecten
- c. De Onderzoeksraad evalueert of de aanbevelingen zijn opgevolgd en benut de hieruit voortkomende inzichten bij de selectie en uitvoering van toekomstige onderzoeken

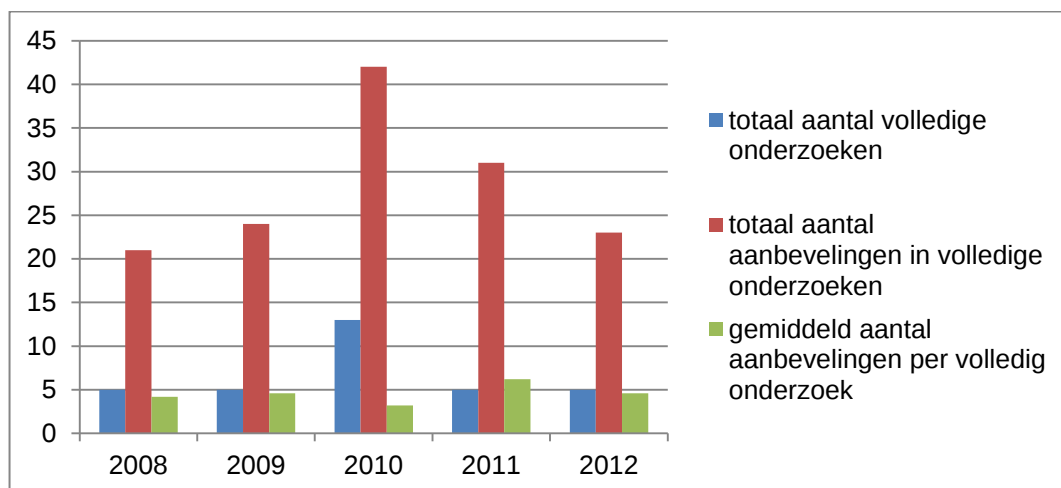
De rapporten van de Onderzoeksraad leiden in het algemeen tot aanbevelingen. De Raad maakt zijn aanbevelingen bekend bij de publicatie van een rapport. De Raad hoeft overigens niet te wachten met het doen van aanbevelingen tot het rapport is gepubliceerd. De Raad kan een tussentijdse aanbeveling doen als hij denkt dat er snel verandering moet optreden in een bestaande situatie. Een voorbeeld is het onderzoek naar de Aanvaring van sleepboot Fairplay, waar tussentijds een aanbeveling werd gedaan over de stabiliteit van de sleepboot.

De organisaties die worden geadresseerd, hebben de plicht om te reageren op de aanbevelingen. Daarvoor geldt een wettelijke termijn van een half jaar voor een bestuursorgaan en een jaar voor andere organisaties.

Eerst worden de feitelijke gegevens over de (opvolging van) aanbevelingen in de onderzochte periode gepresenteerd. In de analyse van de casussen is specifiek gekeken naar het formuleren van aanbevelingen. In de generieke en casusinterviews is gevraagd welke opvattingen leven over de aanbevelingen en de impact daarvan. De bevindingen daarover zijn weergegeven. Tot slot volgt een samenvatting van de bevindingen op basis van het normenkader.

4.3.2 Aantallen aanbevelingen

De Raad rapporteert over zijn aanbevelingen in de jaarverslagen. Analyse van alle volledige rapporten van de Raad in de jaren 2008-2012 levert het volgende overzicht van aantallen aanbevelingen op.



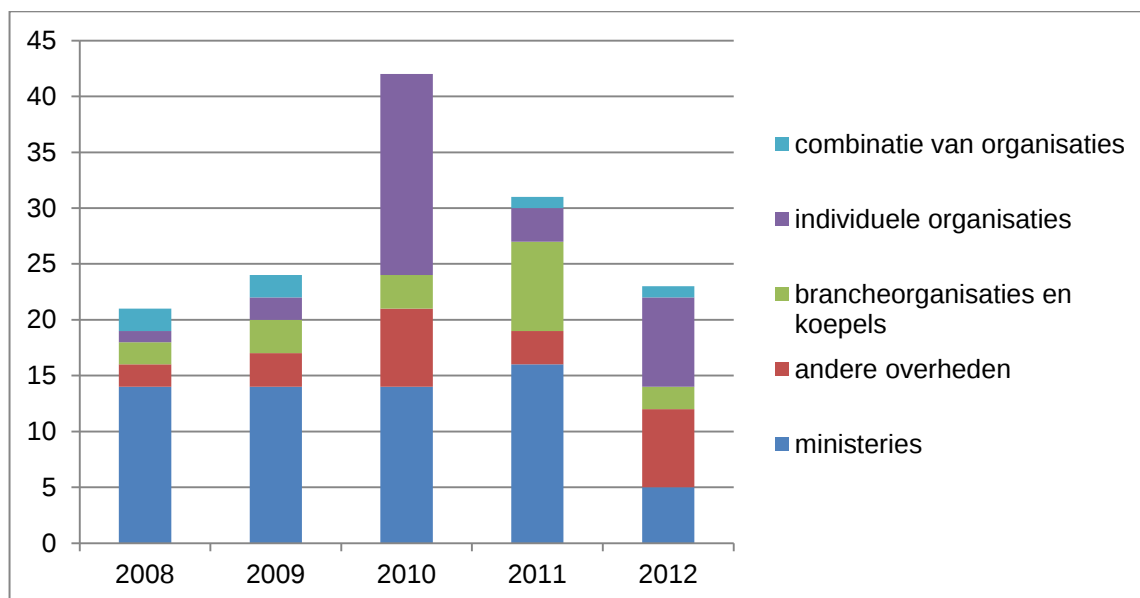
In bovenstaand schema is het totaal aantal afgeronde volledige onderzoeken per jaar opgenomen, het totaal aantal aanbevelingen in afgeronde volledige onderzoeken per jaar en het gemiddeld aantal aanbevelingen per afgerond volledig onderzoek per jaar^{34 35}.

³⁴ Het lagere gemiddeld aantal aanbevelingen in 2010 (3,2) kan worden verklaard doordat de Raad in dat jaar in vier onderzoeken géén aanbevelingen heeft gedaan. Als deze onderzoeken niet worden meegerekend, komt het gemiddeld aantal aanbevelingen op 4,6 aanbevelingen.

Gemiddeld worden er per jaar 28 aanbevelingen gedaan in de volledige onderzoeken. Per volledig onderzoek worden er gemiddeld 4 aanbevelingen gedaan. Het gemiddeld aantal aanbevelingen per onderzoek blijft vrijwel gelijk. Het streven van de Raad om in de onderzoeken minder aanbevelingen te doen, komt daarmee in de praktijk (nog) niet tot uiting.

4.3.3 Geadresseerde partijen

De Raad richt zijn aanbevelingen aan verschillende partijen. De Raad doet aanbevelingen daar waar hij denkt dat nodig is om de veiligheid te vergroten. In onderstaand overzicht staat het aantal aanbevelingen per geadresseerde partij per jaar.



Uit dit overzicht blijkt dat het grootste numerieke aantal aanbevelingen wordt gericht aan ministeries. Er is wel sprake van een relatieve daling van dit aantal. In 2008 werd 67% van de aanbevelingen gericht aan ministeries, in 2012 is dat nog 22% van de aanbevelingen. Hierop is 2011 een uitzondering. In dat jaar werd 52% van de aanbevelingen gericht aan ministeries.

³⁵ Om een vergelijking te maken, hebben de onderzoekers alle aanbevelingen bekeken, die zijn gedaan in de periode 2008-2012. Een aanbeveling is als een losstaande aanbeveling opgenomen in de cijfers als sprake is van een duidelijk verschil ten opzichte van de overige aanbevelingen. Zo is onderstaande aanbeveling, die in de rapportage (Brand bij Rivierduinen) is weergegeven als 2a en 2b, als twee losstaande aanbevelingen opgenomen:

1. Stimuleer zorginstellingen bij het opzetten van een brandveiligheidsbeleid waarin (....)
2. Zorg voor uitwerking van het centrale begrip zelfredzaamheid en stimuleer dat dit begrip op uniforme wijze wordt vertaald en verankerd (...)

Opvolging aanbevelingen

De Onderzoeksraad volgt de opvolging van de aanbevelingen. De Raad rappelleert partijen die niet reageren binnen de vastgestelde termijn. Als een aanbeveling niet is opgevolgd, worden in de meeste gevallen vervolgacties beschreven en in het jaarverslag opgenomen. Een vervolgactie is bijvoorbeeld een brief met aandachtspunten aan de partij die verantwoordelijk is voor de aanbeveling en deze nog niet heeft opgevolgd.

De Raad houdt bij hoe partijen hebben gereageerd maar niet of partijen ook werkelijk uitvoering hebben gegeven aan de opvolging van de aanbeveling. Dat is ook geen wettelijke taak van de Raad. Dit gebeurt incidenteel, voor het eerst in het onderzoek naar de Schelpenvisser Frisia (2010).

Het komt nauwelijks voor dat partijen de Onderzoeksraad laten weten dat zij een aanbeveling niet zullen opvolgen. Het gaat in de periode 2008-2012 om vier aanbevelingen, die hier kort beschreven zijn.

1. Een aanbeveling die expliciet niet werd opgevolgd, is de aanbeveling aan de toenmalig minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) om een klokkenluidersregeling tot stand te brengen door een onpartijdig en onafhankelijk instituut in te stellen met voldoende waarborgen voor de klokkenluider. De minister legt deze aanbeveling in een brief aan de Onderzoeksraad naast zich neer.
2. Bij het onderzoek naar het instorten van een torenkraan in Rotterdam-Alexander deed de Raad aanbevelingen aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op het gebied van o.a. informatie-uitwisseling en het verbeteren van een meldpunt. De minister heeft aangegeven geen actie te zullen ondernemen op basis van de aanbevelingen. Bouwend Nederland pakt, zonder direct aanbevelingen te hebben ontvangen, de aanbevelingen op waardoor de Raad wel zijn doel met de aanbevelingen bereikt. De Raad heeft daarom geen verdere actie ondernomen.
3. Naar aanleiding van het onderzoek Verkeersongevallen met (landbouw)voertuigen heeft de Raad vier aanbevelingen gedaan aan de minister. Uit de reactie van de minister blijkt dat drie van de aanbevelingen niet worden opgevolgd. De wijze waarop de minister invulling geeft aan de opvolging, staat volgens de Raad dan ook in schril contrast met de ernst van de problematiek. Daarom geeft de Raad aan dat hij het belangrijk acht dat de minister de aanbevelingen alsnog opvolgt.
4. In 2012 is één aanbeveling niet opgevolgd. Dit betrof een aanbeveling aan de European Aviation Safety Agency (EASA) en de Federal Aviation Administration (FAA). Hen is aanbevolen om de minimale opnametijd van de cockpit voice recorder (CVR; zwarte doos) te vergroten om zo de beschikbaarheid van data voor incidenten- en ongevalonderzoek beter te waarborgen. De EASA overweegt de opnametijd voor helikopters en vliegtuigen te verlengen maar de FAA is niet voornemens de opnametijd te verlengen omdat de veiligheidswinst niet opweegt tegen de kosten die daaraan zijn verbonden. Uit het jaarverslag kan niet worden opgemaakt of de Raad actie heeft ondernomen aan de hand van de reactie van de FAA.

4.3.4 Analyse aanbevelingen

In de casussen die zijn geanalyseerd, heeft de Onderzoeksraad in vijf gevallen (nog) geen aanbevelingen geformuleerd.

- Over de kop geslagen tijdens noodlanding, Lelystad (juni 2012); hiernaar is geen uitgebreid onderzoek gedaan en dus ook geen rapport opgesteld
- Aardgasemissie Gate Terminal (september 2011); hiervoor zijn wel leerpunten geformuleerd. Voor dit type onderzoek (B-onderzoek) geldt dat niet altijd aanbevelingen worden gedaan. In dit geval was het niet nodig omdat Gate Terminal al adequate maatregelen had genomen
- Val klimmuur Schaarsbergen; over dit voorval zijn geen aanbevelingen geformuleerd omdat de doorlooptijd van het onderzoek te lang was (ongeveer 1½ jaar) om nog zinvolle aanbevelingen te doen in relatie tot het voorval. Daarnaast is in het rapport aangegeven dat de Onderzoeksraad geen aanbevelingen doet, aangezien Defensie maatregelen heeft genomen
- Teruggekeerd na rook in de cockpit (loopt nog)
- Onderzoek salmonellabesmetting (loopt nog)³⁶

In de andere 10 onderzochte casussen zijn wel aanbevelingen gedaan (bijlage 6).

Bij de analyse van de casussen is gekeken naar:

- Zijn duidelijke, realistische en uitvoerbare aanbevelingen geformuleerd die uit het onderzoek volgen?
- Zijn aanbevelingen aan de juiste partij gericht?
- Hoe speelt de Onderzoeksraad in zijn rapportage qua vorm en inhoud in op de behoeften van betrokken partijen?
- Hoe heeft de Onderzoeksraad partijen betrokken en draagvlak gecreëerd bij partijen?
- Hoe heeft de Onderzoeksraad zijn aanbevelingen doordacht op ongewenste neveneffecten?
- Hoe hebben geadresseerden gereageerd op aanbevelingen?
- Hoe heeft de Onderzoeksraad geëvalueerd of onderzoeken hebben bijgedragen aan veiligheidswinst?

Duidelijke, realistische, uitvoerbare en navolgbare aanbevelingen

Aanbevelingen van de Onderzoeksraad zijn abstract geformuleerd in vergelijking met de conclusies. De Onderzoeksraad probeert zijn aanbevelingen meer bruikbaar te formuleren. Een belemmering daarvoor is dat de Onderzoeksraad ervoor kiest geen “middel” maar “doel” aanbevelingen te formuleren. Dit betekent dat geen aanbevelingen worden geformuleerd in termen van maatregelen, maar over de doelen die met de maatregelen worden nagestreefd. “Doel-aanbevelingen” zijn per definitie abstracter. De Raad kiest hier toch voor omdat “middel-aanbevelingen” het risico in zich bergen dat ze geen oplossing zijn voor structurele veiligheidstekorten en dat partijen, als een voorval zich nogmaals voordoet, kunnen verwijzen naar het opvolgen van de aanbevelingen van de Raad.

In bijna alle onderzoeken is er een logisch verband tussen conclusies en aanbevelingen. Niet voor alle conclusies worden aanbevelingen geformuleerd. Dat heeft te maken met de overweging of een aanbeveling ook zal leiden tot effect. In

³⁶Het onderzoek naar Salmonella in zalm werd afgerond nadat de gegevens voor de evaluatie werden verzameld.

één onderzoek (Chemiepack) zijn niet alle aanbevelingen herleidbaar uit de conclusies. In een van de onderzochte casussen is de belangrijkste betrokken partij het niet eens met de conclusies van de Onderzoeksraad en vindt daarom dat follow up zelfs het tegengestelde kan bereiken van het beoogde effect. In een casus, waarin geen aanbevelingen zijn gedaan, wijst de betrokken partij erop dat daardoor het onderzoek geen follow up heeft gekregen. Er was geen urgentie bij de top van de organisatie om in actie te komen. In een van de casussen meldde een partij waaraan geen aanbevelingen zijn gedaan, dat hij desondanks veel heeft geleerd van het onderzoek, en ook zelf aanpassingen heeft doorgevoerd in zijn organisatie.

Gesprekspartners wijzen erop dat generieke aanbevelingen minder toegevoegde waarde hebben. Aanbevelingen worden door gesprekspartners als relevant ervaren als ze zich richten op de cultuur van de organisatie, aandacht besteden aan de context en goed rekening houden met de relaties tussen partijen. Daarnaast vinden de gesprekspartners het belangrijk dat ze 'uitstijgen boven het voorval'.

Gesprekspartners ervaren de aanbevelingen soms nog als weinig relevant en geven daarvoor drie verklaringen:

- Er ligt een inherente spanning in de taak van de Onderzoeksraad besloten. De Onderzoeksraad is ingericht ter lering terwijl de samenleving en ook de betrokken partijen de schuldvraag beantwoord willen hebben. Door weg te blijven van de schuldvraag, beperkt de Raad zich tot een beschrijving van (fouten in) organisatorische processen en creëert op die wijze conclusies en aanbevelingen waar geen van de betrokken organisaties zich verantwoordelijk voor voelt.
- Geïnterviewden geven verder aan dat de Raad als onderzoeksopvatting zou hebben dat aan menselijke fouten organisatorische omstandigheden ten grondslag liggen en dat systemen zo moeten zijn ingericht dat ze menselijke fouten voorkomen of compenseren. Het maakt dat achter ieder voorval een systeemfout wordt gezocht, terwijl dat niet zo hoeft te zijn.
- Een derde verklaring zou zijn dat de onderzoeken te weinig in context worden geplaatst of dat de Onderzoeksraad te weinig begrip heeft voor de context. Dit wordt in gesprekken met betrokkenen uit de sector gezondheidszorg een aantal malen expliciet benoemd.

Juiste partij

In alle casussen is een duidelijk verband zichtbaar tussen de analyse van verantwoordelijkheden en de adressering van de aanbevelingen. In de latere onderzoeken van de Raad is te zien dat de Raad steeds vaker partijen gezamenlijk aanspreekt op hun (keten)verantwoordelijkheid. Dit is zichtbaar in de casussen in Rivierduinen en de aanvaring met de pont op het Rijn-Schiekanaal (Keereweer).

In een aantal gevallen worden partijen met een duidelijke rol in het ontstaan van het voorval niet geadresseerd in de aanbevelingen. In zes casussen is expliciet duidelijk geworden dat de Onderzoeksraad heeft nagedacht over ongewenste neveneffecten van de aanbevelingen en daarom aanbevelingen niet heeft gedaan. De overwegingen daarvoor zijn in de rapporten niet terug te vinden: uit de rapportages is niet af te leiden waarom een aanbeveling niet wordt gedaan of waarom een partij niet wordt geadresseerd. Volgens de onderzoekers spelen bij deze keuze vier overwegingen een rol:

1. De eerste is dat partijen zelf al invulling geven aan de gewenste ontwikkeling. Het doen van een aanbeveling kan daarvoor juist een belemmering vormen.

In de rapportage Rivierduinen wordt overigens, omdat partijen zelf al invulling geven aan de gewenste ontwikkeling, wel een aanbeveling gedaan maar wordt die voorzien van een toelichting.

2. Een tweede reden is dat de aandacht door het doen van een aanbeveling te scherp wordt gevestigd op een of enkele personen/organisaties, waardoor het zou lijken alsof de schuld bij deze personen ligt.
3. Een derde reden is dat het doen van een aanbeveling aan een minder belangrijke partij de aandacht kan afleiden van de verantwoordelijkheid van de belangrijkste geadresseerde(n) of dat de Raad recht wil doen aan de complexiteit van de situatie, waarin niet één partij kan worden geadresseerd.
4. Tot slot zal de Onderzoeksraad besluiten om geen aanbeveling te doen, indien niet onomstotelijk is vastgesteld wat de verantwoordelijkheid van een partij is in het ontstaan van een voorval. Dit laatste is het geval in de casussen aanvaring Rijn-Schiekanaal, Ingestorte betonvloer B-Tower, Chemie-Pack.

Betrokkenheid en draagvlak creëren voor aanbevelingen

De Raad denkt in toenemende mate na over de uitvoerbaarheid van de aanbevelingen. Dat betekent dat ook met de geadresseerde partij kan worden gesproken over de aanbevelingen. De bedoeling daarvan is aanbevelingen te formuleren die worden doorleefd, die passen in de context van de onderzochte organisaties en die kunnen worden uitgevoerd. De Raad neemt ook de kosten van de uitvoering van aanbevelingen in aanmerking. Hoge kosten zijn geen reden om een aanbeveling niet te doen maar de Raad realiseert zich dat de kosten wel bepalend kunnen zijn voor de uitvoering. Een gesprek over de aanbevelingen kan ook worden gevoerd om zicht te krijgen op de haalbaarheid van technische aanbevelingen. Afstemming over onderzoeken en aanbevelingen kan er ook toe leiden dat publicaties minder aandacht krijgen of worden uitgesteld waardoor een organisatie in staat is haar organisatie aan te passen alvorens de publicatie veel media aandacht krijgt. In deze gesprekken gaat het volgens de Onderzoeksraad vooral om “gelijk krijgen” in plaats van “gelijk hebben”. Dit vraagt rolvastheid van de onderzoekers en het vermogen om “het goede gesprek” te voeren.

De gesprekspartners binnen de Raad zijn van mening dat de gevolgen positief zijn. Ze hebben de indruk dat zeker bij ‘zwaardere’ aanbevelingen, nu de Raad er zorgvuldiger mee omgaat, de geadresseerden vaker laten weten dat ze de aanbeveling gaan opvolgen, mits de investering reëel is. Gesprekspartners buiten de Raad vinden het bespreken van de aanbevelingen, voorafgaand aan publicatie, een positieve ontwikkeling die past bij een professionele onderzoeker. Het is verstandig om de aanbevelingen voor te leggen om te controleren of de aanbevelingen haalbaar en realistisch zijn. Gesprekspartners menen dat het voor onderzoekers, die vaak niet werkzaam zijn geweest in de sector waar zijn onderzoek doen, lastig is om zich goed in te leven in wat er exact gebeurt. Ook woordkeus kan een rol spelen in begrip en acceptatie van aanbevelingen. Gesprekspartners vinden daarom dat het goed werkt om aanbevelingen te bespreken. Goed in gesprek blijven, zorgt dat de onderzoekers de context van hun onderzoek goed begrijpen en daarop kunnen aansluiten. Voor de betrokken partijen zijn de aanbevelingen overigens niet het belangrijkste onderdeel van de onderzoeken. Het gaat hen vooral om de inhoud en kwaliteit van het onderzoek en de conclusies.

Hoewel gesprekspartners de gewijzigde opvatting van de Raad waarderen, hebben ze er nog weinig ervaring mee.

In de casussen is slechts in enkele gevallen (Rivierduinen, Vermiste Cessna, Keereweer) overleg geweest over de aanbevelingen. In de gevallen waarin dat is gebeurd, wordt dit gewaardeerd door de gesprekspartners.

Een aantal gesprekspartners plaatst kanttekeningen bij het in gesprek gaan over aanbevelingen. Zij geven aan dat de Raad wel voldoende distantie moet bewaren. Het moet niet zo zijn dat de onderwerpen van onderzoek de conclusies 'meebepalen'. De conclusies en aanbevelingen blijven van de Raad. Organisaties die onderwerp zijn van onderzoek gaan, begrijpelijkerwijs, onderhandelen over de aanbevelingen. Dat houdt in dat de Raad hier dus terughoudend in moet zijn. Overigens menen zij dat een gesprek over de aanbevelingen ook vragen kan oproepen bij de gesprekspartners in de geadresseerde organisatie. Hoe kunnen zij nog onafhankelijk adviseren als ze met de Raad de aanbevelingen hebben besproken?

4.3.5 Follow up van de onderzoeken

De Onderzoeksraad geeft aan meer aandacht te besteden aan activiteiten die volgen op de publicatie van een onderzoek. Als een eindrapport wordt gepubliceerd, houden onderzoekers nog ruimte om de "uitrol" te regelen. Er wordt actief naar podia gekeken die geschikt zijn voor presentaties. Dat kan ook een artikel zijn in een tijdschrift of een bijeenkomst voor betrokken partijen. De inzet na afronding draagt dan bij aan de effectiviteit van het onderzoek.

De gesprekspartners waarderen deze betrokkenheid van de Onderzoeksraad. Ze geven aan dat presentaties door de Onderzoeksraad en het zoeken van mogelijkheden door de Onderzoeksraad om het onderzoek onder de aandacht te brengen bij partijen die een bijdrage kunnen leveren aan veiligheidswinst, leidt tot meer impact van de onderzoeken. In het merendeel van de onderzochte casussen heeft de Raad op deze manier geïnvesteerd in de follow-up van onderzoeken.

Zicht op follow up van aanbevelingen

De verantwoordelijkheid voor de opvolging ligt bij de organisaties die worden geadresseerd door de Raad en bij de verantwoordelijke minister. De Onderzoeksraad heeft daarin geen formele rol. Uit het onderzoek blijkt dat de Raad monitort of organisaties aangeven dat ze de aanbevelingen opvolgen en daarop zo nodig actie onderneemt. (Zie ook de feitelijke gegevens over opvolging van aanbevelingen in paragraaf 4.3.2.) De Onderzoeksraad zet actief in op het benaderen van organisaties als er niet snel genoeg gereageerd wordt (op aanbevelingen). Als organisaties niet op tijd reageren, wordt er telefonisch contact gezocht of een rappelbrief gestuurd. De Onderzoeksraad maakt geen analyse van redenen van partijen om niet of niet tijdig te reageren. In een aantal casussen bleek dat één van de factoren die bepalen of wordt gereageerd, is of er nog een strafrechtelijk onderzoek loopt.

In de toekomst wil de Onderzoeksraad -nadat alle reacties op de aanbevelingen binnen zijn gekomen- een reactie geven op de opvolging van de aanbevelingen, zo'n twee maanden nadat alle reacties binnen zijn gekomen. Het uitgangspunt blijft in de ogen van de Onderzoeksraad wel dat de verantwoordelijkheid van de opvolging van de aanbevelingen bij de ontvangende partijen ligt en expliciet niet bij de Onderzoeksraad.

De Onderzoeksraad en de externe gesprekspartners vinden dat de Raad nog te weinig zicht heeft op de opvolging van aanbevelingen. Voor de meeste gesprekspartners is niet duidelijk hoe de Onderzoeksraad zicht houdt op de effectiviteit van zijn aanbevelingen. In slechts enkele van de onderzochte casussen heeft de Onderzoeksraad contact onderhouden over de opvolging van aanbevelingen om zicht te houden of de onderzoeken hebben bijgedragen aan veiligheidswinst.

De Onderzoeksraad heeft zich voorgenomen voortaan na het doen van aanbevelingen, de implementatie daarvan beter bij te houden. De redenen daarvoor zijn drieledig. Ten eerste heeft de Raad nu te weinig kennis van de opvolging van aanbevelingen. Ten tweede wil de Raad weten of en hoe feitelijke implementatie van de aanbevelingen plaatsvindt, vanuit het bijdragen aan veiligheidswinst. De Raad stelt zich overigens op het standpunt dat de veiligheidswinst die wordt gerealiseerd met de onderzoeken niet kan worden vastgesteld. Ten derde wil de Raad zelf leren over de effectiviteit van zijn aanbevelingen om zijn eigen functioneren te verbeteren.

De Raad heeft enkele initiatieven genomen om meer zicht te krijgen op de feitelijke implementatie van aanbevelingen. Het betreft het onderzoek dat R. in 't Veld op dit moment samen met de Onderzoeksraad uitvoert, naar de casussen Rivierduinen, Schietincident Alphen aan den Rijn en Vogelaanvaring. De Raad heeft zelf ook een onderzoek geïnitieerd naar de opvolging van de aanbevelingen voor de casus van de Schelpenvisser Frisia (2010). Voor de casus Rivierduinen wordt binnenkort, twee jaar na afronding van de rapportage, een bijeenkomst georganiseerd met de Raad en betrokken partijen om een verdere impuls te geven aan de opvolging van de aanbevelingen.

Wat betreft het leren van de opvolging van de aanbevelingen, blijkt dat de Raad daaraan nog niet systematisch invulling geeft. Genoemde onderzoeken zullen daarvoor worden benut. Dit betreft echter maar een klein aantal van de uitgevoerde onderzoeken. De Raad is niet voornemens systematisch voor alle onderzoeken in kaart te brengen of en hoe de opvolging van de aanbevelingen plaatsvindt, met het doel daarvan te leren. Ook valt op, dat de onderzoekers niet altijd zijn betrokken bij de follow up. Die verantwoordelijkheid is belegd bij BAC. Onderzoekers nemen soms zelf initiatief om partijen te benaderen, en vinden dat belangrijk, maar geven ook aan dat dit niet hun verantwoordelijkheid is.

4.3.6 Samenvatting overtuigende aanbevelingen

In onderstaande paragraaf staat een samenvattende beoordeling over de aanbevelingen van de Raad op basis van het normenkader voor doeltreffendheid.

Overtuigende aanbevelingen (doeltreffendheid):

- a. De Onderzoeksraad formuleert aanbevelingen die duidelijk, realistisch en uitvoerbaar zijn en die uit het onderzoek volgen. De Raad zorgt ervoor dat aanbevelingen aan de juiste partij gericht worden.
- b. De Onderzoeksraad doordenkt zijn aanbevelingen op ongewenste neveneffecten.
- c. De Onderzoeksraad evalueert of de aanbevelingen zijn opgevolgd en benut de hieruit voortkomende inzichten bij de selectie en uitvoering van toekomstige onderzoeken.

Uit de bevindingen komt naar voren dat de Onderzoeksraad een ontwikkeling heeft ingezet om te zorgen dat aanbevelingen duidelijk, realistisch en uitvoerbaar zijn. Daartoe onderneemt de Raad de volgende activiteiten:

- Aandacht voor de context, aanbevelingen “boven het voorval uittillen” en kijken naar het systeem
- Formuleren van aanbevelingen aan een combinatie van partijen die gezamenlijk een keten- of systeem verantwoordelijkheid hebben
- Overleg met geadresseerden van aanbevelingen om te komen tot goed geformuleerde, passende aanbevelingen
- Ruimte bieden aan organisaties om zelf al maatregelen te nemen, soms resulterend in het niet formuleren van een aanbeveling.

Uit het onderzoek blijkt dat deze ontwikkeling van de Raad herkend en gewaardeerd wordt maar nog niet ondubbelzinnig gestalte heeft gekregen. Er is nog weinig ervaring met de nieuwe werkwijze van de Raad.

In een aantal casussen zijn er duidelijke aanwijzingen dat de Raad zijn onderzoeken doordent op ongewenste neveneffecten. Dat heeft vooral betrekking op het niet mogen aanwijzen van een schuldige, op het leggen van de verantwoordelijkheid bij de belangrijkste partijen en het feit dat de Raad alleen aanbevelingen doet aan partijen als onomstotelijk is vastgesteld wat de verantwoordelijkheid van een partij is in het ontstaan van een voorval. Ook houdt de Raad rekening met de stappen die een organisatie zelf al heeft gezet. De afweging die de Raad maakt over het al dan niet doen van aanbevelingen, is niet zichtbaar in de rapportages.

De Raad onderkent zelf dat evalueren nog te weinig gebeurt. De Raad heeft een aantal activiteiten ondernomen om dit te verbeteren. Daarin is echter nog weinig structuur en samenhang zichtbaar. Onderzoekers hebben hier weinig tot geen zicht op en weten ook niet wat hun rol in de evaluatie van de opvolging van aanbevelingen is. Er is niet vastgesteld dat de inzichten uit onderzoek naar de opvolging van aanbevelingen een rol spelen bij de selectie en uitvoering van toekomstige onderzoeken.

4.4 Doelmatigheid

4.4.1 Inleiding

In deze paragraaf staan de bevindingen over de mate waarin de Onderzoeksraad stuurt op doelmatige uitvoering van onderzoeken. De vraag die moet worden beantwoord is: ‘is sprake van beargumenteerde keuzen ten aanzien van een doelmatige inzet van middelen in de onderzoeken’? Doelmatigheid is een van de aspecten uit de driehoek tijd-geld-kwaliteit waar de Onderzoeksraad op stuurt.

In het evaluatiekader zijn voor doelmatigheid de volgende normen opgenomen:

Doelmatige inzet

- a. De Onderzoeksraad hanteert bij de keuze voor onderzoeken het inhoudelijke afwegingskader van de Raad en start het onderzoek zo snel mogelijk nadat het voorval is gebeurd
- b. Scope van het onderzoek, een daarbij passende onderzoeksopzet en in te zetten middelen worden bij de start van het onderzoek afgewogen en vastgelegd in een concreet plan van aanpak dat door Onderzoeksraad en management wordt vastgesteld

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">c. De doorlooptijd van het onderzoek staat in redelijke verhouding tot de aard en omvang van het onderzoekd. De Onderzoeksraad evalueert of uitgevoerde onderzoeken doelmatig zijn uitgevoerd en benut de hieruit voortkomende inzichten bij de selectie en uitvoering van toekomstige onderzoeken |
|---|

Voor de beschrijving in deze paragraaf is gebruik gemaakt van informatie uit de geanalyseerde cases (interviews en inzage relevante documenten), informatie uit generieke interviews met het management van de Onderzoeksraad en aangeleverde informatie over begrotingen en realisatie van kosten voor de onderzochte cases.

Deze paragraaf gaat in op twee aspecten die van belang zijn voor een doelmatige inzet van middelen in de onderzoeken:

- Inzet van instrumenten om op doelmatigheid te sturen
- Aandacht voor doelmatige inzet tijdens onderzoeken

4.4.2 Inzet van instrumenten om op doelmatigheid te sturen

Sturing op doelmatige inzet van middelen veronderstelt een systeem van begroten, monitoren en bijsturen van de inzet van middelen in de uitvoering van een onderzoek. De Onderzoeksraad heeft intern een procedure afgesproken waarbij zo snel mogelijk na een voorval een plan van aanpak wordt gemaakt voor het onderzoek. Uitzondering daarop vormen de verkorte onderzoeken, waar in beginsel geen plan van aanpak voor wordt gemaakt.

Het plan van aanpak dient een onderzoeksopzet³⁷ en een bijbehorende opzet van de ingeschatte inzet van het bureau, ingeschatte inzet van externen en een inschatting van overige kosten te bevatten. In de praktijk wordt ook wel de focusnotitie gebruikt om een onderzoeksopzet en kostenopstelling te maken.

In 7 van de 15 cases is sprake van een plan van aanpak of een focusnotitie met deze elementen van een plan van aanpak. In 3 (verkorte) onderzoeken is er – conform de afspraken binnen de Onderzoeksraad – geen plan van aanpak. Bij 5 casussen blijkt geen plan van aanpak of focusnotitie te zijn waarin de onderzoeksopzet en/of middeleninzet onderwerp is.

Op basis van managementinformatie van de Onderzoeksraad is geanalyseerd in hoeverre sprake is van een realistische begroting van de inzet in de onderzoeken. Daarbij is onderscheid gemaakt in een begroting van eigen uren, begroting van externe inhuur en overige kosten.

In 4 van de 15 cases is sprake van een begroting van de eigen inzet in uren. Daarvan zijn er 2 cases die een realistische urenbegroting hebben voor het gehele onderzoek. In 2 cases is sprake van een begroting van eigen uren voor alleen de eerste verkennende fase van het onderzoek en niet voor het vervolgonderzoek.

³⁷ Bevindingen over de onderzoeksopzet staan in de betreffende paragraaf over kwaliteit van de analyse (paragraaf 4.2). In deze paragraaf gaat het over een doelmatige inzet van middelen.

Aanvullend is in 1 casus in de focusnotitie een realistische begroting voor eigen uren, externe inhuur en overige kosten aangetroffen, die niet is verwerkt in de systemen van de Onderzoeksraad.

In 8 van de 15 cases is sprake van een begroting voor externe inhuur. Er wordt in deze begrotingen geen inschatting gemaakt van de benodigde uren, maar voor het benodigde budget. Verder is bij 10 van de 15 cases sprake van een begroting van overige kosten.

Samengevat zijn er 2 cases die een integrale realistische begroting hebben bij de start van het onderzoek. Drie casussen hebben betrekking op verkorte onderzoeken, waar de Onderzoeksraad geen begroting voor opstelt. Resteren 10 van de 15 casussen waar een integrale en realistische begroting ontbreekt, zonder aanwijsbare en overtuigende reden.

De Onderzoeksraad is gevraagd in hoeverre begrotingen gedurende een onderzoek worden herzien. Uit de aangeleverde informatie van de Onderzoeksraad blijkt dat er in 1 casus sprake is van een herziene begroting. Die herziening heeft betrekking op de inhuur van externe capaciteit en overige kosten. Voor de andere cases is – blijkens de aangeleverde managementinformatie – geen sprake van een herziening van de begroting gedurende het onderzoek. In 1 casus is vastgesteld dat in een voortgangsnotitie een herziene begroting is opgenomen, die niet is verwerkt in de systemen van de Onderzoeksraad.

Uit het onderzoek blijkt dat de Onderzoeksraad niet op systematische en gestructureerde wijze invulling geeft aan het begroten van eigen inzet en dat daarom sturing op de inzet wordt bemoeilijkt. De Onderzoeksraad geeft als reden dat voor een kleine organisatie met een beperkt aantal projecten geen systeem nodig is om te kunnen sturen op inzet. De reden dat er wel aandacht is voor het begroten van externe inhuur en overige kosten, is dat dit een randvoorwaarde is voor inhuur en het aangaan van verplichtingen door de Onderzoeksraad.

Ook de realisatiecijfers van eigen inzet, externe inhuur en overige kosten zijn opgevraagd. Deze cijfers zijn gecorrigeerd voor 3 cases die betrekking hebben op verkorte onderzoeken en waar geen realisatiecijfers voor beschikbaar zijn (er wordt geen tijd op deze onderzoeken geschreven). De realisatiecijfers leiden tot het volgende overzicht.

	Eigen inzet		Externe inzet	Overige kosten	Totaal kosten
	uren	bedragen ³⁸	bedragen	Bedragen	Bedragen
Gemiddelden voor 12 cases	3.550	218.000	111.000	45.000	374.000
Percentage		59%	30%	11%	

De gemiddelde kosten voor een onderzoek uit de casusselectie bedragen € 374.000. De meeste onderzoeken uit de casusselectie kosten ongeveer € 350.000 tot € 450.000 euro.

³⁸ De Onderzoeksraad rekent met een gemiddelde uurprijs van € 62,50. Deze is gebaseerd op de slariskosten van schaal 12 en de bijbehorende sociale lasten.

Het goedkoopste onderzoek kost € 92.000 (1.369 eigen uren); het duurste onderzoek kost € 889.000 (7.459 eigen uren). Gemiddeld 59% van de kosten van een onderzoek worden veroorzaakt door inzet van eigen uren (gemiddeld 3.550 uur per onderzoek tegen een rektarief van € 61,27). De externe inzet is goed voor gemiddeld 30% van de kosten van een onderzoek en de overige kosten bedragen 11% van de totale kosten.

Het is – door het ontbreken van integrale en realistische begrotingen – niet mogelijk om een zinvolle vergelijking te maken tussen begrote eigen inzet en de realisatie van de eigen inzet. Het is wel opmerkelijk dat de grootste kostenveroorzaker (eigen inzet) in slechts 2 cases voorafgaand aan het onderzoek realistisch is begroot.

Voor de 8 cases waar de externe inzet op voorhand was begroot, is het wel mogelijk om een vergelijking te maken tussen begroting en realisatie. In onderstaande tabel is die vergelijking weergegeven.

	Begrote externe inzet	Gerealiseerde externe inzet
Gemiddelde voor 8 cases	79.000	118.000
Stijging in %		49%

Voor de 10 cases waar de overige kosten op voorhand zijn begroot, is het eveneens mogelijk om een vergelijking te maken tussen begroting en realisatie. In onderstaande tabel is die vergelijking weergegeven.

	Begrote overige kosten	Gerealiseerde overige kosten
Gemiddelde voor 10 cases	60.000	43.000
Stijging in %		-/- 29%

Er is niet vastgesteld dat sprake is van een systematische en gestructureerde evaluatie van realisatiecijfers in relatie tot de onderzoeksopzet en de waarde van een onderzoek. Daarbij is al eerder geconstateerd dat de realisatiecijfers niet kunnen worden beoordeeld ten opzichte van eerdere ramingen, wegens het ontbreken van integrale begrotingen.

4.4.3 Aandacht voor doelmatige inzet

Het managementteam (MT) van het bureau is verantwoordelijk voor de algehele capaciteitssturing en inzet in onderzoeken. Het MT bestaat uit de directeur, de onderzoeksmanagers, de managers BAC en bedrijfsvoering. Nadat is besloten tot uitvoering van een onderzoek, wordt door het managementteam een projectleider aangesteld. Bij de keuze voor een projectleider wordt gekeken naar benodigde competenties (inhoudelijk en procesmatig) en de beschikbaarheid. De projectleider heeft boven zich een onderzoeksmanager die de projectleider ondersteunt en richting geeft in het onderzoek. De toewijzing van onderzoekscapaciteit van onderzoekers met de benodigde competenties voor het onderzoek is een verantwoordelijkheid van het MT, waarbij de projectleider en onderzoeksmanager wel aangeven welke onderzoekers bij voorkeur zouden moeten worden ingezet. De aan een onderzoek toegewezen onderzoeksmanager vormt het scharnierpunt tussen het MT en de projectleider in de toewijzing van onderzoekers.

De onderzoeksmanager is ook eerste aanspreekpunt in de relatie tussen uitvoering van het onderzoek en de Raad. Een projectleider is formeel budgetverantwoordelijk voor externe inhuur en de overige kosten in een onderzoek. In de focusnotitie moet de projectleider aangeven waarom en in welke mate externe deskundigheid noodzakelijk is. Dat is een randvoorwaarde om extern te kunnen inhuren. Een projectleider is formeel geen budgethouder voor de personeelskosten die drukken op een onderzoek. Die verantwoordelijkheid ligt bij het MT. Daarmee is een projectleider niet integraal budgetverantwoordelijk voor de uitvoering van een onderzoek. Een projectleider wordt tussentijds en na afloop van een onderzoek ook niet aangesproken op eigen ureninzet en ook vrijwel niet op externe inhuur en overige kosten die zijn gemaakt in het onderzoek.

In de regel wordt snel na een voorval gestart met het (voor)onderzoek. In een aantal cases wordt bewust gewacht met de start, omdat eerst de uitkomst van andere onderzoeken wordt afgewacht of omdat nog niet duidelijk is of er sprake is van een verplicht onderzoek. Voordeel van een snelle start is dat het relatief eenvoudig is om feiten boven tafel te krijgen en interviews dan de meest betrouwbare informatie opleveren. Nadeel van een snelle start is - naast het feit dat informatie uit andere onderzoeken dan nog vaak niet bekend is - dat deze ook een wissel trekt op de capaciteit die nodig is voor andere (lopende) onderzoeken. In een aantal onderzochte cases leidt dat tot een suboptimale teamsamenstelling of het 'leegtrekken' van andere teams. Het heralloceren van onderzoekers naar nieuwe onderzoeken is regelmatig aan de orde. Met name onderzoeken die de Raad minder urgent vindt, hebben daar onder te lijden. Overigens is geen verband aangetoond tussen de omvang van een onderzoek enerzijds en de doorlooptijd van een onderzoek. Noch tussen de omvang van een team en de doorlooptijd of tussen de omvang van een team en de kosten van het onderzoek.

De evaluatie geeft sterke aanwijzingen dat doelmatige uitvoering van onderzoeken binnen het MT vrijwel geen onderwerp van gesprek is. Dat moge ook blijken uit het feit dat managementinformatie op dit punt vrijwel afwezig is. Bij evaluaties van uitgevoerde onderzoeken speelt de vraag of sprake was van een doelmatige inzet geen rol.

4.4.4 Samenvatting doelmatige inzet

Per geformuleerde norm in het evaluatiekader volgt een korte samenvatting van de bevindingen.

- a. De Onderzoeksraad hanteert bij de keuze voor onderzoeken het inhoudelijke afwegingskader van de Raad en start het onderzoek zo snel mogelijk nadat het voorval is gebeurd.

Wat betreft het inhoudelijk afwegingskader past de beantwoording daarvan beter bij de selectie van de onderzoeken in dan bij doelmatigheid. Over de tijd tussen voorval en onderzoek zijn wel uitspraken te doen. De Raad start, waar mogelijk, snel met het (voor)onderzoek. Als de Raad anders besluit, komt dat voort uit het inhoudelijk afwegingskader. De Raad wacht dan af of er andere onderzoeken zijn en bepaalt op basis daarvan zijn toegevoegde waarde.

- b. Scope van het onderzoek, een daarbij passende onderzoeksopzet en in te zetten middelen, worden bij de start van het onderzoek afgewogen en vastgelegd in een concreet plan van aanpak dat door Onderzoeksraad en management wordt vastgesteld.

Van de onderzochte casussen zijn er slechts twee waarvan het plan van aanpak een integrale realistische begroting bevat. Drie onderzoeken zijn verkort en hebben geen begroting. Uit de geanalyseerde casussen blijkt niet dat bij de start van het onderzoek, ten aanzien van doelmatigheid, een afgewogen keuze wordt gemaakt door het MT.

- c. De doorlooptijd van het onderzoek staat in redelijke verhouding tot de aard en omvang van het onderzoek.

Er is geen verband zichtbaar tussen de omvang van het onderzoek en de doorlooptijd. Wel zijn de doorlooptijden flink verkort en wordt daar ook actief op gestuurd.

- d. De Onderzoeksraad evalueert of uitgevoerde onderzoeken doelmatig zijn uitgevoerd en benut de hieruit voortkomende inzichten bij de selectie en uitvoering van toekomstige onderzoeken.

Hiervan lijkt geen sprake. Wellicht dat voor de uitvoering gekeken wordt naar vergelijkbare onderzoeken, maar dat blijkt niet uit de geselecteerde casussen voor deze evaluatie. Dit is ook moeilijk te verenigen met de verscheidenheid aan onderzoeken die de Raad uitvoert. Ook op nieuwe gebieden is het voorstelbaar dat de Raad moeite heeft om een realistische begroting op te stellen omdat hij veel nieuwe kennis op moet doen in nieuwe gebieden. Dit duurt logischerwijs langer dan informatieverzameling in reeds bekende gebieden.

Een relevantere verklaring is dat aandacht voor doelmatigheid niet sterk aanwezig lijkt. Zowel bij de Raad als bij het MT zijn er geen aanwijzingen dat, buiten eventueel de kosten voor externe inhuur, de begroting een onderwerp van gesprek is.

5 Conclusies

1. Vijf jaar geleden was de conclusie van de evaluatie dat de Onderzoeksraad te typeren viel als een organisatie aan het eind van de pioniersfase. Deze evaluatie vijf jaar later laat zien dat de Onderzoeksraad de pioniersfase achter zich heeft gelaten; het gezag van de Onderzoeksraad hoeft niet meer keer op keer bevochten te worden. Dat is een verworvenheid uit de pioniersfase die het mogelijk maakt om aandacht te besteden aan het vergroten van de effectiviteit van de Raad. Uit deze evaluatie blijkt dat de Raad doeltreffend opereert: het is aannemelijk dat de onderzoeken van de Raad bijdragen aan veiligheidswinst. Over de doelmatigheid van de Raad is de conclusie dat het overgrote deel van de capaciteit van de Raad wordt ingezet voor onderzoeken en dat de Raad daarmee op hoofdlijnen doelmatig opereert. Of ook sturing op doelmatigheid binnen onderzoeken plaatsvindt, heeft de commissie niet kunnen vaststellen. Hierover ontbreekt goeddeels informatie.
2. De ambitie van de Raad is meer de nadruk te leggen op de effectiviteit van de onderzoeken in het realiseren van veiligheidswinst. Deze inzet komt tot uiting in de formulering van aanbevelingen, het creëren van draagvlak voor de aanbevelingen, de werkingssfeer van de onderzoeken, de snelheid waarmee onderzoeksrapporten beschikbaar komen en aanvullende vormen om de uitkomsten van onderzoeken bekend te maken. Kanttekening hierbij is wel dat de Raad niet systematisch evalueert wat de effectiviteit van zijn onderzoeken is en waardoor deze wordt bepaald.
3. De Onderzoeksraad heeft een duidelijke ontwikkeling doorgemaakt en geeft blijk van voortdurende inzet op professionalisering. Dat blijkt uit het vernieuwen van werkwijzen, het bekorten van doorlooptijden, het versterken van de externe oriëntatie en aanpassingen in de organisatie teneinde de kwaliteit van de uitvoering te versterken. In de relatie tussen raad en bureau zijn stappen gezet, waarbij de raad meer optreedt als “constituerende leiding”, in lijn met de aanbevelingen uit 2008.
4. De door de Onderzoeksraad zelf geformuleerde uitgangspunten voor de selectie van voorvallen worden in de praktijk toegepast. De Onderzoeksraad besteedt bij de selectie van te onderzoeken voorvallen vrijwel altijd aandacht aan de vraag of een onderzoek veiligheidswinst kan opleveren. De Onderzoeksraad besteedt aandacht aan de samenhang met andere onderzoeken en weegt mee of er aanwijzingen zijn dat van eerdere voorvallen niet geleerd is en of er aanwijzingen zijn dat rond een bepaalde thematiek structurele veiligheidstekorten zijn.

De Raad heeft een strategische keuze gemaakt om nieuwe terreinen te willen betreden. De afgelopen jaren heeft de Onderzoeksraad een aantal in het oog springende onderzoeken op verzoek verricht in nieuwe onderzoeksgebieden. De Raad werkt in deze gevallen zonder specifieke sector kennis en wordt vooral als onafhankelijk gezaghebbend instituut benaderd. Het is niet vast te stellen hoe de Raad de eigen geformuleerde uitgangspunten voor onderzoekselectie heeft toegepast bij de onderzoeken op verzoek.

De evaluatie biedt geen aanwijzingen dat het vanuit de legitimiteitsvraag nodig is dat de Raad nieuwe sectoren betreedt op verzoek. De Raad heeft voldoende gezag om dat ook op eigen initiatief te doen.

5. Een groot deel van de uitgevoerde onderzoeken bestaat uit verkorte onderzoeken met een (internationaal) verplicht karakter. Deze onderzoeken krijgen een lagere prioriteit in de uitvoering. De toegevoegde waarde van deze individuele verplichte, verkorte onderzoeken is minder zichtbaar in termen van structurele veiligheidswinst. Dat geldt met name voor verplichte, verkorte onderzoeken in de Luchtvaart waar alleen het voorval wordt beschreven³⁹. Deze onderzoeken maken echter onderdeel uit van het totale veiligheidssysteem binnen de Luchtvaart en dragen daarmee wel bij aan veiligheid in de sector.
6. De Onderzoeksraad brengt bij volledige onderzoeken gedegen in kaart welke directe en achterliggende oorzaken aan een voorval ten grondslag liggen.
7. De Raad maakt op veel punten de claim van hoogwaardig onderzoek waar. Een kanttekening daarbij is het ontbreken van de expliciete en systematische toepassing en evaluatie van de toegepaste onderzoeksmethoden. Op dit punt is de Onderzoeksraad weinig transparant in de (onderzoeksverantwoording in de) rapportages.
8. De factor cultuur als onderliggende verklaring voor systematische veiligheidstekorten wordt door de Raad onderkend. Er is aandacht voor cultuur als mogelijke onderliggende verklaring in de beginfase van het onderzoek maar cultuur komt nauwelijks terug in de vraagstelling, de gehanteerde onderzoeksmethoden en ook niet in de conclusies en aanbevelingen.
9. De argumenten voor de afweging die de Onderzoeksraad maakt in het formuleren van conclusies en in het adresseren van partijen in de aanbevelingen zijn niet in alle gevallen traceerbaar.
10. De Onderzoeksraad besteedt in het licht van vergroting van de effectiviteit van de onderzoeken expliciet aandacht aan de kwaliteit van de aanbevelingen. Uit het onderzoek blijkt dat deze ontwikkeling van de Raad herkend en gewaardeerd wordt maar dat er nog weinig ervaring is met de nieuwe werkwijze van de Raad.
11. De Raad heeft een aantal activiteiten ondernomen om de evaluatie van de opvolging van aanbevelingen te verbeteren, met het doel daarvan te leren. Er is niet geconstateerd dat de Raad de inzichten die volgen uit onderzoek naar de opvolging van aanbevelingen benut bij de selectie en uitvoering van toekomstige onderzoeken.
12. De afgelopen jaren heeft de Onderzoeksraad gestuurd op verkorting van de doorlooptijd, met behoud van kwaliteit. Dat heeft geresulteerd in een substantiële daling van de gemiddelde doorlooptijd van volledige en verkorte onderzoeken.
13. De Onderzoeksraad beschikt niet over de benodigde (capaciteits)informatie om te kunnen sturen op efficiënte inzet van middelen in verkorte en volledige onderzoeken. Ten opzichte van 2008 is op dit punt geen verbetering te constateren.

³⁹ Vanwege het beperkte aantal MARS-meldingen is hierover geen conclusie te trekken.

6 Aanbevelingen

1. Zorg voor een definitie van het begrip veiligheidswinst en zorg dat veiligheidswinst in de onderzoeken zodanig wordt gedefinieerd dat aannemelijk is te maken of het onderzoek heeft bijgedragen aan veiligheidswinst.
2. Ontwikkel een systeem van monitoring aan de *voorkant* ((gemelde) voorvallen), *afwegingen* (keuze om onderzoek te starten en scope van onderzoek) en aan de *achterkant* (implementatie aanbevelingen) van het werk van de Raad.
 - a) Zorg met dit systeem dat een periodieke analyse van (gemelde) voorvallen inzichtelijk maakt welke ontwikkelingen er zijn in aantal en type voorvallen en ook in de keuzen die de Raad maakt. Dit kan als input worden gebruikt voor zowel nieuwe invalshoeken in onderzoek alsook voor de afweging om nieuwe terreinen te betreden.
 - b) Maak de overwegingen om geen onderzoek te doen, expliciet zichtbaar. Benut de monitoring van afwegingen ook om te bevorderen dat onderzoek door de Onderzoeksraad komt in plaats van onderzoek door andere instanties, ter voorkoming van onderzoeksdrukke.
 - c) Breng met dit systeem meer structuur en samenhang aan in het monitoren van de implementatie van aanbevelingen zodat resultaten in termen van behaalde veiligheidswinst inzichtelijk wordt gemaakt.
3. Versterk de transparantie van de Raad door naast *wat* de Raad doet ook *waarom* de Raad keuzen maakt beter en systematisch zichtbaar te maken in het onderzoeksproces.
 - a) Zorg hiermee voor meer robuustheid in de ingezette onderzoeksmethoden als middel om de kwaliteit van analyse verder te verbeteren. Hiervoor is tenminste nodig het eigen kwaliteitshandboek serieus te nemen en in de praktijk toe te passen.
 - b) Besteed in onderzoeksvragen, beoordelingskader en conclusies expliciet aandacht aan de mogelijkheid dat *culturele factoren* onderdeel kunnen uitmaken van achterliggende oorzaken van voorvallen.
 - c) Maak in alle rapporten duidelijk hoe de conclusies zich verhouden tot de beantwoording van de onderzoeksvragen en waarom aanbevelingen zich niet richten tot alle in de conclusies genoemde partijen.
4. Maak meer gebruik van sturingsmogelijkheden ter bevordering van doelmatigheid.
 - a) Dit kan de Raad doen door prioriteitsafwegingen met betrekking tot volledige onderzoeken versus verplichte kleinere (B-)onderzoeken expliciet te maken.
 - b) Het kan hierbij helpen om in focusnotitie of plan van aanpak steeds een begroting op te nemen waarin naast de verwachte periode ook het verwachte totaal aantal onderzoekersdagen is opgenomen.
 - c) Evalueer systematisch de doelmatigheid van de inzet in onderzoeken om daar beter op te kunnen sturen.

7 Beantwoording aanvullende vragen

De minister heeft de evaluatiecommissie een aantal specifieke vragen gesteld. In dit hoofdstuk beantwoordt de commissie, op basis van de bevindingen uit het onderzoek, deze vragen. Als het onderzoek geen aanknopingspunten geeft voor de beantwoording van de onderzoeksvragen, ziet de commissie af van beantwoording.

De commissie heeft besloten voor enkele vragen een a contrario redenering te hanteren. Als dat aan de orde is, is deze bij de vraagstelling opgenomen.

1. In hoeverre zijn de onderzoeksbeperkingen, bedoeld in artikel 1, tweede lid, van de rijkswet, doelmatig en doeltreffend? Daarbij moet onderscheid gemaakt worden naar de verschillende beperkingen zoals die zijn neergelegd in de rijkswet en dient acht te worden geslagen op de aan die beperkingen ten grondslag liggende overwegingen.

Het gaat hier over het terrein van openbare orde en rechtshandhaving. De commissie heeft zich hierbij beperkt tot het onderwerp openbare orde. De Onderzoeksraad heeft over dit onderwerp een notitie geschreven "Notitie Openbare orde en Rechtshandhaving" waarin hij zijn opvatting onderbouwt. De commissie heeft kennis genomen van die notitie. De bevindingen over de uitbreiding van het onderzoeksterrein van de Raad in het algemeen, zijn beschreven in hoofdstuk 3 van de rapportage.

De commissie hanteert voor de beantwoording van deze vraag een a contrario redenering. Daartoe heeft de commissie de volgende vragen beantwoord:

In hoeverre belemmert de beperking in de wet de Onderzoeksraad in zijn doeltreffend en doelmatig functioneren en hoe kan de uitbreiding van het onderzoeksdomein de doeltreffendheid (en doelmatigheid) van de Raad bevorderen? De commissie heeft de volgende deelvragen gesteld:

- a. Zijn er in de periode van 2008-2013 veiligheidsincidenten niet of door andere partijen onderzocht, die de Onderzoeksraad, gezien zijn rol als onafhankelijk onderzoeker van veiligheidsincidenten, had kunnen uitvoeren maar die vanwege de beperking van het onderzoeksterrein niet door de Raad konden worden opgepakt?
- b. Welke risico's loopt de Raad bij uitbreiding van het onderzoeksterrein?
- c. Levert de beperking van het onderzoeksterrein (in samengestelde onderzoeken) verlies aan doeltreffendheid en doelmatigheid op?

Op basis van het onderzoek, constateert de commissie het volgende:

Er hebben zich de afgelopen jaren enkele voorvallen voorgedaan die de Onderzoeksraad, vanwege de onderzoeksbeperking, niet heeft kunnen onderzoeken. Het meest in het oog springende voorval is het project X feest in Haren, waarvoor een commissie in het leven is geroepen. Bij de oprichting van de Onderzoeksraad is juist gesteld dat het de bedoeling is dat het bestaan van de Onderzoeksraad voorkomt dat steeds ad hoc commissies moeten worden opgericht voor het onderzoeken van voorvallen.

De infrastructuur waarover de Onderzoeksraad beschikt en de bevoegdheden van de Onderzoeksraad zijn veel sterker dan die van tijdelijke commissies, waardoor hij effectiever kan opereren.

De Onderzoeksraad heeft ervaring met voorvallen op het gebied van openbare orde en rechtshandhaving, in zogenaamde samengestelde onderzoeken en in onderzoek op verzoek (onderzoek naar systeem van vergunningverlening wapenbezit) en heeft aangetoond deze onderzoeken goed te kunnen uitvoeren. Bij (samengestelde) onderzoeken van de Raad op het terrein van Openbare Orde hebben zich geen legitimiteits- of deskundigheidsproblemen voorgedaan.

De Onderzoeksraad heeft de afgelopen jaren met succes zijn onderzoeksterrein verbreed, waarmee een tamelijk evenwichtige spreiding is ontstaan over de verschillende onderzoeksgebieden. Deze spreiding heeft niet geleid tot minder kwaliteit in de uitvoering van onderzoeken.

Samenvattend vindt de commissie dat de logica achter de beperking niet overtuigend is aangetoond en dat er in de praktijk van het opereren van de Onderzoeksraad geen belemmeringen zijn aangetroffen voor de verbreding van het onderzoeksterrein met openbare orde. Naar het oordeel van de commissie is deze beperking van het onderzoeksterrein in de wet niet nodig.

2. In hoeverre is de huidige samenstelling van de Onderzoeksraad voor veiligheid van vijf leden geëigend?

Ook hiervoor geldt, dat de evaluatiecommissie de vraag heeft omgedraaid, nl: 'In hoeverre beperkt de huidige omvang van de Raad de doelmatigheid en doeltreffendheid van de Raad.'

In het onderzoek heeft de commissie geen aanwijzingen gevonden dat de huidige omvang van drie leden de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de Raad beperkt. Het aantal onderzoeken dat de Raad doet is toegenomen, evenals het tempo waarin ze worden afgerond. De betrokkenheid van de raadsleden bij belangrijke keuzen in het onderzoek is groter dan voorheen. De Raad is –als collectief- slagvaardiger dan vroeger.

De commissie constateert wel dat de belasting voor de beide raadsleden die het leeuwendeel van de onderzoeken voor hun rekening nemen, groot is. Overigens zonder dat dit negatieve gevolgen heeft voor de betrokkenheid van de Raadsleden of anderszins voor de uitvoering van de onderzoeken.

Door buitengewoon raadsleden te benoemen, in aanvulling op de huidige vier buitengewoon raadsleden en deze een belangrijker rol in de sturing op onderzoeken te geven, kan nog extra kennis en deskundigheid aan de Raad worden toegevoegd. Dat kan ook een positieve bijdrage leveren aan het imago en de legitimiteit van de Raad.

Als aanvullend argument kan gelden, dat ook de Algemene Rekenkamer naar volle tevredenheid werkt met drie collegeleden en twee buitengewoon collegeleden.

De commissie oordeelt dat de omvang van de Raad kan variëren tussen drie en vijf leden, aangevuld met buitengewoon raadsleden.

3. In hoeverre staat de benoemingsprocedure van de leden, inclusief de voorzitter, van de raad de onafhankelijke positie van de raad in de weg?

De Raadsleden worden benoemd bij Koninklijk Besluit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie⁴⁰. Dat is een vaker gebruikte procedure, bijvoorbeeld ook bij het College Bescherming Persoonsgegevens. In het onderzoek is naar voren gekomen dat de onafhankelijkheid van de Raad wordt bepaald door zijn houding en gedrag en dat de benoemingsprocedure daarin geen rol speelt.

De commissie is op basis van het onderzoek van oordeel dat deze benoemingsprocedure de onafhankelijke positie van de raad niet versterkt maar ook niet in de weg staat.

4. In hoeverre is de verplichte deelname van buitengewone leden aan raadsvergaderingen wenselijk?

In hoofdstuk 2 van de Rijkswet, artikel 6, staat:

- De raad doet aan zijn beraadslagingen ten aanzien van individuele of categorieën voorvallen daarvoor in aanmerking komende buitengewone leden deelnemen.
- Aan de beraadslagingen van de raad nemen buitengewone leden niet deel voor de toepassing van de artikelen 7, 16, 17, 20, eerste lid, 25, 26, 65 en 71.

Het onderzoek geeft de commissie weinig aanknopingspunten voor de beantwoording van deze vraag.

Uit het onderzoek komt niet naar voren dat verplichte deelname van buitengewone raadsleden aan raadsvergaderingen wenselijk is. De communis opinio is dat de buitengewone raadsleden aanwezig moeten zijn bij de vergaderingen die gaan over onderzoeken waarbij zij betrokken zijn. Over de overige onderzoeken worden zij geïnformeerd en mogen ze gevraagd en ongevraagd inbreng leveren.

De juiste werkwijze voor raad en buitengewoon raadsleden is nog niet uitgekristalliseerd, blijkt uit het onderzoek, en krijgt in samenspraak verder vorm.

De commissie meent dat verplichte deelname van de buitengewoon raadsleden aan *alle* vergaderingen niet wenselijk is maar vindt dat de buitengewoon raadsleden wel de mogelijkheid moeten hebben ook ongevraagd een bijdrage te leveren aan het gesprek in de Raad over (de selectie van) onderzoeken. De Raad moet de buitengewoon raadsleden in de gelegenheid stellen een bijdrage te leveren die verder reikt dan alleen de onderzoeken waarbij ze betrokken zijn.

⁴⁰ In afwijking van artikel 12, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen worden de leden van de raad, bedoeld in artikel 6, tweede lid (nl de buitengewoon raadsleden), bij koninklijk besluit op voordracht van Onze Minister, gedaan in overeenstemming met Onze Minister in Nederland wie het mede aangaat, benoemd, geschorst en ontslagen, de raad gehoord.

5. Wat zou de kring van personen van het inzagerecht, bedoeld in artikel 56 juncto artikel 48 van de rijkswet⁴¹, moeten zijn?

De evaluatiecommissie heeft de vraag naar de kring van personen met inzagerecht als volgt geherformuleerd: 'In hoeverre is de huidige kring van personen met inzagerecht een belemmering voor de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van de Onderzoeksraad.'

Vooraf moet worden vastgesteld dat vrijwel geen gesprekspartners zich over dit specifieke punt een oordeel hebben gevormd. Uit het onderzoek komen geen aanwijzingen naar voren dat de huidige kring van personen met inzagerecht een belemmering is. Wel blijkt uit enkele casussen –vooral het onderzoek naar de B-Tower in Rotterdam is een voorbeeld daarvan- dat het aantal reacties op onderzoeken, ook onder invloed van toenemende juridisering van de onderzoeken, erg groot is. Dat is wel een belemmering voor de doeltreffendheid en doelmatigheid.

Het is de commissie gebleken dat de belemmering wat betreft de Raad vooral gaat over de nabestaanden van een natuurlijke persoon. De commissie begrijpt dat het ter inzage leggen van de rapportage niet het meest geëigende instrument is om de nabestaanden te betrekken bij het onderzoek en hen goed te informeren maar vindt in het onderzoek geen basis om zich een oordeel te vormen over de consequenties voor doeltreffendheid en doelmatigheid.

Op basis van het onderzoek is het voor de commissie niet mogelijk de vraag te beantwoorden.

6. In hoeverre zou een concept van het onderzoeksrapport in alle gevallen in zijn geheel moeten worden toegezonden aan degenen die zijn bedoeld in artikel 48, tweede lid, onderdeel a, of zou ook, indien internationale regelgeving dat toelaat, volstaan kunnen worden met het toezenden van de relevante delen uit het conceptrapport?

Ook voor dit onderwerp geldt dat weinig gesprekspartners zich hierover een oordeel hebben gevormd. De commissie heeft geen indicaties dat betrokkenen bij onderzoeken er problemen mee hebben om op het gehele rapport te reageren.

Gezien de opzet van de onderzoeken is de taxatie van de commissie dat het, omdat onderzoeksrapporten tamelijk "hermetisch" zijn, bijna onmogelijk zal zijn om delen uit

⁴¹ De raad zendt het rapport in concept aan diegenen die zijn bedoeld in artikel 48, tweede lid, onderdeel a, te weten: de natuurlijke personen, rechtspersonen of bestuursorganen waarvan het handelen of nalaten blijkt het voorlopig oordeel van de raad heeft bijgedragen tot het ontstaan van het voorval, of de nabestaanden van een natuurlijke persoon als hiervoor bedoeld. Deze kunnen schriftelijk commentaar leveren gedurende een termijn van vier weken, die aanvangt met ingang van de dag na die waarop het concept van het rapport is verzonden. Zij zijn tot geheimhouding van het concept van het rapport verplicht. De raad kan het gedeelte van het rapport, bedoeld in artikel 55, tweede lid, onderdeel c (de constatering van structurele veiligheidstekorten en daaraan verbonden aanbevelingen), buiten de toezending van het concept laten.

het onderzoeksrapport te “knippen” voor separate toezending. Voor geadresseerden is juist de samenhang en context van belang.

Omdat er een wettelijke verplichting is tot geheimhouding, ziet de commissie niet dat het voorleggen van delen van het rapport op dit punt een bijdrage zal leveren, nog afgezien van het feit dat in de onderzochte casussen geen sprake is geweest van het schenden van de geheimhouding door partijen.

De commissie ziet op basis van het onderzoek geen aanleiding om artikel 48, tweede lid, te wijzigen.

7. In hoeverre zijn de reactietermijnen, bedoeld in de artikelen 73 en 74 van de rijkswet⁴², doeltreffend?

Uit het onderzoek blijkt geen eenduidige opvatting over de doeltreffendheid van de termijnen. De termijn van een jaar kan ertoe leiden dat een onderzoek “wordt vergeten”. Maar een aantal gesprekspartners wijst er ook op dat, gezien het feit dat vaak sprake is van generieke aanbevelingen, die soms aan een samenstel van partijen zijn gericht, een termijn van een jaar nodig is om garanties te creëren voor het implementeren van de aanbevelingen. Een snelle reactie is mogelijk “gratuit”, in die zin dat partijen dan alleen kunnen zeggen dat ze voornemens zijn iets te gaan doen. Een langere reactietermijn geeft meer mogelijkheden om al een start te maken met de implementatie.

De commissie ziet in het onderzoek geen aanleiding de reactietermijnen aan te passen.

8. Moet er in de rijkswet een regeling worden getroffen over een reactie van de minister op een aanbeveling van de Onderzoeksraad aan een ander bestuursorgaan?

De vraag die de evaluatiecommissie heeft beantwoord, luidt: ‘In hoeverre belemmert het ontbreken van deze verplichting in de wet de Onderzoeksraad in zijn doeltreffendheid en/of doelmatigheid?’

⁴² Indien de raad aan een bestuursorgaan een aanbeveling heeft gedaan, bepaalt het bestuursorgaan waartoe de aanbeveling zich richt, binnen een **half jaar** na de dag waarop het betrokken rapport is vastgesteld, zijn standpunt daaromtrent. Het bestuursorgaan kan deze termijn ten hoogste tweemaal met drie maanden gemotiveerd verlengen. Indien het bestuursorgaan niet is Onze Minister wie het aangaat, maakt het bestuursorgaan bedoeld standpunt schriftelijk kenbaar aan Onze Minister wie het aangaat. Indien de raad aan een ander dan een bestuursorgaan een aanbeveling heeft gedaan, deelt deze binnen **een jaar** na de dag waarop het betrokken rapport is vastgesteld aan Onze Minister wie het aangaat, mee op welke wijze hij gevolg aan de aanbeveling zal geven en zendt hij afschrift van deze mededeling aan de raad.

Onze Minister wie het aangaat, beraadt zich **binnen een jaar na ontvangst** van de in het eerste lid bedoelde mededeling of nadere maatregelen noodzakelijk zijn. Onze Minister wie het aangaat, licht de raad en de natuurlijke persoon tot wie of de rechtspersoon waartoe de aanbeveling zich richt over de uitkomsten van zijn beraad in.

De commissie heeft geconstateerd dat de vakministers geen invulling geven aan hun verantwoordelijkheid om te bewaken dat partijen reageren op aanbevelingen. Dat geldt evenzo voor de coördinerend minister.

De commissie heeft overigens in het onderzoek geen aanwijzingen gevonden dat het feit dat de verplichting de facto een dode letter is, de Onderzoeksraad belemmert in zijn doeltreffendheid en/of doelmatigheid.

De commissie ziet op basis van het onderzoek geen reden om een regeling te treffen in de rijkswet over een reactie van de minister.

9. In hoeverre staat de huidige positionering als zelfstandig bestuursorgaan het onafhankelijk functioneren van de raad in de weg?

Het onderzoek laat zien dat de positie van de Raad als ZBO het onafhankelijk functioneren niet in de weg staat. De status van ZBO, gekoppeld aan de wettelijke bevoegdheden van de Onderzoeksraad, biedt voldoende garanties voor onafhankelijkheid. Wel is de commissie van mening dat de onafhankelijkheid van de Onderzoeksraad gebaat is bij de zekerheid van voldoende budget om invulling te geven aan zijn taak.

8 Bijlagen

Bijlage 1 – Bronnenlijst

1. Afstemmingsprotocollen Onderzoeksraad voor Veiligheid (2008-2013)
2. Documenten heroriëntatie (Raad, 2011 en 2012)
3. Documenten vorige evaluatie Onderzoeksraad (Commissie-Sint en Lysias Consulting Group, 2008)
4. Doorlichting van het onderzoeksproces van de Onderzoeksraad (KPMG, 2011)
5. Een gemakkelijke waarheid (NSOB, 2007)
6. Evaluatie van de Raad van Bestuur van de NMA (TuDelft, 2010)
7. Jaarverslagen en jaarrekeningen (2008 t/m 2012)
8. Methodische aspecten van het onderzoek naar ongevallen (Mertens et.al., 2012)
9. Notitie 'de leidende principes van kwaliteit' (Management Team, September 2012)
10. Onafhankelijk Verbindend Verbreden. Expeditie naar een nieuwe strategische positionering Onderzoeksraad Voor Veiligheid (NSOB, juni 2012)
11. Onderzoek naar naamsbekendheid van de Onderzoeksraad (Intomart GfK, januari 2012)
12. Onderzoeksrapporten en eventuele reacties van onderzochte casussen (2008-2013)
13. Overzichten aanbevelingen (2008-2009)
14. Overzichten met geregistreerde onderzoekstijd (2008-2013)
15. Richtlijnen, uitgangspunten en overig beleid m.b.t. kwaliteit van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (2008-2013)

Bijlage 2 – a contrario benadering

Het gaat om de vraag naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de onderzoeksbeperkingen (vraag 1), de vraag naar de geëigendheid van de huidige samenstelling van de Raad van vijf leden⁴³ (vraag 2), de vraag naar de kring van personen van het inzagerecht (vraag 5) en de vraag over de wenselijkheid voor het treffen van een regeling over een reactie van de minister op een aanbeveling van de Onderzoeksraad aan een ander bestuursorgaan (vraag 8).

Dit betekent dat de commissie de volgende vragen zal beantwoorden “In hoeverre belemmert de beperking in de wet de Onderzoeksraad in zijn functioneren en hoe kan de uitbreiding van het onderzoeksdomein de doeltreffendheid (en doelmatigheid) van de Raad bevorderen?” Welke risico’s doen zich voor bij uitbreiding van het takenpakket?” Eenzelfde redenering kan worden gevolgd voor de beoordeling van de gewenste omvang van de Raad. Dus: ‘In hoeverre beperkt de huidige omvang van de Raad de doelmatigheid en doeltreffendheid van de Raad.’ De vraag naar de kring van personen met inzagerecht wordt dan: ‘In hoeverre is de huidige kring van personen met inzagerecht een belemmering voor de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van de Onderzoeksraad.’ Voor de vraag over de reactie van de minister luidt de vraag dan: ‘In hoeverre belemmert het ontbreken van deze verplichting in de wet de Onderzoeksraad in zijn doeltreffendheid en/of doelmatigheid?’

⁴³ De feitelijke omvang is nu 3 leden

Bijlage 3 – Lijst met gesprekspartners

Gesprekspartners			
Persoon	Organisatie	Functie	Casus/Generiek
Dhr. mr. T.H.J. Joustra	Onderzoeksraad	Voorzitter	Generiek + casus NL systeem legaal wapenbezigt
Dhr. prof. mr. dr. E.R. Muller	Onderzoeksraad	Vice voorzitter en Raadslid	Generiek + casus Cessna rook cockpit
Mevr. prof. dr. P.L. Meurs	Onderzoeksraad	Raadslid	Generiek + casus Onderzoek Salmonella in zalm
Dhr. drs. B.J.A.M. Welten	Onderzoeksraad	Buitengewoon Raadslid	Generiek
Managementteam	Onderzoeksraad	Management	Generiek
Dhr. mr. I.W. Opstelten	Ministerie van Veiligheid & Justitie	Minister	Generiek
Dhr. mr. drs. P. Cloo	Ministerie van Veiligheid & Justitie	Secretaris Generaal	Generiek
Dhr. mr. H.J. Bolhaar	Openbaar Ministerie	Voorzitter College PG's	Generiek
Dhr. mr. J.G. Bos	Ministerie van Veiligheid & Justitie	Hoofd Inspectie V&J	Generiek
Mevr. mr. J. Thunnissen	Ministerie van Infrastructuur en Milieu	Inspecteur Generaal Inspectie Leefomgeving en Transport	Generiek
Mevr. drs. L.M.C. Ongering	Ministerie van Infrastructuur en Milieu	Directeur Generaal Bereikbaarheid	Generiek
Dhr. drs. J.K. van Wijngaarden	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Hoofdinspecteur Publieke en Geestelijke Gezondheidszorg	Generiek
Dhr. dr. A.F.M. Brenninkmeijer	Nationale Ombudsman	Nationale Ombudsman	Generiek
Dhr. Ir. P. Riemens	Luchtverkeersleiding Nederland	Voorzitter van het bestuur	Generiek
Dhr. H.A.B. Guyot	Connexxion	CEO	Generiek
Dhr. R. Verstegen	Connexxion	Directeur Risk Management	Generiek
Dhr. drs. D. Benschop	Koninklijke Shell Nederland	President-directeur	Generiek
De heer mr. F.H.G. de Grave	Orde van Medisch Specialisten	Algemeen Voorzitter	Generiek
Dhr. dr. M.C.G. Daniëls	Orde van Medisch Specialisten	Bestuurslid en voorzitter van de Raad van Kwaliteit	Generiek
Dhr. dr. N. Smit	OVV	Medewerker Opleiding & Ontwikkeling	Generiek
Dhr. Bc. W.T.A. van der Weegen	OVV	Hoofd afdeling BAC (Bestuurlijke zaken, Advies en Communicatie. Tevens persvoorlichter	Generiek

Mevr. dr. A. Nelis	OVV	Onderzoeksmanager	Cessna Ongeval Maasvlakte, Brand GGZ Oegstgeest
Dhr. dr. R.P. Besnard	OVV	Projectleider	Cessna Ongeval Maasvlakte
Dhr. H. Bader	Kustwacht	Duty Officer	Cessna Ongeval Maasvlakte
Mevr. dr. ir. E.M. Berends	OVV	Projectleider	Verkeers- ongevallen Landbouw- voertuigen
Mevr. mr. J.J.G. Bovens	OVV	Onderzoeksmanager	Verkeersongevallen Landbouwvoertuigen; NL Systeem legaal wapenbezit; Aanvaring veerpont/ motorvrachtschip; Ontsporing goederentrein Muiderpoort; Lopend onderzoek salmonellabesmetting
Mevr. M.J. Jongman	Ministerie Infrastructuur en Milieu, directie Wegen en Verkeersveiligheid	Senior Beleidsmedewerker	Verkeersongevallen Landbouwvoertuigen
Mevr. A. Brouwer- Korf	OVV	Oud-Raadslid	Verkeersongevallen Landbouwvoertuigen; Brand Chemiepack Moerdijk
Dhr. ing. R. Smits	Medewerker OVV	Onderzoeksmanager/ Projectleider	Brand Chemiepack Moerdijk; Aardgasemissie Gate Terminal Rotterdam; Ingestorte betonvloer Rotterdam; Ingestort dak Tribune Grolsch Veste
Mevr. S. van Rossenberg	Oud-medewerker OVV	Projectleider	Brand Chemiepack Moerdijk
Dhr. F. Janssen	Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Inspectie SWZ, directeur	Brand Chemiepack Moerdijk
Dhr. L. Sluijs	OVV	Projectleider	Aardgasemissie Gate Terminal Rotterdam
Dhr. prof. dr. ing. F.J.H. Mertens	OVV	Oud-raadslid	Aardgasemissie Gate Terminal Rotterdam; Aanvaring veerpont/motorvrachtschip Ingestorte betonvloer Rotterdam;

			Ingestort dak Tribune Grolsch Veste; Over de kop tijdens noodlanding; Vermist vliegtuig Cessna
Dhr. L. Velgersdijk	Gate Terminal B.V.	SHEQ advisor	Aardgasemissie Gate Terminal Rotterdam
Mevr. M. Wiegel	Ministerie Veiligheid en Justitie	Senior Beleidsadviseur	NL Systeem legaal wapenbezit
Dhr. G.J. Oomen	OVV	Projectleider	Cessna rook cockpit
Dhr. H. van Duijn	OVV	Onderzoeksmanager	Cessna rook cockpit; Over de kop tijdens noodlanding
Dhr. J. Brüggem	Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL)	Safety Manager	Cessna rook cockpit
Dhr. ir. A.A.J. van der Zee	OVV	Projectleider	Aanvaring veerpont/motorvrachtschip
Dhr. J. Hania	Stichting Landelijk Verenplatform	Voorzitter	Aanvaring veerpont/motorvrachtschip
Mw. ir. B.M.L.D. Renier	OVV	Projectleider	Ingestorte betonvloer Rotterdam
Dhr. H. van der Sloot	Matemco Hulpconstructies B.V.	Directeur	Ingestorte betonvloer Rotterdam
Dhr. ing. A. Sloetjes	oud-medewerker OVV	(teamlid) projectleider	Ontsporing goederentrein Muiderpoort
Dhr. K. Visser	OVV	Oud-raadslid	Ontsporing goederentrein Muiderpoort; Dodelijk ongeval training Schaarsbergen; Brand GGZ Oegstgeest; Aanvaring en kapseizen sleepboot
Dhr. P. Kapitein	Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit	Plv. Hoofdinspecteur divisie Consument & Veiligheid	Lopend onderzoek Salmonellabesmetting
Dhr. E.P.H. Moonen	OVV	Projectleider	Lopend onderzoek Salmonellabesmetting
Mevr. I. Elias	OVV	Safety Specialist, secretaris	Ingestort dak Tribune Grolsch Veste
Dhr. J. Voortman	Voortman Staalbouw	Directeur	Ingestort dak Tribune Grolsch Veste
Dhr. drs. M. Koopman	OVV	Onderzoeksmanager/ nu Hoofd Bedrijfsvoering	Dodelijk ongeval Training Schaarsbergen
Dhr. P.J. Butz	Ministerie van Defensie	Sr. Adviseur Human Factors en Systeemveiligheid	Dodelijk ongeval Training Schaarsbergen
Dhr. M. Peters	OVV	Projectleider	Over de kop Tijdens noodlanding

Dhr. E. Driessen	Vliegschool "Zelf Vliegen" Lelystad	Eigenaar	Over de kop Tijdens noodlanding
Mevr. drs. Th. M. H. van der Velden	OVV	Projectleider	Brand GGZ Oegstgeest
Mevr. M. ten Kroode	Rivierduinen	Voorzitter RvB	Brand GGZ Oegstgeest
Dhr. P.H. Verheijen MSHE	OVV	Projectleider	Aanvaring en kapseizen sleepboot
Dhr. B. Brouwer	Stena Line B.V.	General Manager Ship Operations & Port Services	Aanvaring en kapseizen sleepboot

Bijlage 4 – Overzicht onderzochte casussen

Overzicht onderzochte casussen	
1.	Aanvaring veerpont en motorvrachtschip op het Rijn-Schiekanaal te Rijswijk, 31 januari 2012, (pontje Keereweer)
2.	Verkeersongevallen met (land)bouwvoertuigen, 2009
3.	Teruggekeerd na rook in de cockpit, Cessna 525A, 8 juni 2012, Rotterdam The Hague Airport, <i>lopend onderzoek</i>
4.	Brand bij Chemie-Pack te Moerdijk, 5 januari 2011
5.	Vliegtuig vermist – Cessna ongeval op Tweede Maasvlakte, 28 mei 2012
6.	Ingestorte betonvloer, B-tower, Rotterdam, 21 oktober 2010
7.	Ingestort dak tribune Grolsch Veste, 7 juli 2011
8.	Onderzoek salmonellabesmetting, Salmonella in zalm, 2012, <i>lopend onderzoek</i>
9.	Ontsporing goederentrein, 22 november 2008, Station Muiderpoort, Amsterdam
10.	Aanvaring en kapseizen sleepboot, Fairplay, Nieuwe Waterweg te Hoek van Holland, 11 november 2010
11.	Ongeval met dodelijke afloop tijdens training (Klimmuur), Schaarsbergen, 13 februari 2010
12.	Aardgasemissie Gate Terminal te Rotterdam, 8 september 2011
13.	Onderzoek naar Nederlandse systeem ter beheersing van legaal wapenbezit, (n.a.v. schietincident Alphen aan den Rijn), 2011
14.	Over de kop geslagen tijdens noodlanding, Aero AT-3 R-100, 16 juni 2012, Lelystad Airport
15.	Brand GGZ instelling Rivierduinen, Oegstgeest, 12 maart 2011

Bijlage 5 - Formatie en bezetting

Personele bezetting / formatie 2008 - 2013											
Omschrijving	2008		2009		2010		2011		2012		
	Bezetting	Formatie	Bezetting	Formatie	Bezetting	Formatie	Bezetting	Formatie	Bezetting	Formatie	
Management	4,4	5,0	4,4	5,0	4,7	5,0	4,8	5,0	5,4	5,0	
Ondersteuning	11,1	12,0	11,1	12,0	10,4	11,0	16,4	15,0	14,4	14,0	
Overig / onderzoekers	35,0	44,0	39,4	45,0	42,3	50,0	45,2	48,2	45,2	49,2	
TOTAAL exclusief ingehuurde defensiemedewerkers	50,4	61,0	54,8	62,0	57,4	66,0	66,5	68,2	64,9	68,2	
Ingehuurde defensiemedewerkers	3,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	
TOTAAL inclusief ingehuurde defensiemedewerkers	53,4	65,0	58,8	66,0	61,4	70,0	70,5	72,2	68,9	72,2	
% management	8%	8%	7%	8%	8%	7%	7%	7%	8%	7%	
% ondersteuning	21%	18%	19%	18%	17%	16%	23%	21%	21%	19%	
% onderzoekers	71%	74%	74%	74%	75%	77%	70%	72%	71%	74%	
Projectsecretariaat opgenomen onder Overig / onderzoekers											
50% van de onderzoeksmanagers opgenomen onder Overig / onderzoekers											
Afdeling IPO (exclusief bedrijfsjurist en communicatie) opgenomen onder Overig / onderzoekers											
De ingehuurde defensiemedewerkers behoren ook tot Overig/onderzoekers, maar worden apart geregistreerd, omdat zij niet tot het eigen personeelsbestand behoren.											

Bijlage 6 – Overzicht aanbevelingen in casussen

Ontsporing goederentrein (rapport gereed maart 2010). De Onderzoeksraad deed vier aanbevelingen aan twee partijen, aan de minister van Verkeer en Waterstaat en aan Railion, ProRail en NS-Reizigers (twee aanbevelingen). De Raad beveelt ook aan om vervolgonderzoek te doen. We hebben geen informatie kunnen vinden over de opvolging van de aanbevelingen (website noch jaarverslag).

Ongevallen met landbouwvoertuigen (rapport gereed op 19 oktober 2010): Er zijn 6 aanbevelingen geformuleerd. De eerste vier gericht aan de minister van Verkeer en Waterstaat, vervolgens 1 aanbeveling voor de minister van SoZaWe en tot slot een aanbeveling gericht aan werkgever en werknemers (5 brancheorganisaties). Vier partijen hebben gereageerd op de aanbevelingen: beide ministeries en twee van de werkgeversorganisaties. Twee partijen reageerden rond de maximale termijn, twee niet.

Systeem ter beheersing van legaal wapenbezit (rapport gereed in september 2011). Het rapport kent 7 aanbevelingen: 4 aan de minister van V&J, 1 aan de KNMG, 1 aan de KNSA en 1 aan de kwartiermaker van de Nationale Politie/toekomstig korpschef. Het rapport was gereed op 29 september 2011. Van de geadresseerden reageerde alleen de KNMG ruim binnen de termijn van een jaar. De KNSA reageerde precies op tijd, het ministerie van V&J twee maanden te laat en de Nationale Politie pas na 15 maanden, dat wil zeggen 3 maanden te laat.

Chemiepack (rapport gereed op 9 februari 2012). Er zijn 9 aanbevelingen geformuleerd: twee aan de industrie (VNO-NCW, de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI), Verbond van Handelaren in Chemische Producten (VHCP), de Vereniging Nederlandse Petroleum Industrie (VNPI) en de Vereniging van Onafhankelijke Tankopslagbedrijven (VOTOB)), drie aan de staatssecretaris van I&M, één aan de minister van V&J, één aan de minister van V&J en het Veiligheidsberaad gezamenlijk en twee aan het Veiligheidsberaad. Er is geen informatie beschikbaar over de opvolging van de aanbevelingen.

Brand in Rivierduinen (rapport gereed in april 2012): Er zijn vijf aanbevelingen geformuleerd aan drie partijen: GGZ Rivierduinen, de gezamenlijke brancheorganisaties en de gezamenlijke ministers (BZK, SZW, I&M, VWS). Alle partijen hebben gereageerd en geven aan invulling te geven aan de uitvoering van de aanbevelingen.

Ingestorte betonvloer B-Tower Rotterdam (rapport gereed in april 2012): Het rapport kent 5 aanbevelingen aan 3 partijen: aan de aannemer JP van Eesteren, aan Bouwend Nederland en aan de minister van BZK. Tot dusverre heeft alleen het ministerie van BZK, binnen de termijn, gereageerd.

Ingestort dak tribune Grolsch Veste (rapport gereed op 3 juli 2012): Er zijn vijf aanbevelingen gericht aan in totaal zeven partijen: aan FC Twente (en gedelegeerd opdrachtgever) 2 aanbevelingen, eveneens twee aan de vier bouwende partijen en één aanbeveling aan Bouwend Nederland. Voerman Staalbouw heeft als enige gereageerd tot dusverre.

Aanvaring en kapseizen sleepboot (rapportage 23 maart 2012). De Onderzoeksraad heeft op 29 juni 2011 een tussentijdse aanbeveling aan Fairplay gedaan toen duidelijk werd dat de stabiliteit van het betrokken schip niet voldoende was. Omdat hetzelfde type schip nog in gebruik was, heeft de Onderzoeksraad de stabiliteit van de zusterschepen vast laten stellen. Er zijn acht aanbevelingen geformuleerd aan vier partijen: Fairplay, Stena, Havenmeester van Rotterdam en de minister van Infrastructuur en Milieu. Alle partijen hebben gereageerd op de aanbevelingen, Fairplay pas na een herinnering door de Onderzoeksraad.

Aanvaring veerpont en motorvrachtschip op het Rijn-Schiekanaal (afronding op 14 juni 2012). Het rapport bevat vier aanbevelingen voor exploitant, gemeente Rijswijk, landelijk veren platform (LVP) en VNG. De gemeente Rijswijk reageerde dd. 6 november 2012 en de VNG op 14 januari 2013.

Vliegtuig vermist-Cessna ongeval Maasvlakte (rapport 30 mei 2013): De Onderzoeksraad deed vijf aanbevelingen. De eerste twee aanbevelingen zijn gericht aan drie ministers gezamenlijk De derde aanbeveling is gericht aan zowel LVNL als Kustwacht. De vierde aanbeveling aan de LVNL betreft implementatie van beter systeem voor positiebepaling. En de vijfde is aan de Kustwacht gericht. KWC heeft binnen 90 dagen gereageerd, LVNL reageerde na sluitingsdatum (medio september 2013).⁴⁴

⁴⁴ De termijn voor reactie is sterk verkort omdat sinds dit onderzoek wordt uitgegaan van de Europese termijn van 90 dagen.