

Hans Bekke

Een mijnenveld vol veiligheid

**Robuustheid en kwetsbaarheid van
de Onderzoeksraad voor Veiligheid**



Kluwer

a Wolters Kluwer business

EEN MIJNENVELD VOL VEILIGHEID

Robuustheid en kwetsbaarheid van de Onderzoeksraad voor Veiligheid

EEN MIJNENVELD VOL VEILIGHEID

robuustheid en kwetsbaarheid
van de onderzoeksraad voor veiligheid

Hans Bekke

September 2014

ISBN: 978 90 13 12590 0
ISBN: 978 90 13 12591 7 (E-book)
NUR 827-295

© 2014, Kluwer BV, Deventer

Omslagontwerp: Hans Roenhorst - H2R+ creatieve communicatie bv - www.h2rplus.nl
Ontwerp/Opmaak binnenwerk: Van Helden, Deventer

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

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h t/m 16m Auteurswet jo. het Besluit van 27 november 2002, Stb. 575, dient men de daarvoor verschuldigde wettelijke vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever(s) geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten en onvolkomenheden, noch voor gevolgen hiervan.

Op alle uitgaven van Kluwer zijn de algemene leveringsvoorwaarden van toepassing. Deze kunt u lezen op www.kluwer.nl.

Inhoud

Inleiding / 9

Hoofdstuk I Veiligheid in vogelvlucht / 13

1. Een korte geschiedenis van veiligheid / 13
2. Enkele conclusies / 21
3. Het begrip 'veiligheid', vormen en afbakeningen / 22
4. Vraagstelling / 25

Hoofdstuk II Instituties en instituten / 29

1. Begrippen 'institutie' en 'instituut' / 29
2. Veiligheid als institutie / 33
3. Wetenschappelijke kennis over instituties / 35
4. Fundamenten van instituties / 38
5. Veranderingen in en van instituties / 43
6. Slot / 46

Hoofdstuk III Onderzoeksraden van 1909-2002 / 47

1. De directe voorgeschiedenis van de Onderzoeksraad voor Veiligheid 1998-2002 / 47
2. Wat leert ons deze geschiedenis? / 54
3. Het begin van de ontwikkeling van sectorale raden voor veiligheid 1909-1944 / 57
4. Een tussenbalans / 62
5. Internationale ontwikkeling / 63
6. Op weg naar een integratie van onderzoeksraden 1956-2002 / 64
7. Conclusies / 70

Hoofdstuk IV De instelling van de Onderzoeksraad voor Veiligheid 2002-2005 / 73

1. Inleiding / 73
2. De voorbereiding van de Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid / 74
3. De start van de openbare behandelingen / 80
4. Verschillen van inzicht / 83
5. Nota van Wijziging en verder overleg / 85
6. Het advies van de Raad van State / 87

7. De Tweede Kamer / 87
8. Het beschikbare budget voor de Onderzoeksraad / 88
9. De Eerste Kamer / 90
10. Conclusies / 91
11. Vervolgens / 96

Hoofdstuk V De Onderzoeksraad voor Veiligheid / 97

1. Belangrijkste veranderingen door de instelling van de Raad / 97
2. Taak en positie van de Raad / 103
3. Onafhankelijkheid van de Raad / 104
4. Taakvelden en onderzoeken / 106
5. Een onderzoek / 107
6. Onderzoekswerkwijze / 112
7. Organisatie van de Raad / 114
8. Bekendheid en mediaprofiel van de Raad / 115
9. Strategie en beleid van de Raad / 117
10. Slot / 121

Hoofdstuk VI De institutionele inbedding van de Onderzoeksraad / 123

1. Functies, rollen en actoren in de veiligheidsinstelling / 123
2. De Onderzoeksraad als centrum van onderzoek in de fysieke veiligheidsinstelling / 125
3. Relaties van de Raad met de institutionele componenten / 126
 - 3.1 De sectoren waarin veiligheidsonderzoek zich afspeelt / 127
 - 3.2 Relaties met organisaties voor toezicht en uitvoering / 128
 - 3.2.1 Relaties met toezichtinstanties / 128
 - 3.2.2 Relaties met uitvoeringsinstanties / 131
 - 3.3 Relaties met het openbaar bestuur / 132
 - 3.4 De samenleving als ontmoetingsveld van de Raad / 132
4. Effecten van onderzoek van fysieke veiligheid / 133
5. De fysieke veiligheidsinstelling als integrerend stelsel / 134

Hoofdstuk VII Robuustheid en kwetsbaarheid van de Raad / 139

1. Inleiding: de drie institutionele fundamenteën van instituties / 139
2. Historische fundamenteën van veiligheidsonderzoek / 140
 - 2.1 De gezagsrelaties openbaar bestuur-Onderzoeksraad: de casus 'Schietincident Alphen aan den Rijn' / 140
 - 2.2 Het begrip 'voorval': de casus 'Voedselveiligheid Vleesverwerkende Industrie' / 143
 - 2.3 Het uitbreidende werkterrein van de Raad: de casus 'DigiNotarincident' / 149
3. Waarden en normen van veiligheidsonderzoek / 153
 - 3.1 Oorzaakonderzoek en schuldonderzoek: de casus 'Bariatric' / 153
 - 3.2 Werkrelaties met openbare diensten: de casus 'Turkish Airlines' / 156
 - 3.3 Onderzoek van taken en verantwoordelijkheden: de casus 'Slijptrein Stavoren' / 161
4. Effectiviteit en efficiency van veiligheidsonderzoek / 162

- 4.1 De Raad en de media: de casus 'Ingestorte stadiondak stadion FC Twente' / 165
- 4.2 Onderzoek naar Openbare Diensten en de verhouding daarvan tot de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid: de casus 'Veiligheid Odfjell Terminals Rotterdam' / 168
- 4.3 De opvolging van veiligheidsonderzoek: nogmaals de casus 'Kapseizen Schelpenzuiger Frisia HA38' / 173
- 5. Conclusies / 176
- 6. Slot / 179

Hoofdstuk VIII Een mijnenveld vol veiligheid / 181

- 1. Inleiding / 181
- 2. Mijnen in het veiligheidsconcept / 182
 - 2.1 Grenzenloosheid van het veiligheidsbegrip / 182
 - 2.2 Omvang en grenzen van de onderscheiden veiligheidsdomeinen / 183
 - 2.3 Toenemende invloed van subjectieve veiligheidsgevoelens van burgers / 184
 - 2.4 Veiligheid als consumptieartikel en als politieke lokmiddel / 185
 - 2.5 Veiligheid als tijdgebonden onderwerp / 186
 - 2.6 Repressie en bedreiging van de persoonlijke levenssfeer / 186
 - 2.7 Overgang van veiligheids- naar risicomaatschappij / 187
 - 2.8 Veiligheid al dan niet een taak voor de overheid / 188
 - 2.9 Evenwicht tussen veiligheidsniveau en investeringen en maatregelen / 188
 - 2.10 Diversiteit in en tegenstellingen tussen veiligheidsconcepties / 189
 - 2.11 Conclusies / 191
- 3. Mijnen in het institutionele veld van fysieke veiligheid / 193
 - 3.1 Inleiding / 193
 - 3.2 Heterogeniteit van de fysieke veiligheidsinstelling / 194
 - 3.3 Diversiteit in 'aan- of besturing' van de (fysieke) veiligheidsinstelling / 195
- 4. Mijnen in het dagelijkse werkveld van de Raad / 197
 - 4.1 Inleiding / 197
 - 4.2 Professionaliteit en structurele relaties met wetenschappelijke fora / 198
 - 4.3 Nauwgezetheit bij het onderzoek / 199
- 5. Tot slot / 1200

Bijlagen

- Bijlage 1. Literatuur/bronnen / 203
- Bijlage 2. Figuren/tabellen / 209
- Bijlage 3. Overzicht gebeurtenissen voorgeschiedenis instelling Onderzoeksraad voor Veiligheid 1982-2005 / 211
- Bijlage 4. Gesprekspartners / 213
- Bijlage 5. Afkortingen / 215

Over de auteur / 217

Inleiding

Veiligheid is niet van links
en niet van rechts,
het is een waarde.
*Manuel Valls**

Aandacht voor veiligheid is er altijd geweest zolang mensen zich daarover zorgen maakten. Onderzoek van onveilige situaties op een meer systematische manier is er niet altijd geweest. Deze heeft zich eerst langzaam parallel aan de uitbreiding van de industriële bedrijvigheid ontwikkeld. Nederland kent pas vanaf het begin van de vorige eeuw instanties die de veiligheid in sommige transportsectoren onderzoeken. De eerste organisatie die hiervoor in 1909 werd ingesteld was de Raad voor de Scheepvaart. Deze onderzocht wat de oorzaak was van ongelukken en rampen in de zeescheepvaart en ging na of hieruit lering kon worden getrokken om soortgelijke gebeurtenissen in de toekomst te vermijden. Na instelling van gelijksoortige onderzoeksinstanties voor de Marine en de Binnenvaart zagen in de jaren dertig en vijftig ook onderzoeksraden voor de Luchtvaart en de Spoorwegen het licht. De raden bleven lange tijd onder de beschermende mantel van zowel de bedrijfssectoren waartoe ze behoorden als van de overheid. Van een strikt onafhankelijke onderzoekspositie was tot ongeveer het eind van de 20e eeuw weinig sprake. Onder invloed van nieuwe inzichten en ontwikkelingen kwam er in 1999 met de Raad voor de Transportveiligheid een situatie waarin de verscheidenheid van afzonderlijke sectorale raden werd beëindigd, de onafhankelijkheid ervan verder werd versterkt en het terrein van onderzoek werd uitgebreid.

Met de instelling van de Onderzoeksraad voor Veiligheid die wij nu sinds 2005 kennen beschikt ons land over een 'integrale' Raad, dat wil zeggen een onderzoeksinstelling die het brede terrein van zogenoemde 'fysieke' veiligheid onderzoekt en langzamerhand ook gebieden daarbuiten aandacht geeft. Bovendien een Raad die op basis van wetgeving onafhankelijk is van politiek, bureaucratie en van de sectoren waarop het onderzoek zich richt. Maar ook een Raad die niet alleen de transportsector omvat, maar daarnaast ook andere sectoren, zoals de bouw, dienstverlening, crisisbeheersing, gezondheid, water, industrie en fysieke netwerken.

Dit boek begint met een beschrijving van de ontwikkeling van de toenemende integratie, onafhankelijkheid en terreinuitbreiding van veiligheidsonderzoek tijdens de afgelopen eeuw. Dat was lange tijd geen vanzelfsprekendheid. Belangentegen-

* Franse minister van Binnenlandse Zaken, vanaf april 2014 premier van Frankrijk. In: NRC 25 juli 2013.

stellingen tussen sectoren en pogingen tot behoud van invloed en prestige verhinderden lange tijd de vorming van een integrale Raad. Maar ook verschillen in visie over de overheidstaak in dezen en langzame professionalisering van onderzoek naar (on)veiligheid zorgden voor een moeizaam proces van totstandkoming van de uiteindelijke Onderzoeksraad voor Veiligheid. Uniek is daarbij de wijze waarop het resultaat tot stand is gekomen. Daarin springen opvallende gebeurtenissen op het gebied van veiligheid, zoals een aantal dramatische rampen, naar voren. Maar ook algemene veranderingen in de Nederlandse samenleving gedurende die periode en de onverzettelijke inzet van personen en belangengroepen. Deze laatste zetten zich in voor wat zij achtten dat nodig was: een in alle opzichten moderne, onafhankelijke, brede en professioneel hoogstaande onderzoeksraad.

De Raad die er nu is kan een 'instituut' worden genoemd: een gerespecteerde instantie, die in onafhankelijkheid keuzes maakt uit ongevallen en rampen die door onderzoek de kans bieden dat hieruit lessen kunnen worden getrokken. Deze Raad doet zijn werk binnen een belangrijk geacht 'collectief goed': veiligheid. Mensen vinden veiligheid een vrijwel onomstreden en hoogstaande maatschappelijke waarde, vergelijkbaar met waarden als 'de staat', 'democratie', 'rechtsstaat' of 'vrijheid van meningsuiting'. Deze waarden noemen wij ook wel 'instituties', stelsels van alom gedeelde opvattingen, waarden en normen.

Lange tijd waren de meeste instituties voor de samenleving een vanzelfsprekendheid. Zij hadden gezag en werden aanvaard. Maar verschuivingen in de sociale structuur van de samenleving en in de heersende waarden en opvattingen van burgers zijn er oorzaak van dat de robuustheid van instituties en instellingen onder druk komt te staan. Het lange tijd onaantastbaar lijkende geloof in het bestaan, de werking en prestaties van bijvoorbeeld 'de overheid', 'de politiek', 'de rechtelijke macht', of 'de monarchie', alle institutionele waardenstelsels, is omstreden of brokkelt af door wat wordt genoemd een 'confidence-crisis'. Een crisis in het voorheen vanzelfsprekend vertrouwen in gezag. Het resultaat is dat ook de 'dwingendheid' en overtuigingskracht van die instituties afneemt.

De Onderzoeksraad voor Veiligheid geniet nog steeds een grote mate van vertrouwen. Dat blijkt uit de waardering die er is voor zijn prestaties in de vorm van onweersproken onderzoek en rapportering en kwaliteit van aanbevelingen. De basis van zijn gezag wordt gevormd door de wetgeving waarop de Raad berust, maar ook door de wijze van optreden en professionaliteit van het werk. Toch kan ook het vertrouwen dat de Raad ten deel valt verminderen. Dat kan doordat wij collectief een andere waarde toekennen aan het koste wat het kost bevorderen van veiligheid of door 'slijtage' of onvolkomenheid van de bestaande wetgeving. Vertrouwen in de Raad kan ook verminderen doordat de Raad fouten maakt bij zijn werk of doordat het minder helder wordt gevonden wat precies op termijn de effectiviteit is van zijn onderzoek. De Raad kent in dit opzicht in beginsel een aantal mogelijke 'afbreukrisico's' of 'boobytraps', zoals elk instituut die kent.

De Onderzoeksraad heeft zich afgevraagd welke factoren er kunnen schuilen achter een mogelijke vermindering van zijn gezag, waardering en acceptatie. Hij heeft gevraagd in deze publicatie deze factoren te beschrijven en op een rij te zetten. Men kan zeggen dat de Raad hiermee als het ware zijn eigen veiligheidsonderzoek doet 'ter lering en ter voorkoming'. Afbreukrisico's vormen echter niet alleen bedreigingen, maar ook kansen. In dit boek wordt deze verkenning uitgevoerd. Het gaat daarbij over robuustheid en kwetsbaarheid, over een 'mijnenveld' van potentiële bedreigingen dat naast onveiligheid ook veiligheid in zich bergt.

Om van deze Raad de positie te kunnen beschrijven die hij inneemt en genoemde afbreukrisico's op het spoor te komen is een drietal wegen bewandeld. Er is nagegaan welke voorgeschiedenis de Raad kent, waar hij 'vandaan komt', om de robuustheid en kwetsbaarheid van de momentele taakstelling en positie te beschrijven en te begrijpen. Er is vervolgens met behulp van een selectie van onderzoeken door de Raad uit recente jaren gezocht naar zaken die afbreukrisico's hadden kunnen vormen, hoewel dat op die momenten niet het geval was. En er is ten slotte ook in een lange reeks gesprekken met bij veiligheid betrokken personen en in publicaties over veiligheid gezocht naar deze risico's in de toekomst. Daarbij is vooral nagegaan welke mogelijke veranderingen in de maatschappelijke waardering van (onderzoek van) veiligheid zouden kunnen optreden, die eveneens 'boobytraps' kunnen vormen. Door deze wijze van verkenning van wat mogelijk toekomstige bedreigingen zijn van een belangrijk instituut is dit boek interessant voor hen die omgaan met bevordering van veiligheid, zoals onderzoekers, veiligheids- en bestuurskundigen, beleidsmakers en inspecties op dit terrein, politici en bestuurders. Maar ook voor burgers die geïnteresseerd zijn in het werk van de Onderzoeksraad en/of die daarmee te maken kregen of krijgen of die zich zorgen maken om de veiligheid van hun leefomgeving en van de (technologische) ontwikkeling van de samenleving.

De verkenning die hiervoor in opdracht van de Raad, maar geheel onafhankelijk daarvan, is uitgevoerd, laat onder meer zien dat de wetgeving waarop de Raad berust in een aantal opzichten mogelijk fricties oplevert voor de taakstelling en -uitvoering door de Raad. Daarnaast zijn er potentiële 'boobytraps' aanwijsbaar bij het zorgvuldig onderhouden van werkrelaties van de Raad met derden, zoals met overheidsdiensten. Zo blijkt ook de heterogeniteit van het institutionele bestel van 'fysieke veiligheid' afbreukrisico's voor het werk van de Raad op te leveren wat betreft begrenzing ten opzichte van andere veiligheidsdomeinen en wat betreft besturing van dat bestel. Ook kent de manier waarop de Raad zijn werk moet doen een aantal intrinsieke problemen, zoals de afweging van verantwoordelijkheden van betrokkenen bij veiligheid, de ontwikkeling van de professionaliteit van 'veiligheidskunde' en de relatie tussen oorzaakonderzoek zoals de Raad dit uitvoert en schuldonderzoek zoals andere instanties dat instellen. Ten slotte bestaan in een aantal belangrijke opzichten soms tegenstrijdige opvattingen in de samenleving over wat onder veiligheid moet worden verstaan. Zo is er de vraag welke grenzen kunnen worden gesteld aan het verkrijgen van zo groot mogelijke veiligheid en welke relaties deze hebben met de persoonlijke levenssfeer van mensen. Zo is er

Inleiding

ook onvoldoende overeenstemming in de samenleving over de rol die de overheid bij dit alles dient te spelen. Al deze en meer zaken geven de Raad en de Wetgever aanwijzingen om in een aantal opzichten taak, positie en werkwijze van de Raad mogelijk aan te scherpen. Ten slotte is het nodig veranderende opvattingen in de samenleving ten aanzien van veiligheid voortdurend te signaleren en veiligheidsbeleid en -uitvoering hieraan te toetsen.

Hoofdstuk I

Veiligheid in vogelvlucht

1. Een korte geschiedenis van veiligheid

Behoeftte aan veiligheid is een menselijke eigenschap van alle eeuwen. Veilig zijn voor moordenaars, boeven en inbrekers, gevrijwaard zijn voor natuurgeweld, ongelukken en ziekten, niet geconfronteerd worden met nare gebeurtenissen in familie en vriendengroep, ongestoord en vrij wensen en plannen kunnen verwezenlijken. Maar de mate waarin mensen veiligheid wensen is niet van alle eeuwen, evenmin als de vormen waarin veiligheid wordt gewenst en geboden. In de vroeg-Europese samenleving waren mensen aangewezen op hun eigen kracht, wapenen en sluwheid. Veiligheid werd met gebruik van geweld door man tegen man bevochten. Vaders beschermden hun gezinnen. Toen dat gezien de bedreiging door en overmacht van andere groepen in de omgeving niet langer voldoende was vormden zich stamverbanden. Wie de sterkste was in de stam werd door stamgenoten aangewezen als leider. Bij vooral de Germanen en de Longobarden vormden zich zo 'Gefolge', groepen rondom een charismatische aanvoerder. De leden werden door hem beschermd en onderhouden, kregen buit bij veroveringen. De opkomende handel en bondgenootschappen tussen stammen waren de oorzaak van concentratie van meerdere stammen in 'oppida', veilige vaste centra. Dat gebeurde al in de periode van de zogenoemde paleiscultuur op Kreta rond 1900 voor Christus, waar het paleis van Knossos de toon zette voor soortgelijke paleizen op dit eiland en in bijvoorbeeld Mycene en Thebe. Deze oppida werden gebouwd als versterkte burchten op steile heuvels en voorzien van gigantische muren (Price & Thonemann, 2011, pg. 35-9). Daarin woonden ook de in Italië levende stammen vóór de komst van de Romeinen en ook de Kelten in het zuiden van Gallia (Frankrijk) (Price & Thonemann, pg. 290-1) en de Germanen, een verzamelnaam voor meerdere stamverbanden. Het 'Gefolgschaftsystem' (Blockmans & Hoppenbrouwers, 2002, pg. 52-3) van leider en volgelingen en het bouwen van vaste 'burchten' waren eerste stappen naar een zekere 'collectivisering' van veiligheid.

In sterk contrast met de verspreide en ongeregelde stamverbanden, die in de vroeg-Europese samenleving bestonden en gebaseerd waren op de persoonlijke relatie tussen stamleider en volgelingen, stond hierna het Romeinse Rijk. Maar na de stichting van Rome, volgens de overlevering in 753 voor Christus, en de ontwikkeling ervan tot republiek in 507, verliep ook daar de geschiedenis aanvankelijk niet in geheel veilige omstandigheden. In het begin van de 4e eeuw voor Christus vielen

Keltische stammen uit noordelijk Europa massaal de Powlakte binnen en zorgden voor de eerste plundering van Rome in 386. Een eeuw later bereikten zij zelfs Macedonië en het midden van Griekenland. Maar als republiek en later als keizerrijk werd Rome daarna een sterke natie. Het rijk had gaandeweg een staatsorganisatie opgebouwd met een strak gevormd wegenplan met mijlpalen, uitspanningen en herbergen, steden met een stratenplan volgens dampatroon en grensverdedigingswerken volgens een uniforme opzet (Price & Thonemann, 2011, pg. 326, 381; Blockmans, 1997, pg. 35vv). Ook de economische organisatie van het Romeinse Rijk was strak gevormd ten behoeve van de graanvoorziening van Rome. Veteranen uit het leger kregen stukken land toegewezen voor de landbouw. De staat legde grote publieke werken aan. Er was een staatsgodsdienst met een prominente plaats voor de keizers. De politieke macht bediende zich voor haar doeleinden van de economie en de cultuur. En zelfs werd de godsdienst te hulp geroepen om de staatsmacht te symboliseren: op het Capitool bevond zich het heiligdom van de Fides Publica, de cultus van de betrouwbaarheid van de staat (Price & Thonemann, pg. 289). Er was sprake van een rationeel en ook emotioneel exploitatiesysteem van menselijke en materiële hulpmiddelen ten behoeve van de staat, de Res Publica (Blockmans, 1997, pg. 36). Daardoor kon het Rijk op georganiseerde wijze veiligheid, de Pax Romana, verzekeren voor individuen, stammen en volkeren. Het was een maatschappelijk ordeningssysteem, dat van vlak voor de jaartelling tot het eind van de 2e eeuw na Christus functioneerde. Gebaseerd op een militaire macht, die de 'limes', de buitengrenzen, bewaakte, stonden het bestuurlijke, administratieve en rechtssysteem de Romeinse Vrede ten dienste. Het had een grote aantrekkingskracht voor vestiging en verkrijging van het Romeinse staatsburgerschap. Kortom: de Romeinen garandeerden voor Romeinse staatsburgers veiligheid met het zwaard, met de wet, de economie en met de cultuur. De veiligheid echter die Romeinse staatsburgers genoten, was er niet voor een andere omvangrijke groep in het Romeinse Rijk, de slaven.

Nadat er al veel eerder zoals gezegd verspreide stammen van Kelten het Romeinse Rijk waren binnengevallen, doen dat in de 3e eeuw na Christus de eerste 'barbaarse' volkeren op grote schaal: Franken, Alemanen, Goten, Germanen, Longobarden en Visigoten. Barbaren zijn nodig voor leger en economie, want de Romeinse bevolking vermindert. En de Barbaren willen graag in het Rijk opgenomen worden, geromaniseerd (Pirenne, 1987, passim). Dat gebeurde vooral in het westelijk deel van het rijk (Price & Thonemann, 2011, pg. 331vv). Zij voerden oorlog tegen Rome vanwege 'Lebensraum'. De Hunnen zaten hen op de hielen en hun eigen bevolkingsaantal groeide. De Romeinen lieten hen komen want ze hadden rekruten nodig voor het leger. De verhuizingen van de Vandalen en Longobarden en daarna de Visigoten en Hunnen naar het Romeinse Rijk, in de loop van de 3e en 4e eeuw, kunnen worden gezien als het zoeken naar beveiliging door een sterkere macht dan het stamverband. Het Romeinse Rijk had veel te bieden op het gebied van een veilige leefomgeving, naast comfort en cultuur. Al in 23 voor Christus stelde Keizer Augustus openbare veiligheidsdiensten in Rome in. Dertig jaar later na een grote brand werd het aantal 'vigiles', veiligheidsbewakers, opgevoerd tot 7000 man, verdeeld in 7 cohorten. Buurtpreventie werd toen dus door de staat geregeld. De Pax

Romana was een gewild 'artikel' en dat bestond niet alleen slechts uit de veiligheid van lijf en leden. Het was ook een exportartikel, dat aan de volkeren in het rijk werd opgelegd, uiteraard ook als instrument voor het Romeinse imperialisme. Deze Vrede van Rome hield ook de beloften van voorspoed en een hoogstaande cultuur in. De ontdekking van die cultuur vormde voor Goten, Germanen en andere Noord- en Oost-Europese stammen een reden hun veiligheidsbehoefte op te waarderen. Niet langer was het veilig zijn tegen geweld, ziekte en dood een uitsluitende behoefte. Het hebben van uitzicht op arbeid, een ambt, een veilig tehuis en het deelhebben aan de Romeinse cultuur werden nieuwe behoeften. Zo straalde in de loop van de uitbreiding van het Romeinse Rijk het begrip 'Pax Romana' steeds meer componenten van veiligheid uit: 'nationale' veiligheid door middel van een leger en een stelsel van veelal ommuurde steden¹, door grensbewaking en daadwerkelijke oorlogvoering. Maar ook: veiligheid van bestaan door middel van ambten, burgerschap en georganiseerde voedselvoorziening, veiligheid in de publieke ruimte door middel van verordeningen in de steden en 'vigiles', veiligheid in de zin van geluk en ontwikkelingskansen door culturele voorzieningen als spelen, opvoedingsregels en mores. 'De ernst van veiligheidsproblemen in een land kan worden afgelezen aan het gemiddeld geluk van de burgers', stelt Veenhoven (2012, pg. 145). Het streven naar veiligheid breidt zich zo uit naar vele aspecten van het leven.

Het langzame verval van het Romeinse Rijk start tweede helft van de 4e eeuw. Visigoten verslaan in 376 het Romeinse leger, waarbij keizer Valens omkomt. In 406 trekken de Goten de Alpen over. De limes zijn niet langer de veilige grenzen. Midden 5e eeuw is het westelijk deel van het rijk in stukken uiteengevallen. In 476 valt keizer Romulus Augustulus van de troon, wat als het eind van het Romeinse Rijk wordt beschouwd. Odoaker noemt zich de 'koning van de Germanen in Italië'. Constantinopel is inmiddels sinds 324 hoofdstad van het oost Romeinse Rijk. (Pirenne, 1987, passim; Price & Thonemann, 2011, pg. 376vv; Wickham, 2009, pg. 76-108). Waar het Rijk tot dusver was gebaseerd op steden en onderlinge verbindingen, trad er met dit geleidelijke verval van het westelijke Romeinse Rijk in de 4e en 5e eeuw een Europese ruralisering op. Een nieuwe economische structuur dient zich aan. De aristocratie verhuisde naar landgoederen buiten de steden om zeker te zijn van genot- en levensmiddelen, die door het verval schaars werden binnen de steden. De muntcirculatie verschrompelde tot bronsgeld, dat een hoofdzakelijk regionale functie vervulde. Het centrale staatsapparaat stortte in. Langzaam verdwenen de tot nu toe voornamelijk stedelijke markten. Vooral de steden decimeer-

1. 'Het Romeinse Rijk was een geürbaniseerde wereld. Alleen al in de provincie Asia lagen meer dan driehonderd steden; in het hele rijk moeten dat er duizenden zijn geweest. Steden in het Romeinse Rijk (...) vormden de onontbeerlijke raderen die de hele machinerie van het keizerrijk draaiende hielden', Price & Thonemann, 2011, pg. 325, over de periode van het keizerschap, tussen 14 en 284 na Christus. In het oostelijk deel van het rijk profiteerden de Romeinen van de daar al vooral in Griekenland, Klein-Azië en de Levant bestaande steden, in het westelijk deel namen ze het oppidumsysteem van andere volkeren over en stimuleerden ertoe mede door de stichting van (stedelijke) koloniën (pg. 326).

den qua bevolkingsaantallen. Ook de landbouwproductie liep terug. Er verschenen grote zelfstandige latifundia, agrarische domeinen van honderden hectaren groot (Blockmans & Hoppenbrouwers, 2002, pg. 30). Ook de boeren waren van deze grote boerenbedrijven afhankelijk. Zij zochten er bescherming. De grootgrondbezitters namen hun grond in bezit met veiligheid als tegenprestatie. Langzaamaan usurpeerden zij de staatsmacht. Uit het puin van het late keizerrijk ontstaan dan economische en sociale verhoudingen die kenmerkend zijn voor de middeleeuwen. Een agrarische samenleving, fragmentatie van de macht, onvrije boeren ingelijfd bij grootgrondbezitters, kleine stedelijke centra met beperkt handelsverkeer. Arbeid en productie zijn slechts in geringe mate verhandelbaar omdat de markt ervoor is ingestort.

De Germaanse stammen hadden bij hun invallen ook iets meegebracht in het Rijk: het 'Gefolgschaftsystem' van de stamleider en zijn volgelingen. In de verschillende rijken die werden gesticht rond en in het Romeinse Rijk, zoals die van de Franken, Visigoten, Vandalen en Ostrogoten, ontwikkelde de stamleider zich tot koning (dux), naar Romeins voorbeeld. Maar deze nieuwe machthebbers beschouwden veroveringen als zaken voor de eigen familie of dynastie. Het Romeinse begrip 'Res Publica', 'openbare zaak', was vrijwel niet meer bekend in de vroege middeleeuwen en vond ook daarna pas heel langzaam opnieuw ingang in Europa. Het ging vorsten om 'Hausmacht', het patrimonium van hun dynastie. De vorstelijke status was primair gebaseerd op respect, dat verworven werd door rondtrekkende vorsten, het systeem van 'Reisekönigtum'.

Het *Gefolgschaftsystem* ontwikkelde zich al bij de Merovingers tussen de 5e en 8e eeuw en vooral onder Karel de Grote tot een *vazalsysteem* (Blockmans & Hoppenbrouwers, 2002, pg. 102). De zeer persoonlijke relatie tussen aanvoerder en gevolg verzakelijkte weliswaar maar bleef gefundeerd op de wederzijdse relatie van trouw, die ook veiligheid borgde. Het woord 'veilig' is afgeleid van het middeleeuwse 'veilich' dat trouw, dierbaar en vriendelijk betekent en verwantschap heeft met het woord 'seker' dat is afgeleid van het Latijnse 'securitas'. Dat laatste woord heeft betrekking op bescherming van staatswege tegen geweld en onveiligheid van wegen en landerijen (Van Zuijlen, 2012, pg. 24)². Zo heeft in de middeleeuwen het begrip 'veiligheid' zich ontwikkeld uit de klassieke Pax Romana, dat een staatszekerheidsbegrip is tot een algemeen begrip 'veiligheid' dat in meerder betekenissen, ook die van veiligheid van personen en goederen, voorkomt. Wat wij nu onderscheiden, als het ware in twee gebieden, dat van de (staats)veiligheid van een gemeenschap (security) en de veiligheid van het leven en goederen van personen (safety), zoals hierna wordt uitgewerkt, was in de middeleeuwen nog verbonden in hetzelfde begrip 'veiligheid'.

2. Daarbij verwijst Van Zuijlen naar A.C. 't Hart, 'Goed bestuur en integere rechtshandhaving', in H. de Doelder e.a., *Taak en functioneren van het OM*, Gouda Quint/Sanders Instituut, Arnhem/Rotterdam, 1994, pg. 41.

De basis van het vazalsysteem bestond uit twee zaken: de uitgifte van land en de vergeving van (hogere) ambten. Landbezit was daarbij vooral van belang. Zonder dat speelde men geen rol van betekenis. Men verkreeg het vooral door koninklijke of kerkelijke concessies (Wickham, 2009, pg. 515). Dat startte in de 6e en 7e eeuw. Na de val van het westelijke Romeinse Rijk werd het vroegmiddeleeuwse vazalsysteem zo het model voor een nieuwe sociale en economische orde. De koning en in zijn gevolg de heer, landeigenaar, beschermden hun vazallen tegen honger en armoede, boeven en gespuis, weer en wind en gaven ze loon naar arbeid. Net als de Romeinen deden zij dat niet alleen uit piëteit, maar was het een aspect van de economische en militaire orde en vaak een instrument voor de veroveringszucht van koning en landeigenaar. Veiligheid werd zo van een oorspronkelijk op persoonlijke familie- of stamrelatie gebaseerd en daarna in stamverband gecollectiveerd 'goed', een sociaaleconomisch middel tot grootgrondbezit en territoriale macht. De sacrale betekenis van keizer- en koningschap echter, die tot ver in de middeleeuwen bleef voortbestaan, droeg nog de restanten in zich van die oude familie- en stamfunctie in het verschaffen van beveiliging. Raedts (2012-8, pg. 25) stelt dat 'de autoriteit van middeleeuwse koningen niet zozeer berustte op hun leger, (...) als wel op hun faam als "wonderdoener"'. Koningen dienden te zorgen voor rust, orde en veiligheid. Ook andere beveiligingsvormen uit de oorspronkelijke barbaarse stamverbanden bleven bestaan. Al in het begin van de middeleeuwen zorgden burgerwachten voor bescherming van dorpen en toen nog kleine steden tegen ordeverstoring, brand en oproer.

Het do-ut-des-systeem (voor wat hoort wat) ontwikkelde zich met de uitbreiding van het grootgrondbezit van het midden van de 10e eeuw tot de vorming van graafschappen, hertogdommen en latere omvangrijke koninkrijken. Mensen traden in dienst van een 'heer', die op zijn beurt zorgde voor bescherming en zekerheid in ruil voor loyaliteit en trouw. Hiermee werd voor het eerst na de Romeinse tijd veiligheid weer een zeker institutioneel systeem, een arrangement van waarden en normen, regels en voorschriften, die zorgden voor meer grootschalige verbanden van wederzijdse afhankelijkheid en daarmee van veiligheid. Een ontwikkeling van een vergelijkbare veiligheidsinstinctie kan ook worden gezien in de kerstening van Europa in ongeveer eenzelfde periode en de vorming van de katholieke kerk als wereldlijke macht met het herstel van het pauselijk gezag rond 1077, na de Investituurstrijd (Stephenson, 1962-4, pg. 252-4). De kerk bood bescherming aan wie zich tot haar bekeerde, gaf hoop en troost in het leven door verheven toekomstverwachtingen en bood hulp aan armen en gebrekkigen. In tijden van oorlog, rampen en epidemieën boden kerken en vooral kloosters bescherming van lijf en leden voor wie er toevlucht zocht. De Roomse Kerk was een machtige institutie op zich, die anders dan bij de godsdiensten van Romeinen en Germanen in de loop der tijd wereldlijke allures en invloed liet zien en vaste zekerheden bood. Die eerste eeuwen na ongeveer het jaar 1000 lieten overigens ontwikkelingen naar meer alternatieve veiligheidsinstincties zien. De opkomst en groei van de steden zorgde voor de ontwikkeling van het gildewezen, dat in essentie bescherming bood voor handwerkers en kooplieden in hun materiële bestaan. Daarnaast bood het aanzien en voorspoed in de stedelijke samenleving. Schuttersgilden zorgden voor bescherming

van stad en dorp en voor ordehandhaving bij brand en oproer. Zij hielden het met korte onderbrekingen vol tot na de Franse tijd.

Vanaf het jaar 1000 hebben zich in Europa de grotere taalgrenzen gestabiliseerd, begint een zekere groei in de landbouwproductie, krijgt het instituut van de monarchie een duurzaam karakter en komen er staatsapparaten tot stand (Blockmans & Hoppenbrouwers, 2002; Blockmans, 1997, pg. 29). Dan start een eigen dynamiek die niet meer werd onderbroken. Dan begint de agrarische productiegroei, de vorming van staten en de ontwikkeling van een vroegkapitalistische markteconomie. Koningen van meer omvangrijke staten dienden, om hun macht te verkrijgen en te behouden, te zorgen voor bescherming van hun onderdanen. Vazal- en leensystemen en het gildewezen gingen langzamerhand over in de vorming van juridische rechtsbescherming, stedelijke stadsrechten en privileges en koop- en handelsvoorschriften. Veiligheid werd een beleidsaangelegenheid van koningen, graven, hertogen en stedelijke magistraten en een onderwerp van het recht. De veiligheid van het water was echter in Nederland al heel vroeg een voorwerp van collectieve zorg. Buurschappen, ambachten en marken namen nog voor er lokale gemeenten kwamen de strijd tegen het water op zich. Het was het begin van een van de vroegste vormen van institutionalisering van een belangrijk collectief 'goed' in ons land. Lokale functionarissen zorgden voor controle van het onderhoud van waterstaatkundige voorzieningen. De verdere geschiedenis van het waterschapswezen laat prachtig zien hoe de inrichting ervan een product was van de tijd en een afspiegeling van de inrichting, maar ook cultuur, van de toenmalige Hollandse samenleving (Dolfing, 1993).

In de 14e eeuw werden in steden regels en verordeningen van kracht ten aanzien van openbare hygiëne, verkeer en de veiligheid van burgers en hun bezittingen. Over veiligheid werd onderhandeld en uitgeruild met burgers en standsgroepen. De hertogen van Bourgondië hadden in hun relatie met hun onderdanen te stellen met de steden in Vlaanderen, zoals Philips de Goede die in 1453 de steden Gent en Brugge hardhandig onderwierp (Blockmans & Prevenier, 1997). Ondanks de verdere institutionalisering van veiligheid was Europa in de 14e en 15e eeuw niet veel veiliger dan in de vroegere middeleeuwen. Huizinga schrijft: '(...) de voortdurende verontrusting van stad en land door allerlei gevaarlijk geboefte, de eeuwige bedreiging van een harde en onbetrouwbare justitie, en daarenboven nog de druk van de helleangst, duivel- en heksenvrees, hielden een gevoel van algemene onveiligheid levend (...). Het zijn niet alleen de kleinen en armen, wier leven verliep in die hachelijke onveiligheid; ook in dat van edelen en magistraten zijn de sterkste lotswisselingen en voortdurende gevaren bijna regel.'³

Veiligheid strekte zich naast gezondheid en ziekte, voedsel en arbeid ook uit over economische zaken als handel, geld- en bankwezen, bescherming tegen oorlog en geweld. En tot veiligheid tegen natuurgeweld. De 14e eeuw was niet alleen een tijd-

3. Johan Huizinga, *Herfsttij der Middeleeuwen*, 1997, pg. 32 (21ste druk).

perk van grote oorlogen en omvangrijke pestuitbraken, maar ook van grootschalige overstromingen. Ook in ons land waar de Sint-Elisabethsvloed in het vroege begin van de 15e eeuw een drietal jaren achtereen huishield. Een opvallend gevolg was dat veiligheid een verder gecollectiviseerd en verstatelijkt en ook commercieel goed werd, dat werd gegoten in rechten en plichten en in collectieve maatregelen. Het verzekeringswezen komt eerst in de bloei van de middeleeuwen na 1400 meer systematisch naar voren. Het betroffen echter nog vooral verzekeringen tegen handelsverliezen en verzekeringen tegen zeevaartcatastrofes. Zo was het verbond van Hanzesteden primair bedoeld voor veiligheidsbescherming van de leden bij handelstransporten en daarna voor promotie en uitbreiding van de handel. Het bleef vanaf 1150 een half millennium actief als een hecht georganiseerd veiligheids- en handelsverband.

De zorg voor veiligheid van personen en goederen in markt en stad leidde langzamerhand tot juridische overeenkomsten en contracten en tot onderbouwing ervan in een natuurrechtelijk denken en in de politieke filosofie. Parallel daarmee beliep de zorg voor de staatsveiligheid de weg naar de opname in de staatszorg voor defensie en opname in volkenrechtelijke verdragen. Binnen- en buitenlandse veiligheid namen als het ware afscheid van elkaar. Het begrip 'safety' als aanduiding van binnenlandse veiligheid, de veiligheid van personen en goederen binnen een gemeenschap, komt dan in de Declaration of Independence van de Verenigde Staten in 1776 voor. Het duidt op veiligstelling door de regering van de natuurlijke rechten van zijn onderdanen (Van Zuijlen, 2012, pg. 25).

In het ancien regime tussen 1650 en 1800 is een verdere toename van de staatsvorming te zien. Bestond in de middeleeuwen het onderscheid tussen publiek en privaat nog niet, ook in het ancien regime kon Lodewijk XIV nog spreken van 'l'etat c'est moi'. Publiek en privaat vielen samen. De private sfeer van keizers en koningen domineerde de samenleving. Maar dat garandeerde nog geen veiligheid. Lodewijk liep in Versailles niet van het ene vertrek naar het andere zonder de nodige lijfwachten en naar buiten ging hij alleen als er een heel leger was opgesteld (Blanning, 2012, pg. 32). De koning bekommerde zich echter alleen om zijn eigen veiligheid, niet om die van zijn onderdanen. Daarnaast stond de veiligheid van de staat hoog in het koninklijke vaandel in deze tijd van veelvuldige oorlogen tussen staten. Alles was gericht op het scheppen en handhaven van afstand tussen koning en onderdanen. De Zonnekoning vertegenwoordigde de staat als monopolist van legitieme macht (Blanning, 2012, pg. 33, 186-8). Maar dit alles gaat eind 18e eeuw onder invloed van de Verlichting teloor door de opkomst van de publieke sfeer en de collectiviteit van de gemeenschap als machtsfactoren, waardoor de tanende macht van koningen zichtbaar wordt en het natiegevoel ontstaat. Lodewijk XVI kon niet meer zeggen 'la nation c'est moi' (Blanning, 2012, pg. 4). Het publiek als zelfstandige macht komt op: veiligheid wordt gezien als een element in gelijkheid, vrijheid en broederschap. Veiligheid wordt naast vrijheid beschouwd als een van de natuurrechten van de mens. Niet de monarch, de heer zorgt voor veiligheid, maar de collectieve zaak, de gemeenschap, zorgt ervoor. De veiligheid van Lodewijk XVI eindigt dan ook in 1789 met het begin van de Franse Revolutie en een paar jaar later

in 1793 onder de guillotine. De man in de straat neemt de zorg voor zijn eigen veiligheid op zich. Solidariteit (broederschap) wordt een belangrijk aspect van de zorg voor veiligheid. Het is het begin van de geprivatiseerde armen- en werklozenzorg. In ons land wordt in de Bataafse tijd een begin gemaakt met van staatswege georganiseerde medische armenzorg (Brugmans, 1961, pg. 63). In het begin van de 19e eeuw ontstaan ook de eerste vormen van opstal- en aansprakelijkheidsverzekeringen voor burgers.

De industrialisatie zorgde voor een belangrijke extensivering van het veiligheidsconcept. Het verschijnen van nieuwe producten, de ontdekking van nieuwe grondstoffen, de complexe, technologische wijze van productie, de intensieve aan- en afvoer van personen en goederen zorgden voor tot dusver ongekende bedreigingen van de veiligheid van mens en milieu. Systematisch wetenschappelijk onderzoek van onveiligheid komt eerst samen met de industriële revolutie zeer langzaam en mondjesmaat tot ontwikkeling. Het inzicht ontstaat dat de bestrijding van deze nieuwe bedreigingen van veiligheid niet kan worden overgelaten aan 'het publiek' en aan de toevalligheid van de werking van solidariteit. De staat krijgt hier een nieuwe rol in de bevordering van kennis over veiligheid en van wetgeving voor het voorkomen van de nieuwe bedreigingen. De industrialisatie zorgde tevens voor een rol van de overheid bij de ontwikkeling van de welvaartstaat en het zorgen voor zekerheidssystemen voor werknemers en de collectiviteit. De industriële bedrijven worden wel geacht een rol te spelen in de zorg voor een veilige gemeenschap en een duurzaam milieu, maar het is toch de staat die het initiatief dient te nemen. De zorg voor veiligheid wordt in dit concept vooral gezien in het bestrijden en voorkomen van de oorzaken van onveiligheid en in het ontwikkelen van wetgeving hiervoor.

Zogenoemd extern veiligheidsbeleid, veiligheid buiten bedrijfsinrichtingen, komt in Nederland begin 1800 tot ontwikkeling. De snelle industrialisatie, vooral op chemisch terrein, is hiervan de oorzaak. Het zijn rampen en schokkende gebeurtenissen, die ervoor zorgen dat veiligheid af en toe indringend op de politieke agenda verschijnt. Maar daar ook vaak snel weer af is. In 1807 is er een grote buskruitontploffing in Leiden. Die leidt tot aandacht en tot napoleontische wetgeving. Er komt een wettelijk vergunningenregeling voor vestiging van bedrijven. Daarbij wordt ook de trend gezet tot het betrekken van omwonenden hierbij en het afwegen van mogelijke bezwaren van die kant. Deze wetgeving werd in 1875 omgezet in de Fabriekswet. Door de slechte situatie binnen de bedrijven en fabrieken wat betreft de arbeidsomstandigheden komt in 1889 de Arbeidswet tot stand, die de loonarbeider enige bescherming van werk biedt. Maar de staatscommissie die deze voorbereide schreef al in haar verslag dat wettelijke regelingen in het belang van veiligheid en gezondheid van de arbeiders niet zouden kunnen worden gemist (Brugmans, 1961, pg. 410). Daarna komt dan ook in 1896 een Veiligheidswet tot stand, die het eerste interne veiligheidsbeleid beschrijft. Intussen kwam er in 1876 een Wet Vergiftige Stoffen als voorloper op de wet Gevaarlijke Stoffen van 1963. De Veiligheidswet van 1896 werd Hinderwet en deze op zijn beurt werd in 1984 ingepast in de Wet Milieubeheer (zie voor het voorgaande: Ale, 2003, passim). De bestuurlijke

drukte nam toe en de overheid werd in toenemende mate gehouden aan het plichtsgevoel van het behoeden tegen onveiligheid. Al deze wetgeving had tot doel voorschriften te geven aan direct betrokken 'bronnen' voor onveilige situaties, zoals productie- en transportbedrijven. Men kan ook zeggen dat het vooral reacties betroffen op ervaren en op grond daarvan te verwachten ongevallen en rampen. Wetgeving had een gedeeltelijk preventieve en vooral een repressieve bedoeling. De gedachte aan systematisch onderzoek naar oorzaken van ongevallen en rampen en het verzamelen van systematische kennis hierover om lering te trekken was in de 19e eeuw nog vrijwel afwezig. Deze gedachte wint eerst veld bij de instelling van de eerste Onderzoeksraad voor Veiligheid in Nederland in 1909, die op het gebied van de zeescheepvaart, zoals we in hoofdstuk III zullen zien.

2. Enkele conclusies

Wat opvalt in dit sterk gecomprimeerde overzicht is de verschuiving in de verantwoordelijkheid van individuele burgers voor het omgaan met en de dekking tegen veiligheidsrisico's naar diverse verzorgingsarrangementen hiervoor, die werden geboden door groepen, collectiviteiten en staten. Zo traden stammen, grondbezitters, hertogen en koningen, kerken en ambachtsverbanden, verzekeringsbedrijven of het privé-initiatief en de staat beurtelings of in combinatie op als zekerheidsstellers tegen onveiligheid. Opvallend zijn de afwisseling en de contrasten in dit patroon. Wordt veiligheid aanvankelijk in kleine verbanden georganiseerd, zoals bij de Germaanse stammen, bij het Romeinse Rijk is er sprake van een sterk gecentraliseerde conceptie van grote omvang. Dit laatste wordt in de eerste helft van de middeleeuwen opgevolgd door plaatselijke, decentrale stelsels van zorg van de heer voor onderdanen en in de tweede helft door verbanden van meer regionale omvang (hertogdommen en graafschappen). De Verlichting legt de plicht voor veiligheidszorg bij de collectieve broederschap van burgers, terwijl daarna de industrialisering aanvankelijk deze bij de producent legt en later de staat deze naar zich toetrekt. Aan het eind van die ontwikkeling prevaleren niet de private of semiprivate, maar de collectief of statelijk georganiseerde vormen van bestrijding en voorkoming van onveiligheid. De zorg van de individuele burger zelf voor zijn veiligheid is langzaam geminimaliseerd en beperkt zich hooguit tot zijn directe woonomgeving of medisch en sociaaleconomisch welzijn. De verantwoordelijkheden zelf variëren naar zorg voor soorten veiligheid en zijn in meerderheid toegewezen aan overheid, (productie)bedrijven en zekerheidsdienstverlening. De overheid regisseert het stelsel.

Opvallend is ook het proces van afwisselende institutionalisering en de-institutionalisering van de zorg voor veiligheid. Lange tijd is nauwelijks sprake van een geïntegreerd arrangement van onderzoek, wet- en regelgeving, uitvoering daarvan en toezicht daarop. Vormen van institutionalisering kwamen op en verdwenen weer, grotendeels in lijn met de maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de bestuursvormen van staten, koninkrijken, hertogdommen, republieken, lokale gemeenschappen en steden. Maar ook in lijn met de ontwikkeling van kennis en techniek, eco-

nomie en cultuur. En met de voortschrijdende en zich uitbreidende wens van vrijwaring tegen allerlei vormen van onveiligheid. Wetenschappelijke aandacht van enige omvang voor systematisch preventief en voorvalgericht onderzoek naar onveiligheid is er nauwelijks. Die komt in Nederland eerst op gang bij de eerste instelling van sectorale onderzoeksraden.

Het begrip '(on)veiligheid' heeft langzaamaan een hoge vlucht genomen en omvat meer dan dood, lijf en gezondheid, maar ook inkomenssituatie, arbeidsparticipatie, materieel bezit, ongevallen en rampen, natuur, milieu, sociale status en mobiliteit, oorlog en vrede, dreiging van (ongewenste) ideologieën enz. Misschien omvat het veiligheidsbegrip ook te veel om te bevatten en te koesteren of te reguleren. Voor individuele burgers is veiligheid, misschien juist door de vele vormen die dit aanneemt en het dominante aspect van onzekerheid die er aan kleeft, vooral ook een gevoel. Gevoelens van onveiligheid nu kunnen plotseling van inhoud en intensiteit veranderen bij nieuwe ontwikkelingen in de samenleving, de natuur, de techniek. Veiligheid is daarmee een moeilijk te definiëren en te begrenzen begrip.

Veiligheid is in veel perioden ook een kwestie van onafhankelijkheid van en dominantie over andere staten, regio's, en dus een onderwerp in het streven van machtshebbers hun macht te bestendigen en uit te breiden. Veiligheid is daarbij een onderwerp van de internationale betrekkingen tussen staten. Verder valt op dat het 'object' van studie en beleid van veiligheid zich langzaamaan uitbreidde van veiligheid van stammen, regimes en staten naar veiligheid van burgers en samenleving. Daarmee kwamen eerst welvaart en welzijn en vervolgens techniek, gezondheid en milieu in de belangstelling wat betreft hun relatie tot veiligheid. Onveiligheid, opgevat als een resultante van maatschappelijke probleemduiding, verbeelding of politieke agendavorming, is een interessant element in institutionalisering. Instituties zijn er om dit voor enige tijd vast te leggen en te reguleren. Belangrijke gebeurtenissen, rampen en ongelukken kunnen de stoot geven tot verdere institutionalisering.

3. Het begrip 'veiligheid', vormen en afbakeningen

Een indeling van soorten of vormen van veiligheid in de zin van de 'objecten' waarop veiligheidsbeleid is gericht, is niet eenvoudig te construeren. Hier zal dit niet uitputtend, zo al mogelijk, worden beschreven. Wel is het nuttig en noodzakelijk om te komen tot een algemene beschrijving van veiligheid op zich en in de betekenis van het onderzoek naar veiligheid, zoals wij dit nu in Nederland kennen. In het korte overzicht van een aantal historische ontwikkelingslijnen zoals hiervoor beschreven blijkt dat het veiligheidsbegrip zich qua omvang 'van klein naar groot' en daarna van 'groot naar klein' en opnieuw van 'klein naar groot' heeft ontwikkeld. Bij de 'barbaarse' stamverbanden vóór en aanvankelijk nog tijdens het Romeinse Rijk was het gevoel van veiligheid zo goed als 'beperkt' tot gezondheid, leven en dood. Ook waren er nauwelijks voorzieningen in die samenlevingen die waren gericht op zekerstelling van veiligheid. Bij de beschrijving van de term 'Pax

Romana' bleek dat veiligheid in de loop van de Romeinse imperiumvorming een meer omvattende betekenis kreeg. Beveiliging van de grenzen, veiligheid van bestaan, voedselvoorziening, veiligheid in de publieke ruimte, vrijheid van onderwijs en morele regels voor opvoeding. De vroege middeleeuwen echter lieten zien dat in het vazalsysteem veiligheid zich ongeveer beperkte tot bescherming tegen rovers en het verzekerd zijn van arbeid en loon. Bij de ontwikkeling van de verschillende laatmiddeleeuwse hertogdommen, graafschappen en koninkrijken werd veiligheid ook gerelateerd aan ordeverstoring, brand en oproer, handel, openbare hygiëne, verkeer in de steden en private bezittingen. Bovendien kwamen er vormen van juridische zekerstelling hiervan tot stand. Bescherming tegen oorlog en geweld kwam laat in de middeleeuwen op als belangrijk element. Voordien golden deze gebeurtenissen als onvermijdelijke elementen in het leven of als 'tekenen' van een gramstorige god. Bescherming tegen oorlog en geweld werd daarna gegoten in lokale systemen van rechten, plichten en privileges tussen adellijke heren en stedelijke burgers. In het ancien regime met zijn vele oorlogen tussen staten werd het begrip 'veiligheid' verbreed tot interstatelijke veiligheid en vredesbevordering. Tot en met dit ancien regime was er bij de organisatie van veiligheid in de meeste gevallen sprake van een relatie tussen machthebbers en onderdanen. Met de verlichting en de Franse Revolutie kwamen vormen van private zorg voor veiligheid op gang. De overheid en de staat nemen enig 'gas terug' en zorgen slechts mondjesmaat voor gezondheid en sociale omstandigheden van burgers. De industrialisatie zorgt daarna voor hernieuwde aandacht voor collectieve veiligheidsbevordering. Arbeidsomstandigheden, natuur en milieu, rampen en ongelukken die worden veroorzaakt door industriële bedrijven krijgen aandacht en verbreden het begrip 'veiligheid'.

Een eerste globaal en ruw onderscheid tussen vormen van veiligheid is dat tussen sociale en fysieke veiligheid. *Sociale veiligheid* is 'de mate waarin men vrij van dreiging van de openbare ruimte gebruik kan maken'.⁴ Hieronder valt ook de bedreiging van de privacy. Dat kan in de vorm van 'objectieve sociale veiligheid', als uitdrukking van de aanwezige kans dat zich situaties voordoen waarin die sociale veiligheid daadwerkelijk wordt aangetast of als 'subjectieve sociale veiligheid', waarin die kans 'slechts' wordt verondersteld of vermeend. 'Vrijwel alle situaties waarin de sociale veiligheid daadwerkelijk wordt aangetast, zijn in Nederland gecriminaliseerd; zij het in nationale wetgeving, zij het in algemeen plaatselijke verordeningen'.⁵ In die situaties is er sprake van daderschap en slachtofferschap. *Fysieke veiligheid* of 'safety' echter betreft de bedreiging van de gezondheid en 'materieële' omgeving: de bedreiging door ongevallen, rampen, ontploffingen, overstromingen, crises. Hier kan onderscheid gemaakt worden tussen interne en externe fysieke veiligheid. Interne veiligheid betreft de veiligheid binnen huishoudens, bedrijfsgebouwen en industriële installaties. Externe fysieke veiligheid is de veiligheid in de verdere omgeving van burgers, omwonenden en passanten van fysieke bronnen van

4. E.R. Muller, I. Helsloot & R.J. van Wegberg, 'Vormen van veiligheid', in: E.R. Muller (red.), *Veiligheid en veiligheidsbeleid in Nederland*, Kluwer, Deventer, 2012, pg. 61-94 (2de druk).

5. E.R. Muller, I. Helsloot & R.J. van Wegberg, o.c., pg. 62.

(potentiële) onveiligheid. Hiernaast wordt onderscheiden ‘(inter)nationale veiligheid’, gevaren waarvoor de staat en de samenleving als geheel in bescherming worden of moeten worden genomen. Daarbij kan worden gedacht aan oorlogen, terroristische aanslagen, natuurrampen, grote overstromingen, epidemieën, grootschalige ordeverstoringen en evenzo grote verstoringen van het economisch verkeer. Ook hier kan een onderscheid worden gemaakt naar bedreigingen ten gevolge van bewust menselijk handelen, zoals bij oorlogen, aanslagen, ordeverstoringen (‘security’) en bedreigingen vanwege natuurlijke processen of storingen, zoals natuur- of milieurampen, overstromingen, epidemieën (‘safety’).

Nadere beschouwing van deze globale indelingen in ‘soorten’ (on)veiligheid leert dat de grenzen ertussen allerminst absoluut zijn. Zo kunnen bedreigingen van de sociale veiligheid worden veroorzaakt door gebeurtenissen die naar hun aard vallen in de categorie fysieke veiligheid, zoals ongevallen in het railverkeer, vliegtuigongevallen of chemische ontploffingen. Evenzo kunnen bedreigingen van de fysieke veiligheid hun bron vinden in gebeurtenissen, die strikt genomen tot de nationale veiligheid kunnen worden gerekend, zoals terroristische aanslagen, epidemieën of overstromingen. Zo ook kan verstoring van de openbare orde leiden tot bedreiging van de sociale veiligheid en/of van de fysieke veiligheid, zoals bij omvangrijke rellen met gebruik van wapens of andere geweldmiddelen. In veel concrete situaties van ongevallen of rampen is sprake van mengvormen. Een onderscheiding die soms ook wordt gebruikt, naar die van het al dan niet veroorzaken van maatschappelijke onrust, geeft evenmin een helder onderscheid tussen vormen van (on)veiligheid. Grote ongevallen in de sfeer van de fysieke veiligheid die met een zekere regelmaat gebeuren, zoals treinbotsingen, kunnen minder aanleiding geven tot onrust in de samenleving dan gebeurtenissen die onverwacht en uniek van karakter zijn, zoals een met grof geweld gepaard gaande ordeverstoring of zelfs een vermeend incident in de luchtvaart. Sinds enige tijd opkomende veiligheidsbedreigingen op het gebied van het elektronisch dataverkeer kunnen de vorm aannemen van een bedreiging van de nationale veiligheid, maar brengen tevens in potentie bedreigingen met zich mee van de sociale en fysieke veiligheid.

Bovengeschetst korte overzicht van categorieën veiligheid laat zien dat geen precieze lijn kan worden getrokken ter onderscheiding. Het eerste gedeelte van dit hoofdstuk liet zien dat de behoefte aan veiligheid een menselijke eigenschap is van alle eeuwen. En ook dat deze behoefte samenhangt met het type samenleving, waarin ze zich openbaart en met de stand van de sociale en technologische ontwikkeling en de sociale en politieke verhoudingen in de samenleving. Institutionele stelsels rond veiligheid komen op, veranderen en wijzigen zich wat betreft de basiswaarden en -normen, waarop ze berusten en de soort bedreigingen die ze het hoofd moeten bieden. Toch geeft de grove indeling in categorieën veiligheid een zeker houvast voor de beschrijving van de institutionele orde op dit gebied in Nederland op dit moment. In een volgend hoofdstuk zullen we zien wat precies onder instituties en instituten kan worden verstaan en hoe de Nederlandse institutie van (onderzoek naar) fysieke veiligheid in grote lijnen kan worden geschetst. Daarin, in aansluiting op de wettelijke taakstelling van de Onderzoeksraad voor

Veiligheid (OVV)⁶, wordt veiligheid in hoofdzaak beschouwd als fysieke veiligheid (safety), de veiligheid van personen en groepen in en ten opzichte van hun ‘materiële’ omgeving ten gevolge van ‘industriële’, technische en natuurlijke processen en producten, zoals ongevallen, (natuur- en/of milieu)rampen, overstromingen, ontploffingen, procesfouten, medische en hulpverleningstekortkomingen. Uitdrukkelijk wordt veiligheid hier niet beschouwd als (inter)-nationale veiligheid, de veiligheid van (de) samenleving(en) door oorlogen, en aanslagen (security), of veiligheid in de betekenis van sociale zekerheid. Evenmin ten slotte wordt beschouwd sociale veiligheid, de bedreiging van de veiligheid in de publieke ruimte, waar deze door vooral strafrechtelijk ongewenste handelingen wordt veroorzaakt. Samengebracht in een systematische vorm ziet de indeling in soorten veiligheid en de momenteel geldende taakverdeling tussen instellingen wat betreft de (onderzoeks-)zorg daarvoor er als volgt uit:

Fysieke veiligheid (safety)		Sociale veiligheid		(inter)nationale veiligheid	
Intern	Extern	Niet-strafrechtelijk	Strafrechtelijk	Safety	Security
Ongevallen Ontploffingen Branden, in: bedrijven en huishoudens	Transport Industrie Bouw Gezondheid Water Hulp- verlening	Rellen Oploopjes Gevoelens van onveilig- heid enz.	Zware orde- verstoringen Zware bedreigingen	Natuur- rampen Milieurampen Overstromin- gen	Oorlogen Aanslagen Grootschalige orde- verstoringen Sociale bestaans- zekerheid
	Onderzoekstaakstelling OVV.				
	Zorgtaakstelling andere instellingen, zoals politie en leger, (sociale) verzekeringsinstellingen, terrorismebestrijding e.d.				

Figuur 1. Onderscheiden vormen van veiligheid

4. Vraagstelling

Dit boek gaat over de start, ontwikkeling en momentele situatie van wettelijk vormgegeven onderzoek naar fysieke veiligheid (safety) in Nederland. Dat onderzoek heeft een in belang toenemende plaats gekregen in het veiligheidsbeleid. Dat beleid is gezien de vele vormen waarin veiligheid zich voordoet langzaam gedifferentieerd naar soorten ‘objecten’, maatregelen, wetten, regels en organisatievormen. Als uitkomst van die ontwikkeling kan men spreken van een veiligheidsinstelling: een min of meer samenhangend geheel van opvattingen, waarden, beleid, regels en voorschriften. Veiligheid is een algemeen onderschreven maatschappelijk

6. Afwisselend worden hierna de begrippen of termen ‘OVV’, ‘Onderzoeksraad voor Veiligheid’, ‘de Onderzoeksraad’ of ‘de Raad’ gebruikt ter aanduiding van hetzelfde ‘instituut’. Bijlage 5 geeft een overzicht en verklaring van gebruikte afkortingen.

ke waarde, die wordt uitgedrukt en bevestigd door een institutioneel stelsel van wettelijke normen en regels en door instituten die zorgen voor borging en (her)jinking daarvan. Deze institutie vormt als het ware de bedding, waarin op grond van de wet gereguleerd onderzoek naar fysieke veiligheid een plaats heeft gekregen. De ontstaansgeschiedenis van onderzoek naar fysieke veiligheid levert een boeiend beeld op van een uiteindelijk daaruit voortkomend instituut, de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Daarin weerspiegelt zich de historie 'door de eeuwen heen' van veiligheid als maatschappelijk goed. Daarin zien we de diversiteit in 'soorten' veiligheid, dikwijls gesegregeerd naar maatschappelijke sectoren, die lang het beeld bepaalden. Maar ook de langzame groei naar een samenhangend concept voor onderzoek van fysieke veiligheid, de toedeling van verantwoordelijkheden voor veiligheidsonderzoek naar verschillende groepen en instanties en de uiteindelijke integratie in één instituut. Naar aanleiding van die geschiedenis dient zich een aantal vragen aan:

Welke mate van institutionalisering kennen wij thans in Nederland op dat terrein? Welke ontwikkeling(en) daarin hebben daartoe geleid? Wie zijn, blijven of worden dragers van veiligheidsarrangementen? Het gaat dan om de wijze waarop veiligheid in deze betekenis een vaste institutionele en organisatorische vorm krijgt in waarden, normen, regels, verwachtingen en handelingsarrangementen (onderzoek, beleid, toezicht, regelgeving). En om de wijze waarop en de redenen waarom deze arrangementen blijven voortbestaan dan wel veranderen.

In dit proces van toenemende institutionalisering is het interessant na te gaan welke vormen of aspecten van duurzaamheid of robuustheid van een daarin sinds bijna een tiental jaren werkzaam instituut als de Onderzoeksraad voor Veiligheid er bestaan en tegelijkertijd welke vormen en aspecten van kwetsbaarheid daarin kunnen optreden. Instituties en instituten hebben in onze samenleving lange tijd een 'aureool' van onkwetsbaarheid en robuustheid gehad. Dat hing naast diverse andere redenen in sterke mate samen met de mate waarin 'gezag' en 'prestatie' van instituties en instituten voor de samenleving vanzelfsprekend waren. Veranderingen in de sociale structuur van die samenleving en in de heersende waarden en opvattingen van burgers betekenden dat de robuustheid van instellingen onder druk kwam te staan. Het lange tijd onaantastbaar lijkende geloof in het bestaan, werking en prestaties van bijvoorbeeld 'de overheid', 'de politiek', 'de rechtelijke macht', 'de vakbeweging' of 'de monarchie', allen institutionele stelsels van waarden, opvattingen, normen en verwachtingen, brokkelt af door wat wordt genoemd een 'confidence-crisis'. Een crisis in het voorheen vanzelfsprekend vertrouwen in gezag. Het resultaat is dat ook de 'dwingendheid' en overtuigingskracht van die instituties afneemt.

Het instituut Onderzoeksraad voor Veiligheid bestaat bijna tien jaar. In die periode en ook al daarvoor is veel onderzoek gedaan naar ongevallen, rampen en incidenten. Dat heeft veel inzicht opgeleverd over de oorzaken van die voorvallen. Dat leidde tot verbeteringen en ook tot nieuwe of aangepaste wetgeving of veiligheidsregels. De Raad heeft zich in die tijd een uitstekende positie verworven in

Nederland. De Raad is wettelijk met gezag omkleed en heeft dat in de praktijk ook laten zien. Er is tot dusver weinig kritiek op de Raad, zijn onderzoeksconclusies en aanbevelingen worden onderschreven en overgenomen. Desondanks kan men zich afvragen welke kansen op blijvende waardering er zijn, maar ook welke bedreigingen aanwezig zijn. Die kunnen bijvoorbeeld voortkomen uit onvolkomenheden van wet- en regelgeving, uit gebreken van het institutionele stelsel, uit veranderende inzichten binnen de samenleving of vanwege de wijze van taakuitvoering door de Raad zelf. Over de zoektocht naar deze kansen en bedreigingen gaat dit boek. Daarbij worden kansen en bedreigingen niet per se beschouwd als tegengestelde of elkaar wederzijds uitsluitende zaken. Bedreigingen of afbreukrisico's, bieden evengoed de mogelijkheid van kansen tot veranderingen of aanscherpingen van regels, nieuwe inzichten of tot nieuwe wijzen of methoden van uitvoering. De uiteindelijke, toegespitste en centrale vraag daarbij is:

Hoe ontwikkelt zich de fysieke veiligheidsinstelling waarbinnen de Onderzoeksraad Voor Veiligheid (OVV) een onderzoeksfunctie vervult en wat betekent dat voor de duurzaamheid en robuustheid maar ook voor de kwetsbaarheid van het 'instituut OVV'?

Nagegaan zal worden hoe de fysieke veiligheidsinstelling anno 2014 zich heeft ontwikkeld als waarden- en normenstelsel en welke plaats de OVV daarbinnen inneemt. Deze positionering zal onder meer worden geschetst op basis van de relatiepatronen tussen OVV en andere (typen van) actoren in deze instelling. Beschouwd zal worden welke ontwikkelingen van die veiligheidsinstelling hebben plaatsgevonden en wat de mogelijke effecten van (de dynamiek van) de institutionele context zijn op de positie en functioneren van de OVV. Daarbij zal in het bijzonder de vraag worden gesteld hoe de OVV zich heeft ontwikkeld als een 'robuust' instituut dat 'er staat', welke mogelijke 'afbreukrisico's' hierbij een rol kunnen spelen en in hoeverre deze kunnen worden beheerst, vermeden of ontweken. Van belang daarbij is na te gaan waar de sterke en waar de meer kwetsbare punten zitten in het institutioneel stelsel.

Deze zoektocht zal worden ondernomen op basis van een theoretisch concept over instituties, zoals dat vooral in de historiografie, sociologie en economie wordt gebruikt. Dat kent een drietal samenhangende benaderingswijzen, die van de historische ontwikkelingsgang van instituties, die van de betekenis en kracht van de waarden, ideeën, normen en regels die eraan ten grondslag liggen en die van de effectiviteit en efficiëntie waarmee instituties functioneren. Naast dit concept wordt gebruik gemaakt van algemene literatuur en schriftelijke beschouwingen over veiligheid, de Handelingen van de Tweede Kamer (TK), de archieven van de Raad voor de Transportveiligheid (RvTV) en de Onderzoeksraad voor Veiligheid en van een aantal geselecteerde casus uit de recente onderzoekspraktijk van de OVV.⁷

7. Bijlage 1 geeft een overzicht van geraadpleegde literatuur en bronnen.

Bovendien zijn een groot aantal gesprekken gevoerd met een reeks van personen, betrokken bij het tot stand komen van de OVV, bij veiligheidsbeleid in Nederland en bij onderzoeken die door de OVV zijn uitgevoerd.⁸

Deze zoektocht kan niet worden gezien als een 'streng theoretisch-wetenschappelijk' onderzoek pur sang, maar als een algemene, toekomstgerichte verkenning en schets met behulp van een aantal wetenschappelijke beschouwingwijzen van de sterke kanten en ook de bedreigingen en kansen wat betreft taakstelling en positie van de OVV. Het gaat daarbij om zaken, ontwikkelingen en gebeurtenissen, die zouden kunnen plaatsvinden in de (naaste) toekomst. Daarmee kan deze verkenning als het ware worden geplaatst tussen kunst/kunde en wetenschap.

Daarvoor is het eerst nodig en nuttig te zien wat het concept 'institutionalisering' inhoudt en wat het kan leren over de geschiedenis, de vorm en de uiteindelijke ontwikkeling van de institutie 'fysieke veiligheid' en van een van de daarin werkzame 'instituten', de OVV. Dit zal in de navolgende hoofdstukken aan de orde komen. Daarvoor wordt ingegaan op de vraag wat een institutie en wat een instituut is. Deze begrippen leveren ons een patroon voor de beschrijving van de manier waarop zorg voor veiligheid en veiligheidsonderzoek in ons land worden gezien en georganiseerd. Een beschrijving van de ontwikkelingsgeschiedenis van onderzoeksraden tijdens de afgelopen ruim honderd jaar helpt ons de huidige constellatie te begrijpen, in het bijzonder de instelling van de OVV en het bestel waarin de OVV moet opereren. Van hieruit worden de robuustheid en kwetsbaarheid van de OVV geschetst. Dit levert een beeld op van een bestel dat het karakter heeft van een 'mijnenveld vol veiligheid'. Een veld dat de nodige potentiële 'boobytraps' en afbreukrisico's oplevert voor het werk van de OVV, maar waarin de wettelijke staatur en het gezag van de Raad tot dusver zorgen voor overtuigingskracht en kwaliteit wat betreft het veiligheidsonderzoek en de daaruit volgende lessen voor verhoging van die veiligheid.

8. Bijlage 4 geeft een overzicht van de gesprekspartners.

Hoofdstuk II

Instituten en instituten

1. Begrippen 'institutie' en 'instituut'

In het eerste hoofdstuk is beschreven hoe veiligheid in de loop der tijd steeds meer een onderwerp is geworden van intensieve maatschappelijke zorg. Vanaf de periode waarin individuen werden genoodzaakt hun eigen veiligheid en die van hun naasten zelf te garanderen, is dit meer en meer een aangelegenheid geworden van organisaties, machthebbers en staten. Bescherming in stamverband werd gevolgd door 'beveiliging' door een leger, door leenheren, door adellijke heersers, gilden, steden en monarchen. Tot het na de Verlichting opnieuw een zaak werk van individuen en individuele initiatieven. Na de industriële revolutie en door de toenemende complexiteit van de samenleving door technologische ontwikkelingen namen opnieuw collectiviteiten, sectorale instellingen of de staat, het heft in handen. Tot dat moment, zo werd in dat hoofdstuk betoogd, was sprake van een situatie waarin veiligheid onderwerp van zorg was voor een variëteit van afzonderlijke organisaties. Toen echter overheden en (industriële) sectoren de veiligheid van hun burgers gingen 'garanderen' door uitgebreide, maar vooral geïntegreerde wet- en regelgeving en algemeen beleid, ontstond er een nieuwe situatie. Hoe kan die situatie worden getypeerd?

Dit beeld van een verschijnsel of probleem, dat aanvankelijk een voorwerp is van individuele zorg en zich daarna in de loop der tijd in wisselende vormen ontwikkelt tot een zorg voor de collectiviteit, de samenleving, is natuurlijk niet uniek. We zien het evenzo bij onderwerpen als armoedebestrijding, huisvesting, infrastructuur, gezondheidszorg of onderwijs. Samenlevingen houden zich afhankelijk van de mate van urgentie van het probleem, de aanwezige kennis ervan en de aanwezige (hulp)middelen op uiteenlopende wijze bezig met de aanpak ervan. Urgentie, kennis en (hulp)middelen variëren met de ontwikkeling van de samenleving, de omvang en indringendheid van het betreffende probleem en de wijze waarop dit probleem wordt beschouwd. Zo ook zien we dat ten aanzien van de bestrijding van onveiligheid een variëteit in beschouwingswijzen wordt gebezigd, organisatorische en andere hulpmiddelen worden ingezet en toenemende kennis wordt gebruikt.

Het is interessant te zien dat organisatie- en bestuurskundige inzichten in veranderingen van de besturing van organisaties en van de samenleving een vergelijkbare groei en verandering van kennis hebben doorgemaakt. Veel organisatiestudies

beschouwden niet lang geleden organisaties als afzonderlijke, op zich staande verschijnselen. Zij waren uiteraard deel van een hen omringende omgeving, de samenleving, maar de invloed van die omgeving werd niet als een essentieel element beschouwd. Sterker nog: van organisaties werd verwacht dat zij die omgeving beheersten en er de invloed van konden mitigeren. Organisaties werden als succesvol beschouwd als zij zo veel mogelijk autonoom konden handelen en zo konden overleven. Het was een tijd, waarin de 'markt' voor bedrijven en organisaties weinig belemmeringen vertoonde en waarin Henri Ford kon zeggen dat men een T-Ford kon kopen in elke kleur, als deze maar zwart was. Nieuw onderzoek en inzicht lieten echter zien dat in een complexer wordende samenleving organisaties in toenemende mate afhankelijk werden van een variëteit van maatschappelijke 'krachten'. Die bestonden uit bijvoorbeeld technische ontwikkelingen, veranderingen van doelgroepen, toenemende concurrentieverhoudingen, overheidsregulering, veranderende arbeidsverhoudingen, complex wordende financiële markten. Daarmee verschoof de aandacht van genoemde 'kundes' van de individuele organisatie zelf naar de omgeving van organisaties. Leerboeken voegden aan hun beschouwing van de interne organisatie die van de externe organisatie toe. Een volgende stap in kennisvermeerdering werd daarna al snel gemaakt naar een beschouwing van organisaties in een 'organisationeel veld'. Dat gebeurde toen werd ingezien dat die omgeving niet bestond uit allerlei afzonderlijke organisaties, krachten en factoren, maar dat daarin een zekere samenhang en specifieke dynamiek kon worden ontdekt. Organisaties in die omgeving vertoonden allerlei onderlinge relaties, afhankelijkheden, sterke en minder sterke betrekkingen, concurrenties en ook onderlinge afspraken. Veel van de regelgeving van overheden bleek die samenhang ook te bevorderen of te belemmeren. Die samenhang bleek ook een eigen dynamiek te bezitten. Het spel om een dominante positie in die omgeving bleek wisselende coalities van machtigen en minder machtigen op te leveren. De positie van een afzonderlijke organisatie in die coalities en verbanden, zijn 'niche', werd een interessant analysepunt.

Naast de organisatorische dynamiek in de omgeving van organisaties werd vervolgens duidelijk dat ook vrij algemeen aanvaarde opvattingen, collectieve doelen en bijbehorende waarden en normen in de samenleving sterk van invloed zijn op die samenhang. Die verzamelingen van doelen, waarden en normen bleek op zich een belangrijke regulerende kracht te ontwikkelen en het handelen van delen van de omgeving van organisaties en ook organisaties zelf sterk te beïnvloeden. Zo bleken waardensystemen als 'democratie', 'rechtsstaat', 'wetenschap', 'concurrentie', 'vrije markt' of 'sociale zekerheid' belangrijke drijvende en regelende elementen te zijn in het maatschappelijk verkeer van (individuen en) organisaties. Met dit inzicht kwam het concept 'instituten' in beeld. Dat is niet zozeer de verdienste van organisatie- en bestuurskunde. Het concept institutie werd al bij klassieke Europese sociologen als Spencer, Durkheim en Weber en bij economen als Schumpeter en Galbraith gehanteerd. Nieuw is dat het concept 'instituten' in belangrijke mate afwijkt van de tot dusver gangbare wijze van beschouwing van het studieobject van organisatie- en bestuurskundigen. Die werd immers lange tijd beheerst door de uitsluitend praktijkgerichte en 'technocratische' beschouwingswijzen, zoals die voor-

al vanuit de Amerikaanse sociologie naar Europa kwamen. Daarin paste minder een 'culturele' benaderingswijze, zoals die van maatschappelijke en collectief gedeelde opvattingen, waarden en normen, maar meer een rationele, sociale technologiebenadering van organisaties, een managementbenadering. Instituten zijn geen organisaties, maar cognitief-culturele 'verschijnselen' in een samenleving in de vorm van waardevolle overtuigingen en doeleinden, die vrijwel algemeen worden aanvaard als nastrevenswaardig. Zij verlenen doel en zin aan een samenleving. Zij geven van daaruit normen aan voor het gedrag en regels voor het handelen van individuen, groepen en organisaties. Belangrijk voor onderzoek van (maatschappelijke) organisaties is te zien hoe instituten het onderlinge verkeer van organisaties beïnvloeden dan wel reguleren. En ook hoe organisaties op hun beurt instituten 'vertolken' door er een belangrijke rol in te spelen.

Tijd voor een aantal voorbeelden. De 'Democratie' kunnen we een belangrijke institutie in de (westerse) samenleving noemen. Immers het is een geheel van beelden, opvattingen, waarden, normen en regels in onze samenleving die algemeen aanvaard worden en een hoge prioriteit hebben als na te streven en te koesteren doelen. Men kan niet zeggen dat 'democratie' een organisatie is. Wel bestaan er democratische organisaties of organisaties die een belangrijke rol spelen in het democratisch bestel. Zoals de Staten-Generaal, politieke partijen, de Raad van State, een gemeenteraad. Zo kan ook de 'Wetenschap' worden gezien als een institutie. Daar horen doelen bij zoals kennisverkrijging, kennisvermeerdering en normen zoals objectiviteit, heldere bewijsvoering, onafhankelijkheid. Organisaties in die institutie zijn bijvoorbeeld onderzoeksinstituten en universiteiten. Zij zijn als het ware dragers van die institutie, die door hun activiteiten en 'opbrengsten' deze institutie niet alleen dragen, maar ook continu interpreteren, herinterpreteren en herijken. Zo is dat ook het geval bij de genoemde organisaties in de institutie 'Democratie'. Ook zij ontleen hun normen en regels aan die institutie, zoals vrije verkiezingen, besluitvorming bij meerderheid, lid zijn van een vertegenwoordigend lichaam 'zonder last en ruggespraak', integriteit. Die normen en regels bepalen voor een groot deel niet alleen hoe organisaties in een democratie werken, maar ook hoe zij die democratie door hun wijze van optreden continueren en soms herijken. Een laatste voorbeeld: 'Sociale Zekerheid'. Dat is een institutie die wat jonger is dan de bovengenoemde. Zij ontwikkelde zich vanaf het begin van de industriële revolutie en vooral na de Tweede Wereldoorlog en was erop gericht individuen de materiële zekerheid te verschaffen van een bepaald inkomen al naargelang zij als werknemer of als werkzoekende of oudere in de samenleving staan. Het is bij uitstek een waardegebonden geheel van doelen, regels en normen, opgebouwd vanuit een gevarieerd bouwwerk van wetten en voorschriften. Ten behoeve van deze institutie was tot enige tijd geleden voor de zekerheid van werknemers en werkzoekenden een netwerk van organisaties actief, die waren verbonden door een andere institutie, die van het '(neo)corporatisme'. De 'paraplu' van dit netwerk werd gevormd door een samenwerking tussen werkgevers, werknemers en kroonleden. Thans is de uitvoering van de sociale zekerheid toevertrouwd aan een beperkt aantal organisaties, zoals het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), die worden gestuurd door de betreffende minister. Het betreft een institutie die dus is veran-

derd, 'gere-institutioniseerd', van een voornamelijk door private organisaties gestuurd naar een publiek gestuurd bestel. Maar dat is niet de enige verandering in het sociale zekerheidsstelsel. Belangrijker is dat het waardestelsel zelf aan het eind van de jaren negentig ingrijpend veranderde. Niet het verschaffen van inkomen werd langer een centrale waarde beschouwd, maar het verschaffen van werk aan hen die dat niet hebben, genaamd 're-integreren'. Dat had tot gevolg dat sociale zekerheid een activeringsstelsel werd: bij wegvallen van het inkomen was het de belangrijkste opgave voor werkzoekenden actief te zoeken naar werk en daardoor zelf inkomen te garanderen. Het is bij uitstek een interessant voorbeeld van opgetreden maatschappelijke, economische en politieke veranderingsprocessen die deze institutie in belangrijke mate hebben gewijzigd wat betreft doelstelling, aansturing en verantwoordelijkheidsverdeling. Deze leidden tot veranderingen in maatschappelijke ideeën en opvattingen. Na lange jaren van politieke en maatschappelijke discussie over het sociale zekerheidsstelsel vanwege de moeilijke economische houdbaarheid op termijn, werden het beleid, de taakverdeling tussen overheid en sociale partners en de rol ervan van werkzoekenden drastisch gewijzigd. Die wijziging kwam tot stand omdat de centrale waarden en doelen ingrijpend werden veranderd vanwege nieuwe inzichten (Bekke & Van Gestel, 2004). De 'bovenbouw', culturele waarden en opvattingen, beïnvloedde de 'onderbouw', taakverdeling en organisatorische vormgeving. Dit wijst erop dat de gangbare opvatting over de duurzaamheid en taaierheid van instituties in een nieuw licht kan komen te staan. Instituties zijn in de huidige samenleving niet langer altijd een garantie voor langdurig en onveranderlijk voortbestaan van de daarin besloten opvattingen. Instituties zorgen in algemene zin voor identiteit, legitimiteit, richting en continuïteit van organisaties die er een rol in spelen. Maar zij kunnen evenzeer een bedreiging vormen voor deze voorwaarden voor voortbestaan van deze organisaties. Wij zullen verderop nagaan of en in hoeverre dit betekenis heeft voor de veiligheidsinstitutie en het daarin opererende instituut voor onderzoek van veiligheid.

Instituties zijn dus geen organisaties maar organisaties spelen een rol binnen instituties. Sommige zijn er een vast bestanddeel van of maken er de kern van uit, andere komen er van tijd tot tijd mee in aanraking. De eerste soort worden veelal instituten genoemd. Zo zijn Eerste Kamer en TK instituten binnen de *institutie* 'Democratie', zijn universitaire faculteitsinstituten werkzaam binnen en ten behoeve van de *institutie* 'Wetenschap', is het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, (UWV), een *instituut* dat bijdraagt aan de zorg voor het bereiken van de doelen van de *institutie* 'Sociale Zekerheid'. Zo ook is het Huis van Oranje een kerninstituut binnen de *institutie* 'Monarchie'. Daarbij heeft de collectieve aanvaarding van de monarchie als *institutie* ook betekenis voor het functioneren en voortbestaan van het *instituut* Huis van Oranje. En heeft het functioneren van dit instituut op zijn beurt invloed op de aanvaarding en continuering of verandering van de *institutie* 'Monarchie'.

2. Veiligheid als institutie

Wat zijn de belangrijkste kenmerken van de institutie 'Veiligheid'? Zoals in het eerste hoofdstuk is aangegeven beschouwen we hier veiligheid in de zin van fysieke veiligheid. Fysieke veiligheid is naar we zagen een moeilijk te definiëren en te begrenzen begrip. Veiligheid kan theoretisch als een maximaal na te streven 'feitelijkheid' worden beschouwd. Maar bij een praktische uitwerking loopt men dan op tegen de gevoels- en verwachtingsaspecten die eraan vastzitten: zowel de mogelijkheid of kans dat een situatie zich toch als minder veilig zal manifesteren dan men verwachtte als de door individuen onderling geheel andere invulling van die kans en van wat maximale veiligheid is. De maximalisering van veiligheid is dan ook een in het veiligheidsbeleid intussen verdwenen doelstelling. Zij kan niet worden genormeerd in de vorm van regels en voorschriften noch exact worden gemeten wat betreft te omschrijven 'feitelijkheid'. Beter en meer suboptimaal wordt het dan ook geacht om te spreken van 'kans' op (fysieke) veiligheid, waarbij 'kans' betrekking heeft op de mogelijkheid dat een gebeurtenis of 'voorval' met ongewenste gevolgen zich zal voordoen. In plaats van maximalisatie van veiligheid wordt optimalisatie als doel gehanteerd. Doelstelling wordt dan het optimaliseren van de kans dat een voorval met ongewenste gevolgen niet plaatsvindt ofwel minder ongewenste gevolgen heeft dan men bereid is te accepteren. De kansberekening gaat dan niet verder dan de rekenmethode strikt toelaat. De mate van acceptatie van een bepaald risico kan eveneens niet zonder nadere problemen worden beschreven of vastgesteld. Zij wordt over het algemeen afgewogen met of tegen doelstellingen op andere terreinen dan veiligheid. Het nastreven van de kans dat een situatie van veiligheid zich voordoet, bijvoorbeeld de kans op een bepaald minimaal aantal verkeersslachtoffers, kan strijdig zijn met andere beleidsdoelstellingen, bijvoorbeeld de beheersing van de kosten van het nemen van daartoe benodigde maatregelen. Bij veel pogingen tot kansberekening bestaat bovendien dikwijls onvoldoende ervaring met het zich voordoen dan wel met de omvang van ongewenste gevolgen van onveiligheid. Bij veel nieuwe industriële producten is dat vaak (tijdelijk) het geval. Daarnaast veranderen de maatschappelijke 'gevoelens' over wat wel en niet acceptabel is in de tijd gezien. Kortom: de factoren die betrokken zijn bij de normering van de kans op onveiligheid zijn van dien aard dat deze normering over het algemeen tot discussies aanleiding geeft tussen de betrokkenen bij onveiligheid, zowel veroorzakers als 'slachtoffers' als normstellers. Toch wordt niettemin veiligheid als een belangrijk na te streven maatschappelijk goed beschouwd. Het is een institutionele waarde, die zeer hoog maatschappelijk wordt onderschreven.

De Duitse socioloog Ulrich Beck werd internationaal bekend door zijn stelling dat de moderne samenleving zich ontwikkelt tot een risicomatenschap (Beck, 1992). Het succes tot dusver (of tot voor kort) van de economische groei is tevens een belangrijke oorzaak van grote risico's in de samenleving. Die zijn dikwijls nieuw en onverwacht, onbegrensd en groot van omvang. Overstromingen, aardbevingen, epidemieën, vliegtuigongevallen, voedselonveiligheid, milieubederf of explosies in (kern)centrales laten zich moeilijk voorspellen en de dreigingen of gevolgen ervan

kunnen door regels, wetten en rampenbestrijdingsplannen maar zeer gedeeltelijk worden geminimaliseerd. Rampen zijn een onvermijdelijk onderdeel van de samenleving geworden. Werden rampen in het recente verleden beschouwd als gebeurtenissen die onvermijdelijk van buiten, veelal vanuit de natuur, kwamen, in de moderne samenleving zijn we er ons van bewust dat we zelf vaak de veroorzakers zijn van risicovolle gebeurtenissen. De gevolgen ervan kunnen enigszins door het recht worden 'opgevangen' met behulp van aansprakelijkheidsregels voor vooral de industrie, maar ze kunnen niet worden voorkomen. De gevolgen voor slachtoffers worden maar zeer gedeeltelijk opgevangen. Beck stelt dat de grondslagen van de maatschappelijke modernisering, die zich uit in de technologische vooruitgang en de 'dwang' van economische groei, opnieuw moeten worden overdacht. De rationaliteit en vanzelfsprekendheid van die vooruitgang moeten als probleem worden doordacht in wat hij noemt 'reflexieve modernisering'. Economie gaat steeds minder over verdeling van de welvaart en steeds meer over verdeling van risico's. Aandacht voor verdeling van het 'goede' zou moeten overgaan in aandacht voor de verdeling van het 'slechte'. Daarbij moet het slechte worden gezien als 'normaal'. Risico's behoren onlosmakelijk bij de moderniteit. Acceptatie van risico's is daarbij een vanzelfsprekende houding, niet die van het uitsluiten van risico's.

In een risicomaatschappij bestaat het risico minder uit het fysiek gevaar van rampen en explosies dan wel uit het risicogevaar van sociale explosies, die ontstaan ten gevolge van het verlies van vertrouwen in de maatschappelijk instituties. Het antwoord op de vraag wie verantwoordelijk is voor grote rampen is meestal: niemand. Dat leidt stap voor stap tot uitholling van het vertrouwen van burgers in de instituties (confidence-crisis), die er zijn om risico's te 'beheersen'. Over het algemeen zijn die instituties uit de moderniteit er om welvaart te verdelen, niet om de onbedoelde neveneffecten van de groei te beheersen. Deze collectieve verbanden zijn als het ware ten prooi gevallen aan de individualisering, ontkerkelijking en het eenzijdige vertrouwen in de vrije markt. De overheid heeft zich grotendeels teruggetrokken uit de zorg voor burgers. Daar waar risicovolle bedreigingen van de samenleving het gevolg zijn van besluiten en doelstellingen in het economische productiestelsel, 'verwordt' de politiek tot onmachtige verzekeraar tegen de gevolgen en risico's daarvan. Niet de politiek maar het economisch voortbrengingssysteem bepaalt de doelen van de maatschappelijke ontwikkeling, maar vaak zonder de gevolgen voor veiligheid daarin te verdisconteren. Verderop zal worden geschetst welke nieuwe vormen van verbinding tussen (groepen van) burgers, staat en economie volgens Ulrich Beck kunnen ontstaan uit genoemde 'reflexieve modernisering'.

Dit alles leidt tot de vaststelling dat een zekere mate van acceptatie van fysieke onveiligheid geboden is in een moderne, geïndustrialiseerde samenleving. Dit laat onverlet dat in diezelfde samenleving verwacht wordt dat ontwikkeling en vernieuwing van industriële productie in brede zin tot de norm behoren, waaronder de ontwikkeling en vernieuwing van kennis over veiligheid. Dat laatste vraagt om onderzoek van situaties, voorvallen en gevolgen van onveiligheid en het trekken van lessen uit deze aldus verkregen kennis. De Onderzoeksraad voor Veiligheid is een instituut dat werkt binnen deze fysieke veiligheidsinstitutie met deze taakop-

dracht. De normen, waarden en verwachtingen in deze institutie zijn, zoals uit bovenstaande duidelijk is, een product van zowel soms schokkende ervaringen als van ondefinieerbare gevoelens, van zowel de wens tot uitbanning van onveiligheid als de constatering dat onveiligheid iets is van alle tijden en omstandigheden. Dat maakt onderzoek van veiligheid per definitie tot een potentieel omstrede dan wel discutabele activiteit. Een activiteit die zich vaak afspeelt in een mijnenveld van onzekerheden, (tegenstrijdige) verwachtingen, ontoereikende instrumenten en soms omstrede kennis. En dat is precies de reden dat een onderzoeksinstituut voor veiligheid in alle opzichten een instituut moet zijn 'met gezag, uitstraling, geloofwaardigheid en onafhankelijkheid', zoals voormalig minister Johan Remkes in juni 2003 stelde bij de behandeling van het wetsvoorstel voor de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Om die reden zijn er wettelijk beschreven bevoegdheden, procedures en plichten ontwikkeld, die dit uitdrukken.

3. Wetenschappelijke kennis over instituties

Een veel voorkomende definitie van 'institutie' luidt: 'een samenhangend geheel van waarden, normen, opvattingen, gewoonten en regels, die in een maatschappij bestaan en die in hoge mate het beleid, de inrichting, het gedrag en de legitimiteit bepalen ten aanzien van het terrein waarop ze betrekking hebben' (Scott, 2001-2). Elders wordt het ook wel genoemd: een cultuurpatroon, een samenstel van rollen die het gedrag met betrekking tot bepaalde functies reguleren en een geheel van formele regels en collectieve gedragingen (Van Doorn, 1964). Als voorwaarden voor de ontwikkeling van instituties noemt Van Doorn de aanwezigheid van een urgent probleem voor een groepering of voor de samenleving, de aanwezigheid van frequente interactie en coördinatie tussen de actoren over dit probleem, de vorming van een gemeenschappelijke cultuur tussen die actoren en de beschikbaarheid van een of meer leidersfiguren. In de volgende hoofdstukken zullen wij zien in welke mate deze laatstgenoemde factoren herkenbaar zijn in de ontwikkeling van veiligheidsonderzoek in Nederland.

Instituties ontwikkelen zich zelden op geheel rationele wijze. Doelstellingen van instituties krijgen altijd vorm binnen de normatieve grenzen van onze democratische rechtsstaat en zijn het gevolg van een strijd tussen normen en feiten. Zij zijn vooral mensenwerk, want afhankelijk van processen van samenspel tussen de vele maatschappelijke actoren die erbij zijn betrokken. Beleidsdoelen zijn per definitie niet eenduidig en grijpen vaak terug op fundamentele noties over rechtvaardigheid, efficiëntie, veiligheid en vrijheid. 'Tussen deze laatste vindt vaak een uitruil, compromis plaats vanuit dilemma's als efficiëntie versus rechtvaardigheid, milieu en economie, veiligheid en beheersbaarheid' (Van der Veen, 2010). De politieke discussies tussen Kamercommissie en minister(s) bij de wetvoorbereiding van de Onderzoeksraad voor Veiligheid laten scherp zien hoe veranderingen in de fysieke veiligheidsinstitutie tot stand kwamen via confrontaties, moties, briefwisselingen, argumentatie(wijziging), overreding, tijdsdwang, een 'deus ex machina' uit een andere institutie en schokkende maatschappelijke gebeurtenissen. Te midden van

deze factoren vallen de rollen op van een aantal 'leidersfiguren' zowel binnen als buiten het politieke systeem. Ook maatschappelijke professies zijn belangrijke spelers in deze ontwikkeling. Beroepsgroepen, lobbyisten, wetenschappers, koepels van belangengroepen bepleiten bepaalde oplossingen en vormen van een institutie voor en tijdens het wetgevingsdebat. Zij oefenen normatieve en dwangmatige druk uit op besluitvormers, bijvoorbeeld door te wijzen op internationale verdragen. Bij de wetgeving voor de vorming van Nederlandse onderzoeksraden voor veiligheid vanaf begin 1900 zullen we dat zien ten aanzien van nationale wetten in andere landen voor de scheepvaart en een belangrijk internationaal verdrag over de burgerluchtvaart.

Hoe ziet het institutionele veld van fysieke veiligheid eruit? Scott schetst dat instituties worden 'bevolkt' door diverse organisaties die daarin een rol spelen dan wel er de invloed en druk van ondervinden. Belangrijk zijn daarbij vooreerst de *begrenzingsen* tussen die organisaties op grond van hun doelen, functies of werkterreinen. Als we kijken naar het fysieke veiligheidsveld, dat wil zeggen de terreinen waarop de veiligheidswet- en regelgeving zich richt, dan zien we een omvangrijke diversiteit. Veiligheidswetgeving varieert met de soort of sector van activiteit van de instellingen en bedrijven waarop deze gericht is. Regels ten aanzien van de luchtvaart onderscheiden zich van die voor de scheepvaart. De wet- en regelgeving voor de bouw verschilt van die voor de chemische industrie. Die voor de gezondheidszorg van die voor het weg- en spoorverkeer. Veiligheidsregulering van waterwegen verschilt van hulpverlening bij crises en rampen. Dat heeft uiteraard te maken met het soort van activiteit van elk van die sectoren. Maar daarbij komt ook dat al deze sectoren, zoals we zullen zien, elk hun eigen ontwikkeling hebben doorgemaakt op het gebied van veiligheidszorg en daarbij al dan niet een lange historie kennen. Zo kende onderzoek naar veiligheid in de scheepvaart, de luchtvaart en naar spoorwongevallen al respectievelijk sinds 1909, 1937 en 1956 een wettelijke voorziening voor ongevalonderzoek en is dit voor andere vormen van transportveiligheid of de gezondheidszorg eerst sinds 1999 en 2005 het geval. We zullen zien dat deze variëteit in typen sectoren en de ontwikkelingsgeschiedenis op het gebied van veiligheid binnen de sectoren van grote invloed is geweest op de totstandkoming van één instituut van veiligheidsonderzoek.

Dit is van belang gezien de tweede factor die volgens Scott interessant is voor typering van een institutie: de *logica* van het institutionele veld. Daarmee wordt geduid op de dominantie van het overtuigingsstelsel (wet- en regelgeving) en de daarmee verbonden praktijk. In de eerste genoemde sectoren, scheep- en luchtvaart, is de zorg voor veiligheid een min of meer vaste handelings- en meldingspraktijk bij diegenen die deze zorg is toevertrouwd. Op het terrein van buisleidingen en netwerken, de bouw of gezondheidszorg is dit (nog) in mindere mate het geval. De diverse sectoren van de fysieke veiligheidsinstitutie variëren sterk wat betreft de mate waarin veiligheidsvoorschriften en procedures zijn gepenetreerd in de (beroeps)praktijk en in de mate waarin onderzoek van veiligheid in de sectoren is 'geinstitutionaliseerd'.

Een interessant element in de werking van instituties is wat Scott noemt: veld-structuratie. Deze wordt gecreëerd door de mate waarin organisaties in een veld met elkaar interacteren en worden geconfronteerd met grote hoeveelheden informatie voor hun processen. Daardoor kunnen interorganisatorische structuren van dominantie en patronen van coalitie ontstaan en wederzijds besef dat men in eenzelfde 'business' zit. Ook het besef dat men het eens is over de institutionele logica, gelijkens van structuurvormen en helderheid van de veldgrenzen. Hoe meer de bronnen waarvan men afhankelijk is zijn gecentraliseerd, hoe groter de structuratie is van een veld. Deze abstracte noties zijn herkenbaar in de praktijk van de fysieke veiligheidsinstitutie. De interactie tussen bovengenoemde industriële en instellingssectoren is op veiligheidsterrein relatief zwak ontwikkeld. Een breed gedragen besef dat men mogelijkwijs in een en dezelfde 'veiligheidsbusiness' zit en men kan leren van voorvalpraktijken 'door de sectoren heen' is nog weinig ontwikkeld, laat staan dat coalitiepatronen zijn ontwikkeld. Institutionele logica wordt voorts belemmerd door de variëteit van wet- en regelgeving en de typen van sectoren. 'Isomorfisme' van structuurvormen, dat wil zeggen vaste, op elkaar gelijkende patronen van bijvoorbeeld veiligheidsmanagement komt nog weinig voor. Centralisatie van kennisbronnen over veiligheid is sectoraal het verst gevorderd bij die sectoren die veiligheidsonderzoek langer kennen, zoals scheep- en luchtvaart. Maar centralisatie en standaardisatie in dezelfde mate voor het totale institutionele veld is vrijwel afwezig, wat is veroorzaakt door de lange geschiedenis van de sectorale onderzoekspraktijk. Per departement georganiseerde inspecties en sectorale veiligheidsinstituten hebben lange tijd een traditie weten te continueren van veiligheidsonderzoek 'in eigen huis'. Dit alles heeft een situatie geschapen van een in veel opzichten nog zwak ontwikkeld en nog weinig gestructureerd institutioneel veld. De integratie en centralisatie van onderzoek van veiligheid echter is sinds enige tijd wel verder ontwikkeld en loopt als het ware voorop in het noodzakelijke proces van kennisvermeerdering en onderlinge afstemming binnen en tussen sectoren.

Een volgend opvallend element in de vorming en het voortbestaan van instituties is de mate waarin deze legitimiteit bezitten in de samenleving. Max Weber wees lang geleden al op de verandering van de bronnen van legitimiteit in westerse samenlevingen. Bestonden deze voorheen uit traditie, dan wel charisma, door de moderniteit verschoven deze naar rationaliteit en legaliteit. Instituties worden als zodanig erkend en gerespecteerd als zij zijn gebaseerd op wetgeving dan wel daarmee niet in strijd zijn en ze doelen nastreven of beschermen, die rationeel of herkenbaar van aard zijn. Ideologieën, nieuwe bewegingen, overtuigingsstelsels, wereldbeschouwingen kunnen zich ontwikkelen tot moderne instituties, als zij een overtuigende vorm van rationaliteit of (emotionele) herkenbaarheid vertonen en aansluiten bij bestaande wetgeving dan wel deze kunnen penetreren. Een geaccepteerd institutioneel verband is vervolgens in staat zijn waarden, regels en formele verschijningsvorm over te brengen op bestaande organisaties en als verschijningsvorm en waardestelsel 'model' te staan. Instituties en organisaties gaan in toenemende mate op elkaar lijken, ze worden isomorf. Hieraan ontleen organisaties op hun beurt maatschappelijke legitimiteit. Zij conformeren zich daarbij aan de waar-

den, normen en regels van een institutie. Onderzoek van isomorfisme van en tussen organisaties is niet alleen interessant om de institutionele bedding van organisaties te begrijpen, maar juist om de variëteit van aanpassingen aan het gevarieerde fenomeen institutie op het spoor te komen. Voor begrip van de veiligheidsinstitutie kan het vooreerst van belang zijn na te gaan welke mate van legitimiteit veiligheidsonderzoek thans in de samenleving bezit. Maar ook kan dit alles ons op het spoor zetten van de functies en dysfuncties, die de variëteit van aanpassing door sectoren aan het waardestelsel van veiligheidsonderzoek kunnen veroorzaken. Bestaande traditionele praktijken en overtuigingen binnen sectoren wat betreft veiligheid kunnen de legitimiteit van regels en voorschriften binnen de institutie aantasten. Maar zij kunnen ook aanleiding geven tot verandering in mechanismen tot aanpassing, tot isomorfisme. Beide mogelijkheden kunnen bijdragen tot de dynamiek van de institutie zelf. Wetenschappelijk onderzoek naar instituties geeft aan dat (sociale) dynamiek in instituties vaak wordt veroorzaakt doordat isomorfisme niet aanwezig is. Uit datzelfde onderzoek komt het inzicht voort dat legitimiteit van instituties vooral voortkomt uit een tweetal bronnen: die van beoordelingen door toezichthouders, vergunningverleners of budgetverschaffers en die van beoordelingen door media en belangengroepen. Daarnaast overleven instituties langer indien zij legitimiteit putten uit wettelijke en normatieve bronnen. Deze werken beter dan legitimiteit op basis van prestaties. Bij het onderzoek naar veiligheid berust vooral, naar we zullen zien, de robuustheid van de Onderzoeksraad op de legale en normatieve fundering ervan en eerst daarna op de omvang en kwaliteit van de onderzoeksprestaties, hoezeer deze ook evenzeer tot de verbeelding kunnen spreken. Veiligheid en onderzoek naar veiligheid zijn in de samenleving vooral collectieve goederen op normatief-regulatieve basis. Veiligheid is vooreerst een aansprekende waarde.

4. Fundamenten van instituties

Bij onderzoek naar institutionalisering wordt over het algemeen onderscheid gemaakt naar een drietal fundamenteen waardoor instituties worden 'geschraagd' of ondersteund. Scott noemt deze de 'pillars', de heipalen waarop instituties staan. Maar tegelijkertijd kunnen deze ook worden beschouwd als zienswijzen of benaderingswijzen, als het ware de hulpmiddelen om de herkomst, aard en inhoud, ontwikkeling en mate van robuustheid dan wel zwakte van instituties na te gaan. Interessant tegelijkertijd is dat deze 'pillars' zijn afgeleid van de wijze waarop diverse wetenschappen zich met instituties bezighouden. Guy Peters geeft een overzicht van de verschillende wetenschappelijke tradities en noemt uiteindelijk, ondanks de verschillende overlappingen die er bestaan tussen deze tradities, als drie onderscheiden moderne benaderingswijzen respectievelijk die van het Historisch Institutionalisme, het Normatieve Institutionalisme en de Rational Choice Institutional Theory (Peters, 2001).

De eerste beschouwingswijze betreft de *Historische Ontwikkelingsgang* van instituties. Uit veel onderzoek vanuit dit perspectief blijkt dat de positie en het functio-

neren van instituten sterk worden bepaald door de historische start en verdere ontwikkeling van een institutie. Instituten vertonen een sterke 'padafhankelijkheid'. De manier waarop een institutie bij het begin is gevormd en de keuzes die zijn gemaakt door de vormgevers – vaak de politiek en de maatschappelijke organisaties – zijn van grote invloed op de verdere ontwikkelingsgang. Zij vormen de basis voor een inherente weerstand tegen grote veranderingen en houden de oorspronkelijke lijn (pad) langdurig vast. Desondanks zullen evolutie en geleidelijke verandering mogelijk zijn, maar de oorspronkelijke kern van ideeën (centrale maatschappelijke opvattingen en overtuigingen) en van doelen, waarden, regulering en constructie van een institutie zal lang herkenbaar blijven. Er is eerder sprake van een zeker 'equilibrium', evenwicht, dan van opvallende momenten van verandering. Een handicap van deze benadering is dat veranderingen van een institutie dus moeilijk zijn te voorspellen of te verklaren, omdat wordt uitgegaan van een blijvende evenwichtssituatie in de loop der tijd. Verklaringen van veranderingen moeten dus worden gezocht bij exogene krachten rond een institutie. Het Historisch Institutionalisme doet dit vooral door veranderingen in maatschappelijke ideeën, opvattingen als bron van verandering aan te geven. Daarmee raakt het aan de benaderingswijze die het Normatieve Institutionalisme kent, zoals we zullen zien. De kracht van de benadering bestaat echter uit de benadrukking van de blijvende elementen en hun functie voor het al of niet voortbestaan van een institutie. Instituten zijn naar hun aard in beginsel robuust van karakter en bepalen de onderlinge afhankelijkheid van maatschappelijke krachten en belangen en geven de samenleving structuur.

Wij zullen nog zien dat aan het begin van de instelling van onderzoeksraden voor veiligheid, begin vorige eeuw, de fundamentele zijn gelegd voor dit institutioneel bestel. De scheepvaartwet uit 1909 laat zien dat het uitgangspunt hierbij was de verantwoordelijkheid van een bepaalde maatschappelijke sector voor veiligheid op zijn terrein. Die verantwoordelijkheid werd op een uitgebreide wet gebaseerd, die ook de relatie tot het politieke bestuur bepaalde. Daarnaast kreeg de betreffende Raad voor de Scheepvaart een aantal bevoegdheden, bijvoorbeeld ten aanzien van het treffen van sancties bij bepaalde soort overtredingen van de veiligheidsvoorschriften. Deze vier aspecten, het normatieve belang van veiligheid, de sectorale basis, de wettelijke positionering en de strafrechtelijke bevoegdheden, bepalen in sterke mate het 'pad' waarlangs het bestel zich lange tijd heeft ontwikkeld. Discussies bij de totstandkoming van raden op andere terreinen, werden vooral langs deze lijnen gevoerd. De relatie van de institutie tot de bevoegdheden van het politieke bestuur, de betrokkenheid op de maatschappelijke sector en de relatie tot het civiel- en strafrecht zijn constant terugkerende elementen in de discussie hierbij. Bij een historische benadering is het essentieel na te gaan waarom toch veranderingen optreden, welke krachten dit bepalen en hoe en door wie discussies hieromtrent worden gevoerd. Vaak zijn het veranderende maatschappelijke inzichten, cultuurpatronen of wijzigingen in de (politieke) machtsverdeling die voor veranderingen zorgen. Ten aanzien van elk van de genoemde kernelementen van het bestel treden fundamentele veranderingen in de loop van de tijd op. Deze zullen uiteindelijk zo wezenlijk zijn dat van een fundamenteel gewijzigde situatie sprake is bij

de totstandkoming van de Onderzoeksraad voor Veiligheid in 2005. Zonder een analyse van de basiskarakteristieken van de oorspronkelijke opzet van een institutie zou het fundamentele van latere wijzigingen niet kunnen worden aangegeven.

Een tweede benaderingswijze is die van het *Normatieve Institutionalisme*. Deze legt de nadruk op de waarden, normen en regels die een institutie bevatten (March & Olsen, 1989). Instituties worden primair gekenmerkt door de maatschappelijke waarden die ze representeren, vormgeven en uitdragen. Waarden zijn collectieve overtuigingen over wat de binding is tussen individuele voorkeuren. Ondanks alle mogelijke variatie in wensen en opvattingen van individuen, zijn er gemeenschappelijkheden, 'commons', die het waard zijn te formuleren, te conserveren en te realiseren. Deze waarden zijn herkenbaar en helder bij instituties zoals de Democratie, de Wetenschap, de Rechtsstaat, de Sociale Zekerheid. Ook bij Veiligheid is een centrale waarde aanwijsbaar: de gemeenschappelijke opvatting dat dit een collectief goed is, dat waard is prioriteit te geven bij allerhande maatschappelijke processen, zoals de politieke verdeling van collectieve goederen en de normering en sanctionering bij maatschappelijke activiteiten. Veiligheid is daardoor een waarde, die met enige voorrang strijdt met andere waarden om erkenning. Zoals we zagen bij de historische vogelvlucht over de betekenis van veiligheid behoort deze tot de categorie van basiswaarden van het menselijk bestaan. Veiligheid is een vrijwel onomstreden collectief goed. De 'commitment' van individuen met veiligheid is hoog. Discussie is er eigenlijk alleen over de mate waarin veiligheid kan worden gegarandeerd. In die zin strijdt veiligheid soms met andere waarden in de samenleving.

March en Olsen maken onderscheid tussen aggregatieve en integratieve verbindingen van mensen met waarden en doelen van organisaties of instituties. In het eerste geval binden mensen zich hieraan op basis van een persoonlijk materieel nut en een zakelijk contract, in het tweede geval is sprake van een innerlijke overtuiging van de passendheid ('logic of appropriateness') of vanzelfsprekendheid van de betreffende waarden. Instituties die zijn gebaseerd op innerlijke overtuiging en passendheid van hun waarden zijn in hoge mate in staat maatschappelijke consensus te bewerkstelligen. Zo ook bij veiligheid. Het belang van veiligheid wordt vervolgens uitgedrukt in normen voor het gedrag en regels waaraan men zich dient te houden. 'Handhaving' van veiligheid is niet denkbaar zonder te zoeken naar normen voor het gedrag en deze te 'vertalen' in regels en sancties die daaraan zijn verbonden. Het regulatieve verband van een institutie zegt veel over de maatschappelijke ondersteuning ervan en de inrichting van de verhoudingen tussen de spelers onderling. Instituties zijn dan ook duurzame verbanden, die het gedrag van individuen en groepen indringend beïnvloeden voor langere tijd. In dat verband stellen March en Olsen dat ten aanzien van instituties die vooral zijn gebaseerd op hun normatieve overtuigingskracht, mensen hun gedrag afstellen op een 'logica van passendheid' of vanzelfsprekendheid. Zij zullen zich minder bekommeren over de gevolgen van hun gedrag ('logic of consequentiality'), zoals dat voorkomt in instituties die hun waarden vooral funderen op rationaliteit. De veiligheidsinstitutie kent dan ook eerder een samenstel van waarden, die op zich een dwingende kracht

hebben tot confirmeren door de vanzelfsprekendheid van die waarden. Mensen gedragen zich bij veiligheid primair niet zozeer conform de normen en regels omdat deze een rationele afweging toelaten tot al dan niet 'gehoorzamen' op basis van een kans op 'individueel nut'. Maar veeleer omdat veiligheidswaarden met een relatief grote vanzelfsprekendheid als passend worden gezien.

Fundamentele veranderingen in een institutie, zo blijkt uit onderzoek vanuit dit perspectief, ontstaan primair door verschuivingen in de normatieve waardestructuur, de overtuigingskracht van de noodzaak van bevordering van de institutionele waarden en de regels die dit ondersteunen. De relaties tussen de spelers zijn hierbij een belangrijke factor.

Bij de historische ontwikkeling van de onderzoeksraden voor veiligheid zullen we in een volgend hoofdstuk zien dat de centrale waarde van veiligheid vrijwel niet als zodanig een strijdpunt is geweest. Discussie is er hooguit over de mate waarin veiligheid kan worden nagestreefd en de wijze en adequaatheid van de normering en sanctionering ervan. Dat is opvallend in vergelijking met veel maatschappelijke instituties. Zelfs bij instituties zoals die van Democratie, Wetenschap en Rechtsstaat bestaat de ontwikkeling ervan juist uit de discussie over het wezen van die waarden en daarmee ook over de rekbaarheid ervan. Ook bij de Monarchie is de wenselijkheid en intrinsieke waarde daarvan geregeld voorwerp van discussie. Bij de Sociale Zekerheid, zo zagen we, veranderde zelfs de essentiële waarde van inkomenszekerheid in die van arbeidszekerheid.

De normatieve kern van de veiligheidsinstitutie is dus hecht en niet of nauwelijks aanvechtbaar. Dat geeft deze institutie een grote mate van duurzaamheid. De veiligheidsinstitutie beschikt zelf over een grote hoeveelheid routinematige antwoorden op veiligheidsproblemen en gebruikt deze zolang mogelijk alvorens te zoeken naar alternatieven, die meer buiten de basiswaarden liggen. Dit is van grote invloed op de duurzaamheid van de institutie en is de basis van de continue aandacht voor onderzoek van veiligheid en het trekken van lessen daaruit. Hierdoor wordt eveneens de 'logic of appropriateness' bevestigd en ondersteund. Instituties gebaseerd op overtuigende centrale waarden, zeggen March en Olsen, identificeren zich met veranderende omstandigheden en passen zich daar vervolgens op aan door middel van leerprocessen. Men kan ook zeggen: zij kennen, zoals de veiligheidsinstitutie, weinig of geen schokkende veranderingen vanwege hun interne 'harde kern' van overtuigingen, kennis en continue onderzoek- en leerprocessen. Door hun waardegebondenheid zijn zij eraan gehouden de maatschappelijke omgeving in zijn ontwikkeling permanent te volgen en vice versa ook die omgeving te voorzien van (nieuwe of betere) veiligheidsregels. Als voorbeeld kan dienen de veiligheid in onderscheiden maatschappelijke sectoren, zoals de Onderzoeksraad die kent. Zo kunnen de traditionele medische waarden van patiëntbehandeling en de zelfstandige rol van de medicus daarbij in conflict komen met de 'logic of appropriateness' van de veiligheidsinstitutie, die vraagt om het volgen van de institutionele regels.

Een derde en laatste beschouwingwijze is die van de *Rational Choice Institutional Theory*. Daarbij gaat het vooral over de doelmatigheid en efficiëntie waarmee een

institutie functioneert. Hoewel niet onbelangrijk zijn de doelmatigheid van de aanwending van aanwezige middelen en de evidentie van doelbereiking niet de primaire factoren die fundamentele veranderingen in robuuste instituties teweegbrengen. Zo leert onderzoek. Zij kunnen wel tot verschuiving van (machts)verhoudingen leiden dan wel een belangrijke graadmeter vormen voor de veelsoortige output van instituties. Zo blijkt uit de ontwikkeling van het institutionele stelsel van de Sociale Zekerheid, dat decennia lang vanaf ongeveer 1967, toen minister Gerard Veldkamp de Sociaal Economische Raad (SER) vroeg om een advies hierover, de kern van de discussies lag bij de doelmatigheid van de uitvoering. Die discussies speelden zich af binnen de Sociale Verzekeringsraad van werkgevers, werknemers en kroonleden van de SER. Die was belast met zowel de besturing van als met het toezicht op de uitvoering. Gediscussieerd werd er zeventien jaar lang tot 1984 toen het advies aan de minister werd uitgebracht. Toen nam de TK het stokje over. De wending kwam pas in 1993 toen er een Parlementaire Enquêtecommissie werd ingesteld. Niet de doelmatigheid van het stelsel gaf toen aanleiding tot fundamentele wijzigingen, maar de intussen veranderde inzichten over de centrale waarden van het zekerheidsstelsel (Bekke & Van Gestel, 2004; Bekke, 2003). Inzichten van de Rational Choice Institutional Theory hadden hier uiteindelijk slechts een geringe bijdrage in het langdurige proces van verandering.

Deze benadering van 'rational choice' kan niettemin, vooral in tijden van economische teruggang in de samenleving, inzichten bieden in de rol die de 'opbrengstkant' van instituties speelt bij veranderingen. De nadruk ligt daarbij niet op de historie van een institutie of de waarde van zijn bestaan, maar op het nut dat betrokkenen ervan hebben. De afweging tussen het belang van de waarden (outcome) en de opbrengsten (output) kan in benarde situaties omslaan naar veranderingen binnen maar in mindere mate van een institutie. Die veranderingen betreffen niet zozeer de waarden en normen maar eerder de rechten, regels en procedures. Die laatste zijn de aangrijpingspunten voor evaluatie en verandering. Zo geeft North (1990) het voorbeeld hoe eigendomsrechten een cruciaal element zijn in de inrichting en beoordeling van de institutie van de 'markt'. In tijden van schaarste in die markt kunnen de (politieke) rechten van eigendom worden aangetast om de institutie te continueren. Dat gaat dan onder de mantra van de 'vrije markt'. De 'rational-choice'-benadering concentreert zich dus op de 'benefits' van instituties als onderwerp van afweging van de actoren voor al dan niet deelname. Dat heeft als gevaar dat instituties een object kunnen zijn voor 'free riding'. Mensen en organisaties zijn op ieder moment vrij om in of uit te stappen dan wel kunnen ondanks niet-deelname profiteren van de opbrengsten. Ostrom (1990) heeft aangegeven dat vooral bij instituties die zich richten op regulering van de 'commons', gemeenschappelijke belangen in de samenleving, het noodzakelijk is dat er mechanismen zijn in die instituties die bindende beslissingen kunnen maken en afdwingen. Zonder instituties is het lastig om de diversiteit aan voorkeuren in een samenleving te reguleren en te komen tot bevredigende beslissingen. De 'rational-choice'-benadering definieert instituties dan ook met de nadruk op regels: '(...) instituties zijn regels die worden gebruikt door individuen om te bepalen wie en wat is betrokken bij beslissingen, hoe informatie wordt gestructureerd, welke actie kan worden ondernomen en hoe

deze actie kan worden verdisconteerd in collectieve beslissingen' (Kiser & Ostrom, 1982).

Als we zoeken naar wat deze benadering zegt over institutionele verandering dan is de opbrengst mager. Omdat de nadruk ligt op de invloed van regels op het gedrag van individuen en groepen is verandering niet een wezenlijk element in deze beschouwingwijze. Institutionele verandering is exogeen voor dit model. Als verandering ter sprake komt is dat eerder een toevallige gebeurtenis dan een gevolg van aanpassing en leren (Peters, 2001). Verandering vindt plaats als de opbrengsten van een institutie niet langer overeenkomen met de verwachtingen van deelnemers. Daar tegenover geeft de 'rational-choice'-benadering een goed inzicht in de relatie tussen een institutie en de daarbij betrokken individuen en groepen. Zij leert hoe individuele voorkeuren worden geordend en een plaats worden gegeven in collectieve besluitvorming.

5. Veranderingen in en van instituties

In oudere institutionele studies worden instituties gezien als een eenheid, die eenduidige structuren en praktijken oplegt aan individuele organisaties. Later zag men dit veel meer als afhankelijk van de individuele positie en de kenmerken en verbanden van organisaties in en met een institutie. Sommige organisaties antwoorden op deze druk met eigen strategieën of maken hun structuren los van hun operaties of verdedigen zich tegen de druk. Strategieën van individuele organisaties voor reacties op institutionele druk tot aanpassing kunnen zijn een zekere berusting, gezien de voordelen die aanpassing biedt of het sluiten van compromissen om de druk te verzachten. Maar institutionele druk kan ook leiden tot expliciete vermijding of trotsering van druk of manipulatie met de waarden, regels en normen die de institutie 'oplegt'. In de schets van de lange geschiedenis van de totstandkoming van de onderzoeksraden zullen we zien dat de diverse afzonderlijke sectoren hun eigen voorzieningen voor veiligheidsonderzoek kenden. De druk tot samengaan en integratie met anderen werd in veel gevallen lang weerstaan, zoals bij de Raad voor de Scheepvaart, die dat een decennium volhield. Ook de raden voor veiligheidsonderzoek in de militaire sector konden zich met een beroep op hun specificiteit lang staande houden in een voortgaand proces van integratie van veiligheidsonderzoek.

Waarom reageren sommige organisaties anders op eenzelfde institutionele omgeving dan andere? Variaties in institutionele beïnvloeding komen dikwijls door verschillen in ruimte en tijd wat betreft de kracht van cognitieve overtuigingen of normatieve controles. Er zijn vroege en late adopters. Een voorbeeld vormen de verschillen in momenten van (de start van) reorganisaties van stedelijke overheden in de Verenigde Staten (Tolbert & Zucker, 1983). Aanvankelijk waren daar verschillende kenmerken van de betreffende gemeenten voor verantwoordelijk (grootte, samenstelling bevolking, financiële middelen). Later was deze correlatie er niet meer maar was de normatief-culturele noodzaak van reorganisaties zo sterk dat

veel meer steden meededen. Het patroon daarachter is dat aanvankelijk in een institutionaliseringsproces organisaties denken dat ze een keuze moeten of kunnen doen vanuit eigen behoefte, noodzaak en situatie. Later in het proces voelen ze dat normatieve druk 'van buiten' de boventoon voert. Ook bij de grootschalige reorganisaties in Nederlandse gemeenten in de jaren zeventig en tachtig was eenzelfde verschijnsel zichtbaar. Welke variabelen spelen dan een rol bij late adoptie van instituties? Dat zijn vaak de eigen kenmerken van organisaties zoals de grootte en mate van zelfstandigheid, de mate van verwantschap die wordt gevoeld met de institutie, de al dan niet vermeende eigen prestaties van de organisatie op het vlak van de institutionele doelen of de mate van uniciteit die wordt gevoeld. Het besluit tot toetreden en aanvaarden van de institutionele normen wordt bevorderd door de maatschappelijke druk en de aanwezige legitimatie van een institutie. Zo zien we bij sommige momenten van 'toetreding' van sectorale onderzoeksraden dat dit geschiedde door internationale druk en wetgeving, waardoor niet-toetreding een normatief omstreden standpunt was geworden.

Instituties zijn lange tijd beschouwd als toonbeelden van continuïteit en orde. Anders dan individuele organisatie kennen zij immers een hechte basis in de sterke maatschappelijke acceptatie en veelal wettelijke basis van hun doelstellingen en bevoegdheden. Steeds meer is er de overtuiging gekomen dat ook instituties veranderen via processen van (gedeeltelijke) de-institutionalisering en het vervangen van elementen door nieuwe instituties. Naast structuratie is ook destructuratie van belang (Giddens, 1979). Een belangrijke factor die daarbij speelt is politieke druk: veranderingen in de bestaande ondersteuning door de politiek vanwege machtsverschuivingen of zich wijzigende prioriteitsstelling. Ook kunnen functionele problemen met het prestatieniveau in vergelijking met andere geïnstitutionaliseerde praktijken een aanleiding tot institutionele verandering vormen. Maar ook een verdere differentiatie in soorten organisaties binnen een institutie en het ontstaan van heterogene of omstreden overtuigingen en gewoonten, normen en opvattingen kunnen een belangrijke rol spelen. Wij zullen bij een nadere verkenning van de robuustheid van de veiligheidsinstitutie hierop nader ingaan.

Het is vruchtbaar onderscheid te maken tussen processen of factoren exogeen voor het institutionele systeem en die binnen het institutionele systeem. Externe factoren kunnen zijn: nieuwe technologieën (competentieverhogend en competentievernietigend), managementverbeteringen, veranderingen in politieke programma's, social-reform-bewegingen, economische crises, veranderingen in culturele opvattingen. Daarnaast ontstaat verandering vaak door mismatch of gap tussen de ervaringen, gedachten, acties van de mensen op de werkvloer en de inhoud van en regulering door de sociaal gestructureerde institutie op het macroniveau, die de opvattingen in de samenleving reflecteert.

Iemand die een stap verder gaat en niet veranderingen in en rond instituties aan de orde stelt, maar de grondslagen en het voortbestaan van instituties als zodanig, is opnieuw Ulrich Beck. 'In welke maatschappij leven we nu?' vraagt hij (Beck, 1998). In een maatschappij waarin de leefwereld, die voorheen bestond uit samenhang

tussen sekserollen, 'besloten' gezinnen en sociale klassen, verdwijnt, terwijl de machine van de industriële dynamiek voortgaat of misschien juist omdat die dynamiek maar doorgaat? Dezelfde productiewijze, datzelfde politieke systeem, dezelfde moderniseringsdynamiek produceert een andere maatschappij en een andere leefwereld: andere netwerken, andere relatiekringen, andere lijnen van conflict, andere vormen van politieke allianties, nieuwe politieke opvattingen. Hoe kan dat? Kernbegrippen en variabelen van de industriële samenleving, namelijk klasse, kerngezin en beroep, zijn gefragmenteerd en herschikt in nieuwe patronen door de expansie van de welvaartstaat die volgde op de Tweede Wereldoorlog, door de expansie van het onderwijs, door stijgende materiële welvaart en door sociale en geografische mobiliteit, door het werken van vrouwen buitenshuis, door toenemende omvang van echtscheidingen en door de flexibilisering van betaalde arbeid. Mensen worden ontdaan van de zekerheden en gestandaardiseerde rollen van de industriële samenleving. Mensen zijn niet langer automatisch vader, vaders niet meer automatisch kostwinners en alleenverdieners niet langer huisvaders. Voorheen waren sociale klasse, inkomen, beroep, huwelijk en politieke overtuiging verenigd als één geheel. Dat geheel is gedesintegreerd. Bijvoorbeeld inkomen is niet langer een indicatie voor positie en woonsoort, voor huwelijksstatus, politiek gedrag enz. De moderne samenleving valt uiteen in enerzijds de binnenkant of kern van de instituties die de oude zekerheden bewaren en anderzijds een variëteit aan leefwerelden, die zich steeds verder verwijderden van die oude zekerheden. Politieke partijen en vakbonden zien dat hun leden zich niet langer willen conformeren aan de geïnstitutionaliseerde beelden daarvan.

De oude instituties van de sociale leefwereld en de consensus waarmee die werden gesteund zijn niet langer van toepassing, gelden niet meer: zie daar de veranderingen in kiesgedrag en het ontstaan van een opiniepeilingdemocratie. Daardoor ontstaat 'individualisering van instituties', want instituties kunnen niet langer worden gezien los van individuen. Instituties kunnen niet langer uit eigen kracht en met eigen rationele middelen hun bestaan regelen. Conflicten over institutioneel beleid breken uit binnen instituties. Zo kan de institutionele ondersteuning van veiligheidsbeleid worden veranderd en verminderd door gedrag en vooral opvattingen van individuen, die voorheen buiten die instituties stonden. Ze ervaren deze als onaantastbaar en wenselijk, maar beschouwd de vorming, werking en voortbestaan van die instituties als een gebeuren/proces buiten henzelf. Ze zien nu in toenemende mate dat institutionele voorzieningen steeds meer verschuiven naar plichten en taken voor henzelf. Gewend als ze zijn dat de moderne samenleving deze zaken voor de burger regelt, schrikken ze terug nu de staat van hen verantwoordelijkheden eist die ze vroeger niet voelden. Rechten worden plichten. Dit alles betekent dat instituties afhankelijk zijn geworden van individuen. Niet omdat individuen machtiger zijn geworden, maar omdat instituties historisch contradictoir zijn geworden. Tot nu toe zijn conflicten buiten of op de randen van instituties gedefinieerd, in de overlap tussen 'systeem' en 'leefwereld' (Habermas, 1981). In de reflexieve samenleving barsten conflicten uit *binnen* instituties over de fundamenteen ervan en over de ontwikkelingsalternatieven (zie bijvoorbeeld over sociale zekerheid, het politieke bestel, de rechtsstaat, democratie in de Europese Unie). De

culturele basis die een institutie toestaat autonoom te zijn is een relikwie, overblijfsel van voormoderne levenswijzen en -opvattingen. Modernisering is een ontbindingsproces. Sociale standaarden, van tradities tot categorische imperatieven wordt alleen nog maar lippendienst bewezen. Dat betekent niet het einde van elke gemeenschap(pelijkheid), maar het einde van alle voorgeschreven, opvraagbare en voorspelbare gemeenschap(pelijkheid) en het begin van een nieuw type. En dat komt niet vanuit de top naar beneden noch kan het worden ingegoten in mensen door de trechter van het functionalistische model van socialisering en opvoeding. Het moet worden afgewacht, gewonnen, bevochten, uitgevonden en onderhandeld van onder af, zegt Beck ten slotte.

Uit dit betoog blijft minstens één kardinale vraag over. Veiligheid was en is een institutie, die voortkomt uit de reflectie van de politiek over de veiligheid in en van de samenleving en deze reflectie heeft een institutie voortgebracht, opgebouwd vanuit vooral het politieke en industriële systeem. Een tweetal paradoxale gevaren kan dan deze institutie bedreigen: individuele burgers voelen zich meer en meer buiten deze institutionele orde staan en voelen zich daar minder of niet mee verbonden. Maar ook: een wenselijk geachte uitbreiding van dit stelsel van institutionele actoren met individuele burgers waarop een beroep wordt gedaan om ook zelf veiligheidsvoorzieningen te treffen of een andere functie ten aanzien hiervan te vervullen, wordt niet gehonoreerd, omdat het toch de staat was die hierin tot dusver voorzag.

6. Slot

Theoretische beschouwingen over en vanuit de institutionele benadering van een beleidsstelsel als veiligheid leveren kortom boeiende thema's op voor het denken over continuïteit en verandering, robuustheid, kwetsbaarheid en flexibiliteit van de veiligheidsinstitutie. In de volgende twee hoofdstukken zal worden beschreven hoe de ontwikkeling van deze veiligheidsinstitutie in Nederland zich heeft voltrokken. Daarbij zal als analytisch hulpmiddel gebruik worden gemaakt van de benaderingswijzen die hier zijn aangegeven. De nadruk zal daarbij liggen op de zienswijzen van het historische en het normatieve institutionalisme. Maar ook de 'rational-choice'-benadering zal hierbij worden gebruikt. Zij geven inzicht in de 'strijd' rond de definiëring, ordening en 'instrumentering' van deze institutie. De historische benadering door het 'pad' te belichten waarlangs deze 'strijd' zich heeft afgespeeld. De rational-choice-benadering door te laten zien hoe inzichten, opvattingen en belangen van betrokken partijen zijn geordend en een rol hebben gespeeld bij de besluitvorming. De normatieve benadering door te belichten welke belangrijke rol de waarde van veiligheid heeft gespeeld als dominante 'constante' in deze ontwikkeling.

Hoofdstuk III

Onderzoeksraden van 1909-2002

1 De directe voorgeschiedenis van de Onderzoeksraad voor Veiligheid 1998-2002

Op 4 oktober 1992 steeg een vrachtvliegtuig, een Boeing 747, van El Al na een tussenstop op Schiphol op om de vlucht vanuit New York naar Tel Aviv te vervolgen. Het kwam even later in de problemen doordat twee motoren losraakten en in het Gooimeer vielen. Kort daarna stortte het neer op een tweetal hoge flatgebouwen in de Amsterdamse Bijlmer. Ongeveer honderd appartementen werden vernield. Het officiële dodental werd later gesteld op 43 personen, onder wie de drie bemanningsleden en een passagier. De ramp leidde tot een grote hoeveelheid veronderstellingen en geruchten over de door het toestel vervoerde lading, de aanwezigheid op de plek van de ramp van geheimzinnige personen, de gevolgen voor de gezondheid van bewoners rond de rampplek, het precieze aantal slachtoffers en verdwenen wrakstukken. De ramp werd onderzocht door vele instanties, zoals de Raad voor de Luchtvaart, het Rijksinstituut voor Gezondheid en Milieu (RIVM), de dienst Luchtverkeersbeveiliging (LVB), de Rijksrecherche, de Luchtvaartpolitie, het Academisch Medisch Centrum (AMC), de Amsterdamse Dienst Milieu en Bouwtoezicht en diverse departementale diensten. De aanhoudende hardnekkigheid van veronderstellingen en geruchten leidde zes jaar later tot de instelling in oktober 1998 van een Parlementaire Enquêtecommissie. Volledige opheldering van alle vragen rond de ramp is tot de dag van vandaag niet bereikt.

Op 13 mei 2000 werden de stad en omgeving van Enschede opgeschrikt door een aantal luide explosies. Niet lang daarna waren ongekende rookontwikkelingen te zien, die duiden op een omvangrijk, niet nader te omschrijven 'voorval'. In een woonwijk, zo bleek later, was een grote hoeveelheid daar opgeslagen vuurwerk ontploft. Omvangrijke hulpverlening uit Nederland en Duitsland kwam op gang.

Die werd door de intense brand- en rookontwikkeling aanzienlijk belemmerd. De gebeurtenis kreeg grote nationale en internationale aandacht. Er waren 23 doden gevallen, onder wie 4 brandweerlieden, er was een hele woonwijk weggevaagd, 200 woningen volledig verwoest, 1500 woningen en 500 bedrijven zwaar beschadigd, ongeveer 1250 mensen raakten dakloos. De vraag naar de oorzaak van de brand en naar de schuld leidde tot omvangrijke discussies in de lokale en nationale volksvertegenwoordiging. Justitieel onderzoek kwam op gang en er werd een onderzoekscommissie naar de oorzaak ingesteld. De technische oorzaken van het gebeuren kwamen nooit volledig aan het licht en ook werden er geen menselijke al dan niet opzettelijke fouten geconstateerd. De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) kwam niet in actie vanwege het simpele feit dat deze nog niet bestond. Gebruikelijk was tot dusver dat bij dat type voorvallen Departementale Inspecties of ad-hoccommissies werden ingesteld. Zo gebeurde ook hier.

Beide voorvallen zijn van betekenis voor het verder verloop van de ontwikkeling van onderzoeksraden. De Bijlmerramp zal dat zijn voor de instelling van de RvTV en de integratie daarin van de Raad voor de Luchtvaart. Het even schokkende voorval in Enschede was uiteindelijk mede van belang voor de instelling van de op dat moment nog niet bestaande Onderzoeksraad voor Veiligheid.⁹

Al sinds 27 juli 1998 lag er in de TK een voorstel voor instelling van een *Ongevallenraad Defensie* in de vorm van een rijkswet, geldend voor het hele koninkrijk.¹⁰ Daarnaast was door de Minister van BZK, Bram Peper, een studieopdracht gegeven aan KPMG naar de inrichting van onafhankelijk onderzoek buiten de taakgebieden van de aanstaande RvTV en de Ongevallenraad Defensie. Het voorstel voor een Ongevallenraad Defensie zou een lange geschiedenis doormaken. De aanloop naar een overkoepelende, integrale Onderzoeksraad zou nog langer zijn. De discussies en de maatschappelijke gebeurtenissen, waaronder de Vuurwerkramp van Enschede en de amper zeven maanden later optredende Cafébrand in Volendam, zouden aanleiding zijn tot wijziging van het oorspronkelijke voorstel in een Tijdelijke Commissie Ongevallenonderzoek Defensie en tot integratie van deze commissie en de RvTV in de Onderzoeksraad voor Veiligheid, die in 2005 tot stand kwam. Tot dat moment speelde zich een interessant, maar slopend proces van bijna zeven jaar besluitvorming op het nationale niveau af. De discussie over bundeling van onderzoeksraden was echter al eerder begonnen. Al in 1983 schreef de voorzitter van de

-
9. Bijlage 3 van dit boek geeft een overzicht van gebeurtenissen tijdens de voorgeschiedenis van de instelling van de Onderzoeksraad voor Veiligheid.
 10. Zie voor een historisch overzicht van de verschillende raden voor onderzoek van veiligheid figuur 2 aan het eind van paragraaf 2 van dit hoofdstuk (p. 57).

Raad voor Verkeersveiligheid, mr. Pieter van Vollenhoven, aan de Minister van Verkeer en Waterstaat, mevr. Neelie Smit-Kroes, een brief met een voorstel tot bundeling van de bestaande onderzoeksraden in de transportsectoren. Eerst vanaf 1992 begon de politieke gedachteontwikkeling over een RvTV, na de Bijlmerramp van 4 oktober 1992. Die gedachteontwikkeling kreeg een flinke stoot in de rug met de motie-Van Vlijmen in 1993, waarin de regering wordt verzocht een wetvoorstel voor te bereiden tot instelling van een nationale RvTV. 'Daarin ging het over één onderzoeksraad en niet meer over een bundeling van krachten met behoud van ieders bevoegdheden'.¹¹ Men kan dus zeggen dat het rijpings- en besluitvormingsproces langer duurde dan de zeven jaar vanaf het begin van de behandeling van het voorstel Ongevallenraad Defensie. De instelling van de OVV, tweeëntwintig jaar later, rondde dit lange proces tussen 1983 en 2005 af.

Met die Ongevallenraad Defensie zouden de tot dan toe bestaande raden, de *Marineraad* en de *Raad van Advies Luchtvaartongevallen bij Defensie*, beide respectievelijk sinds 1928 en 1987 werkzaam op het Defensieterrein, worden opgeheven. Belangrijk was dat tot de taak van een Ongevallenraad Defensie niet alleen lucht- en scheepvaartzaken zouden worden gerekend, maar ook andere ongevallen, uiteraard op het terrein van Defensie. Een ongeval werd in het voorstel aangeduid als 'elk voorval anders dan een lucht- of scheepvaartongeval waarbij dodelijk of zwaar lichamelijk letsel of schade van betekenis is veroorzaakt'. Belangrijk was ook dat tot de taak van onderzoek door de Ongevallenraad Defensie werd gerekend een 'incident': een 'voorval waarbij gelet op de aard van het voorval de waarschijnlijkheid bestaat dat uit het onderzoek lessen kunnen worden geput dan wel voorschriften kunnen voortvloeien die kunnen dienen tot het voorkomen van degelijke voorvallen'. De discussie over 'voorvallen en incidenten' had een al langere voorgeschiedenis, zoals verderop zal blijken.

Van belang voor de verdere discussies over de aanstaande OVV is de wijze waarop in het voorstel de onafhankelijkheid van de Ongevallenraad Defensie en de geheimhouding van informatie zouden worden geregeld. De Raad zou ressorteren onder 'onze Minister'. Onderzoek zou moeten worden verricht op verzoek van de minister en uit eigener beweging van de Raad. De Raad zou bestaan uit een voorzitter en twaalf leden met een drietal kamers: luchtvaart, scheepvaart en andere ongevallen en incidenten. De leden konden door de minister worden geschorst. Als de Raad zelf besluit tot een onderzoek, benoemt de minister op verzoek van de Raad een vooronderzoeker, die rapporteert aan de minister en de Raad. De minister kan bepalen of een zaak niet in het openbaar geschiedt vanwege de eenheid van de Kroon, de veiligheid van het Koninkrijk, de vertrouwelijkheid van gegevens, de betrekkingen met andere staten en de economische en financiële belangen van het Koninkrijk. Het rapport van het vooronderzoek zou niet openbaar zijn. De Raad zou zorgen voor afstemming met de RvTV, die in 1999 wordt opgericht. Zie hier een

11. Pieter van Vollenhoven, *Hier Onveilig? Onmogelijk!*, Uitgeverij Balans, Amsterdam, 2012, pg. 70.

aantal pregnant onderwerpen, die mede een belangrijke rol zouden spelen bij de lange voorbereidingstijd van wetgeving van zowel de uiteindelijk niet ingestelde Ongevallenraad Defensie als de wel tot stand gekomen Onderzoeksraad voor Veiligheid.

Toegelicht wordt waarom dit wetvoorstel wordt ingediend. Naast de als verouderd beschouwde voorgangers bij defensie op lucht- en scheepvaartgebied werd de noodzaak tot bundeling gevoeld. Bovendien bestond nog geen regeling voor andere ongevallen. Interessant voor de Kamerdiscussies, die vanaf 2002 zouden volgen bij de wetbehandeling van de OVV, is de vraag waarom geen aansluiting werd gezocht bij het eveneens op dat moment op tafel liggende voorstel tot instelling van een RvTV met dezelfde taken op civiel terrein. De Memorie van Toelichting wees erop dat er specifieke militaire voorschriften gelden voor schepen en luchtvaartuigen. Voorts dat er geclassificeerde defensiebelangen spelen en dat de resultaten van ongevallenonderzoek van direct belang zijn voor de militaire bedrijfsvoering. Anders dan zijn collega's is een Minister van Defensie rechtstreeks betrokken bij ongevallen als werkgever en bovendien is sprake van militaire ongevallen. Ten slotte betreft het hier een rijkswet, anders dan bij de RvTV. We zullen al deze argumenten in een volgend hoofdstuk nog uitgebreid tegenkomen bij de Kamerbehandelingen voorafgaand aan de instelling van de OVV.

Op 7 oktober 1998 verschijnt het verslag van de Vaste Kamercommissie voor Defensie. Daarin is vooral de PvdA kritisch over het nut van een aparte Ongevallenraad Defensie. Nog geen week later schrijft mr. Pieter van Vollenhoven, vanaf 1985 voorzitter van de sinds 1956 bestaande Spoorwegongevallenraad, een brief aan de Minister van Defensie, Frank de Grave, waarin hij diverse fundamentele kritiekpunten uit op het voorstel van de Ongevallenraad voor Defensie. Hij wijst vooral ook op de noodzaak van afstemming met de aanstaande RvTV. Drie weken later stuurt dezelfde Van Vollenhoven zijn commentaar op het wetvoorstel aan de voorzitter van de Vaste Kamercommissie voor Defensie. Dezelfde dag gaat er ook opnieuw een brief naar De Grave. Zij zullen elkaar op 7 december ontmoeten voor een gesprek.

Op 19 januari 1999 komt er een ministeriële nota naar aanleiding van het verslag van de Vaste Kamercommissie voor Defensie. De minister stelt vast dat de Commissie verdeeld is tussen voorstanders voor een aparte Defensieraad, zoals de VVD en D66, en tegenstanders, zoals de PvdA. Dit zal alle aandacht van de minister krijgen. Dezelfde dag ontvangt de Kamercommissie een Nota van Wijziging met niet echt wezenlijk inhoudelijke wijzigingen.

Van Vollenhoven heeft intussen niet de indruk dat de voortgang van de wetvoorbereiding van de Defensieongevallenraad voorspoedig verloopt. Zo schrijft hij nog diezelfde januarimaand een brief aan dr. Gerrit Valk, voorzitter van de Commissie Defensie van de Kamer en ook de maand daarop aan mevr. Tineke Netelembos, Minister van Verkeer en Waterstaat. Daarin zet hij zijn zienswijze uiteen. Op 25 februari volgen nog brieven aan de Minister van Defensie en aan de voorzitter van de Vaste Kamercommissie. De inspanningen van Van Vollenhoven blijken daarna enig effect te sorteren. De griffier van de Vaste Kamercommissie, mr. T.N.J. de

Lange, schrijft op 9 maart 1999 in een brief aan de Minister van Defensie dat de Vaste Commissie op het punt van de onafhankelijkheid van de in te stellen Ongevallenraad voor Defensie 'verdergaande opvattingen heeft dan die hieromtrent in het wetvoorstel zijn opgenomen'. De commissie bepleit nader te bezien of een integratie tussen de RvTV en de Ongevallenraad Defensie in de rede ligt. De commissie geeft de minister in overweging opnieuw te bezien of hij het wetvoorstel in de huidige vorm wil handhaven. De commissie verzoekt de plenaire behandeling van het voorstel aan te houden.

Van belang voor de verdere behandeling van zowel het voorstel voor de Ongevallenraad Defensie als voor de RvTV zal ongetwijfeld zijn geweest dat op 22 april 1999 de in oktober 1998 ingestelde Parlementaire Enquêtecommissie naar aanleiding van de Bijlmerramp met haar rapport komt van het onderzoek naar deze ramp, bijna zeven jaar eerder. Daarin wordt onder meer gesteld dat het onderzoek, ingesteld door de Raad voor de Luchtvaart niet deugde en dat cruciale informatie over de ramp door zowel minister-president Wim Kok, als viceminister-president Annemarie Jorritsma en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Els Borst aan de TK was onthouden. Tot politieke consequenties leidde dit overigens niet. Het kabinet nam de conclusies niet over. Wel de aanbeveling over de noodzaak van meer coördinatie en samenhang in de aanpak van oorzaakonderzoek, gezien de conclusie van de commissie van het verkokerd optreden van de betrokken ministeries en overheidsdiensten. Niet onbelangrijk was dat de Enquêtecommissie aangaf dat zij uit was gegaan van een samenhangend concept van onderzoek. Dit in contrast met de vele verschillende onderzoeksinstanties die zich met de ramp eerder hadden beziggehouden.

Op 1 juli 1999 volgt de instelling van de RvTV. Voorzitter wordt mr. Pieter van Vollenhoven. Deze neemt in deze nieuwe voorzittersfunctie de pen weer ter hand en schrijft aan de Vaste Kamercommissie van Binnenlandse Zaken een brief. Deze gaat over de voordelen van onafhankelijk ongevallenonderzoek. Een Onderzoeksraad is afhankelijk van de kwaliteit van de onderzoekers, de Raadsleden moeten in alle omstandigheden onafhankelijk kunnen zijn. Nu is er intussen ook sprake van een voorstel tot een Commissie Rampen en Calamiteiten buiten Defensie en de transportsectoren, zonder wettelijke verankering ten behoeve van rampen in alle sectoren. Het College Bevordering Veiligheidseffectstudies, waarvan Van Vollenhoven eveneens voorzitter is, heeft gepleit voor één Raad voor veiligheidsonderzoek, inclusief Defensie. Nu er ook een voorstel is voor een Ongevallenraad Defensie zou één instituut moeten worden ingesteld. En dat voorstel zou ook onderzoek naar ordeverstoringen moeten inhouden.

Van Vollenhoven schrijft ook brieven aan de fractievoorzitters van resp. PvdA en GroenLinks in de TK, Ad Melkert en Paul Rosenmöller, over een mogelijke samenwerking tussen de Ongevallenraad Defensie en de RvTV. Op 16 september is er dan een gesprek van Van Vollenhoven met de Vaste Commissie van Defensie, waarna hij de Commissie een week later in een brief bedankt voor het gesprek. Dat deze commissie iets langer doet over het schrijven van brieven dan Van Vollenhoven blijkt als op 18 oktober laatstgenoemde van de griffier een retourdankbrief

ontvangt. Dat de voorzitter van de RvTV nog niet gerust is op een goede afloop van het hele proces blijkt als hij op dezelfde dag een brief stuurt aan Thom de Graaf, lid van de TK voor D66. Op 4 november gaan er brieven uit aan mevr. Agnes van Ardenne-van der Hoeven, lid van de TK voor het CDA, met een verzoek tot een gedachtewisseling en aan Frans Timmermans, Kamerlid voor de PvdA.

In de Vaste Commissie van Defensie lijken intussen de knopen te zijn geteld. Op 10 november 1999 verschijnt een 'amendement-Van 't Riet' om in de wet te vermelden: 'De Tijdelijke Ongevallenraad Defensie'. Is daarmee de teerling geworpen? De TK vergadert over het wetvoorstel diezelfde dag. Het zal echter nog tot eind 2002 duren voor het amendement-Van 't Riet leidt tot de instelling van een Tijdelijke Ongevallencommissie Defensie, in afwachting van de nieuwe rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid. Er moeten dus nog heel wat brieven geschreven worden en er zullen nog een schokkende vuurwerkramp en een tragische cafébrand nodig zijn voor alles langzaamaan zijn beslag krijgt. Vijf dagen na de Kamerbehandeling klimt Van Vollenhoven weer in de pen en schrijft een brief aan voorzitter en leden van de Vaste Commissie van Defensie naar aanleiding van het Kamerberaad. Een week later worden verschillende politieke prominenten bestookt met faxen, zoals Jaap de Hoop Scheffer, fractievoorzitter van het CDA, Thom de Graaf, Frank de Grave en Bram Peper.

Dan is er een pauze in de schriftelijke communicatie. Eerst op 4 februari 2000 schrijft Van Vollenhoven aan Jan Dirk Blaauw, lid van de Vaste Commissie van Defensie voor de VVD, een brief met aandachtspunten over de Defensieongevallenraad. De Minister van Defensie maakt van de opgetreden radiostilte gebruik door een brief samen te stellen. Op 22 maart 2000 gaat deze naar de TK met een overzicht van de wijze waarop Defensie-ongevallenonderzoek bij bondgenoten is geregeld. 11 mei 2000 vraagt Van Vollenhoven als Voorzitter Commissie Bevordering Veiligheidseffectstudies aan de intussen op 13 maart aangetreden Minister van Binnenlandse Zaken, Klaas de Vries, over de voortgang van een onderzoek door KPMG naar het aantal en de structuur van raden of van één Raad voor veiligheidsonderzoek. Dit onderzoek, geëntameerd door zijn voorganger Bram Peper, liep al sinds april 1998.

De Vuurwerkramp te Enschede op 13 mei 2000 leidt tot grote beroering in het land en in de politiek. Maar blijkbaar nog onvoldoende om te komen tot een afdoende invulling van alomvattend en onafhankelijk ongevallenonderzoek in Nederland. Een week later, 19 mei 2000, schrijft de Minister van Defensie, Frank de Grave, een amicebrief aan de Minister van Verkeer en Waterstaat: 'Beste Tineke (Netelenbos)'. Hij wil de behandeling in de TK voortzetten met een Nota van Wijziging, 'zoals hierbij gaat, met waarborgen voor het onafhankelijk optreden. De coalitiewoordvoerders willen hiermee instemmen. Graag jouw visie op korte termijn'. De Derde Nota van Wijziging verschijnt op 7 juli 2000. Daaraan voorafgaand had de TK al op 21 juni een brief ontvangen waarin de Minister van BZK, Klaas de Vries, meedeelde het advies van KPMG te volgen. Dat advies hield in dat er twee raden zouden worden ingesteld naast de RvTV: de Ongevallenraad Defensie en een nieuw orgaan voor

overige ongevallen. Deze drie zouden door een samenwerkingsverband moeten worden gecoördineerd. Deze constructie zou na enkele jaren moeten worden geëvalueerd om te zien of overkoepeling zinvol zou zijn. Regeren is vooruitschuiven.

Het proces achter de schermen gaat intussen door. Er moet een aantal reputaties worden hooggehouden. Op 21 september meldt de voorzitter van de TK, Jeltje van Nieuwenhoven, aan de heer Henk Pongers, seniorsecretaris van de RvTV, een gesprek van de Vaste Commissie van BZK met Van Vollenhoven op 3 oktober 2000. Deze laatste had zich intussen al laten horen vanuit de Commissie Bevordering Veiligheidseffectstudies in een contra-advies met een duidelijke afwijzing van de compromisvolle en dus onwerkbare constructie, zoals voorgesteld door de minister op aangeven van KPMG. De TK stelde zich hierna in een tweetal moties van de Kamerleden Marja Wagenaar (PvdA) en Theo Van den Doel (VVD) achter het contra-advies van Van Vollenhoven. Wel werd in de motie-Van den Doel gevraagd 'uitdrukkelijk rekening te houden met de specifieke positie van Defensie en speciale voorzieningen te treffen voor onderzoeken waarbij de staatsveiligheid in het geding is'.

Op 31 december 2000, in de nieuwjaarsnacht, viert een groot aantal jonge mensen feest in een café te Volendam. Er ontstaat brand, de kerstversiering vat vlam omdat deze door de café-eigenaar ondanks herhaald brandweeradvies niet is geïmpregneerd, er zijn te weinig vluchtwegen voor te veel mensen, er ontstaat paniek. Het is na de vuurwerkram্প in Enschede de tweede grote ramp in dat jaar. Veertien jonge mensen vinden de dood en meer dan tweehonderd anderen worden opgenomen in ziekenhuizen, velen raken ernstig verminkt. Ook dit 'voorval' werd vanwege afwezigheid van een permanente en onafhankelijke onderzoeksinstantie voor rampen en ongevallen onderzocht door een ad-hoccommissie, een aantal technische bureaus en een departementale inspectie.

Deze ramp blijkt ook politiek aangekomen te zijn. Vlak daarna liet minister Klaas de Vries, die zich amper een halfjaar eerder achter het KPMG-advies had geschaard, in de media weten dat er één onderzoeksraad voor ongevallen zou moeten komen. In februari 2001 gaf het kabinet aan de Kamer te kennen de beide moties van resp. Wagenaar en Van den Doel te zullen uitvoeren. Er zal één Raad voor veiligheidsonderzoek worden opgericht, waardoor de bestaande raden zouden vervallen en de beoogde Ongevallenraad Defensie en de Commissie Rampen en Calamiteiten het stadium van de tekentafel niet zouden overleven.

De Minister van BZK schrijft dan op 3 november 2001 een brief over de toekomst van ongevallenonderzoek. De definitieve nederlaag van de Minister van Defensie blijkt daaruit duidelijk. De instemming van de coalitiegenoten met De Grave's plan tot doorzetten is teloorgegaan. De meerderheid van de TK en de argumenten van Van Vollenhoven worden definitief erkend. Er zal medio 2002 een Onderzoeksraad

voor Veiligheid worden gestart. Pieter van Vollenhoven zal deze gaan leiden. Maar de daadwerkelijke start van die Onderzoeksraad zou toch nog langer op zich laten wachten, tot begin 2005. Van een Ongevallenraad Defensie wordt niet meer gesproken. Het voorstel van Frank de Grave voor een drietal organen met een coördinerende paraplu is eveneens van de baan.

De maand daarna, op 19 december 2002, verschijnt een Concept Instelling Tijdelijke Commissie Ongevalsonderzoek Defensie, die zal fungeren tot aan de start van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. De Staatssecretaris van Defensie, Cees van der Knaap, vraagt op 15 januari 2003 aan Van Vollenhoven, voorzitter RvTV, om advies rond de instelling van de Tijdelijke Commissie. Deze weet in zijn onmiddellijke omgeving een geschikte voorzitter voor die commissie te vinden. Op 29 januari 2003 stelt hij de staatssecretaris voor om dr. ir. J.P. (Koos) Visser, lid van de RvTV, te benoemen als Voorzitter van de tijdelijke commissie. Deze zal later vanaf de start gaan fungeren als een van de leden van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Een maand later volgt dan de instelling van deze commissie. De pionnen van Van Vollenhoven staan nu hecht opgesteld op diverse schaakborden, vooral te vinden in de TK, het Ministerie van BZK en buiten de directe Haagse politiek.

2. Wat leert ons deze geschiedenis?

Tot 1999 was er, zoals wij hierna nog uitgebreid zullen zien, sprake van een situatie waarin een zestal (6) onderzoeksraden voor veiligheid werkzaam waren. Dat waren de Raad voor de Scheepvaart uit 1909, de Nederlandse Marineraad uit 1928, de Commissie Binnenvaart Rampenwet uit 1931, de Spoorwegongevallenraad uit 1956, de Raad voor de Luchtvaart uit 1937/1993 en de Raad van Advies Luchtvaartongevallen bij Defensie uit 1987. Van dezen gingen in 1999 de Commissie Binnenvaart Rampenwet, de Raad voor de Luchtvaart en de Spoorwegongevallenraad op in de RvTV. De raden op het gebied van de scheepvaart en de beide defensieongevallenraden hadden de stormen rond hun voortbestaan kunnen doorstaan. De defensieraden hadden hun doodvonnis horen uitspreken en zouden met de aangekondigde instelling van de Onderzoeksraad voor Veiligheid ter ziele gaan. Alleen de Raad voor de Scheepvaart dobberde nog altijd op de woelige baren van institutionele vernieuwing zonder te kapseizen en zou zijn bestaan nog tot 2010 weten te rekken, het moment van (het einde van) zijn 100-jarig bestaan.

We zien dat er met het *voornemen* begin 2001 na de cafébrand in Volendam tot instelling van één integrale Onderzoeksraad enig zicht komt op het einde van de sinds begin 1900 bestaande situatie van afzonderlijke sectoraal functionerende raden. Dat gebeurde bijna twintig jaar nadat Van Vollenhoven de Minister van Verkeer en Waterstaat al in 1983 op de noodzaak van één raad voor transport had gewezen. Op bestuurlijk niveau was het besef van één echte integrale onderzoeksraad op alle terreinen er al die tijd echter nog niet. Dat dit voornemen er niet zonder slag of stoot komt leert ons het gevecht tot behoud van die sectorale belangen. Tot die tijd is ook weinig sprake van een hecht institutioneel stelsel. De sectorale raden zijn werkzaam op basis van de specifiek op hun sector toegesneden wetge-

ving en bevoegdheden. Die worden verdedigd met verwijzing naar het geheel eigen karakter van hun werkterrein, de individuele ministeriële verantwoordelijkheid en indien van toepassing de vereisten van geheimhouding met het oog op de belangen van Koninkrijk. Er bestaan ook tot dat moment weinig of geen samenwerkingspatronen, coalities of betrekkingen tussen onderzoeksraden, behalve sinds midden jaren tachtig die tussen de Raad voor de Verkeersveiligheid en de Spoorwegongevallenraad. Ervaringen en kennis vanuit onderzoek uit afzonderlijke sectoren wordt nauwelijks gedeeld met andere. Gebaseerd op afzonderlijke wetgeving zijn ze in staat hun eigen bestel lang overeind te houden. Koploper daarin is de Raad voor de Scheepvaart uit 1909, die zelfs naar we nog zullen zien de instelling van de OVV in 2005 nog enige jaren heeft weten te overleven. De in het vorig hoofdstuk beschreven historische 'padafhankelijkheid' komt in dit alles eclatant naar voren.

Duidelijk blijkt in de diverse beraadslagingen in de TK en de Kamercommissies dat de centrale waarde van veiligheidsonderzoek op zich op geen enkel moment aan de orde is. De discussies concentreren zich op zaken als de onafhankelijkheid van het onderzoek, openbaarheid van informatie, de beschikbaarstelling daarvan door bestuurlijke instellingen en het specifieke karakter van betrokken taakgebieden. Het gaat dus niet om de waarde van veiligheid als zodanig, maar om de werking van de bestuurlijke administratie en de continuïteit van (bestuurlijke) belangen. Als het gaat om waardegebonden aspecten in deze strijd is het vooral de bepleite onafhankelijkheid van veiligheidsonderzoek i.c. de relatie ten opzichte van het openbaar bestuur die een rol speelde. Dat zal, naar we zullen ervaren, vooral een weerbarstig discussiepunt zijn bij de wetvoorbereiding van de integrale Onderzoeksraad voor Veiligheid tussen 2002 en 2005. In de hiervoor geschetste geschiedenis valt vooral op dat de onafhankelijkheid van onderzoek een majeur punt vormde in de opstelling van de volksvertegenwoordiging. Des te meer is het vreemd dat de Parlementaire Enquêtecommissie over de Bijlmerramp in 1998 weliswaar meldde dat cruciale informatie over de ramp door zowel de minister-president als de viceminister-president en de Minister van Volksgezondheid aan de TK was onthouden, maar dat dit niet tot politieke consequenties leidde. Het kabinet nam de conclusies niet over en ook de Kamer maakt hier geen politiek punt van. De politieke verhoudingen zijn blijkbaar niet altijd in balans met een principiële opstelling. Wel werd de aanbeveling over de noodzaak van meer coördinatie en samenhang in de aanpak van oorzakonderzoek onderschreven, gezien de conclusie van de commissie van het verkokerd optreden van de betrokken ministeries en overheidsdiensten. Als het niet anders kan is het toch altijd nog de ambtelijke overheidsdienst die kan worden gedesavoueed.

De voorbereiding van het voorstel voor de instelling van een Ongevallenraad Defensie liet vanaf medio 1998 aanvankelijk een dreiging van toenemende versnippering van kennis en ervaring op het gebied van ongevallen en rampenonderzoek vrez. Het belang en de noodzaak van onafhankelijk, integraal onderzoek van veiligheid werden door de TK in toenemende mate breed onderschreven. Toch bleven enige achtereenvolgende kabinetten zich schrap zetten tegen deze 'aantasting' van de bestaande taakverdeling op dit terrein en van de belangen van de betreffende

departementen. Het majorenen van weinig op dit punt ter zake doende ministeriële verantwoordelijkheden bleef doorklinken in veel argumentaties. Er werd stug vastgehouden aan deelbelangen en aan weinig overtuigende argumenten. De reputaties van afzonderlijke departementen werden moeizaam hooggehouden. Van ontwikkelingen die al jarenlang internationaal gaande waren werd onvoldoende kennisgenomen.

Daarnaast is er een tweetal opvallende elementen in dit proces, die uiteindelijk van doorslaggevende betekenis zijn. Allereerst zijn drie breukpunten aanwijsbaar in de schokkende rampen die plaatsvonden toen de defensieve stellingen niet doorbreekbaar leken, de rampen in de Bijlmer, in Enschede en in Volendam. Zij sloegen tegenstanders van onafhankelijk en integraal veiligheidsonderzoek de wapens uit handen. Een tweede element bestaat uit het continue gevecht van een enkele persoon i.c. Van Vollenhoven, opererend vanuit een aantal onderzoeks- en adviesorganen, zoals de Spoorwegongevallenraad, de Raad voor Verkeersveiligheid, de Commissie Bevordering Veiligheidseffectstudies en de RvTV. Zodoende werd het voor de tegenstanders een meerfrontenoorlog. Hij kwam met overtuigende, mede aan de groeiende internationale praktijk ontleende argumenten. Hij had daarbij weliswaar zijn lidmaatschap van het Koninklijk Huis zowel mee als tegen, maar bleef hardnekkig wijzen op de noodzaak om internationale ervaringen en ontwikkelingen te volgen. Dat lidmaatschap werd ofwel door tegenstanders gezien als een daardoor juist te negeren aspect ofwel door voorstanders als een reden dit juist te respecteren. Ook speelden zijn hardnekkigheid en doorzettingsvermogen zowel ten positieve als ten negatieve mee in de beoordeling van zijn argumenten. Bijgevolg riep hij zowel door zijn persoon als wijze van opereren zowel sympathie als tegenstand op. Het eerste prevaleerde uiteindelijk. Maar ook van parlementaire zijde en uiteindelijk ook het Ministerie van BZK kwam doorslaggevende steun. Zonder deze breukpunten in het proces in de vorm van calamiteiten en deze permanente, steeds meer overtuigende presentatie van de voordelen van een integrale vorm van veiligheidsonderzoek zou de sinds het begin van de 20e eeuw doorgaande lijn van verkokering van onderzoek niet zijn doorbroken. Veranderingen konden dus ontstaan door 'externe factoren', buiten de verschillende stelsels van sectoraal onderzoek. Dat waren vooral de volksvertegenwoordiging, internationale ontwikkelingen, die hierna nader worden toegelicht, schokkende gebeurtenissen vanwege een aantal ernstige rampen en de onafgebroken noeste arbeid van een penvoerder/pleitbezorger en sympathisanten.

Verder valt op dat er een verschuiving plaatsvond van de overwegende taak en aandacht van de overheid voor veiligheidsonderzoek naar een positie van onderzoek dat in toenemende mate onafhankelijk is wat betreft werkwijze, selectie, methodiek en rapportering. Terwijl er een situatie was gegroeid vanaf ongeveer 1900 naar een koppeling van veiligheidsonderzoek aan politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheden, was rond de laatste eeuwwisseling sprake van een snelle 'volwassenwording' en depolitisering. Op basis van een moeizaam en langzaam proces heeft veiligheidsonderzoek zich een weg gebaand naar een positie als onafhankelijk instituut in het institutionele veiligheidsbestel. Zo ver is het in 2002 nog niet hele-

maal, zoals we verderop zullen zien, als we het proces van de vorming van de OVV zullen beschrijven. Aan deze geschiedenis van de ontwikkeling van vijf jaren van Nederlands veiligheidsonderzoek tussen 1998 en 2002 gaat eerst nog een langere ontwikkelingshistorie op dit gebied vooraf. Die begon begin 1909 met de instelling van de Raad voor de Scheepvaart. Figuur 2 en het vervolg van dit hoofdstuk geven van dit alles een overzicht:

Naam	Opgericht	Tucht/sancties	Beëindigd/opgegaan in
1 Raad voor de Scheepvaart	1909	ja	In 2010 opgegaan in de Onderzoeksradaad voor Veiligheid
2 Nederlandse Marineraad	1928	ja	In 2005 opgegaan in OVV
3 Commissie Binnenvaart Rampenwet	1931	nee	1999 opgegaan in RvTV
4 Raad voor de Luchtvaart	1937	ja, tot 1993	1999 opgegaan in RvTV
5 Spoorwegongevalenraad	1956	nee	In 1999 opgegaan in RvTV
6 Raad voor de Verkeersveiligheid	1977 (voorl.) 1981 (def.)	nee/adviesorgaan	In 1997 opgeheven en in 2005 (uitgebreide en veranderde) taak toegevoegd aan OVV
7 Raad van Advies Luchtvaartongevallen bij Defensie	1987	nee	In 2005 opgegaan in OVV
8 Raad voor de Luchtvaart	(1937)/ 1993	nee	Vervanging van 4 (Luchtvaartrampenwet) door Luchtvaartongevallenwet. In 1999 opgegaan in RvTV
9 Raad voor de Transportveiligheid (RvTV)	1999	nee	Vervangt 3, 5, 8, daarna in 2005 opgegaan in OVV
10 Voorstel instelling Ongevallenraad Defensie	1998	nee	Doel: overname taken Marineraad en Raad van Advies betreffende luchtvaartongevallen bij Defensie, niet doorgezet. Taken daarna opgegaan in OVV
11 Onderzoeksradaad voor Veiligheid	2005	nee	Vervangt 1, 2, 6, 7, 9 en de beoogde 10 én krijgt als taak ook onderzoek bij industrie, natuurrampen, milieu en gezondheid en explosies/grote branden en instortingen

Figuur 2. Historisch overzicht raden voor onderzoek van veiligheid

3. Het begin van de ontwikkeling van sectorale raden voor veiligheid 1909-1944

Zoals we in het eerste hoofdstuk zagen komen extern veiligheidsbeleid en -wetgeving in Nederland begin 1800 tot ontwikkeling. Intern veiligheidsbeleid en -wetgeving ontstaan eerst aan het eind van die eeuw. Aandacht voor het systematisch dan wel wetenschappelijk onderzoeken van rampen en ongevallen en het trekken van

lering daaruit ontstaat eerst begin 1900, nadat de genoemde wetgeving meer omvangrijk zijn intrede heeft gedaan. Begin 1900 begint het tijdvak in Nederland waarin van een toenemende wederzijdse doordringing van staat en maatschappij sprake is (J. en A. Romein, 1973-5; Van Doorn, 2009). De staat ging zich in toenemende mate interventionistisch gedragen. De 'nachtwakersstaat' verdween langzaam. Zo kwam er, als hiervoor genoemd, in 1896 een Veiligheidswet tot stand. Daarin werden bedrijven met meer dan tien werknemers op dit gebied aan staats-toezicht onderworpen (Bank & Van Buuren, 2000). Het waren opvallend genoeg vooral de radicaalliberalen, die deze trend naar meer staatsinvloed zetten. Dat liberalisme is daarna nooit etatistischer en productiever geweest (Kossmann, 1986). Daarbij kwam dat het liberalisme in zijn hoogtijdagen rond de eeuwwisseling naar de 20e eeuw vooral heeft gezorgd voor een aanzet tot een modern parlementair stelsel. De afkeer daarvan bij de toenmalige socialisten leidde zelfs na de gevoelige nederlaag van de confessionelen in 1913 ertoe dat een aanbod tot toetreding tot een liberaal-socialistisch kabinet door die socialisten (Troelstra) werd afgewezen. Zij voelden weinig voor deze moderne poppenkast en evenmin voor een buiging voor de burgerlijke monarchie. Even later hadden zij het nakijken toen in 1917 het algemeen kiesrecht werd ingevoerd. Ondanks dit activisme, aangezet door democratie en kiesrecht, hielden dezelfde liberalen evenzo vast aan het primaat van de markt. Daarbij paste voor de staat op sommige terreinen gezamenlijkheid met de sectoren in die markt. Als eerste de scheepvaart op het gebied van veiligheidsonderzoek.

Vorbereid door het liberale kabinet-De Meester en ingediend door het christelijke kabinet-Heemskerk, werd 1 juli 1909 de oudste Onderzoeksraad van ongevallen in Nederland, de *Raad voor de Scheepvaart*, ingesteld (de zgn. Schepenwet). Het is een Raad die tot stand komt vanuit het scheepsvaartbedrijfsleven, een voorbeeld van de sfeer van het particulier initiatief dat in die tijd de veiligheid vooral ook als zijn eigen zorg was gaan voelen. Wel was hiervoor een wettelijke regeling noodzakelijk en was de overheid nodig voor de formalisering van bevoegdheden. Dat laatste paste in die wederzijdse doordringing van staat en maatschappij. De eerste Onderzoeksraad voor veiligheid kwam zo voort uit een huwelijk tussen een interventionistische staat naar toenmalige liberale snit en het particulier initiatief. Het was ook de Raad waarin het model van sectoraal ingestelde onderzoeksraden werd geïnitieerd. De christelijke kabinetten van Abraham Kuyper van 1900 tot 1905 en Heemskerk tussen 1908 en 1913 waren historische gezien in die periode rond de eeuwwisseling korte intermezzo's bij een lange periode van liberale dominantie tussen 1868 en 1918.

In de Schepenwet duikt voor het eerst het begrip 'voorval' op als aanduiding van het centrale onderwerp waaraan onderzoeksraden voor veiligheid tot de dag van vandaag aandacht besteden. Dat begrip is zoals zal blijken eigenlijk, met een enkele uitzondering, niet uit de verschillende wetten voor instelling van onderzoeksraden verdwenen. Een scheepsramp is een 'voorval' ten gevolge waarvan schade van betekenis aan dat schip of zijn lading of letsel aan een of meer opvarenden of schade aan een ander schip of zijn lading dan wel letsel aan een of meer van de opvaren-

den daarvan is veroorzaakt'. 'Alsmede', zegt de wet, 'elk voorval aan een schip overkomen, indien niet zozeer met het oog op de omvangrijkheid der gevolgen als wel op grond van de aard van het voorval de waarschijnlijkheid bestaat dat uit een onderzoek *lessen kunnen worden geput* dan wel de wenselijkheid kan blijken van het stellen van *voorschriften welke kunnen dienen ter voorkoming van scheepsrampen*' (cursivering, HB). Voorwaar, kan men nu op grond van vooral dit laatste zeggen, een moderne wet.

Twee dingen vallen op. Niet alleen het begrip 'voorval', maar ook de reden voor actie door de Raad voor de Scheepvaart als er lessen kunnen worden getrokken en er de wenselijkheid is voor regelgeving op basis van die lessen. Daarmee wordt een belangrijke trend gezet. Opvallend is ook de volgende passage in de wet: de Raad voor de Scheepvaart wordt ingesteld 'ter voorkoming van scheepsrampen, tot het instellen van een onderzoek omtrent voorgekomen scheepsrampen en omtrent *maatregelen van tucht* ten opzichte van kapiteins, stuurlieden of machinisten'. Men kan dit zien als een erfenis van het voornamelijk repressieve karakter van de 19e-eeuwse wetgeving. Het gaat bij dit alles om *buitengaats* scheepvaartverkeer. Er was op dat tijdstip nog geen regel of wet die zich bezighield met veiligheidsonderzoek bij de 'binnengaats' scheepvaart op rivieren en kanalen in Nederland. Naast deze differentiatie in soorten scheepvaartverkeer valt hier dus op dat de Raad de bevoegdheid heeft om tuchtmaatregelen te nemen. Dit wordt in de komende decennia een belangrijk punt van discussie in de instelling van andere onderzoeksraden. Het zal de 'strijd' gaan markeren tussen voor- en tegenstanders van zoveel mogelijk onafhankelijke raden in die zin, dat zij zich niet uitspreken over de schuldvraag bij 'voorvallen', dan wel raden die deze bevoegdheid of opdracht wel hebben. Opvallend was ten slotte dat de Raad zelf, onafhankelijk, bepaalde of hij onderzoek zou doen nadat de uitkomst van een vooronderzoek door de scheepvaartininspectie aan hem was voorgelegd. Dat betekende echter dat het initiatief door de overheid werd genomen, een vooronderzoek door een onder verantwoordelijkheid van de minister opererende inspectie. Ook hier bespeurt men de erfenis van de 19e-eeuwse wetgeving en van het geldende primaat van de overheid als hoeder van veiligheid. Dat dit primaat ook diende te gelden voor het doen van 'onafhankelijk' onderzoek was blijkbaar evident.

Er is nog iets dat opvalt in deze geschiedenis en dat in latere decennia bij de instelling van sommige andere onderzoeksraden ook zal spelen. De achterliggende reden voor het instellen van deze Schepenwet was niet primair dat zij uitsluitend voortkwam uit overwegingen van veiligheid of van disciplineren van scheepsbemanningen. Neen, vanwege heel andere motieven sprak hieruit vooreerst de Nederlandse koopmansgeest. Het was noodzakelijk dat vóór 1 oktober 1909 een geregeld preventief toezicht op Nederlandse schepen wettelijk moest zijn ingericht om voor deze schepen de toegang mogelijk te maken tot de Engelse (vanwege de Merchant Shipping Act), Franse en Amerikaanse havens. Hierna zullen we zien hoe internationale verdragen en ontwikkelingen steeds meer hun stempel drukken op de instelling, taak en bevoegdheden van onderzoeksraden.

De Raad voor de Scheepvaart heeft drie leden en bestaat daarnaast uit de nodige buitengewone leden naargelang het te behandelen geval. Allen aangesteld voor een tijd van ten hoogste vier jaren. Zij houden openbare zittingen tenzij zij om in de uitspraak te vermelden redenen geheel of gedeeltelijk met gesloten deuren de behandeling van een zaak doen plaatsvinden. Ook om een andere, al even genoemde reden is de instelling en taak- en bevoegdhedenformulering van de Raad voor de Scheepvaart interessant. De wet geeft aan dat van Staatswege onderzoek wordt gedaan naar de oorzaken van plaatsgehad hebbende scheepsrampen. Het onderzoek bestaat uit een voorlopig onderzoek door de scheepvaartinspectie zo nodig gevolgd door een onderzoek door de Raad voor de Scheepvaart. Het hoofd scheepvaartinspectie heeft de bevoegdheid de bijeenkomsten van de Raad, ook indien achter gesloten deuren, bij te wonen. Uitspraak wordt door de voorzitter in het openbaar gedaan. Dit betekent dat de Raad voor de Scheepvaart niet onmiddellijk na een voorval een onderzoek al dan niet zelf kan instellen maar in de praktijk afhankelijk blijft van een onderzoek door de scheepvaartinspectie. Eerst dan kan hij al dan niet besluiten zelfstandig een (nader) onderzoek in te stellen. Hieruit blijkt dat er een zekere (potentiële) spanning was ingebouwd tussen een van staatswege (onder ministeriële verantwoordelijkheid) uitgevoerd onderzoek en een onderzoek door een onafhankelijke Raad. Ook de discussie over deze vormgeving in de wet zullen we later nog aantreffen. De wet bevat voorts de nodige maatregelen van tucht en strafbepalingen, incl. de aard, hoogte en lengte ervan. Een voorbeeld: bij het ondernemen van een reis door een kapitein, terwijl de voorgeschreven certificaten zijn ingetrokken, wordt hem een straf opgelegd met een gevangenisstraf van ten hoogste 1 jaar of een geldboete van ten hoogste fl. 50.000. Voor 1909 een aanzienlijk bedrag.

Bij het aantreden in 1999 van de RvTV, waaraan ook onder meer het onderzoek naar scheepvaartongevallen werd toegekend, werd de opheffing van de Raad voor de Scheepvaart uitgesteld. Het tuchtrecht met betrekking tot de scheepvaart, dat op grond van de nieuwe (internationale) ontwikkelingen niet was toegekend aan de RvTV, was toen nog niet geregeld. Daarna werd, na aanvankelijke weigering van de minister, in 2002 een voorstel tot wijziging van de Zeevaartbemanning-wet in verband met invoering van het tuchtrecht ingediend. Het werd in 2004 aangenomen. Een jaar later werd de OVV ingesteld. Omdat, naar verluidt, deze niet onmiddellijk de onderzoekstaken van de Raad voor de Scheepvaart zou kunnen overnemen, werd laatstgenoemde Raad eerst in 2009, bij het honderdjarig bestaan, ontbonden. Het Tuchtcollege, als restant van de Raad, zetelt nu sinds 2010 in de Koopmansbeurs van Berlage.

In 1928 werd opgericht de *Nederlandse Marineraad* op grond van de Marinescheepsongevallenwet. Daarbij werd de trend van een sectorale Raad doorgezet. De kopiëring van de sectorale schepenwet voor de marine lag voor de hand, want we bevonden ons in een lange periode van onafgebroken confessionele kabinetten tussen 1918 en 1948. Daarin was een model van soevereiniteit in eigen kring bij uitstek populair. Deze Marineraad leek wat betreft vorm en bevoegdheden dan ook op de Raad voor de Scheepvaart: een onderzoek- en adviesraad met eveneens tuchtrecht-

telijke bevoegdheden. Zoals de wet het formuleert 'neemt de Raad kennis van de rampen en ongevallen, overkomen aan alle oorlogsvaartuigen'. Voor de Raad in actie kan treden zijn de 'vlootvoogden' gehouden eerst zelf een (voor)onderzoek in te stellen. De uitslag brengen zij ter kennis van de Marineraad of van de Minister van Defensie indien zij menen dat 'een geheime behandeling' noodzakelijk is. De Raad beslist op grond van het onderzoek door de vlootvoogden of nader eigen onderzoek nodig is. Na het eventuele onderzoek van de Raad bericht hij aan de minister of er 'maatregelen tegen opvarenden' noodzakelijk zijn. De wet bevat strafbepalingen ten aanzien hiervan. Nog sterker dan bij de Raad voor de Scheepvaart was de binding met het politieke gezag opvallend.

Was de Raad voor de Scheepvaart in 1909 zoals gezegd ingesteld voor de 'buitengaatsse' scheepvaart, in 1931 werd een Binnenvaartrampenwet van kracht. Deze vermeldt dat van staatswege onderzoek wordt gedaan naar de oorzaken van op de Nederlandse binnenwateren aan schepen overkomen rampen. Ook hier wordt gekozen voor een voorfase van vooronderzoek door of vanwege de Hoofdinspecteur voor de Scheepvaart, zo nodig gevolgd door onderzoek van een Commissie, de *Commissie Binnenvaart Rampenwet*, telkens wanneer een schip door een ramp is getroffen. Een ramp is 'een voorval aan een schip in de zin dezer wet overkomen ten gevolge waarvan schade van betekenis aan dit schip, zijn bemanning of lading dan wel aan een ander schip, zijn bemanning of lading is toegebracht'.

De commissie bestaat uit een door de Kroon benoemde voorzitter en twee voor ieder geval door de voorzitter aan te wijzen leden, gekozen uit een aantal door de Kroon te benoemen 'bijzitters'. Allen worden benoemd voor ten hoogste vier jaren. Zij hebben te allen tijde toegang tot de schepen, waaraan een ramp is overkomen en hebben geheimhoudingsplicht. 'Onze' minister kan bepalen of en wanneer zittingen in het openbaar worden gehouden. In 1938 wordt dit vervangen door 'de zittingen zijn niet openbaar, tenzij onze minister voor een bepaald onderzoek voorschrijft dat zij in het openbaar worden gehouden'. Het Hoofd Scheepvaartinспекtie stelt de stukken in handen van de voorzitter van de commissie, indien hij dit voor de vaststelling van de oorzaak van de ramp of om andere redenen nodig acht. Het verslag van het onderzoek moet de aard en voor zover mogelijk ook de oorzaak van de ramp aangeven. Opvallend in deze wet is dat in tegenstelling tot de Schepenwet van 1909 er geen straf- of tuchtmaatregelen door de commissie mogen worden genomen.

In 1936 wordt ingesteld de *Raad voor de Luchtvaart* op grond van de Luchtvaatrampenwet. Deze Raad heeft als taak het onderzoeken van ongevallen in de burgerluchtvaart. Een ongeval heet ook in deze wet 'een voorval ten gevolge waarvan een der inzittenden of een ander ernstig lichamenlijk letsel heeft bekomen, dan wel het luchtvaartuig of enig ander goed ernstig beschadigd is'. Mede wordt begrepen voor Nederlandse luchtvaartuigen 'elk voorval aan een luchtvaartuig overkomen (1) indien ten gevolge daarvan de veiligheid der inzittenden ernstig in gevaar is gebracht, (2) indien op grond van de aard van het voorval de waarschijnlijkheid bestaat dat uit een onderzoek lessen kunnen worden geput of de wenselijkheid kan

blijken van het stellen van voorschriften welke kunnen dienen ter voorkoming van ongevallen met luchtvaartuigen’.

Het onderzoek bestaat uit een vooronderzoek door een of meer personen, daartoe aangewezen door ‘onze minister’ en zo nodig uit nader onderzoek door de Raad voor de Luchtvaart. Over het voorstel van de vooronderzoeker om al dan niet een onderzoek in te stellen, beslist een commissie uit de Raad, bestaande uit de voorzitter en twee door deze daartoe opgeroepen leden. De binding met het bestuurlijk-politieke gezag blijft dus bestaan. De Raad heeft de bevoegdheid tot het nemen van disciplinaire maatregelen (berisping, ontneming van bevoegdheden), onafhankelijk van de burgerlijke en strafvordering. Dit laatste zal in 1993 bij de inwerkingtreding van de nieuwe luchtvaartongevallenwet uit de wet worden geschrapt.

4. Een tussenbalans

Uit deze korte beschrijving van de instelling van een drietal Onderzoeksraden in de eerste helft van de 20e eeuw blijkt een aantal zaken. Vooreerst dat de raden, behalve de Commissie Binnenvaart Rampenwet uit 1931, een gemengde taak hadden: onderzoek doen en straf- of tuchtmaatregelen treffen. Bij de in 1936 ingestelde Raad, de Luchtvaartraad, wordt dit echter teruggebracht tot ‘disciplinaire maatregelen’ en nadrukkelijk afgezonderd van de burgerlijke en strafvordering. Het jaar 1931 kan worden beschouwd als een eerste breekpunt in dit opzicht.

Vervolgens valt op dat de nadruk in de taakstelling nog ligt op het doen van onderzoek ten einde oorzaken van ‘voorvallen’ op te sporen. Een opvallende uitzondering betreft de oudste Raad uit 1909. Deze heeft nadrukkelijk tevens de taak onderzoek te doen indien ‘de waarschijnlijkheid bestaat dat uit een onderzoek lessen kunnen worden geput dan wel de wenselijkheid kan blijken van het stellen van voorschriften welke kunnen dienen ter voorkoming van scheepsrampen’. Waarheidsvinding wordt verbonden met lering en preventie. In die zin is de Raad voor de Scheepvaart een moderne raad te noemen, zoals gesteld.

Opvallend is voorts bij alle vier raden vóór 1947, wanneer er een hierna te noemen langzame verandering optreedt, dat de onafhankelijkheid van de raden een zekere grens kent, wanneer de verantwoordelijkheid van de betreffende ministers in het geding is of kan zijn. Zij hebben vooreerst na het optreden van een ‘voorval’ een afwachtende rol en kunnen pas in actie komen en ‘echt’ onafhankelijk onderzoek doen als er een vooronderzoek is ingesteld door een inspectie onder verantwoordelijkheid van de betreffende minister.

Zo zien we in de eerste helft van de 20e eeuw het geleidelijke ontstaan van een aantal per deelterrein aantredende raden voor veiligheidsonderzoek. Dat paste in een periode van een toenemende staatsinterventie, waarbij tevens de liberale ‘liefde’ voor de markt dan wel de hang naar soevereiniteit in eigen kring dominant waren. Er kan eerder worden gesproken van het achtereenvolgens aantreden van afzon-

derlijke instituten dan van een coherent proces van institutionalisering van veiligheidsonderzoek. Voor dit alles is de variëteit te groot en de samenhang te gering. Het veiligheidsonderzoek krijgt een wettelijke grond en is geen aangelegenheid van puur privaat initiatief. De bouwstenen hiervan vertonen nog een aantal 'spanningen' doordat zij nog mengvormen vertonen van publieke en private verantwoordelijkheid, publiekrechtelijk dan wel (tevens) straf- of tuchtrechtelijk oogmerk van onderzoek of het doen van onderzoek om de waarheid te achterhalen van gebeurtenissen dan wel om tevens uit een oogpunt van lering of preventie wijzer te worden. Er is nog geen sprake van een institutie, wel van een variëteit aan 'instituten', al naargelang het terrein waarop zij betrekking hebben (scheepvaart dan wel luchtvaart) of de dominantie van de maatschappelijke paraplu waaronder zij functioneren (de staat of de particuliere sector). Al met al is het een vooral sectoraal plaatsvindende ontwikkeling.

5. Internationale ontwikkeling

Een belangrijke verandering in en toespitsing van veiligheidsonderzoek komt met het *Verdrag van Chicago* in 1944 over de internationale burgerluchtvaart. Dit had als doel om internationale voorschriften voor de veiligheid van de in omvang toenevende burgerluchtvaart te formuleren, die voor alle verdragstaten gelding hebben. Bovendien geeft het verdrag regels voor het doen van ongevallenonderzoek in de luchtvaart. In 1947 trad het verdrag in Nederland in werking. De Annex 13 daarbij van 1951 bevat normen en aanbevolen werkwijzen voor onderzoek. Doel van een onderzoek diende uitsluitend te zijn gericht op het voorkomen van ongevallen en incidenten. Niet op het toedelen van verwijtbaarheid of aansprakelijkheid. Het verdrag verplichtte de lidstaten dus om oorzaakonderzoek te scheiden van onderzoek naar de schuldvraag. Opvallend is de toevoeging van het begrip 'incidenten', gebeurtenissen die het karakter van 'bijna-ongevallen' hebben. Ook daaruit, was de internationaal doorbrekende opvatting, kunnen lessen na onderzoek worden getrokken. Wij zullen hierna dit begrip nog tegenkomen. In ons land werd het begrip 'incidenten' overigens eerst in 1993 in de nieuwe Luchtvaartongevallenwet opgenomen. De betekenis van het Verdrag van Chicago en de Annex is groot gebleken voor de praktijk van ongevallenonderzoek in het algemeen. Er worden voorschriften en/of aanbevelingen gedaan ten aanzien van essentiële aspecten van ongevallenonderzoek, zoals de openbaarheid, onafhankelijkheid en de samenloop tussen dit onderzoek en justitieel onderzoek. De onderzoeksregeling uit de Luchtvaatrampenwet van 1936 kwam daarmee in feite voor vervanging in aanmerking, hetgeen in 1993 werd geëffectueerd. De Raad voor de Luchtvaart zal uiteindelijk in 1999 opgaan in de Raad voor de Transportveiligheid. Deze nieuwe ontwikkelingen vonden ook hun uitweg naar ongevallen- en veiligheidsonderzoek in andere sectoren. In 1967 werd in de USA de National Transportation Safety Board (NTSB) opgericht. Aanvankelijk opererend binnen het Departement of Transportation werd de NTSB in 1974 omgevormd tot een onafhankelijke onderzoeksorganisatie met eigen onderzoekspersoneel. De taken werden uitgebreid van luchtvaart naar scheepvaart, snelwegen, spoorwegen, pijpleidingen enz. Het duurde tot 1993 voor in Nederland

deze ontwikkeling werd overgenomen. Het wetvoorstel voor de RvTV werd in 1998 aanvaard in de TK en deze Raad werd in 1999 ingesteld. Daarvóór werd in 1993 in Nederland (Apeldoorn) de International Transportation Safety Association (ITSA) opgericht door Nederland, de USA, Canada en Zweden als bundeling van onafhankelijke instituten voor onderzoek van veiligheid in de transportsectoren. Intussen is deze uitgebreid tot een vijftiental landen, waaronder Australië, Japan, India, de UK, Frankrijk en Rusland, en beperkt ze zich intussen niet alleen tot de strikte transportsectoren.

6. Op weg naar een integratie van onderzoeksraden 1956-2002

In 1956 kwam het tot instelling van de *Spoorwegongevallenraad*. Deze werd geregeld in de Spoorwegwet. De Raad is bevoegd 'inlichtingen te vragen betreffende de spoorwegdienst, voor zover deze in verband staan met een plaats gehad hebbend spoorwegongeval en de veiligheid van het verkeer over de spoorweg betreffen'. Indien de Raad dit noodzakelijk acht, stelt hij een onderzoek in, nadat hij de minister in kennis heeft gesteld van zijn voornemen. Het onderzoek geschiedt in het openbaar, behoudens beperking in het algemeen belang. De Raad brengt de minister verslag uit, die dit publiceert, eveneens behoudens beperking in het algemeen belang. De Raad kan voorstellen doen over maatregelen voor de veiligheid op het spoor. Uit een en ander blijkt dat de eerste gevolgen van het Verdrag van Chicago zichtbaar zijn. Er is sprake van een meer onafhankelijke opstelling van de Raad ten opzichte van de minister. De Raad kan zelf initiatief nemen tot onderzoek en de openbaarheid van het onderzoek is iets beter gegarandeerd. Deze meer onafhankelijke opstelling is opvallend omdat het hier een sector betreft, die wordt 'bemand' door een puur staatsbedrijf, waarvoor de betreffende minister voor het overige alle verantwoordelijkheid draagt. De minister heeft nog wel een stevige lijn naar het functioneren van de Raad, zowel wat betreft openbaarheid als de wijze van onderzoek en de verslaggeving daarvan. De Raad heeft als taak om voorstellen tot verbetering van de veiligheid te doen, waarbij hij zich onthoudt van uitspraken over de schuldvraag ten aanzien van ongevallen. In 1985 werd mr. Pieter van Vollenhoven voorzitter van deze Raad.

De Spoorwegongevallenraad van 1956 is de eerste raad na de Tweede Wereldoorlog. De politiek-bestuurlijke cultuur is veranderd, vergeleken met die van de vooroorlogse periode. De machtsverhoudingen in de wereld zijn drastisch veranderd. De Europese samenwerking is op gang gekomen. De tienjarige periode van vier kabinetten-Drees is in volle gang als deze Raad wordt ingesteld. Drees gunde de werkmans zijn rust in de trein na gedane arbeid. De confessionelen zullen het stokje eind 1958 stevig overnemen en tot medio 1973 het politieke landschap kleuren. Het is een tijdperk van pacificatie. De structuur van de sociale en confessionele verhoudingen werd gekenmerkt door het stelsel van de afzonderlijke zuilen. De doorbraak in de politieke verhoudingen, die tijdens de Tweede Wereldoorlog was verwacht, had niet doorgezet. De wederopbouw eiste samenwerking, inzet en geen tegenstellingen. Staatsinterventie had een voornamelijk technologisch karakter:

herstel van infrastructuur, economie en financiën. Veiligheid was na de ervaringen in de oorlog een herkenbaar nationaal goed, dat op alle terreinen moest worden bevorderd. De verdere uitbouw van onderzoek naar veiligheid op elk van die terreinen lag voor de hand.

Daarna, eind jaren zestig, dient zich een kentering in de Nederlandse politiek aan (Lijphart, 1982). Die wordt bestuurlijk-politiek zichtbaar na de val van het kabinet-Biesheuvel, mei 1973, en het aantreden van het kabinet-Den Uyl, dat tot maart 1977 overeind blijft. Pacificatie maakt plaats voor polarisatie en confrontatie. De pragmatische bestuurlijke cultuur van na de oorlog wordt verdrongen door politisering en ideologisering. Nu de welvaart is verzekerd, kan welzijn worden 'binnengehaald'. De socialisten streven naar overheidsinvloed in het kapitalistische productiesysteem en in de particuliere bestedingen en paradoxaal genoeg naar zowel strakkere overheidssturing als radicale democratisering. Paradoxaal eveneens was het dat collectivistische politiek werd bedreven, 'hoewel overal in de samenleving sociaal-culturele pluriformering en individualisering zichtbaar begonnen te worden' (Van Doorn, 2009). Veiligheid is echter bij uitstek een 'artikel', dat past bij een streven naar zowel collectivisering van voorzieningen als bij de wens naar gunstige condities voor individuele vrijheid en zelfverwerkelijking. Bescherming tegen onveiligheid is een dergelijk conditie voor vrijheid en zelfverwerkelijking van individuen.

Gemeld kan intussen nog worden de komst van de *Raad voor de Verkeersveiligheid*, voorlopig ingesteld in 1977, definitief in 1981 en in 1997 opgeheven. Deze heeft geen onderzoekstaak, maar een adviesbevoegdheid. De onderzoekstaak voor verkeersveiligheid werd in 1999 onderdeel van de taak van de RvTV. Het voorzitterschap van de Raad voor Verkeersveiligheid is de eerste openbare functie van mr. Pieter van Vollenhoven. De moeizame wijze waarop deze benoeming tot stand kwam leerde hem in alle opzichten hoe politiek en ambtelijk Den Haag werkt. Dat zal hem in de latere jaren te pas komen, zoals hiervoor al bleek. De Raad werd in 1997 opgeheven en een onderzoekstaak voor onderzoek naar verkeersongevallen werd in 2005 toegewezen aan de Onderzoeksraad voor Veiligheid. In 1987 werd voor militaire luchtvaartongevallen een Raad van Advies Luchtvaartongevallen bij Defensie ingesteld na de al sinds 1936 fungerende Raad voor burgerluchtvaartongevallen. Een Nationale Marineraad bestond zoals we zagen al sinds 1928.

Intussen diende zich in Nederland een nieuwe ontwikkeling in het staatsoptreden aan. Het kabinet-Den Uyl was, naar we nu kunnen constateren, niet het begin maar juist het einde van de 'linkse dominantie'. Zoals Ed van Thijn (2007) opmerkt had 'de linkse euforie zichzelf in de voet geschoten'. De tijdgeest van begin jaren zeventig was omgeslagen in het tegendeel. De echte vernieuwing kwam nu van rechts. Links had zijn eigen doodgravers opgeroepen. Maar daar was ook een opkomende economische crisis voor nodig. Die werd beantwoord met een strijd tussen etatisten en neoliberalen. Die strijd werd vervolgens bestreden met een 'no-nonsense' programma. De toenemende staatsinterventie, die al in de hoogtijdagen van het klassieke liberalisme werd opgevoerd en daarna decennia lang werd toegedekt

door de verantwoordelijkheid in eigen kring, de pacificatie en de verwarring van de polarisatie en die weer tevoorschijn kwam bij de opbouw van de welzijnsstaat, was vastgelopen. De staat was diep in de samenleving doorgedrongen onder de mom van de maakbaarheid van die samenleving. Daardoor was die staat gevangene geworden van de belangengroepen (Van Doorn, 2009). De verzuilde structuur van de samenleving begon scheuren te vertonen. Deconfessionalisering en individualisering waren de gezamenlijke sluipmoordenaars van het verzuilingssysteem. Het maatschappelijk midden werd opgeruimd, onder meer onder invloed van de benodigde bezuinigingen die zich na de eerste oliecrisis van 1973 aankondigden. De strijd tussen etatisten en zij die een terugtrekkende staat wensten kwam in alle hevigheid naar voren. In 1983 kwam met het eerste kabinet-Lubbers de omslag. Het no-nonsensedenken kreeg de overhand.

Tien jaar later komt dit bij de 'modernisering' van de Raad voor de Luchtvaart naar voren. In 1993 kwam het namelijk tot een vernieuwing van de bestaande *Raad voor de Luchtvaart*, werkzaam op het gebied van de burgerluchtvaart. De Luchtvaart-rampenwet uit 1936 werd vervangen door de Luchtvaartongevallenwet en de taak en bevoegdheden van de Raad werden aan de nieuwe internationale ontwikkelingen sinds het Verdrag van Chicago van 1944 en de Annex 13 van 1951 aangepast. Aan de totstandkoming van de Luchtvaartongevallenwet 1993 gingen dan ook uitgebreide discussies vooraf, die zich vooral toespitsten op een drietal zaken: opname van 'incidentenonderzoek' in de taak van de Raad, de onafhankelijkheid van de 'vooronderzoeker' en de openbaarheid van het onderzoek. Het eerste punt werd nog in 1982 als ongewenst uit de voorbereidende wetstekst gehouden, ondanks dat in Annex 13 van het Verdrag van Chicago het voorkomen van ongevallen én incidenten als doel werden genoemd van modern veiligheidsonderzoek. Ook incidenten, die niet tot een daadwerkelijk ongeval hebben geleid, kunnen immers aanleiding zijn tot 'lessen en regels'. Bij het tweede punt waren de onafhankelijkheid van de (voor)onderzoeker en de rol en positie van de Rijksluchtvaartdienst als uitvoerder van vooronderzoek in het geding. Bij het derde punt ging het om de noodzaak van openbaarheid en werd van sommige kanten gesteld dat het belang van de veiligheid in de luchtvaart prevaleert boven het publieke karakter van een ongeval. Het eerste zou het meest worden gediend door een strikt vertrouwelijk onderzoek. Het afschaffen van de disciplinaire bevoegdheid van de Raad (doel van het onderzoek is 'not to apportion blame or liability') werd al in de eerste wetsteksten geëffectueerd. Zo werd het internationale model van een Onderzoeksraad, die zich strikt onthoudt van een oordeel over de schuldvraag, bij de luchtvaart in Nederland eerst in 1993 ingevoerd. In 1931 was dat bij instelling van de Commissie Binnenvaart Rampenwet al het geval en in 1956 bij de instelling van de Spoorwegongevallenraad.

Na uitgebreide discussie, onder meer in hoorzittingen in 1982 en 1985, werd uiteindelijk de mogelijkheid van incidentenonderzoek aan de wet toegevoegd. Wel bleef de rol van een vooronderzoeker in de wet gehandhaafd met een bureau vooronderzoek, op voordracht van de Raad benoemd. De taak werd het verzamelen van alle gegevens die van belang zijn voor het onderzoek van een ongeval, het analyse-

ren daarvan en het aan de hand hiervan opstellen van een vooronderzoeksrapport. Een en ander onder verantwoordelijkheid van de Raad. 'Onze minister' kan op voordracht van de Raad een of meer personen benoemen die met in achtneming van de door de vooronderzoeker gegeven aanwijzingen deze tijdens het verrichten van een vooronderzoek terzijde staan. Hiermee werd de exclusieve bevoegdheid van de minister om (rechtstreeks) de personen voor het Vooronderzoek aan te wijzen geschrapt. De vooronderzoeker werd weliswaar niet helemaal losgemaakt van de staat (Rijksluchtvaartdienst en het Bureau Vooronderzoek Ongevallen) maar kreeg wel een onafhankelijke positie door hem onder de verantwoordelijkheid van de Raad voor de Luchtvaart te plaatsen en hem vatbaar te maken voor wraking. Het rapport van de vooronderzoeker is niet openbaar. Ook niet na afloop. Maar door de openbare behandeling van het uiteindelijke onderzoek zullen vele gegevens van het vooronderzoek dat wel worden. De gekunstelde constructie van de vooronderzoeker lijkt veel op een gelegenheidsconstructie om de belangen van de Rijksluchtvaartdienst en daarmee van de minister veilig te stellen. Daarmee onderscheidt deze nieuwe wet zich nog van de Amerikaanse en Engelse praktijk, waarbij in de USA de NTSB sinds 1974 geheel onafhankelijk opereert van de (luchtvaart)autoriteiten. Men vond dat 'in een klein land als Nederland' niet goed mogelijk. Als dit onderzoek naar veiligheid in de luchtvaart in 1999 bij de Raad voor de Transportveiligheid wordt ondergebracht wordt de constructie van vooronderzoek geschrapt. Onderzoeken bij die Raad worden in eerste instantie gedaan door een van de vier afzonderlijke kamers. In de hoorzitting van 1985 wees Van Vollenhoven op deze mogelijke ontwikkeling in Nederland naar een alomvattende Onderzoeksraad voor transportongevallen, zoals de National Transport Safety Board in de USA. Daarmee zouden de argumenten voor de noodzaak van een aparte vooronderzoeker in de Memorie van Toelichting op deze wet niet langer houdbaar zijn.

Opvallend is de uitgebreide omschrijving van het begrip 'luchtvaartongeval' in deze wet: 'elk voorval dat samenhangt met het gebruik van het luchtvaartuig tijdens de periode vanaf op het moment waarop enig persoon in het luchtvaartuig stapt met het oogmerk om te vliegen tot aan het moment waarop deze personen allen het luchtvaartuig hebben verlaten en waarbij (1) een persoon tijdens zijn verblijf aan boord door direct contact met het luchtvaartuig of onderdelen daarvan of als gevolg van rechtstreekse blootstelling aan een uitlaatgasstraal dodelijk is verwond of zwaar lichamelijk letsel heeft bekomen of (2) het luchtvaartuig schade heeft opgelopen, welke afbreuk doet aan de sterkte van de constructie, de vliegprestaties of -eigenschappen van het luchtvaartuig en waardoor grote reparaties of vervanging van onderdelen noodzakelijk zijn of (3) het luchtvaartuig vermist of volledig onbereikbaar is'. Deze uitvoerige omschrijving van het begrip 'luchtvaartongeval' is in de wet RvTV gehandhaafd.¹² In de rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid is dit begrip verdwenen en wordt het begrip 'voorval' gehanteerd. In afwijking van wat in de Luchtvaartrampenwet werd vermeld, ontbreekt hier expliciet de toevoeging

12. Wet RvTV, art. 1, lid 1, sub m.

dat onderzoek wordt ingesteld 'indien op grond van de aard van het voorval de waarschijnlijkheid bestaat dat uit een onderzoek lessen kunnen worden geput of de wenselijkheid kan blijken van het stellen van voorschriften welke kunnen dienen ter voorkoming van ongevallen met luchtvaartuigen'. Blijkbaar werd dit op dat moment als een overbodige toevoeging beschouwd, gezien de omschrijving van het begrip 'voorval'. Daarin zit ook onderzoek naar 'incidenten' besloten en het leren daaruit.

De nieuwe wet werd als Luchtvaartongevallenwet in 1993 van kracht. Het duurde dus al met al ongeveer veertig jaar voor in een aantal belangrijke opzichten het Amerikaanse/internationale voorbeeld werd gevolgd. Zo kwam er een Raad voor de Luchtvaart, die 'tot taak heeft de oorzaken of vermoedelijke oorzaken van luchtvaartongevallen en, voor zover de Raad dit nodig oordeelt, van *incidenten* te onderzoeken en vast te stellen en waar nodig op grond hiervan aanbevelingen te doen in het belang van de vliegveiligheid'.

Na alle langdurige discussies en Kamerbehandelingen was de Raad voor de Luchtvaart geen lang leven beschoren. Op 1 juli 1999 kwam de *Raad voor de Transportveiligheid (RvTV)* tot stand. Deze betekende een belangrijk omslagpunt in het bestaan van vrijwel alle voorgenoemde instellingen voor veiligheidsonderzoek en een begin van een verdere integrale institutionele ontwikkeling. De discussies over een bundeling van raden was al in 1983 begonnen. Eerst de Bijlmerramp in 1992 zorgde voor een keerpunt. Vanaf toen werd een begin gemaakt met het maken van een wetvoorstel voor een RvTV. Deze nam zeven jaar later in 1999 de taken over (en nu op modernere leest geschoeid) van de Commissie Binnenvaart Rampenwet, de Spoorwegongevallenraad en de Raad voor de Luchtvaart. Wel bleven 'buiten schot' de Raad voor de Scheepvaart vanwege de eerder genoemde redenen van een te maken regeling voor het tuchtrecht en de bij Defensie bestaande Raden voor de Marine en Luchtmacht. De adviesraad voor de verkeersveiligheid was intussen in 1997 opgeheven. Voorzitter van de RvTV werd mr. Pieter van Vollenhoven.

Deze Raad 'heeft, met het uitsluitende doel toekomstige ongevallen of incidenten te voorkomen, tot taak te onderzoeken en vast te stellen wat de oorzaken of vermoedelijke oorzaken van individuele of categorieën ongevallen en incidenten zijn en, indien de uitkomsten van een en ander daartoe aanleiding geven, daaraan veiligheidsaanbevelingen te verbinden'. Opvallend is dat het centrale begrip 'voorval', dat al bij de oudste Onderzoeksraad, de Raad voor de Scheepvaart, in de wet was opgenomen, nu ontbreekt. Er is sprake van individuele of categorieën 'ongevallen' bij de scheepvaart en 'ongevallen en ernstige incidenten' bij de luchtvaart. In het laatste geval kan onderzoek worden gedaan naar een niet-ernstig incident als dat van belang kan zijn voor het doen van veiligheidsaanbevelingen. Ook krijgt deze Raad een taak op het gebied van onderzoek naar wegvervoerongevallen. Echter alleen als ook dit voor het doen van aanbevelingen van belang is. Aan de RvTV werd naast de taak voor luchtvaart, railverkeer en scheepvaart toegevoegd het onderzoek naar wegvervoer veiligheid en buisleidingen, vergelijkbaar met de Amerikaanse National Transportation Safety Board. Met onafhankelijk veiligheidsonderzoek naar deze beide 'objecten' was tot dusver in Nederland hoegenaamd geen ervaring opge-

daan. Opvallend is dan ook dat in de wet het begrip ‘buisleiding’ alleen in het openingsartikel met begripsbepalingen opduikt: buisleidingongeval: ‘elk voorval in een ondergronds transportsysteem, waarbij dodelijk of ernstig letsel of schade van betekenis is veroorzaakt’.¹³

Uit de verdere structuur van de Raad blijkt hoezeer de wetgever nog ‘vastzit’ aan de oorspronkelijke ‘zelfstandigheid’ van en bedoelingen met de sectorale raden, die in de RvTV opgaan. De Raad kent een viertal Kamers, respectievelijk voor scheepvaart-, luchtvaart-, spoorweg- en wegenverkeersongevallen, en een Commissie Buisleidingen. Tot een gelijksoortige constructie van Kamers in relatie tot de Raad was ook al besloten in het voorstel voor de Ongevallenraad van Defensie van 1998. Voor de Commissie Buisleidingen is geen kamer en ook geen afzonderlijk wetsartikel beschikbaar. De Raad heeft rechtspersoonlijkheid en bestaat uit tussen de veertien en zeventien leden. Daarin zijn begrepen de voorzitter en één of twee leden van elke kamer, waardoor de Raad uit maximaal twaalf leden afkomstig uit de verschillende kamers kan bestaan. Deze houden daarmee een stevige grip op de Raad. De Raad besluit tot het instellen van een onderzoek en stelt de minister hiervan in kennis. Het onderzoek wordt verricht door de betrokken kamer. De minister kan op verzoek van de Raad een of meer onder hem ressorterende deskundigen aanwijzen die de kamer bijstaan bij een nader aangeduid onderzoek. Ook de minister kan zo enig zicht op de Raad houden. Een kamer kan zittingen in het openbaar houden, tenzij gewichtige redenen aanleiding geven hiervan af te wijken. Een kamer rapporteert aan de Raad, die het eindrapport vaststelt. Het rapport is openbaar. De wet geeft de scheiding aan tussen veiligheidsonderzoek en civiel- en strafrechtelijk onderzoek. Iedere vorm van een civiel-, straf- of tuchtrechtelijke rol van de Raad, zoals dit voorkwam bij sommige eerdere raden, is uitgesloten.

De minister kan gehoord de Raad regels stellen ten aanzien van de samenwerking tussen Raad, Openbaar Ministerie, het korps landelijke politiediensten en de regionale politiekorpsen. Deze betreffen in ieder geval het overleg en coördinatie indien ook een strafrechtelijk onderzoek wordt ingesteld of overwogen. Ook wordt bepaald dat niet als bewijzen in een rechtsgeding kunnen worden gebruikt verklaringen van personen afgelegd in het kader van het onderzoek van de Raad.

Intussen bleven, zoals gesteld, er twee ‘militaire’ raden buiten dit bestel bestaan. Een jaar (1998) voor het optreden van de RvTV verscheen een voorstel tot vorming van een *Ongevallenraad voor Defensie*, die de Nederlandse Marineraad en de Raad van Advies Luchtvaartongevallen bij Defensie zou moeten overkoepelen en ook andere militaire ongevallen zou gaan onderzoeken. Hiervoor is deze geschiedenis uitvoerig beschreven. Op andere terreinen, dan die door de nu bestaande raden werden bestreken, werd zo nodig onderzoek ingesteld bij ongevallen en calamiteiten door de bestaande departementale Inspecties en in bijzondere gevallen door ad hoc in te stellen commissies. Maar intussen groeide het algemene inzicht

13. Wet RvTV, art. 1, lid 1, sub k.

dat er één overkoepelend verband zou moeten worden gecreëerd. Dit om continu de nodige kennis en ervaring te bundelen op het terrein van veiligheidsonderzoek en de onafhankelijkheid van dat onderzoek te borgen. Dat inzicht bestond voor- eerst nog niet in de politiek, zoals de geschiedenis liet zien.

In 2002 verscheen het wetvoorstel voor één Raad voor veiligheidsonderzoek. De in te stellen *Onderzoeksraad voor Veiligheid* zou een breed terrein omvatten. Naast de al bekende terreinen van de twee te beëindigen raden (transport en defensie) worden ook industriële en bedrijfsongevallen, natuurrampen, milieu en gezondheid en explosies, grote branden en instortingen onderwerp van veiligheidsonderzoek. Onderzoek naar voorvallen op het gebied van orde en veiligheid blijft buiten het taakgebied van deze Raad. Ook het begrip 'voorval' wordt breed omschreven: 'gebeurtenissen die dood of letsel van een persoon dan wel schade aan een zaak of het milieu veroorzaken en gebeurtenissen die gevaar voor een dergelijk gevolg in het leven hebben geroepen'. Daaronder vallen ook lichtere ongevallen en incidenten. Vooral de laatste categorieën werden toegevoegd aangezien de Raad hierbij het uitsluitende oogmerk kan hebben lering te kunnen trekken voor maatregelen ten behoeve van de veiligheid. Incidentonderzoek was intussen een algemeen aanvaard en zelfs voorgeschreven (Europese Unie bij de burgerluchtvaart) onderwerp geworden.

7. Conclusies

Wat kunnen we leren uit deze geschiedenis van het veiligheidsonderzoek in Nederland tot aan de vooravond van de, zoals we zullen zien, moeizame 'geboorte' van de Onderzoeksraad voor Veiligheid? Wat leren ons deze stapsgewijze ontwikkelingen naar een integrale vorm van onderzoek van fysieke veiligheid?

Gedurende de afgelopen eeuw was er uitsluitend sprake van onderzoek in 'eigen huis' of op 'eigen terrein': scheepvaart, marine, binnenvaart, luchtvaart, railvervoer, wegverkeer, transport. Daarin speelden aanvankelijk vraagstukken van tucht en orde, disciplineren en commercie (scheepvaart) een rol. De verbondenheid met het openbaar bestuur was zichtbaar in de wetgeving (een strakke lijn naar de ministeriële verantwoordelijkheid, de rol van de vooronderzoeker met diens verbinding naar de departementale inspecties, de financiering).

Deze aanvangsgeschiedenis van een zich ontwikkelende institutie op het gebied van ongevalonderzoek laat vooral zien hoe weerbarstig instituties zijn en blijven vanaf het moment waarop zij zich vormen. Vanaf de instelling van de eerste onderzoekraden op het gebied van transport 'te water', Raad voor de Scheepvaart, Nederlandse Marineraad en Commissie Binnenvaart Rampenwet, tussen 1909 en 1931, worden de fundamenteen gelegd van ongevalonderzoek in ons land die in grote lijnen lang blijven bestaan. Blijvend zijn de sectorale gerichtheid, de omschrijving van het 'object' waarop ongevalonderzoek zich dient te richten en de belangrijke reden waarom dit soort onderzoek wordt ingesteld: lering trekken ter voorko-

ming van ongevallen in de toekomst. Een meer bijkomend, maar interessant ander fenomeen in deze beginperiode betreft het oer-Nederlandse motief tot instelling van onderzoeksraden: zij kwamen soms de Nederlandse economische positie in het buitenland ten goede of waren aanpassingen aan internationale ontwikkelingen. Uit de verdere geschiedenis blijkt op nog een paar momenten hoezeer die Nederlandse positie in het buitenland meesprak bij de instelling van onderzoeksraden. Ook in zijn algemeenheid is voor iedere sector de aanwezigheid van een onderzoeksraad een duidelijk bewijs aan zijn cliënten van de bestaande sectorale zorg en aandacht voor veiligheid.

Wel moest deze aanpassing aan buitenlandse ontwikkelingen worden 'bevochten' op deze Nederlandse traditie van het sectorale denken: aan ieder op zich staand groepsbelang diende voldoende gewicht te worden gegeven. Daarmee is een belangrijke drijfkracht in de verdere ontwikkeling van deze institutie geschetst: de grote weerbaarheid tegen al te schoksgewijze veranderingen. Onderzoeksraden per sector is het meest kenmerkende element in de grote 'padafhankelijkheid' van de institutie. Vanaf 1909 tot begin 2001, bijna een eeuw lang, blijven afzonderlijk sectorale 'paddenstoelen' omhoogkomen uit het drassige veld van ongelukken en rampen. Hoewel de kernelementen van ongelukken en rampen veelal dezelfde zijn en het leren uit ongevalonderzoek een gemeenschappelijk belang zou moeten zijn, blijft de soevereiniteit in eigen kring geëerbiedigd.

Het 'baas in eigen sectorale huis' is tegelijkertijd even belangrijk als het profiteren van de alomtegenwoordige en beschuttende rol van de overheid. Ongevallen en rampen zijn sectorale voorvallen met alle specifieke kenmerken van dien, zo is de gedachte. Maar het is wel voordelig en praktisch wanneer onderzoek ervan een wettelijke basis heeft en ook financiële ondersteuning uit de algemene middelen geniet. Dat gevecht wordt evenzeer gestreden door de verschillende sectoren als door de overheid zelf. Zij hebben er beide voordeel bij: de sectoren bij het vasthouden aan hun eigenheid, de staat bij het vervullen van zijn zorgtaak voor veiligheid. Ook hier is kenmerkend de overeenkomst wat betreft de verhouding tussen samenleving en staat met andere terreinen in deze zelfde periode in de 20e eeuw, zoals bij het onderwijs, de volkshuisvesting, gezondheids- en welzijnszorg enz. De langzame ontwikkeling naar een uiteindelijke vorm van onafhankelijk onderzoek kan dan ook gezien worden als een moeizaam proces van wederzijdse ontworsteling tussen staat en samenleving, zoals zich dat in ons land vanaf de jaren zeventig voltrok. Deze situatie lijkt in dat opzicht op die van de langzaam verdwijnende verzuilde structuur in Nederland in die periode. Een proces dat echter niet eindigt met een situatie van 'complete ontworsteling'. Overheid, sectoren en veiligheidsonderzoek blijven met een laatste paar 'banden' aan elkaar verbonden: wetgeving en financiering. De sectorale structuur als zodanig zal verdwijnen met de Onderzoeksraad voor Veiligheid in 2005.

Het ontwikkelingsproces werd ondanks alles vergezeld door langzaam groeiend (inter)nationaal inzicht in de noodzaak van professioneel, onafhankelijk onderzoek naar veiligheid. Dit leidde bij de diverse intussen gevormde raden tot versterking

van de wens tot en het gevecht om lijfsbehoud en sectorale geborgenheid (Raad voor de Scheepvaart, Marineraad, Luchtvaartongevallen bij Defensie). Ook waren er politieke invechtlobby's (Verkeersveiligheid, dat geen onderzoekstaak kreeg, maar alleen beleidsadvies mocht geven, de RvTV, die door zijn beoogde voorzitter werd 'ontworsteld' aan de tegenstanders ervan). Belangenlobby's traden aan bij de voorbereiding van wetgeving en verdedigden hardnekkig tegen de stroom in de eigenheid van hun sector (Raad voor de Luchtvaart). Zij werden daarbij gesteund door het evenzeer sectoraal verbonden belang van de individuele ministeriële verantwoordelijkheden en dat van de afzonderlijke departementen. Er waren belangrijke Internationale ontwikkelingen, die wezen op de noodzaak van onafhankelijk onderzoek (Chicago, EU, internationale luchtvaart) en die ook in Nederland via internationale verdragen ingang vonden, maar slechts mondjesmaat en stapsgewijs in de concrete praktijk werden ingevoerd.

En dan was er het optreden van grootschalige calamiteiten en rampen, die een belangrijke reden waren van de doorbraak naar (nieuwe) wetgeving. Dat begon al bij de ontploffing van een kruitschip in Leiden in 1807 en was pregnant bij de Bijlmerramp in 1992 en bij de Enschedese vuurwerkramp en de Volendamse cafébrand van 2000. Er was al vanaf 1993 (motie-Van Vlijmen) een parlementaire meerderheid die zich uitsprak voor bundeling van onderzoeksraden en voor de onafhankelijke positie van veiligheidsonderzoek. Toch werd de sectorale constructie tot onmiddellijk na de Volendamse cafébrand volgehouden op het bestuurlijke niveau.

Wat vooral opvalt is de meestentijds moeizame en langdurige voorbereiding van de voor onderzoeksraden benodigde wetgeving. Daarbij springen als onderwerpen van discussie vooral in het oog, de onafhankelijkheid van de raden, de relatie tot de betrokken minister(s) en de definiëring van het onderwerp of thema waarop de raden werden geacht onderzoek te doen (ongeval, incident, ramp, voorval). Daarnaast ook de afbakening van hun werkterrein, de al dan niet openbaarheid van onderzoek en rapportering en de relatie tussen veiligheidsonderzoek en strafvordering. Deze onderwerpen werden in wisselende bewoordingen, met gevarieerde mate van overtuiging en door compromisvolle oplossingen in de diverse wetten 'gepacificeerd'. Wij zullen al deze onderwerpen in ruime mate opnieuw tegenkomen bij de wetvoorbereiding van de 'Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid'. Daarover gaat het volgende hoofdstuk.

Hoofdstuk IV

De instelling van de Onderzoeksraad voor Veiligheid 2002-2005

1. Inleiding

Het nieuwe millennium, dat in 2000 begon, zou een stormachtige start krijgen, ondanks de aanvankelijke vooruitzichten van een tijdperk van relatieve rust na de beëindiging in 1989 van de spanningen in de oost-westverhoudingen tijdens de Koude Oorlog. In de aanloop naar dat nieuwe millennium waren in ons land de bestuurlijk-politieke verhoudingen onder het eerste, succesvolle kabinet-Kok (1994-1998) aanvankelijk ook overzichtelijk en evenwichtig. Maar het eerste decennium van de nieuwe eeuw zou toch niet minder dan een vijftal kabinetten kennen met elk een variëteit en intensiteit van problemen en met elk een betrekkelijk kort leven. Het tweede kabinet-Kok dat in 1998 was aangetreden kwam na een crisis in mei 1999 en een doorstart een maand later, ongeveer op de helft van zijn bestaan onder steeds meer kritiek te staan. Op 11 september 2001 werd de wereld overvallen door de aanslagen op de Twin Towers en het Pentagon in de Verenigde Staten. Het was het eerste signaal dat er intensieve wijzigingen in de wereldorde waren te verwachten. Het kabinet-Kok II stelde een week na 11 september een Ministeriële Stuurgroep Terrorismebestrijding en Veiligheid in. Nadat een week later een vermeende dreiging van aanslagen op tunnels in de Randstad het land had opgeschrikt, presenteerde het kabinet op 5 oktober een actieplan terrorismebestrijding. Daarna was voor de regering de aandacht voor terrorismebestrijding danig verminderd, zo niet afwezig. Op 16 april 2002 diende minister-president Kok namens zijn kabinet het ontslag in na het rapport over de val van Srebrenica in 1995. Op 6 mei 2002 was Nederland getuige van de schokkende politieke moord op Pim Fortuyn. Deze had zich gepresenteerd als een scherp criticus van de politieke situatie in Nederland, vooral wat betreft de overheidsprestaties. Aanvankelijk betekende dit nog geen ingrijpende veranderingen, noch wat betreft het overheidsoptreden, noch wat betreft een antwoord op het groeiende terrorisme in de wereld. De moord op Pim Fortuyn leidde slechts tot aandacht voor het onderwerp 'bewaken en beveiligen'. Op 22 juli van dat jaar trad het eerste kabinet-Balkenende aan met daarin een aantal ministers uit de Lijst Pim Fortuyn. Dat bleek geen goede greep, want Balkenende diende op 16 oktober alweer zijn ontslag in. Eerst op 27 mei 2003 was er een tweede kabinet-Balkenende in gewijzigde politieke samenstelling. Dat ging aan het werk met een nieuwe aanpak voor terrorismebestrijding. Daarna werd het opnieuw stil rond dat onderwerp. Die stilte werd onverwacht op 11 maart 2004 doorbroken door de terroristische aanslagen in Madrid. Het terrorismeverschijnsel

had Europa bereikt. Op 1 april 2004 werd onder de verantwoordelijkheid van de Ministers van Justitie en BZK een Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding aangesteld. Het decennium werd 'vol' gemaakt met nog twee kabinetten-Balkenende tussen juli 2006 en februari 2010.

Al dan niet los van deze ontwikkelingen op het wereldtoneel en de Nederlandse besognes met het verschijnsel terrorisme waren er meer problemen in ons land. Het politieke spectrum veranderde in snel tempo. Vraagstukken ten aanzien van immigratie, de opvang van vreemdelingen en het populisme, dat sinds ongeveer eind 2001 opkwam op de golven van islamhaat, leidden in 2005 tot de eenmansfractie Wilders in de TK. Daarnaast bracht de terugval van de LPF bij de verkiezingen in 2003 veel politieke onduidelijkheid.

Het nieuwe millennium was stormachtig begonnen en had de overheid met haar neus op het onderwerp veiligheid gedrukt, niet alleen beveiliging tegen terrorisme, maar ook beveiliging tegen ongevallen, rampen en incidenten. Over dat laatste gaat het verder hier. Daarbij zal de aanzet tot de instelling van de Onderzoeksraad voor Veiligheid worden beschreven. Ook daarbij was de verwachting dat dit alles na de perikelen die er waren geweest rond de aanvankelijke voorstellen voor een drietal raden onder een gemeenschappelijke koepel, soepel zou verlopen. Dat bleek niet geheel het geval te zijn. Toch kan na afloop worden geconstateerd dat het te midden van alle bestuurlijke en politieke problematiek van de jaren 2002-2005 opzienbarend mag heten dat die Raad er uiteindelijk ongeveer volgens plan, hoewel enigszins vertraagd, is gekomen.¹⁴

2. De voorbereiding van de Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid

Een instituut komt niet vanzelf tot stand. Het heeft een institutie nodig om te gedi-jen, eigen overtuigingskracht om er te staan en legitimiteit, waardering en respect in de samenleving om te overleven. Na alle discussies over en rond de Onge-vallenraad Defensie en de RvTV zou men denken, dat er bestuurlijke en politieke eenstemmigheid zou zijn over het instellen van een overkoepelende Onderzoeks-raad. Er waren toch de nodige stappen gezet op weg naar een moderne, internatio-naal aangepaste wijze van veiligheidsonderzoek? Er waren rampen gepasseerd, waaruit de nodige lering viel te trekken. Er was internationaal baanbrekend denk-werk over veiligheidsonderzoek verricht en ook in Nederland werd er voor ons land nagedacht over de voorwaarden voor 'behoorlijk rampenonderzoek'. De belangrij-ke thema's, zoals de relatie tot het politieke bestuur, de onafhankelijkheid, de open-baarheid van onderzoek, de relatie tot civiel- en strafrechtelijk onderzoek, de gege-vensverzameling, de onderzoeksprocesgang waren bekend en ingevuld. Kortom men zou kunnen verwachten dat de institutionele setting van veiligheidsonder-zoek voldoende robuust was geworden zodat de besluitvorming over een instituut

14. Bijlage 3 van dit boek geeft een overzicht van gebeurtenissen tijdens de voorgeschiedenis van de instelling van de Onderzoeksraad voor Veiligheid.

als een algemene Onderzoeksraad een vlot verloop zou moeten hebben. Hoe ging dat bij de aanloop tot de 'geboorte' van het Instituut Onderzoeksraad voor Veiligheid?

Aan de eerste behandeling van het wetsvoorstel voor de instelling van een Onderzoeksraad voor Veiligheid ging er als gebruikelijk een periode vooraf van het ontwerp van een voorstel. Dat gebeurt doorgaans in de relatieve beslotenheid van de ambtelijke dienst van de betreffende minister en in overleg met andere ambtelijke instanties en waar nodig en mogelijk met deskundigen en belanghebbenden. Tot deskundigen worden in veel gevallen ook wetenschappers gerekend. Ook hier was daar sprake van. Aangezien de aanloop tot de instelling van deze Raad de nodige tijd had geveerd, hadden wetenschappers en ervaringsdeskundigen alle gelegenheid gehad zich gefundeerd het hoofd te breken over de voorwaarden waaraan een op moderne inzichten berustende Raad zou moeten voldoen.

Zoals in het vorige hoofdstuk kan worden gelezen gaf in februari 2001 het kabinet-Kok II aan de TK te kennen de beide moties van resp. Wagenaar en Van den Doel te zullen uitvoeren. Er zal één Raad voor veiligheidsonderzoek worden opgericht, waardoor de bestaande raden vervallen en de beoogde Ongevallenraad Defensie en de Commissie Rampen en Calamiteiten het stadium van voorbereiding niet overleven, maar in deze overkoepelende nieuwe Raad zullen worden opgenomen.

Op het Ministerie van BZK wordt vanaf dat moment gewerkt aan de voorbereiding van de hiervoor nodige wetgeving. Verantwoordelijk daarvoor is de staatssecretaris Gijs de Vries (VVD) in het kabinet-Kok II. Medio 2001 komt er een concept 'Hoofdlijnennotitie betreffende het Project onafhankelijk Rampen- en Ongevallenonderzoek' tot stand. De Raad voor de Transportveiligheid is dan al druk bezig zich 'te wapenen' voor de aanstaande wetvoorbereiding. Zo gaf de voorzitter van die Raad, Pieter van Vollenhoven, opdracht aan een groep juristen van het Meijers Instituut een studie naar de voorwaarden voor onderzoek naar veiligheid in te stellen. De hoofdlijnennotitie van de staatssecretaris krijgt dan alvast op 31 juli 2001 uitvoerig commentaar van de voorzitter van de RvTV. Uiteraard kan de Raad zich zeer goed vinden in de gedachte van één Raad voor onafhankelijk onderzoek voor alle sectoren. Ook het verlaten van de gedachte, die nog in de wet voor de RvTV was vormgegeven, van één Raad met afzonderlijke kamers voor de sectoren, wordt omarmd. De ervaring van Van Vollenhoven met die kamers met eigen wettelijke bevoegdheden is niet bijster gelukkig tot dan toe. Dat levert een internationaal unieke situatie op van een scheiding tussen analyse door de kamers en aanbevelingen door de Raad. In deze laatste waren de kamers tevens vertegenwoordigd. In deze gecompliceerde constructie zijn de verantwoordelijkheden niet goed onderscheiden. Ook de kamers zelf van de RvTV delen op dit moment deze mening van de auteur van het commentaar. Wel zal instelling van al dan niet tijdelijke commissies, die bekend zijn op een of meer van de sectoren van onderzoek, nodig zijn. Onjuist vindt de commentator wel dat aan de Defensiesector 'een zodanige aparte status is toegekend dat er bijna sprake lijkt van een organisatie binnen een organisatie'. Die status zou hooguit procedureel, bijvoorbeeld door toezending van een

betreffend rapport vooraf aan de Minister van Defensie, en niet structureel moeten blijken. De titel van de staatssecretariële notitie noemt het werk van de Raad 'Rampen- en Ongevallenonderzoek'. Dit gaat voorbij aan de noodzaak ook incidenten tot de taak van de aanstaande Raad te benoemen. Daarom zou moeten worden gesproken van Raad voor Veiligheidsonderzoek. Dit is een algemene, internationaal gangbare opvatting. Gewaakt moet worden voor een situatie waarin de Raad verplicht wordt alle ongevallen te onderzoeken. Het voorstel in de notitie om bij ieder onderzoek een plan van aanpak te moeten voorleggen aan betrokken overheden strookt volgens Van Vollenhoven allerminst met de onafhankelijkheid van de Raad. Het commentaar bevat vervolgens nog aanbevelingen over de omvang van Raad en bureau. Ten aanzien daarvan gelieve de wetgever niet te beperkt te oordelen. Wat betreft het moeilijke onderwerp van scheiding tussen ongevalonderzoek en onderzoek in het kader van straf- en civielrecht brengt de voorzitter van de RvTV de staatssecretaris op de hoogte van een lopend onderzoek door juristen van het Meijers Instituut. Ten slotte vraagt Van Vollenhoven zich af of een status als Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO) nog voldoende waarborgen voor onafhankelijkheid geeft.

Op 15 november 2001 reageert Van Vollenhoven op een door Gijs de Vries toegezonden conceptvoorstel Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid. Daaruit blijkt dat de staatssecretaris sinds de brief van Van Vollenhoven van 31 juli veel heeft geleerd, maar ook nog op een enkel punt tot nieuwe gedachten is gekomen. Het concept stelt dat buitengewone leden verplicht zijn aan de beraadslagingen van de Raad deel te nemen. Dat zal volgens de voorzitter van de Transportraad aan de Raad moeten worden overgelaten. Voorts komt de onafhankelijkheid van de Raad in het geding als deze geen enkele rol speelt bij de benoeming van de (vaste) leden van de Raad of van de buitengewone leden. Ook de positie van Defensie in de Raad baart Van Vollenhoven nog dezelfde zorgen als een paar maanden geleden. Onderzoek naar de zeescheepvaart werd in het voorstel weliswaar opgenomen, maar de inwerkingtreding daarvan werd op een later moment gesteld. Dit werd ongewenst geacht.

In april 2002, nog voor het wetvoorstel bekend was, dat in oktober 2002 openbaar werd, verscheen de uitkomst van de studie naar de voorwaarden voor onderzoek naar veiligheid van de hand van de genoemde groep juristen van het Meijers Instituut in opdracht van de Raad voor de Transportveiligheid.¹⁵ Voorzitter van de Begeleidingscommissie daarvan was, zoals kan worden vermoed, mr. Pieter van Vollenhoven, intussen beoogd voorzitter van de in te stellen Onderzoeksraad. Naar goed Amerikaans voorbeeld komen in deze studie de 'tien beginselen van behoorlijk rampenonderzoek' aan de orde. Dat zijn in de in het boek gehanteerde volgorde: onafhankelijkheid, scheiding tussen schuld- en oorzaakvraag, openbaarheid,

15. M. Hallers, A.J. Mauritz, E.R. Muller & C.J.J.M. Stolker, *Beginselen van behoorlijk rampenonderzoek*, Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2002.

hoor en wederhoor, zorgvuldigheid, deskundigheid, proportionaliteit en subsidia-riteit, behoorlijke behandeling van getuigen en partijen, motivering en redelijke termijn. Een aantal van deze voorwaarden of criteria passeerde al de revue bij de schets van de ontwikkeling van de diverse onderzoeksraden in de afgelopen eeuw. Een aantal krijgt ook bij de behandeling van het wetvoorstel uitvoerig aandacht, zoals verderop wordt geschetst. Voor het verloop van de behandeling van het wetvoorstel zijn hier vooral van belang de beginselen van onafhankelijkheid, scheiding tussen schuld- en oorzaakvraag en openbaarheid.

Onafhankelijkheid dient volgens de onderzoekers vooral te zijn geboden wat betreft de benoemingsregels voor de leden, de afwezigheid van belangen bij onderhanden onderzoek, de aanwezigheid van verschoningsrecht, de zelfstandigheid wat betreft organisatie, personeel en financiën in relatie tot de andere elementen van onafhankelijkheid, de zelfstandigheid in het beslissen tot onderzoek, het vrij zijn van inhoudelijke inmenging door derden en de onafhankelijkheid wat betreft rapportering. Opvallend hierbij is dat niet expliciet wordt ingegaan op de positie van de Raad ten opzichte van het openbaar bestuur, i.c. de minister(s). Wel wordt gesteld dat inmenging een probleem kan vormen waar onderzoek door het OM, defensieverplichtingen of de staatsveiligheid aan de orde zijn. Kennelijk beschouwde men eventuele inhoudelijke inmenging door het politieke bestuur in de afgelopen decennia voldoende onderkend en van 'vangnetten' voorzien.

Scheiding tussen schuldvraag en oorzaakvraag betreft vooral het vraagstuk van de zogenoemde 'samenloop'. De auteurs stellen dat voor dit vraagstuk zeer moeilijk pasklare oplossingen voorhanden zijn. Voorkomen moet worden dat onderzoek van de Raad en dat van anderen door elkaar heen lopen. Verkregen informatie zal niet tussen Raad, OM en Inspecties mogen worden uitgewisseld. Afspraken daarover zullen schriftelijk moeten worden vastgelegd. Logistieke afspraken over informatie dat voor alle onderzoek relevant is kunnen wel worden gemaakt. De Raad heeft de primaire keuze van de te onderzoeken thema's. Te allen tijde moet worden vermeden dat gegevens, conclusies en oordelen uit oorzaakonderzoek een rol spelen bij civielrechtelijk onderzoek en rechtspraak.

Openbaarheid: rampenonderzoek vindt in openbaarheid plaats. Methoden van onderzoek, interviews, zittingen zijn openbaar. Er dienen echter regels te zijn voor de gevallen waarin dit niet zo is met het oog op het veiligheidsbelang en het kunnen achterhalen van de oorzaken. In die gevallen is het denkbaar dat getuigenissen vertrouwelijk worden afgenomen en ook vertrouwelijk blijven. Interviewverslagen en verhoren dienen niet te worden uitgewisseld of in samenwerking met anderen te worden gedaan.

De auteurs van de studie vermelden dat zij een concept van het wetvoorstel van november 2001 mochten inzien. Bij de formulering van de voorwaarden voor de beginselen voor onderzoek van veiligheid is hieraan door de auteurs aandacht besteed. Bij het uitkomen van het boek over de studie was intussen een gewijzigde nieuwe versie van het wetvoorstel verschenen. De voorbereiders van het wetvoor-

stel hebben aandacht besteed aan de (concept)versie(s) van het onderzoeksboek, maar achtten wijzigingen of aanpassingen niet nodig. De auteurs van de studie stellen wel dat het wetvoorstel minder is gebaseerd op algemene rechtsbeginselen waardoor de wetgever kennelijk veronderstelt dat bijvoorbeeld ongewenste samenloop minder de praktijk zal zijn. De juristen veronderstellen echter dat een wettelijk verbod op het hanteren van informatie uit veiligheidsonderzoek in civiel- en strafrechtelijke processen weinig effect zal hebben. De praktijk zal leren hoe het loopt in dit opzicht.

De invulling van het begrip 'voorval' is in het wetvoorstel volgens de auteurs van het Meijers Instituut te ruim omschreven. Een 'gebeurtenis die de dood of letsel van een persoon dan wel schade aan een zaak of het milieu veroorzaakt' vindt volgens de auteurs dagelijks veelvuldig plaats. Het begrip heeft daarom onvoldoende onderscheidend vermogen. Een bestaande definitie van ramp of zwaar ongeval wordt niet gebruikt. Daardoor wordt het werkterrein van de Raad onnodig uitgerekt. Elders in de uiteindelijke wet (art. 63¹⁶) worden de begrippen 'rampen en ongevallen' wel gehanteerd. Gelet op de behandeling van het wetvoorstel, zie het verslag hierna, en op de ervaringen met andere voorgaande raden is ook een aantal andere opmerkingen van de auteurs zeer interessant. Zij vinden het opvallend dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een prominente positie krijgt toegeedeeld. Zo kan de minister het bestuursreglement van de Raad vaststellen en er zijn goedkeuring aan onthouden. Evenzo stond in het wetvoorstel dat de minister kan bepalen dat bepaalde informatie niet in rapportering wordt opgenomen indien het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de opsporing van strafbare feiten. Ook de artikelen waarin staat dat de Ministers van BZK, Defensie en Justitie medewerking aan een onderzoek kunnen weigeren, achten de auteurs van de studie 'bepaald breed geformuleerd'. Een nadere uitleg van die weigering lijkt nodig, gezien het beginsel van onafhankelijkheid. Als belangen van opsporing en vervolging al snel prioriteit krijgen boven oorzaakonderzoek, gaat dit wel vaak ten koste van het laatste. Ook bevat het wetvoorstel artikelen waaruit een verplichting van de Raad volgt om informatie te verwijderen op verzoek van de regering. De Raad zou hierover zelf moeten kunnen beslissen. De auteurs zullen bij het schrijven van deze kritiek niet ten volle hebben kunnen vermoeden hoezeer deze onderwerpen een rol zouden gaan spelen bij de behandeling van het wetvoorstel.

De studie van het Meijers Instituut bevat ook een verkenning naar de wijze waarop in een aantal andere landen veiligheidsonderzoek is geregeld. Vooral de status van onafhankelijkheid daarbij is van belang. Zo is in de Verenigde Staten de National

16. 'Indien noodzakelijk voor onverwijd optreden om rampen of ongevallen te voorkomen, doet de raad reeds tijdens een onderzoek aanbevelingen voor preventieve maatregelen'. De begrippen worden echter in deze wet niet nader omschreven. Waarschijnlijk is deze passage overgenomen uit de Wet Raad voor Transportveiligheid, bijvoorbeeld uit art. 65 aldaar. Overigens is daarin sprake van 'ongevallen of incidenten', in aansluiting op de algemene taak van die raad. Deze begrippen worden in laatstgenoemde wet wel omschreven (art. 1).

Transportation Safety Board (NTSB), opgericht in 1966, na aanvankelijke onderbrenging in het Departement of Transportation in 1974 de status van 'independent agency' verleend. De leden worden benoemd door de Amerikaanse President met instemming van de Amerikaanse Senaat. Van de vijf leden mogen er niet meer dan drie uit dezelfde politieke partij afkomstig zijn.

In Canada is wat betreft status het Amerikaanse voorbeeld gevolgd. De Transportation Safety Board (TSB), ingesteld in 1990, is een 'body corporate', een 'agent of Her Majesty', een Koninklijk orgaan. De leden worden door de regering benoemd.

Zweden kent een ongevallenraad (SHK), opgericht in 1978, die valt onder het Ministerie van Transport en Communicatie, waarvan de minister aan de Raad geen opdrachten kan verlenen. De onafhankelijkheid van de Raad is in de grondwet verankerd. In tegenstelling tot de situatie in de VS en Canada, doet deze Raad onafhankelijk onderzoek naar alle soorten ongevallen en incidenten, ook buiten het terrein van transport. Daarmee is Zweden in dit opzicht het eerste land, Finland het tweede en is Nederland sinds 2005 een goede derde.

Nieuw-Zeeland kent een Transport Accident Investigation Commission (TAIC), opgericht in 1990 naar Amerikaans-Canadees model. Deze is onafhankelijk van andere overheidsinstanties en instellingen en vergelijkbaar met een ad-hoccommissie. Zij is verantwoording verschuldigd aan de minister over de uitvoering van de TAIC-act. De Nieuw-Zeelandse Governor-General benoemt de leden op aanbeveling van de Minister van Transport. Deze laatste benoemt zelf de voorzitter en plv. voorzitter.

Opvallend in deze vier voorbeelden van onderzoeksraden elders is dat met uitzondering van Zweden de onafhankelijkheid mede wordt uitgedrukt in een rechtstreekse 'ophanging' van de Board of de Commission aan het hoogste staatsorgaan, de President, 'Her Majesty' of de Governor-General, de vertegenwoordiger van het staatshoofd, de Britse koning(in). Zweden kent wel een grondwettelijke fundering van de ongevallenraad.¹⁷ In het Meijers-advies wordt als een van de voorwaarden van onafhankelijkheid de benoeming van de leden van de op dat moment aanstaande Nederlandse Onderzoeksraad geschetst. Benoeming zou moeten plaatsvinden op voordracht van de Staten-Generaal door de Kroon, een procedure die vergelijkbaar is met die voor de leden van Hoge Colleges van Staat.

Intussen is sinds 22 juli 2002 het kabinet-Balkenende I actief. VVD'er Johan Remkes is Minister van BZK, LPF'er Rob Hessing is als staatssecretaris verantwoordelijk voor de voorbereiding en indiening van het wetvoorstel. Op 28 oktober 2002 schrijft Van Vollenhoven een brief met uitvoerige bijlage aan de leden van de TK. Maar intussen is het Kabinet-Balkenende I sinds 16 oktober alweer demissionair. De brief is een generale aanbeveling tot het instellen van een Raad voor onafhankelijk onderzoek naar ongevallen en wijst daarnaast op de noodzaak van het kunnen beschikken over een voldoende budget. Dit laatste zal een markante rol spelen bij de voorbereiding en zelfs nog daarna. In een bijlage worden enkele saillante punten in het

17. De casus *USA/Canada/Zweden/Nieuw-Zeeland*, in: M. Hallers e.a., o.c., pg. 109-143.

wetvoorstel artikelsgewijs van commentaar voorzien. Twee zaken springen volgens Van Vollenhoven naar voren: de onafhankelijkheid van de Raad en de scheiding tussen onderzoek van de schuldvraag en van de oorzaken van 'voorvallen'. De onafhankelijkheid van de Raad komt in het geding, waar enkele betrokken ministers een bovenmatige bevoegdheid krijgen om in het werk van de Raad te interveniëren. Waarborg van staatsveiligheidszaken staat daarbij niet ter discussie. Het niet starten van een onderzoek is dan echter beter dan te moeten onderhandelen wat er wel en niet in een rapport kan worden opgenomen. Zoals het wetvoorstel er nu uitziet is de onafhankelijkheid van de Raad minder geborgd dan in de Hoofdlijnennotitie van september 2001 van staatssecretaris De Vries. Wat de scheiding tussen de twee genoemde soorten onderzoek betreft, is in het wetvoorstel sprake van een (te) ruime bevoegdheid van de Minister van Justitie om medewerking te weigeren als het belang van medewerking niet opweegt tegen dat van opsporing en vervolging. In andere artikelen krijgen de Ministers van Defensie en Justitie het recht in het onderzoek van de Raad te interveniëren vanwege het belang van het borgen van militaire en justitiële zaken. Als dit zich voordoet, ontstaat automatisch een discussie hierover tussen de TK en de betreffende minister. Dat kan de onafhankelijkheid van de Raad aantasten. Ook het artikel waarin de Ministers van Defensie, BZK en Justitie kunnen bepalen dat de Raad verplicht is een behandeling van een zaak niet in de openbaarheid te houden, staat op gespannen voet met de onafhankelijkheid van de Raad. Dat is eveneens het geval bij een aantal andere artikelen. Hiernaast wijst de voorzitter van de RvTV op het ontbreken in het wetvoorstel van de mogelijkheid de Raad rechtspersoonlijkheid toe te kennen. Het advies van de Raad van State hierover geeft aan dat dit voor de onafhankelijkheid geen noodzaak is. Maar het geeft ook ruimte om dit wel te doen. Van dit laatste heeft de wetgever afgezien. Dat impliceert dat de personeelsleden van de Raad door de Minister van BZK worden aangesteld als ambtenaren in algemene dienst en bij de Raad worden geplaatst. Ook het opbouwen van een financiële reserve is zo niet mogelijk. De RvTV heeft op dit moment deze mogelijkheden wel, op grond van diens status van rechtspersoonlijkheid. Wat betreft de kwestie van de scheiding tussen schuldvraag en oorzakvraag wijst Van Vollenhoven op het advies van het Meijers Instituut dat deze kwestie op zich lastig is en blijft. Aanbeveling verdient echter om in de wet op te nemen dat eindrapport en onderliggende rapporten van de Raad niet als bewijs in een rechtsgeding mogen worden gebruikt. Vermenging van onderzoek door de Raad met opsporing in strafrechtelijke zaken of met het leveren van stof voor civielrechtelijke gedingen moet ten zeerste worden voorkomen.

Met boven beschreven aanzetten van de juristen en van de RvTV tot de openbare behandelingen van het wetvoorstel kunnen Kamerleden en minister hun voordeel doen.

3. De start van de openbare behandelingen

De behandelingen van het door de LPF-staatssecretaris van BZK, de oud-politieman Rob Hessing, in oktober 2002 ingediende wetvoorstel en de Memorie van Toelichting tot instelling van een Onderzoeksraad voor Veiligheid, begonnen in febru-

ari 2003. Het kabinet-Balkenende I is nog steeds demissionair. De beraadslagingen zouden een wisselend en soms stormachtig verloop hebben, helemaal conform het klimaat van die jaren. Het was op dat moment twee jaar geleden dat de toenmalige minister Bram Peper opdracht had gegeven tot het uitvoeren van een studie over deze materie. Het verslag, dat was gemaakt op basis van de besprekingen door de Vaste Kamercommissie voor BZK, gaf al bij aanvang een aantal controverses aan tussen het wetsvoorstel en de opvattingen van sommige fracties. De PvdA-fractie had bij het wetsvoorstel vragen over de taakbreedte en onderzoeksruimte van de Raad, de onafhankelijkheid ervan, de rechtspersoonlijkheid, het onderscheid tussen oorzaak- en schuldvraagonderzoek en de optimale infrastructuur. Dat waren kernpunten van het wetsvoorstel. GroenLinks vond het vanwege de tot dan toe lange voorbereidingsduur gewenst alvast een tijdelijke voorziening te treffen, bijvoorbeeld een Voorlopige Onderzoeksraad. Men had blijkbaar de verwachting dat ook de behandeling van het wetsvoorstel alsnog de nodige tijd zou vergen. Niet vergeten was dat het kabinet onder druk van twee aangenomen Kamer moties tot de indiening van dit voorstel was gedwongen. De animo voor deze wet van de kant van het kabinet werd niet hoog geschat. De meerderheid in de Kamer stelde hierop wel hoge prijs.

Er waren meer vragen bij de Kamercommissie. Zo werd het begrip 'voorval' weliswaar breed omschreven in het wetsvoorstel, maar vielen verstoringen van de openbare orde en het optreden van bevoegde autoriteiten daarbij niet onder die omschrijving. Verder ontbraken harde criteria, waaraan een incident moet voldoen om door de Raad te moeten worden onderzocht. Evenzo ontbraken die voor de diepgang van het onderzoek. Ook de verhouding tussen de twee doelen, voorkomen van rampen en ongevallen en het wegnemen van maatschappelijke onrust, zou niet duidelijk zijn. De mate van onafhankelijkheid was volgens sommige commissieleden niet goed geregeld. Zo gaf het voorstel de indruk dat de Ministers van Justitie en BZK een vetorecht zouden hebben ten aanzien van het al dan niet starten van een onderzoek dan wel of dit in openbaarheid kan worden uitgevoerd. Eveneens zou dat gelden voor het al dan niet verschaffen van informatie voor het onderzoek door de regering. Er was in het voorstel sprake van de bevoegdheid van de betrokken ministers in het werk van de Raad te interveniëren. Externe beïnvloeding zou juist funest zijn voor de geloofwaardigheid van de Raad. Ook hadden leden van de commissie moeite met de wijze waarop het begrip 'voorval', het benoemingsrecht van de minister, de relatie met strafrechtelijk onderzoek en de relaties met departementale inspecties in het voorstel al dan niet waren uitgewerkt.

Interventiebevoegdheid door de regering zou toch slechts in het aantoonbare geval van bedreiging van de staatsveiligheid het geval mogen zijn. Aan de mate van onafhankelijkheid zat ook verbonden de wijze waarop de budgettering plaatsvindt. Die was in het voorstel niet duidelijk geregeld. Wat de status betreft was in het voorstel sprake van een Zelfstandig Bestuursorgaan zonder rechtspersoonlijkheid, dit laatste in tegenstelling tot de mogelijkheid daartoe die door de Raad van State was geboden. Dit zou enigszins op gespannen voet staan met de onafhankelijkheid ten

opzichte van de minister. Sommige commissieleden pleitten dan ook voor een positie vergelijkbaar met een Hoog College van Staat. Sommige leden van de Vaste Commissie vroegen zich af hoe de opvolging van de door de Raad uit onderzoek gedane aanbevelingen zou worden geregeld. Men kon zich voorstellen dat de Raad een (bindend) adviesrecht zou krijgen dan wel dat overheden en bedrijven een verplichting tot uitvoering van aanbevelingen zouden hebben ofwel dat andere sanctie maatregelen hiervoor in de wet zouden moeten worden geschapen.

Op 13 mei 2003 verscheen de *nota naar aanleiding van het verslag van de Vaste Kamercommissie* van de zijde van staatssecretaris Rob Hessing. Het was twee weken voor het aantreden van het nieuwe kabinet-Balkenende II. Rob Hessing was druk bezig zijn verblijf in politiek Den Haag af te tellen. De verkiezingen voor de TK hadden enkele opvallende verschuivingen te zien gegeven. Zo ging de LPF van 26 zetels terug naar 8 en steeg de PvdA van 23 naar 42 zetels. Het CDA ging van 43 naar 44 zetels. De VVD kreeg 28 zetels, 4 meer dan daarvoor.

Zoals verwacht gezien de commentaren ging de staatssecretaris in de nota uitvoerig in op het punt van de onafhankelijkheid en de relatie tot de ministers. Het zou aan de Raad niet kunnen worden overgelaten om ervoor te zorgen dat gerubriceerde en vertrouwelijke informatie, juist waar ook Defensieongevallen worden onderzocht, vertrouwelijk blijven. Een vetorecht voor de minister, zoals gesuggereerd, is daar geen oplossing voor. Dat zou juist betekenen dat het onderzoeksterrein van de Raad wordt ingeperkt. Dat zou bij een interventierecht, zoals voorgesteld, minder het geval zijn. Wat de rechtspersoonlijkheid betreft, dit heeft geen relatie tot de onafhankelijkheid van de Raad. Dit predicaat wordt toegekend als er de noodzaak is om een eigen vermogen af te zonderen. Dit is bij de Raad niet het geval. De regering hecht eraan dit zo te laten. Het nadeel van rechtspersoonlijkheid is overigens dat dan de comptabele en rechtspositionele regels van de Staat niet meer gelden. Wat het budget voor de Raad betreft, dit is opgebouwd uit de bij de betrokken Ministeries Verkeer en Waterstaat, Defensie en BZK voor de Raad beschikbare middelen. De bepaling dat bij grote rampen een beroep kan worden gedaan op additionele middelen, zoals bij de RvTV het geval was, is in het wetvoorstel niet opgenomen, omdat de Raad geen eigen rechtspersoonlijkheid heeft. Dat de staatssecretaris hier een belangrijk argument voor het wel toekennen van die rechtspersoonlijkheid aanreikt, ontging vooralsnog de Vaste Commissie. Het begrip 'voorval' is ruim omschreven om de Raad de gelegenheid te geven zelfstandig te beslissen over het al dan niet doen van onderzoek. Daarbij is leidend beginsel dat lering kan worden getrokken uit een onderzoek. Dat ondanks de ruime omschrijving de openbare orde en het optreden daarbij van autoriteiten worden uitgesloten valt te verklaren uit het feit dat hier geen sprake is van een ramp, ongeluk of incident. De autoriteiten daarbij, zoals burgemeester of minister, zijn hiervoor verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad respectievelijk de TK. Voorvallen in het kader van de openbare orde worden overigens onderzocht door de Inspectie voor de politie.

De Vaste Commissie had verzocht aan te geven of en hoe de Raad een taak zou moeten hebben bij de opvolging van de aanbevelingen uit onderzoek door de Raad. Wat

dit betreft is de staatssecretaris van oordeel dat op dit punt ervan is afgezien de Raad een actieve rol te geven. 'De verantwoordelijkheid voor het al dan niet opvolgen van aanbevelingen ligt bij degenen tot wie de aanbevelingen zich richten'. Evenmin is er gekozen voor een sanctiesysteem gericht op nakoming van de aanbevelingen. Wel zijn de adressanten verplicht binnen een bepaalde periode te antwoorden op de hen betreffende aanbevelingen.

4. Verschillen van inzicht

Op 16 juni 2003 vond het *overleg tussen de Vaste Kamercommissie en minister Johan Remkes* plaats. Deze was sinds 27 mei opnieuw Minister van BZK, nu in het kabinet-Balkenende II. Een Staatssecretaris voor BZK was in het kabinet-Balkenende II niet meer voorzien, gezien de soberheid die hierin werd betracht vanwege hierover lopende discussies. Bij het overleg met de minister kwam als eerste aan de orde de mate van onafhankelijkheid van de Raad en de positie van de minister daarbij. In het wetvoorstel kan de minister bepalen dat de Raad zich van onderzoek onthoudt, dat de minister medewerking kan weigeren en dat deze kan bepalen dat bepaalde informatie niet in de openbaarheid komt. Vanuit de commissie werd er opnieuw op gewezen dat in het wetvoorstel wel erg veel ruimte werd gelaten om medewerking te weigeren vanwege staatsveiligheid. Dat raakt aan de onafhankelijkheid van de Raad. Daarin zou overleg tussen regering en Kamer een rol kunnen of moeten spelen. Dat kan niet in een gesprek tussen minister en Raad worden behandeld. Dat leidt tot een mistige situatie. Ook over het geven van informatie en het al dan niet aan de openbaarheid prijsgeven van informatie bestaan grote vraagtekens. De 'interventiemacht' van de minister werd wel erg groot geacht. Ook over het uitsluiten van onderzoek naar voorvallen op het gebied van de openbare orde worden nadere vragen gesteld. Het niet toekennen van rechtspersoonlijkheid aan de Raad wordt eveneens niet goed begrepen. Bij de wetvoorbereiding van de RvTV werd dit met nadruk in verband gebracht met de onafhankelijkheid en is rechtspersoonlijkheid toegekend. De Raad van State heeft hiertoe thans niet geadviseerd, omdat onvoldoende was gemotiveerd waartoe dat nodig was.

Minister Remkes antwoordde dat hij uitgaat van een Raad met gezag, uitstraling, geloofwaardigheid en onafhankelijkheid. Wat dit laatste betreft worden door de commissie relaties gelegd met de positie van de ministers, zo stelt de minister. Ministers hebben een eigen verantwoordelijkheid waar het gaat om de bewaking van de vertrouwelijkheid van gegevens. De onafhankelijkheid van de Raad wordt echter bepaald door andere zaken, zoals de vrijheid om onderzoek te doen, hoe diep en breed dit moet zijn, een onderzoek al dan niet voort te zetten, of een rapport uit te brengen en te bepalen of dit openbaar moet zijn. Over de behandeling van de vertrouwelijkheid van gegevens in dit opzicht behoeft het wetvoorstel volgens de minister bijstelling. Daarin heeft de commissie een punt. Wat betreft de parlementaire controle daarop zal de Kamer zelf zich dienen uit te spreken. Wellicht kan de commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten daarin een rol spelen. Over de exclusieve verantwoordelijkheid van ministers ten aanzien van

het bewaken van de vertrouwelijkheid van gegevens bestaan er toch vragen bij de commissie. Zou de Raad dit niet zelf kunnen afwegen? Remkes stelt dat ook in dat geval de ministers verantwoordelijk blijven. Wat betreft het al dan niet rechtspersoonlijkheid verlenen aan de Raad, daarover kan de minister de commissie tegevoetkomen. Dat is geen principieel punt. Blijkbaar hecht het kabinet hier intussen niet meer aan. Sinds 13 mei, de eerste behandeling nog tijdens de demissionaire periode van Balkenende I, is er immers intussen een ander kabinet aangetreden.

De intussen verdwenen staatssecretaris Hessing had in zijn nota naar aanleiding van het Kamerverslag aangegeven dat ondanks de ruime omschrijving van de taak van de Raad de openbare orde en het optreden daarbij van autoriteiten worden uitgesloten omdat hier geen sprake is van een ramp, ongeluk of incident. De autoriteiten daarbij, zoals burgemeester of minister, zijn hiervoor verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad respectievelijk de TK. Voorvallen in dit kader worden onderzocht door de Inspectie voor de politie. De Kamercommissie kwam hierop terug in dit wetgevingsoverleg. Men begreep het uitsluiten van dit soort onderzoek niet. Immers, zo werd gesteld, gaat het bij onderzoek van de Raad juist niet om de schuldvraag, maar om de oorzaken en de te trekken lessen. De Raad zou ook kunnen zorgen voor meer eenheid in de wijze van onderzoek, dit in tegenstelling tot de vele commissies die tot dan toe dit soort onderzoek deden. Remkes herhaalde in zijn antwoord eigenlijk de bekende redenen, zoals de zogenoemde 'andere orde' van dit soort voorvallen en het feit dat burgemeesters, officieren van justitie en politie onder andere soorten van gezag vallen. Even later gaf hij echter een zekere opening door te stellen 'dat de Raad bij een samengesteld voorval de openbare ordeaspecten, voor zover daar vanwege het leerproces over de oorzaken van het voorval aanleiding toe is, mede in het onderzoek kan betrekken'. Een verstoring van de openbare orde zal 'op zichzelf geen zelfstandige ingang opleveren voor onderzoek door de Raad'. Met andere woorden: als de Raad toch al onderzoek doet naar een voorval, terwijl daar ook openbare-ordeaspecten aan zitten, dan 'kunnen die aspecten gewoon in het onderzoek worden meegenomen'. Het gaat dus blijkbaar om de 'ingang', niet om het principe van de al of niet bemoeienis van de Raad. Is er sprake van een pure ordeverstoring, dan nee. Is er sprake van een voorval dat tot de taak van de Raad behoort en er zitten ook openbare-ordeaspecten aan, dan wel. Op die manier wenste de minister een grens te trekken. Bij de verdere behandeling van het wetvoorstel wordt deze grens door de TK gerespecteerd, zonder dat dit overigens gevolgen voor de tekst van de wet zelf heeft. De nadruk zal nu vrijwel geheel vallen op de kwestie van de onafhankelijkheid van de Raad, in het bijzonder in de relatie tot de minister(s).

Wat betreft het aan de Raad toe te kennen budget wil de minister samen met de Raad bezien in welke uitzonderlijke gevallen een aparte financieringsregeling nodig is. Een vaste verhoging van het bedrag dat nu is genoemd, is niet goed mogelijk. De minister zegt ter afsluiting een kleine Nota van Wijziging en een aantal nadere gegevens toe.

5. Nota van Wijziging en verder overleg

Op 20 juni 2003 verschijnt al een *brief van de minister* met een *Nota van Wijziging*. In deze laatste staat een nieuw artikel, dat aangeeft dat ministers die van hun bevoegdheden in het kader van het waarborgen van de vertrouwelijkheid van gegevens gebruik maken, verplicht zijn daarvan melding te doen aan de TK, als de Raad daarom verzoekt. Deze melding aan de Kamer is vertrouwelijk, inclusief de motivering en de grond waarop van de bevoegdheid gebruik wordt gemaakt. In dat geval kan de Kamer besluiten wat te doen ten aanzien van de ministeriële verantwoordelijkheid. Wat betreft de kwestie van de rechtspersoonlijkheid zal de minister zich niet tegen een eventueel amendement verzetten. Het budget zoals dat wordt voorgesteld is volgens de minister voldoende. Over de te verwachten uitbreiding van het takenpakket door toevoeging daaraan van wat door de Raad voor de Scheepvaart nog wordt verricht, wordt te zijner tijd aandacht besteed.

Op 26 juni 2003, de laatste dag voor het Kamerreces, overlegt de *TK met de Minister* over het wetsvoorstel, inclusief de toegezonden *Nota van Wijziging*. De bedoeling is tot een afronding te komen vóór het reces. In die korte tijd tussen dit en het vorig overleg raakte een Turks vliegtuig van de baan op Eelde, ontspoorde een ammotrein en vond een fataal ongeval plaats met een militair konvooi. Voorvallen die de ernst en noodzaak van dit wetsvoorstel benadrukken. Ondanks de wijziging van het artikel over het borgen van de vertrouwelijkheid van gegevens is de Kamer niet geheel tevreden. De vertrouwelijkheid waarin zich de melding van de door ministers uitgeoefende bevoegdheden aan de Kamer dient af te spelen, zorgt ervoor dat hiervan in de rapportage van een voorval door de Raad niets terug te vinden zal zijn. Over niet gerapporteerde zaken zal altijd onduidelijkheid blijven bestaan. Gezien de rol van de Kamer daarbij komt deze in een lastig parket. Bovendien vragen sommige leden zich af waarom de melding aan de Kamer geschiedt, 'als de Raad daarom verzoekt'. De minister geeft aan dat dit is om het principe van goed overleg te benadrukken en om onnodige bureaucratie te voorkomen. Bovendien drukt dit uit dat niet de Raad maar de minister verantwoordelijk is voor het bewaken van vertrouwelijke informatie en dat de minister daar ook de Raad niet verantwoordelijk voor wil maken. Gaandeweg de discussie over de bevoegdheden van de minister, vooral ook de bevoegdheid om medewerking te weigeren aan onderzoek door de Raad, laat de minister weten dat als amendementen over die bevoegdhedenkwestie worden aangenomen, hij de voorzitter zal verzoeken niet over het wetsvoorstel te stemmen. Dat betekent nog niet volgens hem dat het wetsvoorstel wordt ingetrokken, wel dat er in het kabinet over zal worden gesproken. Daarmee zet hij de discussie op scherp. Vanuit de Kamer wordt gesteld dat het bij deze zaak gaat om de integriteit van de Raad. Die moet onafhankelijk kunnen opereren. Als over dit belangrijke punt er verschil van inzicht bestaat tussen minister en Kamer kan stemming beter niet nu plaatsvinden. Voor de Kamer is het nu een kwestie van slikken of stikken geworden. De minister prefereert echter het inbouwen van een evaluatiemoment van de Raad in de wet boven het uitstel van de beraadslaging. Dat geldt ook ten aanzien van het aangegeven budget van de Raad. Over het reduceren van de interventiemogelijkheden van de minister is met hem niet verder te debatteren. De grens

ligt bij de Nota van Wijziging. De Kamer is echter niet van zins om dit alles tot een breekpunt in de discussie over deze alom gewenste wet te maken. Dan komt het voorstel van de zijde van de SGP, in casu Kees van der Staaij, om het nu gekomen moment van een tijdelijke bezinning te gebruiken om over de amendementen het advies te vragen van de Raad van State. De minister stelt dat dit 'gelet op de belangen van de Staat zo niet kan', waarop Jan de Wit (SP) riposteert dat dit verzoek ook door de Kamer zou kunnen worden gedaan. De voorzitter stelt echter dat het vragen van advies aan de Raad van State door de Kamer in de huidige procedures niet mogelijk is. Maar de Kamer wil liever nu verdaging dan een breuk. Blijft over de mogelijkheid om de minister te verzoeken verder te gaan met nadenken. Waarop de minister antwoordt dat nadenken nooit stopt. En dat geeft de voorzitter de mogelijkheid de minister te vragen te komen met een schriftelijke reactie 'op zeer redelijk korte termijn', wat volgens de minister niet meer lukt vóór het zomerreces. Het wetvoorstel is voorsnog gered. Na een korte schorsing dient Van der Staaij een motie in waarin de regering wordt verzocht advies van de Raad van State in te winnen over de moties met betrekking tot de ministeriële interventiemogelijkheden. Een niet alledaags verzoek tijdens wetvoorbereidingsoverleg. De minister is echter van mening dat dit het principiële verschil tussen hem en de Kamer niet zal oplossen. De Raad van State heeft zich al in het voortraject over deze kwestie uitgelaten. Van der Staaij stelt dat de RvS dat niet over dit principiële punt heeft gedaan. Stemming over de motie laat zien dat alleen de leden van de VVD-fractie tegenstemden.

Het moeizame debat tot nu toe tussen de Kamer en de minister gaf Van Vollenhoven voldoende aanleiding om zijn waarnemend secretaris Henk Pongers op 5 augustus 2003 brieven te laten sturen aan respectievelijk de vicepresident van de Raad van State, de afzonderlijke leden van de Kamercommissie voor BZK en de Directeur-generaal voor Openbare Orde en Veiligheid. De brief ging over de borging van vertrouwelijkheid en de onafhankelijkheid in het voorstel van de Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid. 'In de notitie treft u enkele gedachten aan die wellicht een bijdrage kunnen leveren aan het vinden van een evenwicht.' Het is het cruciale onderwerp waarop het wetvoorstel zou kunnen sneuvelen of overeind zou kunnen blijven. Het moet Van Vollenhoven als beoogd voorzitter geen gevoel van veiligheid hebben gegeven. De behandeling van het wetvoorstel had immers laten zien dat er uiterst moeilijk een evenwicht kon worden gevonden tussen twee zwaarwegende belangen: de verantwoordelijkheid van de minister voor de waarborging van vertrouwelijkheid en voor de geheimhouding van gegevens en de onafhankelijkheid van de Onderzoeksraad. De bijlage van de brief stelt in deze kwestie voorop dat het niet anders kan zijn dan dat de Onderzoeksraad zelf verantwoordelijk is voor zijn rapporten. Iedere schijn dat dit anders is, moet worden vermeden. Om te beginnen moet de wet hierover zonneklaar zijn. De bereidheid van de minister om vertrouwelijke gegevens aan de Onderzoeksraad te verstrekken heeft als gevolg dat de minister waarborgen moet scheppen dat deze niet openbaar worden gemaakt. Dat belang wordt door de beoogd voorzitter van de Raad onderschreven. Om een uitweg uit de impasse te vinden wordt vervolgens een aantal mogelijkheden genoemd van wijziging dan wel 'opschoning' van artikelen. Hierdoor zouden

zowel de ministeriële bevoegdheid als de onafhankelijkheid van de Raad kunnen worden gerespecteerd.

6. Het advies van de Raad van State

Dat de minister van de hem gegeven tijd goed gebruik heeft gemaakt en het denken inderdaad niet door hem was gestopt, bewijst zijn adviesaanvraag bij de Raad van State. Dat advies verschijnt op 10 november 2003. Van de vijf in het wetvoorstel voor de vereiste geheimhouding aangebrachte artikelen kunnen er volgens de Raad van State vier worden geschrapt en zou het vijfde artikel een geheimhoudingsregeling kunnen bevatten, geënt op de Wet Openbaarheid van Bestuur. Er zijn dan volgens de Raad van State voldoende redenen voor handhaving van de bevoegdheid van de minister om te bepalen dat de Onderzoeksraad zich onthoudt van onderzoek volgens het daarvoor al aanwezig artikel.

Op 10 februari 2004 verschijnt vervolgens de Vierde Nota van Wijziging. De minister verklaart zich daarin met het advies van de Raad van State akkoord. Deze 'ontknoping' van het veiligheidsonderzoekdrama roept de vraag op hoe simpel het allemaal zou zijn geweest, indien de Raad van State al bij de eerdere advisering over het wetvoorstel op deze gedachte was gekomen. Ook de heer Van Vollenhoven kan instemmen met het advies van de Raad van State. Uitermate verheugd ook over de instemming daarmee door de minister, laat hij dit in een brief op 9 maart 2004 aan de leden van de TK weten. Maar er blijven natuurlijk altijd onderdelen van het wetvoorstel over die aandacht verdienen. Zo bijvoorbeeld de scheiding tussen onafhankelijk onderzoek en onderzoek naar de schuldvraag. Hij onderschrijft daarom het amendement-Van der Staaij/Van der Ham, dat rapporten van de Onderzoeksraad niet als bewijs in een rechtsgeding mogen worden gebruikt. Ook vindt hij voor de Onderzoeksraad de rechtspersoonlijkheid van essentieel belang. Op 26 juni 2003 had de minister zich overigens al niet meer tegen dit punt gekeerd. Ten slotte wees Van Vollenhoven op het ontbreken in de nu voorliggende wijziging van het wetvoorstel van een belangrijke bepaling. Deze ging over het jaarlijks verstrekken door de minister van een overzicht van de aanbevelingen van de Raad, de daarover bepaalde standpunten en de wijze waarop aan de aanbevelingen gevolg is gegeven. Een amendement-De Wit hierover was intussen aangenomen en door de minister overgenomen. Om de TK-leden nog verder bij de les te houden voegde hij bij deze brief ook nog een eerder schrijven van zijn hand van 28 oktober 2002 over zijn opvattingen over bepaalde artikelen van het wetvoorstel toe. De beoogde voorzitter is al volop bezig zich intensief voor te bereiden op zijn nieuwe taak.

7. De Tweede Kamer

Eerst op 27 mei 2004 wordt de *behandeling van het wetvoorstel* hervat. De minister heeft ruimschoots de tijd genomen om het advies van de Raad van State tot zich te nemen en zich op het slotdebat voor te bereiden. De TK neemt met genoegen ken-

nis van de afloop van deze interessante wetvoorbereiding. De woordvoester van de PvdA Godelieve van Heeteren wil niet over Schadenfreude spreken, maar vindt het wel 'erg leuk om Kamerbreed van de Raad van State gelijk te krijgen'. Het heeft wel een jaar gekost, gerekend vanaf de indiening van het wetvoorstel zelfs twee jaar. De VVD verwaardigde zich op te merken dat die periode korter had kunnen zijn, als de Raad van State dit advies al bij de aanvang had verstrekt. Deze fractie had ook al in het begin van de behandeling opgemerkt dat de uitgebreide interventiemogelijkheden voor de minister niet nodig waren. Er lijkt 'bij het departement sprake van koudwatervrees'. Nu de minister het advies van de Raad van State heeft overgenomen en een Vierde Nota van Wijziging heeft voorgelegd, staat de VVD-fractie daarachter. Zo krijgen alle spelers weer gelijk. In de Kamerzitting van 2 juni 2004 wordt het wetvoorstel met algemene stemmen aangenomen.

8. Het beschikbare budget voor de Onderzoeksraad

Na deze succesvolle afloop van jarenlange discussie en intensief lobbyen, gaat Pieter van Vollenhoven energiek verder met de voorbereiding op zijn voorzitterschap. Op 2 september dankt hij per brief minister Johan Remkes hartelijk voor een eerdere plezierige ontmoeting met hem en stelt voor hem 'in een tijdsbestek van maximaal een uur' mondeling op de hoogte te brengen van zijn visie op het mogelijk functioneren van de nieuwe Raad. Bezorgdheid, die hij al eerder had getoond over het toegekende budget van de Raad, bracht hem ertoe op 19 oktober in een scherpe brief aan de minister dit punt met cijfers te onderbouwen. Het lijkt hem 'verstandig om buitengewoon helder en duidelijk te zijn – ook naar het Parlement toe – dat men van de nieuwe Onderzoeksraad voor Veiligheid niet veel mag verwachten'. De OVV zal dan ook op een aantal werkerreinen vooralsnog geen onderzoek verrichten. Op 4 november stelt hij ook de Staatssecretaris van Defensie Cees van der Knaap een aantal vragen over de pecunia die de overgang van het werk van de Tijdelijke Commissie Defensie betreffen.

De uitvoerige brief aan minister Remkes heeft intussen weinig beweging gebracht in de bereidheid van deze om het toegekende budget, waarover bij het overleg over het wetvoorstel al vragen waren gerezen bij leden van de Kamercommissie voor BZK, uit te breiden. Op 11 november gaat er een nieuwe brief van Van Vollenhoven aan de minister in nog duidelijker bewoordingen. De beoogde voorzitter schrijft: '(...) zo terugblikkend verdienen de voorbereidingen van de nieuwe Onderzoeksraad voor Veiligheid naar mijn oordeel geen schoonheidsprijs.' Hij vindt het juist om het parlement voor het kerstreces te informeren over de huidige stand van zaken. 'Mede gelet op de vele bestaande onzekerheden vraag ik me af of de Onderzoeksraad begin februari kan worden geïnstalleerd.' Dit laatste vragenderwijs geuite 'dreigement' zal echter geen geschiedenis maken. Liet Van Vollenhoven nog enigszins in het midden of en hoe het parlement over de stand van zaken zou worden geïnformeerd, hij liet daar zelf geen gras over groeien. Al op 15 november gaat er een brief naar de TK, waarin de te verwachten gaten in het budget, gezien de taak en het verleende bedrag van € 8,25 miljoen worden toegelicht. Ook wordt aange-

geven op welke nieuwe terreinen, die wel wettelijk tot de taak behoren, de Raad hierdoor niet kan starten met onderzoek.

Blijkbaar opgeschrikt door de benauwde geluiden van Van Vollenhoven over het beschikbare budget schrijft de Minister van Verkeer en Waterstaat, Karla Peijs, op 24 november dat zij ervan uitgaat dat de nieuwe Raad de kwaliteit en kwantiteit van het benodigde onderzoek in de transportsector op hetzelfde niveau zal handhaven als dit door de RvTV werd gedaan. Voor het beschikbare budget in andere sectoren verwijst zij handig in eerste instantie naar de Minister van BZK. Met minister Remkes gaat het trouwtrekken intussen door. Het in de brief van 2 september gedane voorstel met de minister te praten over de start van de Onderzoeksraad is door deze eerst, bijna drie maanden later, op 23 november gehonoreerd. Uit een brief van 25 november van Van Vollenhoven aan de minister valt op te maken dat deze in dat gesprek 'not amused' was over Van Vollenhovens rechtstreekse brief aan de Kamer. De aanstaande OVV-voorzitter schrijft dat zijn negatieve ervaringen met het departement geenszins verband houden met die met de minister. Hij geeft ook toe dat een beperking van taken van de Onderzoeksraad een zaak is tussen minister en Kamer. Wel merkt hij fijntjes op dat het onafhankelijk onderzoek zijn ontstaansgeschiedenis aan de TK heeft te danken, waarmee hij altijd een open verhouding heeft gehad. Wellicht dat deze verhouding door Remkes als te open is beschouwd. De minister gaf in het gesprek dan ook aan dat de Onderzoeksraad zich gelukkig mocht prijzen in de toekomst alleen zaken te hoeven doen met het departement van de coördinerende Minister voor Veiligheid. Van Vollenhoven riposteerde dat zijn ervaringen met de totale voorbereiding van het wetsvoorstel, zowel inhoudelijk als wettelijk, als negatief zijn te bestempelen. De geschiedenis achtte hij van grote betekenis voor de toekomst. Hij zou zich inzetten om samenspel op een goed niveau te ontwikkelen. Daarvoor zouden wederzijdse belangstelling, vertrouwen en praktische afspraken nodig zijn. Na deze openhartige opening van het gesprek volgt in de brief een herhaling van een nu enigszins bijgesteld voorstel voor verhoging van het budget. Op de vraag van de minister om de start van de Raad op 1 januari 2005 te doen plaatshebben werd geantwoord dat dit 'zich geenszins laat realiseren'. Een week later antwoordt minister Remkes op het verzoek van de TK om te reageren op de brief van de beoogde voorzitter van de Onderzoeksraad van 15 november. Hij stelt in een spoedbrief te antwoorden na een door Van Vollenhoven op 11 november aan hem gezonden brief en na een gesprek met hem op 23 november. Dus niet op diens brief aan de Kamer. Daarvoor is een minister ook niet aangesteld. De minister deelt mee dat 'wij zijn overeengekomen dat 2005 als een opbouwjaar kan worden beschouwd. In dat jaar zal de Raad en het bureau verder vorm worden gegeven'. De door de beoogde voorzitter aangegeven terreinen, die budgettair niet kunnen worden bediend met onderzoek, zullen op basis van prioritering van de Raad zelf buiten beschouwing worden gelaten. De uitvoering van de begroting van 2005 zal laten zien of er *daadwerkelijk* (cursivering, HB) € 1 miljoen extra benodigd zal zijn. Dat zal bij de begrotingsvoorbereiding van 2006 worden betrokken. Uitgangspunt van de minister is dat de Raad het brede takenpakket kan uitvoeren.

Wie nu mocht denken dat de strijd om het budget hiermee gestreden is en dat Van Vollenhoven het nu wel uit zijn hoofd zou laten eigenhandig de TK te 'bewerken', heeft of het verhaal of de heer Van Vollenhoven niet goed begrepen. Op het feest van Sint Nicolaas komt er een surprise aan bij de Kamer, de Ministers van BZK en Verkeer en Waterstaat, de Staatssecretaris van Defensie en de Secretaris-generaal van Algemene Zaken in de vorm van een Van Vollenhoven-gedicht, weliswaar niet in rijmvorm. Tot zijn spijt moet hij berichten dat hij zich niet kan verenigen met de inhoud van de spoedbrief van de Minister van BZK aan de Kamer. Vooreerst heeft de Raad niet de bevoegdheid om taakgebieden te prioriteren. Dat geldt uitsluitend voor het al dan niet doen van onderzoek. Taakgebieden worden geprioriteerd door de minister in overleg met de Kamer. Vervolgens stelt de minister, volgens Van Vollenhoven, dat in 2005 wordt gezien of daadwerkelijk € 1 miljoen extra nodig benodigd is. Het woord 'daadwerkelijk' zou kunnen inhouden dat werkerterreinen definitief uitgesloten blijven, waardoor de Onderzoeksraad ook niet het brede takenpakket volwaardig zal kunnen uitvoeren.

Het gevecht tussen de minister en Van Vollenhoven eindigt toch daarmee voorlopig onbeslist. De Onderzoeksraad gaat 1 februari 2005 van start. De Raadsleden worden op 7 februari beëdigd. Op 11 april 2005 ontvangt Van Vollenhoven een brief van minister Remkes. Voor deze was 7 februari een heugelijke dag. 'Ik kan u in alle oprechtheid zeggen, dat u met uw baanbrekend werk voor het onafhankelijk veiligheidsonderzoek de persoon bij uitstek bent om de eerste voorzitter van deze onafhankelijke Onderzoeksraad te zijn.' Het jaar 2005 is een opbouwjaar. Daarin zullen vooral die onderzoeken worden opgepakt die het gevoel van veiligheid in de samenleving aantasten. Deze start is naar verwachting verantwoord en passend binnen de budgettaire kaders voor 2005. Voor 2006 wordt reeds nu een voorstel tot ophoging van het budget ontwikkeld. Mochten zich zeer grote rampen of ongevalen voordoen, dan zullen extra financiële middelen ter beschikking worden gesteld.

De bijdrage van het Rijk omvat voor 2005 een bedrag van € 7,7 miljoen. Voor 2006 is dat opgehoogd tot € 9,956 miljoen en in 2007 € 11,1 miljoen. Daarna blijft de jaarlijkse bijdrage tot en met 2013 rond dit laatste bedrag. De Onderzoeksraad krijgt uiteindelijk met enige vertraging wat hij beoogd heeft.

9. De Eerste Kamer

De Eerste Kamer stelde ten slotte in de vergadering van 28 september 2004 nog enige vragen aan de minister, die hij beantwoordt op 15 oktober 2004. Op 30 november 2004 om 18.42 uur wordt het wetvoorstel na beraadslaging zonder stemming aangenomen. De minister noemt de opmerking van een van de leden van de Eerste Kamer, dat hij, de minister, een open houding heeft, juist. De Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid verschijnt op 23 december 2004 in het Staatsblad, het Publicatieblad van de (toenmalige) Nederlandse Antillen en in het Afkondigingsblad van Aruba. Op 1 februari 2005 trad de wet in werking. Een nieuw, integraal onderzoeksinstituut was geboren, de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Het was nu het enige instituut voor onderzoek van fysieke veiligheid, buiten de Raad voor de Scheepvaart, de Nederlandse Marineraad en de Raad van Advies betreffende Lucht-

vaartongevallen bij Defensie. Maar deze laatste twee zouden zich nog datzelfde jaar aansluiten. In 2010 volgde de Raad voor de Scheepvaart, de Onderzoeksraad die nog stamt uit 1909.

10. Conclusies

Gedurende de jaren dat werd gewerkt aan besluitvorming over de instelling van de Onderzoeksraad, tussen 2001 en 2005, wijzigden in snel tempo de (inter)nationale politieke en vredessituatie. Wereldwijd veranderde een relatief vreedzaam begin van het nieuwe millennium in 2001 door de Twin Towers-aanslagen in een situatie van zorg en vrees voor verdere terroristische acties. In Nederland was er in dit opzicht nog sprake van een relatief vreedzame situatie, tot in 2004 aanslagen in Madrid het terrorisme vóór de vaderlandse poorten brachten. Men kan echter niet stellen dat in ons land alles vijf jaar later gebeurt, want hier zorgden een schokkende politieke moord in 2002 en de opkomst van het populisme, toenemende immigratie van allochtonen en groeiende anti-islamgevoelens voor een zich snel wijzigende situatie in het politieke spectrum. Daarmee haalde ons land wel degelijk de wereldpers. Ondanks de relatief lange duur van de wetbehandeling kan toch worden gezegd dat het uiteindelijke besluit over de instelling van de Raad een teken mag worden genoemd van verstandig, hoewel niet altijd harmonisch, bestuurlijk overleg in een benauwde periode.

Tijdens de duur van wetbehandeling waren er drie kabinetten actief, dat van Kok II dat het besluit in 2001 had genomen, Balkende I dat dit in een geheel nieuwe politieke constellatie had overgenomen en Balkende II, dat in een weer nieuwe politieke samenstelling de zaak moest afronden. Daartussen waren er demissionaire periodes van 3 en 7 maanden. Dat komt al met al wetvorming niet ten goede.

Toch kunnen de vertragingen in de behandeling van het wetsvoorstel ook worden geweten aan onvoldoende benutting van aanwezige ervaring met de instelling van voorgaande onderzoeksraden en aan onvoldoende gebruik van de aanwezige kennis over onderzoeksraden in het buitenland. Bovendien waren er (wetenschappelijke) voorstudies voorhanden die vrij gedetailleerd de essentialia van een onafhankelijke, integrale onderzoeksraad in beeld brachten. De departementale wetvoorbereiding, in dit geval door BZK, verdiende inderdaad zeker niet de schoonheidsprijs, zoals Pieter van Vollenhoven aan de minister schreef. Er was ook immers, anders dan in de periode hiervoor, sprake van een helder Kabinetbesluit over één onderzoeksraad, zodat de lijnen niet meer liepen over meer concurrerende departementen, zoals ten tijde van de discussies over het aantal raden. BZK had de kans 'zijn eigen' onderzoeksraad vorm te geven, een kans die niet altijd even voortvarend, maar uiteindelijk wel overtuigend werd aangegrepen. Ook kan worden gewezen op de verwarrende bijdrage van de Raad van State, die aanvankelijk aanleiding gaf tot de gekunstelde constructie in het wetsvoorstel van de positie van de minister(s) betreffende geheimhouding van informatie op grond van het landsbelang. En op de eenvoudige wijze waarop ten slotte een door de TK bij de minister afgedwongen advies van de RvS de oplossing bracht voor deze kwestie. Daartussen

waren vele, soms geprikkelde, discussies gevoerd over de balans tussen de ministeriële verantwoordelijkheid en de onafhankelijkheid van de onderzoeksraad. De verwerking van het simpele RvS-advies in een (Vierde) Nota van Wijziging duurde ten slotte zegge en schrijve drie volle maanden, waarna de hervatting van de behandeling door de TK nog eens drieënhalve maand op zich liet wachten.

De Raad is er uiteindelijk gekomen ondanks al langer bestaande tegenzin van een aantal kabinetten, sinds in 1983 onder het kabinet-Lubbers I al was geweest op buitenlandse ontwikkelingen die wezen in de richting van één onafhankelijke onderzoeksraad. Die tegenzin werd door de achtereenvolgende kabinetten-Lubbers II en III en Kok I en II gekoesterd. Nog onder Kok I werd in april 1998 door de Minister van BZK Bram Peper het bureau KPMG gevraagd om een advies, dat eerst twee jaar daarna in juni 2000 verscheen. 'Commissies' en 'nader onderzoek' zijn geliefkoosde middelen bestuurlijke vertraging te effectueren dan wel te camoufleren. Nog in juni 2000, dus na de Vuurwerkcramp in Enschede, berichtte minister Peper het KPMG-advies over drie raden onder mogelijk in de toekomst één paraplu, alsnog te volgen. Een halfjaar later in februari 2001 was dit van tafel, na de Volendamse cafébrand. Vertragingen werden ook ten aanzien van de instellingsvoorbereiding van deze Raad verwacht. Zo opperde GroenLinks de mogelijkheid bij de aanvang in oktober 2002 alvast een tijdelijke voorziening te treffen, een niet onverstandige suggestie gezien de twee volle jaren die het proces toen nog ging vergen. Dat alles ondanks de Kamer moties in de herfst van 2000, die in februari 2001 uiteindelijk door het kabinet-Kok II werden gehonoreerd.

Belangrijke vertragende factoren vormden, naast de kwestie van de ministeriële positie betreffende al dan niet informatieverschaffing voor onderzoek door de Raad, de scheiding tussen oorzaak- en schuldonderzoek, de breedte van het werkterrein en de budgettering van de Raad. Andere topics in de wetvoorbereiding waren de rechtspersoonlijkheid, de staatsrechtelijke positie, het benoemingsrecht van de minister, de opvolging van aanbevelingen van de Raad en het begrip 'voorval' als verzamelterm van het onderzoeksobject van de Raad. Opvallend bij al deze onderwerpen was dat sommige ervan aanleiding waren tot brede beschouwingen en geharnaste stellingnamen, maar dat andere wel ter tafel werden gebracht maar even snel weer van het politieke toneel verdwenen. Weer andere werden te vuur en te zwaard verdedigd, zoals door de minister de kwestie van de rechtspersoonlijkheid van de Raad, waarna kortelings daarna dit even snel door dezelfde minister werd 'weggegeven'. Dit gebeurde omgekeerd door de Kamercommissie, die sterk aandrong op onderbrenging van 'Openbare Orde en Veiligheid' in het takenpakket van de Raad en dit punt daarna weer even snel en geruisloos liet vallen. De indruk wordt dan gewekt dat het wisselgeld soms wel erg rap over de tafel ging, waarbij de gretigheid waarmee Pieter van Vollenhoven via zijn vele brieven van tijd tot tijd 'het volle pond' wilde binnenhalen, bijna ostentatief bij sommigen leidde tot een defensieve zo niet geïrriteerde opstelling. Dat gebeurde, bijna 'voelbaar' tussen de regels van de Handelingen door, bij de kwestie van de staatsrechtelijke status van de Raad: al dan niet een Hoog College van Staat.

Bij de schets van de nieuwe Onderzoeksraad in een volgend hoofdstuk zal van de meeste van deze onderwerpen worden geschetst welke belangrijke veranderingen zij in de wet hebben ondergaan in vergelijking tot de situatie daarvoor in de Wet op de RvTV. Daarbij zullen waar nodig en mogelijk bemerkingen daarop worden gegeven.

Het proces van de wetvoorbereiding en -behandeling is een prachtig voorbeeld van wat er gebeurt indien instituties (ingrijpend) veranderen. Het ging in dit geval om veranderingen, die essentieel waren ten aanzien van de wijze waarop tot dusver veiligheidsonderzoek *historisch gezien* was geregeld. Zoals gesteld in hoofdstuk II bestond de institutionele 'padafhankelijkheid' sinds 1909 uit het normatieve belang van veiligheid, de sectorale basis van het bestel, de wettelijke positionering en de aanvankelijk tuchtrechtelijke bevoegdheden van raden. Dit laatste aspect werd geschrapt in 1993. De concentratie van tot dan toe sectoraal georganiseerd onderzoek echter betekende nu een breuk met de versnipperde onafhankelijkheid, die was verbonden met soorten en gebieden van voorvallen, rampen en ongelukken en waarmee onderscheiden maatschappelijke sectoren zich ook verbonden hadden gevoeld. Tegelijkertijd betekende dit dat de zorg voor veiligheidsonderzoek werd onttrokken aan de directe (mede)verantwoordelijkheid van die sectoren en werd ondergebracht in een instituut dat zowel ten opzichte van die sectoren als ten opzichte van het openbaar bestuur volstrekt onafhankelijk was. Dit proces was al gestart bij de instelling van de RvTV, maar daar was nog een duale verantwoordelijkheid vorm gegeven van deze Raad zelf en de daarin fungerende Kamers. In dit proces van het scheppen van een in alle essentiële opzichten onafhankelijke Onderzoeksraad stond weliswaar de gewenste positie van die Onderzoeksraad bij alle betrokkenen helder voor ogen, maar was de positionering van het openbaar bestuur zelf minder helder. Dat verklaart de hardnekkigheid waarmee het politieke bestuur zich wenste te voorzien van de nodige constructies en garanties in de wet, om zowel de algemene verantwoordelijkheid voor veiligheid als vooral ook die voor het waken over informatie, die voor de staat een geclassificeerde status heeft, 'veilig' te stellen. De 'padafhankelijkheid' werd immers in dit opzicht doorbroken.

Een belangrijke constatering wat betreft deze padafhankelijkheid is ook dat de Raad een resultaat is van een voorgeschiedenis van onderzoeksraden, die zich vooral bezighielden met veiligheid in de diverse transportsectoren. Dat heeft een traditie gevestigd van vooral technisch gericht en rationeel uitgevoerd onderzoek. Daarbij moest de 'objectieve waarheid' die zou schuilen 'onder' een voorval worden achterhaald, de 'onderste steen' moest boven komen. Deze onderzoeksopvatting is gevestigd op het vertrouwen dat veiligheid maakbaar is. Als onderzoek kan leiden tot strikte regels en procedures met betrekking tot het vermijden van onveiligheid dan wordt het vanzelf veilig in deze transportsectoren, was de opvatting. Het werkterrein van de nieuwe Onderzoeksraad is in niet geringe mate verbreed naar andere sectoren met een hiervan afwijkende functie en cultuur. Aan de mogelijke consequenties hiervan voor signatuur en werkwijze van die nieuwe Raad is in de voorbereiding weinig of geen aandacht besteed. De Raad is gemodelleerd naar de blauwdruk uit het verleden. Rond het aantreden van de Raad wijzigden zich boven-

dien maatschappelijke opvattingen over veiligheid en het maatschappelijk antwoord op veiligheid. In hoofdstuk II werd dit beschreven aan de hand van de auteur Ulrich Beck. Deze ontwikkelingen kunnen een niet geringe invloed hebben op functie, werkwijze en optreden van de huidige Raad. In de laatste afrondende hoofdstukken wordt hierop verder ingegaan.

De *normatieve aspecten* van een institutie, de essentiële maatschappelijke waarden waarop ze berust, bevatten een tweede categorie van aspecten, die van belang zijn bij veranderingen van een institutie. Deze blijken in het verloop van de behandeling van het wetsvoorstel op geen enkel moment hun onaantastbaarheid te verliezen. Voor alle spelers in het spel was de zorg voor veiligheid een onveranderbaar gegeven. Indirect speelde dit gegeven echter wel degelijk een rol en wel 'ten faveure' van de in te stellen Onderzoeksraad. Vooral de discussies over het gewichtige punt van de ministeriële positie laten zien dat dit punt niet op zich werd gewogen, maar vooreerst ten opzichte van de mate van onafhankelijkheid van de Raad. In hoofdstuk II werd veiligheid een waarde genoemd, die met enige voorrang strijdt met andere waarden om erkenning. Het is een vrijwel onomstreden collectief goed. Veiligheid heeft een 'logic of appropriateness'. Veiligheidswaarden worden met een relatief grote vanzelfsprekendheid als passend gezien. Dit heeft een doorwerking naar het karakter van onderzoek van veiligheid. De institutionele theorie leert ons dat bij instituties met een 'harde' normatieve kern veranderingen niet optreden dan na intensieve onderzoeks- en leerprocessen. De zorg voor onderzoek in de veiligheidsinstitutie en het trekken van lessen daaruit is dan ook een zodanig fundamenteel aspect, dat de overtuigingskracht daarvan door een volstrekt onafhankelijke positie moet worden ondersteund. De zorg voor een zeer hoog collectief goed behoort te worden toevertrouwd aan een instituut, dat volstrekt onafhankelijk is en aan personen daarin, die zitting hebben zonder last en bij hun werk geen persoonlijk belang hebben.¹⁸ De minister was dan ook in de wetbehandeling steevast in het nadeel als het ging om de ministeriële verantwoordelijkheid en de beschrijving of versteviging van zijn positie in dat opzicht. Het belang van 'veiligheid' overtrof daarbij in veel opzichten een ander normatief belang, dat van het 'primaat van de politiek'. Kennisname van de wijze waarop in een aantal andere landen dit aspect van de ministeriële verantwoordelijkheid is benaderd in wetgeving over veiligheidsonderzoek had in deze discussie een verhelderende rol kunnen spelen.

De benadering van de 'rational choice theory' legt de nadruk op de *doelmatigheid en efficiency* waarmee een institutie functioneert. In de discussie over het wetsvoorstel wordt hieraan opmerkelijk weinig aandacht besteed. De theorie stelt dat deze elementen op zich relevant zijn, maar geen factor zijn bij essentiële veranderingsprocessen. Hoofdstuk II stelt dat niettemin, vooral in tijden van economische teruggang in de samenleving, het belang van de 'opbrengstkant' van instituties een rol kan spelen bij veranderingen binnen en niet zozeer van instituties. Dan gaat het over budgetten, toezicht, regels en procedures. Over het budget van de onder-

18. Rijkswet OVV, art. 15.

zoeksraad ging het in de discussies een aantal malen, gepareerd met het antwoord van de minister dat neerkwam op 'er zit niet meer in', dan wel 'is op zich voldoende'. De commissieleden lieten het daarbij. Het gevolg was dat na de totstandkoming van de Raad de aantredende voorzitter, Pieter van Vollenhoven, zich in een kort maar scherp gevecht met de minister moest begeven om meer financiële ruimte voor de Raad te veroveren. Ook werd na aanvankelijke suggesties vanuit de Kamercommissie om de Raad rechtspersoonlijkheid te verlenen deze kwestie 'terloops' als wisselgeld gebruikt. De 'ophanging' van de Raad aan het openbaar bestuur kon tenslotte de Kamercommissie evenmin tot veel activiteit bewegen. Toch zijn dit elementen in de positionering van de Raad die rechtstreeks met de mate van onafhankelijkheid te maken hebben. Budgettaire afhankelijkheid, juridische positie en staatsrechtelijke positie tekenen de positionering ten opzicht van het bestuur. Ook hierin had kennisname van buitenlandse voorbeelden verhelderend kunnen werken. Tenslotte is de opvolging van aanbevelingen uit onderzoek door de Raad een belangrijk element in de doelmatigheid van een institutioneel verband. Wordt het in Nederland nu veiliger door dat onderzoek van de Raad? Er waren een paar commissieleden die zich afvroegen of de Raad een bindend adviesrecht zou krijgen dan wel of overheden en bedrijven een verplichting tot uitvoering van aanbevelingen zouden moeten hebben. Misschien zouden ook wettelijke sanctiemaatregelen moeten worden geschapen. Uiteindelijk werd de Raad de mogelijkheid geboden in de wet om onderzoek te doen 'naar de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van aanbevelingen die de Raad in eerder onderzoek heeft gedaan'.¹⁹ Voor het overige is hij afhankelijk van de betrokken adressanten van aanbevelingen dan wel van wat minister of Staten-Generaal met de informatie over het vervolg van aanbevelingen wensen te doen.

Interessant ten slotte is te zien hoe uiteindelijk de vormgeving van de Onderzoeksraad afhankelijk is geweest in de aanloop tot de instelling van een veelheid van uiteenlopende gebeurtenissen, personen, wisselende politieke verhoudingen, nota's, voorstellen, adviezen, briefwisselingen, tijdsdwang, een 'deus ex machina', kortom van een strijd tussen normen en feiten. De normen waren eenduidig en helder, de feiten vaak duidelijk, soms verwarrend, soms onverwacht ingebracht, vaak geregistreerd vanuit onverwachte hoeken. We zien een wetvoorstel, blijkbaar voornamelijk geconstrueerd op de schrijftafel, preadviezen die tijdens de behandeling weinig aandacht verkrijgen, wisselende personen in wisselende rollen, het aantreden van kabinetten als verschuivende panelen van wisselende snit, een uit onverwachte hoek verschijnend advies van de Raad van State, dreiging tot schorsen van de beraadslaging, een toch doordenkende minister, het uiteindelijk sluiten van de geledingen en een regisseur buiten al het officiële gewoel, die niet aflat de spelers op het rechte pad te houden. Al met al een 'garbage can'-proces, besluitvorming zonder aanwezig overzicht van alternatieven of inzicht in de consequenties van te maken keuzes dan wel consistente ordening van preferenties (Olsen, Cohen & March, 1972; Bekke, 1988). Wel waren er heldere regels voor die besluitvorming,

19. Rijkswet OVV, art. 76.

maar ook die werden een enkel maal aangevuld met nieuwe, zoals een adviesaanvraag aan de RvS. De conclusie dringt zich op dat het uiteindelijk een vooral onveilig proces van wetgeving was. Het had ook kunnen leiden tot een ‘voorval’: een ongeluk of ramp. En dat voordat de Onderzoeksraad het in dat geval had kunnen onderzoeken. Doorslag gaf de gezamenlijke wil het belang van veiligheid te dienen. Cynici onder ons zullen zeggen: ‘het was dus al met al een normaal politiek besluitvormingsproces’.

11. Vervolgens

In het volgende hoofdstuk volgt als gezegd een overzicht van de belangrijkste veranderingen die met de instelling van de Raad in 2005 zijn opgetreden, gevolgd door een beschrijving van de Onderzoeksraad, zoals die nu, bijna tien jaar na de instelling, is ingericht en functioneert. Daarbij gaat het over de taak, functie en positie, de inrichtingsstructuur, de onderzoekswerkwijze, de onafhankelijkheid, de landelijke bekendheid en media-aandacht, strategie en beleid. In een daarop volgend hoofdstuk wordt de institutionele zetting van de Raad beschreven: de belangrijkste partijen die de Raad in zijn werk ontmoet en de wijze waarop de relaties daarmee zijn vorm gegeven. Daarna zal aan de hand van een aantal onderzoekscasus uit de jaren 2010 t/m 2013 in hoofdstuk VII worden nagegaan welke potentiële afbreukrisico's of valkuilen de Raad bij zijn werk kan ondervinden. In het slothoofdstuk VIII zal additioneel worden beschreven welke valkuilen er mogelijkere wijs bestaan gezien een aantal bestaande maatschappelijke opvattingen over het veiligheidsconcept in brede zin. Bovendien zal kort worden beschouwd welke afbreukrisico's er in potentie zijn in het bredere institutionele veiligheidsbestel en wat betreft de professionaliteit van het onderzoekswerk van de Raad.

Hoofdstuk V

De Onderzoeksraad voor Veiligheid

1. Belangrijkste veranderingen door de instelling van de Raad

Zoals duidelijk werd in de beschrijving van de wetvoorbereiding van de Onderzoeksraad voor Veiligheid kan de (toescherping van de) *onafhankelijkheid* van de Raad een van de belangrijkste veranderingen worden genoemd. Hiervoor is tijdens de voorbereiding hard ‘gevochten’, zowel door de volksvertegenwoordiging als door verschillende pleitbezorgers daarbuiten. Zo is in de wet een regeling opgenomen met betrekking tot de behandeling van de vertrouwelijkheid van gegevens. Artikel 40, lid 2 geeft aan dat de betreffende ministers bij het verlenen van medewerking kunnen aangeven dat informatie vertrouwelijk aan de Raad wordt verstrekt. De Raad neemt vervolgens deze informatie niet in het rapport op, waarbij de wet een nadere aanduiding daarvan aangeeft in artikel 57. Artikel 42 geeft aan dat de Raad zich van onderzoek onthoudt als ‘onze minister’ dit bepaalt onder overwegende redenen van veiligheid van het Koninkrijk of voor handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Voor het overige bepaalt de Raad geheel zelf of hij onderzoek instelt of niet (art. 41, lid 1). Opvallend is wat de wet stelt ten aanzien van de tijdens de wetvoorbereiding gelaakte ‘interventiemacht’ van de minister(s) op grond van het daarop volgende advies van de RvS, dat verwees naar de Wet Openbaar van Bestuur. In artikel 59, lid 5²⁰ van de Wet RvTV werd immers al verwezen naar artikel 10 Wet Openbaarheid van Bestuur. Dit was ook de ‘oplossing’ voor deze kwestie volgens het advies van de RvS. Ook in andere opzichten blijkt de onafhankelijkheid van de Raad. Zo diende de RvTV een bestuursreglement op te stellen ‘onder goedkeuring van de minister’, waar de Onderzoeksraad voor Veiligheid deze ministeriële bemoeienis niet kent.

Suggesties om de Raad de status van ‘Hoog College van Staat’ toe te kennen, waarvoor onder andere sommige Kamerleden en ook Pieter van Vollenhoven zich sterk maakten, stierven een snelle dood in de wetvoorbereiding. Ook laatstgenoemde heeft zich hierom in de vele latere brieven en briefwisselingen niet meer druk gemaakt. Hiernaar gevraagd in de gesprekken ter voorbereiding van dit boek bleek

20. ‘De raad kan besluiten bepaalde informatie niet in het eindrapport op te nemen. Art. 10 van de Wet openbaarheid van bestuur is hierbij van overeenkomstige toepassing.’

een kleine meerderheid van de respondenten deze status passend te vinden gezien taak en (intussen verworven) gezag van de Raad. Redenen, zo stelden sommigen, kunnen worden gevonden in de dan geheel onafhankelijke opstelling ten aanzien van enige minister in het bijzonder, in het licht ook van het zich over steeds meer departementen uitbreidend taakgebied van de Raad en de directe lijn die dan wordt gevormd met de TK, de belangrijkste pleitbezorger van de totstandkoming van de Raad. Die lijn is na de invoering van de wet, zo stellen sommigen, toch wat dunner geworden. Er zijn evenzo redenen, zeggen anderen, die hiervoor echter niet pleiten, zoals de geringe toevoeging ervan aan het gezag op zich en de gelijkblijvende kwetsbaarheid in het algemeen. Beide zaken hangen meer af van het functioneren en overtuigingskracht in optreden en onderzoekskwaliteit van de Raad dan van het wettelijke karakter, de 'structuur', van die positie.

Gezien het belang echter dat de volksvertegenwoordiging hecht aan de grootst mogelijke onafhankelijkheid van de Raad bevreemdt het dat volgens de Rijkswet OVV de leden van de Raad bij Koninklijk Besluit worden benoemd, waarbij dit op voordracht van 'Onze Minister' geschiedt, de Raad gehoord.²¹ In de wet is immers enige bemoeiing van de minister met het eigenlijke werk (onafhankelijk onderzoek) van de Raad uitgesloten. Zijn verantwoordelijkheid gaat daar niet over. Bij andere instituten, waar ook een zo groot mogelijke onafhankelijkheid wordt gewenst, zijn de voordracht en benoeming van leden anders geregeld. Zo wordt een aanbeveling van ten minste drie personen voor benoeming van de Nationale Ombudsman opgemaakt door de vicepresident van de Raad van State, de president van de Hoge Raad en de president van de Algemene Rekenkamer. Daarop slaat de TK acht, 'als zij dienstig zal oordelen'.²² Hij wordt benoemd door de TK. Bij het ontstaan van een vacature in het college van de Algemene Rekenkamer wordt een vacaturemelding verstuurd naar 'Onze Minister' en naar de TK, waarbij de kennisgeving aan de TK een aanbevelingslijst van zes kandidaten, opgemaakt door de leden van het College van de AR, 'waarop de TK met het oog op haar voordracht zodanig acht zal slaan als haar dienstig voorkomt'.²³ De vicepresident van de Raad van State wordt bij Koninklijk Besluit op voordracht van de Minister van BZK in overeenstemming met de Minister van Veiligheid en Justitie benoemd (art. 2, lid 1), de Raad gehoord (art. 2, lid 2).²⁴ Voor benoeming van leden van de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) maken de vicepresident van de RvS, de president van de Hoge Raad en de Ombudsman een aanbevelingslijst op van drie personen. Door de TK wordt een voordracht van drie personen gedaan, waaruit de betrokken ministers (minister-president, Minister van BZK en die van Defensie) een keuze maken. Zij worden benoemd bij Koninklijk Besluit. De RvS heeft een taak waarbij het advieskarakter domineert in relatie tot het contrasterende en in toenemende mate aangevochten taakdeel van administra-

21. Rijkswet OVV, art. 7, lid 1 en 2.

22. Wet Nationale Ombudsman, art. 2, lid 2.

23. Comptabiliteitswet, art. 70, lid 2 en 3.

24. Wet op de Raad van State, art. 2.

tieve rechtspraak. De CTIVD is een commissie van toezicht op de rechtmatigheid van de uitvoering van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten en de Wet Veiligheidsonderzoeken.²⁵ Zij fungeert als adviescommissie voor de betreffende minister(s). AR en Ombudsman verrichten geen adviestaak, maar een taak, die qua inhoud en verantwoordelijkheid, gelijk kan worden gesteld met die van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, namelijk het uitspreken van een eigen onafhankelijk oordeel op basis van door hen geselecteerd onafhankelijk onderzoek. Bovendien bestrijken zij, evenals de Onderzoeksraad, (nagenoeg) het gehele beleidsterrein van het openbaar bestuur. De AR en de Ombudsman zijn gezien hun taak dan ook het meest in lijn met die van de Onderzoeksraad. Een benoeming van de leden van de Onderzoeksraad voor Veiligheid op voordracht van ofwel de Raad zelf dan wel van het trio voordrachtopstellers zoals bij de Ombudsmanprocedure en daarna benoeming door de TK zou de onafhankelijkheid van de Onderzoeksraad op zich beter onderstrepen. Daartegen pleit, dat benoemingen door de TK in het algemeen politieke benoemingen zijn, wat echter enigszins kan worden 'geneutraliseerd' door, zoals gebeurt bij de CTIVD, een dubbele 'voorprocedure': zowel door een aanbevelingslijst door de Raad zelf als door een voordracht door een onafhankelijk trio, gevolgd door benoeming door de TK. De positie van Hoog College van Staat, waarvoor ook de juristen van het Meijers Instituut pleitten, is dan het gevolg.

Een substantiële verandering betreft vervolgens het *werkterrein* van de Raad. Bij de RvTV sprak artikel 3 van 'ongevallen en incidenten', het met hetzelfde nummer getoonde artikel in de Rijkswet gebruikt het begrip 'voorval', wat een ruimere aanduiding van de kern van het werkterrein betreft. Bij de eerstgenoemde Raad bestond deze uit een gezelschap van tussen veertien en zeventien leden en was deze voorzien van een viertal kamers, waarvan elk de voorzitter en een of twee leden aanwijst als leden van de Raad. In de nieuwe Raad is deze sectorale indeling intussen geheel verlaten. De Raad bestaat uit vijf en inmiddels sinds begin 2013 uit drie leden. De structuur van het bureau van de nieuwe Raad vertoont nog een soort van 'sectorale' indeling naar de werkterreinen die de Memorie van Toelichting noemt. De Rijkswet kent het begrip 'sector' niet meer. Al met al bestrijkt de nieuwe Raad hoegenaamd alle mogelijke terreinen van veiligheidszorg.

Een onderwerp dat bij de TK-behandeling van de Rijkswet op een aantal momenten aandacht kreeg was de *al dan niet toevoeging aan het takenpakket* van de Raad van onderzoek op het terrein van Openbare Orde en Veiligheid. De discussie ging over wat door de toenmalige minister werd aangeduid als 'van een andere orde'. Bij Openbare Orde en Veiligheid betrokken instanties, zoals burgemeesters, officieren van Justitie en korpschefs van politie zouden onder een ander regime vallen. Bovendien behoren voorvallen op dit terrein van oudsher tot het onderzoeksdomein van politie en de departementale inspectie. Minister Remkes maakte een opening in de discussie door te stellen dat verstoring van de openbare orde 'op zichzelf

25. Wet op de Inlichtingen en Veiligheidsdiensten (WIV), art. 64 en 65.

geen zelfstandige ingang kan opleveren voor onderzoek door de Raad, maar dat de Raad bij een samengesteld voorval de openbare ordeaspecten, voor zover daar vanwege het leerproces over de oorzaken van het voorval aanleiding toe is, mede in het onderzoek kan betrekken'. Als de Raad toch al onderzoek doet naar een voorval, terwijl daar ook openbare-ordeaspecten aan zitten, dan 'kunnen die aspecten gewoon in het onderzoek worden meegenomen'. Deze redenering doet op zich gekunsteld aan. Bij de verdere behandeling van het wetsvoorstel wordt deze grens door de TK echter gerespecteerd. Er is in het debat, althans volgens de handelingen, geen verdere aandacht aan geschonken en de redenering van de minister heeft ook niet geleid tot uitwerking in een artikel in de Rijkswet of aanvulling/wijziging van artikel 1, lid 2a dan wel b of c van die wet.²⁶ Men kan dus stellen dat als er sprake is van een pure ordeverstoring, dan ligt er geen taak voor de Raad. Is er sprake van een voorval dat tot de taak van de Raad behoort en er zitten ook openbare-ordeaspecten aan, dan is dat wel het geval. Gebruik makend van artikel 3, het 'voorvalartikel', zo zou men kunnen redeneren, kan de Raad dus te allen tijde voorvallen in het kader van de Openbare Orde en Veiligheid onderzoeken met het argument dat dit tot doel heeft 'toekomstige voorvallen van die categorie te voorkomen of de gevolgen te beperken' en hieruit lessen te trekken. Als hieraan strafrechtelijke of andere maatregelen zijn verbonden dan onthoudt de Raad zich hierover van een oordeel, zoals deze dit in alle gevallen doet. Vanwege artikel 1 lid 2a komt de Raad in de huidige opzet van de wet bij openbare ordeverstoringen niet in actie. Het middel van de ad-hoccommissies blijft ten aanzien daarvan als enige over. Een van de doelen van de nieuwe Rijkswet was echter om dit middel niet langer in te zetten. Het leren uit voorvallen zou dusdanig moeten prevaleren dat dit in alle voorvallen mogelijk is. Artikel 1 lid 2a kan bijgevolg uit de Rijkswet worden geschrapt.

Over de andere twee leden van artikel 1, de leden 2b en 2c, die gaan over de handhaving van de rechtsorde en het optreden van de krijgsmacht, is tijdens de (openbare) behandelingen van het wetsvoorstel Onderzoeksraad niet gesproken. Zeker in het eerste geval, de handhaving van de rechtsorde, zijn echter situaties denkbaar, waarbij de Raad de hem opgedragen taak van trekken van lessen uit 'individuele of categorieën voorvallen inclusief de omvang van hun gevolgen'²⁷ zou kunnen uitvoeren. Mogelijke gevolgen van een voorval in deze categorie zouden de hierdoor veroorzaakte grote maatschappelijke impact of onrust kunnen zijn. Verstoring van de rechtsorde is door de aard van ten aanzien hiervan zich voordoende voorvallen een mogelijke bron van onveiligheidsgevoelens bij burgers. Ook hierbij is het onderzoeken van de oorzaken of vermoedelijke oorzaken van belang met het doel deze in de toekomst zo mogelijk te voorkomen. Ook kan door het enkele feit van een onderzoek door de Raad in zulke gevallen aanwezige maatschappelijke onrust worden weggenomen dan wel getemperd. Over dit laatste geeft de Memorie

26. Wel vermeldt dat artikel dat onder een voorval niet wordt verstaan (a) een verstoring van de openbare orde, (b) een optreden van bevoegde autoriteiten ter handhaving van de rechtsorde en (c) een optreden van de krijgsmacht in bepaalde situaties.

27. Rijkswet OVV, art. 3.

van Toelichting op de Rijkswet OVV ten aanzien van de selectie van te onderzoeken voorvallen aan: '(...) er mag overigens van worden uitgegaan dat de Raad grote rampen die maatschappelijk sterk de aandacht trekken steeds zal onderzoeken om na te gaan wat daaruit te leren is. Het onderzoek van de Raad zal dan overigens mede de functie hebben maatschappelijke onrust die door het voorval is ontstaan, weg te nemen.'²⁸

Desgevraagd tijdens mondelinge gesprekken ten behoeve van de totstandkoming van dit boek, wisten sommige betrokken gesprekspartners zich de reden van opname van artikel 1, lid 2a niet te herinneren. Bijna unaniem ontging hen ook de ratio van het artikel en achtte men toevoeging van deze taak aan het werkterrein van de Raad voor de hand liggend. Enkelen deden de suggestie dat de toenmalige redengeving (mede) kan hebben gelegen in het feit dat toen nog recentelijk de zgn. Driehoek (het overleg tussen korpschef, korpsbeheerder en officier van justitie over aangelegenheden van openbare orde) in werking was getreden en ook de veiligheidsregio's nog een lopend dossier vormden. Dat zou kunnen hebben verhindert dat hierover in de voorbereiding Rijkswet OVV mogelijk andere afspraken zouden worden gemaakt.

De afbakening van de functies van respectievelijk *oorzaak- en schuldonderzoek* is (zo goed als mogelijk) nader geregeld in de Rijkswet. Artikel 61 geeft aan dat een conclusie of aanbeveling niet een vermoeden van schuld aan of aansprakelijkheid wegens een voorval behelst. Artikel 69 meldt welke informatie uit onderzoek door de Raad niet in een strafrechtelijke, tuchtrechtelijke of civielrechtelijke procedure als bewijs kan worden gebruikt en tevens niet als basis voor een disciplinaire maatregel, bestuurlijke sanctie of bestuurlijke maatregel kan dienen. De Wet RvTV bevatte deze regels in minder ver gaande mate. Hierin staat verder in artikel 72 alleen dat 'onze minister' nadere regels kan stellen voor de coördinatie tussen Raad, Openbaar Ministerie en politie.

Ook het *vervolg op aanbevelingen* uit onderzoek door de Raad is nader en uitgebreider geregeld door de Rijkswet OVV. De Wet RvTV kende alleen een regeling van de wijze waarop bestuursorganen hun standpunt ten aanzien van aanbevelingen melden (art. 69) en van de plicht tot melding van de wijze waarop gevolg wordt gegeven aan de aanbevelingen (art. 70). In de nieuwe wet staat in artikel 74 dat dit ook geldt voor niet-bestuursorganen en in artikel 76 dat de Raad bevoegd is een onderzoek in te stellen naar de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van aanbevelingen die de Raad in eerder onderzoek heeft gedaan. In de Memorie van Toelichting staat hierover aanvullend dat 'de Raad in zijn jaarverslag behalve een overzicht van uitgebrachte rapporten ook een overzicht kan opnemen van de standpunten die daarover zijn ingenomen. Hij heeft daarnaast de mogelijkheid, naar aanleiding van nieuwe voorvallen, in het jaarverslag nog eens de aandacht te

28. Memorie van Toelichting Rijkswet OVV, hoofdstuk III Werkwijze (Selectie van te onderzoeken voorvallen).

vestigen op aanbevelingen uit het verleden'. In zijn jaarverslagen doet de Raad verslag van de in dat jaar gedane aanbevelingen en geeft hij een overzicht van de (stand van zaken ten aanzien van de) opvolging daarvan.

Een belangrijk, meer algemeen aspect van de verandering die optrad bij de vorming van de Raad is het onder één dak plaatsen van de verschillende onderzoeksinstellingen, die er tot dat moment bestonden. Die integratie was al eerder begonnen, zoals aangegeven in hoofdstuk III en werd bij de instelling van deze Raad voltooid. Door deze integratie werd een verdere bundeling en concentratie van kennis en ervaring in beginsel bereikt. Door schaalvergroting kunnen management en overhead relatief worden verkleind en kan een grotere flexibiliteit in de aanpak van onderzoek tot stand worden gebracht. De voordien bestaande verscheidenheid van onderzoeksraden had als kenmerk dat de kennis van die sectoren in beginsel groot was. Maar dit had tegelijkertijd als nadeel dat er een verscheidenheid van onderzoeksmethoden bestond en de gerichtheid op de strikt technische oorzaken van ongevallen per sector groot was. Door de nieuwe Raad werd dan ook vanaf de aanvang de aandacht voor de achterliggende oorzaken van voorvallen met een algemene aanpak daarvan vergroot. Door de veranderde positie ten opzichte van de sectoren werd bovendien de onafhankelijkheid van de Raad versterkt. Kende de voorgaande RvTV nog een indeling in Kamers, die elk een bepaalde sector als aandachtsgebied hadden en ook het specifieke karakter van elke sector 'bewaakten', in de nieuwe Raad werd deze wettelijke structuur doorbroken. Sindsdien kent de Raad een generale onderzoeks aanpak, waarbij sectorale kennis niet wordt verbijzonderd in een taakstructuur van de Raad zelf. Sectorale kennis wordt in het onderzoek ingebracht vanuit individuele onderzoekers en door de sectorgerichte buitengewone Raadsleden. Nadelen van (uitsluitende) sectorspecialisering worden vermeden door een algemene onderzoeks aanpak, gerichtheid op structurele veiligheidstekorten en uitwisseling en ontwikkeling van kennis tussen en van onderzoekers.

Wat betreft de *wettelijke positie* van de Raad is opvallend dat tijdens de Kamerbehandeling van de Rijkswet aanvankelijk de nodige inspanning is gepleegd om aan het oorspronkelijk voorstel van de staatssecretaris en later de minister ten aanzien van de ZBO-status, toe te voegen 'met rechtspersoonlijkheid'. Daarmee kreeg de Raad dezelfde status als die van de RvTV. Na aanvankelijke weigering hiermee in te stemmen verklaarde de minister later dat dit geen principiële punt was. Het onderwerp werd toen even snel als duidelijk als 'wisselgeld' verhandeld.²⁹

29. Rechtspersoonlijkheid en ZBO-status zijn geregeld in Rijkswet OVV, resp. art. 2, lid 3 en art. 5a. Art. 7 kent wat betreft benoeming, schorsing en ontslag van (buitengewone) raadsleden van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen afwijkende regels, zoals hiervoor aangegeven.

2. Taak en positie van de Raad



‘De 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 van de omvang van hun gevolgen zijn en daaraan zo nodig aanbevelingen te verbinden.’³⁰ Het doel is om hieruit lessen voor de toekomst te trekken en aanbevelingen te doen voor maatregelen die in de toekomst voorvallen zullen voorkomen of de gevolgen daarvan zullen beperken. De Raad heeft niet tot taak om schuldigen aan te wijzen of de vraag naar de (mate van) schuld te beantwoorden. Voorvallen kunnen voorkomen in alle mogelijke segmenten en sectoren van het Koninkrijk. Met de omschrijving van die uitgebreide taak en vooral van de soorten objecten waarop die betrekking heeft, behoort de OVV tot een kleine groep bestaande onderzoeksraden voor veiligheid in de wereld. In de meeste landen waar onderzoeksraden voor veiligheid werkzaam zijn, is er een nadere toespitsing van de sectoren of is sprake van een beperktere taakstelling.

De instelling van de Raad kwam tot stand door samenvoeging van de bestaande RvTV, die al sinds 1999 een multisectorale benadering op het terrein van alle transportsectoren gestalte gaf en de Tijdelijke Commissie Ongevallenonderzoek Defensie. Bovendien werden taken toegevoegd op overige terreinen van veiligheid, die veelal vielen onder de verantwoordelijkheid van diverse inspecties dan wel ad-hoc-commissies. Deze bundeling onder één dak kreeg zijn basis in de brede definiëring van het begrip ‘voorval’ als ‘een gebeurtenis die de dood of letsel van een persoon dan wel schade aan een zaak of het milieu veroorzaakt, evenals een gebeurtenis die gevaar voor een dergelijk gevolg in het leven heeft geroepen’.³¹ Uitzonderingen daarop zijn verstoringen van de openbare orde, optreden van bevoegde autoriteiten ter handhaving van de rechtsorde en optreden van de krijgsmacht in situaties van oorlog of gewapend conflict, tijdens operaties in het kader van de internationale rechtsorde (...), op grond van de Politiewet (...) en bijstandverlening aan rijksdelen in de voormalige Antillen en Aruba met krijgsmachtinzet.³² De wetgever beschouwt deze voorvallen naar hun aard van een andere orde, zoals hiervoor beschreven.

30. Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid, art. 3.

31. Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid, art. 1.1.f.

32. Uitbreider formulering in de Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid, art. 1.2, a, b en c.

Het is van belang te wijzen op het bijzondere van de positie van de Raad. Het instellen van een onderzoek geschiedt op initiatief van de Raad, behalve waar het gaat om voorvallen, waarvoor (inter)nationaal wettelijk onderzoek is voorgeschreven. Hij heeft een zelfstandige en onafhankelijke positie, zelfstandig in het al dan niet doen van onderzoek en onafhankelijk van elk denkbaar ander belang dan het leren uit onderzoek naar voorvallen met het oog op voorkoming daarvan. Dat impliceert dat hij onderzoek verricht dat professioneel excellent en onomstreden moet zijn en dat zijn conclusies en aanbevelingen gezaghebbend dienen te zijn. Hij heeft daartoe een aantal wettelijke bevoegdheden die deze taak ondersteunen en die de onafhankelijkheid en positie benadrukken. Dit alles zorgt voor de noodzakelijke legitimiteit van de Raad.

Deze taak, uitgangspunten en bevoegdheden geven de Raad een bijzondere plaats in het institutionele veld waarin hij opereert. Bijzonder gelet op de relatie tot andere 'spelers' in dat veld en op de wettelijk gegeven onderzoekstaak daarin. Gezien de omvang van de objecten van het onderzoek en van de maatschappelijke sectoren waarin dit zich afspeelt is de concrete omgeving van elk onderzoek wisselend en afhankelijk van de aard van elk te onderzoeken voorval. Niettemin kan de institutionele context worden omschreven als een geheel van in ontwikkeling zijnde verwachtingen, normen en regels, die de (fysieke) veiligheid als maatschappelijk goed inhoud en importantie verlenen. Wettelijke regels geven daarbij de Raad statuur, robuustheid en gezag. Zodoende kan de Raad een eminente rol spelen in dit zeer dynamische veld, waarin hij een belangrijke bijdrage levert aan de optimalisering van veiligheid op basis van systematische kennisvergaring en -vergroting. Deze taak en positie echter brengen ook met zich mee, dat er hoge verwachtingen bestaan wat betreft de kwaliteit van het onderzoek, de betrouwbaarheid van de bevindingen en de adequaatheid van de adviezen. Samen met de dynamiek van het institutionele veld schept dit in beginsel het gevaar van een zekere mate van kwetsbaarheid van de Raad en is het afbreukrisico van zijn werk in beginsel groot. Dit alles vereist helderheid van opereren, transparantie van onderzoek en onderzoeksmethodiek en afwezigheid van elk belang van Raad en onderzoekers bij de keuze en het onderzoeken van een onderzoeksobject. De Raad dient dan ook te allen tijde onafhankelijk te zijn ten opzichte van het politiek bestuur en de betrokkenen bij een voorval en zorgvuldig te zijn in het nastreven van de essentie van oorzakenonderzoek. Dit laatste in het bijzonder wat betreft het nalaten van uitspraken over de (mogelijke) schuldvraag ten aanzien van voorvallen, ongevallen en incidenten. Of niettemin ondanks de robuuste (wettelijke) positie de mogelijkheid in beginsel bestaat dat de Raad in een aantal opzichten een zekere kwetsbaarheid heeft, is de opgave van de verkenning hiernaar in dit boek.

3. Onafhankelijkheid van de Raad

De wet geeft een aantal regels, die de onafhankelijkheid van de Raad aangeven. Naast de bovengenoemde wijze van benoeming van Raadsleden betreft dit de bepaling dat leden zitting hebben zonder last. Een Raadslid dient zich te onthouden van

deelneming aan de behandeling van een onderzoek dat hemzelf of bloedverwanten tot en met de vierde graad aangaat, of een instelling of rechtspersoon betreft waarbij hij werkzaam is of een belang heeft of als het een voorval betreft waarbij hij op een of andere wijze betrokken is. Dit geldt evenzo voor medewerkers van het bureau van de Raad.

De onafhankelijkheid van de Raad ten opzichte van het politieke bestuur hangt samen met de taken en verantwoordelijkheden van de Minister van Veiligheid en Justitie. Deze betreffen de voorbereiding van benoemingen van Raadsleden, financiering, toetsing van begroting en jaarplannen, bewaking van de uitvoering van het protocol betreffende informatie en controle en vijfjaarlijkse evaluatie van de Raad. Ook dient deze minister de TK te informeren over opvolgingen van aanbevelingen van de Raad door ministeries, te bewaken dat de Raad voldoet aan regelgeving en toe te zien op taakverwaarlozing in relatie tot verplichte onderzoeken (art. 84 Rijkswet OVV).

De onafhankelijkheid van de Raad kan op gespannen voet staan met de bepaling dat voor de begroting en het financieel meerjarenplan de goedkeuring van de Minister van Veiligheid en Justitie nodig is. Die goedkeuring kan worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Dat zou kunnen betekenen dat hiermee de vrijheid van de Raad wordt aangetast zelfstandig te beslissen over onderzoek. De minister kan ook bepalen dat onderzoek niet wordt ingesteld om 'overwegende redenen van veiligheid van de landen van het koninkrijk' of om 'overwegende redenen verband houdende met de bevordering van de internationale rechtsorde'. Het Informatiestatuut geeft daarnaast gedetailleerd aan over welke onderwerpen de Raad dan wel de minister informatie dient te ontvangen of te verschaffen. Dat kunnen zaken zijn die uit het overleg van de minister met de Staten-Generaal van belang zijn voor de Raad. Daarnaast kunnen zaken als het personeelsbeleid, de informatievoorziening en de bedrijfsvoering van de Rijks-overheid, de uitvoering van aanbevelingen uit onderzoek door de Raad, voorvalmeldingen enz. onderwerp van informatieverschaffing zijn.

De betreffende ministers kunnen eveneens bij medewerking bepalen dat de door hen verstrekte informatie vertrouwelijk aan de Raad wordt verstrekt. Aangegeven is in welke gevallen de Raad uit onderzoek verkregen informatie niet in het onderzoeksrapport opneemt. Dat is het geval bij zaken die een gevaar voor de 'eenheid van de Kroon' kunnen vormen dan wel de veiligheid van het Koninkrijk kunnen schaden. Eveneens is dat bij informatie die vertrouwelijk is meegedeeld en bij persoonsgegevens zoals dit is bepaald in de wet bescherming persoonsgegevens. Bovendien geeft de wet een aantal redenen voor het niet opnemen van gegevens in een rapport, als het belang daarvan niet opweegt tegen andere nader aangegeven belangen. Wat betreft het onderscheid tussen onderzoek naar oorzaken van voorvallen en dat naar schuld geeft artikel 61 aan dat een conclusie of aanbeveling niet een vermoeden van schuld aan of aansprakelijkheid wegens een voorval mag bevatten. De relatie tussen Raad en Openbaar Ministerie en hun beider rol in voorvalonderzoek is beschreven in een Afstemmingsprotocol.

4. Taakvelden en onderzoeken

De taak van de Raad is ruim omschreven en omvat buiten genoemde uitzonderingen in feite alle mogelijke sectoren van de samenleving: binnenvaart, bouw en dienstverlening, crisisbeheersing en hulpverlening, defensie, gezondheidszorg, industrie, buisleidingen en netwerken, luchtvaart, railverkeer, water, wegverkeer en zeescheepvaart. Daartoe behoren ook voorvallen als natuurrampen, voorvallen betreffende milieu en explosies, grote branden en instortingen. De Rijkswet geeft een zeer uitvoerige en gedetailleerde beschrijving van de bestuurlijke positie, taak, optreden, vereiste kwaliteiten, onafhankelijkheid, openbaarheid en transparantie, werkwijze en structuur van de Raad. Van bijzondere betekenis daarbij is dat naast de brede definiëring van het begrip 'voorval' uitdrukkelijk door de wetgever is bepaald dat onderzoek van de Raad zich beperkt tot opsporen van (vermoedelijke) oorzaken van voorvallen en de omvang van de gevolgen daarvan voor het treffen van maatregelen ter vergroting van de veiligheid. De Raad dient zich daarbij zoals gezegd niet uit te spreken over een vermoeden van schuld of aansprakelijkheid wegens een voorval. Verklaringen verkregen tijdens onderzoek door de Raad mogen niet als bewijs dienen in straf-, tucht- of civielrechtelijke procedures, noch als basis dienen voor disciplinaire maatregelen, sancties of bestuurlijke maatregelen. Artikel 69 geeft uitvoerig aan welke verklaringen en documenten vanuit het onderzoek door de Raad niet als bewijs in straf-, tucht- of bestuurlijke procedures mogen worden gebruikt.

De Raad functioneert nu bijna tien jaar. Daarin is een omvangrijke hoeveelheid 'voorvallen' geselecteerd voor onderzoek dan wel om wettelijke reden door de Raad ter hand genomen, onderzocht en waar mogelijk van conclusies en aanbevelingen voorzien. In een publicatie in 2013 gaf de Raad een overzicht van acht jaar ongevalonderzoek in Nederland op diverse gebieden, waarbij aandacht wordt gevraagd voor 'de veiligheid van het geheel' en gewaarschuwd wordt tegen gefragmenteerde aandacht voor veiligheid.³³ Verderop zal hieraan meer aandacht worden besteed.

Voor het starten van een onderzoek hanteert de Raad een aantal criteria. Indien sprake is van grote (potentiële) maatschappelijke commotie of indien burgers blootgesteld worden of zijn aan niet vrijwillig risico of wanneer sprake is van een voorval dat door zijn aard (vermoedelijk) nieuwe aspecten van onveiligheid vertoont, die om onderzoek en kennisvermeerdering vragen, dan zal onderzoek worden ingesteld. Ook indien de Raad een ingewikkelde problematiek kan helpen beslechten of afronden, de specifieke bevoegdheden van de Raad van toegevoegde waarde zijn en de kennis en expertise beschikbaar zijn voor de uitvoering van onderzoek, zal onderzoek volgen.

33. Onderzoeksraad voor Veiligheid, 'Veiligheid in Perspectief', Den Haag, januari 2013.

Figuur 3 hieronder geeft een overzicht van het aantal uitgebreide onderzoeksrapporten per sector, die de Raad in de periode 2005 t/m 2012 heeft uitgebracht. Daarnaast worden ook korte rapporten gepubliceerd. Deze zijn een veelvoud van de uitgebreide onderzoeksrapporten.

Jaar	Scheepvaart	Luchtvaart	Bouw/Dienstverlening	Crisishulpverlening	Defensie	Gezondheid	Industrie/buizen/netwerken	Railverkeer	Wegverkeer	Water
2005							1	3	1	
2006	1	4	1	1			3	1	1	
2007	1	1		1	1		1	1		
2008	1				1	2		1		
2009	1	1	1	1			1			
2010		2		1	1			1	1	
2011	1	3		2	1	1	1	2	1	
2012	3		2	1			2	1	1	
Totaal/61	8	11	4	7	4	3	9	10	5	-

Figuur 3. Substantiële/uitgebreide onderzoeksrapporten per sector tussen 2005 en 2012

Een selectie uit onderzoeken door de Raad van spraakmakende voorvallen in de afgelopen jaren geeft figuur 4, zie p. 108.

5. Een onderzoek

Om een beeld te geven van de aanpak door de Raad van een 'voorval', de problemen en vraagstelling daarbij, de inzet van onderzoeksmethoden, het trekken van conclusies en het formuleren van aanbevelingen volgt onderstaand een schets van de gebeurtenissen naar aanleiding van een voorval in de zeescheepvaart eind 2010.³⁴

34. Rapport Onderzoeksraad voor Veiligheid, 'Kapseizen schelpenzuiger Frisia (HA38) ten noorden van Terschelling, 14 december 2010', Den Haag, maart 2012.

Sector	Jaar	Voorval
Binnenvaart	2010 2012	Pont overvaren door vrachtschip Breukelen Aanvaring veerpont en motorschip Rijn-Schiekanaal Rijswijk
Bouw en dienstverlening	2010 2009	Ingestorte betonvloer Rotterdam Brug onverwacht geopend Ketelbrug A6
Crisisbeheersing en dienstverlening	2011 2005	Brand bij Chemie-Pack Moerdijk Brand Cellencomplex Schiphol-Oost
Defensie	2010 2005	Val uit klimtoren Schaarsbergen Chloorgasbedwelling in averijmoot De Bever, Den Helder
Gezondheid	2006 2006	Brand in operatiekamer Twenteborg Almelo Een onvolledig bestuurlijk proces: hartchirurgie UMC St. Radboud
Industrie, buisleidingen en netwerken	2012 2005	Veiligheid Odffjell Terminals Rotterdam Chlooremissie AKZO Nobel Base Chemical
Luchtvaart	2010 2009	Helikopter verongelukt tijdens een fotovlucht Maasvlakte Turkish Airlines Boeing 737-800 tijdens nadering Schiphol
Railverkeer	2012 2010	Treinbotsing tussen intercity en sprinter, Amsterdam Ongeval met een slijptrein Stavoren
Water		geen
Wegverkeer	2012 2010	Vrachtongevallen op snelwegen Verkeersongevallen met (landbouw)voertuigen
Zeescheepvaart	2010 2010	Ongeslagen schelpenvisser voor kust Terschelling Aanvaring en kapseizen sleepboot Nieuwe Waterweg

Figuur 4. Selectie uit onderzoeken door de Raad 2005-2012

Op 13 december 2010 vaart de schelpenzuiger Frisia HA38, een schip van 38 meter lengte en met een tonnage van 258, ten noorden van het eiland Terschelling. De bemanning bestaat naast de schipper uit nog twee leden, de stuurman en een matroos. Het schip heeft schelpen gezogen van de bodem van de Waddenzee en na gedane arbeid heeft het een grote hoeveelheid schelpen aan boord. De schipper besluit op weg te gaan naar Lauwersoog en meldt dit aan de verkeerspost de Brandaris. Hij wil in Lauwersoog de volgende ochtend, 14 december, gaan lossen. Een collega-schipper elders, die bij de berichtgeving meeluistert, adviseert hem de tocht op dit moment niet te maken. Het is winterskoud, er is een krachtige wind van 5 tot 6 Bft. en er zijn golven van 1,5 tot 2 meter. Het is beter de terugvaart voorlopig niet te maken en te wachten tot de omstandigheden zich verbeteren. De schipper zet echter door en vaart in de donkere nacht richting gekozen bestemming. Maar gedurende die nacht gaat het niet goed. Om 04.10 uur meldt de schipper aan de verkeerspost Brandaris dat het schip 'veel water in de bak' maakt en dat hij een extra pomp wil. Hij zal proberen te schuilen bij het 'Westgat' tussen Terschelling en Ameland. Amper tien minuten later meldt hij dat hij bang is dat het schip zal zinken. De Brandaris slaat alarm. Een Search

and Rescue operation wordt onmiddellijk gestart. Om 04.32 uur kapseist het schip en verdwijnt het van de radar. Het baggerschip 'Ostsee' snelt toe, is om 04.45 uur ter plaatse en haalt een van de bemanningsleden, de schipper, uit het water. Deze zal later aan onderkoeling in het ziekenhuis overlijden. Een ander bemanningslid wordt nog even gezien, maar golven en duisternis onttrekken hem aan het oog. Hij wordt de volgende dag op het strand gevonden. Het derde bemanningslid, de matroos, wordt niet gevonden. Dat gebeurt eerst nadat het schip is geborgen en op 16 december in omgekeerde positie naar de haven van Harlingen is gesleept. Daar vindt men hem onder het schip. Hij bleek in touwwerk verstrikt te zijn geraakt en met het schip onder water te zijn getrokken.

De Onderzoeksraad wordt de ochtend na de nachtelijke ramp op 14 december om 08.00 uur op de hoogte gesteld van het voorval. Het schip is dan nog op zee. De Raad krijgt daarna via de Brandaris en de Kustwacht en via internet een grote hoeveelheid informatie over de toedracht. Observatie ter plekke wordt niet zinvol geacht, omdat de boot omgekeerd in het water ligt. Wel wordt een expertisebureau ingeschakeld om de ongeluksplek te bezoeken en verslag te doen. Informatie over de directe oorzaak is er nog niet, zoals over mogelijke schade aan boord. Het schip wordt na versleept te zijn op 30 december in Harlingen gekeerd en op 6 januari 2011 droog gezet. Dan kan het intussen geformeerde onderzoekteam van de Raad aan boord.



Bron: Politie, Landelijke Eenheid, Dienst Infra, afdeling Luchtvaart.

De Raad had in dit geval niet de vrijheid al dan niet een onderzoek in te stellen. Een onderzoek naar dit zeer ernstig scheepvaartongeval, waarbij een Nederlands schip was betrokken in de territoriale zee en waarbij sprake was van een dodelijk ongeval, was verplicht volgens het Besluit Onderzoeksraad voor Veiligheid³⁵ op grond van internationale wet- en regelgeving.

Het onderzoek wordt verricht op basis van een strak onderzoeksprotocol. Zo is het nodig dat sprake is van een concreet 'voorval', een gebeurtenis met dood of letsel van een persoon of schade aan een zaak of het milieu als gevolg, of een gebeurtenis die gevaar voor een dergelijk gevolg heeft veroorzaakt. Om op een melding snel en doeltreffend te kunnen reageren, kent de Raad een piketsysteem. Daarbij zijn vier of vijf onderzoekers, één onderzoeksmanager en één Raadslid 24 uur beschikbaar. Deze stellen gezamenlijk vast of het voorval tot onderzoek aanleiding geeft of verplicht moet worden onderzocht en of stante pede tot onderzoeksactie moet worden overgegaan. In dat geval leggen zij, zo nodig telefonisch, hun conclusies aan de Raad voor. Als twee of meer onderzoekers ter plaatse zijn gekomen, legitimeren zij zich als zodanig en leggen zij de situatie vast. Zij nemen verklaringen af van betrokken personen of van getuigen. Zij zorgen dat de hulpverlening daarvan geen hinder heeft. Zij hebben een aantal wettelijke bevoegdheden. Zij kunnen elke gewenste plaats betreden, bij woningen eerst na toestemming, en kunnen zakelijke gegevens en documenten inzien. Zij kunnen beslag leggen op nodig geachte gegevens en voorwerpen. Zij stellen vast welke de betrokken partijen zijn en stellen hen in kennis van het onderzoek. Van dit alles stellen zij een situatierapport op. Dat bevat een voorlopige inventarisatie van de situatie van het voorval, zakelijke gegevens, documenten, eventueel in beslaggenomen objecten en verslagen van de eerste interviews en gesprekken. Van daaruit wordt de verdere richting van het onderzoek bepaald in een zgn. 'focusnotitie', waarin de probleem- en nadere vraagstelling, de benodigde deskundigheden, het budget en de planning zijn opgenomen. Op grond hiervan wordt een begeleidingscommissie van externe deskundigen samengesteld onder voorzitterschap van een Raadslid en wordt het definitieve onderzoeksteam geformeerd.

Na het verzamelen van basisinformatie over dit scheepsongeval stelt de Onderzoeksraad in dit geval van de schelpenzuiger twee kardinale vragen die het verdere onderzoek richting geven:

- (1) *wat waren de directe oorzaken van het voorval, welke beheersmaatregelen hebben gefaald zodat het schip kon zinken en*
- (2) *op welke wijze werden de risico's voor de bemanning tijdens de schelpenwinning door de rederij beheerst, voldeed de wet- en regelgeving en hoe was het toezicht dat hierop werd gehouden?*

35. Besluit Onderzoeksraad voor Veiligheid, art. 4, lid 1, waarin staat, dat de Raad verplicht is onderzoek te doen naar een zeer ernstig scheepvaartongeval met een zeeschip, indien het een Nederlands schip betreft, in de Nederlandse binnenwateren of territoriale zee en Nederland een aanmerkelijk belang heeft bij dat ongeval.

Die vragen drongen zich al snel na eerste kennismaking van de toedracht van het 'voorval' op aan het onderzoeksteam. 'De reddingsoperatie (...) na het kapseizen is niet nader onderzocht. De Raad zag daartoe geen aanleiding, gezien de omstandigheden waaronder de bemanning te water is geraakt en gezien de snelheid van handelen tijdens de reddingsoperatie', zo meldt het 134 pagina's dikke en uiterst minutieus gedetailleerde en onderbouwde rapport.³⁶

Nader interviewen van personen is een belangrijke volgende stap in het onderzoek. Daarbij wordt de toedracht van een voorval nagegaan, worden de menselijke factoren daarbij geïnventariseerd, wordt de zogenoemde 'context' van het onderzoek verkend (de omstandigheden en achtergronden waarin het plaatsvond) en wordt de systematiek en mate van veiligheidsbeheersing in kaart gebracht. Ten aanzien van interviews wordt de vertrouwelijkheid ervan aan betrokkenen gegarandeerd. Verklaringen van personen kunnen niet als bewijs worden gebruikt in straf-, tucht- of civielrechtelijke procedures. Evenzo geldt dat voor met technische hulpmiddelen vastgelegde communicatie tussen personen, medische of privé-informatie over personen, gegevens uit vluchtrecorder en/of cockpitvoicerecorder (luchtvaart) of een reisgegevensrecorder (scheepvaart), voor meningen in het kader van het analyseren van het onderzoeksmateriaal en voor door de Raad opgestelde documenten. Interviews worden met de band opgenomen en het conceptverslag ervan wordt aan de respondent voorgelegd. Deze ondertekent het verslag voor akkoord dan wel geeft onjuistheden ter kennis van de Raad, waarna al dan niet correctie volgt. Naast interviewen van personen afzonderlijk is er de mogelijkheid van het houden van een (openbare) hoorzitting door de Raad, waar personen onder ede worden gehoord. Deze laatste geeft de Raad onder meer de mogelijkheid bevindingen tot dat moment uit het onderzoek te checken op waarheidsgehalte en zich ervan te overtuigen dat alle mogelijkheden tot waarheidsvinding zijn benut.

Het scheepsongeval bij Terschelling vergde naast interviews en eerste analyses van het voorval en van taken en verantwoordelijkheden van betrokken partijen ook uitgebreid technisch onderzoek. De Raad is in dat geval dikwijls genoodzaakt gebruik te maken van de inbreng van ingehuurd onderzoeksinstanties vanwege het soms ontbreken van daartoe nodige onderzoeksmiddelen en ter beperking van de omvang van de permanent ter beschikking staande expertise. In dit geval waren dat het Expertise- en Ingenieursbureau D. Touw, het Scheepsbouwkundig Advies- en Rekencentrum SARC en TNO. Technische details over de bewerktuiging van het vaartuig, de werkwijze van het schelpenzuigen, de aanwezige en al dan niet gebruikte reddingskleding, stabiliteitsberekeningen, overlevingstemperaturen, tankenplan en tankinhouden, lenssystemen, de technische bevindingen aan boord, weerberichten enz. onderbouwen dan ook de bevindingen en conclusies.

36. Rapport Kapseizen schelpenzuiger Frisia, pg. 12.

Uit dit alles bleek dat de rederij niet met een systeem van veiligheidsmanagement werkte. De verplichtingen hierover in de Arbowet waren niet nagekomen. De reder voldeed daar alleen aan als de toezichthouder hem daarop aansprak. Dat gebeurde echter in geringe mate. Dat heeft een doorslaggevende rol gespeeld in het ongeval. Er vertrok een onveilig schip naar zee. Reddingsmiddelen waren niet in orde, passende overlevingspakken waren niet voor iedereen beschikbaar. Er werd tegen wind en golven in gevaren. De ruimen op het voorschip waren niet goed gesloten zodat water kon instromen. De capaciteit van de aanwezige pomp voldeed niet aan de eisen. De waterloospoorten van het ruim waren dichtgemaakt. Diverse ballast-tanks waren nog gedeeltelijk vol water, terwijl zij leeg hadden moeten zijn. De schipper was niet bevoegd. Het schip, een visserij-schip, werd ingezet voor werkzaamheden, schelpenzuigen, die het niet uit mocht voeren. De versnipperde en slecht toegankelijke bemanningswetgeving voor de visserij vereist niet dat iedere matroos een training basisveiligheid moet hebben gevolgd. Scheepsveiligheid en schelpenwinning zijn wat betreft toezicht respectievelijk belegd bij de onderdelen de (toenmalige) Inspectie Verkeer en Waterstaat en Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat verleent vergunningen voor de schelpenwinning alleen op basis van financiële overwegingen en stelt geen eisen aan de veiligheid van de schepen en verifieert niet met welk vaartuig schelpenwinning plaatsvindt. De Inspectie faalde in het toezicht op de scheepsveiligheid. Tussen beide diensten van Verkeer en Waterstaat vond geen uitwisseling van informatie plaats. Zo kon de rederij zijn gang gaan. De Inspectie heeft wel geconstateerd dat schip en bemanning niet aan de eisen voldeden, maar trad daarbij niet doeltreffend op. Een opgelegd vaarverbod werd door de Inspectie opgelegd, door de rederij genegeerd en daarna door de Inspectie weer opgeheven, zonder dat er iets was veranderd.

Met het opstellen van een conceptrapport, dat de weergave bevat van de gebeurtenis en de oorzaken ervan en met de door de Raad getrokken conclusies volgt een belangrijke laatste stap in het onderzoeksproces. Dit rapport wordt aan iedereen wiens handelen of nalaten van invloed is geweest op het ontstaan van het voorval ter inzage toegezonden voor controle op feitelijke onjuistheden en onduidelijkheden. De adressanten zijn gebonden aan geheimhouding en dienen binnen vier weken te reageren. Daarna stelt de Raad het definitieve rapport op, waarin ook de aanbevelingen op grond ervan zijn opgenomen. Als deze laatste gezien het voorval geen uitstel dulden kan de Raad tussentijds aanbevelingen formuleren.

6. Onderzoekswerkwijze

Zoals uit de beschreven casus van het Terschellingse ongeval mag blijken, kent de Raad een vast onderzoeksprotocol. Het beschrijft de doelstellingen, de onderzoeksopzet en fasering, het beoordelingskader, de wijze van bescherming van betrokkenen/informanten, de verwijzing naar de Rijkswet, de uitvoeringsbesluiten en de afstemmingsprotocollen met Openbaar Ministerie, de Rijksinspecties en met Defensie. Voordat de Raad besluit een onderzoek naar een voorval in te stellen

wordt een zogenoemde 'focusnotitie' opgesteld.³⁷ Deze heeft tot doel een aantal significante zaken te beschrijven, die naar voren komen na de allereerste kennisname van een voorval dat heeft plaatsgevonden. Het is de basis voor een richtinggevende discussie in de Raad. Aan de hand daarvan besluit de Raad tot het al of niet doen van onderzoek. In de notitie staat een beschrijving van de gebeurtenis(sen), welke relevantie dit heeft voor onderzoek, hoe de kernvraag van een eventueel onderzoek luidt, welke de relevante betrokkenen bij deze probleemstelling zijn en wat een onderzoek zou kunnen opleveren aan kennis en lering.

Een bijzonder punt in het onderzoek betreft de verplichting van de Raad om een conceptrapport aan betrokkenen te doen toekomen, dat de gelegenheid tot aan- en opmerkingen biedt. Het onderzoeksprotocol wordt bij het begin van een onderzoek aan betrokken instanties en informanten uitgereikt. Bij het onderzoek naar de Terschellingse schelpenzuiger is deze generale benadering van de Raad goed zichtbaar. Daaruit blijkt ook dat de Raad een brede probleemstelling niet schuwt. De vragen waarmee het eigenlijke onderzoek na eerste verkenning wordt ingezet zijn ver reikend. De Raad gaat ervan uit dat 'voorvallen' vaak in een brede context plaatsvinden. Er is vrijwel altijd sprake van een veelheid van factoren. Centraal staat in het merendeel van de onderzoeken de directe oorzaak, die in veel gevallen van materiële/fysieke dan wel van menselijke aard is. Deze directe oorzaak krijgt veel aandacht, waarbij minutieus onderzoek wordt verricht. Maar de werking van verder liggende factoren, zoals systemen van veiligheidsbevordering, managementaandacht daarvoor, toezicht op veiligheid en wet- en regelgeving, ligt evenzeer ten grondslag aan ongelukken en rampen. Zij vormen als 'structurele veiligheidstekorten' belangrijke aspecten van elk onderzoeksdesign dat de Raad van een voorval maakt. Voor zijn onderzoeken hanteert hij een eigen beoordelingskader³⁸, dat dit uitdrukt.

Uit: 'Beoordelingskader van de Raad'

Als algemeen uitgangspunt stelt de Raad dat onveiligheid een aspect is van de huidige samenleving. Veel gebeurtenissen kunnen tot onveiligheid leiden, die zelden het gevolg van de kwaadwilligheid van de betrokken persoon zijn. Het onderzoek richt zich dan ook vooral op het achterhalen welke factoren tot onveiligheid hebben bijgedragen. Door deze factoren te kennen en aan te pakken wordt de kans op toekomstige ongevallen kleiner. Partijen die een rol spelen bij een ongeval moeten hun processen beheren. Zij moeten risico's zo veel als mogelijk is beperken. Die beperking van risico's vergt veiligheidsmanagement.

37. 'Richtlijnen voor het opstellen van de focusnotitie', OVV oktober 2013.

38. OVV Onderzoeksprotocol, § 1.3 Beoordelingskader; uitgebreid beoordelingskader: OVV-rapport 'Veiligheid Odfjell Terminals Rotterdam', Den Haag, juni 2013, bijlage D.

Aandachtspunten daarbij zijn:

- Inzicht in risico's als basis
- Aantoonbare en realistische veiligheidsaanpak
- Uitvoering en handhaving daarvan
- Continue aanscherping van de veiligheidsaanpak
- Managementsturing, betrokkenheid en communicatie

Omdat bij veel situaties en processen sprake is van (wettelijk gefundeerd) toezicht hanteert de Raad ook hiervoor aandachtspunten:

- Helder formeel institutioneel kader voor toezicht
- Goed toezicht door inspecties
- Selectief, slagvaardig en samenwerkend toezicht
- Onafhankelijk, transparant en professioneel toezicht

Figuur 5. Compacte weergave van het Beoordelingskader van de Raad bij onderzoek

Bij het onderzoek naar het ongeval met de schelpenzuiger bestond de probleemstelling 'slechts' uit twee hoofdvragen, die niettemin een beeld geven van de omvang van het onderzoek: naar de directe oorzaken van het voorval, naar de beheersmaatregelen van de betrokken organisatie of management, naar de beheersing van de mogelijke risico's van het voorval zelf voor direct betrokkenen, naar de geldende wet- en regelgeving en naar het veiligheidstoezicht. Het beschreven onderzoek van de ramp met de schelpenzuiger laat zien hoe dit kader een belangrijke rol heeft gespeeld bij de aanpak en systematiek van het onderzoek. Zowel het directe voorval zelf als de betrokken partijen en de aanwezigheid en werking van hun veiligheidsmanagement werden geanalyseerd en beoordeeld. Ook de handelwijze en systematiek van de inspecties werden daarbij betrokken.

Een definitief onderzoeksrapport eindigt met de vermelding van de oorzaken van het voorval en de conclusies en aanbevelingen, de lessen uit onderzoek. Als deze zijn gericht aan een bestuursorgaan, dan moet dit binnen een halfjaar een standpunt daarover kenbaar maken aan de betreffende minister. Andere dan bestuursorganen krijgen hiervoor een periode van een jaar. Aan de Staten-Generaal wordt jaarlijks een overzicht van gedane aanbevelingen, standpunten en de uitvoering van aanbevelingen verstrekt.

7. Organisatie van de Raad

De Raad bestaat thans uit drie leden. Zij worden benoemd bij Koninklijk Besluit, de Raad gehoord. Zij beschikken over algemene deskundigheid op veiligheids-, bestuurlijk of maatschappelijk gebied. Daarnaast kent de Raad een aantal (thans vijf) Buitengewone Raadsleden. Zij beschikken over specifieke sectordeskundigheid. Zij

worden, indien nodig, betrokken bij de selectie en uitvoering van onderzoeken tot en met de rapportering. Zij worden benoemd per Koninklijk Besluit op voordracht van de minister, gehoord de Raad. Raadsleden worden benoemd voor een periode van vier jaar en kunnen eenmaal worden herbenoemd. Het functioneren van de Raad is geregeld in een Bestuursreglement Onderzoeksraad voor Veiligheid.

De Raad wordt ondersteund door een bureau onder leiding van een Algemeen Secretaris. Het bureau bestaat uit een viertal onderzoeksclusters, waarin de diverse sectoren zijn ondergebracht, en een aantal ondersteunende afdelingen. De personele omvang van het bureau bedroeg 67 medewerkers per 1 januari 2013. Indien nodig worden externe onderzoekers ingehuurd. De Raad werkte in 2013 met een bijdrage uit de rijksbegroting van € 11,23 milj. Indien bijzondere omstandigheden, zoals omvangrijke voorvallen, dit noodzakelijk maken kunnen aan de Raad additionele middelen ter beschikking worden gesteld. Begroting en meerjarenbeleidsplan hebben de instemming nodig van de minister.

8. Bekendheid en mediaprofiel van de Raad

In de bijna tien jaar van zijn bestaan is de Raad een bekend instituut geworden. Een onderzoek door Intomart in januari 2012 laat zien dat de Raad bij 54% van de Nederlanders boven 18 jaar bekend is.³⁹ Deze bekendheid ligt bij mannen, 65-plussers en hoogopgeleiden iets hoger dan bij anderen. Men kent de Raad vooral uit de media. Het lezen van gepubliceerde onderzoeksrapporten of het raadplegen van de website van de Raad komt zelden voor, slechts 6% doet dit. Van degenen die de Raad kennen is 75% in staat een of meerdere onderzoeken bij naam te noemen. Meestal betreffen dat rampen en meer omvangrijke voorvallen, die ruime media-aandacht hebben gekregen. Conclusies en aanbevelingen zijn minder bekend. Het rapport noemt de naamsbekendheid relatief groot. Ook is het aantal potentiële 'supporters' van de Raad relatief groot. Van degenen die aangeven de Raad niet te kennen stelt 10% er prijs op om op de hoogte te worden gehouden van lopende onderzoeken. Interessant is dat deze groep aangeeft vooral daarbij prioriteit te geven aan de thema's 'crisisbeheersing' en 'gezondheid van mens en dier', onmiddellijk gevolg door 'luchtvaart' en 'wegverkeer'. Aan 'scheepvaart', 'defensie' en 'water' wordt minder belang gehecht. Dat geeft wellicht aan welke bijzondere inhoud mensen geven aan 'veiligheid': zaken die hen zeer persoonlijk betreffen.

De groep die de Raad zegt te kennen heeft over het algemeen een positief beeld ervan. 80% noemt daarbij de adjectieven 'onafhankelijk', 'betrouwbaar', 'grondig' en 'objectief'. 92% vindt het werk van de Raad zinvol. 3% noemt het 'zinloos'. Over de gezaghebbendheid van de Raad zegt 70% dat dit van toepassing is, maar een kwart, vooral jongeren, vindt dit lastig te beoordelen. Het vertrouwen dat de Raad de

39. Intomart GfK bv, Naamsbekendheid Onderzoeksraad voor Veiligheid, 12 januari 2012. Onderzoek in december 2011 onder 1500 personen door middel van een representatieve steekproef (naar geslacht, leeftijd, opleiding, regio en internetgebruik) met een uiteindelijke score van 1000.

onderste steen boven haalt ligt bij de totale onderzochte groep relatief hoog met een percentage van 80. Degenen die de Raad kennen zeggen in 94% van de gevallen dat zij dit zo ervaren.

Uit het totale beeld rijst op dat mensen bij veiligheidsonderzoek vooral waarheidsvinding, onafhankelijkheid van het onderzoeksinstituut en het voorkómen van soortgelijke rampen en incidenten belangrijk vinden. Het rapport noemt het draagvlak en imago van de Raad 'alleszins goed'. De naambekendheid kan hoger worden, waaraan zou moeten worden gewerkt. Dat zou onder meer kunnen door meer aandacht te geven aan het thema 'gezondheid bij mens en dier' en ook 'crisisbeheersing'.

De Raad heeft Publistat b.v. verzocht over de jaren 2011 en 2012 te onderzoeken welke stakeholders zich in de media uitlaten over het werk en de werkwijze van de Raad. In januari 2013 produceerde dit bureau een overzicht van de uitkomsten van dit onderzoek.⁴⁰ Tevens werd op verzoek onderzocht in hoeverre sinds het aantreden in februari 2011 van de nieuwe voorzitter van de Raad, mr. Tjibbe Joustra, en door veranderingen in de mediastrategie, de media-aandacht in volume is gestegen.

Uit het rapport blijkt dat stakeholders, die het meest in de media in die periode in rangvolgorde van het aantal 'optredens' zichtbaar zijn, betreffen: ministeries (62), de media (41), politieke partijen (35), deskundigen (23), Chemie-Pack (26), Pieter van Vollenhoven (26), ProRail (19), NS (16), nabestaanden (14), bouw (12), OM (11). Gemeenten en provincies (10), Justitie (8).

Daarvan zijn de grootste critici van de Raad naar rato van het aantal 'optredens' van elk ervan: Chemie-Pack (100%), media (44%), deskundigen (44%), nabestaanden (21%), ProRail (21%), Pieter van Vollenhoven (16%).

De grootste 'supporters' van de Raad (steun) zijn, eveneens naar rato van het aantal optredens: Justitie (38%, politieke partijen (23%), deskundigen (22%), gemeenten provincies (20%) nabestaanden (22%), ministeries (15%), Pieter van Vollenhoven (12%), media (10%), OM (9%).

Stakeholders die het meest in hun berichtgeving neutraal waren ten opzicht van de Raad, in percentage van het aantal optredens: NS (94%), bouw (92%), ministeries (86%), OM (82%), Pieter van Vollenhoven (73%), gemeenten en provincies (70%), ProRail (69%), politieke partijen (63%), Justitie (63%), nabestaanden (58%), deskundigen (57%), media (47%).

Indien men 'steunverleners' en 'neutralen' beschouwt als stakeholders die de Raad in beginsel 'goedgezind' zijn, dan zijn dat in rangvolgorde: ministeries (100%), Justitie (100%), NS (94%), bouw (92%), OM (91%), gemeenten en provincies (90%), politieke

40. Publistat b.v., 'Stakeholdersoverzicht en kwantitatieve trendanalyse media-aandacht Onderzoeksradaad voor Veiligheid', Amsterdam, 18 januari 2013.

partijen (86%), Pieter van Vollenhoven (85%), deskundigen (79%), nabestaanden (79%), ProRail (69%), media (57%).

Stakeholders die de Raad 'goedgezind' zijn moet men dus zoeken onder de Haagse Kaasstolp: ministeries en politieke partijen en in de 'rest' van het openbaar bestuur: gemeenten en provincies. Ook sectoren, hoewel relatief vaak onderwerp van veiligheidsonderzoek, scoren in dit opzicht hoog (NS, bouw, ProRail). Deskundigen en media vormen een goede derde groep. Pieter van Vollenhoven blijft 'zijn' Raad kritisch en overigens neutraal volgen.

Het bureau Publistat maakte ook een trendanalyse over de periode 2010-2012. Daaruit blijkt dat de media-aandacht voor de Raad piekt op de momenten van publicatie van in de samenleving spraakmakende voorvallen: Turkish Airlines, rapport Kindveiligheid, Slijptrein Stavoren, Chemie-Pack, treinbotsing Westerpark Amsterdam, Instorting stadiondak FC Twente. In de perioden daartussen loopt die aandacht sterk terug. Vergeleken met de aandacht in de media in de periode daarvóór verdubbelt bijna de media-aandacht sinds het aantreden van Joustra in februari 2011. In hoeverre dit (mede) een relatie heeft met het optreden van een aantal 'spraakmakende' voorvallen in de periode 2011-2012 (Slijptrein Stavoren, Chemie-Pack, Treinbotsing Westerpark, Stadion FC Twente) is uit deze kwantitatieve trendanalyse niet op te maken. Het aantal opzienbarende onderzoeksrapporten in het jaar 2010 bleef 'beperkt' tot Turkish Airlines en het rapport Kindveiligheid.

9. Strategie en beleid van de Raad

Begin februari 2011 nam de eerste voorzitter van de Raad, mr. Pieter van Vollenhoven, afscheid van de Raad wegens het bereiken van de daarvoor wettelijk aangegeven termijn. Hij werd opgevolgd door mr. Tjibbe Joustra. De propagandist van de Raad, die op bijzondere wijze jarenlang had bijgedragen aan de conceptualisatie en totstandkoming ervan, gaf hiermee ruimte voor nieuwe inzichten en aanpassingen. Organisaties kennen perioden van ontstaan en opbouw en ook van verdere ontwikkeling. Dat vereist vaak een andere leider en ander leiderschap, zo leren ons veel organisatieconcepten.

Oktober 2011 verscheen binnen de Raad een discussienota, waarin een visie op de komende vijf jaar wordt gepresenteerd.⁴¹ Daarin wordt een aantal thema's gepresenteerd, die al hun aanzet hadden gekregen in de afgelopen jaren. Maar ook nieuwe ideeën over de verdere ontwikkeling van de Raad komen erin ter sprake.

Uitgangspunt daarin is dat het werk van de Raad meer bekend moet worden in de samenleving en dat de onderzoeksaanbevelingen opgevolgd moeten worden. Dit vanuit het concept dat ongevallen en incidenten het best voor de toekomst kun-

41. Onderzoeksraad voor Veiligheid, 'Visie op de komende vijf jaar', Den Haag, 21 oktober 2011.

nen worden voorkomen door kennis te hebben van de achterliggende oorzaken. Daarin zijn de systematische bedreigingen voor de veiligheid te vinden. Daarin moet de rol van de Raad worden gezocht. Dat zijn de bedreigingen voor veiligheid die in straf- en civielrechtelijk onderzoek doorgaans niet ter sprake komen. Lessen voor de toekomst kunnen zo worden opgedaan. Wil de Raad effectief zijn dan is draagvlak nodig 'in alle geledingen van de samenleving'.⁴² Daarvoor wil hij bezien hoe gezag en erkenning verder kunnen worden geconsolideerd. Het doen van betekenisvolle uitspraken over oorzaken en achterliggend systemen is daarbij doel. Transparantie van werkwijze en rapportering dienen het leren uit voorvallen. Ook zal de doorlooptijd van onderzoek moeten worden bekort. Onderzoek zal exclusief worden geselecteerd, waarbij geen werk wordt overgenomen dat andere partijen ook kunnen doen, zoals inspectiediensten en andere partijen.

De notitie geeft daarom veel aandacht aan de omgeving van de Raad. Nodig is dat er een netwerk aanwezig is waaraan ideeën getoetst kunnen worden en thema's aandacht krijgen. En een netwerk waarin coöperatief kan worden samengewerkt. De Raad verschijnt hier als bouwer en versteviger van het institutioneel bestel, vanuit de eigen exclusieve en gezagsvolle rol. Vanuit die rol in een uitgebreide vaak sectoraal opererende institutie wordt een 'flexibele buitenring' van buitengewone Raadsleden opgebouwd, naast een 'tweede ring' van experts en een derde van expertmeetings rond specifieke thema's. Daarbij hoort ook een grotere gerichtheid op de (media)wereld van berichtgeving, toelichting en het uitdragen van de opbrengsten van het werk. Een betere en snellere informatie over de activiteiten van de Raad moet daaraan bijdragen, evenals jaarlijkse berichtgeving over de veiligheidsontwikkeling van het land. Kortom de Raad verlaat de 'pioniersfase', waarin een zekere beslotenheid werd betracht vanuit de gedachte dat vooreerst de onafhankelijkheid van positie en de kwaliteit en professionaliteit van het onderzoek voorop moesten staan.

Het opzoeken en definiëren van de eigen onafhankelijke rol, wordt nu eerder gezocht in ruimte voor keuzes voor onderzoek en het nog meer ten nutte maken van onderzoek voor de samenleving. De onderzoekscapaciteit immers wordt vaak in grote mate benut voor onderzoeken die vanuit wettelijke verplichtingen moeten worden uitgevoerd. Het streven is er om de organisatie compact te houden. De notitie geeft dan ook een aantal beleidsregels, die gelden bij de selectie van onderzoek.

Een aantal weken later verschijnt een 'definitief' stuk, waarin de discussienotitie verder is uitgewerkt.⁴³ Daarin wordt vooreerst laatstgenoemd onderwerp van de onderzoeksselectie en de onderzoekscapaciteit 'bezworen' met de passage: 'de (wettelijk vastgelegde) verplichting om voorvallen te onderzoeken is geen dominant argument om voorvallen wel of niet te onderzoeken'.⁴⁴ Veel aandacht is er ver-

42. 'Visie komende vijf jaar', pg. 4.

43. Onderzoeksraad voor Veiligheid, 'Denkrichting voor de komende vijf jaar', 1 december 2011.

44. 'Denkrichting', pg. 5.

volgens voor de werkwijze van het onderzoeksbureau en de relatie tot de Raad. De nota eindigt ten slotte met het beleid van de Raad ten aanzien van het al dan niet op zich nemen van onderzoek naar een voorval:

Selectiecriteria voor onderzoek:

- Er is sprake van grote (potentiële) maatschappelijke commotie
- Burgers zijn blootgesteld aan een niet vrijwillig risico
- Het gaat om een voorval waarbij signalen zijn dat het systeem waarbinnen veiligheid van de burger geborgd zou moeten worden witte vlekken vertoont
- De Raad kan een ingewikkelde problematiek helpen beslechten of afronden (met speciale aandacht voor slachtoffers en nabestaanden)
- De specifieke bevoegdheden van de Raad zijn van duidelijke toegevoegde waarde
- De kennis en expertise (inhoudelijk, methodologisch) zijn beschikbaar om dit onderzoek uit te voeren

Figuur 6. Selectiecriteria voor het al dan niet starten van een onderzoek door de Raad

De identiteit van de Raad wordt beschreven in de notitie 'Missie en Kernwaarden'. Centraal staat de gerichtheid op de veiligheid in Nederland. Daarbij kijkt de Raad vooral naar die situaties waarbij burgers voor hun veiligheid afhankelijk zijn van de overheid, bedrijven of instellingen. Daarbij is hij vooral voorvalgebonden en trekt lessen op basis van onderzoek naar deze voorvallen. Drie kernwaarden worden vooral in het werk van de Raad uitgedragen: onafhankelijkheid, transparantie en deskundigheid. Objectiviteit, onpartijdigheid, onafhankelijkheid in oordeelsvorming en een kritische opstelling kenmerken de eerstgenoemde waarde. Helderheid in de keuzes voor onderzoek, verantwoording daarover, over de gebruikte methodes en de oordeelsvorming zijn aanduidingen van de tweede waarde. Deskundigheid blijkt uit een betrouwbare, professionele organisatie, die de benodigde kennis bezit en deze zo nodig ook van buiten haalt.

De grotere gerichtheid naar de samenleving, die de Raad wenst, leidde in april 2012 tot het verschijnen van een strategienotitie ten aanzien van in- en externe communicatie.⁴⁵ Deze bouwde onder meer verder op basis van de resultaten van het onderzoek naar de naamsbekendheid. Geconstateerd wordt dat de externe communicatie van de Raad van groot belang is voor niet alleen de naamsbekendheid, maar ook

45. Onderzoeksraad voor Veiligheid, 'Communicatiestrategie', april 2012.

voor het gezag en het vertrouwen van de Raad en voor de mate waarin de aanbevelingen ter verbetering van de veiligheid ter harte worden genomen. Geconstateerd wordt ook dat de vorige voorzitter, mr. Van Vollenhoven, langjarig het boegbeeld van veiligheidsonderzoek in Nederland was en dat de Raad daaraan voor een groot deel zijn bekendheid ontleende. Die grote mate van bekendheid heeft de huidige voorzitter niet en het is ook de vraag of een instituut als dit blijvend moet worden geassocieerd met een nationaal aansprekend boegbeeld. Communicatiebeleid zal dan ook een bredere en meer structurele fundering moeten hebben. Daar komt bij dat het werkterrein van de Raad zich verbreedt. Onderzoeken naar het schietincident in Alphen aan den Rijn en het DigiNotar-incident laten dit onder meer zien (meer uitgebreid beschouwd in het volgende hoofdstuk).

Bij onderzoek zoals de Raad dit verricht is het van belang dat de groepen van belanghebbenden bij dit onderzoek ('stakeholders') in voldoende mate bekend zijn bij de Raad. Dat zijn vooral politieke partijen, consumentenorganisaties, vakbonden, beroepsverenigingen, patiëntenorganisaties e.d. Zij hebben belang bij verbetering van de veiligheid en zullen de Raad hierin ondersteunen. De Raad heeft in het recente verleden met deze stakeholders weinig communicatie onderhouden. De 'belangstelling' ging meer uit naar officiële instanties bij de overheid, de sectorale organisaties zoals bedrijven, maatschappelijke instellingen of de kennisinstellingen betreffende veiligheid. De nota pleit dan ook voor het ter hand nemen van 'stakeholdermanagement'. Maar pleit tegelijkertijd voor aandacht voor de balans tussen de externe reputatie van de Raad en de wijze waarop de medewerkers/onderzoekers van de Raad de kernwaarden, de identiteit van de Raad naar buiten uitdragen. Bij het eerste is actief mediabeleid vereist, bij het laatste is vooral de interne communicatie van belang.

Op grond van artikel 83, lid 1, Rijkswet OVV dient 'onze minister' om de vijf jaar een verslag aan de Staten-Generaal te zenden 'over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de Raad'. De laatste maal dat dit gebeurde was na een rapport van een evaluatiecommissie onder voorzitterschap van Marianne Sint, uitgebracht in januari 2014. Een aantal zaken die in dit boek aan de orde komen, komen ook in het commissierapport bij de conclusies en aanbevelingen naar voren.⁴⁶ Zo wordt geconcludeerd dat de Raad 'de pioniersfase achter zich heeft gelaten: het gezag van de Onderzoeksraad hoeft niet meer keer op keer bevochten te worden'. Uit de evaluatie blijkt dat de Raad doeltreffend opereert. Onderzoeken van de Raad dragen bij aan veiligheidswinst. Hij 'maakt op veel punten de claim van hoogwaardig onderzoek waar, hoewel expliciete en systematische toepassing en evaluatie van de toegepaste onderzoeksmethoden ontbreken. Op dit punt is de Onderzoeksraad weinig transparant in de (onderzoeksverantwoording in de) rapportages. (...) De factor (organisatie)cultuur als onderliggende verklaring voor systematische veiligheidstekorten wordt door de Raad onderkend'. Dit geldt voor 'de beginfase van

46. 'Evaluatiecommissie Onderzoeksraad voor Veiligheid', januari 2014, pg. 63-65.

het onderzoek maar cultuur komt nauwelijks terug in de vraagstelling, de gehanteerde onderzoeksmethoden en ook niet in de conclusies en aanbevelingen'. De Raad heeft een duidelijke ontwikkeling doorgemaakt en zet in op professionalisering en versterking van de externe oriëntatie. Daarnaast, stelt de commissie, heeft de Raad een strategische keuze gemaakt om nieuwe terreinen te willen betreden en beschikt over voldoende gezag om dat ook op eigen initiatief te doen. Aanbevelingen van de commissie betreffen onder meer: het expliciet maken van de overwegingen om wel of geen onderzoek te doen en het aanbrengen van structuur en samenhang in het monitoren van de implementatie van aanbevelingen, zodat veiligheidswinst inzichtelijk wordt gemaakt.

10. Slot

Na deze schets van de nieuwe Onderzoeksraad voor Veiligheid, die vooral de status quo op grond van de Rijkswet betrof en daarom vooreerst de robuustheid van de Raad in allerlei aspecten weergaf, zal in een volgend hoofdstuk worden geanalyseerd in welke institutionele omgeving de Raad zich bevindt. Daarbij worden de verschillende relaties beschreven die de Raad onderhoudt met de verschillende componenten in de institutie van onderzoek naar fysieke veiligheid. Achtereenvolgens zijn dat de maatschappelijke sectoren, het toezicht op wet- en regelgeving, de uitvoering van zorg en dienstverlening voor veiligheid, het openbaar bestuur en de samenleving. Bezien zal worden in hoeverre sprake is van in beginsel robuuste relaties en verhoudingen dan wel relaties en patronen die een potentiële kwetsbaarheid kunnen inhouden. Deze analyse zal in een daarop volgend hoofdstuk worden doorgetrokken aan de hand van een aantal casus uit de onderzoekspraktijk van de Raad. Daarbij zullen eerste conclusies worden getrokken over de kwetsbaarheid van de Raad.

Hoofdstuk VI

De institutionele inbedding van de Raad

1. Functies, rollen en actoren in de veiligheidsinstinctie

De institutie van onderzoek naar fysieke veiligheid kent een aantal onderscheiden functies, rollen en actoren die zorgen voor het functioneren van dit stelsel en die voor een belangrijk deel verbonden zijn door wettelijke voorschriften, procedures en protocollen, die de samenhang, maar ook de onderscheiden verantwoordelijkheden aangeven. Het institutionele stelsel van veiligheidsonderzoek berust vooreerst op diverse wetten en regelingen die de fysieke veiligheid betreffen. Die bevatten ofwel algemene voorschriften dan wel een sectorale verbijzondering hiervan. De 'regie' over het stelsel wordt dan ook gevoerd door een systeem van 'wet- en regelgeving' voor veiligheid als verbindend kader. Dit kan worden gezien als de wettelijke neerslag van de waarden en normen in de samenleving ten aanzien van veiligheid. Zij vormen het hoofd en hart van de veiligheidsinstinctie. Niet alleen berust de onderzoeksinstitutie als zodanig op wet- en regelgeving, maar ook op de bevindingen van het eveneens wettelijk gefundeerde veiligheidsonderzoek, de lessen die worden getrokken. Zij kunnen de basis vormen voor nader beleid of verdere regelgeving of aanpassing daarvan. Een belangrijke functie hierbij wordt uitgeoefend door de 'samenleving' als belanghebbende bij veiligheid én als bron van toedeling wat betreft wetgevende en uitvoerende macht.

Ongelukken, rampen en incidenten (*voorvallen*) doen zich voor in de fysieke ruimte van een *sector*, zoals luchtvaart, scheepvaart, industrie, gezondheidszorg of *aandachtsgebied*, zoals natuur- en milieurampen, overstromingen, voorvallen in bedrijven en huishoudens enz. Een voorval is de 'fysieke' gebeurtenis van een ongeval, incident of ramp, zoals dit in de rijkswet is geformuleerd. Voorvallen vormen het aangrijpingspunt voor het doen van *onderzoek* door de Onderzoeksraad. De relatie tussen de Raad voor het onderzoek van veiligheid en de sectoren, die wettelijk tot het object van fysiek veiligheidsonderzoek behoren, vormt de kern van de onderzoeksfunctie. De sectoren zijn de in de wet genoemde organisatieverbanden van bedrijven en instellingen en de aandachtsgebieden, waar 'voorvallen' kunnen plaatsvinden die door de Raad als onafhankelijk instituut ofwel op grond van eigen selectie ofwel vanwege wettelijke verplichting worden onderzocht. Op grond van die wettelijke bevoegdheid of taak is de Raad een kerninstituut, een organisatie die een centrale rol speelt bij het onderzoek van veiligheid.

Ten aanzien van de sectoren en aandachtsgebieden wordt permanent de functie van 'toezicht' uitgeoefend door de verschillende (departementale) inspecties en andere toezichthouders, het Openbaar Ministerie, de veiligheidsregio's, lokale en regionale toezichthouders, die aansluiten bij de politiek-bestuurlijke taakverdeling in ons land. Daarnaast fungeren diverse instanties voor *uitvoering*, zoals Politie, Brandweer, hulpverleningsorganisaties, sectorale veiligheidsinstituten. Zij fungeren vooral als ondersteuningseenheden in geval van ongelukken, rampen enz. Samen met de houders van toezicht zijn dit de instanties, die de Raad vaak 'tegenkomt' bij zijn onderzoeken. Met hen bestaan afspraken en protocollen om de wederzijdse relatie en de onafhankelijke positie van de Raad in de onderzoekspraktijk te regelen.

Ten slotte fungeert een gevarieerd geheel van organisaties, individuen en groeperingen in meer indirecte zin rond dit directe onderzoeksstelsel. Dat wordt gevormd door de (wetenschappelijke) instituten op het gebied van veiligheid, de media en de internationale organisaties, zoals bijvoorbeeld de European Transport Safety Council (ETSC), en de International Transportation Safety Association (ITSA). Deze kunnen worden gezien als toeleveranciers van opvattingen, denkbeelden en (kritisch) commentaar dan wel als 'paraplu's' en belangenbehartigers van (inter)nationaal veiligheidsonderzoek. Ook individuele burgers en belangenorganisaties, direct betrokken bij fysieke (on)veiligheid, zoals bij ongelukken en rampen, behoren hiertoe.

Schematisch kan dit systeem van functies, rollen en actoren in de fysieke veiligheidsinstitutie op de volgende wijze worden weergegeven:

Fysieke veiligheidsinstitutie (safety)		
<i>Wet- en regelgeving:</i> Samenleving, nationale wetgever, departementale beleidsvorming		
<i>Onderzoek:</i> Onderzoeksraad voor Veiligheid		
'voorval' (ongevallen/rampen/incidenten)		
<i>Onderzoeksectoren/aandachtsgebieden:</i>		
Intern	Extern	Nationaal
Ongevallen, ontploffingen, branden in bedrijven en huishoudens	Transport, verkeer, bouw, gezondheid, water, hulpverlening in de sociale ruimte	Natuurrampen, milieurampen en overstromingen
<i>Toezicht:</i> Inspecties / Openbaar Ministerie / Politie / Veiligheidsregio's / Lokale, regionale toezichthouders		
<i>Uitvoering:</i> Politie / Brandweer / Veiligheidsregio's / Hulpverleningsorganisaties / Sectorale veiligheidsinstituten		
<i>Indirect betrokken:</i> • Wetenschappelijk en ander onderzoek, media, internationale organisaties: (Universitaire) onderzoeksinstituten / Pers / ETSC / ITSA / EASA/ EMSA / ERA • Burgers: Individuele burgers, betrokkenen bij (on)veiligheid, belangengroepen, (on)veiligheidscritici		

Figuur 7. De institutie van onderzoek van fysieke veiligheid

2. De Onderzoeksraad als centrum van onderzoek in de fysieke veiligheidsinstelling

Wanneer de wetgever spreekt van de onafhankelijkheid van de Onderzoeksraad voor veiligheid, dan betekent dit dat in het veld van onderzoek van veiligheid die Raad een eigenstandige en centrale positie inneemt. Die positie wordt gemarkeerd door een aantal taken en bevoegdheden op grond van de Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid. De kerntaak is het instellen van een onderzoek naar de (vermoedelijke) oorzaken van individuele of categorieën van voorvallen en de omvang van de gevolgen daarvan. Daarbij gaat het om ongelukken, rampen of incidenten, die schade hebben veroorzaakt aan personen of zaken of waarbij de mogelijkheid van schade bestond of bestaat. Dat behoort de Raad niet te doen uit louter nieuwsgierigheid, een reden waarom bijvoorbeeld veel wetenschappelijk onderzoek wordt gestart. Het gaat niet om het verkrijgen van kennis als zodanig maar om het vaststellen van de oorzaken om daaruit aanbevelingen te doen voor de toekomst, om lessen te trekken. Dat kan de Raad doen uit geheel eigen initiatief. Er is geen verplichting tot het doen van onderzoek. Dat is alleen het geval als dit bij algemene maatregel van (rijks)bestuur is aangegeven of indien internationale (rechts)regels daartoe verplichten. Momenteel betreffen dat luchtvaartongevallen en ernstige luchtvaartincidenten, en zeer ernstige scheepvaart- en spoorwegongevallen. Tevens is er een onderzoeksverplichting voor voorvallen waarbij veel gevaarlijke stoffen vrijkomen.

Er bestaat voor het 'opsporen' van voorvallen een systeem van melding. Bij eveneens algemene maatregel van (rijks)bestuur zijn personen, instanties en (bedrijfs)-organisaties aangewezen die de plicht tot melding van voorvallen aan de Raad hebben. Ook op die wijze is de verplichting van de Raad aangegeven om aan de betreffende minister(s) deze melding(en) door te geven. Bij ongevallen met lucht- of zeevaartuigen van andere landen op of boven Nederlands grondgebied is er de verplichting hiervan aan de betreffende staat melding te doen. Eveneens zijn er verplichtingen tot melding aan Europese instanties. De Raad heeft met bovenstaande zo twee centrale functies: onderzoek doen en informatie verzamelen en verschaffen, inclusief het formuleren van aanbevelingen. Door beide functies is de Raad uniek in het fysieke veiligheidsbestel.

Deze beide hoofdfuncties leiden tot een aantal kernbevoegdheden. Zo is bepaald dat zaken die bij een voorval zijn betrokken ter beschikking van de Raad komen of blijven gedurende het onderzoek. Eveneens dat het derden verboden is zonder bevoegdheid zaken weg te nemen of aan het onderzoek te onttrekken. Onderzoekers van de Raad kunnen zich, gelegitimeerd, toegang verschaffen tot elke plaats ten behoeve van het onderzoek en kunnen inzage eisen van zakelijke gegevens en bescheiden. Zij kunnen personen verplichten alle medewerking te verlenen voor het onderzoek. De Raad heeft de bevoegdheid een in beginsel openbare zitting te houden om getuigen onder ede te horen. Daartoe bestaat een verschijningsplicht. De Raad heeft de bevoegdheid een onderzoek af te breken. Bij afronding van een onderzoek heeft hij de plicht een conceptrapport op te stellen met de toedracht van

het voorval en het omgaan met de gevolgen daarvan inclusief de gegevens waarop een en ander berust en met de vaststelling van de oorzaken van het betreffende voorval en de omvang van de gevolgen. De betrokkenen dienen binnen vier weken hierop schriftelijk te reageren. Indien dit mogelijk is dienen structurele veiligheids-tekorten te worden geconstateerd en aanbevelingen te worden gedaan in een eindrapport.

Er rust de wettelijke plicht op bestuursorganen om binnen een halfjaar te reageren met een standpunt ten aanzien van de aanbevelingen. Niet-bestuursorganen dienen binnen een jaar aan te geven hoe zij gevolg zullen geven aan de aanbevelingen. Voor de luchtvaart gelden kortere termijnen. De wetgever bepaalt dus dat het niet aan de Raad maar aan de adressanten van aanbevelingen is om te bepalen wat zij met de aanbevelingen doen. Wel dient een minister wie de aanbeveling(en) aangaat schriftelijk zijn standpunt hierover aan de Raad kenbaar te maken. Zijn aanbevelingen aan een ander dan een bestuursorgaan gedaan dan behoort dit binnen een jaar aan de minister deze melding te doen met afschrift aan de Raad. Daarmee lijkt de bemoeienis van de Raad met de aanbevelingen, de 'follow-up', te zijn geëindigd. Toch heeft de Raad na een onderzoek niet helemaal 'het nakijken'. De wet geeft aan dat de Raad bevoegd is om 'een onderzoek in te stellen naar de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de aanbevelingen die de Raad in eerder onderzoek heeft gedaan'.⁴⁷ Wat het gevolg zou kunnen zijn van een hiernaar ingesteld onderzoek geeft de wet echter niet aan. Eerst recentelijk heeft de Raad van deze bevoegdheid voor het eerst gebruik gemaakt. In een volgend hoofdstuk wordt hierop teruggekomen.

Dit alles impliceert dat de Raad verplicht is minutieus te onderzoeken en te rapporteren en dat hij tevens de mogelijkheid heeft op de navolging van aanbevelingen toe te zien. Een onderzoek is dus in principe omvangrijk en diepgaand, evenals de rapporten van de Raad.

3. Relaties van de Raad met de institutionele componenten

Al deze zaken, de beide centrale functies en de genoemde bevoegdheden en verplichtingen, vormen de essentie van de statuur, de gestalte en het imago van de Raad. De Raad heeft op belangrijke punten een aanzienlijke doorzettingsmacht. Die 'macht' is echter beperkt tot het onderzoeken van onveiligheid en het verkrijgen, presenteren en bevorderen van kennis daarover. Voor het de facto verbeteren van de veiligheid of het voorkomen van voorvallen is de samenleving grotendeels afhankelijk van de wetgever dan wel de rechterlijke macht en uiteraard van het gedrag van instanties en personen al dan niet na aanbevelingen van de Raad. Het zijn ook telkens individuele of categorieën voorvallen die de aanleiding moeten zijn voor onderzoek door de Raad. Het doen van onderzoek naar (vermeende) ver-

47. Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid, art. 76.

schijnselen ('fenomenen') van onveiligheid behoort niet tot de competentie van de Raad. Uitgangspunt blijft een 'voorval'. Over de precieze betekenis en de interpretaties van dit begrip 'voorval' en de langzame verschuivingen hierin wordt verderop ingegaan. Al met al bepaalt dit alles de relaties die de Raad heeft met de verschillende onderdelen of componenten van de veiligheidsinstelling, zoals die hiervoor zijn geschetst.

3.1 De sectoren waarin veiligheidsonderzoek zich afspeelt

De belangrijkste eerste relatie die de Raad onderhoudt met de institutionele componenten is die met de *sectoren*. Hoewel deze niet in de rijkswet met name zijn vermeld, maar wel in de Memorie van Toelichting zijn aangeduid, kent de Raad voor het organiseren van het onderzoek een elftal sectoren. Zij zijn organisatorisch in vier clusters ondergebracht. De sectoren fungeren in de praktijk als de 'objecten' waarbinnen voorvallen zich kunnen voordoen en het onderzoek naar voorvallen zich afspeelt. Figuur 8 geeft een overzicht van de sectoren en de per sector van 2010 t/m 2012 door de Onderzoeksraad gepubliceerde aantallen grote en verkorte rapporten.

Sectoren	2010		2011		2012	
	Grote rapporten	Verkorte rapporten	Grote rapporten	Verkorte rapporten	Grote rapporten	Verkorte rapporten
Railverkeer	1		3		1	
Luchtvaart	2	43	3	26		45
Zeescheepvaart				2	2	
Wegverkeer	1		1		1	
Defensie	1		1			
Industrie			1	5	2	4
Gezondheid			2			
Crisisbeheersing	1		1		1	
Bouw					2	
Binnenscheepvaart					1	
Water						
Totaal	6	43	12	33	10	49

Figuur 8. Aantallen grote en verkorte rapporten naar sector over de jaren 2010-2012

Binnen de sectoren zijn de primaire adressanten van aanbevelingen uit onderzoeken te vinden: instellingen, bedrijven, fabrieken, instanties zoals overkoepelende organisaties, samenwerkingsverbanden, verenigingen enz. Daarnaast zijn veel adressanten gesitueerd buiten de directe sectoren. Zij hebben vaak bestuurlijke ver-

antwoordelijkheden in de vorm van bestuur, toezicht en hulpverlening: bestuurders, bestuursorganen, openbare diensten. De aanbevelingen voor adressanten binnen de sectoren zijn vooral gericht op sectorale veiligheidsregels en -voorschriften en management, die voor adressanten in de bestuurlijke sfeer op wetgeving betreffende veiligheid, toezicht en uitvoering. De onafhankelijkheid van de Raad is het best geborgd in de zuivere onderzoeksrelaties met de sectorale bedrijven en instanties en met de bestuurlijke en uitvoerende organen in het openbaar bestuur. Dat geldt zowel voor het onderzoeksproces als voor de conclusies en het formuleren van aanbevelingen.

Onderstaande figuur geeft een indruk van de belangrijkste 'soorten' adressanten van aanbevelingen uit de grote rapporten uit de jaren 2010-2012.

Adressanten	2010	2011	2012
Ministeries	6	12	8
Bedrijven	7	17	4
Gemeenten		1	2
Koepels	1	5	1
Verenigingen	3	3	3
Ziekenhuizen	1	2	
Samenwerkingsverbanden	1	1	
Politie		1	
Totaal	19	42	18

Figuur 9. Adressanten van aanbevelingen naar aanleiding van onderzoeken 2010-2012

3.2 *Relaties met organisaties voor toezicht en uitvoering*

Een tweetal institutionele segmenten wordt vervolgens gevormd door die van het *toezicht* en die van de *uitvoering*. Hiermee onderhoudt de Raad vooral relaties gedurende het uitvoeren van onderzoek. Het is een bonte lijst van instanties, die de Raad van tijd tot tijd 'tegenkomt' bij het uitvoeren van veiligheidsonderzoek.

Figuur 10 geeft een gecompriëerde illustratie van toezicht- en uitvoeringsinstanties, betrokken bij onderzoek door de Raad in de jaren 2010-2012.

3.2.1 *Relaties met toezichtinstanties*

In sommige gevallen zijn de relaties met toezichtinstanties geheel afhankelijk van het onderwerp van onderzoek. In andere omdat een betreffende instantie een permanente relatie heeft met de sector waarin het onderzoek zich afspeelt. Dit is bijvoorbeeld het geval bij departementale inspecties, zoals de Inspectie Leefomgeving en Transport of de Inspectie voor de Gezondheidszorg. In andere gevallen omdat bij een te onderzoeken voorval het vermoeden van strafbare feiten bestaat. In zulke gevallen doet het Openbaar Ministerie parallel, maar los van de Raad, onderzoek

2010	2011	2012
Veiligheidsregio Kennemerland	Dienst Verkeer & Scheepvaart	Inspectie Leefomgeving en Transport
Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR)	Dienst Infrastructuur	ScheepvaartVerkeersCentrum
Regionale Ambulance Verzorging	Rijksinstituut voor Infrastructuur en Milieu	Inspectie SZW
Beleidsondersteunend Team milieu-incidenten (BOT-mi)	Inspectie van de Gezondheidszorg	Veiligheidsregio Hollands Midden
Stichting Rampenbestrijding Nederlandse Antillen (Stirana)	Openbaar Ministerie	Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit
European Aviation Safety Agency	Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum	Raad voor Accreditatie
Bird Control Amsterdam Airport	College voor Zorgverzekeringen	Nationaal Crisiscentrum
Luchtverkeersleiding Nederland	Inspectie Onderwijs	Nationaal Cyber Security Centre
Inspectie Verkeer & Waterstaat	Inspectie Jeugdzorg	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Federal Aviation Administration	Regionale Milieudienst Moerdijk	Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid
Arbodienst Defensie	Veiligheidsregio Midden en West Brabant	Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland
Commissie van onderzoek Defensie	Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing	Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting Rotterdam

Figuur 10. Illustratie van betrokken toezichts- en uitvoeringsinstanties bij onderzoeken 2010-2012

vanwege zijn opsporingstaak. Bij de departementale Inspecties kan zich daarnaast de situatie voordoen dat deze mede onderwerp van onderzoek door de Raad zijn, omdat zij door hun toezichtfunctie op grond van de onderzoeksprobleemstelling door de Raad in een bepaalde relatie tot het voorval staan. Zij hebben een permanente opdracht toe te zien onder meer op de veiligheidswetten en -voorschriften in de betreffende sector, dan wel de mogelijkheid van strafbare feiten bij voorvallen na te gaan. Dit leidt ertoe dat tussen inspecties en Raad een bijzondere spanningsverhouding kan bestaan. Op het terrein van Defensie bestaat er een bijzondere situatie doordat voorvallen op dit terrein zowel door de Raad als door Defensie worden onderzocht vanwege veiligheidsaspecten, maar ook omdat Defensie daarnaast een bijzondere rol heeft als werkgever. Hij kan ook vanuit die rol onderzoek naar voorvallen instellen.

Ten aanzien van de relaties van de Raad met deze drie groepen van toezichtinstanties, Defensie, de Rijksinspecties en Openbaar Ministerie, bestaan er afstemmingsprotocollen. Het protocol ter afstemming van de relatie met *Defensie* geeft aan dat de Raad prioriteit heeft bij de selectie van voorvallen waaruit lering kan worden

getrokken. Defensie zal in de praktijk daarnaast ook voorvallen onderzoeken die door de Raad niet worden onderzocht. Afstemming met de Raad volgt indien Defensie een voorval wil onderzoeken dat op korte termijn vraagt om een antwoord op de oorzaakvraag. De afstemming tussen beide vindt plaats binnen de grenzen waar de verantwoordelijkheid van Defensie ook onderwerp van onderzoek is. De Rijkswet geeft aan dat militairen door de Minister van Defensie binnen het bureau van de Raad worden geplaatst voor onderzoek naar voorvallen bij Defensie en voor de inzet in andere onderzoekstaken van de Raad. Zij hebben dezelfde waarborgen voor onafhankelijkheid als andere onderzoekers van de Raad. Over en weer wordt informatie gegeven over welke voorvallen worden onderzocht. Ook tijdens het onderzoek zelf bestaan regels voor onderlinge afstemming.

Ook ten aanzien van de relatie tussen de Raad en de *Rijksinspecties* bestaat een afstemmingsprotocol. Inspecties zijn er ter uitvoering van een ministeriële verantwoordelijkheid. Zij kunnen ook onderzoek naar voorvallen doen. Daarbij is veelal ook opsporing en strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en tuchtrechtelijke handhaving aan de orde. Hun onafhankelijkheid in dezen is een andere dan die van de Raad. Daarom is afstemming nodig indien voorvallen zich voordoen, waarbij tegelijkertijd onderzoek door een Rijksinspectie en door de Raad plaatsvindt dan wel mogelijk is. De Raad heeft prioriteit voor het doen van oorzakenonderzoek ter lering. In dat geval vindt geen onderzoek door inspecties plaats. Zij geven de Raad informatie indien zij onderzoek naar voorvallen doen. De Raad kan vragen om deskundigen ter beschikking te stellen voor onderzoek door de Raad. Afstemming vindt plaats vanuit het gegeven dat ook de inspecties zelf onderwerp van onderzoek door de Raad kunnen zijn. Indien zowel Raad als inspectie onderzoek doet vindt afstemming plaats over de richting van dat onderzoek. Informatieverschaffing door de Raad heeft de rijkswettelijke beperking dat informatie verkregen uit verklaringen, privé- en medische gegevens enz., verkregen vanuit onderzoek door de Raad, niet wordt verstrekt.

Evenzo is er een afstemmingsprotocol tussen Raad en *Openbaar Ministerie (OM)*. Laatstgenoemde verricht zo nodig onderzoek naar voorvallen om eventuele strafbare feiten vast te stellen en de schuldvraag te onderzoeken. De Onderzoeksraad voor Veiligheid onderzoekt de achterliggende oorzaken van een voorval en de wijze waarop gevolgen ervan worden bestreden dan wel afgewikkeld. Ondanks dit essentiële verschil in functie en rol komen zij elkaar tegen bij onderzoek naar voorvallen. Vanwege dit verschil zal afstemming moeten plaatsvinden om doorkruising van beide soorten onderzoek te voorkomen. De Raad en het OM plegen daarom zo snel mogelijk overleg over de inrichting van hun beider onderzoek, over de inhoud en planning van de onderzoekshandelingen en de instelling van periodiek overleg. Onderzoek zal over en weer niet moeten kunnen worden belemmerd. Een belangrijk aspect van deze relatie is de informatie-uitwisseling onmiddellijk na een voorval over het al dan niet doen van onderzoek door elk van beide instanties, de zogenoemde check op samenloop van onderzoek. Omdat het aantal onderzoeken van een voorval door de Raad in de praktijk geringer is dan door het OM kan men verwachten dat doorgaans de Raad als eerste hierover contact opneemt met het OM

met de vraag of deze een strafrechtelijk onderzoek instelt. Maar een vaste regel is dit niet en ook het afstemmingprotocol is hierover niet eenduidig. Wel stelt dit dat bij een 'automatisme' van de zijde van de Raad in dit opzicht hiermee het probleem kan ontstaan dat de indruk wordt gewekt dat een daarna ingesteld onderzoek door het OM vanwege dit contact plaatsvindt. Dat kan dan zijn weerslag hebben op de bereidheid van het OM voorvallen te melden bij de Raad, stelt het protocol. Groenhuijsen en Kooijmans deden onderzoek naar de relatie tussen de onafhankelijkheid van de Raad en het strafrechtelijk onderzoek. Het kan ook beter zijn, stellen zij, het aan de OVV over te laten naar eigen oordeel al dan niet contact met het OM op te nemen. Evenzo geldt dat voor het OM, indien het als eerste ter plaatse van een voorval verschijnt.⁴⁸

Hiermee verbonden is de vraag welk van beide 'partijen', OM dan wel OVV, het priemaat heeft van het te verrichten onderzoek. Rijkswet OVV noch Wetboek van Strafvordering geeft hierover uitsluitel. Eerstgenoemde wet, zeggen zij, 'ademt de systematiek dat het (...) onderzoek door OVV niet (...) mag worden belemmerd door andere onderzoekstrajecten'.⁴⁹ Als strafrechtelijk onderzoek wordt belemmerd door oorzaakonderzoek dan geeft blijkbaar de wetgever de voorrang aan het laatste. Ook bij gegevensverstrekking over en weer is sprake van een, wat Groenhuijsen en Kooijmans noemen, 'asymmetrische verhouding' tussen OVV en OM. Het OM is gehouden alle gegevens op verzoek van het OVV te verstrekken, terwijl in omgekeerde richting er allerlei stevige beperkingen bestaan. In het navolgende hoofdstuk wordt ook hierop nader ingegaan.

Informatie tijdens de onderzoeken over en weer is vertrouwelijk en niet voor derden bestemd. Gegevens worden schriftelijk verstrekt. Het OM geeft processen verbaal aan de Raad en deze geeft informatie, indien wettelijk mogelijk, aan de politie. Indien nuttig en nodig wordt gestreefd naar een gezamenlijke inzet van dezelfde externe instanties of deskundigen.

3.2.2 *Relaties met uitvoeringsinstanties*

De relaties met uitvoeringsinstanties zijn van een andere soort dan die met toezichtinstanties. De variëteit ervan is groter, zoals figuur 10 laat zien, en de relaties ermee zijn minder intens dan wel vluchtiger. Een bijzondere groep hieronder zijn de hulpverleningsinstanties bij grote ongelukken en rampen, zoals Politie, Ambulancediensten, Brandweer en veiligheidsregio's. Daarmee zijn de relaties intensiever, terwijl die met de overige in deze categorie van uitvoering vrijwel geheel afhankelijk zijn van het soort voorval, dat zich heeft voorgedaan. Met deze bijzondere groep vindt meer permanente afstemming plaats over de relatie tussen oorzaakonderzoek en hulpverlening en de bijzondere positie van de Onderzoeksraad hierbij. Ook hierop gaat het volgende hoofdstuk nader in.

48. M.S. Groenhuijsen & T. Kooijmans, *Het onafhankelijk onderzoek door de Onderzoeksraad voor Veiligheid en het strafrechtelijk onderzoek*, z.j., pg. 10.

49. M.S. Groenhuijsen & T. Kooijmans, o.c., pg. 12.

3.3 *Relaties met het openbaar bestuur*

Een vierde institutioneel 'segment' waarmee de Raad relaties heeft is het *openbaar bestuur* als wet- en regelgever en bestuurder. Onderzoek van veiligheid kan leiden tot aanpassing van bestaande wetten en regels, dan wel aanleiding geven tot nieuwe wet- en regelgeving. Departementale diensten kunnen aanbevelingen uit onderzoek verwerken in voorstellen voor nieuw beleid. Zo besteedt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid van tijd tot tijd aandacht aan (fysieke) veiligheid en de taak en positie van de overheid in dit veld. Ook doen overheidsadviesorganen onderzoek naar effecten van veiligheidsbeleid, zoals het Sociaal Cultureel Planbureau. Tegelijkertijd zijn ministers gehouden informatie te verschaffen voor onderzoek van voorvallen indien dit noodzakelijk is volgens de Raad. Daar komt bij dat ministers op grond van de Rijkswet gehouden zijn toe te zien of en in hoeverre standpunten dan wel uitvoeringsvoornemens over aanbevelingen in daden worden omgezet. Naast dit alles is de Raad op grond van de Rijkswet gebonden aan de daarin opgenomen taken en verplichtingen op het gebied van veiligheidsonderzoek en als Zelfstandig Bestuursorgaan aan regels voor de bedrijfsvoering.

Hiernaast is er de verplichting van de Raad melding te doen van het instellen van een onderzoek naar een voorval aan de minister die het aangaat en deze ook over de uitkomst te informeren. Het jaarverslag van de Raad gaat tevens naar de betrokken ministers en de Staten-Generaal. Dit impliceert dat over en weer over de start van en de rapportering over onderzoeken contacten tussen Raad en genoemde bestuurlijke instanties worden onderhouden. Daarbij zijn contacten met de Staten-Generaal incidenteel.

Deze vierledige relatie tussen Raad en openbaar bestuur is bijzonder en spitst zich toe bij de Minister van Veiligheid en Justitie. Zo is deze verantwoordelijk voor het bedrijfsmatig functioneren van de Onderzoeksraad, maar tevens potentieel 'object' van onderzoek en van aanbevelingen én gehouden aan het geven van informatie aan de Raad indien dit voor onderzoek noodzakelijk is én geboden toe te zien op de effectuering van aanbevelingen. Hier is in potentie een inherente spanning ingebouwd. De Raad kan als onafhankelijk en onomstreden instituut onderwerp worden van discussie met het openbaar bestuur indien op elk van deze vier relatie-soorten of in combinatie daadwerkelijk problemen ontstaan. Hierop wordt in het volgende hoofdstuk nader teruggekomen.

3.4 *De samenleving als ontmoetingsveld van de Raad*

Ten slotte wordt de veiligheidsinstelling 'bevolkt' door direct en indirect betrokkenen en belanghebbenden in *de samenleving* bij veiligheid en veiligheidsonderzoek. Het is uiteraard niet alleen de Raad die onderzoek doet in de samenleving. Onderzoek naar veiligheid wordt gedaan door (universitaire) wetenschappelijke instituten, en onderzoeksgroepen in industriële bedrijven dan wel in samenwerkingsverbanden van bedrijven en koepels. Voorbeelden zijn wetenschappelijke leerstoelen op het gebied van veiligheid in Leiden, Delft en de Amsterdamse VU. Bij het bedrijfs-

leven zijn er bijvoorbeeld het Maritiem Research Instituut Marin en Arbow Nederland. Ook zijn er onderzoeksinstellingen voor veiligheid in de semipublieke sfeer, zoals bijvoorbeeld het onderdeel 'Defence, Safety and Security' van TNO. Daarnaast bestaan instellingen op het gebied van opleiding en vorming en wordt het 'vak' veiligheidskunde gedoceerd aan instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs. De Nederlandse Vereniging van Veiligheidskunde (NVVK) biedt een kennisplatform voor veiligheidsdeskundigen. De Stichting Maatschappij en Veiligheid heeft als doel 'het bevorderen van veiligheid in de breedste zin van het woord'. Daartoe volgt zij 'kritisch de ontwikkelingen op het gebied van veiligheid'. Het Nederlands Integraal Veiligheidsinstituut is er voor bedrijfsopleidingen voor veiligheid. Sinds januari 2013 bestaat het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid van en voor de veiligheidsregio's. Kortom: de samenleving heeft alle aandacht voor het onderzoeken, bevorderen en kritisch becommentariëren van veiligheid en doet dat als gebruikelijk op uiterst georganiseerde wijze. Dat gebeurt vanuit een variëteit aan belangen: belang bij persoonlijke veiligheid, bij veiligheid van producten, bij een wenselijk bedrijfsimago, bij het maken van winst, bij het winnen van kiezers of klanten of het verkrijgen van subsidies. Instellingen, organisaties, politieke partijen, verenigingen, gezinnen en burgers hebben belangen bij een veilig product, een veiligheidsimago, een veilige manier van leven, een veilige bedrijfsuitoefening of bij in dit opzicht tevreden burgers. Zij hebben ook een belangrijke functie bij het op de politieke agenda krijgen en houden van het thema veiligheid en bij het volgen van de verrichtingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid.

Een belangrijke groep kritische volgers van het effectueren van een veilige samenleving zijn te vinden bij de media. Pers en omroep vervullen een belangrijke bijdrage aan het bevorderen van het veiligheidsbewustzijn van burgers, het verspreiden van nieuws over veiligheidsonderzoek en aan de analyse van en commentaar op het overheidsbeleid in dezen. Internationaal bestaat er ten slotte een aantal belangrijke instellingen, die zich bezighouden met de overkoepeling van instanties voor veiligheidsonderzoek zoals de ETSC en de ITSA, zoals wij eerder zagen. Op het gebied van de burgerluchtvaart is dat voor Europa de EASA (European Aviation Safety Agency). Voor de scheepvaart bestaat op dat vlak de European Maritime Safety Agency (EMSA) en voor Railverkeer de European Railway Agency (ERA).

De positie van al deze onderzoeksinstellingen, belangenverenigingen, bedrijven en organisaties verschilt van die van de Raad door de afwezigheid van het hebben van de specifieke taken en bevoegdheden die de Raad wettelijk kent. Ook dat maakt deze eveneens tot een specifieke component in de veiligheidsinstelling.

4. Effecten van onderzoek van fysieke veiligheid

De Raad is, zoals meermalen omschreven, verantwoordelijk voor het onderzoeken van de oorzaken of vermoedelijke oorzaken van voorvallen en van de omvang van hun gevolgen en daaraan zo nodig aanbevelingen te verbinden. Zoals aangegeven lijkt de bemoeienis van de Raad met de effecten van zijn werk, de opvolging van zijn

aanbevelingen, beperkt te zijn. Bestuurlijke adressanten van aanbevelingen zijn verplicht hun standpunt daarover aan de minister waaronder zij ressorteren kenbaar te maken met een afschrift aan de Raad. Niet-bestuurlijke adressanten doen hetzelfde aan 'onze minister', die van Veiligheid en Justitie. Laatstgenoemde zendt jaarlijks aan de Staten-Generaal 'een overzicht van de aanbevelingen van de Raad, van de daaromtrent bepaalde standpunten en van de wijze waarop aan de aanbevelingen gevolg is gegeven'.⁵⁰ De Raad kan van dit alles kennisnemen zonder er iets aan toe te kunnen voegen. Het enige middel dat de Raad heeft is opnieuw onderzoek: de wet geeft aan dat de Raad bevoegd is om 'een onderzoek in te stellen naar de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de aanbevelingen die de Raad in eerder onderzoek heeft gedaan'.⁵¹ Wat het gevolg zou kunnen zijn van een hiernaar ingesteld onderzoek geeft de wet echter niet aan.

Dit brengt de vraag naar voren of de Raad bij daadwerkelijke afweging tussen de inspanningen en kosten die de Raad 'investeert' in onderzoek, aanbevelingen en het volgen daarvan enerzijds en de gevolgen voor het verbeteren van de veiligheid anderzijds niet te zeer 'buitenspel staat'. Zulk een afweging van de kosten en baten van onderzoek van fysieke veiligheid zou bijvoorbeeld kunnen worden gedaan door de Algemene Rekenkamer. Inzicht in de effecten van dit onderzoek, bijvoorbeeld door te kijken naar de opvolging van aanbevelingen van de Raad is daarbij een belangrijk middel. Een dergelijk onderzoek is geschied naar de kosten en effectiviteit van het rijksbeleid betreffende sociale veiligheid op basis van het Veiligheidsprogramma 2002. Ondanks optimistische geluiden over de effecten van dat programma was de Algemene Rekenkamer minder lovend. Er was 'geen sprake van een gedegen onderbouwing van de samenhang tussen middelen, maatregelen en gewenste effecten'. Naar aanleiding daarvan is een onderzoekstraject Maatschappelijke kosten van veiligheid gestart. Dat gaat over sociale veiligheid.⁵² Met weinig fantasie, gezien de vraagstelling van dat traject, zou dit op zeker moment kunnen worden uitgebreid tot fysieke veiligheid. De vraag laat zich stellen naar de kwetsbaarheid van de Onderzoeksraad in dezen.

5. De fysieke veiligheidsinstelling als integrerend stelsel

De instelling van fysieke veiligheid is gegroeid vanuit een situatie van vooral in dit opzicht versnipperde maatschappelijke (industriële en bedrijfs)sectoren en vanuit een diversiteit aan veiligheidsregels en maatregelen, genomen door sectoren. Die situatie ging lange tijd gepaard met een verspreide en slechts langzaam toenemende aandacht van de zijde van de overheid voor het belang van integraal onderzoek van veiligheid. Wel was er sprake van een gestage groei van onderzoek, kennisver-

50. Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid, art. 75.

51. Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid, art. 76.

52. L. van Noije & K. Wittebrood, *Sociale Veiligheid ontsleuteld*, SCP, 2008.

meerdering en lering uit onderzoek. Wat opvalt anno 2013 zijn de grote verschillen tussen die sectoren in aandacht voor veiligheid en ervaring met maatregelen voor bevordering van de veiligheid. Dat heeft te maken met de verschillen in de lange dan wel korte ontstaanshistorie van de met afzonderlijke sectoren verbonden onderzoeksraden. Maar vooral ook met de intrinsieke verschillen tussen de sectoren. De Raad heeft recentelijk een publicatie uitgebracht over de jaren waarin hij sinds de oprichting ongevalonderzoek heeft verricht.⁵³ Daaruit blijkt de niet geringe verscheidenheid in aandacht door de verschillende sectoren voor veiligheid. Ook zijn er opvallende verschillen in regels voor veiligheidsbeheersing. Dat hangt voor eerst samen met de grote verschillen in de mate waarin en wijze waarop media, politiek en publiek reageren op ongevallen in verschillende sectoren. Vliegtuigongevallen trekken doorgaans meer aandacht dan ongevallen op de weg. Aandacht binnen sectoren voor veiligheid hangt ook veelal samen met de mate waarin onveiligheid bedreigend kan zijn voor hun corebusiness. Hier is de burgerluchtvaart de sector die dit verband het scherpst doorziet, gezien de hoge 'vlucht' die hier regels en maatregelen voor veiligheid hebben genomen in de afgelopen eeuw. Deze sector kan zeker wat betreft aandacht voor veiligheid model staan voor andere sectoren. Naast de relatie tussen veiligheid en de aard van bedrijven is ook de verhouding tot de soort bedrijfsprocessen van belang. Deze zijn soms niet 'ontvankelijk' voor het nemen van maatregelen, omdat deze de procesgang verstoren. Evenzo kan worden gewezen op de mate waarin op zich staande professies binnen sectoren dominant zijn in die procesgang en het aanwezige topmanagement weinig of niet 'toelaten' bij maatregelen ten aanzien van veiligheid. De beroepsgroep 'regelt' dan veelal de veiligheid. Ook de mate van differentiatie in taken en arbeidsverdeling kan een belemmering zijn in het nemen en borgen van algemene maatregelen voor veiligheid. Op het gebied van management en organisatie is de vaardigheid in coördineren dikwijls zwakker dan in specialiseren en differentiëren.

Genoemde publicatie van de Raad wijst op de grote verschillen in veiligheidsaandacht die bestaan tussen relatief veilige sectoren als de luchtvaart en de procesindustrie enerzijds en minder hoog scorende sectoren als gezondheid en bouw. Hoewel de Raad er terecht op wijst dat dit niet inhoudt dat de generale aanpak van eerstgenoemde sectoren model zou moeten staan voor die in laatstgenoemde, kan er toch veel lering worden getrokken uit 'best practices'. Zo kan de regel binnen de burgerluchtvaart dat een piloot verplicht is iedere storing, onvolkomenheid of opvallendheid wat betreft de veiligheid onmiddellijk te melden, een 'gulden regel' zijn, algemeen genoeg om in andere sectoren op een of andere wijze toe te passen.

De grondreden van het instellen van een integrale Onderzoeksraad is juist geweest het leren uit onderzoek van ongelukken 'door meerdere sectoren heen' en het bevorderen van meer cohesie tussen de sectoren binnen de gehele institutie. Hoewel dit niet direct uit de Rijkswet is op te maken, wordt hierover in de Memorie

53. Onderzoeksraad voor Veiligheid, 'Veiligheid in Perspectief', 2013.

van Toelichting wel degelijk op gewezen: 'voordeel van de omstandigheid dat door één Raad een breed terrein wordt omspannen, is voorts, dat kennis die wordt opgedaan bij het onderzoek in één sector, veel gemakkelijker ook kan worden benut in andere sectoren'.⁵⁴ Het gevoel van sectoren 'samen in dezelfde business van veiligheid' te zitten is institutioneel bij veiligheid nog weinig aanwezig. Leren van voorvallen vindt plaats door en binnen afzonderlijke instituties en veiligheidsregels en maatregelen worden toegepast in, maar ook aangepast aan het specifieke van afzonderlijke sectoren. Wat in een vorig hoofdstuk werd genoemd de 'veldstructuratie' van een institutie, de mate waarin op elkaar aansluitende structuren aanwezig zijn die communicatie tussen componenten bevorderen, bestaat in de fysieke veiligheidsinstitutie nog weinig. Isomorfisme, het op elkaar gaan lijken qua regels, voorschriften en maatregelen voor veiligheid door leerprocessen, geïnitieerd vanuit 'belendende' sectoren, is nauwelijks op gang. Vanuit de centrale positie die de Raad inneemt in dit veld mag worden verwacht dat het (op)bouwen van institutionele kracht behoort tot de centrale taken van de Raad. Isomorfisme, het op elkaar gaan lijken, hoort tot een van de basiselementen waaraan organisaties in een institutie, zoals veiligheid, hun legitimiteit ontleen. Standaardisatie van regels en voorschriften kan zorgen voor een toenemende legitimatie in de samenleving van organisaties die daaraan voldoen.

Kijken we naar de wettelijke basis die de Raad in de Rijkswet heeft gekregen dan overheerst toch de zorg voor de op zich noodzakelijke onafhankelijkheid en onderzoekskwaliteit van die Raad en komt de opdracht tot verdere ontwikkeling van het fysieke veiligheidsveld tot op heden minder uit de verf. Dit laatste houdt niet in dat sturing zou moeten worden gegeven aan het functioneren van sectoren op zich of dat allerlei kennis uit onderzoek automatisch moet leiden tot nieuwe (wettelijke) regels, de zgn. regelreflex, het overreageren door de overheid. Wat dit laatste betreft blijkt overigens niet uit wetenschappelijk onderzoek dat deze reflex in de praktijk bestaat.⁵⁵ Wel houdt de opdracht tot verdere ontwikkeling van het veiligheidsveld door de Raad in dat de getrokken lessen uit onderzoek worden 'vertaald' naar situaties op meerdere terreinen van veiligheid. De bewaking van de 'follow-up' van aanbevelingen, die de Raad wettelijk ter hand kan nemen kan zo bijvoorbeeld worden verbonden met de bewaking van 'leerprocessen' door de sectoren heen. De Raad heeft opdracht een integrale, intersectorale Raad te zijn. Met de publicatie 'Veiligheid in perspectief' is een stap in die richting gezet. Uiteraard heeft de Raad niet een adviesfunctie en zijn misschien zijn onafhankelijke positie, de afhankelijkheid van het daadwerkelijk optreden van voorvallen, waardoor vooreerst een afwachtende houding wordt gestimuleerd, en de gerichtheid op kwaliteit van onderzoek en aanbevelingen belemmeringen in het op zich nemen van een stuwende en initiërende rol ten aanzien van intersectorale veiligheid. Daar staat tegenover dat de maatschappelijke verwachtingen hiervan anders kunnen zijn. Zo kan het meer systema-

54. Memorie van Toezicht Rijkswet OVV, Hoofdstuk II Kenmerken Raad, (breed terrein).

55. M. van Asselt (WRR), 2011.

tisch ter beschikking stellen van bijvoorbeeld methodische kennis en ervaring over veiligheidsonderzoek aan derden en het publiceren van best practices, verkregen uit voorvalonderzoek, tegemoetkomen aan die verwachtingen. Ook zijn het stimuleren van ontwikkelingen op het vakgebied van 'veiligheidskunde' door middel van deelname aan leergangen of (meer) publicaties op dit gebied of het instellen van een leerstoel 'fysieke veiligheidskunde' denkbare hulpmiddelen voor het creëren van meer cohesie en gemeenschappelijkheid op het veiligheidsterrein. Op al die gebieden kan de Raad een meer proactieve, mediagerichte rol vervullen dan waartoe hij bij zijn eigenlijk onderzoekwerk dikwijls in staat is.

Hoofdstuk VII

Robuustheid en kwetsbaarheid van de Raad

1. Inleiding: de drie institutionele fundamenteën van instituties

In hoofdstuk II werd uiteengezet dat in de politicologische en sociologische benadering een drietal fundamenteën van instituties werd onderscheiden. Als eerste werd genoemd het 'historisch institutionalisme'. Daarbij worden vooral de historische start en verdere ontwikkelingen van instituties en daarin werkzame instituten bestudeerd. Het is een benadering die vooral het constante en robuuste karakter ervan benadrukt en uitgaat van een gedurende de levensduur relatieve permanentie van de grondslagen en inrichting van een institutie. Voor de Onderzoeksraad voor Veiligheid zijn dit bijvoorbeeld de bij de instelling ervan in de wet geformuleerde regels over het werkterrein van de Raad, de wettelijke positie en het taakgebied enz. Een tweede benadering is die van het 'normatieve institutionalisme'. Deze beschouwingwijze benadrukt de waarden, normen en regels die een institutie schragen. Het is vooral de normatieve kern die een institutie hecht maakt en bestand tegen al te heftige veranderingen. Bij de Onderzoeksraad zijn in dit opzicht vooral van belang de afbakening ten opzichte van het proces- en strafrecht, de relaties met andere publieke diensten en de wijze waarop normen en verantwoordelijkheden van en voor veilig handelen een belangrijk onderdeel van het beoordelingskader bij oorzaakonderzoek vormen. Een derde benadering ten slotte gaat uit van het gegeven dat instituties het product zijn van 'rationele keuzes', gebaseerd op overwegingen van doelmatigheid en efficiëntie. Instituties kennen echter zelden om die redenen essentiële veranderingen in hun bestaan. Doelmatigheid en efficiëntie zijn niet de primaire redenen van schoksgewijze en ingrijpende veranderingen. Dat zijn eerder bijvoorbeeld nieuwe opkomende waarden en normen. Vandaar dat in deze benadering het maken van rationele keuzes en de doeltreffendheid van daarin werkzame instituten worden gezien als de dragers van de continuïteit in instituties. Wat de Onderzoeksraad betreft zijn in dit opzicht vooral belangrijk de openbaarheid en omgang met de media, de verhouding tot het politieke domein en de zogenoemde 'opvolging' van het oorzaakonderzoek, de mate waarin de Raad in staat is de doelmatigheid ervan overtuigend aan te tonen.

Om zicht te krijgen op de robuustheid en ook kwetsbaarheid van de Onderzoeksraad voor Veiligheid zal hierna een aantal casus uit de recente onderzoekspraktijk van de Raad worden geschetst en geanalyseerd. Dit zal worden gedaan aan de hand van de drie genoemde benaderingen. Hiervoor zijn een negental casus geselecteerd

uit rapporten of nog lopende onderzoeken van de Raad uit de jaren 2010 t/m 2013. Deze zijn gespreid gekozen uit de diverse werkterreinen of sectoren die de Raad kent. Na bestudering van de bij elke casus beschikbare documenten werden gesprekken gevoerd met een of meer onderzoekers van de Raad, met direct bij het betreffende 'voorval' betrokken organisaties en/of personen en met in de betreffende sector werkzame Inspecties of anderszins openbare instanties. Bijlage 4 geeft een overzicht van deze gesprekpartners.

2. Historische fundamenten van veiligheidsonderzoek

In de hoofdstukken III en IV werd geschetst op welke wijze na de verschillende daaraan voorafgaande onderzoeksinstituten de Onderzoeksraad voor Veiligheid tot stand kwam na uitvoerige voorbereiding, loopings en politieke discussies. In die geschiedenis komt naar voren dat er een aantal constante onderwerpen ter sprake kwam zoals de onafhankelijkheid, het precieze werkterrein, de openbaarheid en de werkwijze. Ondanks wijzigingen in de loop van de tijd ontstond in die geschiedenis een helder en constant 'pad', dat de ontwikkelingsgang aangaf. Hieraan, aan deze 'padafhankelijkheid', ontleent de Onderzoeksraad zijn specifieke betekenis, werkwijze en cultuur. Drie constanten zijn hierin in het bijzonder te onderscheiden, constanten die in de ontwikkelingsgeschiedenis een belangrijke rol speelden: (1) de relatie van het instituut OVV tot het openbaar bestuur, (2) de precieze betekenis van het begrip 'voorval' als aanduiding van het object van veiligheidsonderzoek en (3) de omvang en begrenzing van het onderzoeksterrein. Nagegaan wordt in het navolgende welke afbreukrisico's de Onderzoeksraad hierin kan lopen.

2.1 *De relaties openbaar bestuur-Onderzoeksraad: de casus 'Schietincident Alphen aan den Rijn'*

De directe relaties van het openbaar bestuur ten opzichte van de Raad zijn geregeld in een aantal artikelen in de Rijkswet OVV van 2 december 2004. Zo bepaalt artikel 7, lid 1 dat in afwijking van de Kaderwet ZBO⁵⁶ de leden van de Raad bij Koninklijk Besluit worden benoemd, geschorst en ontslagen. Lid 2 van dat artikel geeft aan dat dit geschiedt op voordracht van Onze Minister, de Raad gehoord. Volgens artikel 1 is dat de Minister van BZK, intussen na het aantreden van het kabinet-Rutte I (14 oktober 2010) de Minister van V&J. Artikel 17a geeft aan dat artikel 21 van de Kaderwet ZBO niet van toepassing is, wat impliceert dat Onze Minister geen beleidsregels kan vaststellen met betrekking tot de taakuitoefening door de Raad. Artikel 19 stelt dat de inkomsten van de rechtspersoon Onderzoeksraad voor Veiligheid bestaat uit een jaarlijkse bijdrage ten laste van de begroting van V&J. Artikel 20 geeft aan dat begroting en financieel meerjarenbeleid goedkeuring nodig

56. Daarin is bepaald: 'Onze Minister benoemt, schorst en ontslaat de leden van een Zelfstandig Bestuurs Orgaan.'

hebben van Onze Minister. Artikel 83 ten slotte bepaalt: 'Onze Minister zendt (...) telkens na vijf jaar aan de Staten-Generaal (...) een verslag over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de Raad'.

Deze beschrijving van de relaties tot het openbaar bestuur laat zien dat er kort gezegd met uitzondering van de onderzoeksinhoudelijke aspecten van de relatie een rechtstreekse lijn is van de Raad met de Minister van V&J. Over mogelijkheden van de minister(s) om te 'intervenieren' in onderzoek en om informatie ten behoeve van onderzoek te weigeren werd in de hoofdstukken V en VI al ingegaan. Ofschoon de onafhankelijkheid van de Raad ten opzichte van de Minister van V&J (en andere ministers) in de Rijkswet in diverse artikelen wordt uitgedrukt en geregeld, kan men zich toch afvragen of deze daarmee optimaal is geregeld. Twee zaken spelen daarbij een rol. Vooreerst heeft het werk van de Raad te maken met meer beleidsgebieden dan dat van V&J. Uitbreidingen van het taakgebied die de laatste jaren plaatsvonden brachten meer beleidsgebieden onder het 'bereik' van de Raad. Te noemen vallen Gezondheid, Kindveiligheid, IT (veiligheid digitale systemen). Vervolgens kan het gebeuren dat de Raad onderzoek verricht op het directe terrein van de verantwoordelijkheid van de Minister van V&J, waarmee bovenbeschreven relatie bestaat. Een voorbeeld van dit laatste laat het onderzoek door de Raad naar het schietincident in Alphen aan den Rijn zien.

In 2011 op zaterdag 9 april rond 12.00 uur parkeert een auto op het terrein van winkelcentrum de Ridderhof in Alphen aan den Rijn. Een man stapt uit, pakt drie vuurwapens, waaronder een semiautomatisch geweer, en schiet een voorbijganger neer. Hij loopt het winkelcentrum binnen en schiet daar in totaal tweeëntwintig mensen neer. Vijf daarvan overlijden ter plekke, één later in het ziekenhuis. Er zijn zestien mensen gewond, waarvan een aantal zeer ernstig. Hierna schiet de man zichzelf dood.

Alphen aan den Rijn en Nederland zijn verbijsterd en verontwaardigd. Als de volgende dag blijkt dat de dader een wapenvergunning had voor de drie wapens en dat hij een paar jaar daarvoor gedwongen opgenomen was in een psychiatrische inrichting voor behandeling van schizofrenie wordt de algemene verontwaardiging nog groter.

Wapenbezit is in Nederland uiteraard aan regels gebonden. Het is verboden, tenzij. Voor bepaalde groepen zijn er uitzonderingen, zoals sportschutters en jagers. Ook politie en leger behoren daartoe. De dader was sportschutter. Hij moest voor de aanschaf van een eigen wapen bij de politie een wapenverlof aanvragen. Het verlof wordt verleend door de korpschef. Zodra deze geringe twijfel heeft, moet hij dit weigeren. Vrees voor misbruik is een onderdeel van twijfel. De dader pleegde misbruik.

De Minister van V&J is de uiteindelijke bewindspersoon, die verantwoordelijk is voor het stelsel van wapenvergunningverlening. Hij draagt zorg voor een goed werkend stelsel. Gezien deze verantwoordelijkheid verzoekt hij op 12 april 2011 de Onderzoeksraad om 'een onderzoek in te stellen naar het Nederlandse systeem ter beheersing van het legaal wapenbezit en vast te stellen of het systeem voldoende functioneert en heeft gefunctioneerd in relatie tot het incident'. Let wel, hij geeft geen opdracht daartoe, maar richt dit verzoek tot de Raad. De Raad is immers zelf bevoegd om dit onderzoek al dan niet ter hand te nemen. De Raad voldoet aan dit verzoek. Hij heeft onderzocht wat het gememoreerde voorval ons leert over de werking van het stelsel dat legaal wapenbezit reguleert. De centrale vraag daarbij was: waarom wordt vrees voor misbruik in het stelsel ter beheersing van legaal wapenbezit in sommige gevallen niet onderkend?

In het rapport van de Raad is te lezen: 'De minister staat op grote afstand van de uitvoering door de onder hem ressorterende politie. Hij heeft geen goed beeld van mogelijke uitvoeringsproblemen bij de politie. Hij houdt hier ook geen toezicht op. Evenmin heeft hij inzicht in zaken als het aantal schietincidenten met legale wapens of het aantal onterecht verleende of geweigerde verlopen (tot wapenbezit). Hij weet niet of het stelsel wel doet waarvoor het is bedoeld: het beschermen van de maatschappij tegen de risico's van wapenbezit. Hij kan dus ook niet bijsturen op basis van informatie over de praktijk. Hij verzamelt geen kennis om te bepalen welke informatie relevant en nodig is (en over de aanvrager bekend moet zijn) om een goede risico-inschatting te maken.'⁵⁷ Kortom de minister staan hoegenaamd geen middelen ter beschikking, noch heeft hij deze gecreëerd, om zijn bestuurlijk-politieke verantwoordelijkheid in te vullen en waar te maken. Een tamelijk scherp oordeel over het functioneren van de ministeriële verantwoordelijkheid in deze zaak onder de titel 'Waarom problemen in het stelsel niet zijn opgelost'. De meeste aanbevelingen van de Raad waren dan ook gericht aan de minister. Zoals het opnemen in de wet van een regeling die een 'omkering van de bewijslast' voor de aanvrager van een wapenvergunning behelst door deze te laten aantonen dat hij daarvoor geschikt is. Daarnaast het uitvoeren van een periodieke evaluatie ten aanzien van de vraag welke informatie over personen een indicator kan zijn voor de kans op misbruik van een wapen. Het regelen dat een vergunning alleen wordt afgegeven als de aanvrager lid is van een vereniging die een risicobeoordeling aantoonbaar uitvoert en het jaarlijks verzamelen van informatie over de effectiviteit van het stelsel. De betreffende Minister van V&J heeft de conclusies in alle opzichten onderschreven en slechts summier gebruik gemaakt van de gelegenheid hier reacties op te geven. Deze bestonden in feite uit tekstuele opmerkingen dan wel suggesties een aantal teksten anders te formuleren.

57. Rapport Onderzoeksraad 'Wapenbezit door Sportschutters, onderzoek naar het stelsel ter beheersing van het legaal wapenbezit naar aanleiding van het schietincident in Alphen aan den Rijn op 9 april 2011', Den Haag, 29 september 2011, pg. 7.

De casus laat zien dat een minister, belast met toezicht op het functioneren van de Onderzoeksraad en 'die er is voor het systeem en niet voor de inhoud', zoals een respondent dit uitdrukte, rechtstreeks wordt aangesproken op zijn of haar beleidsverantwoordelijkheid door een 'onder' hem of haar gestelde instantie. In bovenstaande casus hadden we te maken met een minister die aanvoelde hoe de verhoudingen dan liggen. Maar het kan zijn dat een bewindspersoon, verantwoordelijk voor het doelmatig functioneren van de Onderzoeksraad en het verschaffen van de middelen hiertoe, inhoudelijk ernstige problemen heeft of denkt te hebben met de uitkomsten van een onderzoek door die Raad naar zijn of haar beleidsverantwoordelijkheid. Men kan zich afvragen hoe dan de volksvertegenwoordiging zijn controlerende taak moet uitoefenen ten aanzien van zowel minister als Raad en de bewindspersoon moet aanspreken op zijn of haar verantwoordelijkheid. Evenzeer kan men vragen stellen over de blijvende robuustheid in een dergelijk situatie van de relatie tussen bewindspersoon en Raad(svoorzitter). Deze situatie zal zich in het openbaar bestuur niet snel voordoen, maar kan misschien ook beter voorkomen worden. Gezien de mogelijkheid van conflicterende belangen tussen 'systeambaas', de Minister van V&J, en de Raad, maar ook vanwege de uitbreiding van het onderzoeksterrein van de Raad buiten diens portefeuille, zou, zoals in hoofdstuk V iets uitgebreider werd betoogd, een rechtstreekse lijn tussen TK en Onderzoeksraad als Hoog College van Staat een alternatief kunnen bieden.

2.2 *Het begrip 'voorval': de casus 'Voedselveiligheid Vleesverwerkende Industrie'*

Begin 2013 werd in verschillende landen paardenvlees aangetroffen in rundvleesproducten. De Ierse Food and Safety Authority (FSAI) meldde dit begin januari en meldde vervolgens dat van twee paarden de paardenpaspoorten waren vervalst. Een onderzoek naar de herkomst ervan door de Franse overheid gaf aan dat dit (ook) via Nederland was verhandeld. Ongeveer tegelijkertijd werd uit Zweden gemeld dat er EHEC-darmbacterie in Nederlands rundvlees was gevonden. Het werd de maanden ervoor in het hele land verkocht. Een handelaar in Stockholm had het ingekocht bij een Nederlandse slager. Tussentijds deed de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) doorzoeking bij een vleesverwerker in Noord-Brabant vanwege mogelijke fraude met paardenvlees dat als rundvlees was verkocht. Kort daarna haalde het bedrijf Iglo zijn chili con carne met rijst uit de verkoop omdat er stukjes paardenvlees in waren gevonden. Daarvoor haalde ook Albert Heijn lasagne Bolognese uit de schappen, nadat bleek dat daarin naast rundvlees ook paardenvlees was verwerkt. Hierna werd het Noord-Brabantse bedrijf op last van de NVWA gesloten. De NVWA heeft Nederlandse afnemers laten weten dat zij vlees van het bedrijf moeten traceren. Ook aan andere Europese landen zou het zijn verkocht. In totaal ging het om 50 miljoen kilo vlees. Het betrokken bedrijf diende bij de NVWA een scha-

declaim in en spande een kort geding aan. Verdacht van oplichting en valsheid in geschrifte werd de handelaar een paar weken later aangehouden. De verdachte vleesgroothandelaar werd door de rechtbank failliet verklaard. De Staatssecretaris van Economische Zaken liet in een brief op 24 april aan de TK weten dat zij vanwege deze gebeurtenissen, ook vanwege de ontdekking van met aflatoxine besmette maïs in veevoer, de Onderzoeksraad voor Veiligheid had gevraagd onderzoek te doen naar de risico's in de vleesketen. 'Dat onderzoek zou zich moeten richten op de vraag van veiligheidsrisico's binnen de primaire productiefase en schakels van de vleesketen' (...) en naar 'de omgang van de overheid en de sector met deze risico's. Daarbij spelen onder meer de publieke en private handhaving-, controle- en kwaliteitssystemen een rol.'

De Raad voldeed de volgende dag aan dit verzoek en meldde dat de precieze focus van het onderzoek nader zou worden bepaald.⁵⁸ Deze focus werd daarna omschreven met een drietal nadere vragen: '(a) hoe beogen private en publieke partijen het risico te beheersen dat onveilig vlees in de vleesketen terecht komt en aan de consument wordt aangeboden, (b) hoe is de veiligheid van vlees daadwerkelijk gewaarborgd en wat is de rol van de private en publieke partijen daarin en (c) hoe kan het verschil tussen het systeem zoals het is beoogd en zoals het in de praktijk functioneert worden verklaard?'

Volgens artikel 3 van de Rijkswet OVV heeft de Raad als taak (...) te onderzoeken en vast te stellen wat de oorzaken of vermoedelijke oorzaken zijn van individuele of categorieën voorvallen zijn (...). Een voorval wordt omschreven als '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 (art. 1, sub f). In voorgaande hoofdstukken werd hierop al ingegaan. Het begrip 'voorval' werd niet gebruikt in de Wet op de RvTV. Daar was nog sprake van 'ongevallen of incidenten'.⁵⁹ Hoewel naar de letter van de wet geoordeeld de Raad iedere dood of letsel van een persoon zou kunnen onderzoeken, is daar in de praktijk uiteraard geen sprake van. Overigens geeft de Memorie van Toelichting aan dat juist met het oog op de leerdoelstelling van veiligheidsonderzoek ook lichtere ongevallen en incidenten tot de taak kunnen worden gerekend. Dit alles maakt echter het begrip 'voorval' niet onmiddellijk helder bij de keuze tot al dan niet veiligheidsonderzoek. Het heeft wel geleid tot de praktijk van de Raad dat doorgaans tot een onderzoek wordt besloten indien er sprake is van een con-

58. Persbericht OVV, d.d. 25 april 2013. Onderzoek 'Risico's voedselveiligheid Vleesverwerkende industrie'.

59. Wet Raad voor de Transportveiligheid, art. 3, lid 1.

crete (fysieke) gebeurtenis. Maar dat leidde er niet altijd toe dat het voor de samenleving duidelijk was waarom de Raad al dan niet onderzoek instelde. Bovendien bestaat onveiligheid niet alleen uit het optreden van een concrete gebeurtenis.

Het kost enige moeite om een aantal gebeurtenissen rond de verwerking van paardenvlees in (rund)vlees te zien als een voorbeeld van een voorval, zoals in de Rijkswet wordt bedoeld als taak voor de Raad. De wet spreekt van 'dood of letsel van een persoon', 'schade aan een zaak of het milieu' en 'gevaar voor een dergelijk gevolg'. De twee laatstgenoemde factoren spelen hier enigermate dan wel kunnen enigermate spelen. In de beleidspraktijk van de Raad geldt sinds enige tijd dat tot een onderzoek wordt besloten als ten minste aan de volgende voorwaarden wordt voldaan: als er sprake is van een grote (potentiële) maatschappelijke commotie, er burgers worden blootgesteld aan een risico dat door anderen wordt veroorzaakt en als er signalen zijn dat het systeem voor borging van veiligheid vlekken vertoont. Bovendien moet de Raad een ingewikkelde problematiek kunnen helpen beslechten of afronden, moeten zijn specifieke bevoegdheden van duidelijk toegevoegde waarde zijn en moeten de kennis en expertise beschikbaar zijn voor het betreffende onderzoek. Bovendien streeft de Raad ernaar een voorval te selecteren voor onderzoek, indien de verwachting bestaat dat hieruit veiligheidswinst is te behalen, d.w.z. dat het onderzoek aanleiding geeft tot conclusies die aanbevelingen opleveren die vergroting van de veiligheid bevorderen. De Raad stelt daarom de nodige voorwaarden vooraleer er met onderzoek wordt begonnen. Dit zegt echter nog niet alles over de aard, vorm, intensiteit, uitgebreidheid dan wel ernst van een 'voorval', laat staan de exacte begrenzing ervan. Dat is dan ook niet altijd wenselijk gezien de onafhankelijk van de Raad betreffende te maken keuzes, dan wel gezien de voorspelbaarheid van ieder op te treden voorval of nieuwe categorieën voorvallen in de toekomst. Bovendien zijn er situaties waarin de Raad verplicht is tot onderzoek dan wel er een daartoe gedaan verzoek (door een burgemeester, commissaris van de Koning of minister) op grond van artikel 43 is gedaan.

Deze beleidspraktijk van de Raad bij het instellen van al dan niet onderzoek brengt ons een stap verder. Er was zeer zeker commotie in Nederland over het gebeurde in de vleesverwerkende industrie gebaseerd op vermoedens van mogelijke schade voor de volksgezondheid. Deze onrust werd mede gevoed door berichten in de media dat vlees veelvuldig besmet zou zijn. Het risico voor de burgers, voor zover dat aanwezig was, wat niet bleek, was door (een) derde(n) veroorzaakt en er waren signalen dat het 'systeem voor borging van veiligheid vlekken vertoont'. Eerdere voorvallen in de voedselindustrie, zoals de salmonellabesmetting van zalm, EHEC-besmetting in kiemgroenten en uitbraken van dierziekten gaven dit aan. Moeilijker is het te verwachten dat de Raad in dit geval 'een ingewikkelde problematiek kan helpen beslechten'. Er was immers sprake van strafbare handelingen, zoals fraude, oplichting en valsheid in geschrifte. Bovendien kon worden vermoed dat hier een georganiseerd patroon achter zat, misschien met vertakkingen over heel Europa. Wel kan, afhankelijk van de precieze probleemstelling van het onderzoek, die zal gaan over risico's en handavings-, controle- en kwaliteitssystemen, worden verwacht dat de Raad hierin toegevoegde waarde kan laten zien. In dit geval kan niet

van de Raad worden verwacht dat hij de 'ingewikkelde problematiek' van fraude als zodanig kan helpen beslechten, wel dat hij kan aantonen dat 'het beoogde systeem' van een veilige vleesvoorziening heeft gefaald. Dat de Raad dit kan blijkt uit vele onderzoeken eerder. De benodigde expertise heeft hij ofwel in huis of kan worden 'ingehuurd'. Wel is het al met al voor de Raad een heel nieuw terrein van maatschappelijke activiteit dat wordt betreden.

Werd er in de Wet op de RvTV ten aanzien van het begrip 'voorval' nog gesproken over ongevallen en incidenten, in de studie van het Meijers Instituut van 2002, waarvan in hoofdstuk IV sprake was, werd nog het begrippenpaar 'rampen of zware ongevallen' gebruikt. Overigens wordt hierin ook gesteld dat 'het onmogelijk zal zijn te komen tot een uitputtende beschrijving van de situaties waarnaar onderzoek kan worden gedaan'.⁶⁰ Het begrip 'voorval' en de omschrijving daarvan in de wet geven dan ook de noodzakelijke ruimte voor ontwikkelingen en toepassingen in de toekomst. Ontwikkeling heeft dan ook in het recente verleden in de praktijk plaatsgevonden.

De onderzoekspraktijk van de Raad in dat recente verleden laat zien dat het zwaartepunt van de onderzoeken lag bij enkelvoudige, vaak eenmalige gebeurtenissen van een veelal strikt technisch/fysiek karakter. Bij de RvTV gaf het werkteerterrein 'transport' dit ook min of meer automatisch aan. Het waren onderzoeken naar de oorzaak van een 'enkelvoudige gebeurtenis, een kort, afgebakend moment in de tijd, (...) een eenduidig vaststelbare ongewenste gebeurtenis'.⁶¹ Gaandeweg werden ook onderzoeken gedaan naar reeksen van gebeurtenissen, zoals naar vallende gevelbekleding of ongevallen met landbouwvoertuigen of vrachtwagenongevallen op snelwegen. Dat waren zogenoemde 'themastudies'. Van der Velden noemt het onderzoek naar de Schipholbrand in 2005 een van de eerste keren dat de Raad niet de brand op zich als onderzoeksobject kiest, maar de gevolgen ervan, het omkomen van elf mensen. Zodoende werden de gevolgen (de ontwikkeling van de brand, het optreden van personeel en brandweer en de bouwconstructie van de plaats van het ongeval) onderwerp van onderzoek. Het 'heeft te maken met de gelaagdheid van een ongewenste gebeurtenis als deze'.⁶² Dit karakter van gelaagdheid van de mees- te, zo niet alle 'voorvallen' brengt de Raad ertoe in toenemende mate als het ware cirkels van directe, indirecte of omringende factoren' (zgn. proximale en distale factoren) te trekken rondom een 'voorval' of gebeurtenis, dan wel dit voorval nader te definiëren. Het gaat dan niet louter om de ('technische of fysieke') gebeurtenis op zich die de dood of letsel van een persoon veroorzaakt. Door zoals hier niet de oorzaak van de brand, maar de dood van personen als object te kiezen, ontziet de Raad de in het schuldonderzoek door het OM gehanteerde oorzaak van de brand. Er zijn dus niet alleen keuzes ten aanzien van het voorval mogelijk, maar ook noodzakelijk gezien de (begrenzing van de) taak en bevoegdheden van de Raad.

60. M. Hallers e.a., o.c., pg. 28.

61. Thérèse van der Velden, *Over de grenzen van het voorval bij de Onderzoeksraad*, 2012, pg. 70.

62. Van der Velden, o.c., pg. 70.

Ook de 'enkelvoudigheid' van een voorval, zoals de wet dit suggereert, werd in het recente verleden steeds minder een 'exclusieve' aanleiding voor de Raad om onderzoek te doen. De wet hanteert al het begrip 'categorieën voorvallen'. Immers 'voorvallen' hoeven zich niet te beperken tot een ondeelbaar ogenblik, maar kunnen zich ook over een grotere tijdsperiode of over meerdere gevallen uitstrekken en gaandeweg een categorisch verschijnsel vormen. Zo was, zoals we nog zullen zien, in het Scheper Ziekenhuis te Emmen sprake van een reeks van gebeurtenissen gedurende een bepaalde periode in de vorm van sterfgevallen bij patiënten vanwege eenzelfde soort behandeling. Dit gaf de Raad aanleiding onderzoek te doen naar de maatregelen die al dan niet waren getroffen in het kader van de patiëntveiligheid. Ook hoeft een voorval zich niet te beperken tot een 'technische' gebeurtenis op zich, maar kan ook of uitsluitend de daarmee samenhangende omstandigheden of gevolgen omvatten. Vandaar dat de Raad niet in dat geval de directe 'technisch-medische' behandelwijze als probleemstelling hanteerde. Zie daar de keuzevrijheid van de Raad in het omschrijven van het onderzoeksobject.



Bron: ANP.

In maart 2014 bracht de Raad het rapport uit over bovengeschetst voorval in de vleesindustrie.⁶³ Hierin bracht hij naar voren dat het onderzoek gericht was op de mate waarin de vleessector risico's in de vleesketen al of niet voldoende beheerste, niet op de mate waarin vlees in Nederland veilig of onveilig kan worden genoemd. De belangrijkste conclusie uit het onderzoek is dat 'het systeem dat veiligheid van vlees moet borgen niet werkt als beoogd. Het richt zich niet op fraude en op de belangrijkste biologische en chemische bedreigingen. Private bedrijven en het

63. Onderzoeksraad voor Veiligheid, 'Risico's in de Vleesketen', Den Haag, maart 2014.

publieke toezicht (...) maken hun verantwoordelijkheid onvoldoende waar'.⁶⁴ Vooral dit laatste element in de aangewezen oorzaken van het voorval, dat van de publieke verantwoordelijkheid, is interessant bij de vraag wat wordt verstaan onder 'voorval' en hoe uitgebreid de cirkels van directe, indirecte en omringende factoren rond een voorval kunnen worden getrokken. Zo wijst de Raad erop dat de Europese wet- en regelgeving 'minder bijdraagt aan de voedselveiligheid dan redelijkerwijs mogelijk is'. Door daarin een grote verantwoordelijkheid in de uitvoering te leggen bij de overheid, wordt private bedrijven de mogelijkheid geboden hun verantwoordelijkheid op die overheid af te wenden. Bovendien heeft deze wet- en regelgeving ten doel zowel voedselveiligheid als handel te bevorderen. Dit kan ten koste gaan van de veiligheid. Vervolgens wordt gesteld dat het voedselveiligheidsstelsel in ons land minder gericht is op fraude en meer op hygiëne en diergezondheid. Daarnaast is de effectiviteit van het publieke toezicht (NVWA) aangetast in het recente verleden door voortdurende reorganisaties en bezuinigingen. Daarbij ging de overheid ervan uit dat het bedrijfsleven meer verantwoordelijkheid voor voedselveiligheid zou nemen. De vleessector is evenwel 'op dit moment niet geschikt voor verregaande private regulering en systeemtoezicht'.⁶⁵ Twee vragen dringen zich op: (a) lag het tijdstip waarop het voorval van onvoldoende werking van het toezichtstelsel zich voordeed niet veel eerder dan dat van de constatering van fraude in de sector begin 2013, namelijk bij de veranderingen in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen private en publieke sector voor veiligheid en de bezuinigingen in het toezicht van de afgelopen decennia en (b) wordt het voorval dat tot dit onderzoek aanleiding gaf niet veel meer veroorzaakt door het feit dat hierbij onvoldoende rekening is gehouden met de effecten voor de effectiviteit van het toezicht- en verantwoordelijkheidssysteem? De vraag is dan in hoeverre bij nieuwe wet- en regelgeving of stelselwijziging bijvoorbeeld een voorgeschreven onderzoek naar de gevolgen voor veiligheid à la een milieueffectrapportage wenselijk zou zijn. Bovendien kan men zich afvragen hoe afdoende in de taakstelling van de Raad het begrip 'voorval' is omschreven. Zou de Raad niet in veel gevallen eerder de mate van veiligheid moeten en kunnen onderzoeken?

De definiëring door de rijkswet van het begrip 'voorval' geeft ondanks deze bemerkingen blijkbaar de nodige ruimte aan de Raad om onderzoek naar veiligheid te doen gezien de ontwikkelingen in de onderzoekspraktijk van de Raad. De Memorie van Toelichting geeft ook zelf aan dat er een ruime definitie is gekozen van dit begrip.⁶⁶ Tegelijkertijd geeft het, vooral ook door deze ontwikkelingen, onvoldoen-

64. Rapport 'Risiko's in de Vleesketen', pg. 89.

65. Idem, pg. 90.

66. 'Onder het begrip vallen niet alleen rampen en zware ongevallen, maar ook lichtere ongevallen en incidenten. Onder "incidenten" worden bijna-ongevallen verstaan, gebeurtenissen die geen nadelige gevolgen hebben gehad maar daarvoor wel gevaar hebben veroorzaakt'. Memorie van Toelichting Instelling van een Onderzoeksraad voor veiligheid, hoofdstuk II, Kenmerken van de Raad, TK, vergaderjaar 2002-2003, 28 634 (R 1727) nr. 3.

de helderheid waar de essentie van de taak van de Raad in alle gevallen ligt. Dit komt het 'profiel' van de Raad en de institutionele normatieve kern van onderzoek van fysieke veiligheid niet ten goede. Instituties, zo zagen we, ontlenen hun bestaansrecht en duurzaamheid vooreerst aan een heldere set van waarden en normen ten aanzien van onder meer hun werkterrein. Andere actoren binnen een institutie, zoals in dit geval de sectoren van samenleving en openbaar bestuur en burgers, 'voegen' zich naar een institutie indien deze overtuigend is wat betreft doelstelling en missie. Het zou dit aspect van de Raad ten goede komen indien een herijking of herformulering van dit cruciale element in de rijkswet zou plaatsvinden in het licht van ontwikkelingen en ervaringen tot dusver en te verwachten ontwikkelingen in de toekomst. Daarbij zouden de huidige grenzen van 'fysieke veiligheid' hierbij eveneens kunnen worden gezien, gezien de relativiteit van deze grenzen. Wij zagen dit al in hoofdstuk II ten aanzien van de 'begrenzing' tussen fysieke en sociale veiligheid.

2.3 *Het uitbreidende werkterrein van de Raad: de casus 'DigiNotarincident'*

De Nederlandse overheid verzamelt, gebruikt en beheert voor haar bestuurlijke werk talloze gegevens over de Nederlandse samenleving en haar burgers. In toenemende mate gebeurt dit op digitale wijze in bestanden en systemen. De gegevens die daarin worden opgeslagen en gesystematiseerd, worden van burgers, organisaties en bedrijven betrokken. Deze zijn daar veelal toe verplicht. Dat schept voor de overheid de plicht deze gegevens zorgvuldig te beheren en te beschermen tegen misbruik en verlies. Een belangrijk hulpmiddel voor deze bescherming zijn zogenaamde 'digitale certificaten'. DigiNotar B.V. is een toeleverancier voor de overheid van deze certificaten.

In juni en juli 2011 werd ingebroken in de computersystemen van DigiNotar. Daardoor werd de mogelijkheid voor de inbreker geschaapt om vervalste certificaten te genereren en in omloop te brengen. Hierdoor zouden gegevens van burgers en bedrijven onderschept kunnen worden wat tot misbruik van gegevens, privacyschending, identiteitsfraude en financiële schade kan leiden. Levering en gebruik van digitale certificaten worden omgeven door een stelsel van afspraken, partijen en technologieën, een 'public key infrastructure' (PKI). Een van de afspraken daarin is dat een partij waarin onvoldoende vertrouwen bestaat uit dit stelsel wordt verwijderd. De door deze partij gebruikte certificaten worden dan onbruikbaar. Bij DigiNotar zou een dergelijke inbreuk in het stelsel tot ernstige complicaties leiden. De continuïteit van gegevensstromen met en tussen overheidsorganisaties zou ernstig in gevaar komen. Er zou economische schade en ontwrichting kunnen optreden. PKI-overheidscertificaten, geleverd door DigiNotar, waarvan burgers of bedrijven gebruik maken, konden door de overheid niet langer op hun betrouwbaarheid

worden gegarandeerd. De organisatie van het toezicht op de verrichtingen en betrouwbaarheid van DigiNotar bestond uit een opdrachtgever namens de Minister van BZK en een toezichthouder. Hierdoor was er maar beperkt toezicht op de bedrijfsvoering van DigiNotar. Desondanks werd door 'een goed vermogen tot improviseren' voorkomen dat er bij dit voorval sprake was van 'grote maatschappelijke ontwrichting'.⁶⁷



Bron: Google Maps Streetviews.

Het 'incident' van de inbraak bij DigiNotar heeft de overheid tot actie gebracht. Verschillende onderzoeken werden gestart en er werden maatregelen genomen. Zo verzocht de Minister van BZK de Onderzoeksraad een onderzoek in te stellen. De Raad kiest voor dit onderzoek een 'bestuurlijk-organisatorisch perspectief', vanuit de overtuiging dat een goede inrichting en aansturing van de zorg voor digitale veiligheid essentieel is. Dat leidde tot de volgende vraagstelling: '(...) op welke manier waarborgen overheidsorganisaties bestuurlijk-organisatorisch digitale veiligheid

67. OVV-rapport 'Het DigiNotarincident, waarom digitale veiligheid de bestuurstafel te weinig bereikt', juni 2012, pg. 6.

en wat zijn hierbij de knelpunten?⁶⁸ De focus lag daarbij op het functioneren van de betrokken partijen en daarbij optredende knelpunten, de borging van de betrouwbaarheid van de PKI-overheidscertificaten en de wijze waarop overheidsorganisaties hun verantwoordelijkheid voor digitale veiligheid vormgeven. Vanuit het kader voor de beoordeling van veiligheidsmanagement, zie hoofdstuk V, wordt het onderzoek gehouden.

Dit laatste is van belang voor de beschouwing in hoeverre de Raad met het Digi-Notar-onderzoek een geheel nieuw terrein van veiligheidsonderzoek heeft betreden. Materieel gezien is dit namelijk het geval. Niet eerder heeft de Raad zich begeven op het gebied van digitale gegevensverzameling, -verwerking en -beheer. Formeel gezien lag het voldoen aan het verzoek van de Minister van BZK echter wel degelijk voor de hand. Van een voorval in de zin van een gebeurtenis die de dood of letsel van een persoon veroorzaakt was weliswaar geen sprake, maar van (potentiële) schade aan een zaak wel degelijk. Onder voorval verstaat de rijkswet immers ook een gebeurtenis die *gevaar* voor een dergelijk gevolg (zoals schade aan een zaak) in het leven heeft geroepen. Het rapport noemt dit voorval dan ook in de rapporttitel het 'DigiNotar-incident'. Toch kan men zich afvragen of de Raad in dit geval van een voorval op het gebied van digitale veiligheid de aangewezen instantie zou moeten zijn om onderzoek te verrichten.

De Raad lichtte zijn inwilliging van het verzoek door de minister tot onderzoek toe 'gezien het belang van digitale veiligheid en de bijzondere verantwoordelijkheid die de overheid heeft in het waarborgen daarvan'.⁶⁹ De Raad had ook kunnen wijzen op de maatschappelijke commotie die was ontstaan, de blootstelling van burgers aan risico's, veroorzaakt door een derde en de vermoedelijke aanwezigheid van vlekken in het veiligheidssysteem (zie de vorige casus). Meer overtuigend zou misschien zijn geweest indien de Raad een toelichting zou hebben gegeven op het al dan niet voldoen aan de drie nadere condities die hij heeft geformuleerd voor het entameren van onderzoek. Dat zijn: het kunnen helpen beslechten of afronden van een ingewikkelde problematiek, het van duidelijk toegevoegde waarde zijn van zijn specifieke bevoegdheden en het beschikbaar zijn van de kennis en expertise voor het betreffende onderzoek. Velen zullen zich immers hebben afgevraagd: 'de Onderzoeksraad en Digitale Veiligheid, hoezo?'

De Raad heeft die vraag beantwoord door het formuleren van de focus van het onderzoek zoals hierboven geciteerd. De belangrijkste conclusie daarover geeft de Raad zelf: 'De Raad heeft derhalve geen eigen technisch onderzoek naar de inbraak bij DigiNotar verricht'⁷⁰, zodat aanbevelingen tot het nemen van technische maatregelen achterwege bleven. Geen onderzoek naar de methoden en praktijken van

68. OVV-rapport 'DigiNotar', pg. 16.

69. OVV-rapport 'DigiNotar', pg. 15.

70. OVV-rapport 'DigiNotar', pg. 17.

hackers en geen onderzoek naar de technische aspecten van de beveiligingssyste-
men in dezen. De Raad kiest wijselijk voor een aanpak waarmee hij een 'ingewik-
kelde problematiek kan helpen beslechten of afronden, van toegevoegde waarde is
en kennis en expertise beschikbaar heeft'. Dat is door te kiezen voor zijn eigen ster-
ke kanten: als object te nemen de bestuurlijk-organisatorische aspecten van het
incident, het invullen van bestuurlijke verantwoordelijkheid, en als methode te
hanteren het beoordelingskader van veiligheidsmanagement. Dat is de rode draad
die door de diverse onderzoeken tot dusver loopt en die de kern betreft van zijn toe-
gevoegde waarde en expertise.

In beginsel kan op basis van deze ervaringen, methoden en beschouwingwijzen
een op zich onbegrensd terrein van veiligheidsonderzoek worden betreden. De
Memorie van Toelichting stelt dan ook dat de Raad 'een breed terrein zal bestrijken.
Hij wordt bevoegd voorvallen te onderzoeken in alle denkbare sectoren'.⁷¹ De
instelling van de Raad bracht met zich mee dat naast de terreinen, die de RvTV en
de Ongevallenraad Defensie bestreken ook industrie, winning- en kernongevallen,
natuurrampen, milieu en gezondheid en explosies, grote branden en instortingen
tot het werkgebied gingen behoren. Bovendien behoorden daartoe sindsdien ram-
penbestrijding en nazorg.

Maar de vraag rijst wel of dit in alle gevallen onmiddellijk zal bijdragen aan het
bevorderen van veiligheid op elk terrein en of niet daarnaast of verbonden daarmee
inhoudelijke kennis en expertise nodig en geboden zijn ten aanzien van het speci-
fieke van deze terreinen (sectoren). 'DigiNotar' is niet de eerste maal dat de Raad
daadwerkelijk zijn 'traditionele' sectoren aanvult met nieuwe. Na de instelling wer-
den eerder voorvallen in bijvoorbeeld de industrie en de gezondheidszorg onder-
zocht. Voorvallen aldaar vereisen, naast het inzetten van een eigen aanpak van vei-
ligheidsonderzoek, ook kennis van en gevoel voor de specifieke handelwijze, rol en
cultuur van deze sectoren en kennis van de aard van de 'productieprocessen' die
deze sectoren eigen is. Dit betekent dat de Raad gehouden is een prudent ontwik-
kelingspad te volgen. Dat pad bestaat uit aanpassing en uitbreiding van eigen
expertise en ervaring, het leren omgaan met deze 'nieuwe' sectoren en borging van
opgedane kennis. Tegelijkertijd is het betreden van nieuwe sectoren een mogelijk-
heid voor die sectoren de specifieke benadering van het belang van veiligheid en de
ontwikkeling van veiligheidsmanagement te ervaren van een onderzoeksinstituut,
dat een en ander in andere sectoren heeft laten zien. Daarnaast doet zich de vraag
voor of door een (te snel) uitbreidend onderzoeksterrein het imago en identiteit
van de Raad is gediend. Zie hier een aantal factoren, die indien onvoldoende onder-
kend of beheerst, een afbreukrisico voor de Raad kunnen opleveren.

71. Memorie van Toelichting Rijkswet, pg. 5.

3. Waarden en normen van veiligheidsonderzoek

Zoals hoofdstuk II liet zien zijn de waarden en normen van instituties van groot belang voor de overtuigingskracht en duurzaamheid ervan. Dit geldt a fortiori voor het onderwerp veiligheid. Zorg voor veiligheid is een vrijwel onomstreden maatschappelijk goed en vrijwel 'onaantastbaar' wat betreft grondslagen en support door bestuur en politiek. Toch zijn er afbreukrisico's denkbaar, die indien daadwerkelijk actueel, een grote impact kunnen hebben op de robuustheid van in die institutie werkzame instituten, zoals de OVV. Op het fysieke veiligheidsterrein kunnen dat er drie zijn die direct te maken hebben met de functie en taakopdracht van de Onderzoeksraad. In dit onderdeel worden achtereenvolgens genoemd en uitgewerkt: (1) de spanning tussen oorzaak- en schuldonderzoek, (2) de werkrelaties met openbare diensten en (3) voorvalonderzoek naar taken en verantwoordelijkheden van partijen. In het laatste hoofdstuk zal daarnaast de algemene robuustheid en toch ook kwetsbaarheid van de maatschappelijke waarde 'Veiligheid' en de betekenis daarvan voor de Onderzoeksraad aan de orde komen.

3.1 Oorzaakonderzoek en schuldonderzoek: de casus 'Bariatric'

In april 2009 verschijnen er berichten in de media over het overlijden van een aantal patiënten na of tijdens een maagverkleiningsoperatie (bariatrie) in het Scheper Ziekenhuis van Emmen. De raad van bestuur en de Vereniging Medische staf besluiten elk een onderzoek hiernaar in te stellen. Op 9 oktober 2009 wordt gepubliceerd over de resultaten van het onderzoek door de raad van bestuur van het Scheper Ziekenhuis: een onderzoek van het handelen van de betreffende chirurg wees uit dat deze de door het ziekenhuis geboden mogelijkheden tot het waarborgen van de veiligheid onvoldoende heeft benut en er niet in is geslaagd het bariatrisch programma goed te organiseren en volgens duidelijke richtlijnen te werken. Bovendien, zo werd gesteld, was er geen verbetering te verwachten in het functioneren van de chirurg. De overeenkomst met de chirurg werd onmiddellijk opgezegd. Hij had 'de hem door de ziekenhuisorganisatie geboden mogelijkheden niet voldoende benut'. De raad van bestuur meldde echter dat een lijst met dertig verbeteracties was opgesteld, die veel meer bevatte dan punten met betrekking tot de handelingen of nalatigheden van de chirurg. De onderzoeken beperkten zich hoofdzakelijk tot het chirurgisch handelen. Het onderzoek vanwege de raad van bestuur bekeek ook de faciliteiten van het ziekenhuis, maar ging niet in op de bestuurlijke verantwoordelijkheden. Bovendien bestreek dit de periode 1 juli 2007 t/m 1 april 2009. De start, de uitbreidingen en verdere ontwikkelingen van het bariatricproject bleven zo buiten beschouwing. De chirurg heeft zich hierna laten uitschrijven uit het BIG-register (Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg).

In juni was de Onderzoeksraad naar aanleiding van de persberichten al een verkennend onderzoek gestart. Mede vanwege de bevindingen van het interne onderzoek door het ziekenhuis waarbij de betrokken chirurg als 'schuldige' was aangewezen, besloot de Raad in oktober een vervolgonderzoek in te stellen. Bovendien was het voor de Onderzoeksraad onduidelijk in welke mate de ziekenhuisorganisatie geëquipeerd was voor de bariatrische chirurgie en welke verdere omstandigheden hadden bijgedragen aan het voorval.

De Raad is van mening dat ongevallen zelden aan één persoon te wijten zijn. Doorgaans heeft ook het 'vangnet' rond de persoon gefaald. Bij aanwijzen van één persoon als veroorzaker van een voorval blijft de omgeving buiten beschouwing en blijven vaak foutieve omstandigheden bestaan. Uitgangspunt moet zijn: veiligheid is een verantwoordelijkheid voor alle betrokkenen. Bovendien bleek dat bariatrie in het ziekenhuis te Emmen een innovatief project betrof, dat al in 2004 was gestart. Dan is des te meer veiligheid een voorwerp van zorg.

De onderzoeksvraag luidde daarom: 'In welke mate en op welke wijze borgden de betrokkenen binnen en buiten het Scheper Ziekenhuis de patiëntveiligheid bij de start en uitbreiding van de bariatrische chirurgie?' Het onderzoek door de Raad strekte zich uit tot de periode vanaf de start van het bariatrieproject in 2004. Het richtte zich niet op de medische behandelingen vallend onder de wet- en regelgeving voor bijzondere medische verrichtingen, de introductie van andere nieuwe behandelwijzen of zorgaanbod in het Scheper Ziekenhuis en de introductie van bariatrische chirurgie in andere Nederlandse ziekenhuizen. Het onderzoek gaat ook niet in op de toegepaste minimaal invasieve operatietechniek en de bredere toepassing van deze techniek bij andere snijdende specialismen in het Scheper Ziekenhuis. Kortom: het onderzoek betrof de omstandigheden binnen en buiten het ziekenhuis rond het project en niet de medische verrichtingen van de betrokken chirurg. De Raad laat dit aspect expliciet buiten beschouwing.

De conclusies van het onderzoek⁷² waren dat de veiligheid nauwelijks was gewaarborgd in het Scheper Ziekenhuis. De introductie, start en verdere uitbreiding van de bariatrische chirurgie was een niet beheerst proces. De verantwoordelijkheid ervoor kwam in de praktijk bijna geheel bij één persoon te liggen, zonder dat andere betrokken partijen hun eigen verantwoordelijkheid daarvoor waarmaakten. De toenemende complexiteit van het project werd niet onderkend door chirurg, collega's, leiding van de instelling en de zorgverzekeraar. De instelling had aandacht voor de financiële kant en liet de veiligheid over aan de chirurg. Men monitorde de kwaliteit en de resultaten van het programma niet. De zorgverzekeraar verzuimde de gemaakte kwaliteitsafspraken te handhaven en bedong een prijs die niet paste bij een nieuw zorgaanbod. De inspectie merkte jaren lang de afwezigheid van een goede complicatieregistratie op, maar dwong de instelling niet tot verbeteringen.

72. OVV-rapport 'Vernieuwing op Drift: maagverkleiningsoperaties in het Scheperziekenhuis te Emmen', oktober 2011.

De inspectie noemde een nieuw veiligheidsmanagementsysteem van de instelling goed, maar daarin ontbrak een complicatiesysteem. De Raad stelt dan 'dat de vermijdbare sterfgevallen zoals die zich voordeden bij patiënten die een bariatrisch-chirurgische ingreep ondergingen in het Scheper Ziekenhuis, zich niet zouden mogen voordoen wanneer alle betrokken partijen gericht zijn op het prospectief beheersen van risico's voor de patiënt en op het voortdurend bijsturen van het zorgproces'.

Het onderzoek bracht kortom naar voren dat de verantwoordelijkheid voor het 'voorval' genuanceerder en meer omvattender was dan die van de chirurg alleen. De vraag die uiteindelijk overblijft, is in hoeverre de Raad zich al dan niet uitspreekt over (de mate van) 'schuld' die in dit geval de individuele chirurg zou betreffen. Noch in het onderzoeksverslag, noch in de conclusies en aanbevelingen zijn over de individuele schuldvraag (rechtstreekse) aanwijzingen te vinden. Slechts wordt opgemerkt dat de chirurg de toenemende complexiteit van het project niet heeft onderkend. Dat is een normatieve constatering van de zijde van de Raad. Dat brengt ons op het complexe onderwerp van de relatie tussen onderzoek naar de oorzaken van een voorval en dat naar de schuld ervan.

Groenhuijsen en Kooijmans hebben een nadere studie verricht naar de relatie tussen het onafhankelijk onderzoek door de Raad en het strafrechtelijk onderzoek (Groenhuijsen & Kooijmans, z.j.). Daarin valt te lezen dat het formuleren van een normatief oordeel aan de Raad niet wettelijk is verboden.⁷³ Hij zoekt naar de (achterliggend) oorzaken van voorvallen. De vraag die dan rijst is vooreerst of het 'niet onderkennen van de complexiteit van het project' een relatie heeft met de geldende geschreven en ongeschreven regels van de sector (gezondheid) waarin dit speelt. Voorts of dit verzuim al dan niet een rechtstreeks verband met het overlijden van patiënten heeft. En zo ja, dan blijft de vraag of hieraan het begrip 'schuld' kan worden verbonden.

Zie hier een aantal overwegingen, die gelden als de Raad in zijn rapporten conclusies en/of aanbevelingen formuleert. De wet gebiedt de Raad immers dat 'een conclusie of aanbeveling niet een vermoeden van schuld aan of aansprakelijkheid wegens een voorval behelst'.⁷⁴ De Raad probeert dit artikel met de uiterste zorgvuldigheid toe te passen. Dat is vaak geen eenvoudige opgave. Het betekent immers dat de Raad zich niet alleen moet onthouden van conclusies waarin 'in letterlijke bewoordingen' een betrokkene aansprakelijk wordt gehouden voor of schuldig wordt bevonden betreffende een voorval, maar ook van conclusies die 'in een rechtsgeleding de inhoudelijke basis kunnen vormen voor een door de rechter te vel-

73. Groenhuijsen & Kooijmans (o.c., z.j.) wijzen op Rijkswet OVV, art. 1, lid 1, sub q, waarin het begrip 'oorzaak' wordt omschreven. Zo is een 'verzuim', (het niet onderkennen van), een mogelijke invulling van het begrip 'oorzaak'. Dat kan zowel materieel als normatief van aard zijn. Hierin vindt de raad een 'legislatieve basis' voor een normatief oordeel.

74. Rijkswet OVV, art. 61.

len oordeel hierover'.⁷⁵ Dit impliceert voor de Raad dat hij moet varen tussen de Scylla van het zo helder en overtuigend mogelijk formuleren van de oorzaken van een voorval en de Charybdis van het terechtkomen in het 'vaarwater' van het straf-, tucht-, civiel- of bestuursrecht. Dat helder en overtuigend formuleren kan tevens potentieel inhouden dat tegemoet wordt gekomen aan de begrijpelijke en veelvoorkomende wens van de burger en de media om te weten, 'wie het precies gedaan heeft'. Ook deze Charibdis zal de Raad met alle mogelijkheden die er zijn trachten te voorkomen. Of dat gelukt is niet alleen aan de Raad voorbehouden, maar ook aan het begripvol verwachten, wensen en lezen van burgers en media. Groenhuijsen en Kooijmans wijzen er dan ook op dat het opnemen van een disclaimer in elk rapport, waarin op de essentialia van de rol van de Raad wordt gewezen, een oplossing kan vormen. Wat het gevaar van het terechtkomen in 'het vaarwater van het straf- enz. recht' betreft komt de wetgever de Raad enigszins tegemoet. Het gebruiken als bewijs in wettelijke procedures van door de Raad opgestelde documenten is door de Rijkswet OVV niet toegestaan. Ook kunnen onderzoekers niet als getuige of deskundige worden opgeroepen.⁷⁶

Deze kwestie gaat over het misschien wel grootste afbreukrisico dat de Raad kan lopen. Het vereist uiterste zorgvuldigheid, nauwgezetheid en ook een scherp taalkundig vermogen om de oorzaken van een voorval te verwoorden en helder te zijn in het schetsen van de omstandigheden en achterliggende oorzaken van dat voorval. En het vereist bijzondere vermogens om weg te blijven uit de niet geringe valkuil van een oordeel over de schuld die deze of gene persoon, organisatie of instantie treft. Een fout in dit opzicht ondermijnt in niet geringe mate de bescherming die informanten tijdens onderzoek door de Raad genieten. Het behoort tot de essentialia van de robuustheid van de Onderzoeksraad, door de wet verschaft, deze bescherming in alle gevallen te moeten en te kunnen garanderen. Het is tegelijkertijd een van de pijlers van de overtuigende onderbouwing van conclusies en aanbevelingen.

3.2 *Werkrelaties met openbare diensten: de casus 'Turkish Airlines'*

Zoals in een vorig hoofdstuk is aangegeven ontmoet de Raad bij zijn werk onder meer diverse openbare diensten, zoals departementale Inspecties, het Openbaar Ministerie, Politie, Brandweer en hulpverleners. Om de afstemming tussen allereerste partijen en de Raad te dienen zijn er afstemmingsprotocollen opgesteld. Die geven de waarden en normen voor het werkverkeer tussen die partijen weer. Van belang in dit verband is de aanwezigheid van (onderzoekers van) de Raad op de plaats van een voorval en de bevoegdheid daar zaken in beslag te nemen. Artikel 36, lid 1 en 2 van de Rijkswet OVV geeft aan dat een onderzoeker van de Raad bevoegd is elke plaats te betreden en zich zo nodig toegang te verschaffen met

75. Groenhuijsen & Kooijmans, o.c., z.j., pg. 45.

76. Rijkswet OVV, art. 69, lid 1, sub f en lid 4.

behulp van de sterke arm. Het bevoegd gezag, zegt artikel 30, lid 1, is gehouden maatregelen te treffen dat de situatie ter plaatse van een voorval niet wordt gewijzigd. Het daaropvolgende artikel 31, lid 1 en ook artikel 39 stellen dat de bij een voorval direct betrokken zaken behoudens daarbij te bepalen uitzonderingen ter beschikking van de Raad blijven of komen voor de duur van het onderzoek. Niettemin ontstaan en bestaan soms misverstanden en verschillen van inzicht over deze zaken. Een voorval, waarin dit een rol speelde, betreft de crash van de Boeing van Turkish Airlines nabij Schiphol.

Op woensdag 25 februari 2009 stortte om 10.26 uur een Boeing 737-800 van Turkish Airlines neer nabij de luchthaven Schiphol. Ongeveer anderhalve kilometer vóór de Polderbaan kwam het vliegtuig in een akker terecht. Van de 135 inzittenden kwamen 5 passagiers en 4 bemanningsleden om het leven. Behalve een zestal inzittenden liepen vrijwel alle passagiers verwondingen op. Na de melding van het ongeval heeft de Onderzoeksraad besloten om naast het verplichte luchtvaartonderzoek tevens de hulpverlening aan de slachtoffers te onderzoeken.

De Onderzoeksraad, waaronder de voorzitter, is op de dag van het ongeval zeer snel ter plaatse, maar is daarmee nog niet met ieders instemming op de crashsite aanwezig. Politievakblad *Blauw* meldt: ‘Er is direct veel overleg tussen de Onderzoeksraad voor Veiligheid (RVV)⁷⁷ en het LTFO.⁷⁸ Volgens Jos van Roo⁷⁹ levert dat geen strubbelingen op, maar de politiemensen ter plaatse beleven dat toch anders. Philippo⁸⁰: “(...) wij hoorden van het CoPI⁸¹ dat de mensen van de Raad voor Veiligheid niet op de crashsite mochten komen. Dat deden ze echter wel en zij vertelden ons dat ze daartoe wel bevoegd zijn. Achteraf bleek dat ook zo te zijn. Ze mogen in wezen alles. Maar er zijn wel convenanten afgesloten, waarin is opgenomen dat de hulpverlening altijd prioriteit heeft. In feite zijn de medewerkers van de RVV al op zoek gegaan naar de zwarte doos, terwijl er nog lichamen in het vliegtuig waren. Dat komt weinig eerbiedig over.” De Onderzoeksraad spreekt deze gang van zaken tegen. De opnameapparaten zijn in de zwaar beschadigde staart van het toestel gevonden door een brandweerman, die ze vervolgens heeft klaargezet voor de RVV. Medewerkers van de RVV hebben de recorders pas meegenomen toen de hulpverleningsfase was afgerond.’⁸²

77. RVV: een afkortingsvariant op ‘OVV’.

78. Landelijk Team Forensische Opsporing.

79. Plv. chef LTFO.

80. Officier Van Dienst Politie (OVDP).

81. Beraad tussen politie, GHOR, brandweer, LTFO, KLPD en Marechaussee.

82. Politievakblad *Blauw*, jrg. 5, 6 juni 2009-12, pg. 22.



Bron: Onderzoeksraad voor Veiligheid.

'Er deed zich nog even een meningsverschil voor over het gebruik van de gegevens van de cockpitvoicerecorder en de vluchtreceiver (black box). In het Nederlands Recht is echter vastgelegd dat het OM over deze gegevens alleen mag beschikken als er sprake is van gijzeling, terrorisme, moord of doodslag. In een dergelijke situatie is de Raad ook wettelijk verplicht om deze gegevens aan het OM te overhandigen.'⁸³ Ook het blad 'Safety', magazine voor professionals in veilig werken, meldt dit 'incident' onder de kop 'Vliegtuigcrash in het nieuws – Openbaar Ministerie versus onderzoeksraad'.⁸⁴

Ook op internet speelden zich woordenwisselingen tussen verschillende al dan niet direct betrokkenen af over het functioneren van de Onderzoeksraad. De Raad zou de hulpverlening bij de poldercrash hebben verstoord. Onder meer zou dit zijn gesteld door de plv. burgemeester van Haarlemmermeer. 'De snelle komst van de Onderzoeksraad naar de rampplek vlak bij de Polderbaan naast de A9 zorgde voor verwarring. Hulpverleners probeerden leden van de Onderzoeksraad tegen te houden. Afsproken was dat alleen hulpverleners op de rampplek mochten zijn. Leden van de Onderzoeksraad zeiden: wij mogen hier zijn.' Hij stelt ook vraagtekens bij de prominente aanwezigheid van Raadvoorzitter Pieter van Vollenhoven op de plek van de vliegtuigcrash. 'Later hoorden we dat hij de zwarte doos had meegenomen.'

83. *Piloot en vliegtuig*, april 2009, pg. 22. Tekst is van de Onderzoeksraad voor Veiligheid.

84. *Safety, Magazine voor Professionals in Veilig Werken*, jrg. 2, nr. 3, 2009.

Dezelfde plv. burgemeester was in 2005 verantwoordelijk voor de rampbestrijding na de brand in het cellencomplex op Schiphol-Oost, waarbij elf mensen omkwamen. 'Toen kwam er iemand van de Onderzoeksraad langs die gaf zijn kaartje en zei dat hij later terugkwam voor onderzoek.' Volgt een mixture van commentaren van mede- en tegenstanders van deze uitspraken.⁸⁵ De plv. burgemeester van Haarlemmermeer zou echter later de berichtgeving over hem toegeschreven kwalificaties aangaande verstoring van de hulpverlening door de Onderzoeksraad hebben tegengesproken.⁸⁶

In een brief d.d. 21 juli 2009 van de toen fungerend voorzitter van de Onderzoeksraad aan de Minister van BZK, mevr. Guusje ter Horst, komt eerstgenoemde terug op deze 'verwikkelingen'.⁸⁷ In de brief wijst hij vooreerst op het rapport van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) van 22 juni 2009, waarin melding wordt gedaan van het tweede CoPI-overleg waarin wordt gesteld dat medewerkers van de Onderzoeksraad voor Veiligheid zichzelf toegang hebben verschaft tot het rampterrein en zijn gestart met onderzoeksactiviteiten. 'Om 13.00 uur zijn medewerkers van het OVV – op bevel van de burgemeester en in opdracht van mij⁸⁸ – door de KMar van het rampterrein verwijderd (...). Het heeft de daadwerkelijke hulpverlening niet gehinderd, maar je komt door "gestoei" met de Onderzoeksraad en het OM wel in een irritatiesfeer terecht. (...) Externe onderzoeksdiensten die te werk willen gaan op een rampterrein zouden zich ten minste even moeten melden bij degene die de leiding heeft, dat voorkomt wrijving.' Verder meldt dit IOOV-rapport: 'De operationele leider meldt in het BT⁸⁹ dat medewerkers van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) zich op verschillende locaties hebben gemeld en dreigen met het stilleggen van de hulpverlening indien zij geen toegang krijgen. Op het rampterrein zijn niet alleen de medewerkers van de OVV aanwezig, maar ook de voorzitter van de Raad. Later meldt de politiefunctionaris in het BT dat de OVV wettelijk bevoegd is de locatie te betreden.' Van Vollenhoven betreurt het dat de Raad niet is gehoord bij de voorbereiding van het rapport, noch heeft kunnen reageren op het concept.

De voorzitter van de Onderzoeksraad stelt dan dat de eerst aanwezige onderzoeker zich na contact met de KLPD-Dienst Luchtvaart conform de instructie van de Raad en de afspraken die zijn vastgelegd in het Crisisbestrijdingsplan Luchtvaartongevallen regio Kennemerland heeft gemeld bij het CoPI. Hem werd aangegeven dat overleg gaande was en dat hij diende te wachten op het einde daarvan. Hij is

85. Reacties op internet d.d. 20 maart 2011.

86. *Safety, Magazine voor Professionals in Veilig Werken*, jrg. 2, nr. 3, 2009, pg. 14.

87. Brief opgenomen als bijlage 2 Onderzoeksverantwoording, in het rapport van de Onderzoeksraad 'Hulpverlening na vliegtuigongeval Turkish Airlines Haarlemmermeer, 25 februari 2009', 2010.

88. Bedoeld zal zijn de voorzitter van het COPI.

89. Beleids Team.

toen weggegaan en heeft zijn verkenning gestart. Hij heeft vervolgens op gepaste afstand het wrak en de reddingswerkzaamheden geobserveerd en gefotografeerd. Hij werd gewezen door de brandweer op de beide boxen, die al terzijde waren gelegd. Omdat dit te dicht bij het wrak was heeft hij ze laten liggen totdat de reddingsactie was beëindigd. In tegenwoordigheid van de KLPD werden deze vervolgens aan hem overhandigd. Dit is door politiepersoneel daarna gemeld aan de KLPD, die dit daarna meldde aan de officier van justitie. De aanwijzingen om de crashsite te verlaten zijn door de intussen twee aanwezige onderzoekers in eerste instantie opgevolgd maar toen de reddingsactie was afgerond zijn zij teruggekeerd op de crashsite. Zij hebben dit gemeld, maar zijn uiteindelijk na bijna twee uur wachten doorverwezen naar het Regionaal Operationeel Team. Hierna werden zij door de Officier van dienst Politie gesommeerd opnieuw de locatie te verlaten bij aanvang van de berging van de slachtoffers in de cockpit. Van redding was toen geen sprake meer. Omdat zij de plicht hebben vast te stellen wat na de impact ten behoeve van de berging in de cockpit was gewijzigd, hebben zij aangegeven dat desnoods op grond van hun bevoegdheid de bergingswerkzaamheden zouden worden stilgelegd om overleg te plegen met de officier van justitie.

De voorzitter van de Onderzoeksraad geeft aan dat na eerste melding een tweede melding ter verificatie had kunnen plaatsvinden. Ook na overhandiging van de twee boxen had een melding tevens aan het CoPi kunnen worden gedaan. Beide punten zouden in de instructies worden aangescherpt. Aangeboden wordt om een presentatie te geven aan leidinggevend van politie, gemeente en de Veiligheidsregio Kennemerland over de taak, rol en positie van de Onderzoeksraad. Bijgevoegd in het OVV-rapport is een uitvoerige tijdlijn van de activiteiten van de onderzoekers in relatie met de crashsite.

Genoemd 'voorval' laat zien dat de betrekkingen tussen Raad en ambtelijke diensten onderwerp van spanningen kunnen zijn. In dit geval was er blijkbaar sprake van een mengeling van onwetendheid van ambtelijke functionarissen en bestuurders met de rol, taak en positie van de Raad en van de heftigheid van een crash en daardoor ontstane misverstanden tussen onderzoekers van de Raad en hulpverleners. Dit kan in ieder onderzoek, waarin de aard van de gebeurtenis op zich al aanleiding kan vormen tot spanningen, opnieuw gebeuren. Daartegen helpen geen protocollen, hoe behoedzaam, zorgvuldig en omvangrijk ze ook zijn opgesteld. De kans op deze soort problemen kan eigenlijk alleen worden verkleind, als bij voortduring de Raad zichzelf presenteert in de hoedanigheid en de bijbehorende taken en bevoegdheden die de wet schetst. Deze communicatieve disclaimer valt in de categorie, die we tegenkwamen bij de spanning tussen oorzaak- en schuldonderzoek. De tijd, nodig voor kennisneming van taak en positie van de Raad door genoemde partijen, kan een positieve werking hebben. Maar fouten in dit opzicht kunnen relaties verstoren en afbreuk doen aan de reputatie en imago van de Raad.

3.3 Onderzoek van taken en verantwoordelijkheden: de casus 'Slijptrein Stavoren'



Bron: Politie, Landelijke Eenheid, Dienst Infra, afdeling Luchtvaart

Op zondagavond 25 juli 2010 rond 23.30 uur reed een spoorstaafslijptrein, op weg naar het te slijpen baanvak tussen Sneek en Stavoren met hoge snelheid op weg naar station Stavoren door een stootjuk aan het einde van het spoor, botste op een tankwagen en reed dwars door een winkelpand. Twee van de vier bemanningsleden werden lichtgewond. Verder vielen er geen slachtoffers. De slijptrein werd zwaar beschadigd en de tankauto en het winkelpand werden volledig vernield. Het ongeluk vond plaats tijdens de overbrengingsrit waarbij de slijptrein als gewone trein over in dienst zijnd spoor reed. Tijdens de rit werd de trein piloterend gereden, dat wil zeggen bediend door een voertuigbedienaar op aanwijzingen en onder verantwoordelijkheid van een machinist.

Oprichtgever van het project was *ProRail*, beheerder van het hoofdspoorweginet, verantwoordelijk voor de veilige berijdbaarheid van het bewuste baanvak, de toekenning van de capaciteitsaanvraag voor de overbrengingsrit en de treindienstregeling. Hoofdaannemer was *Speno International*, een Zwitsers bedrijf, gespecialiseerd in het slijpen van spoorstaven en eigenaar van de trein. Onderaannemer was *Bam Rail*, tevens erkend spoorwegondernemer en daarmee bevoegd tot het rijden met treinen over in dienst zijnd spoor. Bam Rail verzorgde de overbrengingsritten, inclusief het plannen en aanvragen van

de ritten en het leveren van de bevoegde machinist. *Spoorflex*, inmiddels failliet, was een door de Inspectie Verkeer en Waterstaat erkende leverancier van spoorpersoneel en leverde via Bam Rail de piloterende machinist.

Omdat er sprake was van een ernstig spoorwegongeval had de Onderzoeksraad de plicht tot het instellen van een onderzoek. De vraagstelling luidde:

Welke lering kan uit het ongeval te Stavoren worden getrokken ten aanzien van de risicobeheersing bij overbrengingsritten van slijptreinen, de regelgeving daaromtrent en het toezicht daarop?

Naast de mate van risicobeheersing door de betrokken partijen, de betreffende regelgeving en het toezicht door de overheid is daarbij in het onderzoek ook nagegaan in hoeverre de uitbesteding van werkzaamheden een rol kan hebben gespeeld. Bij dit laatste speelden de onderscheiden verantwoordelijkheden in het bovenvermelde ‘netwerk’ van taken van de verschillende bedrijven een cruciale rol.

De Raad concludeert uit het onderzoek dat vooreerst de machinist een gebrekkige wegbekendheid bezat.⁹⁰ Hij was afgeleid, mede door het feit dat hij niet zelf bestuurde, maar als pilot fungeerde. Er bevond zich tevens een derde persoon in de cabine, die een gesprek met de machinist voerde. Bovendien was het werkplan in een laat stadium gewijzigd. Op de tekeningen van het baanvak waren snelheidsverminderingborden vermeld, die al vijf jaar eerder waren verwijderd. De ATB-apparatuur⁹¹ was niet in overeenstemming met die van het baanvak, zodat geen attentiesignaal werd ontvangen en geen automatische remingreep plaatsvond. Tot overmaat van ramp was de ATB-treinapparatuur in de buitendienstmodus geschakeld. Hierdoor kon de trein harder dan de vereiste 40 km/uur rijden. De Raad concludeert dan ook tot ‘een ontluisterend beeld van het beheersen van de veiligheidsrisico’s’. Bovendien wijst de Raad erop dat dit ongeval niet uniek is. Verschillende factoren spelen ook bij andere overbrengingsritten. In de voorgaande tien jaar hebben zich daarbij achttien roodlichtpassages voorgedaan.

Interessant voor het hier te behandelen thema ‘taken en verantwoordelijkheden’ is wat de Raad over het patroon van uitbestedingen tussen de verschillende partijen opmerkt. Het totaal van onderhoudswerkzaamheden was door de infrastructuurbeheerder (*ProRail*) uitbesteed. De Raad concludeert dat de uitbestedingsconstructie ‘meer was afgestemd op de uitvoering van de slijpwerkzaamheden dan op de bewaking van de veiligheid’. De hoofdaannemer (*Speno*) leverde het gereedschap

90. ‘Rapport ‘Ongeval met een slijptrein in Stavoren, 25 juli 2010’, Den Haag, september 2011.

91. ATB: Automatische Trein Beïnvloeding.

en het productiepersoneel, terwijl de bezetting van de veiligheidsfuncties door de onderaannemer (*Bam Rail*) werd verzorgd via inhuur bij een personeelsleverancier (*Spoorflex*). Dat zou niet per se tot veiligheidsproblemen hoeven te leiden, indien de bedrijven daarover goede afspraken hadden gemaakt en elkaar daarop hadden aangesproken. Dat was niet het geval. De beheersing van veiligheidsrisico's werd door de bedrijven overgelaten aan Bam Rail, dat zich als onderaannemer niet geroepen voelde zelf ingrijpende beheersmaatregelen te treffen.

Ondanks bovengenoemde opmerkingen ten aanzien van het relatienetwerk van de aannemende partijen en hun invulling van verantwoordelijkheden ten aanzien van de veiligheid, is het opmerkelijk dat de Raad toch in eerste instantie wijst op de verantwoordelijkheid van ProRail. Dat bedrijf had als infrabeheerder en opdrachtgever voor de werkzaamheden naar het oordeel van de Raad 'sturend/ corrigerend moeten optreden ten aanzien van de uitrusting en de operationele uitvoering van de overbrengingsritten'. Hierop kwam van de zijde van ProRail een andere zienswijze in het kader van de inzageprocedure van het rapport. Het bedrijf acht zich niet verantwoordelijk voor de beheersing van de operationele veiligheidsrisico's tijdens overbrengingsritten van zelfstandig rijdende onderhoudsmachines. In de primaire rolverdeling tussen de betreffende spoorbedrijven is het Bam Rail die volgens ProRail verantwoordelijk is. ProRail heeft geen gezagsrelatie om veiligheidsinstructies aan een vervoerder te geven.

Daar stelt de Raad twee argumenten tegenover. Weliswaar, zegt de Raad, is de primaire rolverdeling in de spoorsector voor risicobeheersing bij overbrengingsritten dat de infrabeheerder verantwoordelijk is voor de spoorinfrastructuur, de dienstregeling en de treindienstregeling, de eigenaar van het voertuig voor de uitrusting en onderhoudstoestand ervan en de formele vervoerder voor de operationele uitvoering van de treinrit. Maar voor afdoende beheersing van de veiligheid is het nodig dat de bedrijven zich hiertoe niet beperken, maar optimaal bijdragen aan de beheersing van alle risico's en elkaar op hun aandeel aanspreken. Spoorwegwet en de beheerconcessie geven aan dat er ook een 'zorgplicht' voor de veiligheid van het spoorverkeer is. Die beperkt zich niet tot de risico's die door het betrokken bedrijf zelf worden veroorzaakt. Daar voegt de Raad aan toe dat deze overbrengingsritten deel uitmaken van werkzaamheden aan de infrastructuur, waarvoor ProRail opdrachtgever is. Vanuit die opdrachtgeversrol dient ProRail sturend en zo nodig corrigerend op te treden ten aanzien van risico's bij aan- en afvoer van materieel en personeel. Zo had ProRail in dit voorval te Stavoren toch ook verlangd dat, aangezien de trein zonder ATB-bewaking was, de snelheid tot 40 km/uur beperkt zou worden. Ook in eerdere rapporten had de Raad al gewezen op de verantwoordelijkheden van opdrachtgevers voor de veiligheid.

Deze casus laat zien dat het onderwerp van de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling bij de beheersing van veiligheidsrisico's een cruciaal punt kan zijn bij het uitvoeren van veiligheidsonderzoek, het trekken van conclusies en het toedelen van primaire en secundaire verantwoordelijkheden. Dit laatste blijkt een zaak te kunnen zijn van discussie over gemaakte afwegingen tussen de mate van verantwoor-

delijkheden. De Raad blijkt een principieel standpunt in te nemen over het gewicht en prioriteit van de 'opdrachtgeverrol'. Dat standpunt heeft niet op zich een wettelijke fundering. Gezien het voorgaande onderwerp over de spanningsverhouding tussen oorzaakonderzoek en schuldonderzoek is een mogelijk belangrijk aspect hierbij het oordeel van de Raad in dit geval over de rol van de piloterende machinist. Deze was afgeleid vanwege zijn rol en door een derde persoon in de cabine, had een gebrekkige wegbekendheid en reed harder dan toegestaan. Uiteraard spreekt de Raad zich niet uit over de schuldvraag. Maar in de kwestie van de verantwoordelijkheidsafweging komen het gedrag en de handelingen van de machinist niet meer aan de orde. Zonder een oordeel over de schuld van de betrokkene uit te spreken had wellicht het betrekken van diens 'bijdrage' aan het voorval een element kunnen zijn bij de afweging van de verantwoordelijkheden.

Dit is een voorbeeld van twee zaken die spelen bij het formuleren van onderzoeksconclusies. Die bestaan in deze casus uit enerzijds de afweging van diverse verantwoordelijkheden van partijen die projectmatig samenwerken en anderzijds uit het al dan niet uitspreken van een oordeel over de relatie van het gedrag van de uiteindelijke, directe veroorzaker van het voorval tot die verantwoordelijkheden. Een oordeel over het eerste spreekt de Raad helder uit. Over het laatste geeft de Raad geen oordeel. De vraag is of dit wel mogelijk zou zijn geweest zonder de kwestie van de schuld te raken. Er doemt een valkuil voor de Raad op, die hij wijselijk heeft ontweken. De vraag blijft echter hangen, of ook bij een perfecte wijze van veiligheidsmanagement door de partijen, afzonderlijk en in onderlinge samenhang, de trein daadwerkelijk op de rails zou zijn gebleven. Domineert hier in de oorzaakverklaring uiteindelijk niet te zeer het 'menselijk falen'? Loopt de Raad niet de kans, door deze menselijke factor in de beantwoording van de oorzaakvraag minder of niet te betrekken, zijn uiteindelijke oordeel voor kritiek vatbaar te maken?

4. Effectiviteit en efficiency van veiligheidsonderzoek

Als 'rationeel' concept in de institutietheorie worden de effectiviteit en efficiency van instituten als minst bedreigende elementen genoemd in het 'voortbestaan' van die instituten. Vooral als deze werkzaam zijn binnen instituties die vooral hun kracht ontleen aan algemeen ondersteunde en betekenisvolle waarden. Toch geeft de 'rational-choice'-benadering van instituties zicht op mogelijke bedreigingen. Effectiviteit en efficiency zijn van belang indien instituten worden beoordeeld door (partijen binnen) de samenleving op hun effecten en bijdragen aan die waarden. Uit de geselecteerde casus komen drie mogelijke afbreukrisico's voor de Onderzoeksraad naar voren: (1) de verhouding tussen Raad en media, (2) onderzoek naar openbare diensten en de verhouding daarvan tot het politiek bestuur en (3) opvolging van onderzoek, de navolging van aanbevelingen.

4.1 *De Raad en de media: de casus 'Ingestorte stadiondak stadion FC Twente'*

De Raad is in zijn relaties tot de media bijzonder voorzichtig en karig met mededelingen gedurende de looptijd van een onderzoek. De onafhankelijkheid en de kwaliteit van het onderzoek en de effecten van conclusies en aanbevelingen vereisen dat de Raad na een besluit tot onderzoek van een voorval zich van meet af aan onthoudt van meer dan summiere mededelingen over het voorval en het onderzoek. Desondanks of misschien juist dankzij deze opstelling zijn de relaties met de media als opvallend goed te noemen. Media respecteren dit beleid, respecteren het bestaan, het onderzoekswerk en de onderzoeksuitkomsten van de Raad en wachten af tot officiële persberichten of informatie verschijnen. De Raad geeft op zijn website een persbericht over het besluit tot onderzoek van een voorval en de hoofdrichting van de probleemstelling. Hierna volgen overzichten van de vorderingen in de tijd van het onderzoek. Daarna volgt tot de openbaarmaking van het eindrapport 'radiostilte'.

Dit staat een uiteindelijke kritische houding van de media niet in de weg. Media behouden zich ondanks de sympathie voor de Raad te allen tijde de mogelijkheid voor om mogelijke fouten van optreden, onderzoeksconclusies en aanbevelingen te signaleren en te kritiseren. Zeker indien conclusies en aanbevelingen effecten (kunnen) hebben op het openbaar bestuur, de politiek of openbare instellingen en bedrijven. In die zin zijn zij, wellicht meer dan de wetenschap en de beroepspraktijk op veiligheidsgebied, cruciaal voor het wel en wee en de goede naam van de Raad. Dat alles speelt in het bijzonder een rol als in de media vrijwel direct na een voorval berichten verschijnen over vermeende oorzaken daarvan. Juist dan is de Raad gehouden zijn onafhankelijkheid te laten blijken. Ook kan een fout in de berichtgeving aan de pers verwarring veroorzaken. Hoe dit kan leiden tot enige problemen laat de casus van de instorting van het stadiondak van FC Twente zien.

Op 7 juli 2011 stortte tijdens de bouw van de uitbreiding van FC Twente-voetbalstadion De Grolsch Veste in Enschede een deel van het dak in. Twee werknemers verongelukten daarbij, negen raakten gewond, waarvan enkelen ernstig. De Onderzoeksraad stelt een onderzoek in om te achterhalen in hoeverre de constructieve veiligheid tijdens de bouw voldoende is geborgd. De volgende onderzoeksvragen worden gesteld.

- Waarom is het dak ingestort?
- Welke maatregelen hadden de betrokken partijen getroffen om het voorkomen dat het dak zou instorten?
- Ontbraken er maatregelen die het instorten van het dak hadden kunnen voorkomen?

Met deze op het eerste oog simpele en voor de hand liggende vragen start het onderzoek dat een jaar zal vergen.

Al snel verschijnen vooral in de sociale media allerlei berichten over de mogelijke oorzaken van de instorting. Deze zouden vooral te maken hebben met een hijskraanbeweging en met onvoldoende hulp-ondersteuning bij de afbouw. Ook verschijnt een enkel bericht dat de oorzaak zou liggen in het versneld doorgezet bouwproces, teneinde vóór het aanstaande voetbalseizoen de stadionuitbreiding verantwoord gereed te hebben. Immers het stadion zou op 26 juli gebruiksklaar moeten zijn, omdat eerst kortgeleden FC Twente zich heeft gekwalificeerd voor de voorrondes van de Champions League en op die datum zijn eerste wedstrijd diende te spelen. Op 17 augustus brengt de Onderzoeksraad een tussenrapport uit, waarin te lezen is dat er met de afbouw van het dak is gestart toen de basisconstructie nog niet in orde was. De Raad zou dan ook dit planningsaspect in zijn onderzoek meenemen. FC Twente haastte zich om te ontkennen dat tijdnood een rol heeft gespeeld bij de ineenstorting van het dak.⁹² Eén week voor het ongeval zouden de werkzaamheden nog op schema hebben gelegen. Bovendien was in het contract met de aannemers geen boeteclausule gesteld voor te late oplevering.



Bron: Politie, Landelijke Eenheid, Dienst Infra, afdeling Luchtvaart

92. Twente@Actueel, 17 augustus 2011.

Al vroeg circuleerden berichten dat het ongeluk (onder meer) te wijten zou zijn aan versnelling of wijziging van de bouwplanning met het oog op de datum waarop het stadion weer in gebruik zou kunnen worden genomen gezien de verplichtingen van de voetbalclub. Het eindrapport over het onderzoek door de Raad wordt uitgebracht in juli 2012, een jaar later.⁹³ De oorzaken worden onderscheiden in directe oorzaken en achterliggende oorzaken. Tot de directe oorzaken behoren het ontbreken van onderdelen, zoals koppelbuizen en stabiliteitsverbanden, te zware belasting van de onvoltooide dakconstructie en maatafwijkingen van de betonconstructie, waardoor de staalconstructie slecht op de tribune paste. Daarnaast wees de Raad op diverse onvolkomenheden in de organisatie van het bouwproces. Tot de vermelding van achterliggende factoren behoort de volgende passage:

*'Ondanks dat de bouw van het dak was vertraagd, is de hoofdaannemer gestart met de afbouwwerkzaamheden op basis van de oorspronkelijke planning. Hiermee heeft hij de volgorde van de planning losgelaten. Niet langer voerde hij werkzaamheden in een bepaalde volgorde uit maar parallel. Uit onderzoek is gebleken dat de hoofdaannemer daarbij niet heeft bekeken of deze wijziging gevolgen had voor de constructieve veiligheid. Hierdoor kon het gebeuren dat het dak instortte op het moment dat twaalf werknemers van onderaannemers van de hoofdaannemer en drie vrijwilligers aan het werk waren op een onveilige werkplek en het dak instortte.'*⁹⁴

In het beschouwende hoofdstuk van het eindrapport staat:

*'De planning van de bouw van de uitbreiding werd afgestemd op de gewenste ingebruikname van het stadion in verband met het wedstrijdschema en trainingen van FC Twente.'*⁹⁵

Daarbij legt de Raad verband met aanwezige tijdsdruk. Betrokkenen waren van mening dat geen sprake zou zijn geweest van een tijdsdruk of deadline en hebben dat ook als commentaar op het conceptrapport aan de Raad gemeld. Zij waren in de veronderstelling dat hun reactie was overgenomen in het eindrapport.

Enige consternatie bij betrokken partijen wekte hierna het persbericht, dat het eindrapport vergezelde. Daarin werd gesteld:

'Bovendien besloot de hoofdaannemer onder druk van de opleverdatum de oorspronkelijke planning los te laten en de afbouw van de tribune parallel te laten uitvoeren met de opbouw van de constructie.'

93. Rapport 'Instorten van het dak van de aanbouw van het stadion van Twente, te Enschede', Den Haag, juli 2012 (websiteside OVV).

94. Rapport OVV 'Instorten van het dak van de aanbouw van het stadion van FC Twente te Enschede', juli 2012, pg. 45.

95. Idem, pg. 6.

Sommige media namen ook deze constatering door de Raad over. Zo hanteert Trouw op 4 juli 2012 als kop: 'Snellere planning oorzaak instorten dak FC Twente'. BNR-radio meldde op 3 juli 2012: 'De hoofdaannemer van de bouw van de Grolsch Veste heeft onder druk van de opleverdatum de oorspronkelijke planning losgelaten'. Ook het clubblad van Twentefans vermeldt die dag deze passage. Direct bij het ongeval betrokken partijen reageren hierop en verklaren 'onaangenaam verrast' te zijn.

De Raad doet zijn werk in omstandigheden, die een mix zijn van de aanwezigheid van grote belangen bij betrokken partijen, dikwijls uitvoerige en in de aanvang nog vaak weinig gefundeerde mediaberichtgeving en soms de snelle opbouw van een 'hype' bij zich betrokken voelende burgers. Het beleid van de Raad is dat het onderzoek op verre afstand van dit alles dient te worden uitgevoerd. In hoeverre onderzoekers, die ook de media lezen, bewust of onbewust worden beïnvloed door de 'buitenwereld' is uiteraard niet na te gaan. Vooropstaat dat conclusies en aanbevelingen van de Raad uit onderzoek glashelder moeten blijken uit het onderzoeksmateriaal, de analyse en het daarop gebaseerde betoog. Iedere bewering van de Raad moet onomstotelijk blijken uit het onderzoek. In dit geval was volgens degenen die reageerden op het conceptrapport uit het onderzoek niet af te leiden dat het voorval mede zou zijn veroorzaakt door versnelling van de afbouwwerkzaamheden vanwege een noodzakelijke einddatum van oplevering, gezien verplichtingen aan de kant van de opdrachtgever. De conclusie door de Raad van de aanwezigheid van druk van de opleverdatum stond echter zowel in het concept- als het eindrapport als in het bijbehorende persbericht. Dat desondanks de indruk bij derden aanwezig was dat daartussen de nodige discrepantie bestond, laat zien hoe ook in communicatief opzicht het werk van de Raad zich vaak afspeelt in een mijnenveld en hoe taalgebruik ('onder de druk van de opleverdatum' en 'tijdsdruk') tot reacties en/of misverstanden kan leiden. Dat mijnenveld treft men niet alleen rond de Raad aan maar ook in het onderzoeksproces, het optreden en de presentatie van de Raad zelf.

4.2 *Onderzoek naar Openbare Diensten en de verhouding daarvan tot de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid: de casus Veiligheid Odfjell Terminals Rotterdam*

Een illustratie van de wijze waarop de Raad bij onderzoek naar een voorval tevens het handelen van het openbaar bestuur en openbare diensten onderzoekt vormt de casus Odfjell.

Odfjell Rotterdam is een bedrijf in het Botlekgebied met tanks voor de opslag van organische chemicaliën, minerale producten en afvalstoffen. De producten zijn eigendom van de klanten van Odfjell, voor wie Odfjell deze opslaat. Aan- en afvoer van stoffen vindt plaats per schip, trein, tankauto's of pijpleiding. Er staan 310 tanks op het be-

drijfsterrein. Odfjell is een juridisch zelfstandige eenheid binnen het Noorse Odfjellconcern, dat wereldwijd opereert. Odfjell Rotterdam wordt op 27 juli 2012 door de Board of Directors van het concern onder druk van de Nederlandse overheid stilgelegd. De reden voor stillegging van het bedrijf was dat 'de staat van de installaties en van de koel- en brandblusvoorzieningen zo slecht was dat Odfjell Rotterdam de veiligheid niet meer kon waarborgen'.⁹⁶ Daaraan ging een lang traject van incidenten, overtredingen, inspecties, verbeterprojecten, waarschuwingen en sancties vooraf. Odfjell is een inrichting die vanwege de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen in bepaalde hoeveelheden tot de hoogste categorie behoort van gevaarlijke bedrijven volgens het Besluit Risico's Zware Ongevallen (Brzo). In dit besluit worden de Wet Milieubeheer (Wm), de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) en de Wet Veiligheidsregio's (Wvr) geïntegreerd ten aanzien van in- en externe veiligheid en rampenbestrijding. Een bedrijf dat valt onder de zwaarste categorie is verplicht om naast het bezit van de noodzakelijke vergunningen over een veiligheidsrapport te beschikken, een intern noodplan en een actuele lijst van aanwezige gevaarlijke stoffen. Het Brzo regelt ook de wijze waarop de overheid toezicht moet houden op deze verplichtingen. Het besluit bevat echter geen regeling voor de handhaving. Het toezicht geschiedt door de inspecties, die binnen het Brzo werken op basis van de hierboven genoemde drie wetten. In de situatie van Odfjell zijn dit respectievelijk de Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR), de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de Veiligheidsregio Rijnmond (VRR). Het bevoegd gezag van het Brzo is de Provincie Zuid-Holland, tevens mandaatgever van de DCMR, bevoegd gezag van de Arbowet is de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en dat van de Wvr de Minister van Veiligheid en Justitie. De Provincie als bevoegd gezag van het Brzo is coördinator van genoemde inspectieverantwoordelijken en is verplicht handhavingsbeleid vast te stellen. Omdat de Minister van Infrastructuur en Milieu verantwoordelijk is voor de inrichting en werking van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor risicovolle bedrijven ziet namens deze de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) toe op de uitvoering hiervan door provincies. Dit impliceert dat de ILT toeziet op de DCMR. Inspecteurs van DCMR, Inspectie SZW en VRR hebben opsporingsbevoegdheid en kunnen een proces-verbaal aan het Openbaar Ministerie (Functioneel Parket) voorleggen.

96. Rapport OVV 'Veiligheid Odfjell Terminals Rotterdam' periode 2000-2012, Den Haag, juni 2013, passim.

Na de stillegging van Odfjell Rtd besluit de Onderzoeksraad tot een onderzoek. Hij hanteert in dit onderzoek een tweetal beoordelingskaders: dat van het complexe wettelijke stelsel van het Brzo en het eigen kader van de VMS (Veiligheids-ManagementSysteem, zie hoofdstuk V). Aanleidingen van dit besluit tot onderzoek zijn de stillegging, de ernstige incidenten die daaraan voorafgingen en de maatschappelijke onrust daarover. De Raad besluit het onderzoek te richten op de periode van 2000, het jaar waarin Odfjell eigenaar werd van de inrichting, tot 2012, het moment van stillegging. De vraagstelling ervan luidt:

Welke rol hebben Odfjell Rtd, de vergunningverlener, de toezichhouders en de handhavers, de wetgeving en de andere partijen gespeeld bij het ontstaan en het beheersen van de veiligheidssituatie bij het bedrijf?

De praktijk van de Odfjell-situatie gaf aan dat van een omvangrijk en gecompliceerd systeem van betrokken partijen sprake was. Door genoemde periode te kiezen gaf de Raad aan dat van belang was inzicht te krijgen in de ontwikkeling van het proces van handelingen, gebeurtenissen en voorvallen en van het al dan niet voldoen aan verplichtingen en verantwoordelijkheden van die partijen.



Bron: Politie, Landelijke Eenheid, Dienst Infra, afdeling Luchtvaart

Het traject vanaf 2000 tot het moment van sluiting blijkt uit het onderzoek er een te zijn van 'vallen en opstaan'. In de eerste jaren vinden meerdere incidenten plaats zoals een benzeenlekkage bij het lossen van een schip in 2003, en een aantal lekkages bij scheepsverlading en aan leidingen en pompen in latere jaren. Na een inci-

dent in 2008 wordt het management door de Brzo-toezichthouders ontboden en onderhouden over de situatie. Een plan wordt opgesteld dat eind 2011 moet zijn uitgevoerd. Er vinden wijzigingen in het management plaats. De toezichthouders overleggen halfjaarlijks over de voortgang. Desondanks blijven incidenten plaatsvinden, waaronder fosforzuurlekkage in het oppervlaktewater en een Butaan-emissie in 2011. Bij dit laatste werd butaan in de verkeerde verhouding toegevoegd aan benzine, waardoor 218 ton overtollig butaan verdampte in de lucht. Dat voorval werd door Odfjell niet gemeld aan DCMR. Hierna gaat de overheid meer inspecteren en volgen handhavingsacties op geconstateerde overtredingen. Vervolgens worden koel- en blusvoorzieningen afgekeurd op meerdere terreinen van de inrichting. Het Havenbedrijf Rotterdam brengt dan het advies over aan de Concern-directie om tot sluiting over te gaan. Dat geschiedt op 27 juli 2012. Parallel aan deze incidentenreeks loopt een ingewikkeld traject van (deel)revisievergunningen, aantekeningen van beroep en van meldingen en mededelingen cfr. het Brzo. Een illustratie van de situatie van onveiligheid bij Odfjell gedurende een decennium. Daarbij werd op meerdere momenten door de vergunningverlener niet de voorgeschreven procedure volgens de Wm toegepast. Na een eerste als onvoldoende betiteld veiligheidsrapport van Odfjell in 2001, vinden er bijna vijf jaar lang geen inspecties plaats. De benzeenlekkage van 2003 wordt wel beboet. Inspecties na 2005 leiden tot een blijvende kritische houding bij de toezichthouders. Structurele verbetering vindt niet plaats. Vanaf 2009 is Odfjell 'achterblijver' vanwege langdurig slechte prestaties, wat betekent dat een verbetertraject moet worden doorlopen. Dit tweejarige achterblijverstraject wordt niet gestart met een formeel besluit door het bevoegd gezag. Van september 2009 tot november 2010 worden vier overtredingen vastgesteld. De inspecteurs constateren dat toezicht en handhaving jarenlang niet hebben gewerkt. Het leidde wel bij de inspecteurs tot het beeld dat Odfjell bij het achterblijverstraject constructief aan verbetering werkte. SZW was hierover veel kritischer. Zomer 2011, als er wordt gedacht over beëindiging van het achterblijverstraject, verandert de situatie door het butaanincident en benzeenemissies. Tussen november en december 2011 worden zestien en bij een inspectie in maart 2012 zesentwintig overtredingen geconstateerd. In juli volgt dan de stillegging.

Dit alles is door de Raad minutieus onderzocht en geregistreerd. De conclusie ten aanzien van Odfjell is dat in de periode 2000-2012 sprake was van een langdurig onbeheerste onveiligheidssituatie en dat niet werd voldaan aan wet- en regelgeving. Werknemers en omgeving liepen een verhoogd risico. Het management is tekortgeschoten in zijn verantwoordelijkheid op het gebied van veiligheid. Ook de toezichthouders krijgen een spiegel voorgehouden. De wijze waarop DCMR 'invulling heeft gegeven aan zijn vergunningverleningstaak belemmerde handhavend optreden bij Odfjell'. De wijze waarop de inspecteurs 'DCMR, VRR, Inspectie SZW en het OM invulling hebben gegeven aan hun toezicht- en handhavingstaken heeft niet geleid tot structurele beheersing van de veiligheid'. De 'bestuurlijke betrokkenheid bij de veiligheid van Odfjell was vóór mei 2011 gering'. Ten slotte is er een conclusie voor de nationale wetgever: '(...) er is geen sprake van een helder institutioneel kader voor Brzo-toezicht omdat sprake is van gedeelde verantwoordelijk-

heid, fragmentatie in het toezicht, overlappende bevoegdheden en onduidelijke wettelijke verplichtingen.⁹⁷

Het onderzoek gaf aanleiding tot aanbevelingen aan niet alleen het bedrijf Odfjell en de branche waarin het werkt, maar ook aan het Havenbedrijf Rotterdam, de Provincie Zuid-Holland en de DCMR, de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu. In het geval van Odfjell was sprake van een situatie waarin de Raad niet in samenwerking met of uitsluitend met inbreng van kennis van een of meer inspecties onderzoek deed, maar waarbij deze inspecties mede onderwerp van onderzoek waren. Deze inspecties en vergunningverleners coördineerden hun bevoegdheden in een speciaal stelsel, het Brzo, met uiteenlopende lijnen naar hun bestuurders. Dat alles schept een bijzondere situatie voor onderzoek en aanbevelingen, waarbij ten volle de onafhankelijkheid van de Raad en diens gezag van belang zijn.

In deze casus valt op dat de aanbevelingen het directe terrein van fysieke veiligheid op en rond het onderzochte bedrijf in het Botlekgebied overstijgen. Tot de aanbevelingen behoort een aantal suggesties met betrekking tot de bestuurlijke inrichting van vergunningverlening, toezicht en handhaving op nationaal niveau. Recent waren landelijk 28 regionale omgevingsdiensten of uitvoeringsdiensten (RUD's) gevormd, 6 daarvan (Brzo-RUD's) onder coördinatorschap van de DCMR. De Raad vraagt zich af of de Brzo-RUD's voldoende kennis, expertise, bevoegdheden en middelen hebben. Geconstateerd wordt dat 'in Nederland geen sprake is van een helder institutioneel kader voor Brzo-toezicht en -handhaving. (...) Vanwege de recente wijziging in het interbestuurlijk toezicht heeft de staatssecretaris van I&M geen duidelijke positie in het VTH-stelsel. (...) De bewindspersoon is beperkt in de mogelijkheden tot ingrijpen. (...) Mede op grond van eerder onderzoek door de Raad bij ChemiePack in Moerdijk en analyse van andere onderzoeken komt de Raad tot aanbevelingen van het stelsel van Brzo-toezicht en handhaving'. Zo wordt aanbevolen dat de staatssecretaris van I&M doorzettingsmacht krijgt om in te grijpen bij de Brzo-toezichthouders en -bevoegde gezagen.

Dit betreffen aanbevelingen, die de directe focus van het Odfjell-onderzoek zoals gezegd overstijgen. Dat schept niet alleen een probleem met het veralgemeniseren van conclusies op basis van 1 (één) onderzoek, een zogenaamd N=1-probleem. Het zijn ook aanbevelingen, die direct in de bestuurlijk-politieke wereld penetreren, een wereld die berust op de bestaande Nederlandse politieke verhoudingen aangaande verdeling van macht en bestuurlijke verantwoordelijkheden. Hiermee dreigt de hiervoor beschreven institutionele ruimte van het fysieke veiligheidsonderzoek te worden verlaten. Dat kan het betreden van een bijzondere 'mijn' in het openbare domein betekenen. Men kan zich bovendien afvragen in hoeverre genoemde conclusies kunnen worden gestaafd op grond van dit onderzoek en met

97. Rapport Odfjell, pg. 143.

verwijzing naar enkele andere onderzoeken. Met een beroep op de veiligheid van een speciale sector van bedrijven met hoog risico kunnen deze aanbevelingen worden beargumenteerd. Maar het kan ook een 'boobytrap' betreffen, die om genoemde redenen van politiek-bestuurlijke gevoeligheid zichzelf automatisch tot ontsteking brengt. Politiek bestuur is over het algemeen 'not amused' indien de politiek-bestuurlijke verhoudingen, die altijd mede samenhangen met de kleur van de betreffende coalitie, onderwerp zijn van aanbevelingen om die te veranderen. Alleen een instituut met onafhankelijkheid, gezag en bevoegdheden kan zich dit van tijd tot tijd om zwaarwichtige redenen permitteren. In dit geval lijkt dit terecht, gezien ook de acceptatie van de aanbevelingen door betrokkenen. Het kan in andere gevallen misschien ook anders uitpakken.

4.3 *De opvolging van veiligheidsonderzoek: nogmaals de casus 'Kapseizen Schelpenzuiger Frisia HA38'*

In hoofdstuk VI werd het door de Raad onderzochte voorval van het kapseizen van de schelpenzuiger Frisia HA38 beschreven als voorbeeld van het soort onderzoek dat de Raad doet en de wijze waarop hij te werk gaat. Het onderzoek leidde tot een aantal schokkende conclusies over de veiligheid van een zeeschip in de Nederlandse wateren. Ook de aanbevelingen bevatten een reeks opmerkelijke formuleringen over de wijze waarop de veiligheid afdoende verbeterd zou kunnen worden. Zij waren gericht tot de rederij van het schip, maar ook tot de Minister van Infrastructuur en Milieu, i.c. de overheidsdiensten die erbij waren betrokken.

Veiligheidsonderzoek staat en valt met de opvolging ervan. Na het uitkomen van een definitief rapport door de Raad zijn bestuursorganen die dit betreft gehouden hun standpunt ten aanzien van de aanbevelingen binnen een halfjaar te kennen te geven aan de betreffende minister. Voor niet-bestuursorganen geldt een termijn van een jaar.⁹⁸ In het algemeen zijn ministers eraan gehouden hierna na te gaan in hoeverre aanbevelingen daadwerkelijk worden opgevolgd. De Minister van Veiligheid en Justitie heeft de taak zich te beraden of nadere maatregelen noodzakelijk zijn ten aanzien van gedane aanbevelingen door de Raad.⁹⁹ Ook dient hij jaarlijks aan de Staten-Generaal een overzicht van de aanbevelingen, de daaromtrent bepaalde standpunten en de wijze van vervolg te zenden.¹⁰⁰ De Raad kan eerst de effectiviteit van zijn werk nagaan als deze 'procedure' wordt gevolgd, zowel in de tijd als inhoudelijk. Alleen dan kan (mogelijkerwijs) sprake zijn van een doelmatig opererend onderzoeksinstituut. De vraag kan worden gesteld in hoeverre de Raad hiermee beschikt over voldoende middelen om de effecten van zijn werk voldoende te evalueren en de samenleving te overtuigen van het nut van zijn bestaan: bijdragen aan verbetering en verhoging van de veiligheid van die samenleving.

98. Rijkswet OVV, art. 73, lid 1 en art. 74, lid 1.

99. Rijkswet OVV, art. 74, lid 2.

100. Rijkswet OVV, art. 75.

Toch heeft de Raad de beschikking over een aanvullend instrument. Artikel 76 van de Rijkswet OVV geeft hem de bevoegdheid 'een onderzoek in te stellen naar de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van aanbevelingen die de Raad in eerder onderzoek heeft gedaan'. De Raad heeft tot dusver niet van deze bevoegdheid gebruik gemaakt, maar heeft dit recentelijk voor het eerst gedaan ten aanzien van het voorval 'Kapseizen Schelpenzuiger Frisia HA38'. Dit onderzoek werd zoals gezegd wat betreft de onderzoeksmethodiek door de Raad eerder uitvoerig geschetst en besproken in hoofdstuk V.¹⁰¹ Een onderzoek door de Raad op grond van artikel 76 van de Rijkswet OVV richt zich op de vaststelling van de opvolging van de aanbevelingen en van de wijze waarop deze zijn opgevolgd door het nemen van maatregelen dan wel aanvullende maatregelen. Daarnaast worden door de Raad de motieven onderzocht waarom geen dan wel gedeeltelijke opvolging van aanbevelingen heeft plaatsgevonden dan wel alternatieve maatregelen zijn toegepast. Een dergelijk onderzoek gaat niet alleen over de opvolging van aanbevelingen door adressanten, de veiligheidswinst, maar geeft de Raad ook de mogelijkheid de eigen werkwijze bij het betrokken onderzoek en de formulering van de gedane aanbevelingen alsnog eens tegen het licht te houden.

De Raad noemde hiernaast als motivering voor dit onderzoek naar de opvolging van aanbevelingen aangaande de Frisia HA38 dat op deze wijze de raad ervaring kan opdoen met een dusdanig onderzoek naar de effecten van zijn werk. Bovendien dat aan de buitenwereld de mogelijkheden van zo'n onderzoek kan worden getoond en dat de Raad zelf feedback kan krijgen op gegeven aanbevelingen.

De Onderzoeksraad beval destijds in 2012 bij het onderzoek naar het voorval met de schelpenzuiger de reder aan om binnen drie maanden aan de Inspectie Leefomgeving en Transport aan te tonen en daarna te waarborgen dat alle schepen onder beheer inclusief de bemanningen voldoen aan de wet- en regelgeving en conform hieraan worden ingezet. Bovendien diende de reder aantoonbaar prioriteit te geven aan veiligheid. Dat zou moeten resulteren in een veiligheidsbeleid met de eigen verantwoordelijkheid als uitgangspunt. Hij diende ten slotte een inventarisatie en evaluatie uit te voeren naar de risico's, zoals die in de praktijk aan boord van zijn schepen bestaan en waar nodig maatregelen te nemen ter beheersing van die risico's.

De Minister van Infrastructuur en Milieu werd onder meer aanbevolen scheeps-certificaten alleen af te geven als aan vastgelegde criteria wordt voldaan. Bovendien om veiligheid te hanteren als voorwaarde bij het verlenen van vergunningen ten behoeve van de schelpenwinning. Vervolgens diende de minister de stabiliteit en lensinrichtingen van alle schelpenzuigers te controleren en de basisveiligheidsstraining voor alle opvarenden aan boord van zeeschepen, inclusief visserijschepen verplicht te stellen. Vervolgens diende de minister het toezicht zo in te richten dat aantoonbaar wordt dat scheepsbeheerders hun eigen verantwoordelijkheid nemen ten

101. Rapport Onderzoeksraad voor Veiligheid, 'Kapseizen schelpenzuiger Frisia (HA38) ten noorden van Terschelling, 14 december 2010', Den Haag, maart 2012.

aanzien van de scheepvaart- en arbeidsomstandighedenwetgeving, in het bijzonder ten aanzien van het nemen van afdoende veiligheidsmaatregelen. Ten slotte behoorde de minister de rederij en al zijn schepen aan verscherpt toezicht te onderwerpen en binnen zes maanden aan te tonen dat de schepen, inclusief bemanningen, aan de wet- en regelgeving voldoen en conform hieraan worden ingezet.

Het onderzoek naar het vervolg op de aanbevelingen van 2012 startte op 3 juli 2013 en kwam gereed op 20 maart 2014.¹⁰² Op basis van de verplichte reacties op deze aanbevelingen door de Minister van I&M en door de reder en gezien de bevindingen uit dit onderzoek heeft de Raad geconstateerd dat de twee aanbevelingen aan de reder slechts gedeeltelijk zijn opgevolgd en dat het effect op de veiligheid beperkt is. Dit voornamelijk vanwege het feit dat de reder het grootste deel van de Nederlandse vloot inmiddels heeft verkocht en heeft besloten dat voor de veertien onder Duitse vlag varende schepen het VMS niet geldt. Dit omdat de Nederlandse inspectie hierop geen toezicht kan houden. Van de twee in afwachting van verkoop opgelegde Nederlandse schepen was niettemin er een in september 2013 ongecertificeerd bezig met schelpenwinning. De Raad heeft daarom bedenkingen over de implementatie van het VMS. De Raad stelt dat het algemene beeld blijft bestaan van 'een bedrijf met een reactieve houding als het gaat om veiligheid (...) en dat daadwerkelijke stappen zullen moeten worden gezet om de veiligheidscultuur binnen de rederij te bevorderen'.

Van de zes aanbevelingen aan het Ministerie van I&M is een vijftal aanbevelingen opgevolgd en een aanbeveling niet. Deze laatste aanbeveling betreft het hantieren van 'veiligheid als voorwaarde bij het verlenen van vergunningen ten behoeve van de schelpenwinning'. De opvolging van deze aanbeveling werd door de minister als juridisch onmogelijk aangemerkt. De veiligheid van schepen is niet een belang dat geregeld wordt in de hierop betrekking hebbende Ontgrondingenwet. Het doel van deze wet laat dit niet toe. Ook kan gezien de relatie tussen vergunningverlening en rederij een bepaald veiligheidsniveau niet worden afgedwongen. De Raad constateert na deze reactie van de minister dat 'deze aanbeveling bij nader inzien niet goed geformuleerd is (...) en te weinig ruimte heeft gelaten aan Rijkswaterstaat om een oplossing te zoeken om eisen aan veilig werken te koppelen aan de vergunningverlening. Rijkswaterstaat heeft deze ruimte overigens ook niet zelf gezocht'.

Al met al constateert de Raad dat wat de rederij betreft de potentiële veiligheidswinst niet ten volle is benut. Wat betreft het overheidstoezicht is door de inspectie een basis gelegd voor structurele verbetering van de veiligheid binnen de visserijsector. In zijn algemeenheid constateert de Raad ten slotte dat bij de ministeries geen voorziening is getroffen om de aanbevelingen op hun terrein te monitoren en daarover te rapporteren.

102. OVV-rapport 'Opvolging aanbevelingen onderzoek scheepsongeval Frisia (HA38)', 20 maart 2014.

De opvolging van aanbevelingen betreft in zijn algemeenheid een potentieel afbreukrisico voor de Raad. Gezien het aantal onderzoeken dat door de Raad jaarlijks wordt verricht en het omvangrijke aantal aanbevelingen, dat daarbij wordt gedaan, is het vanwege de beschikbare capaciteit voor onderzoek vrijwel onmogelijk telkens gebruik te maken van artikel 76. Toch is een helder inzicht in de effectiviteit van het werk van de Raad voor deze zelf en voor de samenleving onontbeerlijk. Nu met bovengeschetst onderzoek naar de opvolging van aanbevelingen naar aanleiding van het kapseizen van de Frisia HA38 het de eerste maal is dat deze wettelijke mogelijkheid van de Raad wordt benut, ontstaat de vraag in hoeverre het mogelijk is de frequentie hiervan in de toekomst uit te breiden. Omdat deze ene zwaluw nog geen zomer maakt, is het voor de overtuigingskracht van de Raad onontbeerlijk dat er meer zwaluwen volgen totdat deze soort onderzoek tot een (steekproefsgewijze) normale activiteit kan worden beschouwd. Het niet frequent hanteren van deze wettelijke mogelijkheid kan leiden tot een daadwerkelijk afbreukrisico van de Raad. De samenleving zal op zeker moment de vraag stellen naar de uiteindelijke gevolgen en effecten voor de veiligheid van al het op zich zeer gewaardeerde werk van de Raad.

5. Conclusies

Het onderzoekswerk van de Raad kan leiden tot een aantal mijnen in het onderzoeksveld. Zo zagen we na analyse van een negental belangrijke onderzoeken van de Raad een aantal afbreukrisico's of 'boobytraps', die een relatie hebben tot de wijze waarop de Onderzoeksraad in het recente verleden wettelijk is gepositioneerd dan wel van omschreven taken en bevoegdheden is voorzien. Het wettelijk gegeven dat de Raad op grond van zijn status als ZBO een *relatie* heeft tot de *Minister van V&J* kan in onderzoek van voorvallen die tot diens verantwoordelijkheid behoren in beginsel tot problemen leiden. Dat dit in het beschreven onderzoek niet het geval is geweest hangt vooral samen met de positie van de Raad en de reactie van de minister op de aanbevelingen.

De omschrijving in de Rijkswet vervolgens van het aangrijpingspunt voor onderzoek, het begrip '*voorval*', geeft niet alle helderheid die ervan mag worden verwacht. Ten aanzien hiervan is er bovendien sprake van 'voortschrijdend inzicht'. Instituties gedijen echter bij de helderheid van de reden van hun bestaan. Op basis van de inzichten van thans zou een hernieuwde doordenking van dit concept aan deze helderheid in de toekomst kunnen bijdragen. Dat sluit niet uit dat een geheel 'waterdichte' definitie niet alleen uiterst lastig is, maar ook moet worden gemeden om de Raad ruimte te geven toekomstige nieuwe ontwikkelingen op veiligheidsgebied ter hand te nemen.

Afbreukrisico's hebben het voordeel dat ze naast bedreigingen evenzeer kansen bieden. In beide hiervoor genoemde gevallen kan een wijziging van de Rijkswet mogelijkheden bieden de onafhankelijkheid van de Raad aan te scherpen dan wel zijn reden van bestaan, onderzoek van situaties van onveiligheid, te verhelderen. In het eerste geval zou dit kunnen leiden tot de wettelijke positionering als Hoog College van Staat, zoals dat hiervoor in hoofdstuk V ook om andere redenen al werd

bepleit. In het tweede geval zouden onderzoek van de wijze waarop bij voorgaande onderzoeksraden het object of aangrijpingspunt van onderzoek is gedefinieerd én reflectie over nieuwe inzichten kunnen leiden tot verheldering van de reden waarom de Raad al dan niet onderzoek ter hand neemt. Mogelijkerwijs leidt dit tot aanscherping of verandering in de wet.

Een derde mijn, die raakt aan de positionering en ook de onafhankelijkheid van de Raad is die van de verhouding tot de 'systematiek' van de *politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid* in het algemeen. Hoe onafhankelijk kan de Raad zijn indien onderzoek van voorvallen die wijzen naar bestuurlijke verantwoordelijkheden leidt tot conclusies en aanbevelingen die het 'systeem' van verantwoordelijkheden, de (taak)verdeling daarvan tussen bestuurders 'problematiseren'? In hoeverre kan de Raad zich begeven op het terrein van de politieke (machts)verhoudingen, waarvan de verdeling van verantwoordelijkheden een resultante is. De precieze grens daartoe is moeilijk te preciseren. In de uiteengezette casus ging het daarbij om de aanbeveling een staatssecretaris doorzettingsmacht tot ingrijpen te verlenen in een bepaald geval. Daaraan raakt tevens de vraag in hoeverre conclusies en aanbevelingen daarover kunnen berusten op één enkelvoudig onderzoek. De eerste vraag is een vraag naar de positie van de Raad, de tweede naar de gebruikte onderzoeksmethode. Beide aspecten versterken elkaar overigens.

De Rijkswet brengt over deze zaak geen helderheid. De vraag is overigens of dit bij wet kan worden bepaald. Kansen om deze potentiële mijn niet te activeren liggen dan ook vooral in de prudentie van de Raad zelf. Die prudentie is nodig bij het wegen van de bestuurlijk-politieke verhoudingen in elk speciaal geval en bij de verwoording van aanbevelingen ter zake. Van de Raad mag en kan verwacht worden dat hij dit doet. De potentiële mijn blijft niettemin aanwezig.

Met het voornoemde onderwerp van de inhoud van het begrip 'voorval' hangt samen een mogelijk afbreukrisico van het *uitbreidende werkterrein* van de Raad. Dit heeft niet alleen met de relatieve onhelderheid van dat begrip te maken, maar ook met de in beginsel bestaande beperking van de omvang van het onderzoeksvermogen van de Raad. De uitbreidingen van onderzoeken op nieuwe terreinen geven de indruk van een zekere gretigheid van de Raad. Hoewel die uitbreidingen in een aantal gevallen ook veroorzaakt werden doordat deze onderzoeken op verzoek van overheidsinstanties werden gedaan, zou toch de zelfstandigheid en onafhankelijkheid van de Raad hier een zekere beperking in hebben kunnen vormen. De signalering van dit afbreukrisico geeft volop kansen ten aanzien hiervan een strategisch beleid te vormen voor de naaste toekomst. Dit beleid zal keuzes moeten inhouden ten aanzien van de terreinen van aandacht, bijvoorbeeld ook de al dan niet beperking tot fysieke veiligheid, en ten aanzien van het (sector)kennispotentieel, onderzoeksmethodiek en expertise- en ervaringsontwikkeling.

Er bestaan juridisch weinig of geen mogelijkheden het complexe karakter van de 'mijn', die ligt onder de relatie tussen *oorzaak- en schuldonderzoek*, via herziening of aanvulling van de Rijkswet te verminderen. Deze mijn kan dan ook alleen worden geneutraliseerd door deze in iedere onderzoekscasus zorgvuldig te identificeren en

vervolgens omzichtig te mijden. Een belangrijk middel daartoe is de kwaliteit van de relatie met het OM. Tot op heden hebben zich ten aanzien van de samenloop van oorzaak- en schuldvraagonderzoek geen grote problemen voorgedaan. De kansen voor het vermijden van risico's hierbij liggen vooral in het overleg tussen Raad en OM, het werken aan groeiend begrip voor de op zich toch conflicterende belangen en het streven naar flexibiliteit in het uitwisselen van informatie, waar flexibiliteit wettelijk ook maar enigszins mogelijk is.

De Raad zoekt bij zijn werk naar de structurele oorzaken van onveiligheid. Daarbij speelt vooral de precisering, definiëring en onderlinge *weging van de taken en verantwoordelijkheden* van degenen die betrokken waren bij een voorval een rol. Hierbij kan een afbreukrisico optreden in de verschillende wijze waarop de Raad en de bij een voorval betrokkenen deze verantwoordelijkheden afwegen bij de conclusies die worden getrokken ten aanzien van de oorzaken van een voorval. Hier geeft wetgeving geen uitsluitsel en speelt de zienswijze van de Raad betreffende opdrachtgever- en opdrachtnemerschap van betrokken partijen een belangrijke rol. Het gaat dan om de visie of het beoordelingskader van de Raad ten aanzien van de werking van het systeem van factoren die een rol spelen bij onveiligheid. Die visie wordt in sommige gevallen aangevochten. Niet alleen worden vraagtekens geplaatst bij de Raadsopvatting van de primaire en alomvattende verantwoordelijkheid van opdrachtgevers, maar ook wordt gevraagd naar die van de directe veroorzaker(s) van een voorval. De Raad betreft deze laatste rol veelal niet in zijn analyses. Begrijpelijk is dat de Raad dit niet doet vanwege het feit dat hiermee dikwijls de kwestie van de schuld- en aansprakelijkheidsvraag in het geding komt. Artikel 61 van de Rijkswet verbiedt de Raad immers hier een taak te nemen. Blijft over de vraag of een meer omvattende afweging van verantwoordelijkheden tussen die van de directe en die van andere, meer verwijderde personen of partijen mogelijk is zonder dat de schuldvraag wordt geraakt. Ten aanzien van deze kwestie kan de Raad overwegen zijn afweegkader in dezen te verhelderen en te overwegen of veruiming van de analyses hierbij een mogelijkheid is.

Een drietal beschreven potentiële mijnen ligt primair niet geheel op de terreinen van de wettelijke positionering dan wel de normatieve aspecten van het werk van de Raad maar meer op het vlak van doelmatigheid en efficiency. Echter kunnen doelmatigheids- en efficiëncyaspecten in veel gevallen niet helemaal los worden gezien van de normatieve aspecten.

De *opvolging van aanbevelingen* is een afbreukrisico dat vooral raakt aan de mogelijkheden die de Raad heeft zijn aanbevelingen te zijner tijd te toetsen aan de mate waarin deze feitelijk door adressanten zijn opgevolgd. Maar ook aan de mate waarin deze een algemene doorwerking hebben (gehad) in de algemene praktijk van zorg voor veiligheid, bijvoorbeeld door andere partijen in de betreffende sector of door andere sectoren. De mogelijkheden van de Raad hierin zijn wettelijk en ook praktisch beperkt, zoals aangegeven. Het raakpunt hiervan met de normatieve aspecten van het werk van de Raad zit in de geringe mogelijkheden die er zijn om de zin van het onderzoekswerk aan te tonen. Dat heeft een rechtstreekse relatie met de maatschappelijke acceptatie van het onderzoekswerk.

De *werkrelaties met openbare diensten en de omgang met de media* ten slotte werden genoemd als potentiële mijnen wat betreft de wijze waarop de Raad in de dagelijkse praktijk zijn werk verricht. Zij raken naast de doelmatigheid en efficiency ook de normatieve aspecten waar het de spelregels, procedures en omgangsvormen betreft. Hierbij kan door de Raad vooral zelf worden getracht deze mijnen te neutraliseren. Continue verheldering van de positie die de Raad heeft bij onderzoek, vooral ten aanzien van openbare diensten die slechts af en toe de Raad tegenkomen, het leren uit situaties waarin desondanks spanningen niet helemaal voldoende zijn beheerst en het communiceren daarover zijn middelen problemen te voorkomen of te verminderen. Ten aanzien van de media, zo leert de beschreven casus, zijn zorgvuldigheid van formuleren van (samenvattingen van) rapporten en persberichten, naast het onderhouden van een goede communicatie, veelal voldoende.

6. Slot

Dit hoofdstuk beschreef een aantal casus, geselecteerd uit de diverse sectoren, wat betreft mogelijke afbreukrisico's die de Raad in zijn onderzoekswerk kan lopen. De nadruk ligt hier op de mogelijkheid van afbreukrisico's. Overheersend is toch, zo blijkt vooral uit de gevoerde gesprekken, de waardering die de Raad alom krijgt voor zijn werk. Hierin spelen vooral een rol de wettelijke positie en bevoegdheden en onafhankelijkheid, maar ook de kwaliteit van onderzoek en aanbevelingen en het optreden van de Raad. Als er sprake kan zijn van een institutie als 'een mijnenveld vol veiligheid' dan wordt de 'veiligheid' van het instituut Onderzoeksraad zelf in dat veld in niet geringe mate daardoor bepaald.

Dat neemt niet weg dat de institutie van onderzoek van fysieke veiligheid op zich een mijnenveld kan worden genoemd waarin de Raad als instituut zich dikwijls tussen Scylla en Charybdis een weg moet zoeken. Daarbij komt dat de institutie een nog weinig geïnstitutionaliseerd stelsel omvat, een variëteit van onderling sterk van elkaar verschillende sectoren, vooral wat betreft aandacht voor veiligheid. Maar vooral: voorvallen openbaren zich op de meest onverwachte momenten, hebben vaak een hectisch karakter, kunnen vaak moeilijk in alle opzichten helder worden geanalyseerd doordat niet alle gegevens beschikbaar komen of doordat informanten deze voor zich houden, of kunnen niet altijd keurig volgens objectief-rationele methoden te lijf worden gegaan. Voorvallen spelen zich af vanwege of omringd door mensen. Daarvoor zijn vaak ook andere onderzoeksmiddelen nodig. De drang van onderzoekers om 'de waarheid boven tafel' te krijgen kan niet altijd geheel worden bevredigd. In dit mijnenveld speelt onderzoek zich af.

De Raad komt uit een traditie waarin de overtuiging heerste dat het uitvaardigen van regels en procedures zou kunnen leiden tot zo groot mogelijke, zo niet maximale veiligheid. Dat is een traditie waarin de maakbaarheidgedachte hoogtij vierde. Daarbij hoorde ook dat het onderzoek zich beperkt tot of toespitst op factoren die de onveiligheidsaspecten van een voorval verklaren, de gemaakte fouten die worden gemaakt, en niet de dingen die goed gaan. Het gegeven dat uit zaken die

goed gaan evenzeer lessen kunnen worden getrokken, wordt daarbij weinig of niet in beschouwing genomen. Die traditie loopt op zijn eind of is al grotendeels verdwenen. Dat vereist een andere benadering van het begrip 'veiligheid' en van onderzoek van veiligheid, gebaseerd op veranderende opvattingen daarover, kortom op een veranderend veiligheidsconcept. Misschien is dit wel de gevaarlijkste mijn die in dit veld verscholen ligt. Een mijn waarvan de Raad zich wel bewust is, maar die nog niet in geheel in kennis, ervaring, beleid en werkwijze is geïnternaliseerd.

In het hoofdstuk dat als afsluiting volgt, zal worden nagegaan wat in (wetenschappelijke) publicaties en media wordt geschreven over het begrip 'veiligheid', oftewel het 'veiligheidsconcept'. Dat vormt immers de essentie van de institutionele normatieve pijler van onderzoek van veiligheid, de ratio van het bestaan van de Onderzoeksraad.

Hoofdstuk VIII

Een mijnenveld vol veiligheid

1. Inleiding

De belangrijkste vraag die voor deze verkenning werd gesteld is die naar de bedreigingen, afbreukrisico's of 'boobytraps' voor het instituut Onderzoeksraad voor Veiligheid in het totale institutionele bestel van (fysieke) veiligheid. Die liggen niet uitsluitend in de taakstelling, bevoegdheden en positionering van de Raad, in zijn wettelijke kader of in zijn directe (werk)omgeving. Wij kwamen er in het vorige hoofdstuk daarvan een aantal tegen, zoals die uit analyse van een selectie van onderzoeken van de Raad naar voren kwamen. Zij kunnen evenzo liggen in het begrip 'veiligheid', het veiligheidsconcept, zoals dat in de samenleving wordt gedefinieerd en geïnterpreteerd. Zij kunnen ook worden aangetroffen in het institutionele bestel waarin de Raad zijn werk doet. En ten slotte als afronding kunnen afbreukrisico's worden gesignaleerd in het 'dagelijkse werk', de professionele kwaliteit van het onderzoek en de processen en procedures die de Raad daarbij volgt.

Na een analyse van daadwerkelijk onderzoek door de Raad vanuit drie benaderingswijzen uit de institutionele theorie, zoals in het vorig hoofdstuk beschreven, volgt nu tot slot een analyse op een ander drietal niveaus: (1) dat van algemene beschouwingswijzen en opinies over veiligheid door maatschappelijke critici, (2) dat van de fysieke veiligheidsinstelling als zodanig en (3) dat van de dagelijkse werkwijze van de Onderzoeksraad.

In dit afsluitende en samenvattende hoofdstuk komen dan ook eerst aan de orde bedreigingen wat betreft het veiligheidsconcept. Zij komen in diverse van de gevoerde gesprekken en vooral in beschouwingen en publicaties over de essentiële betekenis van veiligheid in de samenleving en de hieruit voortkomende effecten naar voren komen. Algemene publicaties hierover zijn niet in overvloedige mate voorhanden. Vandaar dat een keuze van Nederlandse boekauteurs en columnisten, die recentelijk schreven over veiligheidsconcepties, enigszins voor de hand lag. Vervolgens zal worden gezien in hoeverre de institutionele vormgeving van (fysieke) veiligheid gevolgen heeft voor de wijze waarop de Raad daarin kan opereren. Ten slotte zal een aantal mogelijke afbreukrisico's worden genoemd die samenhangen met het dagelijkse werk van de Raad en de professionele kwaliteit van onderzoeksproces- en proceduregang. In dit hoofdstuk zullen de in hoofdstuk VII vanuit de casus ter sprake gekomen 'bedreigingen' op elk van de niveaus tevens kort worden gememoreerd. Bovendien zullen thema's, gedachten en ideeën uit de gehou-

den gesprekken met sleutelfiguren en uit aangegeven literatuur in dit hoofdstuk worden verwerkt. Als korte samenvatting aan het eind dient een algemeen overzicht van de ter sprake gekomen bedreigingen.

2. **Mijnen in het veiligheidsconcept**

2.1 *Grenzenloosheid van het veiligheidsbegrip*

'Niemand is tegen veiligheid. Alles valt onder veiligheid, zeker als mensen zich onveilig voelen. Er zijn geen grenzen aan het bevorderen van veiligheid. Ook niet aan het bang maken met het begrip veiligheid. Het is een demagogische lokroep die het verval van de rechtsstaat in zich draagt.'¹⁰³ Zie hier het belangrijkste meer algemene afbreukrisico, dat verscholen ligt in het veiligheidsconcept, de maatschappelijke opvattingen over veiligheid. Wanneer is sprake van onveilige situaties, van voorvallen, wanneer niet en wat wordt daaronder verstaan? Voor wie is sprake van onveiligheid, wie heeft belang bij veiligheid en welk belang is dat? Praten we elkaar onveiligheid aan? Wat zijn precies de oorzaken van het grenzeloze begrip 'onveiligheid'?

In het eerste hoofdstuk is geschetst hoezeer veiligheid een menselijke basiswaarde is. Maar ook hoezeer deze waarde in de loop der tijd is 'opgevuld' met een onbegrensde hoeveelheid 'verlangens' die daar allemaal een plaats in kunnen vinden. Gezondheid van lijf en leden, vrijwaring van diefstal, moord en bedrog, zekerheid van inkomen, geluk en voorspoed, vrijwaring van overheersing, tirannie en slavernij, zekerheidstelling van afspraken en overeenkomsten, vrijwaring van rampen en overstromingen, beveiliging tegen terrorisme, tegen diefstal van gegevens enz. Het veiligheidsbegrip heeft zich in de loop de eeuwen uitgespreid over talloze aspecten van het leven. Maar toch ook: veiligheid is een waarde die vrijwel onomstreden is, voorrang heeft boven veel, zo niet alles. Bovendien een waarde die in onze 'luxe' van onbegrensd genot een vanzelfsprekendheid is geworden, die als een natuurrecht is gaan gelden. Wee de samenleving of overheid die dit niet kan garanderen. Deze situatie van grenzenloosheid van het begrip is misschien wel het meest aanwezig bij sociale veiligheid en in mindere mate (nog) bij fysieke veiligheid. Fysieke veiligheid gaat over concrete ongelukken, rampen, overstromingen. Sociale veiligheid gaat over een gevoel van te wonen in een onveilige buurt, bedreigd te worden door mogelijke diefstal, aanranding of door toekomstig verminderend inkomen of armoede. Of gaat over de feitelijkheid van al die dingen. In hoofdstuk II werd aangegeven dat fysieke en sociale veiligheid geen zaken zijn die strikt gescheiden kunnen worden. Daarom hangt de onbegrensdheid van het veiligheidsbegrip als afbreukrisico samen met het volgende onderwerp, dat van de omvang en grenzen van de onderscheiden veiligheidsdomeinen. Deze beide afbreukrisico's versterken elkaar.

103. Marc Chavannes, 'Minister is geen opperrechter', in: *NRC* 2 oktober 2012.

2.2 Omvang en grenzen van de onderscheiden veiligheidsdomeinen

De WRR produceerde in april 2011 een rapport op verzoek van de toenmalige minister Donner van BZK over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid.¹⁰⁴ Een van de punten die hierin ter sprake kwamen was de verantwoordelijkheid van de overheid zelf. Het advies luidde: spreek de overheid aan op systeemverantwoordelijkheid, niet op incidenten. De overheid kan niet voor elke aantasting van de fysieke veiligheid verantwoordelijk worden gehouden. Evenmin is de overheid verplicht tot een tegemoetkoming in de schade van burgers en bedrijven. Iedereen draagt zijn eigen schade. De overheid kan daarnaast verantwoordelijkheden benoemen, delen en toewijzen. Zij kan burgers en bedrijven aangeven of verplichten een bepaalde verantwoordelijkheid op zich te nemen. De overheid heeft systeemverantwoordelijkheid: van haar kan verwacht worden dat ze die verantwoordelijkheden voor fysieke veiligheid zo goed mogelijk belegt. Door vooraf na te denken over wie risico's kan beperken en onzekerheid kan verkennen. De overheidsverantwoordelijkheid verschuift dus van de verantwoordelijkheid voor incidenten, voor voorvallen, naar die voor de manier waarop overheid, burgers en bedrijven omgaan met risico's en onzekerheid.

In die systeemverantwoordelijkheid, zo kan worden geconcludeerd uit dit advies, zit tevens de verantwoordelijkheid van overheid, burgers en bedrijven voor het (gezamenlijk) fungeren als dragers van de fysieke veiligheidsinstutie besloten. De overheid voor de architectuur, (wettelijke) regulering, rolverdeling en functionering van die instutie, burgers voor risico-overdenking, vermijden van risico's en dragen van gevolgen van voorvallen, het bedrijfsleven voor (sectorale) gedragsregels en risicoberekening en het voorkomen van voorvallen. Het eenzijdig overlaten van zorg voor veiligheid aan burgers en bedrijven is geen oplossing, zoals sommigen propageren. Juist bij het 'common good', dat veiligheid bij uitstek is, is de overheid als eerste de hoeder van het systeem. De Onderzoeksraad voor Veiligheid past daarin als de 'uitvoerder en toezichthouder' op het verkrijgen, leren en toepassen van veiligheidskennis. Die kennis wordt verkregen uit onderzoek van voorvallen, incidenten en ongevallen/rampen.

Deze benadering past in het nu plotseling modieus geworden concept 'participatiemaatschappij'. Burgers dienen voor zichzelf op te komen en verantwoordelijkheden te dragen, ook ten aanzien van veiligheid. De overheid kan niet overal voor zorgen, zeker niet financieel gezien. Maar deze benadering past evengoed in de opvatting dat de overheid er niet alleen is om wetten en regels te stellen en in te grijpen als deze worden overtreden, maar ook om instellingen, instituties te vormen en daarin rollen en verantwoordelijkheden aan te geven.

104. In verkorte vorm te lezen in: M. van Asselt (WRR), 'Evenwichtskunst, over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid', in: *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing*, december 2011, pg. 18-21.

In een dergelijk institutioneel systeem past het doorbreken van de kunstmatige grenzen tussen bijvoorbeeld fysieke en sociale veiligheid, zoals deze in de huidige praktijk bestaan. Burgers maken dit onderscheid evenmin: de angst voor ongevalen en bedreigingen in de openbare fysieke ruimte is even levensecht als die voor veiligheid in de buurt, privacyveiligheid en veiligheid van overheidsinmenging in het private leven. In het eerste hoofdstuk van dit boek werd een aantal onderscheiden soorten of vormen van veiligheid beschreven, grofweg die van fysieke veiligheid, sociale veiligheid en (inter)nationale veiligheid. Zij vormen een resultante van historische, staatkundige en ook wetenschappelijke ontwikkelingen in het denken daarover. Daar werd aangegeven dat de grenzen daartussen vaak artificieel zijn en dat de manieren waarop burgers veiligheid ervaren dikwijls heel anders zijn, zich minder scherp onderscheiden en elkaar overlappen. Bij ongelukken, rampen, incidenten en andere voorvallen is dikwijls sprake van meerdere aspecten, van meerdere 'soorten' veiligheid. Desondanks wordt voor deze soorten veiligheid en de maatregelen tegen onveiligheid in elk van deze 'domeinen' gescheiden zorg gedragen door onderscheiden instanties. Ook de WRR sprak nog uitsluitend van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid. Daarentegen zien we in toenemende mate hoezeer ze elkaar doordringen. Vooral geldt dat voor de beheersingsinstrumenten van veiligheid. Zo kan het onderzoeksinstrumentarium of beoordelingskader van de Onderzoeksraad voor Veiligheid tot op zekere hoogte ook worden toegepast bij voorvallen in de sociale veiligheidssfeer en kan dit ook dienen als check bij risicoverkenningen in de sfeer van de nationale veiligheid en terrorismebestrijding. Zo ook zien we dat methoden, van oudsher in gebruik bij vraagstukken van nationale veiligheid zoals vooral moderne digitale en communicatiemethoden, in toenemende mate hun opwachting komen maken op het terrein van de sociale veiligheid. Ook zullen ervaringen en maatregelen in de fysieke veiligheidssfeer dikwijls met succes kunnen worden toegepast in andere domeinen. Al met al leidt dit tot de vraag in hoeverre bovengenoemde grenzen tussen soorten veiligheid nog lang haanteikbaar zullen blijken te zijn. Zie daar een tweede 'mijn' in het institutionele veiligheidsstelsel: vervagende grenzen tussen veiligheidsdomeinen.

2.3 *Toenemende invloed van subjectieve veiligheidsgevoelens van burgers*

Nederland is een veilig land. 'Onze levensduur is in de laatste paar honderd jaar verdubbeld dankzij zinvol fysiek veiligheidsbeleid. (...) Het kan niet vaak genoeg gezegd worden: onze veiligheid is nog nooit zo hoog geweest als wordt uitgegaan van de enige – wat mij betreft – zinnige maatstaf daarvoor, namelijk onze gemiddelde (gezonde) levensduur.'¹⁰⁵ Er wordt niettemin getwijfeld aan het effect van inspanningen om de samenleving veiliger te maken. Daarbij wordt gewezen op het voortbestaan van onveiligheidsgevoelens ondanks daling van bijvoorbeeld de criminaliteitscijfers. Ondanks berichten en opvattingen dat alle investering van overheid en bedrijven in veiligheid niet verhindert dat mensen zich onveilig blijven

105. Ira Helsloot, 'Veiligheid als (bij)product', in: *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing*, oktober 2012, pg. 36-39.

voelen, is het nalaten van investeringen geen optie. Hier zit tevens een van de paradoxale elementen in het mijnenveld van veiligheid: het subjectieve veiligheidsgevoel van burgers is nooit maximaal te bevredigen. Desondanks zal het streven ernaar een constante blijven. De veiligheidsutopie¹⁰⁶, het vooral op gevoelens gebaseerde verlangen naar maximale veiligheid, is weliswaar een utopie, maar kan niet worden genegeerd, ontkend of verzwegen. De overheid zal blijvend worden aangesproken op haar inspanningen die utopie tot werkelijkheid te maken. Daarbij is wel van belang in welke mate die overheid hieraan gehoor geeft en aangeeft wanneer de noodzaak van concrete actie wel of niet aanwezig is. Dit kan als een derde mijn worden gezien in het veld van veiligheid: de toenemende invloed van subjectieve veiligheidsgevoelens van burgers. Voor de Raad is het een bijzondere, maar lastige, want te bekritisieren opgave om vanuit onderzoek aan te geven waar in welke gevallen de grens kan worden getrokken tussen alom gewenste en concreet te realiseren veiligheid.

2.4 *Veiligheid als consumptieartikel en als politieke lokmiddel*

Paradoxaal is inderdaad dat afname van geweld of vermindering van criminaliteit niet samengaan met de afname van onveiligheidsgevoelens. Als reden hiervoor geeft De Koning (2012) aan dat politici onveiligheidsgevoelens aanwakkeren en stellen, dat zij ervoor zijn om voor veiligheid te zorgen.¹⁰⁷ Veiligheid als electoraal item, dat kiezers weet te trekken. Zolang er echter geen politieke partijen zijn die dit item *niet* in hun programma adverteren is het in ieder geval geen onderwerp dat verkiezingsuitslagen zichtbaar kan beïnvloeden. Veiligheid is niet van links en niet van rechts. De Graaf maakt het in de bespreking van De Konings boek nog iets aansprekender: 'Hoeveel er ook bezuinigd wordt, als je het slim speelt, blijft iedereen wel overtuigd van de noodzaak van meer veiligheidsmaatregelen. Niet omdat we met z'n allen zo bang zijn, maar omdat veiligheid voor de burger "goed" voelt, voor politici makkelijk scoren is en vooral onderdeel is geworden van de economie.'¹⁰⁸ Natuurlijk is ook veiligheid, zoals zoveel andere zaken, tot een (commercieel) product gemaakt van de consumptie maatschappij, natuurlijk spelen ook politici daarop in. Natuurlijk ook, zagen we in hoofdstuk I, is niet de hang naar dwang van maatregelen, maar de hang van mensen naar veiligheid in de geschiedenis door machtshebbers gebruikt als een middel tot machtsverkrijging en -handhaving. Zo wijst Weijts spottend op de instelling van een 'Week van de Veiligheid', waarin in 2012 de Staatssecretaris voor Veiligheid, Fred Teeven, spiedend rondging in een winkelcentrum op zoek naar onveilige situaties.¹⁰⁹ Maar de behoefte aan veiligheid is een menselijke eigenschap van alle tijden. Een eigenschap die meer fundamenteel is dan de behoefte aan een consumptieartikel, aan een wenkend politiek perspectief

106. Hans Boetelier, *De Veiligheidsutopie*, Boom, Den Haag, 2002.

107. Bart de Koning, *De veiligheidsmythe, over politie, justitie en misdaad in Nederland*, Balans, 2012. Boek besproken in NRC 16 november 2012 door Beatrice de Graaf.

108. Beatrice de Graaf, 'De hang naar dwang', in: NRC 16 november 2012, pg. 7.

109. Christiaan Weijts, 'Veiligheidscheck', in: NRC 9 oktober 2012.

of aan een repressieve overheid. Veiligheid is een onomstreden maatschappelijk goed, ondanks een commerciële veiligheidsbranche, 'die uiteindelijk maar op een ding uit is: geld verdienen'¹¹⁰, ondanks profiterende politici of een op dit onderwerp positief scorende overheid. Zolang dit beperkt blijft tot het commerciële of politieke circuit als zodanig, is er overigens weinig aan de hand: dat bevordert de aandacht voor veiligheid als zodanig. Dit kan een vierde mijn in het veiligheidsveld worden genoemd: veiligheid als consumptieartikel of als politieke lokmiddel van kiezers.

2.5 *Veiligheid als tijdgebonden item*

Het begrip 'veiligheid' zorgt wel vaker tot verwarring. Zo merkt de columnist Weijts op dat 'ze het rare begrip "Veiligheid" ook wel mogen schrappen, dat bij de formatie van 2010 ineens aan Justitie is toegevoegd. Het woord veiligheid lijkt dezelfde kleur te hebben als "islamdebat" of "multiculturele samenleving": vergeeld, alweer van een ander tijdperk. (...) Veiligheid is een subjectief, niet goed meetbaar, intuïtief begrip'.¹¹¹ Dat laatste is de helft van de waarheid. Het voorlaatste een misvatting. Veiligheid is en wordt nog voortdurend meetbaar(der) gemaakt in onderzoek en door ervaring. Veiligheid is in tijden niet zo'n actueel thema geweest als thans, maar was dat ook al van alle eeuwen als een van de primaire menselijke behoeften. En dat geldt niet alleen voor subjectieve, intuïtieve veiligheid. Er bestaan overigens meer deels subjectieve en slechts gedeeltelijk meetbare behoeften in de samenleving, waar we ons niettemin druk voor maken. Zoals gelijkheid, democratie, kennis, gezondheid, beschaving, rechtvaardigheid, bestrijding van armoede en nog zo wat meer. Zie daar een andere mijn in het institutionele bestel: veiligheid als een tijdgebonden item. De opvatting dat het met al die zorg voor veiligheid wel weer over zal gaan.

2.6 *Repressie en bedreiging van de persoonlijke levenssfeer*

Anders wordt het als bij al die zorg voor veiligheid de burger wordt aangetast in een andere wezenlijke behoefte, die aan privacy. Of als dit tot gevolg heeft dat de vrijheid van burgers voor hen een vrijbrief is voor het in eigen hand nemen van maatregelen. Of voor de overheid voor het opvoeren van repressie of het nemen van maatregelen die de privacy bedreigen. Veiligheid dient een institutioneel stelsel te vormen, dat uit rollen, rechten en plichten bestaat, die met elkaar in balans zijn, gedragen door een 'systeemverantwoordelijke' overheid. Zichtbaar wordt een ongeremde groei van het aantal veiligheidsbewakers, surveillanten, privéresearchers, camera's, checkpoints, wachtwoorden, irisscanapparatuur en drones.¹¹² Daar tiert de subjectieve (on)veiligheidsbeleving welig. In alles schuilt blijkbaar

110. Beatrice de Graaf, o.c.

111. Chr. Weijts, o.c.

112. Vrij naar Folkert Jansma in: *NRC* 23 mei 2013 en 22 juli 2013.

gevaar. Maar daar wordt tegelijkertijd de objectieve bedreiging van zowel de veiligheid als de privacy van de burger steeds meer meetbaar. Onveiligheid is niet alleen een aanduidend begrip voor ongelukken, rampen en incidenten, maar ook voor de langzamerhand bedreigende werking van de regelzucht van de overheid in haar ijver voor veiligheid. De tegenstand tegen het begrip 'veiligheid' wordt meestal geïllustreerd met deze toenemende 'mechanisering' van de bestrijding van onveiligheid en de gevolgen die dit heeft voor de persoonlijke levenssfeer van mensen. Deze mechanisering en ook digitalisering van de bestrijdingsmiddelen van onveiligheid hangen volgens deze analisten samen met de overtrokken neiging van politici om hun oren vooral te laten hangen naar de subjectieve beleving van onveiligheid. Zie hier een volgende 'mijn': (repressieve) maatregelen voor veiligheid die de persoonlijke levenssfeer van de burger kunnen bedreigen.

2.7 Overgang van veiligheids- naar risicomaatschappij

'De laatste decennia hebben we (...) veel disproportionele uitwassen in het veiligheidsbeleid geïntroduceerd. De schuld hiervoor wordt vaak bij de bange burger gelegd maar is eigenlijk vooral het gevolg van bestuurskundige principes die wanneer ze niet op de juiste wijze worden beteugeld tot het over de balk gooien van veiligheidseuro's leiden.'¹¹³ Met andere woorden: veel investeringen in het veiligheidsbeleid zijn overbodig en zijn de schuld van de reacties van de overheid op het constant blijvende niveau van onveiligheidsgevoelens van burgers. Wat dit te maken heeft met bestuurskundige principes blijft onduidelijk, maar ter zake. 'Om een gemiddeld hogere veiligheid te (kunnen) bewerkstelligen in Westerse maatschappijen is het van belang dat de (veiligheids)regeldruk op zijn minst niet meer stijgt en liever nog, waar mogelijk, daalt. Een toenemende regeldruk op het veiligheidsterrein is wat mij betreft niet alleen een symptoom van een niet-nuchtere omgang met risico's, maar dus ook een zelfstandige bron van onveiligheid omdat het leidt tot minder welvaart.'¹¹⁴ In termen van Ulrich Beck (hoofdstuk II): wij, zowel politici als burgers, zijn blijkbaar nog niet in staat ons burger te voelen in een risc-society, een samenleving waarin we onze subjectieve onveiligheidsgevoelens enigszins weten te beheersen en een plaats te geven. Een samenleving waarin veel vormen van onveiligheid een onvermijdelijk product zijn van de moderniteit en de technologisch-industriële dynamiek. We zijn ons nog onvoldoende bewust van de overgang van 'een veiligheids- naar een risicocultuur' (De Graaf, 2013).¹¹⁵ Dit kan een zevende mijn in het veiligheidsbestel worden genoemd: het in onvoldoende mate bewust zijn van essentiële maatschappelijke veranderingsprocessen in het omgaan met veiligheid.

113. Ira Helsloot, 2012, o.c., pg. 36.

114. Ira Helsloot, 2012, o.c., pg. 36.

115. Beatrice de Graaf, 'Het temmen van de toekomst, van een veiligheids- naar een risicocultuur', in: *Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit*, 2013 (3) 2.

2.8 *Veiligheid al dan niet een taak voor de overheid*

Wat na bovenstaande verstandige observaties van Helsloot echter bevreemdt is dat hij het even later niet zinvol acht om de overheid als primaire hoeder van veiligheid te zien. Dat is merkwaardig waar hij juist de bron van de uitwassen van het veiligheidsbeleid in de overheidsinvesteringen ziet. Wie zou anders deze laatste moeten beheersen? Hij ziet echter veiligheid primair als een voortvloeiende van het welvaartspeil. Evenzogoed kan echter worden betoogd dat het welvaartspeil (mede) een resultante is van een verhoogd veiligheidspeil. 'De veiligheidsopgave die openstaat, is mijns inziens daarmee enerzijds het vinden van slimme veiligheidsmaatregelen, die kosteneffectief zijn en anderzijds een continue screening van bestaand veiligheidsbeleid (...).'¹¹⁶ Ook hier verschijnt echter weer dezelfde overheid als degene die het nemen van maatregelen en de evaluatie daarvan zou moeten verzorgen. De conclusie kan niet anders luiden dan dat veiligheid niet uitsluitend aan de vrije markt dient te worden overgelaten. Ook Schuilenburg snijdt deze kwestie aan in zijn recente boek.¹¹⁷ 'Algemeen aanvaard uitgangspunt is dat de overheid haar (deels veronderstelde) monopolie op de organisatie van veiligheid is kwijtgeraakt: private partijen zijn in toenemende mate actief op de markt van veiligheid en zorg.'¹¹⁸ Hij kiest echter evenmin voor een meer pregnante rol in dit opzicht van de markt. Hij ziet de sturing en organisatie van veiligheid eerder in een 'nodale sturing', zoals verderop zal worden geschetst.

Zie hier een nieuwe mijn in het veiligheidsveld, die van de vraag of de zorg voor het 'common good' veiligheid wel een primaire taak is van de overheid. De lessen uit de gevolgen van de afstoting van tal van overheidstaken in de jaren tachtig en negentig zijn blijkbaar nog niet ten volle getrokken. Uit de schets van de ontwikkeling van veiligheid 'door de eeuwen' in het begin van dit boek mag blijken hoezeer gemeenschapsverbanden, steden, staten en koninkrijken, misschien met een enkele korte onderbreking, de zorg voor dit gemeenschapsgoed op zich hebben genomen. Ook de geschiedenis van de totstandkoming van onderzoeksraden in de vorige eeuw en vooral die van de RvTV en de OVV liet zien hoe de taak van de overheid hierbij vaak onderwerp van discussie was. De institutionele vormen mogen daarbij hebben gevarieerd, maar de primaire (sturings)taak van de veiligheidsinstelling lag in al die gevallen bij de overheden.

2.9 *Evenwicht tussen veiligheidsniveau en investeringen en maatregelen*

De voorbeelden die Helsloot daarna geeft van onnodige overheidsuitgaven ten gevolge van beleidsmaatregelen betreffende veiligheid snijden echter wel degelijk hout. Er valt heel wat te bezuinigen in uitgaven en in het bedenken van nieuwe regelgeving door 'het vinden van slimme maatregelen en de continue screening van

116. Ira Helsloot, 2012, o.c., pg. 37.

117. Marc Schuilenburg, *Orde in veiligheid*, Lemma, Den Haag, 2012.

118. Schuilenburg, o.c., pg. 397.

bestaand veiligheidsbeleid'. Maar wat als de bange burger constant vraagt om maatregelen? Helsloots slimme antwoord hierop is: wat weten wij echt over die bange burger en zijn (subjectieve) gevoelens van onveiligheid? En als we weten hoe hij risico's ervaart, weten we nog niets over zijn ervaring van veiligheidsbeleid en als we daarnaar vragen komen we weinig te weten. De burger, zegt Helsloot, is namelijk narrig. Hij heeft twee gezichten, of, zou men kunnen zeggen, een januskop. Enerzijds is/heeft hij een 'dwarskop' die ondanks alles wil dat er geïnvesteerd wordt in veiligheid als hem dat niets kost, anderzijds is/heeft hij een 'goedkop', die best instemt dat het algemeen belang boven dat van hemzelf gaat. Ook al zal hij in dat laatste geval altijd blijven tegensputteren of demonstreren. Een betere redenering om te betogen dat veiligheid geen artikel is van de vrije markt is vrijwel niet denkbaar. Maatschappelijke preferenties van groepen en individuen, diffuus en tegenstrijdig als deze vaak zijn, vraagt om afweging en finale keuzes op bestuurlijk niveau. Zie hier een volgende mijn in het institutionele veiligheidsveld: overdaad aan soms ineffectieve investeringen en maatregelen en het kiezen tussen moeilijk verenigbare maatschappelijke voorkeuren.

2.10 Diversiteit in en tegenstellingen tussen veiligheidsconcepties

In hoofdstuk II werd gesteld dat veiligheid een als zodanig onomstreden concept is. De waarde van veiligheid als een belangrijke bron van stabiliteit en evenwicht in een samenleving is groot. Het werd een 'common good' genoemd, dat waard is prioriteit te geven bij allerhande maatschappelijke processen, zoals de politieke verdeling van collectieve goederen als zodanig en de normering en sanctionering bij maatschappelijke activiteiten. Uiteraard zal daarbij een afweging tussen de hoogte van risico's op onveiligheid en die van de kosten van veiligheidsmaatregelen plaatsvinden. Maar veiligheid is daarbij een waarde, die met enige voorrang strijdt met andere waarden om erkenning. Het 'commitment' van individuen en beleidsmakers met veiligheid is hoog. In beginsel betekent dit dat er vaak alleen discussie plaatsvindt over de mate waarin veiligheid kan worden gerealiseerd. Veiligheid is een waarde waaraan mensen zich binden vanuit een innerlijke overtuiging, niet zozeer alleen op basis van een overweging van persoonlijk materieel nut. Zij hanteren daarbij een 'logic of appropriateness', gebaseerd op de passendheid van de algemene waarden die daarbij gelden. Ook wordt dit als zodanig erkend vanuit op zich uiteenlopende politieke opvattingen.

Toch blijkt uit bovenstaand destillaat uit de recente discussies over veiligheid als concept of als inhoudelijk min of meer rationeel begrip, dat er desondanks uiteenlopende opvattingen hierover bestaan. Die betreffen meestal de (financiële) gevolgen die het hanteren van deze collectieve waarde heeft. Maar ook in een enkel geval de relativiteit, historiciteit en soms vergankelijkheid van het veiligheidsconcept als zodanig. Zo zagen we wat dit laatste betreft dat er vraagtekens worden gezet bij het belang dat aan veiligheid wordt toegekend. Veiligheid zou een 'artikel' zijn dat furore maakt vanwege commerciële overwegingen of politiek gewin en ook zou om die reden het belang ervan worden bevorderd. Veiligheid zou een tijdelijke hype betreffen, die weer wegebt, zoals andere maatschappelijke hypes. Er wordt getwijfeld aan

de effecten van de investeringen in beleid, budgetten en wetgeving voor het verhogen van de veiligheid. Politici zouden zich te zeer laten leiden door de subjectieve, moeilijk nader te concretiseren, onveiligheidsgevoelens van burgers. Hierdoor zouden maatregelen en wetgeving in toenemende mate een repressief karakter krijgen en zou de privacy van burgers worden aangetast. In relatie daarmee wordt gewezen op de moeizame wijze waarop burgers en politici zich bewust worden van de overgang, die wij meemaken, van een veiligheids- naar een risicomaatschappij. Ten slotte zou de rol van de overheid, die zich de bevordering van veiligheid als taak heeft gesteld, moeten worden beëindigd, omdat duidelijk zou zijn dat er een direct verband is aan te wijzen tussen het algemene welvaartsniveau van de samenleving en de veiligheid van die samenleving.

De meeste van deze opvattingen betreffen zaken die wel degelijk van belang zijn intensief te observeren en te verdisconteren in veiligheidsbeleid of anderszins. Het zijn mijnen in het veiligheidsveld, die op zich maar zeker in combinatie, de veiligheidsinstituties kunnen aantasten, maar ook, bij verwerking ervan in beleid, deze instituties kunnen veranderen en versterken. Zo werd in hoofdstuk II gesteld, dat heterogene of omstreden overtuigingen en gewoonten, normen en opvattingen een belangrijke rol kunnen spelen bij veranderingen van instituties. Wat vooral opvalt is dat het in het bovenstaande opvattingen zijn van personen, die begaan zijn met veiligheid als maatschappelijke probleem. Zij zijn niet in directe zin dagelijks betrokken bij de veiligheidsinstituties, maar slaan deze vanuit een kritische rol gade. Dat raakt aan de les die Beck ons voorhoudt over de grondslagen en het voortbestaan van instituties. Door alle maatschappelijke veranderingen, zegt Beck, naar een ander type ordening van de samenleving, zijn de oude instituties slechts geworden. Die werden opgebouwd en ondersteund door een elite van belanghebbenden en erkend als gezaghebbend door burgers, die op afstand toekeken. Instituties kunnen echter niet langer los worden gezien van die burgers. Er ontstaat een zekere individualisering van instituties. De bestaande oude instituties kunnen niet langer op eigen kracht en met eigen rationele middelen hun bestaan regelen. Er ontstaat een afnemend vertrouwen in de rol en effectiviteit van gezag. Er ontstaat een schaarste aan (financiële) middelen om deze instituties goed te laten functioneren. Maar er gebeurt ook wat met die burgers. Voorheen stonden zij buiten een institutie, want die was gebouwd op en rondom belanghebbende elites. Zij worden nu als het ware naar binnen gezogen, omdat de moderniteit ervoor zorgt dat ook zij rollen gaan spelen en plichten gaan vervullen binnen een institutie. Dit proces wordt samenvattend vertolkt met het concept 'participatiesamenleving'.¹¹⁹ Dat zagen we ook in het WRR-voorstel over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid. Burgers worden als het ware medeplichtig gemaakt voor onveiligheid, voor het ervaren van risico's, voor het mede dragen van lasten. Dat waren ze niet gewend, want de overheid zorgde immers voor die veiligheid. Dit proces leidt niet

119. Zie voor een interessante theoretische studie hierover: Ernesto d'Albergo & Roberto Segatori (red.), *Governance e partecipazione politica, Teorie e ricerche sociologiche*, Università di Perugia, Franco Agnelli s.r.l., Milano Italy, 2012.

alleen tot vergroting van het aantal actoren, spelers in een institutie, maar ongetwijfeld ook tot fundamentele veranderingen van de pijlers waarop deze is gebouwd. In de reflexieve samenleving, zoals Beck deze noemt, barsten conflicten uit binnen instituties over de fundamentele ervaar en over de ontwikkelingsalternatieven. In hoofdstuk II werden als voorbeelden genoemd de sociale zekerheid, het politieke bestel en de democratie in Europa. Volumevergroting van het aantal uitkeringsgerechtigden in de sociale zekerheid, de toetreding van nieuwe kritische politieke groeperingen in ons politieke bestel en de grotere aandacht van burgers voor het crisisbeleid van de Europese Unie leiden elk tot de start van processen van fundamentele heroriëntatie van zingeving en beleid van deze instituties. Evenzo kan een dergelijke ontwikkeling denkbaar zijn in het veiligheidsbestel. De pleidooien voor een participatiemaatschappij kunnen niet alleen worden gebaseerd op een situatie van financiële crisis en van een overheid die niet meer kan zorgen voor alles. Een concept van participatie zal ook moeten zijn gebaseerd op een door verantwoordelijke spelers, waaronder de overheid, gedragen veranderend veiligheidsconcept. Dit mijnenveld vol veiligheid kan leiden tot 'onveiligheid' van de huidige institutionele vorm ervan. Het zijn even zoveel mijnen waarvoor de Onderzoeksraad scherp zal moeten zijn.

2.11 Conclusies

Bovenstaande observaties van 'stemmen' in pers en wetenschap laten zien dat er weliswaar enige beweging te verwachten is in het lange tijd onwrikbare veiligheidsconcept, maar dat in de kritiek op dat bestaande concept er naast een grote diversiteit ook tegenstellingen bestaan. Weinig of geen overeenstemming is er over een aantal mogelijke ontwikkelingen. Zo is die er niet over de verwachting dat de overheid geen primaire taak (meer) zou hebben in het 'stuur' geven aan de bevordering van veiligheid. Noch over de constatering dat veiligheid een voorbijgaand beleidsitem zou zijn of als zodanig alleen zou worden gecreëerd om politiek-electorale dan wel commerciële redenen. Ook is er enige twijfel dan wel onvoldoende kennis over onevenwichtigheid die zou bestaan tussen het door beleidsmakers beoogde veiligheidsniveau en de hiervoor gedane investeringen en te nemen maatregelen.

Enige overeenstemming over een aantal ontwikkelingen of veranderingen in het denken bestaat er echter wel degelijk. Zo groeit het besef en overtuiging dat het denken in 'verschillende soorten' veiligheid, die eenvoudig kunnen worden geclasificeerd in 'veiligheidsdomeinen' (bijv. van 'harde' fysieke tot 'zachte' sociale) geen recht doet aan de in essentie grenzenloosheid van het veiligheidsbegrip. Zo is er ook toenemende aandacht voor het feit dat subjectieve gevoelens van burgers over onveiligheid een evenzo feitelijk karakter hebben als ervaren onveiligheid, maar dat hieraan grenzen kunnen worden gesteld. Voorts dat het bestrijden van subjectieve onveiligheidsgevoelens geen vrijbrief kan zijn voor de overheid voor maatregelen die de privacy van burgers kunnen aantasten, noch voor burgers om het recht in eigen hand te nemen. Maar vooral ten slotte wint de overtuiging veld dat we ons bevinden in een overgang van een veiligheids- naar een risicosamenleving. Verwachtingen over maximaal te behalen veiligheid worden ingewisseld voor het

accepteren van en leren leven met veiligheidsrisico's. Daarmee parallel verschuiven verantwoordelijkheden voor veiligheid van de traditionele instellingen en 'partijen' naar een grotere deelname van burgers daarin. Dit heeft naar verwachting ook gevolgen voor het institutionele verband waarin onderzoek naar veiligheid functioneert.

Wat kan dit betekenen voor het werk van de Onderzoeksraad? Bovenstaande kan impliceren dat het veiligheidsconcept een andere inhoud krijgt dan dat van waaruit de OVV bijna tien jaar geleden is gestart. Toen werd vooral veiligheid beoogd in gebieden waar de toenemende mobiliteit in het vervoer van zaken en personen en de toenemende complexiteit van de productie van goederen en de vaak onbekende gevolgen daarvan aanleiding gaven tot bezorgdheid. Toen werd ook verondersteld dat toename van kennis over de mogelijke oorzaken van onveiligheid een belangrijke en vrijwel de enige sleutel was tot het bereiken van veiligheid. Sindsdien verwaagden de grenzen die werden getrokken met andere veiligheidsgebieden en werd toenemend getwijfeld aan de mogelijkheid maximale veiligheid te bereiken. Sindsdien ook nam de betekenis toe van veiligheid in de openbare ruimte, veiligheid van bestaan en veiligheid van huis en haard. Ook werd de maakbaarheidsfunctie die de overheid zou hebben op het gebied van veiligheid ter discussie gesteld en, sterker nog, werd de veiligheid van de burger ten opzichte van de overheid betwijfeld. Tevens nam de aandacht voor de rol van individuele burgers bij de verhoging van veiligheid toe. En ten slotte, niet het minst, werd het verwachtingsniveau van veiligheid langzaam bijgesteld. Veiligheid is moeilijk te maximaliseren, de samenleving is een risicosamenleving.

Deze ontwikkeling is van belang voor verandering of aanpassing van beleid, maar ook voor het werk van de OVV. Onderzoek van oorzaken van onveiligheid blijft geboden, maar de wijze waarop dat gebeurt, vooral ook op andere terreinen dan de 'traditionele', zal herijkt moeten worden. De OVV is hiermee al volop bezig. Veiligheidskunde is van oudsher een vakgebied met een 'harde' technische kern. Maar die zal worden uitgebreid met andere gebieden van onderzoek en wetenschappelijke methodologie, vooral die van bijvoorbeeld de (sociale) psychologie, sociologie en communicatiewetenschap. Het oorzaakonderzoek is nog grotendeels onderzoek naar structurele oorzaken van systemen rond onveiligheid. Maar als veiligheidsonderzoek niet alleen 'ten doel heeft toekomstige voorvallen te voorkomen of de gevolgen daarvan te beperken', maar naast het onderzoeken van de oorzaken van die voorvallen ook 'de omvang van hun gevolgen', dan is het zoeken naar de structurele oorzaken van onveiligheid niet voldoende. Het zoeken naar de oorzaak van de omvang van de gevolgen, bijvoorbeeld het ontstaan van maatschappelijke onrust of benodigde nazorg, vereist een grotere actieradius voor het onderzoek dan die naar de structurele oorzaken van het betreffende voorval of de louter technische gevolgen ervan, zoals rampenbestrijding. Dan zijn andere kennisgebieden vereist en een andere definitie van veiligheid dan die van het wettelijke begrip 'voorval'. Dan is ook aanvulling nodig van het nu gehanteerde beoordelingskader van de Raad, dat zijn focus vindt in rationale elementen als inzicht in risico's, veiligheidsaanpak, handhaving, managementsturing en toezicht.

Er zullen evenzeer gevolgen kunnen optreden voor wat in dit boek 'hardnekkig' de institutie van veiligheidsonderzoek wordt genoemd. Uitbreiding van partijen, betrokken bij veiligheid, zoals individuele burgers met evenzeer verantwoordelijkheden voor veiligheid, betekent dat de Raad deze burger meer dan voorheen zal aantreffen bij onderzoek naar verantwoordelijkheden voor voorvallen, als subject bij maatschappelijke onrust, als slachtoffer van voorvallen, als claimende partij bij schade. Dat vereist nog meer dan voorheen prudentie bij onderzoeksontwerp, analyses en conclusies. De 'omgeving' van de Raad zal in dat geval veranderen en hij zal meer dan tot nu toe worden aangesproken op zijn rol en werkwijze. De nu meer op exclusiviteit en afstandelijkheid gerichte werkwijze van de Raad zal daarbij wellicht moeten worden bijgebogen.

Voor de Raad betekent dit, mochten deze genoemde mogelijke ontwikkelingen doorzetten, een boeiende uitbreiding van zijn rol en methodiek. Deze laatste kreeg langzaamaan enigszins het karakter van 'meer van hetzelfde', opnieuw een voorval waarbij het veiligheidsrisico door een of meer partijen onvoldoende werd beheerst, het management zijn verantwoordelijkheid niet nam of het toezicht onvoldoende was. Die factoren zullen een belangrijke rol blijven spelen, maar verruiming van de analyse tot andere zoals genoemd, zal onderzoek een grotere diepgang geven en meer inzicht bieden in de nadere en de meer verwijderde 'cirkels' van oorzaken. Onderzoek dat de Raad de afgelopen jaren heeft ingesteld op andere gebieden dan die van transport c.a. heeft laten zien dat die meer achterliggende factoren er toe doen. Die ontwikkeling in het werk van de Raad draagt sterk bij aan de kennis van 'de oorzaken van de gevolgen' en 'het voorkomen ervan in de toekomst'.

3. Mijnen in het institutionele veld van fysieke veiligheid

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zagen we hoe aan recente onderzoeken door de Onderzoeksraad een aantal afbreukrisico's voor de Raad konden worden ontleend, die op het institutionele niveau kunnen spelen. Zo konden in beginsel problemen ontstaan indien het onderzoek zich beweegt op het beleidsterrein van de minister tot wie de Raad een specifieke gezagsrelatie heeft op grond van de Rijkswet. Ook indien deze minister zich er, zoals in de betreffende casus bleek, wel degelijk van bewust is dat de onafhankelijke positie van de Raad op het terrein van veiligheidsonderzoek leidend is, kan kritiek op diens functioneren in zaken die zijn of haar portefeuille betreffen in beginsel leiden tot moeilijkheden. Hierin zit in principe een afbreukrisico verscholen, die oorzaak kan zijn van een zekere terughoudendheid door de Raad bij analyse en conclusies dan wel aanbevelingen uit zulk een onderzoek.

Zo ook zagen we dat de wijze waarop in de Rijkswet het begrip 'voorval' is gedefinieerd, niet in alle gevallen voldoende helderheid verschaft een bepaalde gebeurtenis of situatie te zien als daadwerkelijk aangrijpingspunt voor al dan niet onderzoek. Dit ondanks de brede inhoud van die definitie. Aangezien instituties bij uit-

stek functioneren op grond van algemene helderheid over de essentie en omgrenzing van hun functie en taak kan dit tot afbreuk aan de maatschappelijke herkenning en erkenning leiden. Voor de Raad is er de taak de redengeving van het aanvatten van onderzoek telkens te verhelderen. Zeker bij de bijna onbegrensde betekenis van het begrip 'veiligheid', naast die van het begrip 'voorval', is dit een continu afbreukrisico.

Een zowel belangrijk als uiterst lastig vraagstuk is de relatie en afgrenzing tussen onderzoek naar de oorzaken van onveiligheid en dat naar de schuld voor onveiligheid. De Raad dient hierin uiterst prudent en behoedzaam te opereren. Fouten in dit opzicht tasten de onafhankelijkheid van de Raad direct aan. Juridisch gezien is dit risico van het maken van fouten niet altijd of volledig te beheersen.

Conclusies en aanbevelingen uit onderzoek kunnen mogelijk raken aan het domein van de bestuurlijk-politieke verhoudingen. Hoewel de Raad door zijn onafhankelijkheid en wettelijke taak de oorzaken van onveiligheid ten volle dient te achterhalen, vergt de verwoording van conclusies en aanbevelingen in alle gevallen uiterste nauwkeurigheid. In de casus Odfjell zagen we dat een aanbeveling betreffende de taakverdeling tussen politieke bestuurders een mogelijke boobytrap kan betekenen. Hier koos de Raad voor een aanbeveling de taak en bevoegdheid van een staatssecretaris uit te breiden. De vraag is hoever de Raad kan gaan ten aanzien van aanbevelingen met betrekking tot de bestuurlijk-politieke verhoudingen.

Ten slotte werden de mogelijkheden van de Raad gezien om de daadwerkelijke opvolging van aanbevelingen door adressanten te effectueren. Naast de taak die hier ligt voor het politiek bestuur kan de Raad door eigen vervolgonderzoek hierin een belangrijke rol spelen.

Naast deze mogelijke afbreukrisico's die in het vorige hoofdstuk werden genoemd kan op het niveau van de 'inrichting' van de fysieke veiligheidsinstitutie een aantal algemene punten worden genoemd. Deze kwamen verspreid al enigszins aan de orde in de hoofdstukken over instituties (hoofdstuk II) en de wordingsgeschiedenis van veiligheidsonderzoek (hoofdstuk III en IV). Zij betreffen de heterogeniteit en de aan- of besturing van de fysieke veiligheidsinstitutie.

3.2 Heterogeniteit van de fysieke veiligheidsinstitutie

Eerder zagen we dat de institutionele structuur van onderzoek van fysieke veiligheid momenteel een grote heterogeniteit kent. Zij omvat sectoren die van oudsher een essentieel direct belang bij veiligheid kennen en daarvoor regels en maatregelen namen en ook onderzoeksinstanties creëerden. Genoemd werden de zeeschip- en binnenvaart, de luchtvaart en de spoorwegsector. Van meer recente datum zijn de sectoren die eerst nauwelijks twee decennia geleden een wettelijke vorm van veiligheidsonderzoek kenden, zoals de sector van het wegtransport. Of die eerst bij de instelling van de Onderzoeksraad voor Veiligheid een wettelijke plaats in het veiligheidsonderzoek kregen, zoals de bouw-, gezondheid-, industrie- en buisleidingensector, en de gebieden van crises en water.

Niet alleen echter de 'leeftijd' van sectoren wat betreft hun ervaring met veiligheidsonderzoek is van belang, ook speelt de verscheidenheid in sectorale regels en maatregelen een rol. Deze zijn uiteraard afgestemd op de specifieke kenmerken van de primaire (productie)processen en bestuurs- en managementvarianten van die sectoren. Maar de verschillen in regels en maatregelen overtreffen de overeenkomsten en gezamenlijkheden. Zij leren tot dusver nog weinig van elkaar. Zij kennen weinig 'isomorfisme'. Zulk een variëteit komt in beginsel de robuustheid van een institutie niet ten goede.

Een belangrijke reden voor de instelling van de Onderzoeksraad voor Veiligheid was het transformeren van lessen verkregen uit onderzoek in een enkele sector naar sectoren die daarvan zouden kunnen profiteren. Over deze hieruit af te leiden taak van de Onderzoeksraad staat weinig te lezen in de Rijkswet. Wel wijst de Memorie van Toelichting op dit facet van het werk van de Raad.¹²⁰ De Raad heeft in de korte tijd van zijn bestaan eerst recentelijk een eerste 'dwarsdoorsnee' door de sectoren heen gepubliceerd. Daarmee zijn verwachtingen gewekt ten aanzien van het publiceren van verdere lessen, die de gezamenlijkheid van veiligheidsbevordering kunnen aangeven. Bevordering van de robuustheid van de institutie is gezien de huidige heterogeniteit ervan een niet geringe opgave voor de Raad. Blijvende heterogeniteit kan een belangrijk afbreukrisico worden genoemd.

3.3 *Diversiteit in 'aan- of besturing' van de (fysieke) veiligheidsinstitutie*

Constateren dat veiligheid een zaak is van ons allen en dat de sleutel niet ligt in het aanwijzen van de staat als 'single agent' in de garantie voor veiligheid roept de vraag op hoe dan een veiligheidsstelsel kan functioneren met een onbegrensd aantal spelers. Of, als men de overheid toch ziet als de architect van dit stelsel, hoe deze, al dan niet alleen zelf, enige noodzakelijke sturing kan geven in dit veld. De vraag brengt ons terug naar het analysekader, dat werd gehanteerd om de contouren, functies en processen te beschrijven van de bevordering van veiligheid. Dat van 'institutie' en 'institutionalisering'. In de institutionele theorie wordt het aspect 'besturing en ordening' van instituties slechts summier behandeld, veelal onder de titel van 'institutional design'. Veel kunnen we hierover niet leren van bijvoorbeeld het historisch institutionalisme. De vorming van een institutie bij het historische ontstaan wordt daar uitvoerig geanalyseerd door een beschrijving van de politieke krachten die bijdroegen aan de besluitvorming over dat ontstaan. Daarbij worden de meer rationele kanten van dat ontstaan echter nogal verwaarloosd. Des te meer aandacht wordt besteed aan de 'herordening', 'redesign', van al bestaande instituties. Juist daar worden politieke krachten gemobiliseerd omdat 'redesign' een bewuste reactie vergt aangaande nieuwe patronen van en binnen een institutie. Het normatieve institutionalisme is vanwege haar evolutionaire en adaptieve aard (processen van de ontwikkeling van ideeën en waarden) ook nogal zwak als het aankomt op ordening en sturing van instituties. Het meest zouden we kunnen leren van het 'rational-choice-institutionalisme'. Dat zegt niet veel over ontstaan en ont-

120. Memorie van Toelichting, Hoofdstuk II, Kenmerken van de Raad, onderdeel 'Breed Terrein'.

wikkeling van instituties, maar meer over het ontwerp ervan. Het is in zijn aard gericht op beheersing van een institutie en zijn 'opbrengsten'. Door de sterke gerichtheid op regelformatie door deze variant van het institutionalisme is het juist dit aspect dat bij ordening en sturing aandacht krijgt. Daarbij wordt een zorgvuldige en incrementele wijze van regelaanpassing gehanteerd naast een meer fundamentele strategie van herordening. Daarbij worden bijvoorbeeld nieuwe vormen van contracten en informatiesystemen tussen spelers en vormen van relaties tussen opdrachtgever en opdrachtnemer gebruikt.

In het voorgaande kwam ter sprake dat de fysieke (en sociale) veiligheidsinstitutie wordt gekenmerkt door een sterke heterogeniteit van rollen en relaties, een versnippering van onderzoek en een verspreide aansturing (overheid, bedrijfsleven, instellingen en gedeeltelijk burgers). Er is nog weinig sprake van een stelsel van bewuste ordening van een institutioneel verband. Daartegenover werd de mogelijkheid van een verandering in de richting van een nieuw institutioneel stelsel geopperd. Een stelsel dat ontstaat (aan het ontstaan is?) waarin vooral private organisaties, instellingen en burgers toetreden, die participatieverplichtingen krijgen toebedeeld en belangrijke rollen/rechten verkrijgen. Een dergelijke institutie ontwikkelt zich niet vanuit een blauwdrukontwerp, een rationeel design, maar vanuit processen in de basis van de samenleving. Die kunnen per definitie niet of nauwelijks alleen vanuit een maatschappelijke 'top' worden beheerst. Juist om deze laatste reden zijn het rational choice en het historische institutionalisme niet de eersaangewezen gidsen in de ontwikkeling naar heel nieuwe institutionele vormen. Door de aandacht voor waarden, normen en ideeën zou het normatieve institutionalisme wellicht meer diensten kunnen bewijzen.

Schuilenburg besteedt volop aandacht aan het vraagstuk van 'orde in veiligheid', aan de wijze waarop in een zeer gefragmenteerd veld van veiligheid orde en sturing tot stand kan komen. Weliswaar heeft hij daarbij vooral sociale veiligheid en in het bijzonder veiligheid op het terrein van de (toename van de omvang en ernst van) criminaliteit op het oog, maar zijn analyse kan wellicht voor het fysieke veiligheidssterrein ook van nut zijn. Hij constateert een toenemende horizontalisering van betrekkingen tussen partijen (overheden, organisaties, instellingen en burgers) waardoor van een primaatschap van een van die partijen steeds minder sprake is. 'Daarbij komt dat de organisatie van veiligheid niet meer wordt gestuurd "van bovenaf", door de overheid als organisator en uitvoerder van de veiligheidszorg, maar wordt ingevuld in steeds wisselende samenwerkingsverbanden en complexe netwerkstructuren. Geen enkele actor is daarin het vanzelfsprekende middelpunt en geen enkele actor krijgt prioriteit in een samenwerkingsverband.'¹²¹ In deze 'losjes gekoppelde' structuur ('loosely coupled systems', Weick, 1976) vindt 'dynamische' sturing plaats bij en rond 'knooppunten'. 'Knooppunten zijn formele of informele organisaties die belanghebbenden zijn in een concreet veiligheidsprogram-

121. Schuilenburg, o.c., pg. 41.

ma. Vanzelfsprekend kunnen dit bedrijven, ministeries of de politie zijn, maar ook jeugdbendes, huishoudens, ngo's of journalisten (...).¹²² 'Belangrijk in deze manier van kijken naar veiligheidszorg is de verschuiving van aandacht van vaste structuren naar de kenmerken van de knooppunten die actief zijn in concrete veiligheidsprogramma's.'¹²³ Geen aansturing maar een 'nodale veiligheidssynthese'.¹²⁴ Deze nogal voluntaristische en abstracte zienswijze schept echter de nodige problemen. Zij doet denken aan de titel van een artikel van wijlen Maarten van Gils, Gronings bedrijfskundige: 'Waarom een netwerk net niet werkt.' Het nodale sturingsconcept is een concept dat de werking en sturing overlaat aan de vrije krachten van individuen en partijen in de hoop dat hieruit automatisch iets goeds voortkomt. Zij doet ook weinig recht aan de wettelijke positie van de overheid op het gebied van veiligheid, die niet uitsluitend repressief van karakter is, maar ook essentiële taken op het gebied van ordening en sturing aan de overheid toewijst. De overheid is dan wel minder een 'single agent', maar zal haar activiteit ten aanzien van de ordening van betrekkingen in de veiligheidsinstelling niet kunnen verminderen.

Deze nieuwe, langzaam naar voren komende mogelijke ontwikkelingen en de ideeën op dat gebied kunnen niettemin een laatste (institutionele) mijn in het veld van de Onderzoeksraad betekenen. Bij de uitvoering door de Raad van het onderzoek van (on)veiligheid zou deze alert moeten zijn en blijven voor deze mogelijke trends. Zij hebben relatie tot de onafhankelijkheid en positie van de Raad.

4. Mijnen in het dagelijkse werkveld van de Raad

4.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk werd gewezen op het afbreukrisico van het uitbreidende werkterrein van de Raad. Zowel eigen keuzes voor nieuwe onderzoeksterreinen, maar ook verzoeken tot onderzoek van de kant van de overheid zorgden voor uitbreidingen. Genoemd kunnen worden het terrein van voedselveiligheid, de beveiliging van digitale systemen en kindveiligheid. Uitbreidingen van het onderzoeksterrein kunnen in beginsel problemen oproepen ten aanzien van de wettelijke onderzoekstaak, de toegevoegde waarde door de Raad en de validiteit wat betreft eigen expertise.

De werkrelaties met openbare diensten kregen als onderwerp van mogelijke afbreukrisico's aandacht met het oog op de uitvoering van de gemaakte afspraken door de Raad wat betreft toegankelijkheid van de Raad tot de plaats van ongelukken en rampen, de beschikbaarheid over hiermee verband houdende objecten en de kennis van openbare diensten over de taak en positie van de Raad.

122. Schuilenburg, o.c., pg. 42.

123. Schuilenburg, o.c., pg. 43.

124. Citaat bij Schuilenburg van Johnston & Shearing, *Governing security. Explorations in policing and justice*, London: Routledge, 2003, pg. 35-36.

Bij het verzamelen van informatie uit onderzoek en de onderlinge afweging hiervan werd vervolgens als boobytrap genoemd de weging van taken en verantwoordelijkheden. Conclusies over hoofd- en afgeleide verantwoordelijkheden voor veiligheid brengt het probleem met zich mee van de enerzijds juridische en anderzijds veiligheidgerelateerde verantwoordelijkheden. Dit kan tot problemen leiden ten aanzien van de aanbevelingen, die partijen betreffen die deze afweging maken in afwijking van die van de Raad.

De betrekkingen van de Raad tot de media kunnen onder spanning komen indien publicaties tijdens een onderzoek vragen over toedracht en vooral over schuld door media worden gesteld en (gedeeltelijk) beantwoord. Dit brengt niet alleen mogelijk onderzoekers op een spoor, dat niet tot de 'waarheid' leidt, maar kan evenzo leiden tot onderzoeksconclusies, die weliswaar correct zijn, maar de indruk overlaten dat de Raad is beïnvloed door mediapublicaties.

Naast deze vier afbreukrisico's die verband houden met het directe, eigenlijke werk van de Raad kan nog een tweetal risico's worden genoemd die uit voorgaande casus en de gehouden gesprekken met direct betrokkenen kunnen worden afgeleid.

4.2 Professionaliteit en structurele relaties met wetenschappelijke fora

Veiligheidsonderzoek is een 'tak van sport', die nog geen uitgebreid verleden kent. Het is een (wetenschappelijk) metier, dat zich pas sinds kort heeft ontwikkeld en waarin terecht volop wordt geleend van de kennis en ervaring van andere wetenschaps- en kennisgebieden. Het onderzoeksniveau van de Onderzoeksraad voor Veiligheid wordt hoog gewaardeerd en geldt als betrekkelijk onomstreden. In hoeverre dit mede samenhangt met de even onomstreden onafhankelijke positie van de Raad is onduidelijk, maar dit zal zeker meespelen in die waardering. In veel gesprekken die werden gevoerd voor deze publicatie kwam naar voren dat vooral de aanbevelingen van de Raad als onomstreden werden beschouwd, gezien de reputatie van de Raad. Wat betreft de analyses kwam wat vaker kritiek naar voren. Beide elementen, onafhankelijkheid en professionaliteit, hangen zeker bij de Raad zeer sterk samen. Daarom is continue professionalisering van het onderzoeksbureau van de Raad een belangrijke opgave. De Raad besteedt hier veel aandacht aan. Toch wordt het imago van de Raad in dit opzicht vanuit het verleden nog gekenmerkt door een zekere geslotenheid wat betreft werkwijze en door een overwegend rationele onderzoeksmethodiek. Het beoordelingskader van de Raad bij onderzoek (zie figuur 5, p. 113/114), ademt een methodiek, die uitgaat van beheersing van risico's, van het dragen van heldere verantwoordelijkheden en het gebruiken van de juiste managementmethoden. Gelet op wat eerder in dit hoofdstuk is gesteld over een veranderend veiligheidsconcept en ook op het uitbreidende werkterrein van de Raad is dit vooreerst een belangrijke opgave voor de Raad zelf in eigen huis.

Gezien de institutionele positie van de Raad kan worden verwacht dat hij een zekere voortrekkersrol vervult in de verdere professionalisering van het 'vak' veiligheidskunde en vooral onderzoek(smethodiek) van veiligheid. Dat kan inhouden dat voor de ontwikkeling van dat vak allianties worden opgebouwd met (wetenschap-

pelijke) kenniscentra in binnen en buitenland. Een vorm van onafhankelijk toezicht op de kwaliteit van het verrichte onderzoek kent de Raad niet rechtstreeks, anders dan door het kennis- en ervaringsgehalte van de (buitengewone) Raadsleden zelf en de professionele taak van de onderzoekers. Toezicht op de verrichtingen van de Raad in het algemeen wordt uiteraard verricht door de TK en de samenleving. Denkbaar is dat de Raad deze vormen van toezicht zou kunnen versterken door een (inter)nationale al dan niet wisselende auditgroep, die van tijd tot tijd het verrichte onderzoek beschouwt op kwaliteit. Het kan de Raad behoeden voor afbreuk in dit opzicht. Ook kan hierdoor het imago in de samenleving verder worden versterkt.

Terecht waarschuwt overigens ons in algemene zin hiertegen Helsloot.¹²⁵ ‘Professionalisering resulteert niet automatisch in méér effectiviteit en dus méér veiligheid. Professionele organisaties hebben de neiging deze waarde te verabsoluteren en hebben minder oog voor maatschappelijk rendement. Hij adviseert dan ook tot ‘directe feedback vanuit de omgeving op de taken.’

4.3 *Nauwgezetheid bij het onderzoek*

De Raad kent voor het onderzoekswerk veel regels en eigen voorschriften ten aanzien van de vereiste werkwijze en het gedrag gedurende het onderzoeksproces. De Rijkswet noemt er een aantal ten aanzien van de kwaliteit van Raadsleden. Zo dient in de Raad ten minste deskundigheid aanwezig te zijn op het terrein van defensie en transport.¹²⁶ Regels zijn er vervolgens over de mogelijke betrokkenheid van leden van de Raad bij een voorval.¹²⁷ Evenzo gelden deze voor medewerkers van het bureau.¹²⁸ Ten aanzien van de bevoegdheden van Raadsleden en onderzoekers gelden wettelijke voorschriften wat betreft zaken als legitimering, betreding van de onderzoeksplaats, het in beslag nemen van objecten, het vorderen van inlichtingen, het eisen van medewerking bij onderzoek enz.¹²⁹

Nadere regels hieromtrent zijn te vinden in een Algemene Maatregel van Bestuur.

Daarnaast fungeert een onderzoeksprotocol. Dit geeft inzicht in zaken als de doelstelling van veiligheidsonderzoek, de wettelijke regelingen die daarbij gelden en de onderzoeksfasering. Deze laatste vermelden de werkwijze bij de start, het verzamelen van gegevens, het afnemen van interviews en verslaglegging, analyse, rapportage, inzage en publicatie.

Al deze minutieuze voorschriften en regels geven, zoals duidelijk mag zijn, volop aanleiding tot het maken van fouten en vergissingen. Hierin schuilt een grote hoeveelheid risico's, die tot het uiterste moeten worden vermeden. Figuur 11 geeft een samenvattend overzicht van de afbreukrisico's, boobytraps of mijnen die het pad van de Raad plaveien. Op Raadsleden en medewerkers rust de taak deze in de

125. Ira Helsloot, o.c., pg. 39.

126. Rijkswet OVV, art. 7, lid 3.

127. Idem, art. 15.

128. Idem, art. 16.

129. Idem, hoofdstuk 5, art. 32 t/m 40, passim.

dagelijkse praktijk waar te nemen en te mijden. Het behoort tot de kern van de onderzoekscultuur van de Raad dat dit ook gebeurt. Niettemin kunnen fouten optreden, die de reputatie van de Raad aantasten. Tot heden wordt in dit opzicht vrijwel feilloos gewerkt.

Ter afsluiting biedt figuur 11 op p. 201 een samenvattend overzicht van de in dit boek vermelde afbreukrisico's of 'mijnen', die de Raad in zijn werk tegenkomt dan wel kan tegenkomen. Zij zijn gerangschikt naar het in dit laatste hoofdstuk gevolgde analysekader. Verwezen wordt naar de hoofdstukken, waarin zij meer uitvoerig zijn toegelicht en uitgewerkt.

5. Tot slot

De Onderzoeksraad voor Veiligheid is in de politieke geschiedenis van de rijksoverheid een geslaagde poging te komen tot een echt integraal, niet-departementaal, wetgebonden instituut. Hij heeft een eigen omvattende taak op een gebied, dat alle overheidstaken raakt. Dat is niet helemaal uniek, maar wel bijzonder in een bestuurlijk bestel, waarin segmentering, horizontale taak- en machtsverdeling, compromissen en overleg de boventoon voeren. De OVV is een vreemde eend in de Nederlandse polder. Maar ook een instituut dat niet lijdt aan de hybride positie en werking van veel instituten, die het gevolg zijn van de 'vermarkting' van de laatste decennia en waarop weinig of geen toezicht is. De OVV is wat betreft toezicht op zijn functioneren en effectiviteit 'gebonden' aan de spanningsverhoudingen binnen de fysieke veiligheidsinstelling: wetgeving, politiek, pers, overtuigingskracht van de rapporten over 'voorvallen' van onveiligheid en aan de professionele kwaliteitsregels van veiligheidsonderzoek.

In dit boek werd de voorgeschiedenis, totstandkoming en werking geschetst van dit instituut. Het kwam voort uit een ontwikkeling van ongeveer een eeuw ervaring in het doen van onderzoek naar oorzaken van onveiligheid. Daarbij heeft het zich een plaats verworven, die onafhankelijk is van het politieke bestuur en die gezag heeft ge- en verkregen bij al die organisaties, instanties en groeperingen die gehouden worden aan veilig gedrag en optreden.

Veiligheid is vooral mensenwerk, naast een hoedanigheid die samenhangt met techniek, cultuur en natuur. Daarmee is veiligheid een kwetsbare kwaliteit van het leven, een slechts gedeeltelijk meetbaar en qua inhoud veranderlijk, gemeenschappelijk goed. Veiligheid krijgt inhoud, afhankelijk van het type samenleving waarin veiligheid wordt gewenst en nagestreefd. Alleen dat laatste, de wenselijkheid en nastrevenswaardigheid, is van alle tijden.

Het werk van de OVV is ook mensenwerk, ondanks de wettelijke jas waarin hij is gestoken en het gezag dat hem is gegeven. In het voorgaande werd vooral gezocht naar de kwetsbare kanten van die positie en van het werk van de Raad zelf en in zijn omgeving. Kijkend naar de OVV als een instituut, werkzaam ten aanzien van veiligheid als instelling, kan worden gezien dat instituties weliswaar een krachtig, ro-

Analysekader	Soort afbreukrisico	Hoofdstuk in dit boek
<i>Veiligheidsconcept</i>	Grenzenloosheid van het veiligheidsbegrip	VIII
	Grenzen van onderscheiden veiligheidsdomeinen	VIII
	Invloed van subjectieve veiligheidsgevoelens van burgers	VIII
	Veiligheid als consumptieartikel, politiek lokmiddel	VIII
	Veiligheid als tijdgebonden item	VIII
	Repressie en bedreiging van de persoonlijke levenssfeer	VIII
	Overgang van veiligheids- naar risicomaatschappij	VIII
	Veiligheid al dan niet een taak van de overheid	VIII
	Evenwicht tussen veiligheidsniveau en investeringen en maatregelen	VIII
	Diversiteit en tegenstellingen tussen veiligheidsconcepties	VIII
<i>(Fysieke) veiligheidsinstutie</i>	Relaties met het openbaar bestuur	VII
	Effecten van het wettelijke begrip 'voorval'	VII
	Relatie tussen oorzaakonderzoek en schuldonderzoek	VII
	Relatie tussen Onderzoeksraad en de bestuurlijke verantwoordelijkheid	VII
	De opvolging van onderzoek van de Onderzoeksraad	VII
	Heterogeniteit van de institutie	Passim en VIII
	Diversiteit in 'aansturing' van de institutie	Passim en VIII
<i>Dagelijkse werk van de Onderzoeksraad</i>	Het uitbreidende werkterrein van de Raad	VII
	Werkrelaties met openbare diensten	VII
	Weging in onderzoek van taken en verantwoordelijkheden	VII
	Relaties tussen Raad en media	VII
	Professionaliteit en structurele relaties met wetenschappelijke fora	Passim
	Nauwgezetheid bij het onderzoek	Passim

Figuur 11. Samenvatting 'mijnen' in het onderzoeksveld van fysieke veiligheid

buust fundament bezitten in een samenleving, maar ook kwetsbaar zijn. Risico's in het leven van instituten en instituties kunnen op veel plekken worden gevonden. De meeste risico's zijn vermijdbaar, oplosbaar of bestrijdbaar, vooral ook door kansen te creëren en te benutten. De enige echt risicovolle 'plek' voor een institutie is de 'zin' ervan, de waardegebonden essentie van het bestaan van een institutie. Voor de OVV is dat het 'concept' veiligheid, de inhoud die in de samenleving eraan wordt gegeven. Daarin schuilen eveneens in toenemende mate risico's. Van dit alles is in het voorgaande een overzicht beschreven. De dynamiek van robuustheid en gelijktijdige kwetsbaarheid kan als het boeiendst aspect worden gezien.

Bijlage 1

Literatuur/bronnen

Hoofdstuk I Veiligheid in vogelvlucht

- B.J.M. Ale, *Risico's en Veiligheid*, TU Delft, juni 2003.
- T.C.W. Blanning, *The Culture of Power and the Power of Culture, Old Regime Europe 1660-1789*, Oxford University Press, Oxford, 2002.
- W. Blockmans, *Geschiedenis van de macht in Europa, Volkeren, Markten, Staten, Mercatorfonds Paribas*, Antwerpen, 1997.
- Wim Blockmans & Peter Hoppenbrouwers, *Eeuwen des Onderscheids, een geschiedenis van middeleeuws Europa*, Prometheus, Amsterdam, 2002.
- Wim Blockmans & Walter Prevenier, *De Bourgondiërs, de Nederlanden op weg naar eenheid 1384-1530*, Meulenhoff, Amsterdam, 1997.
- I.J. Brugmans, *Paardenkracht en Mensenmacht, Sociaal-Economische Geschiedenis van Nederland, 1795-1940*, Martinus Nijhoff, Den Haag, 1961.
- B. Dolfin, 'Vroegste ontwikkelingen in het Waterschap', in: J.C.N. Raadschelders & Th.A.J. Toonen, *Waterschappen in Nederland, een bestuurskundige verkenning van de institutionele ontwikkeling*, Verloren, Hilversum, 1993, pg. 61-80.
- Beatrice de Graaf, 'De historisering van veiligheid', in: *Tijdschrift voor Geschiedenis*, (125), 3, 2012, pg. 305-313.
- Beatrice de Graaf, 'Het temmen van de toekomst, van een veiligheids- naar een risicocultuur', in: *Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit*, 2013 (3) 2.
- Johan Huizinga, *Herfsttij der Middeleeuwen, studie over levens- en gedachtenvormen der veertiende en vijftiende eeuw in Frankrijk en de Nederlanden*, Uitgeverij Contact, 1997 (21ste druk).
- E.R. Muller, *Security, safety and criminal justice in the Netherlands*, Kluwer, Deventer, 2012.
- E.R. Muller, I. Helsloot & R.J. van Wegberg, 'Vormen van veiligheid', in: E.R. Muller (red.), *Veiligheid en veiligheidsbeleid in Nederland*, Kluwer, Deventer, 2012 (2de druk), pg. 61-94.
- Henri Pirenne, 'Mohammed en Karel de Grote', in: Lyon, Pirenne, Guillou, Gabrieli en Steuer, *De Geboorte van Europa*, Antwerpen, Mercatorfonds, 1987, pg. 17-143.
- Simon Price & Peter Thonemann, *De Geboorte van het Klassieke Europa*, Spectrum, Houten/Antwerpen, 2011.
- Peter Raedts, *De ontdekking van de Middeleeuwen, geschiedenis van een illusie*, Wereldbibliotheek, Amsterdam 2012 (8ste druk).

- Carl Stephenson, *Mediaeval History, Europe from the second to the sixteenth century*, Harper & Row, New York, 1962 (4de druk).
- R. Veenhoven, 'Veiligheid en geluk in landen', in: E.R. Muller (red.), *Veiligheid: veiligheid en veiligheidsbeleid in Nederland*, Kluwer, Deventer, 2012 (2de druk).
- Chris Wickham, *The Inheritance of Rome, a history of Europe from 400-1000*, Allan Lane, London, 2009.
- R.W. van Zuijlen, 'Veiligheid als begrip: fundering van de rechtsorde', in: E.R. Muller (red.), *Veiligheid en veiligheidsbeleid in Nederland*, Kluwer, Deventer, 2012 (2de druk), pg. 23-39.

Hoofdstuk II Instituties en instituten

- Ulrich Beck, *Risk Society*, London, 1992.
- Ulrich Beck, *Democracy without Enemies*, Polity Press, Cambridge, 1998.
- Hans Bekke, *Duurzaamheid en Dynamiek, over het nut van het veranderen van instituties en organisaties*, Universiteit Leiden, 2003.
- Hans Bekke & Nicolette van Gestel, *Publiek Verzekerd, Voorgeschiedenis en Start van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) 1993-2003*, Garant, Leuven/Apeldoorn, 2004.
- J.A.A. van Doorn, *Moderne Sociologie*, Spectrum, Utrecht, 1964.
- Anthony Giddens, *Central Problems in Social Theory: Action, Structure, and Contradiction in Social Analysis*, University of California Press, Berkeley, 1979.
- Jürgen Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1981.
- L. Kiser & E. Ostrom, 'The Three Worlds of Action: a Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches', in: E. Ostrom (red.), *Strategies of Political Inquiry*, Beverly Hills, 1982.
- J.G. March & J.P. Olsen, *Rediscovering Institutions*, New York, Free Press, 1989.
- D.C. North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge, 1990.
- E. Ostrom, *Governing the Commons: the Evolution of Institutions of Collective Action*, Cambridge, 1990.
- B. Guy Peters, *Institutional Theory in Political Science*, Continuum, London, 2001.
- W. Richard Scott, *Institutions and Organizations*, Sage, London, 2001 (2de druk).
- Pamela Tolbert & Lynne Zuckert, 'Institutional sources of change in the formal structure of organizations: the diffusion of Civil Service Reform 1880-1935', in: *Administrative Science Quarterly* 30:22-39 (1983).
- Romke van der Veen, 'Relativering van rationaliteit', in: Jacques van Hoof e.a. (red.), *J.A.A. van Doorn en de Nederlandse sociologie*, Pallas Publications/Amsterdam University Press, 2010, pg. 77-86.

Hoofdstuk III Onderzoeksraden van 1909-2002

- J. Bank & M. van Buuren, 1900, *Hoogtij van burgerlijke cultuur*, Sdu, Den Haag, 2000.
- E.A. Bik, *Raad voor de Scheepvaart 1909-2009*, eigen uitgave E.A. Bik, 2009.

- Ben Daeter, *Impressies van een boeiend leven, Prof. mr. Pieter van Vollenhoven*, Unieboek BV, Houten, 2009.
- J.A.A. van Doorn, *Nederlandse Democratie, historische en sociologische waarnemingen*, Mets & Schilt, Amsterdam, 2009.
- M. Hallers, A.J. Mauritz, E.R. Muller & C.J.J.M. Stolker, *Beginselen van behoorlijk rampenonderzoek*, Boom, Den Haag, 2002.
- Dorine Hermans, *Burger aan het Hof, Pieter van Vollenhoven*, Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam 2007 (4de druk).
- E.J. Kossmann, *De Lage Landen 1780/1914*, deel I, Elsevier, Amsterdam, 1986.
- A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in Nederlandse Politiek*, Amsterdam, 1982 (4de druk).
- J. en A. Romein, *De Lage Landen bij de Zee*, Querido, Amsterdam, 1973 (4de druk).
- Ed van Thijn, *Het Jaren 70 Boek*, 2007.
- Pieter van Vollenhoven, *Hier onveilig? Onmogelijk!*, Uitgeverij Balans, Amsterdam, 1012.

Wetsteksten van de diverse besproken onderzoeksraden.
 Archieven Raad voor de Transportveiligheid.
 Archieven Onderzoeksraad voor Veiligheid.

Hoofdstuk IV De instelling van de Onderzoeksraad voor Veiligheid 2002-2005

- A.J.G.M. Bekke, 'Besluitvorming in organisaties, het werk van Johan P. Olsen', in: A.F.A. Korsten & Th.A.J. Toonen (red.), *Bestuurskunde, Hoofdfiguren en Kern-thema's*, Stenfert Kroese, 1988, pg. 185-205.
- M. Hallers, A.J. Mauritz, E.R. Muller & C.J.J.M. Stolker, *Beginselen van behoorlijk rampenonderzoek*, Boom, Den Haag, 2002.
- J.P. Olsen, M.D. Cohen & J.G. March, 'A Cabbage Can Model of Organizational Choice', in: *Administrative Science Quarterly*, 1972-17:1-25.
- TK der Staten-Generaal, Memorie van Toelichting Instelling van een Onderzoeksraad voor veiligheid, vergaderjaar 2002-2003, nr. 28 634 (R 1727).
- Idem verslag Vaste Commissie voor Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, 12 februari 2003, 28 634 (R1727) nr. 4.
- Idem Nota naar aanleiding van het verslag, 13 mei 2003, 28 634 (R1727) nr. 5.
- Idem Verslag van een Wetgevingsoverleg, 18 juni 2003, 28 634 (R 1727) nr. 17.
- Idem, Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 20 juni 2003, 28 634 (R 1727) nr. 18.
- Idem Verslag Behandeling wetvoorstel Onderzoeksraad voor veiligheid, 26 juni 2003.
- Idem Stemming over de motie-Van der Staaij c.s., 26 juni 2003.
- Idem Advies Raad van State Instelling van een Onderzoeksraad voor veiligheid, 28 634 (R 1727) nr. 32.
- Idem Behandeling Wetvoorstel Onderzoeksraad voor veiligheid, 27 mei 2004.
- Idem Stemming Wetvoorstel Instelling Onderzoeksraad voor veiligheid, 2 juni 2004.

Eerste Kamer der Staten-Generaal, Voorlopig verslag Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat, 28 september 2004.
Idem, Memorie van Antwoord, 15 oktober 2004.
Idem Behandeling Voorstel Instelling Onderzoeksraad voor veiligheid, 30 november 2004.

Archieven van de Raad voor de Transportveiligheid.

Archieven van de Onderzoeksraad voor Veiligheid.

Hoofdstuk V De Onderzoeksraad voor Veiligheid

Onderzoeksraad voor Veiligheid, 'Kapseizen Schelpenzuiger Frisia (HA38), ten noorden van Terschelling, 14 december 2010', Den Haag, 1 maart 2002.
Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Veiligheid in perspectief, acht jaar ongevalsonderzoek door de Onderzoeksraad voor Veiligheid 2005-2012*, Den Haag, januari 2013.
Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid, (geldend op 19 augustus 2012).
Informatiestatuut Onderzoeksraad voor Veiligheid.
Afstemmingsprotocol Onderzoeksraad voor Veiligheid-Openbaar Ministerie.
Idem Onderzoeksraad voor Veiligheid-Rijksinspecties.
Idem Onderzoeksraad voor Veiligheid-Defensie.
Richtlijn voor het opstellen van de focusnotitie, OVV oktober 2013.
Visie op de komende vijf jaar, Denkriching Doorontwikkeling, intern rapport OOV, 21 oktober 2011.
Denkriching voor de komende vijf jaar, intern rapport OOV, 1 december 2011.
Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Communicatiestrategie*, april 2012.
Jaarverslagen Onderzoeksraad voor Veiligheid 2010-2012.
Intomart GfK bv, *Naamsbekendheid Onderzoeksraad voor Veiligheid*, 12 januari 2012.
Publstat b.v., *Stakeholdersoverzicht en kwantitatieve trendanalyse media-aandacht Onderzoeksraad voor Veiligheid*, Amsterdam 18 januari 2013.
Commissie M. Sint, *Rapport Evaluatie Onderzoeksraad voor Veiligheid*, januari 2014.

Hoofdstuk VI De institutionele inbedding van de Onderzoeksraad

M. van Asselt (WRR), 'Evenwichtskunst, over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid', in: *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing*, december 2011, pg. 18-21.
M.S. Groenhuijsen & T. Kooijmans, *Het onafhankelijk onderzoek door de Onderzoeksraad voor Veiligheid en het strafrechtelijk onderzoek*, Tilburg, z.j.
Sociaal Cultureel Planbureau, L. van Noije & K. Wittebrood, 'Sociale Veiligheid ont-sleuteld, veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid', in: *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing*, juli 2008.
Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Veiligheid in Perspectief, acht jaar ongevalsonderzoek door de Onderzoeksraad voor Veiligheid 2005-2012*, Den Haag, januari 2013.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Evenwichtskunst, over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid*, april 2011.

Hoofdstuk VII Robuustheid en kwetsbaarheid van de Raad

Kirsten van Schaardenburg-Verhoeve, 'Analyse van ongevallen: tradities, vernieuwing en toepassing van modellen en methoden', in: Mertens, Van Schaardenburgh-Verhoeve & Sillem, *Methodische aspecten van het onderzoek naar ongevallen*, Eburon, 2012.

Thérèse van der Velden, 'Over de grenzen van het voorval bij de Onderzoeksraad', in: Mertens, Van Schaardenburgh-Verhoeve & Sillem, *Methodische aspecten van het onderzoek naar ongevallen*, Eburon, 2012.

Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Wapenbezit door Sportschutters, onderzoek naar het stelsel ter beheersing van het legaal wapenbezit naar aanleiding van het schietincident in Alphen aan den Rijn op 9 april 2011*, 29 september 2011.

OVV-persbericht, *Voedselveiligheid vleesverwerkende industrie*, 25 april 2013.

Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Het DigiNotarincident, waarom digitale veiligheid de bestuurstafel te weinig bereikt*, juni 2012.

Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Vernieuwing op Drift: maagverkleiningsoperaties in het Scheperziekenhuis te Emmen*, oktober 2011.

Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Hulpverlening na vliegtuigongeval Turkish Airlines Haarlemmermeer*, 25 februari 2009, 2010.

Het politievakblad *Blauw*, jaargang 5-6 juni 2009-12.

Piloot en vliegtuig, april 2009, pg. 22.

Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Ongeval met een slijptrein in Stavoren*, 25 juli 2010, 2011.

Onderzoeksraad voor veiligheid, *Instorten van het dak van de aanbouw van het stadion van FC Twente te Enschede*, juli 2012.

Twente@Actueel, 17 augustus 2011.

Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Veiligheid Odfjell Terminals Rotterdam periode 2000-2012*, juni 2013.

Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Kapseizen Schelpenzuiger Frisia HA38, ten noorden van Terschelling*, 14 december 2010, Den Haag, maart 2012.

Hoofdstuk VIII Een mijnenveld vol veiligheid

Ernesto d'Albergo & Roberto Segatori (red.), *Governance e partecipazione politica, Teorie e ricerche sociologiche*, Università di Perugia, Franco Agnelli s.r.l., Milano Italy, 2012.

Hans Boetelie, *De Veiligheidsutopie*, Boom, Den Haag, 2002.

Marc Chavannes, 'Minister is geen opperrechter', in: *NRC* 2 oktober 2012.

Beatrice de Graaf, 'De hang naar dwang', in: *NRC* 16 november 2012.

Beatrice de Graaf, 'Het temmen van de toekomst, van een veiligheids- naar een risicocultuur', in: *Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit*, 2013 (3) 2.

Ira Helsloot, 'Veiligheid als (bij)product', in: *Magazine nationale veiligheid en crisisbeheersing*, oktober 2012.

- Folkert Jensma, 'Lik op stuk, direct van beveiliger of portier', in: *NRC* 23 mei 2013.
- Folkert Jensma, Pas op: relativerend artikel over onveiligheid, in: *NRC* 22 juli 2013.
- Bart de Koning, *De veiligheidsmythe, over politie, justitie en misdaad in Nederland*, Balans, 2012.
- Marc Schuilenburg, *Orde in veiligheid. Een dynamisch perspectief*, Lemma, Den Haag, 2012.
- Karl E. Weick, 'Educational Organizations as Loosely Coupled Systems', in: *Administrative Science Quarterly*, 21:1-19, 1976.
- Christiaan Weijts, 'Veiligheidscheck', in: *NRC* 9 oktober 2012.

Bijlage 2

Figuren/tabellen

- Figuur 1. Onderscheiden vormen van veiligheid
- Figuur 2. Historisch overzicht raden voor onderzoek van veiligheid
- Figuur 3. Substantiële/uitgebreide onderzoeksrapporten per sector tussen 2005 en 2012
- Figuur 4. Selectie uit onderzoeken door de Raad 2005-2012
- Figuur 5. Compacte weergave van het Beoordelingskader van de Raad bij onderzoek
- Figuur 6. Selectiecriteria voor het al dan niet starten van een onderzoek door de Raad
- Figuur 7. De institutie van onderzoek van fysieke veiligheid
- Figuur 8. Aantallen grote en verkorte rapporten naar sector over de jaren 2010-2012
- Figuur 9. Adressanten van aanbevelingen naar aanleiding van onderzoeken 2010-2012
- Figuur 10. Illustratie van betrokken toezichts- en uitvoeringsinstanties bij onderzoeken 2010-2012
- Figuur 11. Samenvatting 'mijnen' in het onderzoeksveld van fysieke veiligheid

Bijlage 3

Overzicht gebeurtenissen voorgeschiedenis instelling Onderzoeksraad voor Veiligheid 1982-2005

1982	
4 nov.	Start kabinet-Lubbers I

1983	
	Voorstel Van Vollenhoven aan Minister V&W tot bundeling Ongevalraden Transport

1989	
7 juli	Start kabinet-Lubbers III

1992	
4 oktober	El Al vliegtuig stort neer in Bijlmermeer Aanvang politieke gedachteontwikkeling RvTV

1993	
	Motie-Van Vlijmen c.s. tot wetvoorstel instelling RvTV

1994	
22 aug.	Start kabinet-Kok I

1998	
27 juli	Voorstel instelling Ongevallenraad Defensie
3 aug.	Start kabinet-Kok II

1999	
19 jan.	Commissie Defensie verdeeld over aparte Defensieongevallenraad
22 april	Verslag Enquêtecommissie Bijlmerramp
1 juli	Instelling RvTV

2000	
13 mei	Vuurwerkramp in Enschede
21 juni	Besluit Minister BZK instelling 3 raden met overkoepelend coördinatietoergaan Contra-advies Van Vollenhoven: één integrale onderzoeksraad TK achter advies Van Vollenhoven (moties-Wagenaar/Van den Doel)
31 dec.	Cafébrand in Volendam

2001

feb. Kabinet besluit opvatting Kamer (moties-Wagenaar c.a.) over één Raad te volgen

medio 2001 Hoofdlijnennotitie over aanstaande integrale onderzoeksraad

2002

22 juli Start kabinet-Balkenende I

2003

feb. Start openbare behandeling wetvoorstel Onderzoeksraad voor Veiligheid

27 mei Start kabinet-Balkenende II

20 juni Nota van Wijziging wetvoorstel

26 juni Kamerbehandeling wetvoorstel; motie-Van der Staaij

10 nov. Advies Raad van State

2004

27 mei Hervatting Kamerbehandeling

2 juni Wetvoorstel Onderzoeksraad voor Veiligheid aangenomen in TK.

28 sept. Wetvoorstel Onderzoeksraad voor Veiligheid aangenomen in EK.

2005

1 feb. Inwerkingtreding Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid

7 feb. Beëdiging raadsleden Onderzoeksraad voor Veiligheid

Bijlage 4

Gesprekspartners

Ale, prof. dr. em. B., hoogleraar Veiligheid en Rampenbestrijding, TU Delft

Beltman, drs. G.W.M., vml. directeur Scheepvaart Inspectie Verkeer en Waterstaat/Inspectie Leefomgeving en Transport, directeur Finance & Control Commando Diensten Centrum Defensie

Beumkes, ing. K.E., senior onderzoeker sector Luchtvaart, Onderzoeksraad voor Veiligheid

Bosman, mr. H., afdelingshoofd Bestuur & Veiligheid Concernstaf Gemeente Enschede

Bovens, mevr. mr. J.J.G., onderzoeksmanager Onderzoeksraad voor Veiligheid

Brouwer-Korf, mevr. mr. A.H., vml. lid van de Onderzoeksraad voor Veiligheid

Crul, B., Senior medisch adviseur centraal beleid en analyse, Achmea, Leiden

Damstra, R.J.H., projectleider onderzoek Onderzoeksraad voor Veiligheid

Duisterhof, S., directeur Bondsbureau Koninklijke Nederlandse Schuttersassociatie, Leusden

Eenhoorn, drs. H.B., burgemeester Alphen aan den Rijn

Geveke, dr. H., managing director Defence, Safety and Security TNO

Goris, mevr. mr. M.A.J., Advocatenkantoor Mayke Goris, Almelo

Graaf, mevr. prof. dr. B.A. de, hoogleraar Conflict en Veiligheid in Historisch Perspectief, Universiteit Leiden

Heijde, ir. M.A.D. van der, afdelingshoofd Handhaving Rail, Inspectie Leefomgeving en Transport

Heteren, mevr. drs. G. van, vml. lid Vaste Kamercommissie voor BZK, Directeur Rotterdam Global Health Initiative

Hoogeveen, mevr. mr. A., beleidsadviseur Openbare Orde & Veiligheid, gemeente Haarlemmermeer

Ijzerman, A., plv. directeur-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving, Ministerie van Veiligheid & Justitie

Klont, mr. E.C., senioradviseur Parket-Generaal Openbaar Ministerie

Joolen, O. van, verslaggever De Telegraaf

Joustra, mr. T.H.J., voorzitter Onderzoeksraad voor Veiligheid

Kolk, mevr. drs. A. van der, projectleider onderzoek Onderzoeksraad voor Veiligheid

Konijn, mevr. ing. M.C.F., projectleider onderzoek Onderzoeksraad voor Veiligheid

Kuijpers, S., journalist ANP

- Linschoten, E.**, senior officer Safety, Security & Environment, Schiphol Amsterdam Airport
- Meijer, R.**, politiek redacteur de Volkskrant, Den Haag
- Mertens, prof. dr. ing. F.H.J.**, vml. lid van de Onderzoeksraad voor Veiligheid
- Meurs, mevr. prof. dr. P.**, vml. lid, buitengewoon lid Onderzoeksraad voor Veiligheid
- Moonen, ir. P.I.L.**, senior beleidsadviseur Veiligheid, Bedrijfsstrategie ProRail
- Muller, prof. mr. dr. E.**, vicevoorzitter Onderzoeksraad voor Veiligheid
- Ongering, mevr. drs. L.C.M.**, directeur-generaal Bereikbaarheid, Ministerie van Infrastructuur & Milieu
- Opstelten, mr. I.W.**, Minister van Veiligheid en Justitie
- Penn-te Strake, mevr. mr. J.M.**, Procureur-generaal Openbaar Ministerie
- Ploeg, M. van der**, directeur Van der Ploeg Beheer b.v.
- Pongers, drs. J.H.**, vml. hoofd afdeling Inhoudelijke Procesondersteuning, Onderzoeksraad voor Veiligheid
- Putters, prof. dr. K.**, vml. lid Eerste Kamer, directeur Sociaal Cultureel Planbureau
- Remkes, J.W.**, vml. Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de kabinetten Balkenende I en II (2002-2006), Commissaris van de Koning provincie Noord-Holland
- Rutten, A.**, executive vicepresident & COO, Board of Management, Schiphol Amsterdam Airport.
- Schippers, ing. F.**, directeur/commandant Brandweer Veiligheidsregio Kennemerland
- Schneiders, mr. B.B.**, burgemeester van Haarlem en voorzitter Veiligheidsregio Kennemerland
- Schoof, drs. H.W.M.**, vml. directeur-generaal Veiligheid en directeur-generaal Politie, thans Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV)
- Schreuder, A.**, journalist NRC
- Schultz van Haegen, mevr. drs. M.H.**, Minister van Infrastructuur & Milieu
- Smits, ing. R.**, MSHE, projectleider onderzoek Onderzoeksraad voor Veiligheid
- Staaij, mr. C.G. van der**, fractievoorzitter SGP
- Thunnissen, mevr. mr. J.**, inspecteur-generaal Inspectie Leefomgeving en Transport
- Veenhoven, prof. dr. em. R.**, hoogleraar 'social conditions for human happiness', Erasmus Universiteit Rotterdam
- Visser, dr. ir. J.P.**, vml. lid van de Onderzoeksraad voor Veiligheid
- Visser, mevr. mr. M.**, algemeen secretaris Onderzoeksraad voor Veiligheid
- Vlag, ing. M.**, projectleider onderzoek Onderzoeksraad voor Veiligheid
- Vollenhoven, prof. mr. P. van**, vml. voorzitter van de Onderzoeksraad voor Veiligheid
- Vrijssen, E.**, politiek redacteur Elsevier
- Weegen, W. van der**, hoofd Bestuurlijke Zaken, Advies en Communicatie Onderzoeksraad voor Veiligheid
- Weterings, drs. Th.L.N.**, burgemeester van Haarlemmermeer

Bijlage 5

Afkortingen

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
ANP	Algemeen Nederlands Persbureau
AR	Algemene Rekenkamer
ATB	Automatische Trein Beïnvloeding
Bam	vm. Bataafsche Aanneming Maatschappij
BIG	Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg
BNR	Business Nieuws Radio
Brzo	Besluit Risico's Zware Ongevallen
BT	BeleidsTeam
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CDA	Christen Democratisch Appèl
CdK	Commissaris van de Koning
CoPI	Commando Plaats Incident, beraad tussen politie, GHOR, brandweer, LTFO, KLPD en Marechaussee
D66	Democraten 1966
DCMR	Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond
EASA	European Aviation Safety Agency.
EHEC	Enterohemorragische E.colibacterie
EK	Eerste Kamer
EMSA	European Maritime Safety Agency (EMSA)
ERA	European Railway Agency
ETSC	European Transport Safety Council
FSAI	Food Safety Authority of Ireland
GHOR	Geneeskundige Hulpverlening Organisatie in de Regio
GL	GroenLinks
I&M	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
IGZ	Inspectie Gezondheid Zorg, ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport, ministerie Infrastructuur en Milieu
IOOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
ITSA	International Transportation Safety Association
IT	Informatietechnologie
KLPD	Korps Landelijke Politie Diensten
KMar	Koninklijke Marechaussee
KNSA	Koninklijke Nederlandse Schutters Associatie

KPMG	Klynveld, Peat, Marwick & Goerdeler, internationale dienstverleningsorganisatie op het gebied van audit en advisory
LPF	Lijst Pim Fortuyn
LTFO	Landelijk Team Forensische Opsporing
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NGO	Niet-Gouvernementele Organisatie
NRC	Algemeen Handelsblad en Nieuwe Rotterdamsche Courant
NTSB	National Transportation Safety Board (USA)
NVVK	Nederlandse Vereniging Van Veiligheidskunde
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
o.c.	opere citato
OM	Openbaar Ministerie
OVDP	Officier Van Dienst Politie
OVV	Onderzoeksraad voor Veiligheid
Passim	Op verschillende plaatsen, door het hele boek heen
PKI	Public Key Infrastructure
PvdA	Partij van de Arbeid
Rtd	Rotterdam
Rud	Regionale uitvoerings dienst
RvS	Raad van State
RvTV	Raad voor de Transport veiligheid
RVV	een 'afkortingsvariant' in de media voor de OVV
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
SER	Sociaal Economische Raad
SGP	Staatkundig Gereformeerde Partij
SHK	Statens Haverikommision (Zweden)
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TAIC	Transport Accident Investigation Commission (Nieuw-Zeeland)
TK	Tweede Kamer der Staten-Generaal
TSB	Transportation Safety Board (Canada)
V&J	Ministerie van Veiligheid en Justitie
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
VMS	VeiligheidsManagementSysteem
VRR	Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond
VTH	Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
VU	Vrije Universiteit
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wm	Wet Milieubeheer
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Wvr	Wet Veiligheidsregio's
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan
z.j.	zonder jaar

Over de auteur



Prof. dr. em. Hans Bekke was als organisatieadviseur en partner verbonden aan de adviesbureaus Berenschot en Twynstra Gudde. Daarnaast was hij parttime hoogle-
raar Bestuurskunde aan de Universiteiten van Nijmegen, Leiden en Rotterdam. Hij
was betrokken bij veel onderzoek- en adviesprojecten in het openbaar bestuur.

e-mailadres: a.bekke@chello.nl