

# VERKENNING MAATSCHAPPELIJKE EFFECTIVITEIT

---

ONDERZOEK IN HET  
BELANG VAN DE  
SAMENLEVING

# VERKENNING MAATSCHAPPELIJKE EFFECTIVITEIT ONDERZOEK IN HET BELANG VAN DE SAMENLEVING

Den Haag, mei 2019



## Colofon

Deze publicatie is bedoeld als aanzet tot een debat over de maatschappelijke effectiviteit van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. De publicatie is tot stand gekomen met medewerking van de volgende personen:

Marjolein van Asselt  
Stavros Zouridis  
Carol Verheij  
Wim van der Weegen  
Marjan Slob  
Walther Boon  
Annemarie Heite  
Piet Ploeg  
Marius Valk

### *Contactinformatie*

Bezoekadres: Lange Voorhout 9  
2514 EA Den Haag  
Postadres: Postbus 95404  
2509 CK Den Haag  
Telefoon: 070-3337000  
Website: [www.onderzoeksraad.nl](http://www.onderzoeksraad.nl)  
E-mail: [info@onderzoeksraad.nl](mailto:info@onderzoeksraad.nl)

## Ontwerp en opmaak

JOUW® bureau, Zwolle

# VERKENNING MAATSCHAPPELIJKE EFFECTIVITEIT ONDERZOEK IN HET BELANG VAN DE SAMENLEVING

# VOORAF STAVROS ZOURIDIS

## EEN WAARHEIDSKANON VOOR VEILIGHEIDSWINST - OVER DE MAATSCHAPPELIJKE BETEKENISSEN VAN DE ONDERZOEKSRaad VOOR VEILIGHEID

Leren van het verleden, zo luidt eenvoudig gezegd de wettelijke taak van de OVW. Oftewel: er heeft zich een situatie voorgedaan die schade heeft veroorzaakt of dat had kunnen doen (een voorval) en het is aan de OVW om de oorzaken daarvan bloot te leggen opdat een dergelijk voorval in de toekomst kan worden voorkomen. Met deze taak ging de OVW op 1 februari 2005 aan de slag. In de pioniersfase is de OVW zoals dat heet 'op de kaart gezet', zijn de onderzoeksrouines en -methoden ontwikkeld en werd het bureau opgezet. In de fase erna kwam het accent te liggen op een gestroomlijnder organisatie, doorlooptijden en 'productie'. De evaluatie van de OVW in 2014, waarin de evaluatiecommissie de doorlooptijden en 'onderzoeksproductie' kritisch onder de loep nam, weerspiegelt de toenmalige ambities. De afgelopen jaren is, onder voorzitterschap van Tjibbe Joustra, het accent komen te liggen op maatschappelijke effectiviteit. Vanzelfsprekend moet het onderzoek grondig en methodologisch verantwoord zijn, moeten de feiten correct zijn en moeten de doorlooptijden van onderzoek en het jaarlijks aantal gepubliceerde onderzoeksrapporten in lijn zijn met wat van een hoogwaardige onderzoeksorganisatie verwacht mag worden. Maar voorop staat toch dat het onderzoek maatschappelijk betekenisvol moet zijn. Dat uitgangspunt heeft de selectie van voorvallen gestuurd waarnaar de OVW onderzoek verricht, maar ook de formulering van aanbevelingen en zelfs de werkwijze tijdens en na het onderzoek.

Het vertrek van Tjibbe Joustra per 30 april 2019 is daarom een geschikte gelegenheid om op de maatschappelijke betekenis van de OVW te reflecteren. Met de reflectie kan op basis van ervaringen de maatschappelijke betekenis van de OVW worden geduid. Ook kunnen lessen worden getrokken en discussiepunten worden aangereikt voor een volgende OVW-ontwikkelfase, met een andere voorzitter. Deze publicatie is daarvoor een aanzet. De publicatie markeert het afscheid van Tjibbe Joustra, maar beoogt tegelijkertijd een breder en langduriger reflectieproces te lanceren dat voor de toekomst van de OVW van belang is.

Leren van het verleden, zo laat zich dus de wettelijke taak van de OVW samenvatten. In deze publicatie volgen we dezelfde logica, zij het zonder de grondigheid die aan een OVW-onderzoek ten grondslag ligt. Meer impressionistisch in de stijl van Jean Monet dan naturalistisch in de stijl van Jan van Eijck. De publicatie beoogt immers primair aan te zetten tot verdere reflectie en discussie, en daar past een essayistische stijl nu eenmaal beter bij dan 'harde' feiten en stellige conclusies. Op twee manieren zijn bouwstenen voor reflectie verzameld. Ten eerste laten we enkele mensen aan het woord die op de een of andere manier te maken kregen met een OVW-onderzoek. Zij zijn bevraagd op de betekenis van OVW-onderzoek vanuit hun eigen ervaring als nabestaande bij een vliegtuigramp, bewoner van een gaswinningsgebied, arts bij een veiligheidsregio en technisch instructeur. Omdat zij als betrokkene, belanghebbende of nabestaande te maken kregen met OVW-onderzoek, bieden hun ervaring en ideeën bij uitstek een waardevol inblik in de maatschappelijke betekenis die het OVW-onderzoek heeft of zou moeten hebben. De OVW dankt hen voor hun bereidheid om aan een interview voor deze publicatie mee te werken. Marjan Slob heeft de interviews afgenomen en uitgeschreven. Naast de interviews is een drietal reflecties opgenomen van mensen met wie Tjibbe Joustra als voorzitter van de Onderzoeksraad intensief heeft samengewerkt. Marjolein van Asselt en Erwin Muller als lid respectievelijk voormalig lid van de OVW, Carol Verheij als secretaris-directeur en Wim van der Weegen als haar plaatsvervanger en diegene die verantwoordelijk is voor de externe communicatie van de OVW.

De bijdragen in deze publicatie laten een rijk geschakeerd beeld zien van de maatschappelijke betekenis van het OVW-onderzoek. Er is niet sprake van één betekenis van de OVW of het OVW-onderzoek, maar van verschillende betekenissen. Na lezing van de bijdragen dringt zich dan ook de conclusie op dat het analyseren van de effectiviteit van het OVW-onderzoek niet vanuit één perspectief kan plaatsvinden. De oogst uit de uiterst leerzame interviews laat zich moeilijk samenvatten. Enkele impressies kunnen wellicht dienen als 'appetizer'. Waar het interview met Walther Boon laat zien hoe een OVW-onderzoek een gevoel van *urgentie* bij instanties en professionals kan uitlokken, benadrukt Annemarie Heite het gevoel van *erkenning* dat van een OVW-onderzoek kan uitgaan.

De onderzoeken waarbij zij betrokken zijn geweest, verschillen sterk. In het ene geval gaat het om de hulpverlening aan een bewusteloze duikster op de Noordzee, in het andere geval om aardbevingen als gevolg van de gaswinning in Groningen. Ondanks de verschillen zijn er ook overeenkomsten. In beide interviews geven betrokkenen aan dat de OVW een veiligheidsprobleem op de agenda kan houden bij diegenen die verantwoordelijk zijn voor de werking van een systeem. In het geval van de hulpverlening op de Noordzee bleef het veiligheidsthema tijdens het onderzoek bij de betrokken instanties op de agenda, bij de aardbevingen bleek er een opvolgingsrapport voor nodig. Het interview met Marius Valk sluit waar het gaat om agendabepaling goed aan op de gesprekken met Heite en Boon. Aanleiding is het OVW-onderzoek naar koolmonoxidevergiftiging. Het interview laat zien dat *aandacht voor veiligheid* in economische sectoren allerminst vanzelfsprekend is. Zoals hij stelt, is ook bij de installatie van het gevaarlijkste apparaat in huishoudens, de veiligheid niet gewaarborgd en heeft de OVW daar terecht aandacht voor gevraagd. In het interview met Piet Ploeg, een nabestaande van de MH17-ramp, is het niet primair de erkenning waarin de betekenis van het OVW-onderzoek gelegen is. De meerwaarde van dit OVW-onderzoek lijkt in dit interview vooral te zitten in de distantie en de onafhankelijkheid die de OVW in het onderzoek heeft laten zien. De *distantie en onafhankelijkheid* leveren immers een rapport op waarin de aandacht exclusief naar de oorzaak van de ramp kan uit gaan, los van belangen van welke betrokkenen dan ook. Juist daardoor is het een gezaghebbend rapport geworden.

Marjolein van Asselt reflecteert in haar bijdrage vanuit haar ervaring als raadslid op de betekenis van OVW-onderzoek voor het *leren* van ongevallen met het oog op veiligheidswinst. Maatschappelijke effectiviteit van OVW-onderzoek is, zo stelt ze, gelegen in de bijdrage die de OVW levert aan het leren over veiligheid. De inbedding van de OVW, op afstand en met de positie van de buitenstaander, maakt het mogelijk om een bijdrage te leveren aan leerprocessen. Het onderzoek zou daarom tot handelen moeten uitnodigen, uitdagen of zelfs dwingen. Maar hoe kan de OVW met zijn onderzoek het leren bevorderen? En wat is daarvoor nodig in termen van expertise, positionering en houding?



Aan de hand van haar ervaring en enkele klassiekers als Argyris en Schön reikt Marjolein van Asselt hiervoor enkele bouwstenen aan. Voormalig lid van de Onderzoeksraad Erwin Muller kiest voor een andere ambitie en invalshoek voor de OVW. Hij neemt in de samenleving en in de publieke sector een groeiende behoefte aan onafhankelijk onderzoek waar. Vrijwel dagelijks wordt er wel een onderzoekscommissie opgetuigd die de onderste steen boven moet brengen. Deze praktijk, zo betoogt hij, schiet op allerlei punten tekort. Zo zijn de onderliggende opdracht en context waarin deze onderzoekscommissies werken ingewikkeld omdat de schuldvraag en de vraag naar de oorzaken nogal eens door elkaar lopen. Zoals ook Walther Boon aangeeft in het interview, zijn deze vragen lastig uit elkaar te houden. Voor het onderzoek én voor het leereffect is het echter wel van belang om beide type vragen uit elkaar te trekken. Vanuit deze gebreken en de beginselen van zorgvuldig onderzoek bezien, is de OVW-constructie volgens Erwin Muller veruit te prefereren. Daarom zou de OVW zijn bereik moeten verbreden, misschien zelfs tot het punt waarop Onderzoeksraad voor Veiligheid vervangen kan worden door gewoon Onderzoeksraad (punt). Carol Verheij en Wim van der Weegen bevestigen in hun bijdrage dat de OVW zich langs de door Muller geschetste lijn heeft ontwikkeld. Ze constateren dat het klassieke ongevalsonderzoek zo succesvol is gebleken dat het ook op andere vraagstukken is toegepast (zoals de gaswinning, het Diginotar-incident en de hennepkwekerijen). Bij deze nieuwe vraagstukken is wel dezelfde 'logica' gehanteerd. Waar de maatschappelijke effectiviteit van de 'klassieke' ongevalsonderzoeken nog wel scherp te onderzoeken was, is dat voor de nieuwe vraagstukken lastiger. Ze geven in hun bijdrage een aanzet voor hoe dat mogelijk zou kunnen.

De bijdragen overziend, is duidelijk dat de zoektocht naar dé maatschappelijke betekenis van de OVW te beperkt is. Voor deze publicatie is dat een geruststellende conclusie. Aangezien deze publicatie primair beoogt het gesprek te stimuleren over de maatschappelijke betekenis en effectiviteit van de OVW, is het belangrijker om te laten zien welke verschillende betekenissen en beelden van effectiviteit er over de OVW bestaan dan direct een definitieve keuze te maken. Door de oogharen bezien leggen de bijdragen ten minste drie verschillende maatschappelijke betekenissen van de OVW bloot.

Met andere woorden, maatschappelijke effectiviteit van de OVW moet in ten minste drie richtingen worden gezocht.

Om te beginnen schuilt de maatschappelijke betekenis van de OVW in het leereffect of de veiligheidswinst. Door voorvallen grondig te onderzoeken, kunnen oorzaken worden blootgelegd waarmee leerprocessen worden gestimuleerd. Zoals al decennia geleden door grondleggers van het ongevalsonderzoek als Barry Turner (*Man-made disasters*) en James Reason (*Human error*) is aangetoond, ontstaan voorvallen zelden zomaar en schuilt er achter veel voorvallen systeemfalen. Gericht onderzoek kan systeemfalen blootleggen en met een uitgekende inbedding van het onderzoek kan het systeem net het duwtje krijgen waardoor toekomstige voorvallen worden voorkomen. De metafoor van de OVW als de Afdeling Veiligheid van de BV Nederland vat deze betekenis samen. Zoals afdelingen veiligheid bij grote bedrijven onder meer incidenten onderzoeken met het oog op verbetering van het veiligheidsmanagementsysteem, doet de OVW dat voor Nederland. Bij de (private én publieke) productie en distributie van goederen en diensten gaat het soms mis en met gericht onderzoek kunnen de meer systemische oorzaken daarvan worden blootgelegd. En net als afdelingen veiligheid bij grote bedrijven kan de OVW met zijn ongevalsonderzoek het leerproces dat daarop volgt katalyseren. Deze maatschappelijke betekenis vraagt van de OVW niet alleen grondig onderzoek en veel expertise van hoe de systemen zijn ingericht, maar ook een doorleefd besef van hoe leren in deze systemen plaatsvindt en wat daarin eigenlijk de plaats is van retrospectief onderzoek.

Een tweede maatschappelijke betekenis van de OVW is in verschillende bijdragen aan deze publicatie *closure* genoemd. Bij sommige kwesties of gebeurtenissen blijven maar vragen opkomen en lukt het maar niet om deze bevredigend te beantwoorden. Soms staan (politieke, ambtelijke, bedrijfs-)belangen in de weg om alle feiten op tafel te krijgen of om kritische conclusies te trekken. Onderzoekscommissies ('waarheidscommissies') worden dan opgezet om tot een gezaghebbend antwoord te komen en de onderste steen boven te krijgen. De OVW is vanuit deze maatschappelijke betekenis te duiden als de ultieme onderzoekscommissie. Ultiem vanuit ten minste twee perspectieven. Ten eerste beschikt de OVW over een

“Om Afdeling veiligheid van de BV Nederland te kunnen zijn is onafhankelijkheid een vereiste.”

Stavros Zouridis

nauwelijks begrensde verzameling onderzoeksbevoegdheden op basis van de Rijkswet Ovv. De Onderzoeksraad kan zich vrijwel overal toegang toe verschaffen of aan iedereen inlichtingen vragen, zaken bemonsteren of meenemen voor onderzoek. Ten tweede beschikt de OVV niet alleen over veel onderzoeksbevoegdheden maar opereert de Onderzoeksraad onafhankelijk ten opzichte van eigenlijk alle instanties (politiek, publiek én privaat). In deze maatschappelijke betekenis zou de metafoor van de OVV als 'waarheidskanon' wel eens geschikt kunnen zijn. Deze maatschappelijke betekenis stelt hoge eisen aan het OVV-onderzoek. Om te beginnen moet het onderzoek zo grondig zijn dat alle stenen, inclusief de onderste, naar boven worden gebracht. Ook al is de veiligheidswinst van nog meer feiten op tafel krijgen beperkt, dan nog vergt deze maatschappelijke betekenis dat doorgedaan wordt met het onderzoek totdat werkelijk alles op tafel ligt. Verder is onafhankelijkheid en distantie vanuit deze maatschappelijke betekenis van groot belang. In zekere zin zelfs neutraliteit of objectiviteit, zo zou uit de bijdrage van Erwin Muller kunnen worden gedestilleerd. Het veiligheidsbelang of de te behalen veiligheidswinst speelt weliswaar op de achtergrond van het onderzoek een rol, maar zou ook de gedistantieerde, onafhankelijke blik kunnen vertroebelen. En betrokkenheid van belanghebbenden bij het onderzoek is per definitie riskant, anders dan (zoals ook Muller laat zien) hen te horen.

Een derde maatschappelijke betekenis van de OVV zoals deze in ieder geval uit de interviews naar voren komt, is die van 'agenda setting'. Het OVV-onderzoek zorgt ervoor dat veiligheid niet alleen op de agenda van beleidsmakers, bedrijven, burgers en hun organisaties komt maar daar ook op blijft staan. Deze betekenis vergt een meer activistische houding bij de OVV dan de ambitie om katalysator van leerprocessen te zijn of om de *overall* onderzoekscommissie voor toedrachtsonderzoek te willen zijn. De metafoor van de OVV als belangenbehartiger voor het veiligheidsbelang lijkt geschikt om deze betekenis mee te vangen. Grondig onderzoek door de OVV is ook in deze betekenis onverminderd van belang, maar 'slechts' een instrument.

Andere instrumenten zijn vanuit deze betekenis te overwegen zoals aandacht in oude en nieuwe media of maatschappelijke zichtbaarheid via activiteiten en evenementen. In deze maatschappelijke betekenis past geen lijdelijke houding maar een scherpe positiekeuze in omstreden kwesties die de veiligheid raken of wellicht soms zelfs activisme. Dat de OVV een dergelijke positiekeuze niet uit de weg gaat, laat het OVV-rapport over risico's bij de jaarwisseling zien (gevolgd door de publicatie over de opvolging van de aanbevelingen).

De bijdragen in deze publicatie wijzen dus op ten minste drie richtingen waarin de maatschappelijke betekenis of maatschappelijke effectiviteit van de OVV kan worden gevonden. In metaforen: de OVV als Afdeling veiligheid van de BV Nederland die met ongevalsonderzoek veiligheidswinst boekt, de OVV als waarheidskanon dat bij kwesties die met veel maatschappelijke beroering omgeven zijn tot *closure* komt en de OVV als activistisch belangenbehartiger die veiligheid op de maatschappelijke agenda zet en houdt. In de OVV zoals deze zich onder voorzitterschap van Tjibbe Joustra heeft ontwikkeld, zijn deze drie betekenissen samengebracht. In veel opzichten horen ze ook bij elkaar en versterken ze elkaar. Om veiligheidswinst te boeken moet de onderste steen boven komen, om veiligheid op de agenda te zetten en te houden zijn voorvallen van belang en om Afdeling veiligheid van de BV Nederland te kunnen zijn is onafhankelijkheid een vereiste. Tegelijkertijd trekken deze betekenissen in sommige opzichten de OVV ook in verschillende richtingen of moeten afwegingen worden gemaakt. Het kan dan zo zijn dat er maatschappelijke behoefte bestaat aan ultieme duidelijkheid over de toedracht ten aanzien van de afwikkeling van een ontnemingsschikking en dus ligt het vanuit de betekenis van 'waarheidskanon' voor de hand om dat bij de OVV neer te leggen. De veiligheidswinst is dan echter beperkt. Omgekeerd kan het voor het leerproces (bijvoorbeeld in de luchtvaart of in de industrie) nodig zijn om belanghebbenden in het onderzoek te betrekken en na het onderzoek een rol in hun leerproces te spelen, maar dat kan leiden tot minder distantie en onafhankelijkheid. En een activistische opstelling ten aanzien van veiligheid kan een meer gedistantieerde, onafhankelijke blik vertroebelen. Ook maakt een dergelijke opstelling het katalyseren van leerprocessen niet altijd effectiever.

Zonder de rijkdom van de bijdragen in deze publicatie geweld aan te doen, zijn met deze drie maatschappelijke betekenissen van de OVW veel bouwstenen uit de bijdragen wel afgedekt. Ze geven niet alleen aan waarin de huidige of historische meerwaarde van de Onderzoeksraad schuilt, maar vormen ook een kompas voor de toekomst. Ongetwijfeld zijn er ook andere 'windrichtingen' voor de OVW denkbaar. Denk aan metaforen als 'veiligheidsdenktank', 'kennisinstituut voor veiligheid' of 'maatschappelijk adviesorgaan voor veiligheid'. Het komt er de komende jaren op aan deze en andere maatschappelijke betekenissen van de OVW en het OVW-onderzoek nader te verkennen en daarover het gesprek binnen en buiten de Onderzoeksraad op te zoeken. Wat verwachten burgers, bedrijven, politiek, bestuur en beleidsmakers van de OVW? Waarin zit de meerwaarde die de OVW kan en wil leveren en wat betekent dit voor toerusting, instrumentarium en functioneren? In hoeverre stellen de omschreven richtingen verenigbare en onverenigbare eisen en welke dilemma's en keuzes maakt de OVW? Het feit dat deze vragen voorliggen, vormt de blijvende erfenis van vertrekkend voorzitter Tjibbe Joustra. In zijn voorzitterschap heeft hij immers maatschappelijke effectiviteit voortdurend voorop gesteld.

# INHOUD

1

INTERVIEW  
**WALTHER BOON**

P. 17

2

LEREN OVER VEILIGHEID  
**MARJOLEIN VAN ASSELT**

P. 23

3

INTERVIEW  
**ANNEMARIE HEITE**

P. 37

4

EFFECTIEVE  
ONDERZOEKSRaad  
**CAROL VERHEIJ &  
WIM VAN DER WEEGEN**

P. 43

5

INTERVIEW  
**MARIUS VALK**

P. 51

6

DE ONDERZOEKSRaad  
**ERWIN MULLER**

P. 57

7

INTERVIEW  
**PIET PLOEG**

P. 67

\*

BRONVERMELDING  
**FOTO'S**

P. 73





1

A small boat is visible on the water in the background, positioned behind the main text. The water is dark and has some white foam from waves.

# INTERVIEW WALTHER BOON

## 'WE KREGEN EEN GEVOEL VAN URGENTIE DAT WE ANDERS NIET ZOULDEN HEBBEN GEHAD'

*Als arts specialiseerde hij zich in het organiseren van medische hulp op zee, want van de zee heeft Walther Boon altijd gehouden. Na een noodlottig ongeval met een duikster kreeg hij te maken met onderzoekers van de OVV. Boon heeft niets dan lof voor hun houding en werkwijze. Toch zou de OVV volgens hem nog effectiever kunnen zijn.*

“Ook al zegt de Onderzoeksraad wel zes keer dat hij niet langskomt om te bepalen wie er schuld heeft aan een incident, die schuldvraag zit natuurlijk wel in je achterhoofd”, zegt Walther Boon. “Niemand voelt zich goed als er iemand overleden is.” Voor partijen die na een incident worden doorgelicht, is het dan ook verleidelijk om zich in te graven en eerst en vooral hun eigen straatje schoon te vegen. De manier waarop onderzoekers in zo’n situatie binnenstappen, is heel bepalend. De onderzoekers van de OVV deden dat volgens Boon prima. Zij wezen op het gezamenlijke doel van onderzoekers en ketenpartijen: de hulpverlening op zee beter maken. Boon merkte ook begrip bij de onderzoekers. “Als noodhulpverleners moet je met beperkte middelen handelen in acute situaties. Het antwoord ligt dan niet altijd voor het oprapen.”

Walther Boon (1963) is een veelzijdig arts. Hij werkt in deeltijd voor de Veiligheidsregio, de meldkamer en de ambulancedienst regio Haaglanden, maar is ook eigenaar van een instituut dat bemanning op zee traint voor het verlenen van medische hulp in noodsituaties, en medisch adviseur van de Stenaline en de Koninklijke Nederlandse Redding Maatschappij (KNRM). In die laatste rol heeft hij te maken gehad met de OVV. De Raad stelde een onderzoek in nadat op 11 juli 2015 een duikster onwel was geworden op de Noordzee. De gealarmeerde Kustwacht stuurde hulp op haar af. Op enig moment waren vier verschillende hulpverleningseenheden onderweg. Uiteindelijk werd de duikster vervoerd door een helikopter zonder verpleegkundige aan boord; veel tijd ging vervolgens verloren met het zoeken naar een plekje in een geschikt ziekenhuis. De duikster overleed diezelfde avond in een ziekenhuis in Antwerpen.

De onderlinge communicatie tussen hulpverleners na de melding over de bewusteloze duikster was niet sterk, beaamt Boon. “De mensen van de hulpdiensten hebben de beste intenties gehad, en ook goed gedacht, maar er zijn uiteindelijk keuzes gemaakt die uit medisch oogpunt niet optimaal waren.” Zo is de enige helikopter met een verpleegkundige aan boord teruggeroepen omdat een andere hulpeenheid eerder ter plaatse was. Boon heeft twee of drie keer met verschillende onderzoekers van de OVW gesproken die informatie kwamen verzamelen. Ook in een later stadium is er nog een paar keer contact geweest. Boon: “De OVW vroeg dan: ‘Wat loopt er momenteel bij jullie, wat zijn jullie plannen.’” Soms stuurde hij zelf mails om de Raad op een ontwikkeling te attenderen.

De OVW is volgens Boon altijd duidelijk geweest over zijn rol en verantwoordelijkheid. Boon wist ook dat de Raad een zelfstandig oordeel zou vellen. “Maar de Raad heeft wel gevoeld en geluisterd naar wat volgens veldpartijen zoals de onze de meest effectieve aanbevelingen zouden zijn.” Terecht, vindt Boon. Het zou volgens hem averechts werken als onderzoekers er eerst en vooral op uit zouden zijn om misstanden ‘zo scherp en ferm mogelijk’ te formuleren. Een rapport moet geen streng eindpunt zijn, maar het begin van een nieuwe, betere werkwijze. Een open houding van zowel onderzoekers als onderzochten leidt uiteindelijk tot een betere analyse – en daarmee tot betere adviezen, die een grotere kans maken daadwerkelijk opgevolgd te worden, denkt Boon. En die instelling proefde hij ook bij de OVW.



In zijn rapport *Zorg tussen wal en schip, een onderzoek naar een duikongeval en de medische hulpverlening op de Noordzee*, dat 7 juli 2016 verscheen, concludeert de Raad dat de Kustwacht ‘niet in positie is gebracht’ om de zorg op zee effectief te coördineren, mede doordat de Kustwacht bestuurd wordt door vijf ministeries en nog tal van andere, niet-medische taken moet uitvoeren. In zijn aanbevelingen dringt de OVW aan op het stroomlijnen van de zorg op zee, en het regelen van een goede aansluiting daarvan met de zorg op het land.

De Kustwacht hoort de regie te voeren over de zorg op en vanaf zee, maar kon die rol eigenlijk niet sterk invullen, beaamt Boon. “De Kustwacht is niet thuis in zorgland.” Na het incident heeft de KNRM de Kustwacht aangeboden om de zorgketen te verbeteren en te stroomlijnen. De Kustwacht gaf de KNRM daarop opdracht om een zorg- en normenkader op te stellen. Die inspanningen resulteerden in december 2017 in de HKZ-Norm *Keten Medische Hulpverlening op Zee* – volgens Boon ‘een direct gevolg’ van het onderzoek van de OVV. “Het feit dat we wisten dat het OVV-rapport in de maak was, gaf ons en andere betrokken partijen een gevoel van urgentie dat we anders niet zouden hebben gehad.” Het kwaliteitskader zegt niets over ‘bloeddruk en patiënten’, maar regelt zaken als regelmatig overleg tussen partijen in de keten, aantoonbaar samen evalueren, en het afstemmen van protocollen. Boon: “Verschillende clubs die deel uitmaken van de zorgketen waren al gecertificeerd, maar de keten zelf nog niet. Dat moet komend jaar gaan gebeuren.”

Met de maatschappelijke doorwerking van de OVV zit het volgens Boon in dit geval dus wel goed. Boon: “Ik dacht geregeld: de Raad heeft niet voor niets een goede reputatie.” Maar kritiekloos is hij niet. Zo vraagt hij zich af of de aandacht wel uitgaat naar de juiste thema’s. Boon: “De OVV reageert natuurlijk op incidenten; dat is deels ook zijn opdracht, en incidenten leiden ook tot maatschappelijke commotie. Maar het is de vraag of dat reageren op incidenten de meest effectieve inzet van middelen en de meeste veiligheid voor de burger oplevert.” Boon zou graag zien dat er meer aandacht kwam voor ‘bijna onzichtbare’ patronen die tot veel grotere maatschappelijke schade leiden dan de spectaculaire, maar tamelijk geïsoleerde incidenten die de OVV vooral onderzoekt. “Laat ik twee voorbeelden geven uit de zorgsector, die ik nu eenmaal het beste ken. Zodra een vitale oudere in elkaar zakt in de supermarkt, wordt de ambulance gebeld en wordt er gereanimeerd. Als diezelfde man of vrouw in elkaar zakt in het verzorgingshuis, is men geneigd het aan te kijken en wordt er vaak te laat of helemaal niet gereanimeerd.” Boon wil maar zeggen: een oudere die in de verkeerde omgeving onwel wordt, heeft pech – en de resulterende ongelijkheid in levenskansen is geen incident, maar een patroon.

“De OVV reageert natuurlijk op incidenten; dat is deels ook zijn opdracht, en incidenten leiden ook tot maatschappelijke commotie. Maar het is de vraag of dat reageren op incidenten de meest effectieve inzet van middelen en de meeste veiligheid voor de burger oplevert.”

Walther Boon

Tweede voorbeeld: waarom moet de brandweer in Nederland binnen 8, 10 of 12 minuten na een melding ter plekke kunnen zijn, en mag een ambulance er 15 minuten over doen? Boon: "Dat is een vreemd verschil, en ik kan je verzekeren dat het verkorten van de aanrijtijd van ambulances jaarlijks vele levens zou kunnen helpen redden."

Kortom: als je het land veiliger wil maken, waar zet je dan op in? Boon: "Ik zou zeggen: kies elk jaar een meer fundamenteel thema waar je echt verschil kunt maken. Daar mag de OVW wat mij betreft uitdrukkelijker op inzetten."



# 2

## LEREN OVER VEILIGHEID MARJOLEIN VAN ASSELT

## MAATSCHAPPELIJK MANDAAT

“Als zich een ongeval of ramp voordoet, onderzoekt de Onderzoeksraad voor Veiligheid hoe dat heeft kunnen gebeuren, met als doel daar lessen uit te trekken. Op die manier draagt de Onderzoeksraad bij aan het verbeteren van de veiligheid in Nederland.”

Dit staat in elk rapport dat de OWV uitbrengt. Het is een omschrijving van de maatschappelijke opdracht die ontleend is aan artikel 3 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid.

De samenleving vindt het belangrijk dat van ongevallen wordt geleerd. Daarom zijn er diverse internationale en nationale verplichtingen tot het doen van ongevalsonderzoek. In de luchtvaart is de verplichting tot het doen van onderzoek ter lering vastgelegd door ICAO, de organisatie voor de burgerluchtvaart van de Verenigde Naties (VN), in Annex 13 van het Verdrag van Chicago. Ook voor de zeescheepvaart is er zo'n internationale verplichting; in dit geval via de VN maritieme organisatie IMO. Ten aanzien van ongevallen op het spoor en in de industrie vigeren Europese verplichtingen voor ongevalsonderzoek, respectievelijk de Europese Spoorwegveiligheidsrichtlijn en de Seveso III richtlijn. De grote gemene deler in die onderzoeksverplichtingen is de maatschappelijke wens om van ongevallen te leren om zo de veiligheid te bevorderen.


<sup>1</sup> Met dank aan Marjolein Baart en Erwin Medendorp voor hun feedback op een eerdere versie.



De Onderzoeksraad voor Veiligheid bestaat dus vanwege deze maatschappelijke wens. In de Memorie van Toelichting op de Rijkswet staat dat zo:

“Sinds geruime tijd bestaat het inzicht dat door het bestuderen van ongevallen en bijna-ongevallen veel kennis kan worden opgedaan over de mogelijke oorzaken van dergelijke gebeurtenissen. Het onderzoeken van zulke voorvallen biedt dan ook een belangrijke kennisbron voor maatregelen, gericht op vergroting van de veiligheid door het voorkomen van ongevallen.”

De OVW onderzoekt ongevallen waarbij sprake is van doden, gewonden, milieu- of andersoortige schade en de maatschappelijke ontzetting groot is. Van een gasexplosie als gevolg van graafwerkzaamheden tot een vliegtuigcrash in een conflictgebied, van ongelukken bij Defensie-oefeningen tot ongevallen op overwegen, van gaswinning-gerelateerde aardbevingen tot een monstertruck die op het publiek inreed. Ook ongevallen waarbij slechts door veel geluk bij een ongeluk geen slachtoffers zijn gevallen en de schade beperkt was, maar heel ernstig had kunnen zijn, worden onder de loep genomen. Dat gold bijvoorbeeld voor de instorting van een parkeergarage en voor het omvallen van een hijskraan in een stadscentrum, waar als bij een wonder geen doden vielen.



De impact van een ongeval is groot. Op de slachtoffers en nabestaanden. Maar ook op andere betrokkenen, of dat nu getuigen zijn of werkgevers, collega's of burens, toeleveranciers of opdrachtgevers, burgemeesters of hulpverleners. Een ongeval, zeker als er slachtoffers te betreuen zijn, hakt erin. Dat geldt al helemaal voor een ramp, of dat nu een vliegtuigcrash is of een milieuramp. Dan wordt ook massaal meegeleefd, zoals bijvoorbeeld zichtbaar was bij de MH17-erehagen langs de snelweg, de *crowdfunding* actie naar aanleiding van het tragische ongeval op een overweg in Oss en de enorme toeloop van vrijwilligers voor het schoonmaken van zwanen in de Rotterdamse haven en de stranden van de Waddeneilanden. Al die mensen vragen zich af hoe dit heeft kunnen gebeuren en hoe het voorkomen had kunnen worden. De wens “laat dit niet nog een keer gebeuren” zit diep en wordt breed gedeeld.

Als we het hebben over de maatschappelijke effectiviteit van de OVV dan moet het dus gaan over de bijdrage die de OVV levert aan leren over veiligheid. De basis voor elk OVV-rapport is gedegen dataverzameling en –analyse, waarvan de kwaliteit wordt gewaarborgd door institutionele randvoorwaarden (zoals de wettelijke bevoegdheden), kritische onderzoekers, deugdelijke methoden en procedures voor *checks and balances*<sup>2</sup>. Gedegen onafhankelijk onderzoek is een eerste en noodzakelijke voorwaarde, maar geen voldoende voorwaarde voor leren.

Hoe kan de OVV het leren over veiligheid bevorderen? Dat is de insteek van dit essay. Ik kies het perspectief van de *reflective practioner*<sup>3</sup>, dat wil zeggen een professional die op zijn of haar eigen ervaringen en professionele praktijk reflecteert. Op basis van mijn ervaringen als raadslid gedurende de afgelopen 4,5 jaar schets ik wat ik geleerd heb over het bevorderen van het leren over veiligheid.

## KATALYSATOR IN LEERPROCESSEN

Het klinkt zo eenvoudig: ongevallen onderzoeken met het doel ervan te leren. Maar wat bedoelen we daar eigenlijk mee? Aan de ene kant gaat het om (nieuwe) kennis verwerven: begrijpen wat er gebeurde, waarom het zo ging en hoe het zo kon gaan. Wat is er over het hoofd gezien? Wat ging anders dan gedacht, bedacht en bedoeld? Betrokkenen bij een ongeval hebben meestal alleen zicht over wat zij zelf hebben gedaan. De OVV heeft toegang tot alle partijen en informatiebronnen en kan een totaalbeeld bieden en de samenhang en het systeemkenmerken blootleggen.

<sup>2</sup> Zie de OVV publicatie *Onafhankelijk onderzoek in het publiek belang*, maart 2018, te vinden op de website van de OVV: [www.onderzoeksraad.nl](http://www.onderzoeksraad.nl)

<sup>3</sup> Donald. A. Schön, 1983 *The Reflective Practioner: How professionals think in action*, Basic Books, USA.

“De Onderzoeksraad  
moet de ambitie hebben  
om katalysator in  
leerprocessen te zijn.”

Marjolein van Asselt

Maar die kennis is slechts het begin. De manier waarop die kennis door onderzoekers wordt overgedragen is van cruciaal belang. Het gaat er uiteindelijk om dat die kennis vertaald wordt in lessen die aanzetten tot veranderingen en verbeteringen. Alleen dan wordt veiligheidswinst geboekt.

Op een bepaalde manier is de OWV als onafhankelijk instituut een buitenstaander. Het maakt geen beleid, is geen crisismanager, legt geen sancties op, runt geen fabrieken, bestuurt geen treinen, ontwerpt geen vliegvelden, verzorgt geen patiënten, enzovoort. Dus het zijn *anderen* die de lessen van het ongevalsonderzoek ter harte moeten nemen. Het zijn *anderen* die met die kennis veiligheidswinst kunnen boeken. Dat betekent dat de OWV zich tot die anderen moet verhouden. En erover na moet denken hoe die anderen kunnen worden bereikt. We zijn de beruchte 'beste stuurliu' die aan wal staan die de echte stuurliu moeten zien te bereiken.

Volgens mij moet de OWV de ambitie hebben om katalysator in leerprocessen te zijn. Dat betekent dat we de kennis uit de onderzoeken zo moeten ontsluiten dat het leren versneld kan worden. Daarin ligt een inhoudelijke ambitie besloten. Met de blik van de buitenstaander moeten we zaken zien en benoemen die ingewijden niet of niet meer zien of zelfs niet kunnen zien, omdat ze vergroeid zijn geraakt met de praktijk. Ons onderzoek moet tot lessen leiden die tot handelen uitnodigen, uitdagen of zelfs dwingen. Dat betreft de inhoudelijke opbrengst van de onderzoeken maar het is niet alleen een kwestie van inhoud. Het vraagt ook om voldoende aansluiting bij de praktijk en de manier van leren in die praktijk.


Dat betekent dat het nodig is om inzicht te hebben in hoe er in professionele contexten geleerd wordt. Waar staat een actor en/of een sector en wat hebben ze nodig om verder te kunnen groeien? Wat moet er gebeuren in de hoofden van mensen (wat moeten ze leren ofwel beter begrijpen) om te kunnen veranderen en wat is ervoor nodig om dat te bewerkstelligen?



Meer dan we tot nu toe gedaan hebben kunnen we daarvoor te rade gaan bij onderwijskundigen, veranderkundigen, organisatiepsychologen en –sociologen en andere experts die inzicht (proberen te) verkrijgen in hoe professionals leren, als individu en gezamenlijk. Beter inzicht in hoe er in professionele contexten geleerd wordt en wat daarvoor nodig is, kan ons helpen om de rol van katalysator bewuster en effectiever in te vullen.

Naast algemeen inzicht in professioneel leren en lerende organisaties is het nodig om in elk onderzoek inzicht te hebben in de relevante praktijken en sectoren. Hoe wordt daar geleerd? Gaat dat ad hoc of systematisch? En als dat laatste het geval is, hoe wordt het dan georganiseerd? Welke mechanismen en gremia zijn relevant? Hoe ontwikkelen organisaties zich? Deze vragen mogen we in onze onderzoeken nadrukkelijker en explicieter gaan stellen.

Meestal wordt door betrokken partijen daags na een ongeval al de vraag gesteld: wat leren we hiervan? En gaan ze zelf aan de slag met de vraag: wat kan en moet er beter? Ook zonder OVW. Het is belangrijk dat zij niet wachten op het onderzoek van de OVW, maar zelf ook al lessen trekken. Dat is een eigen verantwoordelijkheid. En dat gebeurt gelukkig ook. Soms zijn zelfevaluaties of evaluaties in opdracht niet kritisch genoeg en te veel gericht op juridisch indekken. Maar heel vaak zijn eigen evaluaties serieuze pogingen om te leren.



Het is belangrijk dat dit gebeurt. Leren gebeurt in rondes. In de wetenschappelijke literatuur wordt in navolging van de psycholoog Chris Argyris en de filosoof-socioloog Donald Schön onderscheid gemaakt tussen *single loop* en *double loop learning*. *Single loop* leren richt zich op het oplossen van problemen binnen het bestaande systeem. De vraag hoe een ongeval kon gebeuren staat hier centraal. In *double loop* leren wordt dieper gekeken naar de onderliggende oorzaken, en wordt de vraag gesteld waarom het kon gebeuren en worden onderliggende aannames en uitgangspunten doorgelicht.

Zelfevaluaties en evaluaties in opdracht dragen veelal bij aan het *single loop* leren: wat kan binnen het bestaande systeem geleerd worden? De OVW zou zichzelf tot doel moeten stellen om *double loop* leren te bevorderen. Ons onderzoek buigt zich over de vraag naar de achterliggende oorzaken en wat dit zegt over het bestaande systeem. Het onderzoek van de OVW is dus complementair aan de eigen evaluaties door partijen, en moet dat ook zijn. Daarom neemt de OVW ook nadrukkelijk kennis van evaluaties van anderen en verhouden we ons daartoe, juist om het *double loop* leren te bevorderen. Zo constateerden we in het rapport over het ingestorte parkeergebouw (oktober 2018) dat het in de eigen onderzoeken aangemerkte mankement het gevolg was van het ontwerp en zijn we nadrukkelijk nagegaan hoe en waarom dit kon gebeuren. Daarmee boden we aanvullend op het door de partijen verrichte onderzoek inzicht in de dieperliggende oorzaken, systeemaspecten en cultuurdimensies.

De ambitie om katalysator te zijn in leerprocessen vergt dus dat de OVW zich ontwikkelt in het doorgronden van leren, zowel in algemene zin als meer specifiek. Dat betekent dat we zicht moeten houden op leerprocessen die plaats vinden parallel aan het onderzoek door de OVW om een katalyserende bijdrage te leveren aan *double loop* leren: inzicht in de dieperliggende oorzaken, systeemaspecten en cultuurdimensies. Daarin moeten we ons ook nadrukkelijk verhouden tot de door partijen reeds ingezette leerprocessen, om daarmee het leren te verdiepen.

## **VAN AANBEVELINGEN TOT ONDERZOEKSTHEMA**

De OVW houdt zich al nadrukkelijk bezig met de vraag hoe middels zijn onderzoek het leren te bevorderen. Dat begint al bij de vraag of de OVW een onderzoek start. Bij een aantal ongevallen is dat verplicht, zie de eerder genoemde onderzoeksverplichtingen in luchtvaart, scheepvaart, industrie en op het spoor. In andere gevallen maakt de OVW de afweging. Maakt het ongeval structurele veiligheidstekorten zichtbaar? Valt er voldoende te leren? Kunnen wij partijen bewegen om te leren? In de intersubjectieve afweging die de Raad maakt, is de cruciale vraag of wij de partij zijn die leren over veiligheid kan bevorderen.

De OWV heeft in de eerder genoemde Rijkswet bewust de wettelijke aanwijzing gekregen om zo *nodig* aanbevelingen te doen. In de praktijk worden in vrijwel elk rapport aanbevelingen opgenomen. In de beraadslagingen over de aanbevelingen staat de vraag hoe de aan het ongevalsonderzoek ontleende lessen om te zetten in veiligheidswinst centraal. Wie kan het verschil maken? Wie moet waarmee aan de slag om veiligheidswinst te boeken? In het nadenken over de adressanten en aanbevelingen gaat het in feite om de vraag: 'Wie moet er leren?'

Van oudsher was de blik gericht op partijen die direct bij een ongeval betrokken waren. Zo kreeg bij een scheepsongeval de reder aanbevelingen. In de loop van de tijd groeide het besef dat niet alleen de direct bij een ongeval betrokken partijen van het ongevalsonderzoek kunnen leren, maar dat juist ook bij soortgelijke partijen veiligheidswinst geboekt kan worden. Daarom worden partijen aanbevolen bij te dragen aan de verspreiding van deze kennis binnen een sector (bijvoorbeeld de petrochemische industrie naar aanleiding van een explosie) of hebben we expliciet gesteld dat alle gemeenten zich bepaalde lessen zouden kunnen aantrekken (bijvoorbeeld naar aanleiding van het monstertruckongeval). In alle onderzoeken gaan we nadrukkelijk op zoek naar partijen die door het leren van het ongeval de meeste veiligheidswinst zouden kunnen boeken. Dat betekent steeds vaker dat niet of niet alleen de direct betrokken partijen een aanbeveling krijgen, maar juist partijen die invloed kunnen uitoefenen op de sector of het systeem als geheel of die de kaders kunnen stellen en impasses kunnen doorbreken. De Raad heeft daarbij ook in toenemende mate oog voor die 'actoren' die zelf al bezig zijn met het boeken van veiligheidswinst.

Niet alleen in de keuze van de adressanten, maar ook in de formulering van de aanbevelingen ligt visie op het leren voor veiligheid besloten. In feite zijn de aanbevelingen een herformulering van de belangrijkste lessen, maar dan specifiek op de adressanten gericht. Dat is een reflectieve beraadslaging in de Raad waarbij naast de raadsleden en het managementteam ook de onderzoekers en de afdeling communicatie betrokken zijn.

In de loop van de tijd heb ik gezien hoe de aandacht voor het bevorderen van leren zich breder begint uit te strekken. Waar het van oudsher het meest expliciet op de agenda stond bij de aanvang van het onderzoek en aan het einde van het onderzoeksproces bij het formuleren van de aanbevelingen, is het in het gehele onderzoekstraject steeds belangrijker aan het worden.

In elk onderzoek besteden we nu al aandacht aan de vraag wat partijen zelf aan ongevalsonderzoek hebben gedaan, wat zij ervan geleerd hebben en wat zij inmiddels gedaan hebben om de veiligheid te verhogen. Soms vinden partijen het lastig om interne evaluaties met ons te delen. Soms zijn er ook juridische adviseurs die partijen aanbevelen dat soort evaluaties niet met ons te delen. Maar los van het feit dat onze bevoegdheden om informatie op te vragen verstrekkend zijn, zien de meeste onderzochte partijen gelukkig ook zelf dat het zinvol is om hun lessen met ons te delen. Wij zouden eigen evaluaties van betrokken partijen nog nadrukkelijker kunnen benutten om inzicht te krijgen in leerprocessen in relevante praktijken. Hoe en door wie de evaluatie is uitgevoerd, met welke vraag, wat er onderzocht is, aan wie wordt gerapporteerd en hoe de inzichten worden uitgedragen geeft al veel aanknopingspunten.

Ook hebben we inmiddels onderzoeken gedaan waarin hoe geleerd werd van eerdere ongevallen een expliciete onderzoeksbevinding was. Zo hebben we in het onderzoek naar de explosie van een chemische fabriek en in het onderzoek naar een treinontsporing laten zien dat er te weinig geleerd was van soortgelijke ongevallen in het buitenland. In de meer recente onderzoeken bijvoorbeeld naar overwegveiligheid, veiligheid op een industriecomplex en de ingestorte parkeergarage is nadrukkelijk geanalyseerd hoe binnen de *site* of sector geleerd wordt van ongevallen. In die onderzoeken hebben we het leren van ongevallen expliciet onderzocht en is het een belangrijk onderwerp in zowel het rapport als in de aanbevelingen.





Als we willen dat partijen leren, moeten wij als OVW (meer) nadenken over hoe we de partijen het beste kunnen benaderen en bereiken. Waar staan zij? Hoe denken zij? Wat hebben zij al geleerd? Wat hebben zij nodig om het leren te versnellen en te verdiepen? Onderzoeks aandacht voor leren in de sector die wordt onderzocht, verstrekt ook informatie over wat er nodig is om het leren door onze onderzoeken te bevorderen. Als er niet geleerd wordt, betekent dat ook dat eerdere rapporten van de OVW onvoldoende tot leren hebben aangezet. Zo leerden we dat in de bouw elk project als uniek wordt gezien, als gevolg waarvan het leren van eerdere projecten of ongevallen onvoldoende aandacht krijgt. Wat kun je van andere projecten leren als jouw project uniek is? Daarom hebben we in het rapport over de ingestorte parkeergarage heel bewust gekozen om de inzichten te spiegelen aan inzichten uit eerdere ongevals onderzoeken in de bouw. Daardoor konden we duidelijker maken welke lessen het individuele ongeval overstijgen. Dus ook in het doen van het onderzoek, waaraan in het onderzoek specifieke aandacht wordt besteed, wat in het onderzoek wordt betrokken en hoe de spiegel wordt voorgehouden, is de ambitie om een katalysator te zijn in het leren steeds meer aanwezig.

## LEREN NA HET RAPPORT

De nadruk bij de OVW ligt op het doen van onafhankelijk onderzoek en het uitbrengen van het onderzoek op gezaghebbende wijze. Maar dat betekent niet dat het daarmee ophoudt. Partijen die een aanbeveling hebben gekregen, zijn verplicht om binnen een half jaar (overheden) dan wel binnen een jaar (private partijen) te laten weten of en hoe zij de aanbeveling(en) hebben opgevolgd. De OVW kan daar vervolgens op reflecteren. Wij kunnen ook een opvolgingsonderzoek instellen om te onderzoeken of de lessen voldoende worden geïmplementeerd. In de periode dat ik lid ben van de Raad is dat drie keer gebeurd: opvolgingsonderzoeken tankopslag, gaswinnings-gerelateerde aardbevingsrisico's en vliegen over conflictgebieden. Maar ook bij de aanbevelingen waarnaar geen uitgebreid opvolgingsonderzoek is ingesteld, is er in de loop van de tijd steeds meer aandacht voor de opvolging, omdat de Raad beseft dat dit ook een instrument is om het leren te bevorderen. Op deze wijze kunnen we opnieuw aandacht vragen voor de lessen uit het ongeval en partijen die in onze ogen onvoldoende geleerd hebben weer op scherp zetten.

Ook de Minister van Justitie en Veiligheid heeft hier een taak. Volgens de Rijkswet (artikel 75):

“Onze Minister zendt na overleg met Onze Ministers wie het aangaat, 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 vervolg is gegeven.”

Dat gebeurt nog niet jaarlijks en ook nog niet altijd zo grondig als gepast is gezien het belang van de veiligheidswinst die geboekt kan worden. Maar toch, er zijn dus allerlei voorzieningen waardoor het daadwerkelijk leren van onze rapporten geen vrijblijvendheid is. Mijn indruk is dat we als OVW steeds effectiever van deze voorzieningen gebruik maken om het leren te bevorderen. We laten ook steeds nadrukkelijker merken dat we langs de lijn van de opvolging van aanbevelingen vinger aan de pols houden.

Welke stappen hebben we daarin dan gezet? Vroeger namen we iets op in het jaarverslag. Nu publiceren we een uitgebreide notitie waarin we de ontvangen reacties beoordelen. Die maken we niet alleen publiek op de website, maar we brengen hem ook actief bij de betrokken partijen onder de aandacht. Verder zijn we aan het onderzoeken hoe we bij nieuwe voorvallen die lijken op door ons onderzochte voorvallen weer aandacht kunnen besteden aan de lessen die al waren getrokken. Zo zijn we op dit moment bezig met een tweede brugongeval in Zaandam als aanleiding om te onderzoeken of er voldoende geleerd is van het onderzoek naar het eerdere ongeval. En zo niet, dan is de vraag hoe het komt dat er niet voldoende geleerd is, want dat kan ook te maken hebben met de wijze waarop wij het onderzoek hebben gedaan en de manier waarop we de lessen onder de aandacht hebben gebracht.

Dat type opvolgingsonderzoek naar aanleiding van een gelijkend voorval staat nog in de kinderschoenen en de tijd zal leren of het een vaste plek krijgt in het repertoire van de OVW. Maar het geeft wel aan dat we actief bezig zijn onze rol in het leren na het onderzoek verder te ontwikkelen.

“Wat moet er in de  
hoofden van individuen  
gebeuren en wat  
betekent dat voor het  
overbrengen van lessen  
over veiligheid?”

Marjolein van Asselt

## TOT SLOT

De samenleving vindt het noodzakelijk dat van ongevallen wordt geleerd. Daarom bestaan er verplichtingen tot het doen van ongevalsonderzoek en zijn er instituties als de OVV die tot doel hebben het leren van ongevallen te bevorderen. Maar dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Dat vergt dat kennis wordt ontsloten en gecommuniceerd op een manier die aanzet tot handelen. Daartoe moeten ongevalsonderzoekers inzicht ontwikkelen in hoe in de sector die wordt onderzocht wordt geleerd en hoe professionals leren. Waar staat een actor of sector en wat hebben zij nodig om verder te groeien naar een betere veiligheidscultuur en betere veiligheidsprestaties? Wat moet er in de hoofden van individuen gebeuren en wat betekent dat voor het overbrengen van lessen over veiligheid? Als de OVV een katalysator in leerprocessen wil zijn, wat hij volgens mij zou moeten ambiëren, dan moeten we aandacht besteden aan dit soort vragen over leren. Alleen dan kunnen we steeds beter worden in het bevorderen van het leren over veiligheid.





# INTERVIEW **ANNEMARIE HEITE**

## 'DIE RAPPORTEN ZIJN EEN ANKER VOOR MIJ'

*Al snel zong het rond op de redacties van de Hilversumse talkshows: 'Plan je een item over de aardbevingen in Groningen? Bel dan Annemarie Heite. Gedreven, welbespraakt en constructief zal zij komen vertellen hoe de Groningers zich voelen onder de bevingsschade.' Heite ontleent een deel van haar oneliners aan rapporten van de Onderzoeksraad voor Veiligheid.*

Sinds de jaren zeventig is er volop gas gewonnen uit het Groningenveld, met een paar honderd aardbevingen en talloze gescheurde huizen tot gevolg. Toch was de veiligheid van de bewoners tot 2013 geen onderwerp in de besluitvorming rond gaswinning, concludeert de OVV in zijn eindrapport *Aardbevingsrisico's in Groningen*, dat verscheen in februari 2015. Het verantwoordelijke ministerie van Economische Zaken maakte deel uit van een 'gesloten bolwerk' waarbinnen het belang van winning steeds voorop stond. Het rapport stelt dat de veiligheid van de Groningers meer aandacht moest krijgen, en deed daartoe vijf aanbevelingen.

De OVV gaat al standaard na hoe zijn aanbevelingen zijn opgevolgd. Maar dit keer wilde de Raad zich ook een breder beeld vormen van de actuele situatie in Groningen, en bracht hij een tweede rapport uit. De conclusies van dit 'opvolgingsrapport' uit maart 2017 waren niet mals. Zo spreekt de Raad van 'stroperige processen' rond de afhandeling van schade, en concludeert hij dat de 'geschonden relatie met de Groningse bevolking' niet is hersteld en dat de maatschappelijke onrust 'groot' is. "Ruim vijftig jaar heeft heel Nederland geprofiteerd van de gaswinning. De baten gingen voor de lasten uit. Het kan dan ook niet zo zijn dat deze lasten, die steeds pregnanter en indringender in beeld komen, worden afgewenteld op de regio waar het gas gewonnen is", stelt het rapport. Het advies: werk een integrale aanpak uit waarbij de toekomst van Groningen het uitgangspunt is.

Heite haalt me op van station Bedum en begint gelijk te praten. "Een hele generatie Groningers heeft te horen gekregen dat de schade aan hun huizen niet veroorzaakt zou zijn door de bevingen. Pas in 2012, na de beving in Huizinge, is er officieel een relatie gelegd tussen gaswinning en gescheurde en verzakte huizen.

De Onderzoeksraad heeft blootgelegd dat de betrokken partijen decennialang willens en wetens het economisch belang hebben laten prevaleren. Die erkenning is zó belangrijk! Dat kan je je niet voorstellen. Niet dat alle Groningers het rapport zelf nu zo goed bestudeerd hebben; de meesten hebben erover gelezen in de krant. Maar toch: daar stond maar mooi dat er wel degelijk wat aan de hand was. Ze waren dus niet gek!”

Haar landelijke bekendheid dankt Annemarie Heite (1970) aan een documentaire van Piet Hein van der Hoek uit 2017, *De stille beving*. Daarin is te zien hoe haar door aardbevingen verzakte boerderij in Bedum wordt afgebroken terwijl zij met haar gezin in containers woont. Heite heeft uiteindelijk drie jaar in die containers gebivakkeerd, terwijl haar huis deels op kosten van de NAM (Nederlandse Aardolie Maatschappij) werd herbouwd. Sinds die documentaire schoof ze aan bij Pauw, bij Tan, bij Jinek, en groeide uit tot een boegbeeld van de strijd van Groningers om erkenning en vergoeding van bevingsschade. Heite studeerde communicatiekunde en doceerde tot voor kort marketing en communicatie aan de Hanzehogeschool. Toen haar leidinggevende aangaf dat haar rol in de media zich niet liet verenigen met haar baan, nam ze ontslag. Ze is nooit officieel lid geweest van een belangengroep, maar maakt inmiddels deel uit van de politieke beweging Code Oranje.

“Ons gezin is erdoorheen, wij wonen nu mooi”, zegt Heite. “Maar een hele generatie kinderen hier op het platteland krijgt les in noodlokken omdat scholen in het aardbevingsgebied niet veilig zijn.” Er zijn momenten geweest dat Heite geen enkel vertrouwen meer had in de democratie, vertelt ze. Ze was vooral ‘verbijsterd’ over de verstrengeling van de partijen. “Mail je met de NAM, dan mail je in feite ook met Shell. Mail je met Staatstoezicht op de Mijnen, dan mail je ook met Economische Zaken.”

De Onderzoeksraad heeft nooit gesproken met Heite. “Ik wist van beide onderzoeken niets, maar de rapporten zijn een anker voor mij. Zij hebben mij houvast gegeven, ik heb er mijn oneliners aan ontleend.” Ze heeft het gevoel dat de OVV met name bij het rapport over de opvolging van zijn aanbevelingen de grenzen van zijn mandaat heeft opgezocht,

en daar is ze 'dankbaar' voor. Wel vindt ze dat de rapporten serieuzere consequenties hadden moeten hebben. Zo had toenmalig minister Kamp van Economische Zaken volgens haar al na het eerste rapport moeten opstappen. Het rapport over het opvolgen van de aanbevelingen, dat pleit voor een integrale aanpak, vond Heite 'fantastisch'. "Ik voelde me ontzorgd. Ik dacht: Hier kan Den Haag niet omheen. Nu gaat iemand het oplossen." In haar ogen is dat niet gebeurd, maar dat draagt ze de Raad niet na. De OVV kan niet bepalen wat er gebeurt met zijn constatering en aanbevelingen. "Dat doet de politiek. En zo hoort het ook."

Er is onder Groningers veel kwaad bloed gezet door de manier waarop schade aan hun huis is behandeld. Vaak won 'procedurele precisie' het van 'de menselijke maat', constateerde de Onderzoeksraad. "De aanpak was ontzettend technocratisch", beaamt Heite. "Ik vind: als je gaat versterken, wees dan ruimhartig. Want het is ingrijpend hoor, als je huis versterkt moet worden. Er wonen hier ook mensen die zich aan het randje van de maatschappij bevinden, mensen zonder DigiD-code. In de praktijk zijn zij kansloos, kansloos, kansloos! Ze weten niet hoe ze hun recht moeten halen. Zij doen open voor een inspecteur en staan als David tegenover Goliath. Dan zegt zo'n inspecteur: 'Ja, maar die oude keuken van u is niets meer waard'. Ze maken je huis af. Mensen barsten in tranen uit. Het doet er enorm toe hoe je die mensen benadert, hoe je met hen omgaat. En dat is horkerig gebeurd. Die mensen blijven hun hele leven hangen in de modus dat hen wat is aangedaan."



Het nieuwe beleid is dat er met de Groningers wordt gepraat. Inmiddels handelt de overheid ook de schadeclaims af, waarbij de rekening wordt doorgeschoven naar de NAM. Maar er is nog steeds een 'stuwmeer' van onverwerkte claims. En omdat latere schadegevallen vanuit het principe van de omkering van de bewijslast anders, ruimhartiger, worden beoordeeld dan eerdere meldingen, wordt rechtsongelijkheid gecreëerd, vindt Heite. Er bestaan hoe dan ook sociale verschillen tussen mensen die weten hoe ze hun recht moeten halen en mensen die geen clou hebben. Hele gemeenschappen vallen daardoor uit elkaar. Veel Groningers zeggen inmiddels: dat gebeurt met opzet.



“De Groningers zijn totaal vergeten en zitten nu diep in de loopgraven. Ze zien de horizon niet meer.”

Annemarie Heite

Heite: "Er doen hier allerlei samenzweringstheorieën de ronde. De Groningers zijn totaal vergeten en zitten nu diep in de loopgraven. Ze zien de horizon niet meer." Ze onderschrijft de opmerkelijke aanbeveling van de Raad om veel directer en duidelijker te communiceren over de onzekerheden rond zowel de aardbevingen als de procedures rond de schadeafhandeling, maar vreest wel dat die te laat komt.

Dit jaar werd duidelijk dat er een parlementaire enquête gaat komen naar de gaswinning in Groningen. Maart 2019 stemde de voltallige Tweede Kamer daar voor. Een startdatum sprak de Kamer niet af, wel bepaalde zij dat het onderzoek de herstelwerkzaamheden niet mag schaden. Heite denkt dat de rapporten van de Onderzoeksraad hun waarde tijdens de enquête nog wel zullen bewijzen. "Eigenlijk hebben we veel van de feiten al", zegt ze. Sterker nog: "Als Den Haag de aanbevelingen van de OVV had opgevolgd, dan zou de situatie nu heel anders zijn. Dan was die hele parlementaire enquête waarschijnlijk niet nodig geweest."



# 4

## EFFECTIEVE ONDERZOEKSRAAD CAROL VERHEIJ & WIM VAN DER WEEGEN

## EFFECTIEVE ONDERZOEKSRaad KOESTERT ZIJN ROOTS

Welk doel dient de Onderzoeksraad? Het vergroten van de veiligheid, uiteraard. Maar ook het bieden van uitsluitel en soms het agenderen van een maatschappelijk probleem. De Raad is meer dan enkel een onderzoeksinstantie. Het is een instituut geworden binnen de Nederlandse samenleving. Een onomstreden organisatie die gewicht in de schaal legt en zich bij elk rapport mag verheugen op - grote - bijval vanuit media en publiek. Dat rechtvaardigt de vraag: waar willen we als Nederlandse samenleving dit gezaghebbend instituut voor inzetten? Enkel en alleen voor die situaties waar zich daadwerkelijk een veiligheidstekort heeft gemanifesteerd of ook voor andere maatschappelijke vraagstukken? En wat verstaan we eigenlijk onder het begrip veiligheid?

Dit artikel maakt deel uit van een bundel, die de Raad kan gebruiken om zich, samen met zijn stakeholders, te oriënteren op zijn toekomst. Daarbij schuwen we prikkelende uitspraken niet. We betogen dat de Onderzoeksraad weliswaar kan verbreden, maar nooit zijn roots mag vergeten. Een effectieve Raad blijft geworteld in een breed gedefinieerd veiligheidsdomein. Zonder dit anker van veiligheid verwordt de Onderzoeksraad tot een 'afhaalchinesees voor onderzoek'. Hoe belangrijk ook, het kan ons inziens nooit de bedoeling zijn dat de Onderzoeksraad een integriteitsonderzoek gaat doen naar een vermeende affaire van een minister. Voordat we dieper op deze stellingname ingaan, is het goed om vast te stellen wat de Raad (maatschappelijk) effectief maakt.

Allereerst is dat door via onderzoek te wijzen op potentiële veiligheidswinst. In de sectoren waar een onderzoeksverplichting bij de Raad is belegd, maken we zelfs deel uit van het veiligheidssysteem. Door consequent de ernstige voorvallen te bestuderen en vervolgens aanbevelingen te doen, wordt de veiligheid in de sector telkens verbeterd. De Onderzoeksraad werkt daarbij volgens vaste procedures en kent een uitgebreid systeem van *checks & balances*. Die aanpak werpt ook zijn vruchten af bij onderzoeken naar ernstige fysieke incidenten buiten de verplichte sectoren en daarmee is de transitie van Raad voor Transportveiligheid naar Onderzoeksraad voor Veiligheid uit 2005 geslaagd.

Het tweede criterium waarop je de effectiviteit van de Raad zou kunnen beoordelen, is die van 'de onderste steen boven'. De Raad kent vergaande bevoegdheden om onderzoek te kunnen doen, beschikt over tal van goed opgeleide, ervaren onderzoekers en kan vanwege zijn onafhankelijke positie doen wat hij nodig acht om de oorzaak van een voorval te achterhalen. Dat uit zich in de grondigheid waarmee de onderzoeken worden uitgevoerd. Niet voor niets stelt de Raad met enige regelmaat als doel dat 'zijn' onderzoek ook het laatste moet zijn. Er zou daarna geen maatschappelijke behoefte meer moeten zijn om opnieuw onderzoek te doen.

Het derde criterium hangt nauw samen met het tweede. Wanneer grondig onderzoek is gedaan en men vertrouwen heeft in de uitkomst ervan, kan zogeheten *closure* ontstaan. Men vertrouwt erop dat de zaak grondig is uitgezocht, dat de feiten op een rij staan en dat er van geleerd kan worden. Hoe zinloos en triest het ongeval of incident ook is geweest: er zijn lessen getrokken en daardoor is het niet helemaal voor niets geweest. Dat is voor mensen vaak nodig voordat zij 'verder kunnen'. In die gevallen bestaat de effectiviteit er onder meer uit dat een maatschappelijk issue wordt beslecht en niet uitmondt in telkens nieuwe onderzoeken of juridische procedures (zoals bij de vuurwerkcramp in Enschede).

Het vierde criterium is de mate waarin de Raad erin slaagt om *agenda settend* te zijn. Dat wil zeggen in hoeverre de rapporten en de interventies van de Onderzoeksraad erin slagen veiligheidskwesties hoog op bijvoorbeeld de politieke of bestuurlijke agenda te krijgen of onder de aandacht van het publiek of een beroepsgroep te krijgen.

## VERTROUWDE BASIS

Over een periode van acht jaar heeft de Onderzoeksraad zich voorzichtig losgemaakt van zijn vertrouwde basis. De afbakening was altijd duidelijk: een concreet fysiek voorval waar evident iets is misgegaan. Die heldere opdracht werd goed uitgevoerd en dat heeft bijgedragen aan het succes van de organisatie. Zo zeer zelfs, dat de Raad gaandeweg ook een aantal andere vraagstukken heeft onderzocht. Het onderzoek naar de gevolgen van de gaswinning in Groningen is daar een voorbeeld van.

Maar ook het onderzoek naar de omgevingsveiligheid van hennepkwekerijen, het Diginotar-incident, de grensoverschrijdende samenwerking bij kerncentrales en het onderzoek *Forensische zorg en Veiligheid, lessen uit de casus Michael P.*

Bij elk nieuw vraagstuk heeft de Raad zichzelf de opdracht meegegeven op basis van zijn vertrouwde aanpak te werken. Telkens werd gezocht naar 'het voorval', dat als ankerpunt voor het onderzoek kon fungeren. Volgens vast stramien werd veel feitelijke informatie verzameld. Analysemethoden ingezet om de omstandigheden en het speelveld goed in kaart te brengen. Een beproefd recept, maar met nieuwe ingrediënten. Daarbij werd het steeds lastiger te voorzien waar het onderzoek op zou uitkomen en hoe dat te verenigen was met de missie van de Raad: veiligheid vergroten door onderzoek. Daarentegen wist de Raad duidelijk wat hij niet wilde: geen beleidsadvies en geen beleidsanalyse.

Zoals gezegd is het in deze nieuwe categorie onderzoeken lastiger de maatschappelijke effectiviteit van de Raad vast te stellen. Wanneer een initieel ernstig voorval ontbreekt, is het ingewikkeld de veiligheidswinst daar aan te relateren. Het vraagt in zo'n geval nog meer om het *systemisch* inzichtelijk maken van 'waarom de dingen gaan zoals ze gaan en de actoren doen wat ze doen'. Deze onderzoeksmethode kan bijvoorbeeld bestuurlijke chaos, weeffouten in de governance of cultuurbepaald gedrag blootleggen en op die wijze hefboomen voor het creëren van veiligheidswinst aanreiken. Een eventueel voorval is dan niet meer dan een construct.

En wanneer het onderzoeksteam vooral niet-feitelijke informatie ophaalt, is het des te moeilijker om *pleitbaar* te maken dat de onderste steen boven is gekomen. De uitdaging is dan of de Onderzoeksraad in die gevallen een onderscheidend onderzoek oplevert dat bijvoorbeeld kan voorzien in het derde criterium; *closure*. Het risico ligt op de loer dat de Raad eindigt met een beleidsadvies in plaats van een feitelijk rapport. De Onderzoeksraad zal de lat extreem hoog moeten blijven leggen en zijn onderzoeksmethoden en -praktijken blijven doorontwikkelen.

## PUBLICITEIT

De mate van effectiviteit wordt in veel gevallen mede bepaald door de aandacht die de Raad voor zijn onderzoeken weet te genereren. Immers, de Onderzoeksraad kan geen sancties opleggen en kan ook niet afdwingen dat zijn aanbevelingen worden opgevolgd. Via de publiciteit creëert de Raad politiek-maatschappelijke druk, die zijn rapporten onontkoombaar maakt. Betrokken partijen kunnen de onderzoeken niet negeren en zullen zich rekenschap moeten geven van de rapporten en de aanbevelingen. Uitgebreide media-aandacht leidt er bovendien toe dat de feiten en conclusies uit het onderzoek bij een groot publiek bekend raken, wat nodig is om aan het tweede en derde criterium van effectiviteit te voldoen.

Hoe verder een onderzoek is verwijderd van een concreet 'fysiek' voorval, hoe lastiger het blijkt om met het onderzoek te voldoen aan de drie criteria van effectiviteit. Dit type rapporten genereert ook minder publiciteit, tenzij er een nieuw ingrediënt aan wordt toegevoegd. Zo werd in het onderzoek naar de gaswinning in Groningen de tot dan toe zeer geheime samenstelling van het 'Gasgebouw' onthuld. Dit rapport bracht erkenning voor de Groningers, maar de onthulling van het gasgebouw gaf de publiciteit een extra zet. Het rapport werkte agenderend: het werd glashelder dat de veiligheid van de Groningers een ondergeschikte rol heeft gespeeld bij de besluiten over de gaswinning.

## 4 ONDERZOEKSRAAD 3.0

We hebben al vastgesteld dat de Onderzoeksraad succesvol is met zijn 'klassieke' onderzoeken naar fysieke voorvallen waar veiligheidswinst geboekt kan worden. We hebben ook gezien dat de Raad zich met succes heeft verbreed tot vraagstukken waar niet per se een fysiek voorval aan ten grondslag ligt. De vraag is hoe ver die verbreding kan worden doorgezet. Kan de Onderzoeksraad op grond van zijn competenties en statuut alle denkbare vraagstukken in onderzoek nemen? Of opereert de Raad vooral op basis van zijn solide positie in het veiligheidsonderzoek, waardoor hij zo nu en dan buiten dit domein kan treden?

Wie vanuit een taakgerichte opvatting redeneert, is snel klaar met de bovenstaande vraag. In dat geval houdt de Raad zich strikt aan de doelstelling waarmee hij in 2005 is opgericht. Hij negeert daarmee dat de samenleving soms worstelt met vraagstukken waaraan de Raad op basis van zijn competenties en bevoegdheden een bijdrage kan leveren. Een maatschappijgerichte taakopvatting is hier beter op zijn plaats. Je kijkt wat het probleem is en gaat na of je een bijdrage kunt leveren om het op te lossen, los van de formele positie. In het laatste geval zijn de mogelijkheden voor nieuw onderzoek oneindig groot. De vraag is hoe de Raad deze mogelijkheden begrenst en op basis waarvan hij zijn onderzoeken selecteert.

Het verwachtingspatroon van de samenleving ten aanzien van de Raad is in de loop der jaren veranderd. Het omvangrijke, internationale MH17-onderzoek heeft daar waarschijnlijk ook een rol in gespeeld. De Raad wordt vaker genoemd in verband met andere vraagstukken. Zo vond iedereen het, tijdens de miscommunicatie rondom de verhoogde terreurdreiging op Schiphol enkele jaren terug, vanzelfsprekend als de Onderzoeksraad daar naar zou kijken, behalve de Onderzoeksraad zelf. Kortom, op basis van de publieke opinie heeft de Raad een veel breder mandaat dan strikt genomen is geregeld.

De Onderzoeksraad 3.0 is geen nieuwe organisatie met een nieuwe opdracht. Het is eerder een verbeterde versie, die aansluiting houdt bij de maatschappelijke ontwikkelingen. Deze laatste zinsnede behelst een voortdurende opgave voor de Onderzoeksraad. Het vraagt immers dat de Raad zich in den brede blijft verdiepen in maatschappelijke ontwikkelingen en niet slechts in op zichzelf staande klassieke sectoren en kennisdomeinen. Niet voor niets heeft de Onderzoeksraad al gedachten ontwikkeld over de veiligheidsvragen rondom klimaatverandering en energietransitie. En is de Raad bezig zijn repertoire uit te breiden in het domein van de digitale samenleving. Het gaat echter ook om achterliggende vraagstukken als: 'Wat is van de machine, wat is van de mens? Hoe kan de Onderzoeksraad effectief blijven als niet meer scherp te krijgen is waar de grens ligt tussen menselijk handelen en zelflerende computerkracht? Of als niet meer te achterhalen valt wie verantwoordelijk is voor technologie? Of gaat de Onderzoeksraad aanbevelingen doen aan robots?'



## VEILIGHEID VERBREED

De ingezette verbreding zorgt er dus voor dat de Raad maatschappelijk relevant blijft. Tegelijkertijd hebben we beschreven dat het onderzoek naar andere vraagstukken ook nieuwe dilemma's met zich brengt. Onderzoeken zonder dat daar een geruchtmakend voorval aan vooraf gaat, krijgen doorgaans bij de publicatie van het rapport minder media-aandacht. In termen van maatschappelijke effectiviteit kan dat voor de Onderzoeksraad onwenselijk zijn. Ontstaat er dan bijvoorbeeld wel voldoende politiek-maatschappelijke druk om de situatie te veranderen?

Er zijn ook andere dilemma's: kan het systeem van de Onderzoeksraad ook succesvol worden toegepast op bijvoorbeeld het financiële stelsel? Joris Luyendijk maakte al in zijn boek *Dit kan niet waar zijn* aannemelijk dat indien systeembanken omvallen, binnen een paar dagen het maatschappelijk verkeer ernstig ontwricht is en mensen bijvoorbeeld geen voedsel meer kunnen kopen.

Of kan de toenemende en verruwende dreiging jegens de journalistiek aanleiding zijn voor de Raad om een onderzoek te starten? In Nederland wordt de journalistiek immers gezien als onderdeel van een goed functionerende democratie. Wanneer de persvrijheid ernstig wordt bedreigd met aanslagen zoals op de redacties van Panorama en de Telegraaf, kan dat uiteindelijk een ondermijnend effect hebben op het functioneren van het democratisch proces. Is dan alleen een strafrechtelijk onderzoek afdoende, of moet naar aanleiding van de aanslagen ook de vraag gesteld worden op welke wijze de overheid (op systeemniveau) beleidsmatig zorg draagt voor het veilig functioneren van de journalistiek en daarmee voor het functioneren van de democratische rechtstaat?

Legitimatie voor het doen van een dergelijk onderzoek zou de Onderzoeksraad kunnen baseren op maatschappelijke onrust (zoals is gebeurd bij gaswinning Groningen of grensoverschrijdende samenwerking bij kerncentrales) en/of de aannemelijkheid en de ernst van het veiligheidsrisico. De kracht van de Onderzoeksraad zit in het onderzoeken vanuit veiligheidsperspectief en het dicht bij de feitelijke realiteit blijven, of dat nu een voorval, een systeem of een systemische gang van zaken is.

Op basis van zijn onderzoeksmethoden kan de Raad in alle gevallen nauwgezet in kaart brengen wat er is gebeurd, welke oorzaken daar aan ten grondslag liggen en welke handelingspatronen verstorend dan wel bevorderend werken. Dergelijk onderzoek kan nodig en wenselijk zijn om uitsluitel te geven, om *closure* te bereiken, veiligheidswinst te bereiken of om kwesties over het voetlicht en geagendeerd te krijgen.

Door de jaren heen heeft de Raad zijn reputatie opgebouwd met de typische veiligheidsonderzoeken. Die zouden daarom ook in de toekomst de kern moeten vormen van de Raad. Wat betreft de criteria voor maatschappelijke effectiviteit leidt dit type onderzoeken vaak tot aanbevelingen waarmee de veiligheid verbeterd kan worden, is het door de reconstructie van het voorval mogelijk zeer gedetailleerd in kaart te brengen wat er feitelijk is gebeurd en kan de Raad deze onderzoeken zo grondig uitvoeren dat er geen behoefte meer is aan nieuw onderzoek.

Als gevolg van deze solide basis, kan de Raad ook effectief opereren bij andere maatschappelijke vraagstukken, zolang wat ons betreft een veiligheidscomponent in brede zin kan worden gedefinieerd en zolang de Raad vanuit de feitelijkheid kan blijven werken en zich niet laat verleiden tot beleidsmatige bespiegelingen. Want in dat geval zou de Raad zijn uitzonderlijke positie verlaten en inboeten aan meerwaarde voor de samenleving.



A teal-tinted photograph showing a person in profile, wearing a hard hat, standing next to a white rectangular object. The background is a textured wall with a vertical pipe. The overall mood is industrial and professional.

5

# INTERVIEW MARIUS VALK

## 'HET VERBAAST ME EIGENLIJK DAT ER NIET MEER ONGELUKKEN GEBEUREN'

*De conclusie van het OWV-rapport over het gevaar van koolmonoxidevergiftiging was hard: particulieren kunnen onvoldoende vertrouwen op het vakmanschap van installateurs van cv-ketels. Instructeur Marius Valk onderschrijft die conclusie. Jammer dat de branche zo weinig met de aanbevelingen van de Raad heeft gedaan.*

In de instructieruimte van de Apeldoornse cv-ketelfabrikant Remeha laat Marius Valk vaak een filmpje zien dat de OVW heeft gemaakt naar aanleiding van zijn rapport *Koolmonoxide – onderschat en onbegrepen gevaar* van 18 november 2015. Het filmpje memoreert een incident waarbij drie tienermeisjes een koolmonoxidevergiftiging opliepen in een badkamer. Twee van hen stierven uiteindelijk. Drie maanden van tevoren had een monteur de badgeiser en cv-ketel nog gecontroleerd en goedgekeurd. "Dat gegeven hakt er altijd in, de cursisten zijn er zeker tot de koffiepauze stil van."

Valk (1956) is technisch instructeur bij Remeha en heeft een blog op *Installatie.nl*. Zo'n vier keer per week geeft hij korte trainingen aan monteurs en installateurs; jaarlijks leidt hij 1.500 à 1.600 mensen op. De meeste van die trainingen zijn gratis en bedoeld om een monteur vertrouwd te maken met verschillende typen ketels. Voor de training *OK-CV en Waterzijdig inregelen* moeten de deelnemers betalen. Valk, zoon van een Groningse visboer, is zelf jarenlang installateur geweest. Zijn HBO-diploma installatietechniek behaalde hij in de avonduren. Hij had een goedlopend installatiebedrijf, maar ging in 2005 bij Remeha werken, want 'ik ben technéut, geen manager'.

Het rapport van de OVW spreekt van een onderschat gevaar; jaarlijks zouden honderden mensen een koolmonoxidevergiftiging oplopen, waaraan naar schatting 5 tot 12 personen overlijden. De schatting is deels zo onzeker omdat symptomen van koolmonoxidevergiftiging vaak niet worden herkend – het gas is reukloos en leidt aanvankelijk tot tamelijk algemene verschijnselen van malaise – zodat een juiste diagnose geregeld uitblijft.

Het aantal doden door koolmonoxide dat het rapport noemt, heeft Valk niet verbaasd. “Zo’n cv-ketel is het meest gevaarlijke apparaat in huis, en staat altijd aan. De consequenties van eventuele fouten die installateurs en monteurs maken, zijn enorm.”

Tijdens zijn onderzoek constateerde de OVW al snel dat bijna de helft van de vergiftigingsgevallen veroorzaakt wordt door een cv-ketel, waarop de Raad zijn onderzoek richtte op ongevallen in huiselijke kring. Bewoners en gebruikers bleek niet zoveel te verwijten: bij de meeste vergiftigingsgevallen was de betrokken cv-ketel modern en goed onderhouden. Het probleem is dat particulieren onvoldoende kunnen vertrouwen op het vakmanschap van installateurs. Zo kan een bedrijf al een kwaliteitslabel krijgen als het één vakbekwame medewerker in dienst heeft, wat dus niet zoveel zegt over de monteur die je in huis haalt. Deels is dit het gevolg van overheidsbeleid dat heeft ingezet op het dereguleren van de markt en de verantwoordelijkheid bij de branche heeft gelegd, stelt het rapport.

Vanaf ruwweg 2000 is de markt voor installateurs stapsgewijs vrijgegeven, beaamt Valk. “Je krijgt als bedrijf alleen een vestigingsvergunning als de aanvrager een diploma heeft. Maar het beroep is verder niet beschermd. Ik ontmoet geregeld cursisten die over veel te weinig kennis beschikken, maar wel aan gastoestellen sleutelen. Ik bedoel: dat zijn geen vakmensen. Velen weten niet precies hoe een ketel werkt, ze doen maar wat op ervaring. Het verbaast me eigenlijk dat er niet meer ongelukken gebeuren.” Valk wil maar zeggen: een servicemonteur kan een degelijke opleiding van twee jaar achter de rug hebben, maar het kan ook iemand zijn zonder diploma, die op gevoel sleutelt.

In dat geval kan het de monteur al snel ontbreken aan ‘integrale kennis’ over het verwarmingssysteem. De ketel zelf moet namelijk niet alleen veilig zijn, maar de luchttoevoer- en rookgasafvoerleidingen moeten ook passen bij het toestel en bovendien goed geplaatst zijn. Daar lag het probleem bij het drama van de meisjes in de badkamer. De afvoerpijp op het dak stond op de verkeerde plek. Dat was al jaren het geval, maar op de dag van het ongeluk waaide er een stormachtige wind uit een

bepaalde hoek, waardoor de rookgassen weer in de pijp werden gestuwd. Valk: "De overdruk in de pijp was zelfs zó groot dat de rookgassen de beveiliging in het apparaat niet eens bereikten, waardoor het apparaat ook niet automatisch afsloeg."

Valk wijdt de problemen in de branche niet alleen aan onkunde, maar ook aan werkdruk. Zo is er een deugdelijke checklist beschikbaar die installateurs dwingt om stapsgewijs het hele verwarmingssysteem af te lopen. Hij spoort zijn cursisten aan om dat vooral te doen, waarop ze reageren: 'Zeg dat maar tegen mijn baas'. Valk: "Onderhoud moet snel worden uitgevoerd, want tijd is geld en de concurrentie is groot. De markt is te weinig gericht op veiligheid en onderneemt daar te weinig op. Het wordt meer en meer een rommeltje."

Valk weet eigenlijk niet goed hoe het staat met de opvolging van de aanbevelingen van het OVV-rapport. Hij schaart zich achter de aanbevolen meldingsplicht voor koolmonoxidevergiftiging, waardoor er meer zicht zal komen op aard en omvang van het probleem. Hij vermoedt dat er 'een forse onderrapportage' is, mede doordat dood door koolmonoxidevergiftiging lijkt op een natuurlijke dood. Valk: "In België vallen meer doden door koolmonoxidevergiftiging dan bij ons, terwijl de installateurs daar wel gediplomeerd moeten zijn. Maar België kent een meldingsplicht." De aanbeveling van de OVV dat fabrikanten hun installaties zodanig moeten ontwerpen dat deze vanzelf afslaan als ze verkeerd aangelegd of gebruikt worden, levert bij Valk een lauwe reactie op. Volgens hem kennen moderne ketels al allerlei sensoren. Het probleem zit vaak elders in het systeem. De OVV heeft ook overwogen om aan te bevelen dat een onafhankelijke inspecteur na elke plaatsing van een installatie komt controleren of dat deugdelijk is gebeurd, maar vond dat uiteindelijk een te zwaar middel. Valk vindt dat een wijze beslissing. "Die aanbeveling is niet haalbaar. Er zijn gewoon te weinig mensen die dergelijke inspecties kunnen uitvoeren."



“Zo’n cv-ketel is het meest gevaarlijke apparaat in huis, en staat altijd aan. De consequenties van eventuele fouten die installateurs en monteurs maken, zijn enorm.”

Marius Valk

In september 2016 – een klein jaar na publicatie van het rapport – heeft de OVV gekeken wat er is gedaan met zijn aanbevelingen. De Raad oordeelde gematigd positief. Het Kabinet heeft een veiliger ontwerp van apparatuur in Europees verband aangezwengeld, constateerde de Raad, en is bovendien op zoek naar manieren om tot een betere erkenningsregeling te komen voor installateurs – waarbij de OVV herhaalde dat zelfregulering in deze branche niet had gewerkt. Valk vindt het resultaat echter nogal mager. “Na het rapport van de OVV heeft de overheid samen met brancheorganisatie *Techniek Nederland* geprobeerd om de certificering die vóór 2000 normaal was in deze branche weer op gang te brengen, maar kwaliteitslabels worden nog steeds op vrijwillige basis gevoerd.” De beslissing om die kwaliteitslabels verplicht te stellen, wordt steeds uitgesteld. “Nu zouden bedrijven pas medio 2021 verplicht worden louter goed opgeleide monteurs in dienst te hebben.” Valk heeft ‘eigenlijk geen idee’ wat de argumenten zijn voor die vertraging. Valk: “Ik ben blij dat ze er mee bezig zijn, maar het duurt veel en veel te lang. Zo komt het hele onderwerp weer in het vergeethoekje.”







DE ONDERZOEKSRAAD  
ERWIN MULLER<sup>4</sup>

De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft zijn plaats in de Nederlandse samenleving inmiddels meer dan verdiend. In de afgelopen jaren is steeds en voortdurend gewerkt aan kwalitatief hoogwaardige rapporten volgens een vaste procedure die gebaseerd is op de wet. Het heeft geresulteerd in een brede hoeveelheid rapporten over voorvallen en reeksen voorvallen in Nederland. In de meeste gevallen is er uitgebreid geleerd van de onderzoeken en heeft het daadwerkelijk geleid tot veranderingen zowel inhoudelijk op een beleidsterrein als voor wat betreft de organisatie.

De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft zich in de afgelopen jaren op vele onderwerpen geleid waarbij veiligheid het cruciale kenmerk is en blijft. In de op handen zijnde wetswijziging is zelfs een uitbreiding naar onderzoek naar openbare orde door de minister niet toegestaan om de focus op veiligheid expliciet te houden. De focus van de Onderzoeksraad voor Veiligheid blijft veiligheid.

In dit artikel betoog ik dat er in Nederland behoefte bestaat aan een Onderzoeksraad die bevoegd is voor veel meer onderwerpen en thema's dan alleen veiligheid. Er is een grote behoefte aan onafhankelijk onderzoek dat volgens eenduidige procedurele en inhoudelijke normen wordt vormgegeven. Alleen op die manier kan tot een volwaardig en onafhankelijk onderzoek gekomen worden en geleerd worden van incidenten, fouten en omissies met maatschappelijke gevolgen.

---

<sup>4</sup> Decaan Faculteit Governance and Global Affairs, bestuurder Campus Den Haag, hoogleraar Veiligheid en Recht Universiteit Leiden. Muller was van 2011 tot en met 2018 lid en vicevoorzitter van de Onderzoeksraad voor Veiligheid.

## ONAFHANKELIJK ONDERZOEK MET EEN/DE ONDERZOEKSRaad

Er gaat nauwelijks een dag voorbij in de Nederlandse samenleving of er wordt een commissie ingesteld die onderzoek gaat doen naar problemen, incidenten, mislukkingen, fouten, omissies, onregelmatigheden en andere vormen van voorvallen of fouten. Dat is veel breder dan alleen op het terrein van de veiligheid. Op alle maatschappelijke terreinen doen zich deze onderzoeken voor, zowel in de publieke sector als in de private sector. Veelal gaat het hier niet (alleen) om strafrechtelijke of andere rechterlijke overtredingen of misdrijven maar gaat het ook om de wens om de waarheid naar voren te brengen zodat daadwerkelijk geleerd kan worden van deze fouten en omissies. Alle beleidsterreinen worden op die manier onderzocht. Er zijn vele voorbeelden: onderzoek Srebrenica, bonnetjesaffaire Ministerie van Justitie en Veiligheid, misbruik Rooms-Katholieke Kerk, moorden door Bart van U, regelingen Belastingdienst, sollicitatieprocedure Huis voor Klokkenluiders, etc.

Er bestaan grote verschillen in deze onderzoeken. Veelal gaat het om ad hoc opgerichte commissies die naar het probleem of de omissie onderzoek doen. Er bestaan veelal geen vastgelegde procedures of richtlijnen voor. De leden kennen elkaar niet of maar in beperkte mate. De ondersteuning moet extern geworven worden. Er is onduidelijkheid over de huisvesting. Er zijn geen duidelijke richtlijnen voor het archief. Er is geen duidelijke structuur voor de opvolging van adviezen en aanbevelingen. Het gaat om ad hoc commissies die op ad hoc manier komen tot soms goede en soms mindere goede rapporten en aanbevelingen.

Mijn suggestie zou zijn dat wij in Nederland komen tot één Onderzoeksraad. Deze Onderzoeksraad is bevoegd onderzoek te doen indien zich fouten of omissies voordoen bij publieke en private organisaties die maatschappelijke schade hebben berokkent of een aanmerkelijk risico voor maatschappelijke schade hebben laten ontstaan. Vanzelfsprekend is dit een ruime definitie die nader ingevuld moet worden in zowel de wettelijke regeling voor de Onderzoeksraad als in de praktijk. Deze ruime Onderzoeksraad is dan bevoegd onderzoek te doen naar fouten of omissies die voor de samenleving van belang is. Het gaat hier niet om

schade die alleen voor private personen of private bedrijven van belang is. Deze Onderzoeksraad kan onderzoek doen als er maatschappelijke schade is of dreigt. Het is aan de Onderzoeksraad zelf om te bepalen hoe het criterium maatschappelijke schade moet worden geïnterpreteerd. Burgers, volksvertegenwoordigers, bestuurders en leidinggevenden van private organisaties kunnen in deze context ook een verzoek doen aan de Onderzoeksraad. De Onderzoeksraad moet daarbij gemotiveerd aangeven waarom wel en niet tot een onderzoek moet worden besloten.

### BEGINSELEN VAN BEHOORLIJK ONDERZOEK

In 2002 publiceerde ik samen met M. Hallers, A.J. Mauritz en C.J.J.M. Stolker het boek *Beginselen van behoorlijk rampenonderzoek*. In dit boek worden – in opdracht van de voorzitter van de Raad voor de Transportveiligheid Prof. mr. P. Van Vollenhoven – op basis van uitgebreide deelstudies beginselen van behoorlijk rampenonderzoek vormgegeven, die later in de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid nader zijn vastgelegd. In dit artikel zie ik in hoeverre de beginselen die voor rampenonderzoek van belang waren ook van belang kunnen zijn voor de bredere Onderzoeksraad die ik hierboven propageer. Ik geef hieronder de beginselen weer die van cruciaal belang zijn voor de inrichting van de hiervoor geformuleerde Onderzoeksraad. Vanzelfsprekend moeten deze beginselen nader uitgewerkt worden, maar voor nu volstaat het om de hoofdlijnen te schetsen.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> De navolgende passages zijn gebaseerd op en geciteerd uit M. Hallers, A.J. Mauritz, E.R. Muller en C.J.J.M. Stolker, *Beginselen van behoorlijk rampenonderzoek*, Den Haag, BJU 2002, pp. 238-253 zonder dat steeds expliciet aan te geven.

## 1. *Onafhankelijkheid*

Het onderzoek moet in onafhankelijkheid plaatsvinden. Onafhankelijkheid heeft betrekking op verschillende onderdelen. Het onderzoek moet plaatsvinden door onafhankelijke personen. Deze personen hebben geen enkele betrokkenheid of belangen bij de fouten of omissies, de betrokkenen en de overheid. De benoeming en ontslag van de leden van de Onderzoeksraad vindt onafhankelijk plaats voor een vaste termijn. De Onderzoeksraad bepaalt zelfstandig of een onderzoek moet worden uitgevoerd.

De Onderzoeksraad kan zelfstandig zijn interne organisatie vorm geven inclusief personeel en financiën. De instantie die het onderzoek verricht dient in onafhankelijkheid tot een oordeel te komen. De Onderzoeksraad dient zelfstandig de inhoud, omvang en reikwijdte van het onderzoek te bepalen. Er vindt geen inhoudelijke beïnvloeding van het onderzoek plaats. De financiën en personeel van de Onderzoeksraad worden toegekend op basis van een voorstel van de Onderzoeksraad. De organisatie en het functioneren van de Raad dienen toetsbaar te zijn. De onafhankelijkheid dient te worden gewaarborgd in een formele wet.

## 2. *Scheiding schuldvraag en oorzaakvraag*

Er dient een formele scheiding tussen het onderzoek naar de schuldvraag en naar de oorzaakvraag plaats te vinden. Veelal worden beide vragen door elkaar heen gebruikt. Het belang van de scheiding is gelegen in de mogelijkheid de waarheid te kunnen achterhalen. Als er geen scheiding zou zijn, zouden getuigen bij de Raad niet willen spreken over de werkelijke oorzaken. De Onderzoeksraad richt zich op de oorzaakvraag en doet geen uitspraken over schuld en aansprakelijkheid. Daar zijn andere organisaties voor, die tegelijkertijd met de Onderzoeksraad onderzoek kunnen doen. De Onderzoeksraad formuleert lessen teneinde te kunnen voorkomen dat in de toekomst vergelijkbare rampen zullen plaatsvinden. De Onderzoeksraad dient voorzieningen te treffen om de formele scheiding tussen de schuldvraag en de oorzaakvraag te realiseren. Het onderzoek naar de schuldvraag mag geen voorrang hebben boven het onderzoek naar de oorzaakvraag.



Tegelijkertijd zal het noodzakelijk zijn formele afspraken te maken tussen de Onderzoeksraad en andere instanties over de verschillende vormen van onderzoek aangezien samenloop van verschillende onderzoeken en procedures plaats zullen vinden. Deze afspraken dienen in een openbaar document te worden vastgelegd. Onderzoeksinstanties zijn in principe zelf verantwoordelijk voor het uitvoeren van hun onderzoek. Er dient zo weinig mogelijk samenwerking en informatie-uitwisseling plaats te vinden opdat alle betrokkenen hun rechten optimaal kunnen uitoefenen. Samenwerking en informatie-uitwisseling mag alleen betrekking hebben op logistieke onderdelen van het onderzoeksproces.

### 3. *Openbaarheid*

Het onderzoek vindt in openbaarheid plaats. Openbaarheid kent tevens verschillende onderdelen. De resultaten van het onderzoek worden in een openbaar rapport weergegeven. De methoden van onderzoek worden openbaar gemaakt. Interviews met betrokkenen zijn openbaar. Zittingen van de onderzoeksorganisatie zijn in principe openbaar. Er moeten voor ieder kenbare voorschriften zijn op grond van welke overwegingen, interviews of zittingen vertrouwelijk kunnen worden gehouden. Openbare zittingen of getuigenissen kunnen het effect hebben dat getuigen minder vertellen. Het is dan goed denkbaar dat getuigenissen vertrouwelijk worden afgenomen en vertrouwelijk blijven.

### 4. *Hoor en wederhoor*

Bij onderzoek dient hoor en wederhoor te worden toegepast. Er moet een openbare procedure worden ontwikkeld waarin hoor en wederhoor bij onderzoek vorm krijgt. Betrokkenen krijgen de gelegenheid binnen voldoende tijd een oordeel te geven over conceptteksten van de onderzoeksorganisatie. Er bestaat een eenduidige en openbare omschrijving van betrokkenen. De onderzoeksorganisatie bepaalt zelfstandig in hoeverre de commentaren van betrokkenen worden verwerkt. Betrokkenen hebben er recht op te vernemen of en op welke wijze hun opmerkingen zijn verwerkt. De Onderzoeksraad dient te motiveren wanneer zij opmerkingen van betrokkenen niet verwerkt.



### 5. *Zorgvuldigheid*

Het onderzoek dient zorgvuldig plaats te vinden. Er dient in een openbaar document vast te liggen op welke wijze het onderzoek plaats zal vinden. Het onderzoeksproces dient op verantwoorde en zorgvuldige wijze plaats te vinden. Er dient een redelijke afweging en beoordeling van feiten, gebeurtenissen en belangen plaats te vinden. De Onderzoeksraad verantwoordt uitgebreid de wijze waarop het onderzoek heeft plaatsgevonden. De bevindingen en conclusies worden expliciet onderbouwd. De Onderzoeksraad hanteert een kwaliteitssysteem om de zorgvuldigheid van het onderzoek te waarborgen.

### 6. *Deskundigheid*

De Raad beschikt over hoogwaardige deskundigheid om het onderzoek te kunnen verrichten. Deze deskundigheid staat permanent ter beschikking van de Raad. Er zijn voorzieningen getroffen om de deskundigheid te continueren. Externe deskundigen kunnen participeren in het onderzoek indien zij als onafhankelijk kunnen worden aangemerkt en onder verantwoordelijkheid van de Onderzoeksraad functioneren. De kwaliteit van de deskundigheid kan extern worden gecontroleerd.

### 7. *Proportionaliteit en subsidiariteit*

De in te zetten onderzoeksmethoden zijn proportioneel ten opzichte van het te onderzoeken belang. Waarheidsvinding is het primaire belang van onderzoek. In een openbaar document legt de Onderzoeksraad vast in welke gevallen welke onderzoeksmethode worden gehanteerd en onder welke voorwaarden. Het gaat daarbij onder andere om het betreden van plaatsen, het verzamelen van documenten, het horen van getuigen, inbeslagname en het binnentreden. Steeds moet daarbij worden overwogen of er een lichtere onderzoeksmethode mogelijk is waarmee het doel, de waarheidsvinding, kan worden gerealiseerd. De bevoegdheden van de Onderzoeksraad mogen niet gebruikt worden voor andere doelen dan waarvoor zij zijn gegeven.



### 8. *Behoorlijke behandeling getuigen en partijen*

Er dient een behoorlijke behandeling van getuigen en partijen plaats te vinden. Deze behoorlijke behandeling kent verschillende aspecten. In de eerste plaats dient duidelijk te zijn welke onderzoeksmethoden de Onderzoeksraad kan hanteren tegenover partijen en getuigen. Deze onderzoeksmethoden dienen te worden vastgelegd in de wet (legaliteitsbeginsel). In de tweede plaats moeten de rechten en plichten van de getuigen en partijen geëxpliciteerd worden. Specifieke aandacht moet daarbij besteed worden aan de mogelijkheden tot verschoning, de mogelijkheden en beperkingen van bijstand en de omvang en reikwijdte van de informatieplicht. In de derde plaats dient duidelijk te worden gemaakt op welke wijze tot bevindingen en conclusies gekomen kan worden. Dit laatste kan opgevat worden als een variant op het bewijsrecht.

### 9. *Motivering*

Het onderzoek dient gemotiveerd te worden. De conclusies van de Onderzoeksraad dienen onderbouwd te worden. De Onderzoeksraad moet aangeven op welke wijze 'bewijs' is gevonden voor specifieke conclusies en aanbevelingen. Burgers dienen volledig zicht te hebben op de wijze waarop de Onderzoeksraad tot conclusies is gekomen. Deze motivering moet verifieerbaar zijn. De motivering dient opgevat te worden als de primaire verantwoording door de Onderzoeksraad van zijn werkzaamheden.

### 10. *Redelijke termijn*

Het onderzoek dient voortvarend plaats te vinden. De Onderzoeksraad dient aan te geven binnen welke termijn hij tot bevindingen en conclusies kan komen. De burgers hebben er recht op binnen redelijke termijn duidelijkheid te krijgen omtrent de oorzaken en de lessen die daaruit kunnen worden getrokken. Vanwege de mogelijke samenloop met andere onderzoeken is het noodzakelijk voortvarend het onderzoek uit te voeren.





“Mijn suggestie zou zijn  
dat wij in Nederland  
komen tot één  
Onderzoeksraad.”

Erwin Muller

Er waren slechts beperkte aanpassingen nodig om de beginselen van behoorlijk rampenonderzoek ook van toepassing te laten zijn voor breder onderzoek naar fouten en omissies met maatschappelijke gevolgen. Zij vormen algemene beginselen die noodzakelijke zijn om tot een goed en gedragen onafhankelijk onderzoek te komen. Alleen in dat geval wordt het onderzoek als voldoende legitiem ervaren en kan het de basis vormen voor noodzakelijke inhoudelijke en organisatorische veranderingen en verbeteringen. Leren van fouten en omissies met maatschappelijke gevolgen is alleen mogelijk als de beschrijving, analyse en conclusies breed worden gedeeld. Met het voldoen aan de hiervoor geschetste beginselen is de kans dat dat gebeurt het grootst. Vanzelfsprekend is en blijft het uiteindelijke resultaat van het onderzoek door de Onderzoeksraad, afhankelijk van hoe de Raad en zijn medewerkers feitelijk uitvoering geven aan deze beginselen.

## AFSLUITING

Er is constant behoefte aan onafhankelijk onderzoek in Nederland naar fouten en omissies met maatschappelijke gevolgen. Steeds weer worden ad hoc commissies ingesteld die tot ad hoc rapporten komen. In Nederland is structureel geen mogelijkheid voor onafhankelijk onderzoek op basis van een wettelijke regeling. Hier stel ik voor te komen tot één Onderzoeksraad. Deze Onderzoeksraad kent een veel ruimer onderzoeksgebied dan alleen veiligheid. De huidige Onderzoeksraad voor Veiligheid kan model staan voor de nieuwe brede Onderzoeksraad. De huidige Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid kan model staan voor een nieuwe Rijkswet Onderzoeksraad. De ervaringen die de afgelopen jaren zijn opgedaan met de Onderzoeksraad voor Veiligheid en met de vele ad hoc commissies kunnen bijdragen aan het optimaliseren van de organisatie, inbedding en functioneren van deze nieuwe brede Onderzoeksraad. Dat is noodzakelijk om echt te kunnen leren van fouten en omissies met maatschappelijke gevolgen en zo bij te dragen aan de verbetering van de samenleving als geheel.





# INTERVIEW PIET PLOEG

## 'WE ZIJN VERZEILD GERAAKT IN EEN GEOPOLITIEK CONFLICT'

*Zijn broer, schoonzus en neef zaten in het toestel van Malaysia Airlines dat werd neergeschoten in de buurt van het Oost-Oekraïense dorp Hrabove. Sindsdien is bedrijfskundige Piet Ploeg uit Maarssen als voorzitter van de Stichting Vliegcramp MH17 voltijds bezig met de nasleep van de ramp. Dat betekent onder meer: veel overleg met de Onderzoeksraad voor Veiligheid.*

Ploeg (1958) kende de Onderzoeksraad voorheen een beetje 'van de televisie', en denkt dat de meeste Nederlanders nog steeds geen scherp idee hebben van taak en werkwijze van de Raad. Zelf is hij inmiddels onder de indruk. Hij roemt de 'volstreckte onafhankelijkheid' van de onderzoekers, die hij ervaart als 'zeer professionele' mensen met een 'ongelooflijke betrokkenheid' en 'de juiste distantie, ook richting het kabinet'. Die distantie zit 'm in de houding waarmee ze zichzelf presenteren, licht Ploeg toe. "Je merkt dat de Onderzoeksraad voor Veiligheid niet één is met de overheid." Ploeg denkt dat dit heel goed is. "Het maakt de rapportages van de Raad geloofwaardiger."

De feiten zijn bekend: vlucht MH17, een lijndienst van Schiphol naar Kuala Lumpur, stort op 17 juli 2014 neer in de buurt van het Oost-Oekraïense dorp Hrabove. Alle 298 inzittenden van het vliegtuig komen om het leven, onder hen 193 Nederlanders. Op 18 juli 2014 arriveren de eerste onderzoekers van de Onderzoeksraad voor Veiligheid in Kiev, van waaruit zij doorreizen naar de plek waar het vliegtuig is neergestort. De onderzoeksomstandigheden zijn lastig, omdat er in het gebied een pro-Russische opstand gaande is. Lichamen kunnen moeilijk geborgen en dus ook moeilijk geïdentificeerd worden.

Op 9 september 2014 publiceert de Onderzoeksraad zijn *Rapport van eerste bevindingen*. Daarin stelt de Raad vast dat het vliegtuig uit de lucht moet zijn geschoten. De Raad gaat ondertussen gestaag door met het bergen van lichamen en vliegtuigonderdelen. Op 13 oktober 2015 treedt de Raad op een drukbezochte persconferentie naar buiten met zijn eindrapport, waarin hij concludeert dat een aanval met een Boek-raket de bekende feiten het beste kan verklaren.

Nabestaanden kunnen de reconstructie van het toestel op basis van de wrakstukken bekijken op vliegbasis Gilze-Rijen. Inmiddels zijn Nederland, Australië, België en Oekraïne een strafrechtelijk onderzoek gestart onder Nederlands recht.

Stichting Vliegcramp MH17 is de officiële spreekbuis van nabestaanden. De stichting helpt met het verwerken van de ramp, behartigt belangen, organiseert herdenkingen, en houdt het lopende strafrechtelijke onderzoek in de gaten. Het bestuur bestaat uit vijf leden - allen nabestaanden - die hun weg kennen in bestuurlijk Nederland. "Maar de nabestaanden zelf zijn een hele diverse groep", zegt Ploeg. "Het enige dat hen verbindt, is dat ze een dierbare hebben verloren en dat ze verzeild zijn geraakt in een geopolitiek conflict."

Het onderzoek van de OVV heeft Ploeg als 'breed, uitgebreid en doorwrocht' ervaren, en de rapporten hebben naar zijn inschatting een grote rol gespeeld in 'de maatschappelijke duiding' van de ramp. Zelf heeft hij die 'grote, dikke rapporten' allemaal gelezen, maar velen - zoals zijn vrouw - hadden genoeg aan de samenvattingen en presentaties van de Raad. Doordat de Raad alleen de oorzaak van de ramp onderzocht, is het gezag van de rapporten onomstreden, denkt Ploeg. Maar het feit dat dit onderzoek uitwees dat het vliegtuig was geraakt door een Boek-raket die moest zijn afgevuurd vanuit gebied dat door pro-Russische separatisten werd gecontroleerd, zegt natuurlijk wel 'iets beginnends' over de schuldvraag.

In de periode dat de lichamen werden geïdentificeerd, hebben de bestuursleden ongeveer vijf keer met de voorzitter en andere leden van de Onderzoeksraad om de tafel gezeten op het Haagse kantoor van de Raad. De bedoeling was om de communicatie rond het onderzoek af te stemmen met de nabestaanden, zodat de naar buiten gebrachte informatie hen niet te rauw op hun dak zou vallen. "De Raad vroeg geregeld: waar liggen voor jullie de gevoeligheden? Hoe kunnen we dit het beste brengen?" Het werd Ploeg duidelijk dat de Raad eerst en vooral een heldere boodschap wilde verwoorden en daarbij zijn eigen afwegingen maakte – die rolvastheid vindt hij 'erg goed'.

Tegelijk voelde hij dat de Raad zocht naar een juiste balans tussen zakelijkheid en tact, tussen feiten niet verbloemen en nabestaanden pijnlijke details besparen. “Niet iedereen wil weten welke stoffelijke resten precies zijn teruggevonden, of wat er van papa in de kist ligt.” De stichting krijgt nog steeds ‘een belletje’ voordat er nieuws naar buiten wordt gebracht. Belangrijk voor Ploeg persoonlijk, want tot op de dag van vandaag zijn de stoffelijke resten van zijn broer nog niet gevonden.

De Onderzoeksraad heeft heel precies gezocht naar de oorzaak van het neerstorten van de Boeing, en dat is belangrijk voor de nabestaanden, onderstreept Ploeg. “Je wilt gewoon weten wat er gebeurd is.” De analyse van de OVV geeft wat dat betreft rust en helderheid. Maar de Raad ging verder. Ploeg: “Bij nabestaanden leefde heel sterk de vraag wat hun geliefden nu precies zullen hebben gemerkt van de crash. Daarop heeft de Onderzoeksraad die vraag expliciet meegenomen in een deelonderzoek. Terwijl die vraag niet gaat over de oorzaak van de ramp, en dus strikt genomen buiten hun terrein lag.”

In de chaos van de eerste uren na de ramp is er van alles niet goed gegaan, en ‘daar is de Onderzoeksraad ook kritisch op geweest’. Zo was de crisisorganisatie aanvankelijk niet op orde. Informatie liet lang op zich wachten, ook omdat een overijverige ambtenaar besloot dat een bestaand informatienummer maar beter niet gebruikt kon worden omdat het getal 17 daarin voorkwam – dat zou te gevoelig liggen. Maar eigenlijk is het vertrouwen van Ploeg in de overheid sinds de nasleep van de MH17 alleen maar toegenomen. Over de Nederlandse autoriteiten heeft hij ‘helemaal niets te klagen’. Die komen Ploeg en de zijnen juist enorm tegemoet. Nooit hebben ze ergens hoeven leuren, vertelt Ploeg, en geld speelde geen rol.

“Het dubbele is: we zitten in het bestuur omdat we een groot persoonlijk verlies hebben geleden dat bij ieder van ons diepe wonden heeft geslagen. Maar we zijn als bestuur ook verzeild geraakt in allerlei interessante en complexe trajecten, waarbij er deuren voor ons opengaan die anders gesloten zouden blijven.” Zo heeft hij het mobiele nummer van Rutte gekregen en zijn het koningshuis en het kabinet ‘zwaar betrokken geweest’ bij de nationale herdenking op 10 november 2014.

“De Raad vroeg geregeld:  
waar liggen voor jullie de  
gevoeligheden? Hoe kunnen  
we dit het beste brengen?”

Piet Ploeg

Al die aandacht en zorg heeft hij ervaren als 'een warme deken'. Toch voelt hij een zeker ongemak. Zo merkt Ploeg dat de nabestaanden van andere rampen ietwat gefrustreerd raken. Zij krijgen veel minder aandacht, terwijl ook zij geliefden verloren hebben en 'hun leven totaal overhoop is gegooid' – alleen gebeurde dit niet door een ramp met geopolitieke dimensies. Neem nu de gedenktekens. "Wij hebben bij Park Vijfhuizen een compleet herdenkingsbos gekregen dat een paar miljoen heeft gekost. De nabestaanden van de vliegcrash bij Faro in 1992 moeten het doen met een vaas in een kerk in Laren, en de nabestaanden van de vliegcrash bij Tripoli in 2010 kunnen een klein monument op een begraafplaats in Nieuwegein bezoeken."

Ploeg concludeert: "Wij zijn enorm gefaciliteerd, ook financieel. Zet dit nu een trend? Gaat Nederland voortaan zo om met nabestaanden van rampen? Dat kan haast niet! Dat is voor mij wel een lastig punt. Soms ben ik bang dat we toekomstige teleurstellingen organiseren."







# BRONVERMELDING FOTO'S

## FOTO'S:

- Pagina 16, Hollandse Hoogte/Laurens Aaij
- Pagina 34, ANP/Catrinus van der Veen
- Pagina 48, Onderzoeksraad voor Veiligheid
- Pagina 64, Onderzoeksraad voor Veiligheid





Op welke wijze levert de Onderzoeksraad de meest effectieve bijdrage aan de samenleving? De Raad heeft weliswaar naam gemaakt met zijn onderzoeken, maar mag daarom nog niet op zijn lauweren rusten. Daarom onderzoeken de auteurs in deze publicatie hoe de ervaring, deskundigheid en bevoegdheden van de Onderzoeksraad het beste kunnen worden ingezet.

De auteurs bieden in deze publicatie ook geen pasklare antwoorden, maar bepleiten eerder richtingen waarlangs de Raad zich kan ontwikkelen. Op hoofdlijnen zijn er drie te ontwaren: de OVV als afdeling veiligheid van de BV Nederland, die met ongevalsonderzoek veiligheidswinst boekt, de OVV als waarheidskanon die bij kwesties die met veel maatschappelijke beroering omgeven zijn tot *closure* komt en de OVV als activistisch belangenbehartiger die veiligheid op de maatschappelijke agenda zet en houdt. In veel opzichten horen ze ook bij elkaar en versterken ze elkaar. Tegelijkertijd trekken deze betekenissen in sommige opzichten de OVV ook in verschillende richtingen of moeten afwegingen worden gemaakt. Hoe de verhoudingen precies uitvallen, zal in de komende jaren blijken uit de verkenning die met deze publicatie is gestart.