



EINDRAPPORT

# Effectiviteit van aanbevelingen Onderzoeksraad voor Veiligheid

71622 – Openbaar - 9 juli 2024

# Inhoudsopgave

<b>Hoofdstuk 1</b> .....	<b>4</b>
<b>Inleiding</b> .....	<b>4</b>
<b>1.1</b> <b>Achtergrond</b> .....	<b>4</b>
<b>1.2</b> <b>Doel van dit onderzoek</b> .....	<b>4</b>
<b>1.3</b> <b>Leeswijzer</b> .....	<b>4</b>
<b>Hoofdstuk 2</b> .....	<b>5</b>
<b>Hoe we naar de effectiviteit van aanbevelingen kijken</b> .....	<b>5</b>
<b>2.1</b> <b>Effectieve aanbevelingen hebben doorwerking</b> .....	<b>5</b>
<b>2.2</b> <b>Kwaliteit en acceptatie als voorwaarden voor effectiviteit</b> .....	<b>6</b>
<b>2.3</b> <b>Onderzoeksaanpak op hoofdlijnen</b> .....	<b>6</b>
<b>Hoofdstuk 3</b> .....	<b>8</b>
<b>Beschrijvend beeld: patronen van instrumentele doorwerking 2018-2022</b> .....	<b>8</b>
<b>3.1</b> <b>Inleiding</b> .....	<b>8</b>
<b>3.2</b> <b>Totaal aantal onderzoeken en aanbevelingen per sector</b> .....	<b>8</b>
<b>3.3</b> <b>Instrumentele doorwerking 2018-2022</b> .....	<b>10</b>
<b>3.3.1</b> <b>Doorwerking per sector</b> .....	<b>10</b>
<b>3.3.2</b> <b>Verplichte versus niet verplichte onderzoeken</b> .....	<b>10</b>
<b>3.3.3</b> <b>Verkorte versus overige onderzoeken</b> .....	<b>11</b>
<b>3.3.4</b> <b>Doorwerking naar ontvangende partijen</b> .....	<b>12</b>
<b>3.3.5</b> <b>Samenvatting totaalbeeld</b> .....	<b>13</b>
<b>3.4</b> <b>Doet het aantal aanbevelingen per onderzoek ertoe?</b> .....	<b>13</b>
<b>Hoofdstuk 4</b> .....	<b>14</b>
<b>Verdiepende inzichten in de doorwerking en bepalende factoren</b> .....	<b>14</b>
<b>4.1</b> <b>Inleiding</b> .....	<b>14</b>
<b>4.2</b> <b>Drie groepen en hun logica rond aanbevelingen</b> .....	<b>14</b>
<b>4.2.1</b> <b>Het onderzoeksteam</b> .....	<b>15</b>
<b>4.2.2</b> <b>De (buitengewoon) raadsleden</b> .....	<b>15</b>
<b>4.2.3</b> <b>De ontvangende partijen</b> .....	<b>15</b>
<b>4.3</b> <b>Wat we van elf casussen leren over effectiviteit van aanbevelingen</b> .....	<b>15</b>
<b>4.3.1</b> <b>Hoe de inhoud van de aanbevelingen van invloed is</b> .....	<b>16</b>
<b>4.3.2</b> <b>Hoe het proces van totstandkoming van aanbevelingen een bepalende rol speelt</b> .....	<b>17</b>
<b>4.3.3</b> <b>Hoe de relatie tussen de Raad en geadresseerde de ontvankelijkheid voor aanbevelingen beïnvloedt</b> .....	<b>19</b>
<b>4.3.4</b> <b>Hoe de context van een organisatie van belang is</b> .....	<b>20</b>
<b>Hoofdstuk 5</b> .....	<b>22</b>
<b>Conclusies en aanbevelingen</b> .....	<b>22</b>

<b>5.1</b>	<b>Conclusies.....</b>	<b>22</b>
<b>5.2</b>	<b>Aanbevelingen .....</b>	<b>24</b>
<b>5.2.1</b>	<b>Aanbevelingen ten aanzien van het interne proces .....</b>	<b>24</b>
<b>5.2.2</b>	<b>Aanbevelingen ten aanzien van het externe proces.....</b>	<b>26</b>
<b>Bijlage 1.</b>	<b>Overzicht selectie van casussen.....</b>	<b>28</b>
<b>Bijlage 2.</b>	<b>Codering .....</b>	<b>30</b>
<b>Bijlage 3.</b>	<b>Percentage doorwerking.....</b>	<b>31</b>

## HOOFDSTUK 1

# Inleiding

## 1.1 Achtergrond

Incidenten, ongevallen en crises komen regelmatig voor in Nederland. Om te leren van deze gebeurtenissen heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid (hierna: de Raad) als onafhankelijk zelfstandig bestuursorgaan (zbo) *'het uitsluitende doel toekomstige voorvallen te voorkomen of de gevolgen daarvan te beperken, tot taak te onderzoeken en vast te stellen wat de oorzaken of vermoedelijke oorzaken van individuele of categorieën voorvallen en van de omvang van hun gevolgen zijn en daaraan zo nodig aanbevelingen te verbinden'*.

Verbeteren van de veiligheid staat daarbij voorop. Dat zit al in de naam, want niet voor niets heet deze zbo Onderzoeksraad voor Veiligheid. Het doel van onderzoek door de Raad is het realiseren van een verandering die redelijkerwijze leidt tot veiligheidswinst. Na het vaststellen van de aanbevelingen van de Raad en de publicatie ervan, staat de vraag centraal of de aan het onderzoek ontleende aanbevelingen zijn omgezet in daadwerkelijke veiligheidswinst. In dit rapport presenteren we de uitkomsten van ons onderzoek naar de effectiviteit van de aanbevelingen van de Raad tussen 2018 en 2022.

## 1.2 Doel van dit onderzoek

Als uitvloeisel van de evaluatie van een commissie onder leiding van Paul Schnabel<sup>1</sup> is de vraag ontstaan in welke mate de aanbevelingen worden overgenomen door aangeschreven partijen en wat de kwaliteit van de aanbevelingen van de Raad was. De afgelopen jaren zijn binnen de Raad hieromtrent meerdere activiteiten ondernomen en is de behoefte ontstaan hier onderzoek naar te laten doen.

Daarom heeft de Raad de opdracht aan Berenschot gegeven om onderzoek te doen naar de effectiviteit van de aanbevelingen. Het centrale doel van het onderzoek is inzicht te krijgen in de effectiviteit van de aanbevelingen van de Raad, inclusief inzicht in de factoren die hierbij een rol spelen, zodat de effectiviteit van de aanbevelingen bevorderd kan worden.

De centrale vraag in het onderzoek luidt: *welke patronen zien we terug in de effectiviteit van de aanbevelingen van de onderzoeken die de Onderzoeksraad voor Veiligheid uitvoerde tussen 2018 en 2022 en welke factoren hadden daarop een remmende of bevorderende invloed?*

## 1.3 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk geeft onze kijk op 'effectiviteit van aanbevelingen' en een globale beschrijving van onze tweeledige onderzoeksaanpak. Hoofdstuk drie toont de resultaten van een beschrijvende analyse van de globale doorwerking van alle aanbevelingen uit de 51 onderzoeken die de Raad uitvoerde tussen 2018 en 2022. In hoofdstuk vier presenteren we verdiepende inzichten over factoren die een remmende of bevorderende rol spelen in de doorwerking van aanbevelingen van de Raad. Tot slot presenteren wij in hoofdstuk vijf onze conclusies en aanbevelingen voor het effectiever maken van de aanbevelingen van de Raad.

---

<sup>1</sup> Rapport Evaluatiecommissie Onderzoeksraad voor veiligheid (2020): *'Evaluatie periode 2013-2018'*.

## HOOFDSTUK 2

# Hoe we naar de effectiviteit van aanbevelingen kijken

## 2.1 Effectieve aanbevelingen hebben doorwerking

Effectieve aanbevelingen werken door in houding en gedrag van personen en organisaties en vergroten de veiligheid. Een aanbeveling van de Raad kan doorwerken op verschillende *manieren* (in woord en/of daad), in verschillende *mate* (van oppervlakkig handelen tot fundamentele verandering) en op verschillende *schaal* (binnen organisatie, sector, maatschappij). We vatten dat samen in vijf mogelijke niveaus van doorwerking van aanbevelingen<sup>2</sup>:

1. **Geen doorwerking:** aanbevelingen worden *niet* opgevolgd door de ontvangende organisatie. Deze optie is bewust ook een optie in dit onderzoek, omdat ook redenen voor het niet overnemen van aanbevelingen relevante inzichten voor de Raad kunnen opleveren.
2. **Instrumenteel (doorwerking in woord):** de inhoud van de aanbevelingen werkt door in de geschreven en gesproken woorden van de ontvangende organisatie. Dit blijkt uit een min of meer directe overname van de inhoud van het advies in stukken van de ontvangende organisatie, uitlatingen in de media en/of schriftelijke correspondentie met de Raad.
3. **Conceptueel (doorwerking in denken):** aanbevelingen werken dieper door in kennis van en opvattingen over oorzakelijke, causale verbanden. Het gaat om 'conceptuele inzichten' die centraal staan in de aanbevelingen en worden overgenomen door de ontvangende organisatie.
4. **Handeling (doorwerking in handelen):** aanbevelingen leiden tot een aanpassing van het handelen in bijvoorbeeld het primaire organisatieproces of de interne wijze van toezicht en controle daarop.
5. **Agendasettend (maatschappelijke doorwerking):** aanbevelingen hebben een bredere doorwerking buiten de direct ontvangende organisatie doordat ook de sectorale, de politieke of de maatschappelijke agenda verandert als gevolg van de aanbevelingen.<sup>3</sup>

Afgeleid uit de formele opdracht en de doelstelling van de Raad, ligt het ambitieniveau van de Raad bij ten minste een conceptuele en handelingsdoorwerking op organisatieniveau. De bredere doorwerking van aanbevelingen in sectoren en maatschappij sluit de Raad echter allerminst uit.

---

<sup>2</sup> De goede verstaander kan hier ook een parallel in zien met de vijf treden van de Safety Culture Ladder.

<sup>3</sup> Over de maatschappelijke doorwerking in vorm van breder agendasettend effect, kunnen we geen uitspraken doen. Dat valt buiten de scope van deze evaluatie, omdat dit gaat om een vergaande en brede maatschappelijke impact die niet alleen ligt bij de direct geadresseerden, maar in de totale context van een sector gezien zou moeten worden. De brede aard van dergelijke doorwerking zou vragen om een andere onderzoeksaanpak.



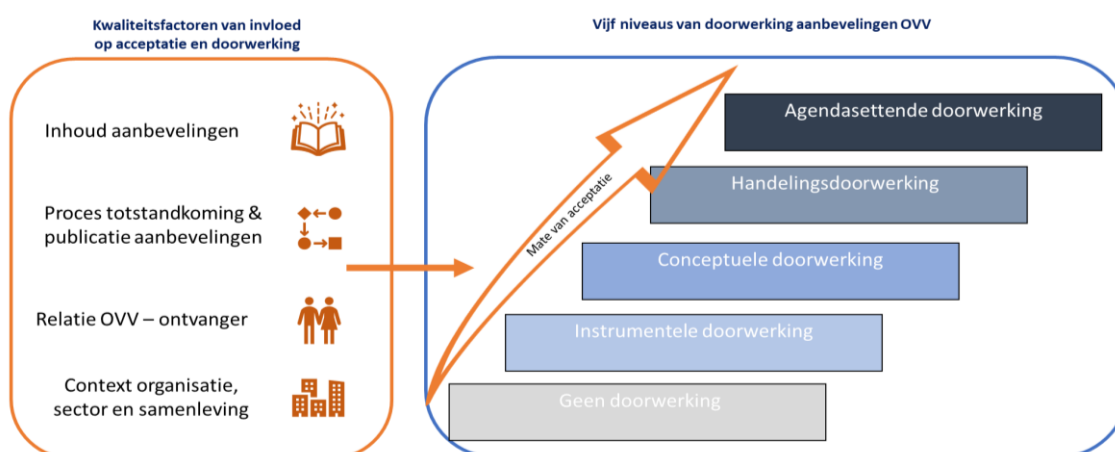
## 2.2 Kwaliteit en acceptatie als voorwaarden voor effectiviteit

Een door de Raad geformuleerde aanbeveling sorteert op zichzelf niet het beoogde veiligheidseffect. Wij zien de effectiviteit van aanbevelingen als de uitkomst van het samenspel tussen de Raad en zijn onderzoekers en de ontvangende partij (hierna ook: de geadresseerde) in een bredere dynamiek van de desbetreffende sector en maatschappij. De wil en het leervermogen om aanbevelingen om te zetten in denken en doen, wordt tijdens dit samenspel beïnvloed door zaken als: de inhoudelijke strekking van het advies, de contacten en verhouding tussen de Raad en de geadresseerde, de manier waarop aanbevelingen tot stand zijn gekomen, de interne dynamiek van de ontvangende organisatie en contextuele zaken als media-aandacht en politieke druk.

Wij zien de mate van doorwerking van aanbevelingen als de uitkomst van een kwalitatief samenspel van acceptatie en kwaliteit. Hoe hoger de acceptatie des te dieper de aanbevelingen kunnen doorwerken, waarbij acceptatie wordt beïnvloed door een aantal 'kwaliteitsfactoren' die zowel succesbepalend als niet-helpend kunnen zijn. Die kwaliteitsfactoren ordenen we in vier thematische gebieden die het samenspel tussen Raad en geadresseerde kleuren:

1. **Inhoud:** inhoudelijke strekking van de aanbevelingen voortkomend uit het onderzoek (type onderzoek, inhoudelijke boodschap en de kwaliteit van het onderzoek).
2. **Proces:** proces waarin de aanbevelingen tot stand komen en worden gepubliceerd, inclusief het proces van reactie op de aanbevelingen en opvolgnotities (transparantie van de herkomst van de aanbevelingen, procestappen binnen het onderzoek en de invloed die de opvolgnotities hebben op de doorwerking/opvolging).
3. **Relatie:** relatie tussen de Raad en de geadresseerde van de aanbevelingen (verstandhouding, kennis en begrip van elkaars rol, vakgebied, positie en context), zonder de onafhankelijkheid te verliezen.
4. **Context:** de dynamiek bij de ontvanger, sector en samenleving (bijvoorbeeld de wil om te leren, aansluiting bij strategische prioriteiten, politieke context).

Schematisch ziet dat er als volgt uit, waarbij links de kwaliteitsfactoren staan die uitwerking hebben op vijf mogelijke niveaus van doorwerking van de aanbevelingen bij de geadresseerde partij:



## 2.3 Onderzoeksaanpak op hoofdlijnen

Onze onderzoeksaanpak bestond grofweg uit twee delen: een beschrijvend en een verdiepend deel.

In **het beschrijvende deel** brengen we voor alle 51 onderzoeken uit de periode 2018-2022 in kaart wat de doorwerking van de aanbevelingen op instrumenteel niveau was. Hiervoor hebben wij

ons gebaseerd op de formele rapporten, de formele reacties van de ontvangende partijen en de opvolgnotities van die 51 casussen. Hierbij is het belangrijk te vermelden dat dit onze onafhankelijke beoordeling van de doorwerking van aanbevelingen is, die in de praktijk kan afwijken van de inschatting van opvolging van de Raad zoals opgenomen in de opvolgnotities.

Met behulp van analysesoftware ATLAS.ti zijn alle casussen inhoudelijk gecodeerd op zaken als: type actoren dat aangeschreven werd, het aantal aanbevelingen dat wel of niet werd opgevolgd, hoeveel aanbevelingen partijen kregen, of het verplichte of niet verplichte onderzoeken waren en welke sectoren het betrof. In bijlage 2 staat een overzicht van de factoren die gecodeerd zijn in ATLAS.ti. Vervolgens hebben wij hier een beknopte kwantitatieve analyse op uitgevoerd om te kijken welke verbanden we zagen tussen deze factoren. Hieruit komen beschrijvende inzichten over de mate waarin geadresseerde partijen de inhoudelijke strekking van de aanbevelingen erkennen en/of toezeggen deze op te volgen. Het gaat hierbij overigens om de *instrumentele* doorwerking, omdat de 51 casussen niet dieper onderzocht konden worden op verdere mate van doorwerking.

Na enkele algemene indicaties van de succes rate van alle onderzoeken met aanbevelingen tussen 2018-2022 ligt het zwaartepunt **in het verdiepende deel** op het achterhalen van de factoren die een rol spelen bij het al dan niet doorwerken bij geadresseerden. Om inzicht te verkrijgen in de factoren die diepere vormen van doorwerking remmen of bevorderen, zijn voor elf casussen verdiepende interviews uitgevoerd. Wij selecteerden in overleg een representatieve groep van afgeronde onderzoeken tussen 2018-2022. Denk hierbij aan partijen uit alle sectoren die de Raad vertegenwoordigt (scheepvaart, luchtvaart, industrie, etc.), een afspiegeling van verkorte en overige onderzoeken, een afspiegeling van verschillende typen actoren, meer of minder aanbevelingen per onderzoek en onderzoeken uit alle jaartallen. Wij hebben in totaal veertig partijen aangeschreven en spraken met ongeveer dertig verschillende personen die 25 verschillende aangeschreven partijen vertegenwoordigden. In de gesprekken zijn wij vooral ingegaan op wat voor hen een goede aanbeveling maakt en welke succesfactoren zij zien. Hierbij hebben wij ons gericht op vragen over de inhoud, de context, de relatie met de Raad, het proces en uiteraard welke uitwerking deze factoren hebben gehad op de doorwerking van de aanbevelingen. Ook hebben wij vragen gesteld over de mate van doorwerking (zijn er procedures gewijzigd, heeft dit het gedrag van mensen beïnvloed, welke effecten heeft het gehad op de visie rond veiligheid van de organisatie of sector, etc.).

Dit rapport is geen feitenonderzoek in hoeverre dat wat men in de interviews aangeeft ook daadwerkelijk is gebeurd, maar waar mogelijk hebben we uitspraken gecontroleerd via openbare bronnen. Het is primair een onderzoek naar wat volgens respondenten stimulerende en beperkende factoren zijn om aanbevelingen op te volgen. Een overzicht van de elf casussen en de bijbehorende specificaties (aantal aanbevelingen dat instrumentele of geen doorwerking had, of het verkorte of overige onderzoeken waren, de sectoren, etc.) is opgenomen in bijlage 1.

Daarnaast hebben wij drie groepsinterviews gehouden met mensen van de Raad zelf. Daarbij hebben wij twee groepsinterviews gehouden met projectleiders en secretarissen van de Raad en een groepsinterview met onder andere onderzoeksmanagers, leidinggevenden/ directie en (buitengewoon) raadsleden van de Raad. Bij deze interviews hebben we ons gericht op de beleving van de respondenten over het proces van tot stand komen van aanbevelingen, wat een goede of effectieve aanbeveling precies behelst en welke uitgangspunten daarbij leidend zijn.

## HOOFDSTUK 3

# Beschrijvend beeld: patronen van instrumentele doorwerking 2018-2022

## 3.1 Inleiding

We brachten de mate en patronen van instrumentele doorwerking van alle 51 onderzoeken met aanbevelingen van de Raad tussen 2018 en 2022 in kaart. Instrumentele doorwerking is de meest oppervlakkige vorm van doorwerking: partijen erkennen de inhoudelijke strekking van de aanbevelingen en/of zeggen toe deze op te volgen. Dergelijke doorwerking in woord kan een eerste indicatie van diepere vormen van doorwerking zijn in denken en handelen, maar dat is geen wetmatigheid.

In dit hoofdstuk presenteren we aan de hand van een aantal taartdiagrammen de beschrijvende patronen van instrumentele doorwerking voor de totale periode van 2018-2022. Dit doen wij vaak in absolute aantallen, omdat percentages misleidend zouden kunnen werken in verband met de soms lage aantallen. We rangschikken naar sector, type onderzoek (verkort/overig) en type ontvangende partij. Ook bekijken we of het aantal aanbevelingen in een rapport uitmaakt voor de mate van instrumentele doorwerking.

Wij zien de patronen als kwantitatieve *indicaties* van de *succes rate* van de aanbevelingen van de Raad. Het zijn indicaties, omdat wij niet kunnen aangeven of wat in de reacties is toegezegd ook daadwerkelijk is uitgevoerd. Dit was ook niet de focus van dit deel van het onderzoek. Ook is in sommige sectoren het aantal casussen niet genoeg om zuiver statistisch onderbouwde uitspraken te doen.

Wanneer een partij aangeeft de aanbeveling over te nemen, dan spreken we van instrumentele doorwerking (DW-I). Wanneer dat niet het geval is, spreken we van geen doorwerking (DW-G). In sommige gevallen zullen de figuren in dit hoofdstuk de categorie *zowel geen als instrumentele doorwerking* hebben. Dat illustreert de aangetroffen situatie waarin twee of meer partijen dezelfde aanbeveling hebben ontvangen, maar hier een ander vervolg aan hebben gegeven.

## 3.2 Totaal aantal onderzoeken en aanbevelingen per sector

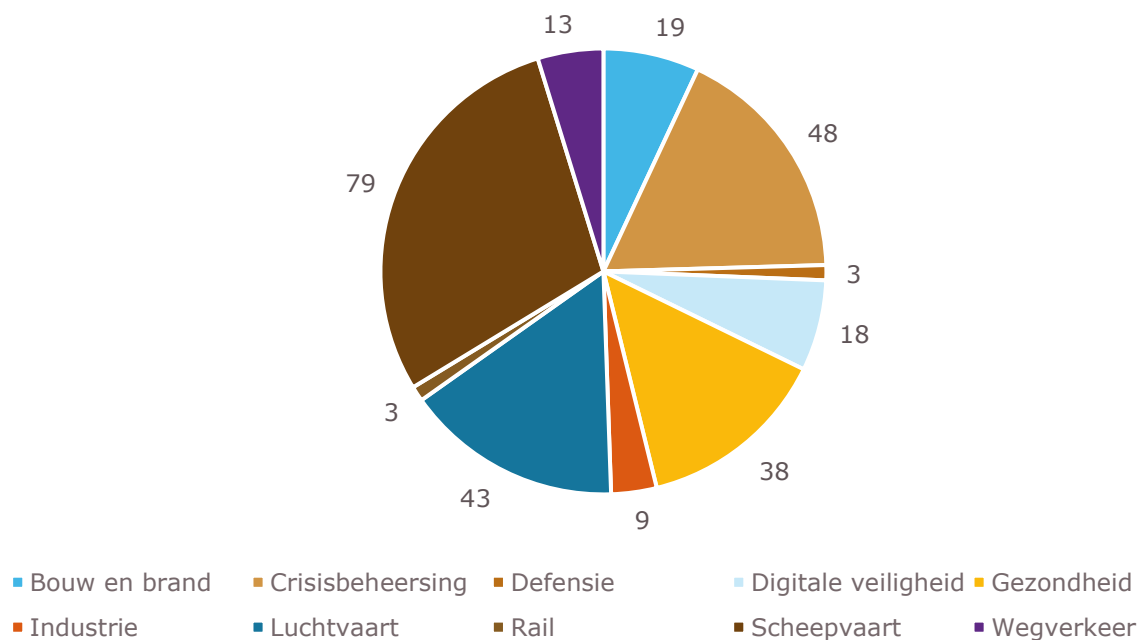
De Raad heeft in de periode 2018 tot en met 2022 in totaal 226 aanbevelingen gedaan, voorkomend uit 51 onderzoeken en gericht aan 112 verschillende ontvangende partijen. De Raad categoriseert zijn onderzoeken aan de hand van sectoren. In de volgende tabel maken we het beeld op van de verdeling van het aantal onderzoeken en het totaal aantal aanbevelingen per sector.



Sector	Aantal onderzoeken en aanbevelingen
Scheepvaart	15 onderzoeken, gezamenlijk 79 aanbevelingen
Luchtvaart	14 onderzoeken, gezamenlijk 43 aanbevelingen
Crisisbeheersing	8 onderzoeken, gezamenlijk 48 aanbevelingen
Gezondheid	7 onderzoeken, gezamenlijk 38 aanbevelingen
Bouw en brand	4 onderzoeken, gezamenlijk 19 aanbevelingen
Digitale veiligheid	3 onderzoeken, gezamenlijk 18 aanbevelingen
Wegverkeer	3 onderzoeken, gezamenlijk 13 aanbevelingen
(Petro)chemische industrie	2 onderzoeken, gezamenlijk 9 aanbevelingen
Rail	1 onderzoek, 3 aanbevelingen
Defensie	1 onderzoek, 3 aanbevelingen

Het aantal aanbevelingen loopt per sector uiteen. Het totaal aantal aanbevelingen telt op tot 273. Dit komt doordat een aantal onderzoeken, en dus aanbevelingen, binnen twee of meer sectoren valt (zie onderstaande figuur).

Aantal aanbevelingen per sector



### 3.3 Instrumentele doorwerking 2018-2022

Deze paragraaf geeft een overzicht van de instrumentele doorwerking in de 51 geselecteerde onderzoeken in de periode 2018-2022. Op basis van dit beschrijvende gedeelte lijkt een groot deel, namelijk 85%, van het totaal aantal aanbevelingen in ieder geval instrumenteel door te werken.

#### 3.3.1 Doorwerking per sector

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de doorwerking van de aanbevelingen per sector.

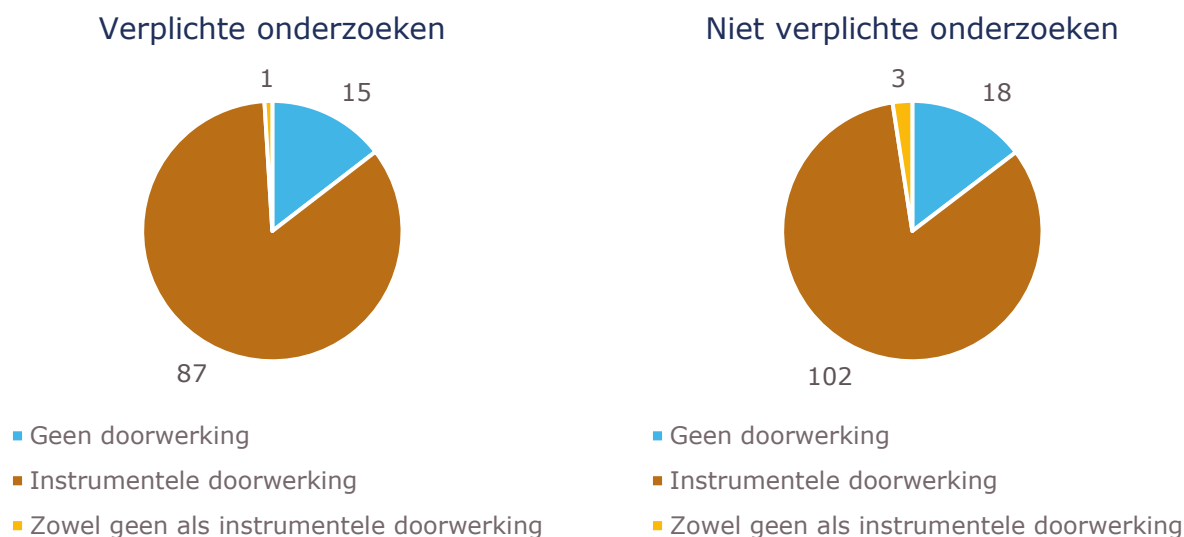
Sector	Reactie op aanbeveling DW-G	Reactie op aanbeveling DW-I	Percentage doorwerking
Bouw en brand	1	18	94,7%
Crisisbeheersing	12	36	75%
Defensie	1	2	66,7%
Digitale veiligheid	3	15	83,3%
Gezondheid	6	32	84,2%
(Petro)chemische industrie	0	9	100%
Luchtvaart	8	35	81,4%
Rail	0	3	100%
Scheepvaart	8	71	89,9%
Wegverkeer	1	12	92,3%

De effectiviteit per sector is niet makkelijk te geven, omdat sommige sectoren een zeer beperkt aantal onderzoeken hebben gehad en daarmee snel als uitschieters te zien zijn. Zo heeft de sector defensie drie aanbevelingen ontvangen waarvan er twee wel doorwerking hebben en een niet. Daardoor gaat het te ver om te zeggen dat daarmee de doorwerking 'slechts 66%' is. Andersom geldt hetzelfde voor de sector industrie. Met negen aanbevelingen die allemaal doorwerken, kun je niet zeggen dat hier '100% doorwerking' is, omdat de steekproef daarvoor te klein is.

#### 3.3.2 Verplichte versus niet verplichte onderzoeken

Onderzoeken van de Raad kunnen zowel verplicht als niet verplicht zijn. Verplichte onderzoeken zijn onderzoeken naar bepaalde voorvallen in de luchtvaart, scheepvaart, railsector en de (petro)chemische industrie die de Raad volgens de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid, met bijbehorend Besluit Onderzoeksraad voor veiligheid, verplicht is te onderzoeken. In andere gevallen, oftewel de niet verplichte onderzoeken, besluit de Raad zelf welke onderwerpen en voorvallen worden onderzocht. Daarbij weegt de Raad af of een onderzoek door de Onderzoeksraad van toegevoegde waarde is.

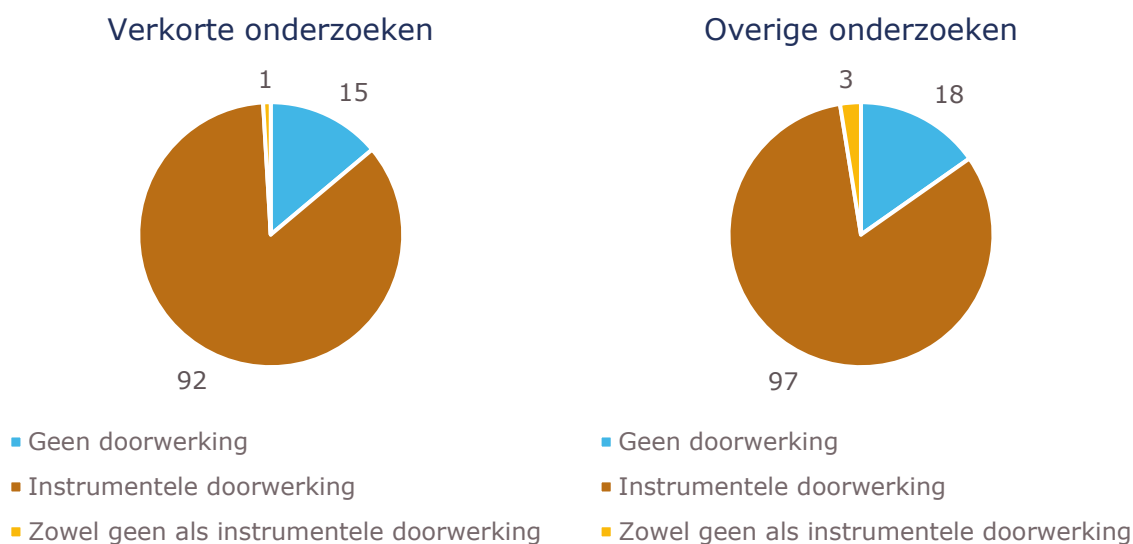
Onderstaande figuren laten de doorwerking per aanbeveling in zowel de verplichte als de niet verplichte onderzoeken zien. Tussen beide categorieën is weinig verschil zichtbaar. We leren hiervan dat het type onderzoek, verplicht of niet verplicht, voor de mate van instrumentele doorwerking weinig uitmaakt. In beide gevallen wordt grofweg 85% van de aanbevelingen door de ontvangende partij woordelijk geheel of gedeeltelijk erkend.



### 3.3.3 Verkorte versus overige onderzoeken

De Raad kent zowel verkorte als overige onderzoeken. Verkorte onderzoeken zijn veelal de wettelijk verplichte onderzoeken in de sectoren luchtvaart, scheepvaart en industrie. Overige onderzoeken zijn over het algemeen de onderzoeken waarbij de Raad zelf besluit om onderzoek te doen.

Onderstaande figuren laten de doorwerking per aanbeveling voor zowel verkorte als overige onderzoeken zien. In de periode 2018-2022 vonden 28 verkorte en 23 overige onderzoeken plaats. Ook hier geldt dat tussen beide typen onderzoeken weinig verschil zichtbaar is in de instrumentele doorwerking. We leren hiervan dat de duur van het onderzoek, dus verkort of overig, weinig implicaties heeft voor de instrumentele doorwerking bij de ontvangende partijen. Ook hier is sprake van grofweg 85% instrumentele doorwerking.

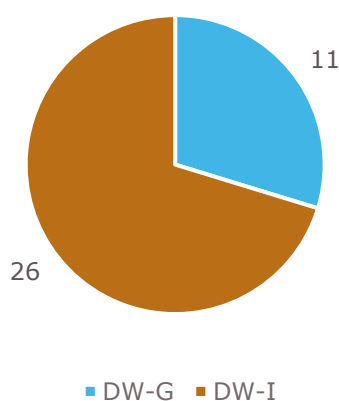


### 3.3.4 Doorwerking naar ontvangende partijen

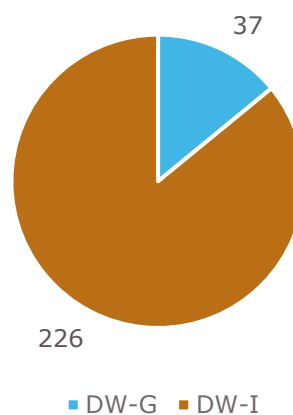
De Raad doet in zijn onderzoeken aanbevelingen aan veel verschillende typen partijen. In de analyse hebben we onderscheid gemaakt tussen internationale en nationale ontvangende partijen. Binnen beide categorieën is vervolgens het onderscheid gemaakt naar centrale en decentrale overheden, semioverheid, bedrijven, belangenorganisaties en een categorie overige partijen die niet nader of lastig in te delen zijn.

Onderstaande figuren laten de doorwerking per reactie op de aanbevelingen zien voor zowel internationale ontvangende partijen (links) als nationale ontvangende partijen (rechts). Duidelijk zichtbaar is dat bij internationale ontvangende partijen in verhouding minder instrumentele doorwerking is dan bij nationale ontvangende partijen. Hierbij merken we wel op dat het aantal internationale ontvangende partijen aanzienlijk kleiner is dan het aantal nationale ontvangende partijen.

Ontvangende partijen -  
internationaal



Ontvangende partijen -  
nationaal



In onderstaande tabel zijn de soorten partijen uitgesplitst. Hierbij zijn de nationale en internationale partijen samengevoegd. Lokale overheden en semioverheden hebben minder aanbevelingen ontvangen (bij elkaar opgeteld veertig) en hier werkt er maar één aanbeveling *niet* door. Bij ontvangende partijen binnen de rijksoverheid en belangenorganisaties zien we een mate van doorwerking conform het algemene gemiddelde van doorwerking. Het bedrijfsleven scoort iets lager met ongeveer 80% doorwerking.

Soort partij	Reactie op aanbeveling DW-G	Reactie op aanbeveling DW-I	Percentage doorwerking
Rijksoverheid	19	104	84,9%
Lokale overheid	1	20	95,2%
Semioverheid	0	19	100%
Bedrijf	13	51	79,7%
Belangenorganisatie	9	41	82%
Overig	3	8	72,7%

### 3.3.5 Samenvatting totaalbeeld

Op basis van de algemene inzichten constateren wij dat een groot deel van het totaal aantal aanbevelingen (85%) in ieder geval instrumenteel lijkt door te werken. Hierbij valt het op dat in zowel de categorie *verkorte en overige onderzoeken* als de categorie *verplichte en niet verplichte onderzoeken* dit beeld vrijwel exact bevestigd wordt.

Per sector zijn er wel verschillen in de mate van instrumentele doorwerking te zien, maar gezien de omvang van de steekproef kunnen wij niet hard maken of die verschillen representatief voor die sector zijn. Wel zien we enig verschil in de mate van instrumentele doorwerking tussen geadresseerde partijen. Onder internationale partijen zien we naar verhouding minder instrumentele doorwerking dan bij nationale ontvangende partijen.

## 3.4 Doet het aantal aanbevelingen per onderzoek ertoe?

In de Raad leeft het beeld dat het aantal aanbevelingen per onderzoek mogelijk invloed heeft op de mate van doorwerking, die na publicatie gerealiseerd wordt (zie ook hoofdstuk 4). Als gevolg hiervan is de afgelopen jaren gediscussieerd over en gestuurd op het formuleren van een specifiek aantal aanbevelingen (in ieder geval minder dan tien, bij voorkeur tussen de drie en zeven). Om te toetsen of dit beeld klopt, hebben we in de kwantitatieve analyse onderzocht of er een verband was tussen het aantal aanbevelingen per onderzoek en de doorwerking van de aanbevelingen.

Eerst hebben we het totaalbeeld onderzocht. Van de 226 aanbevelingen in de 51 onderzoeken werken er 189 instrumenteel door en 33 niet. De vier aanbevelingen die zowel geen als instrumentele doorwerking hebben, laten we hier buiten beschouwing. Daarmee heeft gemiddeld genomen 85% van de aanbevelingen instrumentele doorwerking. Per onderzoek zijn dat gemiddeld 4,4 aanbevelingen.

Vervolgens keken we naar de *succes rate* van de onderzoeken ten opzichte van het aantal aanbevelingen dat gedaan is. Hierbij hebben wij de *succes rate* van onderzoeken met twee tot tien aanbevelingen met elkaar vergeleken (er was geen onderzoek met negen aanbevelingen) en gekeken welke rapporten dan hoger scores op doorwerking dan het gemiddelde van 85% doorwerking.

Hieruit volgde dat onderzoeken met twee, zes, vier en tien aanbevelingen een *succes rate* hadden van respectievelijk 93%, 91%, 89% en 85% en daarmee hoger of gelijk scoorden dan de gemiddelde doorwerking. De onderzoeken met drie, vijf, zeven en acht aanbevelingen scoorden lager, namelijk respectievelijk 83%, 80%, 79% en 56%. Er waren slechts twee onderzoeken met acht aanbevelingen, waardoor het niet is uit te sluiten dat dit een uitschieter is. Dit wisselvallige beeld is in meer detail opgenomen in bijlage 3.

Uit deze cijfermatige analyse valt daarmee niet af te leiden dat meer of minder aanbevelingen beter zouden zijn voor de doorwerking. We stellen dat er geen optimum aantal aanbevelingen is waarmee meer doorwerking gepaard gaat. Hierbij geldt dat wij gekeken hebben naar het gemiddelde aantal aanbevelingen per onderzoek (en niet per geadresseerde) en het ook om indicaties gaat, met name vanwege het beperkte aantal onderzoeken met vijf of meer aanbevelingen.

## HOOFDSTUK 4

# Verdiepende inzichten in de doorwerking en bepalende factoren

## 4.1 Inleiding

In veel sectoren werkt het overgrote deel van de aanbevelingen van de Raad door op ten minste instrumenteel niveau, zo blijkt uit het beschrijvend deel van deze evaluatie. Woordelijke erkenning en overname van een aanbeveling staan echter niet gelijk aan diepere doorwerking van aanbevelingen in de vorm van veiligheidswinst. Een effectieve aanbeveling betekent ook dat diepere vormen van doorwerking zichtbaar worden: zoals veranderingen in conceptueel denken, invloed op handelen en in sommige gevallen veranderingen die breder in een sector of de maatschappij doorwerken.

In dit verdiepende deel beschrijven we welke factoren we hebben aangetroffen die een rol spelen bij die doorwerking, en daarmee dus de effectiviteit van de aanbevelingen. We zoomen in op vier 'kwaliteitsfactoren' die het samenspel tussen de onderzoekers, raadsleden en de ontvangende partijen kleuren: 1) de inhoud van de aanbevelingen, 2) het proces van totstandkoming, 3) de relatie met de ontvangende partij en 4) de context van een organisatie of sector waarin de aanbeveling moet landen.

Onze bevindingen kwamen tot stand door verdiepend onderzoek naar de geselecteerde elf casussen, die een afspiegeling zijn van de verschillende typen onderzoeken die de Raad uitvoert, de sectoren waarnaar onderzoek wordt gedaan en de verschillende typen partijen die aanbevelingen hebben ontvangen tussen 2018 en 2022. We spraken met de ontvangende partijen en met de Raad. In de casussen in het diepteonderzoek waren aanbevelingen met volledige, gedeeltelijke of geen doorwerking.

In dit hoofdstuk beschrijven we eerst het krachtenveld dat wij rond de aanbevelingen van de Raad signaleerden, waarna we de bevindingen uit de casuïstiek weergeven. We geven geen directe referenties naar de specifieke casus, om verwijzingen naar concrete ontvangende partijen te voorkomen.

## 4.2 Drie groepen en hun logica rond aanbevelingen

Het geven en ontvangen van aanbevelingen speelt zich af in een krachtenveld waarin wij grofweg drie groepen met een eigen perspectief op aanbevelingen identificeren: het onderzoeksteam van de Raad, de (buitengewoon) raadsleden van de Raad en de ontvangende partijen. Het samenspel van deze drie groepen met ieder een eigen aanbevelingslogica is mede van invloed op de effectiviteit van de aanbevelingen van de Raad. Veel van de factoren die de doorwerking van aanbevelingen beïnvloeden, krijgen richting binnen en geven richting aan dit krachtenveld. We lichten de perspectieven van het onderzoeksteam, de raadsleden en de ontvangende partijen, zoals wij die bemerkten in de gesprekken, hieronder toe.



### 4.2.1 Het onderzoeksteam

Het onderzoeksteam legt focus op het onderzoeken en analyseren van een incident of gebeurtenis. Grondigheid, volledigheid en het identificeren van lessen zijn daarbij de drijvende logica achter de onderzoeksactiviteiten en de interacties met zowel raadsleden als toekomstige ontvangers van de aanbevelingen. De onderzoekslogica rond een aanbeveling lijkt voor hen te draaien om aansluiting bij zowel het onderzoek als bij de ontvanger. Aanbevelingen moeten enerzijds goed aansluiten bij de uitkomsten van de onderzoeken. Anderzijds moeten aanbevelingen ook aansluiting vinden bij de ontvangende partijen en sector, waarbij verbetering van de veiligheid voorop staat. Onderzoekers lijken te werken vanuit de overtuiging dat uiteindelijk bij én door de ontvangende partij de veiligheid verbeterd moet worden. De partijen (en bij voorkeur de sector) die een aanbeveling ontvangen, moeten door die aanbeveling in een leerstand komen en aanpassingen doorvoeren om een volgend incident te voorkomen of beter aan te pakken

### 4.2.2 De (buitengewoon) raadsleden

Raadsleden leggen bij de totstandkoming van aanbevelingen de nadruk op de stap die de Raad met een bepaald onderzoek naar buiten maakt. Het managementteam en (buitengewoon) raadsleden lijken, naast de inhoud, voornamelijk op een strategisch niveau naar aanbevelingen te kijken. De publieke boodschap die met de aanbevelingen van de Raad uitgaat naar samenleving, bestuur en politiek zijn bepalend in de logica van deze groep. Hun gesprek over aanbevelingen lijkt voornamelijk gericht op het als Raad kiezen, uitdragen en (soms) voorbereiden van ontvangende partijen op het ontvanger van die boodschap. Voor hen lijkt een aanbeveling effectief als de ontvangende partij zich openstelt voor de aanbeveling, deze als logisch ervaart en deze tot veiligheidswinst leidt. De taal en toon van een aanbeveling is voor hen daarom ook van belang. Zij worden in principe pas betrokken bij het conceptrapport en de conceptaanbevelingen in een bespreking over het rapport de inzagefase van het conceptrapport (de conceptaanbevelingen maken meestal geen deel uit van het inzagerapport).

### 4.2.3 De ontvangende partijen

Ontvangende partijen (of geadresseerde partijen) verkeren in de positie publieke aanbevelingen van de Raad te krijgen, na een ernstig incident of vermeend falen waar zij in veel gevallen direct bij betrokken waren. Voor hen staan dan naast (in veel gevallen) een wens om het ernstige incident te duiden en te voorkomen in de toekomst, ook reputatie en politieke en/of commerciële belangen op het spel. De logica van ontvangers wordt gekleurd door deze belangen, die door de onderzoeken vaak publiekelijk extra zichtbaar worden. Voor ontvangende partijen spelen er doorgaans meer belangen naast veiligheid, zoals financiële zekerheid, duurzaamheid, imago, etc. De aanbevelingen van de Raad dwingen de geadresseerden een invulling te geven aan de opvolging van de aanbevelingen. Daarin zijn geadresseerde partijen altijd genoodzaakt een afweging te maken tussen veiligheid en andere belangen.

## 4.3 Wat we van elf casussen leren over effectiviteit van aanbevelingen

In de meerderheid van de bestudeerde casussen hebben wij indicaties gevonden van doorwerking die verder gaat dan instrumentele doorwerking. In de meeste gevallen troffen we dan indicaties van conceptuele doorwerking en handelingsdoorwerking aan. Naar aanleiding van aanbevelingen van de Raad werden bijvoorbeeld protocollen aangepast, scenario's ontwikkeld, een boodschap uitgedragen door een belangenvereniging of een wetgevingstraject in gang gezet. In sommige gevallen werden al dergelijke stappen gemaakt voorafgaand aan het verschijnen van het rapport.

Ook merkten wij bij zeer veel geïnterviewde geadresseerden een grote bereidwilligheid om de veiligheid te verbeteren. Wij kunnen natuurlijk niet weten of dit ook geldt voor de partijen die niet gereageerd hebben onze uitnodiging. De mogelijkheid dat er een positief verband is tussen de door ons gesproken geadresseerden en hun bereidwilligheid om de veiligheid te verbeteren, is niet uit te sluiten. In de volgende paragrafen beschrijven we hoe de kwaliteitsfactoren inhoud, proces, relatie en context van invloed waren op de doorwerking van aanbevelingen voorbij het instrumentele niveau.

#### 4.3.1 Hoe de inhoud van de aanbevelingen van invloed is

**De inhoud van de aanbevelingen van de Raad is – logischerwijs – gericht op het vergroten van de veiligheid. Voor ontvangende partijen concurreert het veiligheidsbelang vaak met andere belangen.**

Het doel van de Raad is om ervoor te zorgen dat ontvangende partijen lessen kunnen trekken voor veiligheid in de toekomst. Inhoudelijk ligt de focus van de aanbevelingen van de Raad logischerwijs op het vergroten van de veiligheid. Tegelijkertijd is veiligheid voor de ontvangende partij bijna nooit het enige belang dat in de context speelt.

Hier zit voor de Raad een duidelijk spanningsveld: enerzijds is het de taak van de Onderzoeksraad voor Veiligheid om de veiligheid te bevorderen<sup>4</sup>. Anderzijds is er geen veiligheidswinst te boeken wanneer de aanbeveling niet wordt uitgevoerd vanwege botsing met andere belangen.

Respondenten hebben aangegeven dat bij sommige aanbevelingen van de Raad geen rekening wordt gehouden met andere belangen naast het vergroten van de veiligheid, zoals haalbaarheid van het uitvoeren van de aanbevelingen en kostenefficiëntie binnen de ontvangende partij. Respondenten gaven bijvoorbeeld aan dat de kosten om een bepaalde aanbeveling tot uitvoering te brengen dusdanig hoog zijn en de middelen daarvoor niet beschikbaar zijn, dat uitvoering van de aanbeveling niet realistisch is.

In gesprekken over verschillende onderzoeken hebben de respondenten ook aangegeven dat de aanbevelingen niet haalbaar of uitvoerbaar zijn in de huidige situatie, bijvoorbeeld vanwege juridische beperkingen of praktische onhaalbaarheid. Volgens die partijen heeft het geen zin om een aanbeveling te doen die niet uitvoerbaar is.

In de gesprekken met de onderzoekers en de raadsleden, bemerkten wij hier discussie over. Er zijn mensen die aangeven dat als iets bijvoorbeeld financieel onhaalbaar is, dit de effectiviteit vermindert. Ook zijn er mensen die aangeven dat de Onderzoeksraad juist alleen moet kijken naar veiligheid en niet naar teveel andere contextfactoren als haalbaarheid en betaalbaarheid.

**Binnen de Raad en zijn onderzoekers wordt de inhoud van de aanbevelingen belangrijker gevonden dan de vorm. Tegelijk leeft een duidelijk gevoel dat het aantal aanbevelingen per rapport er toe doet.**

In de gesprekken met de Raad en de onderzoekers werd duidelijk dat voor hen de inhoud van de aanbevelingen van groot belang is. Tegelijkertijd troffen we binnen de Raad en de onderzoekers een focus op 'vormvereisten' om aanbevelingen effectief te maken. Een sterk voorbeeld van zo'n 'vereiste' betreft het aantal aanbevelingen in een rapport. Daarover heerst kennelijk een gegroeide overtuiging dat er een optimum aantal aanbevelingen zou bestaan, namelijk 'drie tot zeven' en in ieder geval 'niet te veel'. Bij het formuleren van aanbevelingen leidt dat in gevallen tot het opsplitsen van aanbevelingen in hoofdaanbevelingen met meerdere subaanbevelingen

---

<sup>4</sup> Hierbij geeft de Onderzoeksraad in de eigen Codex aan: 'de verwachte veiligheidswinst weegt op tegen de geschatte kosten van opvolging van de aanbeveling'

(sub a, b, c, etc.) en niet tot minder handelingsadviezen aan minder partijen. In paragraaf 3.4 adresseerden we deze vraag op een cijfermatige manier en concludeerden we dat het aantal aanbevelingen in een onderzoek geen verband houdt met de doorwerking van de aanbevelingen.

Daarnaast hebben we een discussie opgemerkt binnen de Raad over het ideale type aanbevelingen: doel- of middelaanbevelingen. Doelaanbevelingen zijn aanbevelingen om de ontvangende partij aan te zetten een bepaald doel te behalen, zonder invulling van de manier waarop dit moet gebeuren. Er lijkt ruime consensus te zijn binnen Raad en onderzoekers rond doelaanbevelingen, zodat de geadresseerde zelf kan bepalen hoe het doel (namelijk veiligheidswinst) te behalen.

Ontvangende partijen geven aan dat een doelaanbeveling van de Raad de voorkeur heeft, maar in sommige gevallen te abstract zijn geformuleerd, denk aan een aanbeveling als 'investeer in kennis en innovatie'. Ze wensen dan meer duidelijkheid over de in te zetten beweging die de Raad aanbeveelt, zonder detailomschrijving hoe daar precies te komen.

Middelaanbevelingen zijn aanbevelingen die de ontvangende partij aanzetten tot een bepaalde uitvoering. Een dergelijke aanbeveling beschrijft de concrete manier waarop een ontvangende partij invulling zou moeten geven aan het boeken van veiligheidswinst. Deze zouden - voor zowel de Raad als geadresseerden - in geval van meer technische aanbevelingen gewenst kunnen zijn. Wanneer een aanbeveling zo geformuleerd wordt, verwacht een ontvangende partij een scherpe onderbouwing van de Raad, die in de praktijk door hen regelmatig gemist lijkt te worden. In enkele gesprekken over de onderzoeken hebben respondenten aangegeven dat het detailniveau van de formulering van de aanbeveling effect heeft op de bereidheid deze op te pakken binnen de organisatie. Sommige respondenten gaven aan dat zij heel specifieke aanbevelingen ontvingen, met een precies gestelde handelingskoers, die voor hen voelde alsof er geen mogelijkheid was tot vrije invulling bij de uitvoering ervan. In deze situatie gaven respondenten ook aan dat een doelaanbeveling fijner was geweest, omdat het ruimte biedt om met enige vrijheid en expertise de aanbeveling te laten doorwerken binnen de organisatie of sector.

### 4.3.2 Hoe het proces van totstandkoming van aanbevelingen een bepalende rol speelt

#### **Het proces waarin de aanbevelingen tot stand komen, varieert per onderzoek.**

Het proces van formuleren van aanbevelingen maakt uit. Dat moet ingericht zijn op het leveren van in potentie effectieve aanbevelingen op een manier die open en gestructureerd gebeurt. In de Codex, het handboek van de Raad waarin de werkwijze omschreven wordt, heeft de Raad specifieke processtappen geformuleerd om aanbevelingen en lessen te formuleren. Formulering van de aanbevelingen begint over het algemeen na de afronding van het conceptrapport. Ons beeld na de groepsgesprekken met de onderzoekers en de Raad is dat het proces in de praktijk niet altijd in lijn is met de beschreven processtappen. We vernamen dat het projectteam, de driehoek, begeleidingscommissie, raadsvergaderingen en bestuurlijke gesprekken vaak een rol spelen in de totstandkoming van de aanbevelingen, maar dat de invulling en volgorde hiervan verschilt.

Het individuele verloop van een onderzoek en het proces waarin de aanbevelingen tot stand komen, is een samenspel tussen onderzoekers en raadsleden. In dat samenspel observeren we het volgende:

- Vanuit de respondenten binnen de Onderzoeksraad komt terug dat de projectteams vaak een eerste opzet maken van de aanbevelingen op basis van het conceptrapport, nadat de bevindingen en conclusies ter inzage liggen. De geformuleerde conceptaanbevelingen worden in de Raad besproken.
- We hebben hierover kritische geluiden gehoord: het gevoel leeft dat raadsleden een te stevige stempel drukken op de definitieve selectie en formulering van aanbevelingen en in sommige gevallen op de geadresseerde partijen.
- Bij de raadsleden en het managementteam proeven we de verwachting dat hierop inhoudelijke tegenspraak komt vanuit het onderzoeksteam wanneer nodig. Tegelijkertijd lijken de onderzoeksteams die ruimte niet zomaar te voelen.
- Onze indruk is dat het onderzoeksteam meer ruimte krijgt of pakt bij de formulering van aanbevelingen over vakinhoudelijke, technische zaken. Bij de meer strategische aanbevelingen over politiek-maatschappelijk gevoelige zaken drukken de raadsleden meer een stempel op de aanbevelingen.

### **Tijdens de laatste fase van het onderzoeksproces raakt de focus (meer) naar binnen gekeerd voorafgaand aan de publicatie van het onderzoek.**

Na afronding van het onderzoek, gedurende de inzagefase, besteden onderzoekers en raadsleden in het algemeen aandacht aan de formulering van de aanbevelingen. De publicatie van de eindrapportage wordt gepland en er ontstaat een zekere tijdsdruk om naar buiten te treden met een zo volledig en goed mogelijk onderzoek.

Bij de formulering van de aanbevelingen lijkt de nadruk te liggen op de boodschap die de Raad publiekelijk afgeeft met het onderzoek. Het feit dat de Raad ermee naar buiten moet kunnen treden en de pers in veel gevallen over het onderzoek zal publiceren, lijkt zwaar mee te wegen bij de formulering van de aanbevelingen.

In deze fase lijkt er minder aandacht te zijn voor de criteria die in de eigen Codex opgenomen zijn voor het formuleren van aanbevelingen. Over dit proces horen we dat het wordt ervaren als een snelkookpan. We zien hierbij een aanzienlijk risico dat de onderbouwing uit het voorliggende onderzoek en de aansluiting bij de context van de ontvangende partij naar de achtergrond kan raken.

### **De opvolgnotities richten de inspanningen van zowel de Raad als de ontvangende partij op instrumentele doorwerking van aanbevelingen.**

De formele werkwijze na de publicatie van een onderzoeksrapport is dat de ontvangende partij schriftelijk reageert op de ontvangen aanbevelingen. Partijen die in een onderzoeksrapport een aanbeveling van de Raad krijgen, zijn wettelijk verplicht hier binnen zes maanden op te reageren. In reactie daarop maakt de Raad een notitie 'opvolging aanbevelingen'.

We horen terug van partijen dat dit kan afleiden van inzet op diepere vormen van doorwerking, zoals investeringen in nieuwe ziens- of handelingswijzen op het veiligheidsvraagstuk en vooral gericht is op instrumentele doorwerking. Respondenten geven ook aan dat zij de opvolgnotities van de Raad (in reactie op de reactie van de ontvangende partij) te streng vinden, alsof de veiligheid niet gediend is, terwijl er wel degelijk uitvoering gegeven is aan de opgestelde aanbeveling. Daarnaast zijn er ook bepaalde ontvangende partijen die niet op de hoogte zijn van het bestaan van opvolgnotities.

Over de opvolgnotities wordt door de Raad aangegeven dat er nu niet veel met de notities wordt gedaan, anders dan schriftelijke vastlegging en publicatie, ondanks de enorme tijd en energie die zit in het opstellen ervan. Er wordt bijvoorbeeld niet daarna nog meegedacht over hoe de reactie tot diepere vormen van doorwerking kan leiden, of een 'nazorg' traject gestart om geadresseerden te helpen veiligheidswinst te boeken.

### 4.3.3 Hoe de relatie tussen de Raad en geadresseerde de ontvankelijkheid voor aanbevelingen beïnvloedt

**De naam en faam van de Raad geeft de aanbevelingen (een gevoel van) urgentie bij de ontvangende partij. Hierdoor kan hyperfocus op het uitvoeren van de aanbeveling optreden bij de ontvanger.**

Een aanbeveling van de Raad is voor ontvangende partijen niet zomaar een aanbeveling. De Raad als afzender van een aanbeveling leidt in veel gevallen tot een onbetwist besef van urgentie en een gevoel van plicht aan ontvangerszijde om zich te verhouden tot de aanbeveling. Uit gesprekken met geadresseerden blijkt duidelijk dat aanbevelingen van de Raad worden ervaren als gezaghebbende uitspraken, waarvan een zekere mate van onontkoombaarheid uitgaat. Je moet van goede huize komen om deze naast je neer te leggen.

Niet in de laatste plaats door de media-aandacht die een rapport van de Raad soms met zich meebrengt. Het publieke karakter van een onderzoek van de Raad, de in sommige gevallen publieke lancering (met video's, persberichten en een bericht op de website van de Raad) en de verplichte reacties en opvolgnotities versterken dit gevoel bij de ontvangende partijen.

Het toekennen van een zwaar gewicht aan de aanbevelingen van de Raad heeft ook een keerzijde, wanneer zich verdringingseffecten en hyperfocus op specifieke veiligheidsaspecten voordoen bij ontvangende partijen. We zagen in een aantal gevallen dat de aanbevelingen van de Raad als hoogste prioriteit werden opgepakt, waardoor andere veiligheidsinspanningen van ontvangende partijen op een lager pitje belandden. De kritische vraag die ontvangende partijen hierbij stelden was of dit in de praktijk resulteerde in de grootst mogelijk behaalde veiligheidswinst.

Hierbij is ook vaak genoemd dat de ontvangende partijen absoluut profiteren van onderzoeken en aanbevelingen van de Raad. De ontvangende partijen waarderen de grondigheid van de onderzoeken en de aandacht die de Raad telkens weer vraagt voor het veiliger maken van Nederland.

**Vrijwel alle ontvangende partijen wensen interactie met de Raad tijdens het onderzoekstraject.**

Geïnformeerd en bevraagd worden door de Raad in alle cruciale fasen van een onderzoek draagt in de ogen van de ontvangende partijen bij aan de kwaliteit van het onderzoek. Het biedt hen ruimte om hun expertise in te brengen en het versterkt het gevoel te zijn gezien en gehoord. In de casussen waar dit gebeurde, hebben ontvangende partijen aangegeven commitment aan de uitkomsten van het onderzoek te voelen. Dit geldt ook voor uitkomsten die niet gunstig uitvielen voor de ontvangende partij; deze beschouwden zij dan vaker als legitiem en handelingswaardig.

We zagen ook voorbeelden waarin de relatie met de ontvangende partij gedurende het onderzoek en voorafgaand aan publicatie niet of nauwelijks aanwezig was. Ontvangende partijen die niet werden betrokken in het onderzoek<sup>5</sup> en 'uit het niets' aanbevelingen kregen, waren minder ontvankelijk en begrepen niet dat zij niet betrokken waren bij het onderzoek.

---

<sup>5</sup> Dit waren bijvoorbeeld (maar niet alleen) partijen die niet bij een incident of breder onderzoek gevraagd waren als respondent, maar wel als partij een aanbeveling kregen om achterbannen op te roepen iets te doen.

Dat remde de doorwerking van de aanbevelingen. Ook aanbevelingen die gericht zijn aan een hele groep (bijvoorbeeld alle gemeenten van Nederland) lijken niet op veel doorwerking te kunnen rekenen.

Volgens respondenten helpt het bij doorwerking van aanbevelingen als de Raad vroegtijdig interactie opzoekt met de ontvangende partij, deze interactie zorgt namelijk voor meer inzicht in de processen voor de Raad en een sneller antwoord op verduidelijkende vragen. Hierbij gaven respondenten ook aan dat in gesprek gaan met de ontvangende partijen bijdraagt aan een aanbeveling die voor die ontvangende partij tot de meeste veiligheidswinst kan leiden.

In een recent gepubliceerde studie door de Raad<sup>6</sup>, stelt de Raad zelf ook uitdrukkelijk dat het horen van de betrokkenen belangrijk is in onderzoek. In onderzoeken in de sector luchtvaart worden tegenwoordig de conceptaanbevelingen gedeeld met de ontvangende partij, gelijktijdig met het toesturen van de conceptrapportage. We hebben ook positieve ervaringen gehoord over het organiseren van bijeenkomsten om toelichting te geven bij het onderzoek na publicatie van het rapport.

#### 4.3.4 Hoe de context van een organisatie van belang is

##### **Aanbevelingen worden door ontvangers niet altijd als accuraat genoeg ervaren.**

Binnen de Raad leeft het besef dat het belangrijk is om goed aan te sluiten bij de context van de organisaties en de sectoren die de aanbevelingen ontvangen. Dit is benoemd in de Codex als een van de criteria voor een aanbeveling. We zien ook dat per onderzoek uiteenlopende inspanningen worden gepleegd om interactie te organiseren met de ontvangende partijen op verschillende momenten tijdens het onderzoek. Voorbeelden hiervan zijn intakegesprekken met betrokkenen en potentiële ontvangende partijen van aanbevelingen, inzage in de conceptrapporten en/of conceptaanbevelingen en de bestuurlijke gesprekken voorafgaand aan publicatie.

Hier staat tegenover dat ontvangende partijen regelmatig scherp spreken over onvoldoende aansluiting van de aanbevelingen bij de eigen praktijk. Een aantal ervaart oppervlakkig begrip van de casus of onbekendheid met staande praktijken in 'hun' sector. Aanbevelingen voelen in die gevallen als beredeneerd 'vanachter het bureau'. Op verschillende manieren was dat voor de ontvangende partijen merkbaar. Voorbeelden hiervan zijn verkeerd gebruik van vakjargon, wettelijke beperkingen die de uitvoering onmogelijk maken en aanbevelingen die al staand beleid waren. Verschillende respondenten gaven aan dat uit aanbevelingen van de Raad bleek dat de Raad niet voldoende op de hoogte was van specifieke kennis van het werkproces of de technische aspecten van een casus. Zonder dat wij een feitenonderzoek hebben wij gedaan, hebben wij dit in een aantal gevallen eenvoudig kunnen controleren. Wij reconstrueerden dat dit de ontvankelijkheid voor het door de Raad aanbevolen handelingsperspectief deed afbrokkelen.

##### **Een klein deel van de aanbevelingen was gericht aan een partij die niet in de positie was om de aanbeveling te ontvangen of uit te voeren.**

Doorwerking van aanbevelingen valt of staat met een ontvangende partij die in de positie is om de aanbeveling van de Raad te ontvangen en er invulling aan te geven. In het overgrote deel van de ontvangende partijen die we hebben gesproken, was dat het geval. In een aantal gevallen kwam een aanbeveling niet aan of was de ontvangende partij niet in de positie om ernaar te handelen. Daarmee ging de kans op doorwerking of veiligheidswinst direct verloren.

---

<sup>6</sup> Onderzoeksraad voor veiligheid (2024): 'Vertrouwenswaardig onderzoek in het publiek belang'.



We zagen dit gebeuren op grofweg twee manieren. Ten eerste omdat de letterlijke aanduiding van de ontvangende partij te vaag of breed geformuleerd was waardoor geen partij zich aangesproken voelde door de aanbeveling, of de groep geadresseerden te vaag of te groot was om zich aangesproken te voelen. Voorbeelden hiervan zijn 'de toekomstige organisatoren van vreugdevuren' en 'alle gemeenten'. Ten tweede omdat de aangeschreven partij niet (langer) in de positie was om de aanbeveling uit te voeren of de verkeerde partij was om deze op te volgen. Voorbeelden hiervan zijn ontvangende partijen die niet langer bestaan (door faillissement), partijen die niet over de bevoegdheid beschikken om de aanbeveling uit te voeren en ontvangende partijen die niet de doelgroep omvatten die de Raad ermee probeerde te bereiken.

**In verschillende onderzoeken waren voorafgaand aan publicatie de aanbevelingen al (gedeeltelijk) doorgevoerd.**

Respondenten gaven aan dat zij de doorlooptijd van de onderzoeken lang vinden. We troffen daarom aanbevelingen die al opgevolgd waren, voordat het definitieve rapport was gepubliceerd. Dit lijkt dan op eigen initiatief van de ontvangende partij te zijn. We zagen hier verschillende voorbeelden van: zo zijn er voorbeelden waarbij de ontvangende partij voorafgaand aan de publicatie van het onderzoek zelf al zaken heeft aangepast, al dan niet op basis van een interne evaluatie van het incident. Ook zijn er gevallen waarbij de ontvangende partij op basis van het conceptrapport van de Raad, waar de aanbevelingen nog niet in staan, zelfstandig aan de slag gaat met 'te verwachten' aanbevelingen. Tot slot geven respondenten echter ook voorbeelden van aanbevelingen die in de sector al staande praktijk zijn.

Tussentijdse aanbevelingen door de Raad troffen we bij de door ons behandelde casussen niet aan<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Die mogelijkheid bestaat conform de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid als blijkt dat er een structureel veiligheidstekort op korte termijn tot vergelijkbare ongevallen kan leiden. In de praktijk worden geen aanbevelingen gedaan, maar wel af en toe (wat men noemt) tussentijdse waarschuwingen afgegeven die later kunnen uitmonden in een aanbeveling in het eind rapport.

## HOOFDSTUK 5

# Conclusies en aanbevelingen

## 5.1 Conclusies

Het doel van dit onderzoek was om inzicht te krijgen in de effectiviteit van de aanbevelingen van de Raad en inzicht te bieden in de factoren die hierbij een rol spelen. Op basis van voorgaande inzichten trekken wij de volgende conclusies:

**Conclusie 1: het overgrote deel (85%) van de aanbevelingen die de Raad tussen 2018 en 2022 deed, is effectief op ten minste instrumenteel niveau.**

Wij zien de hoge score op effectiviteit op instrumenteel niveau terugkomen in de overall score, in de score tussen verplicht en niet verplichte onderzoeken en in de verhouding verkorte en overige onderzoeken. Daarbij geldt wel dat deze cijfermatige score op effectiviteit tot stand gekomen is op basis van wat de ontvangende partijen zelf hebben aangegeven in hun reacties op instrumenteel niveau. Het kan een voorbode van diepere vormen van doorwerking zijn, maar dat is niet gegarandeerd. Dit is niet nader onderzocht voor de gebruikte onderzoeken tussen 2018 en 2022.

**Conclusie 2: de effectiviteit van de aanbevelingen is niet afhankelijk van 'vormaspecten' zoals het type onderliggende onderzoek of het aantal aanbevelingen per rapport.**

De mate van instrumentele doorwerking in verkorte en overige onderzoeken lijkt zeer gelijk. Dat geldt ook voor verplichte en niet verplichte onderzoeken. We troffen geen verband aan tussen het aantal aanbevelingen en de gemiddelde mate van instrumentele doorwerking. Wel zien we verschillen tussen sectoren, maar daarvoor zijn de aantallen onderzoeken vaak te klein om uitspraken te doen over oorzaak en gevolg.

Uit de gesprekken blijkt dat er meer verbanden zijn in aspecten als het kennen van de context van de geadresseerde partij, de relatie met de geadresseerde en het formuleren van goede inhoudelijke aanbevelingen. Dat zou kunnen verklaren waarom er bij internationale onderzoeken sprake lijkt te zijn van een lagere score op instrumentele doorwerking. Dat verdient echter nader onderzoek, omdat we dat op basis van de casusselectie niet vast kunnen stellen en omdat de hoeveelheid internationaal geadresseerde aanbevelingen veel lager is dan de hoeveelheid aanbevelingen aan Nederlandse partijen.

**Conclusie 3: aanbevelingen kunnen pas effectief doorwerken als ze correct geadresseerd zijn.**

Wie door de Raad wordt aangesproken met een aanbeveling, luistert nauw. Wil een geadresseerde partij een aanbeveling opvolgen, dan moet de partij a) specifiek geadresseerd worden en b) betrokken zijn geweest bij het onderzoek. Ten aanzien van punt a) bedoelen wij dat het niet werkt wanneer een brede algemene groep geadresseerd wordt, omdat de aanbeveling dan verzandt in een groep actoren en de kans groot is dat niemand zich aangesproken voelt. Ten aanzien van punt b) hebben wij meerdere respondenten gesproken die weliswaar geadresseerd waren met een aanbeveling, maar niet gedurende het onderzoek benaderd zijn. Hierdoor werd het uiteindelijk

gepubliceerde rapport door hen als een verrassing ervaren en was er geen gevoel van urgentie bij hen om tot opvolging over te gaan (wat niet wil zeggen dat ze dat ook niet hebben gedaan).

**Conclusie 4: aanbevelingen kunnen pas effectief doorwerken als ze bij de context van de geadresseerden aansluiten.**

Een geadresseerde moet aanbevelingen herkennen en kunnen opvolgen om effectief te zijn. Daarom onderscheiden wij ten aanzien van dit punt a) dat een geadresseerde in staat zou moeten zijn om de aanbeveling door te voeren en b) dat de aanbeveling moet aansluiten bij de context van en de stand van zaken bij de geadresseerde of de sector.

Het is voor ontvangende partijen cruciaal om aanbevelingen te ontvangen die getuigen van scherp zicht op de stand zaken in de sector en (daarmee) met gevoel voor praktische uitvoerbaarheid. Is dat niet het geval, dan remt dat de kans op uitvoering en uiteindelijk ook op de veiligheidswinst aanzienlijk. Dit is tevens een onderdeel van de richtlijnen van de Raad rond het formuleren van aanbevelingen (zie hoofdstuk 5.2 van de Codex), maar is tegelijkertijd ook een discussiepunt binnen de respondenten van de Raad.

Ook vraagt dit van de aanbevelingen dat de context van de ontvangende partij uitmuntend opgeschreven en begrepen is. Hierover hebben wij echter ook met grote regelmaat van respondenten vernomen (en ook van respondenten binnen de Raad bevestigd gekregen) dat dit niet altijd het geval is. Voor het vertrouwen in de Raad is dit essentieel en het vergroot de kans op opvolging.

**Conclusie 5: het actief aangaan van een relatie met de ontvangende partij tijdens een onderzoekstraject bevordert de kans op effectieve aanbevelingen, ook als de boodschap moeilijk is.**

Het aangaan van een relatie met de ontvanger gedurende het gehele onderzoekstraject werkt door in de ervaren legitimiteit en de acceptatie van de aanbevelingen, ook wanneer de aanbeveling een lastige boodschap voor de ontvanger bevat. Als de Raad gedurende een onderzoek actief een relatie opbouwt met de ontvangende partij, draagt dat bij aan de bereidheid van de ontvanger om anders te denken, doen en naar verwachting zelfs te veranderen in lijn met de aanbeveling. Daarnaast levert het de Raad meer begrip op van de context en situatie van de geadresseerde partij.

Dit staat het doen van onafhankelijk onderzoek wat ons betreft *niet* in de weg. De verkregen informatie en de benadrukte belangen van ontvangende partijen moeten worden gewogen volgens de methodologische standaarden van objectief onderzoek en vormen een extra bron van informatie.

Een voorbeeld waar dat goed lijkt te gebeuren, zijn de bestuurlijke gesprekken die de Raad voert met bestuurders van ontvangende partijen waarin uitkomsten en mogelijke aanbevelingen besproken worden met het doel deze beter te laten landen. Dat dit niet openlijk gebeurt (met een gepubliceerde agenda of verslag van eventuele aangepaste aanbevelingen), schuurt wel met het transparante karakter van de Raad.

**Conclusie 6: het formele proces om te komen tot aanbevelingen (zoals beschreven in de Codex) anticipeert op zaken die effectiviteit van aanbevelingen bevorderen, maar komt in de praktijk onvoldoende tot zijn recht.**

In de Codex van de Raad staat opgenomen wat de stappen zijn om te komen tot de aanbevelingen en welke criteria daarvoor gelden. Het is belangrijk om daar dan ook structureel aandacht voor te hebben in het proces van totstandkoming.

Het in de praktijk doorlopen proces om te komen tot de aanbevelingen verloopt echter niet op een gestructureerde manier. Meermaals komt naar voren dat dit onder hoge tijdsdruk gebeurt, met het risico dat het verband tussen de aanbevelingen en het onderzoek uit het zicht raakt. Ook komen er discussies voor die gaan over en soms schuren met de geest van de eigen criteria, met name als het gaat over de financiële uitvoerbaarheid. Daarnaast zien wij sterke aanwijzingen dat er geen evenwichtige verhouding tussen het onderzoeksteam en de raadsleden is bij de formulering van aanbevelingen. Onderzoekers spreken zich in de vergaderingen met de Raad nauwelijks uit als conceptaanbevelingen gewijzigd worden en die wijzigingen in hun ogen geen verbeteringen zijn. Dit is echter iets wat niet zo gevoeld lijkt te worden door raadsleden. Tezamen betekent dit voor ons dat - ondanks de formele omarmde route hiervoor - er niet op een gestructureerde en voldoende open wijze wordt geanticipeerd op effectiviteit en doorwerking.

**Conclusie 7: het huidige proces van opvolgnotities is geen doeltreffende werkwijze voor het indiceren van doorwerking in de vorm van veiligheidswinst.**

De manier waarop dit proces van de opvolgnotities nu is ingericht, dwingt een focus op instrumentele doorwerking af: het gaat namelijk om het opschrijven dat de aanbeveling opgevolgd gaat worden of al opgevolgd wordt/is. Het creëert echter wel een nuttig 'paper trail' op basis waarvan geadresseerden een zekere mate van verantwoording tonen ten opzichte van de acties die zij naar eigen zeggen ondernomen hebben.

De wijze van reactie nu en de vragen die er soms ook zijn bij de geadresseerde partijen over hoe zij het beste de doelaanbevelingen kunnen opvolgen, vragen echter om meer dan alleen een schriftelijke reactie. Het zien en beoordelen van diepere vormen van doorwerking richting fundamentele veiligheidswinst vraagt om een interactiever proces met de ontvangende partijen en een langere tijdslijn.

**Conclusie 8: opvolging van aanbevelingen voorafgaand aan publicatie is goed vanuit het oogpunt van veiligheidswinst.**

In dit onderzoek hebben wij meerdere keren gehoord dat geadresseerde partijen al stappen ondernomen hadden om herhaling te voorkomen, voorafgaand aan publicatie van het rapport en de aanbevelingen. Vanuit het oogpunt van veiligheidswinst en lerend vermogen in organisaties en sectoren is dit veelal een goede zaak. Het laat zien dat er bij betrokken partijen bereidheid is om de veiligheid te verbeteren. Het onderzoek van de Raad onderbouwt en versterkt in die gevallen de genomen koers en acties die betrokkenen in de praktijk al hebben ingezet. Het maakt soms wel dat publicatie van dergelijke aanbevelingen voor geadresseerden kan voelen als 'mosterd na de maaltijd' en de inspanningen van de Raad die daaraan vooraf gingen onterecht een tevergeefs karakter krijgen. Wij zien het alsnog formuleren van deze aanbevelingen vooral ook als een extra bevestiging van de goede koers die een geadresseerde partij genomen heeft.

## 5.2 Aanbevelingen

Wij onderscheiden twee soorten aanbevelingen: aanbevelingen ten aanzien van het interne proces rond de totstandkoming van de aanbevelingen binnen de Raad en aanbevelingen ten aanzien van het externe proces tussen Raad en ontvangende partij.

### 5.2.1 Aanbevelingen ten aanzien van het interne proces

**Aanbeveling 1: zorg voor een meer gestandaardiseerde procesuitvoering bij het formuleren en het behandelen van aanbevelingen in de Raad.**

In de totstandkoming van aanbevelingen ligt de rol van de onderzoekers primair op het laten aansluiten van de conceptaanbevelingen op de uitkomsten van het onderzoek. De rol van de

raadsleden ligt primair bij het aanbrengen van een politiek-bestuurlijke prioritering van de aanbevelingen en het uitdragen en laten landen daarvan. Als eindverantwoordelijke hebben zij uiteraard ook een rol in de uiteindelijke formulering van de aanbevelingen. Om de kwaliteit van het proces te bevorderen denken wij dat het zinvol is om dit proces uit te voeren in de geest van de Codex zodat er meer aandacht komt voor de volgende punten:

- Voldoende tijd om een gedegen proces van het formuleren van de aanbevelingen te doorlopen, waarin rolduidelijkheid en -vastheid voor raadsleden en onderzoekers centraal staat.
- Een evenwichtig gesprek tussen onderzoeksteam en raadsleden waarin een set aanbevelingen wordt vastgesteld die zowel aansluiten bij het onderzoek als een boodschap voor de buitenwereld uitdragen die de raad wil afgeven.

Wij achten dit nodig, omdat in de praktijk op dit moment bij ons het beeld is dat er teveel sprake lijkt van een snelkookpan, waarbij raadsleden weinig voorbereidingstijd hebben en onderzoekers te weinig ruimte voelen of in ieder geval pakken om te reageren op aanscherpingen in de dynamiek met de Raad. Daarbij zijn aanbeveling 2 en 3 wat ons betreft randvoorwaardelijk voor goede aanbevelingen.

### **Aanbeveling 2: houd bij het formuleren van aanbevelingen rekening met de uitvoerbaarheid ervan voor de geadresseerde.**

Richt de aandacht bij het formuleren van aanbevelingen – zeker in de laatste fase – ook op de uitvoerbaarheid van het aanbevolen handelingsperspectief in de betreffende organisatie/sector. We roepen op om in het proces van formuleren de uitvoerbaarheid van aanbevelingen tot standaardonderdeel te maken. Formuleer daarbij uitvoerbare doelen en/of stappen richting veiligheidswinst. Dit betekent niet dat een aanbeveling per definitie eenvoudig te realiseren hoeft te zijn, maar wel realistisch uitvoerbaar.

De geadresseerde zal altijd zelf de afweging moeten maken tussen veiligheid en andere belangen die ook spelen. De stelregel voor de Raad moet zijn dat daar altijd een in principe uitvoerbare aanbeveling voor veiligheidswinst aan ten grondslag ligt. Uiteindelijke uitvoering en nadere invulling van die aanbeveling ligt bij de ontvangende partij.

Deze aanbeveling komt voort uit de bevindingen van dit onderzoek, maar is tegelijkertijd ook al staand beleid. Omdat wij in de gesprekken met ontvangers op dit punt een patroon zien in de praktijk, doen we deze aanbeveling om het belang hiervan nog eens extra te benadrukken.

### **Aanbeveling 3: specificeer nauwkeurig wie de geadresseerde partij is en zorg dat deze bij het onderzoek betrokken is geweest.**

Voor een goede opvolging is het belangrijk dat specifiek gemaakt wordt welke partij geadresseerd wordt. Een aanbeveling aan alle bouwbedrijven van Nederland of aan alle gemeenten van Nederland zal niet goed landen. Als een partij niet gesproken is tijdens een onderzoek, kan deze niet bekend zijn met het onderzoek of zich niet geroepen voelen aanbevelingen op te volgen. Als vuistregel geldt wat ons betreft dat er nooit een aanbeveling gedaan zou moeten worden aan een niet-betrokken partij, omdat de geadresseerde zich dan hoogstwaarschijnlijk niet als probleemeigenaar zal herkennen.

Ook deze aanbeveling komt voort uit de bevindingen van dit onderzoek, maar is tegelijkertijd al deels staand beleid. Omdat wij dit echter niet direct terug zien in de praktijk, doen we deze aanbeveling om nog eens extra te benadrukken wat het belang hiervan is.

## 5.2.2 Aanbevelingen ten aanzien van het externe proces

### **Aanbeveling 4: ga vanaf de start tot na afloop van het onderzoek actief de relatie met (potentiële) ontvangers van aanbevelingen aan en overweeg de aanbevelingen eveneens ter inzage te leggen.**

Dit achten wij nodig om relevante onderzoeksvragen te kunnen formuleren, aan te sluiten bij de sector, te anticiperen op de uitvoerbaarheid van de aanbevelingen en partijen in stelling te laten komen voor de te ontvangen publieke boodschap. Wij zien hierbij vier momenten voor ons die extra nadruk kunnen krijgen:

1. Wanneer een onderzoek start, kan het nuttig zijn om ook met de betrokken partijen te bespreken wat de onderzoeksvraag zou moeten worden en te vragen of de betrokken partijen inzicht kunnen geven in de volgens hun belangrijke aandachtsgebieden. De Raad hoeft daar vervolgens niet per se opvolging aan te geven, maar kan daardoor wel een beter beeld krijgen van de context en behoeften van de betrokken partijen.
2. Ga na de afronding van het onderzoek en voor de formulering van aanbevelingen met betrokken partijen in gesprek over realistische handelingsperspectieven. Stel deze gesprekken in het teken van doorleven wat de uitkomsten van het onderzoek kunnen betekenen voor de verbetering van de veiligheid in toekomstige situaties.
3. Om de aanbevelingen beter te laten landen zouden wij ons goed kunnen voorstellen dat de conceptaanbevelingen ook ter inzage gelegd worden. Op basis van de terinzagelegging kunnen opmerkingen nog meegewogen worden in de uiteindelijke formulering (bijvoorbeeld op basis van het talig aansluiten bij de context en werkpraktijk van de geadresseerde).
4. Wij denken dat een bestuurlijk gesprek voor publicatie altijd gevoerd kan worden en de doorwerking van aanbevelingen kan aanjagen. Het doel daarvan is om bestuurders de kans te bieden te wennen aan en te anticiperen op de publieke aanbevelingen die gaan komen.

De verkregen informatie en de benadrukte belangen van de ontvangende partijen moeten worden gewogen volgens de standaarden van objectief en onafhankelijk onderzoek. Om de onafhankelijke positie van de Raad te borgen, moeten alle eventuele aanpassingen herleidbaar worden geregistreerd en gepubliceerd en zich primair richten op relevante veiligheidswinst in de sector. Hiermee bedoelen wij dat de openheid van eventuele aanpassingen geborgd moet worden, omdat anders het risico bestaat dat de aanpassingen een zweem van onherleidbaarheid krijgen. Wij raden in ieder geval aan om dat in de staande praktijk van punt 4 nu al te gaan doen, omdat eventuele aanpassingen nu niet herleidbaar zijn en dit haaks staat op het transparante karakter van de Raad.

### **Aanbeveling 5: Bied 'nazorg' aan ontvangende partijen en richt een interactief monitorproces in op doorwerking van aanbevelingen.**

Bied allereerst gedresseerde partijen altijd de mogelijkheid van nazorg na publicatie van het rapport, door uitleg te geven over de rationale en het doel achter de aanbevelingen. We bedoelen hiermee niet dat een aanbeveling door de Raad vergezeld moet gaan met een advies of handleiding hoe die aanbeveling precies opgevolgd moet worden. We bedoelen wel dat het voor de ontvangende partij kan helpen om te begrijpen wat de beoogde veiligheidswinst van de aanbeveling is en hoe die bereikt kan worden.

Monitor daarna de doorwerking van aanbevelingen op een meer interactieve en kwalitatieve manier. Als de Raad de doorwerking van aanbevelingen verder dan instrumenteel wil monitoren, dan moet de focus verlegd worden van de schriftelijke opvolging naar diepere doorwerking in de vorm van veiligheidswinst op cruciale punten. Richt daarom een interactief proces tussen ontvanger en Raad in, waarin beiden kunnen leren hoe de aanbeveling naar veiligheidswinst kan leiden. Dat vraagt erom op langere termijn samen te evalueren/doorleven wat er daadwerkelijk



met de aanbevelingen is gedaan en of het beoogde veiligheidsdoel is behaald (al dan niet als vervolgstap na de opvolgnotities). Ga bijvoorbeeld steekproefsgewijs na een of twee jaar langs bij de geadresseerden om te horen of en hoe een aanbeveling heeft doorgewerkt. Vraag de geadresseerde te laten zien wat voor (leer)processen en veranderingen zij doorgemaakt hebben. Bespreek welke denkslagen een aanbeveling al dan niet heeft losgemaakt en tot welke veranderingen dit (al dan niet) heeft geleid.

Dit vraagt iets van de Raad en zijn werknemers, omdat deze aanpak nu nog niet in het systeem zit. Wij denken echter dat een gesprek aangaan effectiever is dan alleen een schriftelijke ronde te doen. Daarvan wordt over en weer dieper geleerd hoe er tot veiligheidswinst gekomen kan worden.

# Bijlage 1. Overzicht selectie van casussen

Jaar	Naam	DW-G	DW-I	DW-G & DW-I	Aantal aanbevelingen	Sector	Verkort/Overig	Verplicht/Niet verplicht
2022	Eemslift Hendrika	2	1	0	3	SV	V	V
2021	Fatale flatbrand in Arnhem	1	5	0	6	BB + CB	O	N
2020	Verminderde separatie na doorstart	0	2	0	2	LV	V	V
2020	Foutieve berekening van startprestatie, Boeing 777	1	3	0	4	LV	V	V
2020	Olielekkage haven Rotterdam	0	10	0	10	SV	V	V
2020	Wie stuurt? Verkeersveiligheid en automatisering in het wegverkeer	0	5	1	6	DV + WEG	O	N
2019	Forensische zorg en veiligheid – Lessen uit de casus Michael P.	0	6	0	6	GZ + CB	O	N

2018	Draadaanvaring Apache helikopter tijdens nachtvliegen Zoelmond	1	2	0	3	DEF	O	N
2018	Overwegveiligheid – Een risicovolle kruising van belangen	0	3	0	3	RAIL	R	N
2018	Chemie in samenwerking – Veiligheid op het industriecomplex Chemelot	0	7	0	7	I	R	N
2018	Insufficient thrust setting for take-off	2	3	0	5	LV	V	V

# Bijlage 2. Codering

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de factoren die zijn gecodeerd in ATLAS.ti. De diagrammen in hoofdstuk 3 zijn voortgekomen uit onderstaande codering.

Thema	Hoofdcodes met subcodes
Documenteigenschappen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Type document               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aanbevelingen OVV (uit rapport)</li> <li>- Schriftelijke reactie ontvangers</li> <li>- Opvolgnotitie OVV</li> </ul> </li> <li>• Jaartal publicatie               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2018</li> <li>- 2019</li> <li>- 2020</li> <li>- 2021</li> <li>- 2022</li> </ul> </li> <li>• Sector               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Luchtvaart</li> <li>- Scheepvaart</li> <li>- Rail- en wegverkeer</li> <li>- (Petro)chemische industrie</li> <li>- Gezondheidszorg</li> <li>- Digitale veiligheid</li> <li>- Defensie</li> <li>- Crisisbeheersing</li> <li>- Bouw en brand</li> </ul> </li> <li>• Duur onderzoek               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Verkort</li> <li>- Overig</li> </ul> </li> <li>• Soort onderzoek               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Verplicht</li> <li>- Niet verplicht</li> </ul> </li> <li>• Ontvangende partij</li> </ul>
Aanbevelingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanbeveling en onderzoek</li> <li>• Reactie ontvangende partij op aanbeveling</li> <li>• Conclusie opvolg aanbeveling OVV</li> </ul>
Doorwerking	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen doorwerking</li> <li>• Instrumentele doorwerking</li> </ul>

# Bijlage 3. Percentage doorwerking

Aantal aanbevelingen	Aantal onderzoeken DW-I volledig	Totaal aantal onderzoeken	Verhouding DW-I/DW-G	Gemiddeld aantal aanbevelingen	Percentage instrumentele doorwerking
# onderzoeken met 0 DW-G	31	31	nvt	nvt	nvt
# onderzoeken met 1 aanbeveling	1	1	nvt	nvt	nvt
# onderzoeken met 2 aanbevelingen	6	7	13	1,86	0,93
# onderzoeken met 3 aanbevelingen	8	12	5	2,5	0,83
# onderzoeken met 4 aanbevelingen	6	11	7,8	3,55	0,89
# onderzoeken met 5 aanbevelingen	3	5	5	4	0,8
# onderzoeken met 6 aanbevelingen	4	7	12,67	5,43	0,91
# onderzoeken met 7 aanbevelingen	1	4	3,67	5,5	0,79
# onderzoeken met 8 aanbevelingen	1	2	1,8	4,5	0,56
# onderzoeken met 10 aanbevelingen	1	2	5,67	8,5	0,85



## WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

### Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT

Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT

030 2 916 916

[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)