rapport Evaluatiecommissie Onderzoeksraad voor veiligheid

Evaluatieperiode 2013 tot en met 2018

rapport Evaluatiecommissie Onderzoeksraad voor veiligheid

Evaluatieperiode 2013 tot en met 2018

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave 3

Voorwoord 5

Hoofdstuk 1: Opdracht en context 7

Hoofdstuk 2: Doelmatigheid 13

Hoofdstuk 3: Selectie van onderzoeken 17

Hoofdstuk 4: Maatschappelijke effectiviteit 23

Hoofdstuk 5: Organisatie 35

Hoofdstuk 6: Financiën 41

Hoofdstuk 7: Slotbeschouwing en aanbevelingen 47

Bijlage 1: Doel en taken Onderzoeksraad 55

Bijlage 2: Aanbevelingen Evaluatiecommissie 2013 57

Bijlage 3: Overzicht van geïnterviewde personen 59

Bijlage 4: Begrippen 61

Voorwoord

Sinds 2005 kent Nederland met de Onderzoeksraad voor veiligheid één onderzoeksinstelling die incidenten en voorvallen op het brede terrein van de zogenoemde 'fysieke' veiligheid onderzoekt. Op basis van de in de wet vastgelegde positie is de Onderzoeksraad voor veiligheid (hierna 'de Onderzoeksraad') volstrekt onafhankelijk van politiek, bestuur én van de sectoren waarop het onderzoek van de Onderzoeksraad zich richt. In de loop der jaren heeft de Onderzoeksraad zich ontwikkeld tot een onderzoeksinstantie die ook onderzoeken uitvoert naar voorvallen die niet horen tot de klassieke ongevalsstudies. De Onderzoeksraad is een 'instituut' geworden, een breed gerespecteerde instelling, die in onafhankelijkheid onderzoekskeuzes maakt met als doel uit het onderzoek lessen te trekken ter vergroting van de veiligheid.

De Evaluatiecommissie stelt vast dat de Onderzoeksraad groot gezag heeft. De onderzoeken naar voorvallen die leiden tot maatschappelijke onrust, hebben mede door dit gezag een helende werking op die onrust. Het gezag dat van de Onderzoeksraad uitgaat en het vertrouwen dat in de Onderzoeksraad wordt gesteld, is zichtbaar in de waardering die er is voor de vrijwel steeds onweersproken gebleven onderzoeksrapportages. Eén verklaring voor die waardering vormt de grondige en professionele wijze waarop de onderzoeken door het Bureau en de Onderzoeksraad worden uitgevoerd. Ook de wijze waarop de voorzitter van de Onderzoeksraad de resultaten van de onderzoeken en de aanbevelingen die eruit voortvloeien presenteert, heeft in de onderzochte periode bijgedragen aan de grote waardering voor het werk van de Onderzoeksraad.

Waardering en gezag zijn niet vanzelfsprekend en moeten dan ook steeds opnieuw verworven worden. Het vertrouwen dat in de Onderzoeksraad gesteld wordt kan bijvoorbeeld verminderen doordat de Onderzoeksraad fouten maakt in het onderzoek of als niet langer duidelijk is wat de doeltreffendheid van onderzoeken is. De Onderzoeksraad moet dan ook voortdurend gescherpt blijven op het eigen functioneren.

De Onderzoeksraad bestaat bijna vijftien jaar. Kijkend naar de ontwikkeling die de Onderzoeksraad in die periode heeft doorgemaakt, ziet de Evaluatiecommissie dat na de eerste evaluatie de vooral focus lag op het institutionaliseren van de Onderzoeksraad. Uit de eerste evaluatie kwam het beeld naar voren dat de Onderzoeksraad zijn bestaansrecht onomstotelijk heeft bewezen waardoor er een gezaghebbende, onafhankelijke, onderzoeksorganisatie stond. De Onderzoeksraad heeft die positie in de daaropvolgende jaren vast weten te houden zodat bij de evaluatie in 2013 geconcludeerd kon worden dat het gezag van de Onderzoeksraad niet meer bevochten hoefde te worden.

Na de tweede evaluatie heeft de Onderzoeksraad een verdere professionaliseringsslag doorgemaakt. Zo is bij de werving van nieuwe medewerkers bewust gekeken naar aanvullende expertise op terreinen als data/ICT en organisatiecultuur. Ook het eigen handboek waarin de Onderzoeksraad zijn werkwijze vastlegt is inmiddels vernieuwd.
Voor de komende periode beveelt de Evaluatiecommissie de Onderzoeksraad aan om zich te richten op normalisering van de organisatie en de manier van werken. De Evaluatiecommissie stelt vast dat de Onderzoeksraad zich heeft gevestigd als een professionele organisatie met een institutioneel sterke positie en hoge status. Maar naast de bijzondere positie als instituut is de Onderzoeksraad ook een publieke organisatie die moet voldoen aan daarvoor geldende normen op terreinen als verantwoording, bedrijfsvoering, bestuur en *governance*. De Evaluatiecommissie adviseert om vooral aan die aspecten van normalisering in de komende periode extra aandacht te besteden.

De Evaluatiecommissie wil graag allen die aan het onderzoek hebben meegewerkt, in het bijzonder diegenen die in de gevoerde gesprekken uitgebreid en zeer openhartig hun visie hebben gegeven, daarvoor bedanken. Uiteraard is de Evaluatiecommissie verantwoordelijk voor het onderzoeksverslag en de aanbevelingen.

Namens de Evaluatiecommissie Onderzoeksraad voor veiligheid,

Prof. dr. P. Schnabel
Voorzitter

Hoofdstuk 1: Opdracht en context

1.1. Aanleiding en doel

Bij de instelling in 2005 van de Onderzoeksraad voor veiligheid is bij wet bepaald dat de Onderzoeksraad periodiek wordt geëvalueerd. Dit rapport beschrijft de resultaten van de derde evaluatie van de Onderzoeksraad voor veiligheid. Eerdere evaluaties vonden plaats in 2008 en 2013.

De minister van Justitie en Veiligheid heeft - handelend in overeenstemming met de voorzitter van de Onderzoeksraad voor veiligheid – bij besluit van 25 april 2019 een Evaluatiecommissie Onderzoeksraad voor veiligheid ingesteld (hierna de Evaluatiecommissie). De Evaluatiecommissie heeft als voorzitter de heer prof. dr. P. Schnabel en bestaat verder uit mevrouw drs. A.M.C. Eijsink en de heer P.E.J. den Oudsten. De heer dr. L.M. Raijmakers (secretaris) en de heer drs. W. Brinkman (onderzoeker/adviseur) hebben de Evaluatiecommissie als onafhankelijk secretariaat ondersteund, zij zijn verbonden aan het CAOP.

De Evaluatiecommissie heeft tot taak een verslag op te stellen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de Onderzoeksraad voor veiligheid in de jaren 2013 tot en met 2018, als bedoeld in artikel 83, eerste lid, van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid (hierna de Rijkswet). Daarnaast heeft de Evaluatiecommissie tot taak te bezien in hoeverre de Onderzoeksraad voor veiligheid gevolg heeft gegeven aan de aanbevelingen van de *Evaluatiecommissie Onderzoeksraad voor veiligheid 2013*[1]. Aanvullend op de onderzoeksvragen over doeltreffendheid en doelmatigheid heeft de Evaluatiecommissie – op verzoek van de Onderzoeksraad - de maatschappelijke effectiviteit van de Onderzoeksraad betrokken in het evaluatieonderzoek.

De Evaluatiecommissie beoogt met dit rapport twee zaken. Allereerst wordt – in lijn met de wettelijke bepaling over het evalueren van zelfstandige bestuursorganen – aan de wetgever inzicht verschaft of en in welke mate de werkwijze van de Onderzoeksraad bijdraagt aan het doel om Nederland veiliger te maken en of dit doel wordt bereikt tegen zo laag mogelijke kosten. Daarnaast wil de Evaluatiecommissie met dit rapport een bijdrage leveren aan de verdere ontwikkeling van de Onderzoeksraad onder de nieuw benoemde voorzitter.

[1] Waar in dit rapport wordt verwezen naar de Evaluatiecommissie Onderzoeksraad voor veiligheid 2013 wordt deze aangeduid als de Evaluatiecommissie 2013, dit ter onderscheiding van de huidige Evaluatiecommissie.

1.2. Onderzoeksaanpak

De Evaluatiecommissie is het onderzoek begonnen met een verkennend gesprek met vertegenwoordigers van de Onderzoeksraad en het ministerie van Justitie en Veiligheid. In dit gesprek is ingegaan op de onderzoeksopdracht en de focus van het onderzoek. Vervolgens heeft de Evaluatiecommissie op basis van schriftelijke bronnen zich een beeld gevormd van de Onderzoeksraad en het functioneren van de Onderzoeksraad in de jaren 2013 tot en met 2018. Op basis van deze documentstudie zijn door of namens de Evaluatiecommissie gesprekken gevoerd met permanente Raadsleden, buitengewone Raadsleden als representanten van de externe omgeving van de Onderzoeksraad, en medewerkers van het bureau van de Onderzoeksraad. Ook is gesproken met de vroegere voorzitter van de Onderzoeksraad, met de Ondernemingsraad en met een vertegenwoordiging van het ministerie van Justitie en Veiligheid (zie bijlage 3 voor een overzicht van de personen met wie is gesproken). Van deze gesprekken zijn – om een zo openhartig mogelijk gesprek te kunnen voeren - geen formele verslagen gemaakt. Naast de met informanten gevoerde gesprekken kwam de Evaluatiecommissie in de periode april tot en met december 2019 twaalf keer bij elkaar.

Op basis van de gevoerde gesprekken en het beschikbare bronnenmateriaal heeft de Evaluatiecommissie een oordeel gevormd over de doelmatigheid, doeltreffendheid en maatschappelijke effectiviteit van de Onderzoeksraad. Dit oordeel en de aanbevelingen die hieruit volgen, zijn weergegeven in deze rapportage.

De Evaluatiecommissie heeft vastgesteld dat de Onderzoeksraad in 2019, dus tijdens de looptijd van het evaluatieonderzoek, een ontwikkeling heeft doorgemaakt die al aansluit bij de observaties en aanbevelingen van de Evaluatiecommissie. Omdat deze ontwikkeling zich heeft voorgedaan in de periode die de Evaluatiecommissie niet heeft onderzocht, worden deze ontwikkelingen niet als zodanig besproken in deze onderzoeksrapportage.

1.3. Context

Ook in 2008 en 2013 is de Onderzoeksraad voor veiligheid geëvalueerd. In de rapportages van die evaluaties is uitvoerig beschreven hoe de Onderzoeksraad tot stand is gekomen, wat het wettelijk kader van de Onderzoeksraad is, hoe de Onderzoeksraad te werk gaat en hoe de Onderzoeksraad is georganiseerd. Sinds het uitbrengen van de eerdere evaluaties hebben zich geen essentiële veranderingen voorgedaan in de organisatie, de omvang en het budget van de Onderzoeksraad. Ook is het wettelijk kader ongewijzigd gebleven. De Evaluatiecommissie heeft er daarom van afgezien om al te uitvoerige beschrijvingen opnieuw op te nemen in de rapportage en verwijst hiervoor naar de genoemde evaluatierapporten en de bijlagen van dit rapport. Toch ontkomt de Evaluatiecommissie er niet aan om – voor een goed begrip van de gegeven beschouwingen en

aanbevelingen - enige context te schetsen. Dit gebeurt vooral in de inhoudelijke hoofdstukken. Deze paragraaf beperkt zich tot algemene informatie over de Onderzoeksraad.

Kernwaarden van de Onderzoeksraad

De Onderzoeksraad baseert zich in de uitvoering van zijn taak op drie kernwaarden: onafhankelijkheid, transparantie en deskundigheid. Deze drie kernwaarden worden op de website van de Onderzoeksraad als volgt geduid[2]:

"- Onafhankelijk: de Onderzoeksraad is objectief, onpartijdig en onafhankelijk in zijn oordeelsvorming. Daarbij stelt de Onderzoeksraad zich kritisch op ten opzichte van alle partijen.
- Transparant: de Onderzoeksraad is transparant in zijn keuzes om al dan niet onderzoek te doen en legt verantwoording af over het onderzoek en de gebruikte methodes, en over de wijze waarop de Onderzoeksraad tot een oordeel komt. De Onderzoeksraad geeft ook inzicht in het verloop van zijn onderzoeken, zonder op de conclusies vooruit te lopen.
- Deskundig: de Onderzoeksraad is een betrouwbare, professionele organisatie. De Raad weet waarover hij praat en zorgt dat de benodigde kennis aan de Raad verbonden is. Niet alleen is expertise beschikbaar binnen de Onderzoeksraad zelf, de Raad raadpleegt ook externe deskundigen."

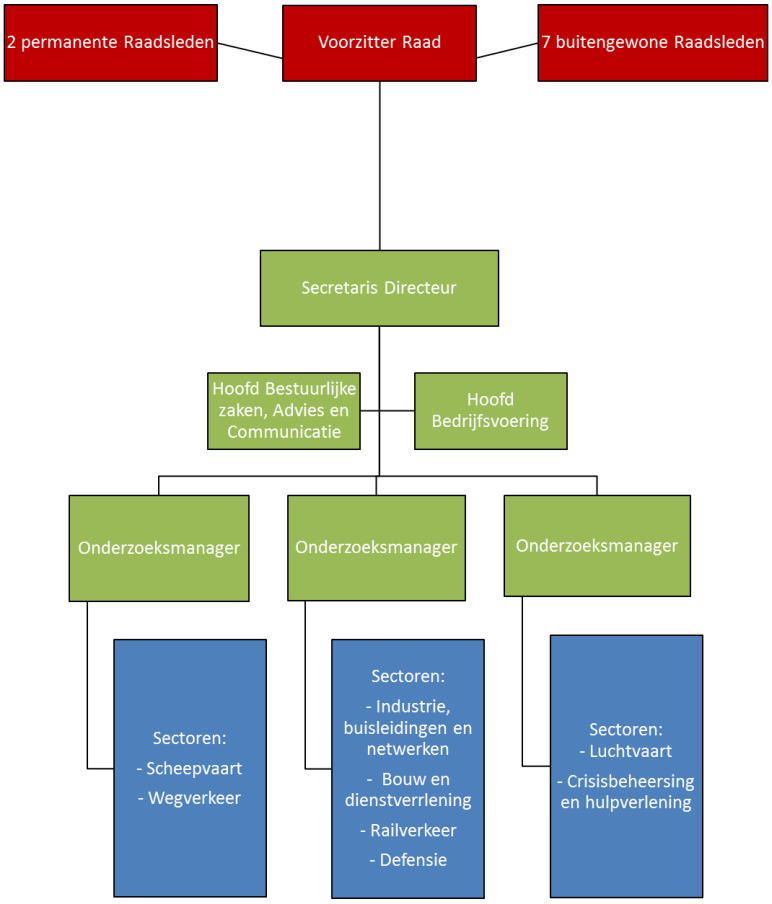
Organisatie van de Onderzoeksraad

De Onderzoeksraad is een zelfstandig bestuursorgaan. De Rijkswet geeft de Onderzoeksraad echter een bijzondere positie ten opzichte van andere zelfstandige bestuursorganen. De bijzondere positie is erop gericht de zelfstandigheid en de onafhankelijkheid van de Onderzoeksraad te borgen. De zelfstandigheid komt tot uitdrukking doordat het instellen van een onderzoek uitsluitend gebeurt op initiatief van de Onderzoeksraad (met uitzondering van die voorvallen waarvoor nationaal of internationaal wettelijk onderzoek is voorgeschreven). Onderzoek wordt door de Onderzoeksraad uitsluitend uitgevoerd om lessen te trekken uit het voorval met het oogmerk dat soortgelijke voorvallen zich niet opnieuw voordoen. Het onderzoek wordt dus uitgevoerd los van elk ander belang dan het leren uit een voorval. Op basis van artikel 61 van de Rijkswet gaan de conclusies of aanbevelingen van een onderzoek niet in op "een vermoeden van schuld aan of aansprakelijkheid wegens een voorval". Bij de onderzoeken van de Onderzoeksraad wordt de schuldvraag dan ook buiten beschouwing gelaten.

De Onderzoeksraad bestaat uit een voorzitter en twee permanente Raadsleden. Daarnaast kent de Onderzoeksraad zeven buitengewone Raadsleden. De Onderzoeksraad wordt bijgestaan door een werkorganisatie, het Bureau genoemd. Het Bureau staat onder leiding van de Secretaris van de Onderzoeksraad. Het Bureau ondersteunt de Onderzoeksraad bij het uitvoeren van onderzoek en draagt zorg voor de bedrijfsvoering en communicatie. Zo nodig wordt expertise waarover het

2 Website Onderzoeksraad voor Veiligheid, geraadpleegd op 14 augustus 2019 (https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/12055/missie-en-kernwaarden).

Bureau niet zelf beschikt ingehuurd bij andere organisaties. Het Bureau bestaat uit een algemene leiding, een aantal onderzoeksclusters[3] en ondersteunende afdelingen. In de onderzoeksclusters zijn diverse sectoren te onderscheiden, zoals luchtvaart, railvervoer en scheepvaart. Er zijn twee ondersteunende afdelingen, namelijk de afdeling Bedrijfsvoering en de afdeling Bestuurlijke zaken, Advies en Communicatie. Daarnaast is er een bestuurssecretariaat ter ondersteuning van de Raadsleden. De organisatie van de Onderzoeksraad is visueel weergegeven in figuur 1.



Figuur 1: Organisatie Onderzoeksraad voor veiligheid

Verschillende indelingen typering onderzoeken

De Onderzoeksraad kent verschillende indelingen om de onderzoeken te typeren. Deze worden hieronder op hoofdlijnen beschreven.

3 In 2013 en 2014 kende het bureau vier onderzoek clusters. Vanaf 2015 zijn dit er drie.

Volledige en verkorte onderzoeken

Volledige onderzoeken ziet de Onderzoeksraad als reguliere onderzoeken zoals omschreven in het eigen handboek. Verkorte onderzoeken zijn onderzoeken die een geringer beslag leggen op de capaciteit van de Onderzoeksraad. Verkorte onderzoeken worden ingesteld bij voorvallen waarvoor een onderzoeks- en rapportageplicht geldt maar die door de Onderzoeksraad als minder ernstig worden beschouwd. Het onderzoek voldoet aan de gestelde wettelijke eisen maar het onderzoeksproces en de rapportage wijken af van de volledige onderzoeken. Volledige en verkorte onderzoeken worden ook wel aangeduid als A- en B-onderzoeken. In de jaren 2013 tot en met 2018 zijn er volgens opgave van de Onderzoeksraad 247 verkorte onderzoeken en 44 volledige onderzoeken afgerond.

Verplichte en niet verplichte onderzoeken

Een deel van de regelgeving voor het onderzoek door de Onderzoeksraad is gebaseerd op internationale verdragen, in het bijzonder van organisaties als de International Civil Aviation Organization en International Maritime Organization. Ook de Europese Unie kent een aantal richtlijnen en verordeningen voor het onderzoek naar ongevallen in de sectoren luchtvaart, railvervoer en scheepvaart. Er is tevens een richtlijn die het onderzoek naar voorvallen regelt waarbij gevaarlijke stoffen zijn vrijgekomen (de Seveso-richtlijn). De bepalingen uit die internationale regelingen zijn in nationale voorschriften opgenomen.

De Rijkswet maakt onderscheid tussen verplichte en niet-verplichte onderzoeken (verplichte onderzoeken kunnen op hun beurt zowel volledige als verkorte onderzoeken zijn). Verplichte onderzoeken hebben betrekking op voorvallen met betrekking tot luchtvaart, scheepvaart, railververvoer en incidenten met gevaarlijke stoffen. Binnen de verplichte onderzoeken nemen de onderzoeken in het kader van het *Major Accident Reporting System* (zogenoemde Mars-meldingen) een bijzondere positie in. Dit zijn onderzoeken die worden uitgevoerd naar aanleiding van een melding door toezichthoudende overheidsorganen aan de Europese Commissie over bedrijven die vallen onder de werking van het Besluit risico's zware ongevallen 2015 (Brzo). Het gaat daarbij om een situatie waar sprake is van een langdurig onbeheerste veiligheidssituatie met verhoogd risico voor werknemers en de omgeving (Seveso-richtlijn). Het door de Evaluatiecommissie uitgevoerde onderzoek heeft geen signalen opgeleverd om nader in te gaan op de wijze waarop door de Onderzoeksraad invulling wordt gegeven aan de verplichte onderzoeken. Op dit gebied doet de Evaluatiecommissie dan ook geen aanbevelingen.

Onderzoeken op verzoek of op eigen initiatief

Een derde indeling heeft betrekking op de vraag waar het initiatief ligt voor een onderzoek. Burgemeesters, commissarissen van de Koning en ministers kunnen de Onderzoeksraad verzoeken een onderzoek uit te voeren. De Raad beslist zelfstandig of aan dit verzoek gehoor wordt gegeven. Als dit niet het geval is, wordt dit besluit met argumenten onderbouwd.

Een onderzoek op initiatief van de Onderzoeksraad kan gebaseerd zijn op een enkel voorval of op basis van een reeks van voorvallen.

Het zijn de volledige, niet-verplichte en op verzoek of eigen initiatief uitgevoerde onderzoeken van de Onderzoeksraad die politiek en publiek het meest de aandacht trekken en zo ook het profiel van de Onderzoeksraad bepalen.

1.4. Leeswijzer

In de volgende vijf hoofdstukken presenteert de Evaluatiecommissie haar bevindingen. Deze presentatie geschiedt thematisch en volgt steeds dezelfde structuur. Elk thema wordt eerst ingeleid met een korte feitelijke introductie. Deze wordt gevolgd door observaties over het thema. Aansluitend geeft de Evaluatiecommissie haar beschouwing op het thema. Het thema wordt afgesloten met de aanbevelingen van de Evaluatiecommissie.
De thema's die in de volgende hoofdstukken aan de orde komen zijn achtereenvolgens: doelmatigheid; selectie van onderzoeken; maatschappelijke effectiviteit; organisatie en tot slot financiën. In de thematische beschrijving komen ook de aanbevelingen zoals bij de evaluatie in 2013 gedaan aan de orde bij de bespreking van de verschillende thema's. Het laatste hoofdstuk van deze rapportage sluit af met een algemene beschouwing van de Evaluatiecommissie. Ook worden hier de aanbevelingen zoals ze in de afzonderlijke hoofdstukken zijn gedaan gebundeld gepresenteerd.

Hoofdstuk 2: Doelmatigheid

Onderdeel van de onderzoeksopdracht van de Evaluatiecommissie is verslag uit te brengen over de doelmatigheid van het functioneren van de Onderzoeksraad. Ook in de in 2013 uitgevoerde evaluatie van de Onderzoeksraad is doelmatigheid een van de onderzoeksonderwerpen. Het onderzoeksverslag over die evaluatie merkt op dat er sterke aanwijzingen zijn dat:

> "doelmatige uitvoering van onderzoeken binnen het MT vrijwel geen onderwerp van gesprek is. Dat moge ook blijken uit het feit dat managementinformatie op dit punt vrijwel afwezig is. Bij evaluaties van uitgevoerde onderzoeken speelt de vraag of sprake was van een doelmatige inzet geen rol."[4]

De Evaluatiecommissie 2013 heeft dan ook aanbevolen om meer gebruik te maken van sturingsmogelijkheden ter bevordering van doelmatigheid. De toenmalige evaluatie operationaliseert dit door te adviseren om[5]:

> "a.) de prioriteitsafwegingen met betrekking tot volledige onderzoeken versus verplichte kleinere (B-)onderzoeken expliciet te maken.
> b.) in een focusnotitie of plan van aanpak steeds een begroting op te nemen waarin naast de verwachte periode ook het verwachte totaal aantal onderzoekersdagen is opgenomen.
> c.) systematisch de doelmatigheid van de inzet in onderzoeken te evalueren om daar beter op te kunnen sturen."

Observaties doelmatigheid

De accountant van de Onderzoeksraad rapporteert– op grond van artikel 21 lid 4 van de Rijkswet – bij de jaarrekening over zijn bevindingen over de vraag of het beheer en de organisatie van de Onderzoeksraad voldoen aan eisen van doelmatigheid. De accountant stelt in zijn verslagen over de jaren 2014 tot en met 2018 vast dat de wetgever het begrip doelmatigheid niet heeft gedefinieerd en bovendien geen invulling heeft gegeven aan een normenkader voor doelmatigheid. De accountant volstaat om die reden met de vaststelling dat de Onderzoeksraad voldoet aan het eigen inkoopbeleid en dat de gehanteerde inkoopprocedure bijdraagt aan de doelmatigheid.

Het begrip doelmatigheid krijgt inhoudelijk meer invulling wanneer gekeken wordt naar de snelheid van besluitvorming over een onderzoek door de Onderzoeksraad. De Onderzoeksraad is in staat om binnen de wettelijke termijn van vijf dagen nadat zich een incident of voorval heeft voorgedaan een besluit te nemen over het starten van een onderzoek of een voorlopig onderzoek. De Raad laat daarmee zien de besluitvorming zodanig te hebben ingericht dat efficiënt wordt omgegaan met de

4 Lysias Advies B.V., *Rapport Evaluatie Onderzoeksraad voor veiligheid*, Amersfoort 2014, p. 61.
5 Lysias Advies B.V., *Rapport Evaluatie Onderzoeksraad voor veiligheid*, Amersfoort 2014, p. 65.

tijd die nodig is om te komen tot besluitvorming. De afstand in tijd tussen het voorval en het begin van het onderzoek door de Onderzoeksraad kan zo zeer kort zijn. Dat is weer in het belang van een goede en snelle gegevensverzameling.

Ook de bijzondere wettelijke bevoegdheden waarover de Onderzoeksraad beschikt, geven invulling aan een doelmatige werkwijze. Deze bevoegdheden houden onder meer in dat onderzoekers de plaats van een voorval mogen betreden en dat zij inlichtingen mogen vorderen. Onderzoekers mogen voorwerpen bekijken, monsters nemen en verpakkingen openen. Ook mogen ze beslag leggen op geluids- en beeldmateriaal, gegevensbestanden, apparatuur en wrakstukken. De bevoegdheden tot het betreden van een locatie, het onderzoeken van zaken en het vorderen van informatie zijn van centraal belang voor het uitvoeren van een onderzoek.

In januari 2016 heeft de Onderzoeksraad deelgenomen aan een benchmarkonderzoek naar de overhead van de organisatie. In het onderzoek wordt geconcludeerd dat het percentage overheadformatie in vergelijking met andere zelfstandige bestuursorganen ongeveer gelijk is[6].

Beschouwing en overwegingen doelmatigheid

De Onderzoeksraad heeft in 2017 een aantal maatregelen genomen om meer grip te krijgen op de financiën. Zo worden onderzoeksplannen nu voorzien van een begroting, worden afwijkingen van de budgetten voorgelegd aan het managementteam en wordt maandelijks een gesprek gevoerd tussen projectleider en controller. In 2017 is ook een start gemaakt met het maken van een planning van de urenbesteding die voor een onderzoek verwacht wordt. In de onderzochte periode kent de Onderzoeksraad voor medewerkers nog geen verplichting tot tijdschrijven. Het is dus niet mogelijk om de geplande urenbesteding te leggen naast de gerealiseerde uren en hier conclusies aan te verbinden voor toekomstige onderzoeken. Door dit wel te doen kan de inzet van medewerkers beter gepland worden.

De Evaluatiecommissie stelt vast dat met de maatregelen om grip te krijgen op de financiën de in 2014 gedane aanbevelingen over doelmatigheid in de laatste twee jaar zijn opgepakt. Uit het onderzoek van de Evaluatiecommissie is gebleken dat aan de aanbeveling om systematisch de doelmatigheid van de inzet in onderzoeken te evalueren geen opvolging is gegeven. Omdat een deel van de eerdere aanbevelingen pas vanaf 2017 is opgepakt heeft de Evaluatiecommissie ook nog geen beeld kunnen krijgen of de met de aanbevelingen uit 2014 beoogde doelen ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Wel kan de Evaluatiecommissie constateren dat het meten en bewaken van de doelmatigheid tot voor kort geen prioriteit voor de Onderzoeksraad is geweest.

Net als de accountant stelt de Evaluatiecommissie vast dat er voor het rapporteren over doelmatigheid van de Onderzoeksraad geen normenkader bestaat. Dit betekent dat niet objectief

6 Berenschot, *Rapportage benchmark overhead Onderzoeksraad voor Veiligheid*, z.p. 2016, p. 12.

kan worden vastgesteld of de Onderzoeksraad doelmatig omgaat met de beschikbaar gestelde publieke middelen. De Evaluatiecommissie adviseert de minister van Justitie en Veiligheid om - in samenspraak met de Onderzoeksraad – te komen tot een normenkader. Hierbij kan gebruikt worden gemaakt van het 'Gemeenschappelijk normenkader voor financieel beheer, verantwoording en intern toezicht'[7] dat de minister van Financiën in november 2013 stuurde aan de Tweede Kamer. Dit kader heeft het, zoals de minister schrijft, het karakter van een set minimumeisen voor sober en ordentelijk financieel beheer. Bij het formuleren van een normenkader voor doelmatigheid moet uiteraard wel weer voorkomen worden dat dit leidt tot een verzwaring van de bureaucratische last. Het normenkader moet de Onderzoeksraad helpen de eigen missie zo goed en doelmatig mogelijk vorm te geven.

Aanbevelingen doelmatigheid

- De Evaluatiecommissie adviseert de minister van Justitie en Veiligheid in samenspraak met de Onderzoeksraad een normenkader te ontwikkelen voor doelmatigheid in relatie tot de missie van de Onderzoeksraad.
- Ontwikkel een sluitende en in relatie tot de werkelijke inzet van medewerkers realistische methodiek van urenregistratie en koppel deze registratie aan de urenbegroting van projecten zodat aan medewerkers en organisatie inzicht wordt gegeven in de ureninzet. Het doel is daarmee te komen tot inzichten ten behoeve van een goede planning en inzet van capaciteit.
- Zorg ervoor dat na de afronding van projecten de doelmatige inzet van middelen en medewerkers standaard wordt geëvalueerd.

[7] *Kamerstukken II,* 2013/14, 33 822, nr. 1.

Hoofdstuk 3: Selectie van onderzoeken

De Onderzoeksraad krijgt te maken met een veelheid aan meldingen van incidenten die aanleiding kunnen zijn een onderzoek in te stellen. Een onderzoek kan worden ingesteld als er sprake is van een voorval. De Rijkswet definieert in artikel 1 een voorval als volgt: “(een) gebeurtenis die de dood of letsel van een persoon dan wel schade aan een zaak of milieu veroorzaakt, alsmede een gebeurtenis die een gevaar voor een dergelijk gevolg in het leven heeft geroepen.”

Een onderzoek is niet gericht op het beantwoorden van de schuldvraag maar op het in beeld brengen van veiligheidsrisico’s en het formuleren van aanbevelingen voor maatregelen om die risico’s in de toekomst te verkleinen. Voor een deel van de onderzoeken geldt een in nationale en internationale regelgeving vastgelegde wettelijk onderzoeksplicht (zie hierover hoofdstuk 1). Voor wat betreft de voorvallen waarvoor geen onderzoeksplicht geldt, maakt de Onderzoeksraad zelf de afweging of en zo ja in welke omvang (diepgang, reikwijdte) een onderzoek wordt ingesteld. Ook ten aanzien van de wettelijke verplichte onderzoeken maakt de Onderzoeksraad een eigen afweging over de diepgang en reikwijdte.

Een besluit om wel of niet tot een onderzoek over te gaan of een verplicht onderzoek in diepgang en reikwijdte uit te breiden, neemt de Onderzoeksraad op basis van wat in het handboek van de Onderzoeksraad een beslisboom wordt genoemd:

> “a.) Zijn (potentiële) slachtoffers gedwongen blootgesteld aan een risico of voorval en/of hebben zij zelf controle over het risico? Zo ja, dan de volgende vraag:
> b.) Heeft het onderzoek van de Onderzoeksraad toegevoegde waarde ten opzichte van onderzoek door andere partijen? Zo ja, dan de volgende vraag:
> c.) Is de fysieke veiligheid (potentieel) in het geding? Zo ja, dan de volgende vraag:
> d.) Zijn er (potentieel) witte vlekken in het veiligheidssysteem waarbinnen de veiligheid van de burger gewaarborgd zou moeten zijn? Zo ja, dan de volgende vraag:
> e.) Is er sprake van een potentieel groot kwantitatief risico en valt er veiligheidswinst te behalen? Zo ja, dan kan het onderzoek starten.”

Ook als een vraag met ‘nee’ wordt beantwoord kan als ”de discussie anders uitwijst” een volgende vraag worden beantwoord of besloten worden een onderzoek te starten. Criteria voor ‘anders uitwijzen’ zijn niet gespecificeerd. Daarmee is het de vraag of er sprake is van een echte beslisboom en of het besluit om wel of niet tot onderzoek over te gaan op een transparante wijze wordt genomen. Het is duidelijk dat de beslisboom toch vooral een heuristisch instrument is dat ondergeschikt blijft aan de onafhankelijke besluitvorming door de Onderzoeksraad.

Iedereen kan bij de Onderzoeksraad een verzoek indienen een onderzoek naar een voorval te doen. Daarnaast is specifiek in de wet genoemd dat een burgemeester, een commissaris van de Koning of een minister een verzoek kan indienen onderzoek te doen. Over een dergelijk verzoek wordt doorgaans vooraf overleg gevoerd om de haalbaarheid ervan in te schatten. Binnen de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen weegt een verzoek van een gezagsdrager uiteraard mee bij de te nemen beslissing al dan niet over te gaan tot een onderzoek. Maar gezien de onafhankelijkheid van de Onderzoeksraad is het feit dat een verzoek van een gezagsdrager komt nooit bepalend voor die beslissing.

Observaties bij de selectie van onderzoeken

Het aantal meldingen van incidenten bij de Onderzoeksraad lijkt af te nemen. In de periode 2008-2012 waren het er gemiddeld bijna 500 per jaar, in de periode 2013-2015 gemiddeld 350. Vanaf 2016 is het aantal meldingen niet meer opgenomen in de jaarverslagen. Over de aard van de meldingen, de wijze van selecteren en afhandelen is in het jaarverslag geen informatie opgenomen. Wel wordt jaarlijks opgemerkt dat de meeste meldingen niet worden onderzocht vanwege de geringe ernst of dat er naar verwachting maar beperkt lessen uit kunnen worden getrokken.

De Raad kent geen systematische wijze voor de registratie van meldingen van voorvallen. De Evaluatiecommissie heeft dan ook geen inzicht gekregen in het aantal meldingen dat de Onderzoeksraad bereikt en voor welk deel hiervan een onderzoek wordt gestart. Ook de afwegingen om een onderzoek al dan niet op te starten worden door de Onderzoeksraad niet systematisch geregistreerd. Het is daarom niet duidelijk hoe de hierboven genoemde afwegingen zich tot elkaar verhouden, of er mogelijk andere overwegingen een rol spelen en hoe de afweging tussen inzet op verplichte onderzoeken en inzet op andere onderzoeken wordt gemaakt.

Voor een aantal van de in de evaluatieperiode gestarte onderzoeken, zoals ‘Opkomende voedselveiligheidsrisico’s’ (2019)[8] en ‘Forensische zorg en veiligheid – lessen uit de casus Michael P’ (2019), is ook onderzoek naar het voorval verricht door derden (bijvoorbeeld door toezichthoudende inspecties of een door het bevoegd gezag ingestelde commissie). Een onderzoek door de Onderzoeksraad kan meerwaarde hebben vanwege de bijzondere bevoegdheden die de Onderzoeksraad heeft. Ook kan van meerwaarde zijn dat de Onderzoeksraad – anders dan de verschillende Inspecties – in volstrekte onafhankelijkheid van bewindspersonen uitvoering geeft aan een onderzoek. Meerwaarde van een onderzoek van de Onderzoeksraad kan ook zijn dat binnen een termijn van vijf werkdagen gestart kan worden met een onderzoek. Bij het instellen van een onderzoekscommissie door een publiek orgaan is deze termijn vrijwel nooit te realiseren. Tot slot heeft een onderzoek door de Onderzoeksraad meerwaarde door de integrale en dus niet sectorale aanpak ervan.

[8] Waar in deze rapportage wordt verwezen naar door de Onderzoeksraad uitgevoerde onderzoeken wordt de publicatiedatum van het rapport vermeld.

Overigens blijkt uit de gesprekken die de Evaluatiecommissie heeft gevoerd dat het voor medewerkers niet altijd duidelijk is wat bij voorvallen waar ook anderen een onderzoek uitvoerden, de toegevoegde waarde van de Onderzoeksraad is. In het onderzoeksproces bleek bij die onderzoeken dan ook (veelal) afstemming met de andere betrokken partijen nodig, verschoof in een enkel onderzoek de focus van het Raadsonderzoek en was de samenwerking met de andere partijen niet altijd optimaal. In verschillende gesprekken die de Evaluatiecommissie heeft gevoerd spreken zowel Raadsleden als medewerkers van (ongewenste) 'onderzoeksdrukte'.

Het is de Evaluatiecommissie opgevallen dat de gegeven beperkte beschikbare onderzoekscapaciteit (de inzet van medewerkers en financiën) in de nu onderzochte periode voor de Onderzoeksraad geen of nauwelijks een expliciete reden is (geweest) een onderzoek niet te starten, te beëindigen of de omvang van onderzoek in overeenstemming te brengen met de beschikbare onderzoekscapaciteit. Dit heeft in sommige gevallen geleid tot problemen in de financiële huishouding (zie hoofdstuk 6) en tot als hoog ervaren werkdruk bij medewerkers.

Beschouwing en overwegingen bij de selectie van onderzoeken

De Evaluatiecommissie is van mening dat niet elke beslissing tot het wel of niet doen van onderzoek uitgebreid hoeft te worden toegelicht in het jaarverslag. Die besluitvorming hoort immers tot het 'normale' werk van de Onderzoeksraad. Dat neemt niet weg dat een beargumenteerde en transparante onderbouwing, in ieder geval intern voor medewerkers en Raadsleden, van dergelijke besluiten naar mening van de Evaluatiecommissie wenselijk is. Zo is het de Evaluatiecommissie niet duidelijk op basis waarvan een aantal onderzoeken tijdens de onderzoeksperiode is uitgevoerd. Dit geldt bijvoorbeeld voor de in de evaluatieperiode gestarte onderzoeken 'Opkomende voedselveiligheidsrisico's' (2019) en 'Omgevingsveiligheid Hennepkwekerijen' (2018). Deze onduidelijkheid is mede het gevolg van een beperkte operationalisering van het doel van een onderzoek. Duidelijkheid wordt ook niet bevorderd door het gebruik van een beslisboom die ruim geïnterpreteerd kan worden. De consequentie hiervan is dat afwegingen (deels) impliciet blijven. Dit is moeilijk te rijmen met de door de Onderzoeksraad geformuleerde kernwaarde 'transparantie', het kan zorgen voor onduidelijke profilering van de Onderzoeksraad en daarmee mogelijk ook tot verschillen in de verwachtingen van de externe omgeving en verminderde betrokkenheid van medewerkers. Voor wat betreft dit laatste punt geldt dit met name als er al sprake is van (bijna) maximale bezetting van de onderzoekscapaciteit.

De Evaluatiecommissie 2013 heeft de aanbeveling gedaan op een meer systematische wijze meldingen en afwegingen te monitoren. De Evaluatiecommissie stelt vast dat deze aanbeveling niet is opgevolgd. De Raad is voor de onderzoeksperiode 2013 -2018 daarom ook niet in staat geweest de Evaluatiecommissie een overzicht te leveren van de meldingen en de afwegingen over

die meldingen. De Evaluatiecommissie beveelt de Onderzoeksraad aan wel tot een dergelijk overzicht te komen.

De Evaluatiecommissie 2013 vestigde de aandacht op de mogelijkheid van onderzoeksdrukte bij onderzoeken naar voorvallen. De huidige Evaluatiecommissie stelt vast dat ook in de periode 2013-2018 daarvan sprake is geweest. De vraag is of bij aanvang van een onderzoek altijd duidelijk is wat de meerwaarde is van het onderzoek van de Onderzoeksraad ten opzichte van onderzoek door andere partijen. Daarnaast constateert de Evaluatiecommissie dat als in de loop van het onderzoek deze toegevoegde waarde beperkt blijkt te zijn, er zelden voor gekozen wordt het onderzoek te beëindigen. Eerder wordt de focus van het onderzoek verschoven naar een ander relevant geacht thema. Dit terwijl de stap een onderzoek te beëindigen goed te verdedigen zou zijn, omdat door een dergelijk besluit de onderzoeksdrukte vermindert en er mogelijk ruimte ontstaat voor een andere inzet van de onderzoekscapaciteit. In de door de Evaluatiecommissie gevoerde gesprekken is stil gestaan bij eventuele afstemming tussen de Onderzoeksraad, Rijksinspecties en andere onderzoeksinstanties om zo onderzoeksdrukte te voorkomen. Het beeld dat de Evaluatiecommissie hierover heeft gekregen is dat deze afstemming incidenteel wel plaats vindt maar zeker niet altijd. Ook stelt de Evaluatiecommissie vast dat een meer gestructureerd overleg met de Rijksinspecties voor de Onderzoeksraad geen prioriteit heeft.

Samenvattend acht de Evaluatiecommissie een betere en meer heldere onderbouwing om wel of juist niet over te gaan tot onderzoek wenselijk. De Evaluatiecommissie ziet meerwaarde in het monitoren van de meldingen en de afwegingen over die meldingen. Ook vindt de Evaluatiecommissie meer aandacht voor een periodieke evaluatie van het al dan niet voortzetten van een onderzoek wenselijk. Aan deze aanbevelingen liggen de volgende argumenten ten grondslag:

- Het helder onderbouwen van de besluiten om al dan niet tot onderzoek over te gaan draagt bij aan de legitimiteit van en het draagvlak voor de Onderzoeksraad. Een heldere beargumentering in combinatie met openheid over de argumenten maakt aan de buitenwereld duidelijk waar de grenzen van de Onderzoeksraad liggen. Het draagt daarmee bij aan de onafhankelijke positionering en autoriteit van de Onderzoeksraad.
- Een meer transparante en beargumenteerde onderbouwing van de onderzoeksbeslissing dwingt tot scherp formuleren en draagt zo bij aan de kwaliteitsontwikkeling van het gebruikte afwegingskader. Daarnaast draagt het bij aan het voorkomen van onderzoeksdrukte bij voorvallen waarnaar meerdere instanties een onderzoek (kunnen) instellen.
- Eén van de kernwaarden van de Onderzoeksraad is ‘transparant’ zijn. Op basis van de bestudering van de jaarverslagen en gesprekken met medewerkers van het Bureau is de Evaluatiecommissie van mening dat het in een aantal gevallen niet duidelijk is waarom de Onderzoeksraad besluit over te gaan tot onderzoek. Noch is het duidelijk hoe eerder genoemde afwegingen zijn geoperationaliseerd (bijvoorbeeld ‘veiligheidswinst’) en hoe zij zich tot elkaar

verhouden. De Evaluatiecommissie vindt dit niet in overeenstemming met de kernwaarde van transparantie en de uitleg die de Onderzoeksraad daaraan geeft (zie hoofdstuk 1).

- Een gebrek aan onderbouwing door de Onderzoeksraad ten behoeve van het Bureau voor een uit te voeren onderzoek kan een negatief effect hebben op de kwaliteit van het onderzoek. Dit kan optreden als medewerkers impliciet of onder elkaar vraagtekens zetten bij het onderzoek en als de werkdruk al hoog is. In dit kader merkt de Evaluatiecommissie op dat een grotere betrokkenheid van medewerkers bij het afwegingsproces kan bijdragen aan meer inzicht in de beweegredenen van de Onderzoeksraad voor het uitvoeren van een onderzoek. In dat licht pleit de Evaluatiecommissie dan ook voor het verkleinen van de vooral door medewerkers ervaren afstand tussen de Onderzoeksraad en het Bureau (zie hierover hoofdstuk 5).
- Het periodiek evalueren of een onderzoek moet worden voortgezet, voorkomt dat onderzoeken die een beperkte toegevoegde waarde lijken op te leveren, bijvoorbeeld omdat andere partijen al onderzoek(en) naar een voorval doen, een onevenredig beslag leggen op de beschikbare capaciteit van de Onderzoeksraad.

Het uitgangspunt van de Evaluatiecommissie is dat een onderzoek van de Onderzoeksraad zich nadrukkelijk zal beperken tot de wettelijke taak, niet tot dubbel werk leidt of slechts een beperkte aanvulling is op wat al door anderen gebeurt. De Evaluatiecommissie realiseert zich echter ook dat de bijdrage van (het onderzoek van) de Onderzoeksraad aan de veiligheidswinst leidend moet zijn en niet de onderzoeksdrukte. Daartoe zal de Onderzoeksraad expliciete en heldere keuzes moeten maken zowel voorafgaand aan als tijdens het onderzoek.

Aanbevelingen voor de selectie van onderzoeken

- Ontwikkel (en gebruik) een inhoudelijk beter overwogen, beargumenteerd en meer transparant afwegingskader als onderbouwing om wel of niet over te gaan tot onderzoek.
- Evalueer aan de hand van het afwegingskader periodiek de voortzetting van een lopend onderzoek.
- Geef periodiek in een publiek toegankelijke rapportage inzage in het aantal en type meldingen en geef in algemene termen inzage in de afwegingen die hebben geleid tot het al dan niet instellen van onderzoeken. Gebruik dit ook om helder te maken voor welke onderzoeken de inzet van de Onderzoeksraad te verkiezen is boven onderzoek door andere instanties.
- Laat de (rapportages van) onderzoeken vooraf gaan door een zo duidelijk mogelijke omschrijving van het doel en de verwachte opbrengst van het onderzoek (veiligheidswinst, waarheidsvinding, *closure* en/of agendavorming, zie ook hoofdstuk 4).
- Neem, met het oog op zowel het medewerkersperspectief als uit doelmatigheidsperspectief, bij de besluitvorming over het uitvoeren en de reikwijdte van een onderzoek én bij de evaluatie over het voortzetten van een onderzoek de beschikbare onderzoekscapaciteit mee in het afwegingskader. Dit past bij de normalisering van het werken van de Onderzoeksraad.

- Neem zelf het initiatief tot het voeren van overleg met andere onderzoekende instanties om te komen tot inhoudelijke afstemming over lopende onderzoeken zodat onderzoeksdrukte wordt voorkomen.
- Voer periodiek overleg met de Rijksinspecties over mogelijke raakvlakken en gedeelde vraagstukken zodat de inhoudelijke band tussen de Onderzoeksraad en de inspecties behouden blijft.

Hoofdstuk 4: Maatschappelijke effectiviteit

De maatschappelijke effectiviteit van de activiteiten, onderzoeken en aanbevelingen van de Onderzoeksraad is één van de variabelen die de mate van doeltreffendheid van de Onderzoeksraad bepalen. Over wat exact onder maatschappelijke effectiviteit wordt verstaan bestaat geen eenduidige definitie. Verheij & Van der Weegen doen in de publicatie Verkenning maatschappelijke effectiviteit (Onderzoeksraad voor Veiligheid, mei 2019) een poging in die richting door vier elementen van (maatschappelijke) effectiviteit te benoemen:

1.) Via onderzoek wijzen op potentiële veiligheidswinst.
2.) Waarheidsvinding (de 'onderste steen boven').
3.) Het ontstaan van *closure*; vertrouwen dat de zaak grondig is uitgezocht, dat de feiten op een rij staan en dat er van het voorval geleerd kan worden.
4.) Agendasettend zijn.

Observaties over de maatschappelijke effectiviteit

In de gesprekken die de Evaluatiecommissie heeft gevoerd komen de vier genoemde elementen van maatschappelijke effectiviteit regelmatig terug. De *communis opinio* is dat maatschappelijke effectiviteit breder is dan alleen het bijdragen aan potentiële veiligheidswinst. De Evaluatiecommissie ziet dit ook terug in verschillende onderzoeksrapporten die meerdere van de vier elementen adresseren, met het onderzoek naar de crash van vlucht MH17 als meest indringende voorbeeld.

De maatschappelijke effectiviteit van de onderzoeken van de Onderzoeksraad gaat naar het oordeel van de Evaluatiecommissie verder dan de effectiviteit voor de direct geadresseerden. De rol van de onderzoeken in een bredere (maatschappelijke) discussie en de mate waarin deze de discussie beïnvloeden is eveneens belangrijk voor het vergroten van de veiligheid en het veiligheidsbewustzijn in de samenleving. Daarmee is het 'agendasettend-zijn' een belangrijk element van maatschappelijke effectiviteit. Om ook daadwerkelijk veiligheidswinst te realiseren en agendasettend te zijn, zijn *closure* en waarheidsvinding belangrijke zo niet bepalende voorwaarden. De maatschappelijke effectiviteit (met name het 'realiseren van veiligheidswinst' en 'agendasettend-zijn') heeft de Evaluatiecommissie ten behoeve van haar onderzoek enigszins pragmatisch als volgt geoperationaliseerd:

1.) De omvang van de berichtgeving over onderzoeken van de Onderzoeksraad.
2.) Aard en acceptatie van aanbevelingen.
3.) Maatschappelijke discussie en/of activiteiten naar aanleiding van rapportages van de Onderzoeksraad door niet direct geadresseerden.

Hierna wordt ingegaan op deze drie criteria van maatschappelijke effectiviteit. Om zicht te krijgen op deze criteria is gebruikt gemaakt van verschillende informatiebronnen:

- Mediaberichten over de Onderzoeksraad.
- Jaarverslagen en onderzoeken van de Onderzoeksraad.
- Interviews met Raadsleden en medewerkers van de Onderzoeksraad.

1. De omvang van de berichtgeving over de onderzoeken van de Onderzoeksraad

Uit de mediaberichten over de Onderzoeksraad blijkt dat er in de geschreven media over het algemeen veel aandacht is voor de gepubliceerde onderzoeken. Het gaat dan met name om de volledige onderzoeken. Uit de gesprekken die de Evaluatiecommissie met medewerkers heeft gevoerd komt naar voren dat media in voldoende mate recht doen aan de aard en complexiteit van de onderzoeken en de aanbevelingen. Tot tevredenheid van de Onderzoeksraad is de berichtgeving in het algemeen correct.

Een ander aspect dat de Evaluatiecommissie hierbij wil noemen is de kwaliteit van de communicatie en berichtgeving vanuit de Onderzoeksraad zelf. Zo zijn jaarverslagen en de onderzoeksrapporten over het algemeen duidelijk en goed leesbaar. Dit wordt nog versterkt door de animaties die bij sommige onderzoeken worden gemaakt om het voorval, het onderzoek en de aanbevelingen te verduidelijken. Deze animaties worden gebruikt in nieuwsberichten, op websites en ook in trainingen in sectoren waar de Onderzoeksraad verplichte onderzoeken verricht. Animaties zijn wel kostbaar en dit brengt met zich mee dat steeds goed gekeken moet worden of en voor wie een animatie een meerwaarde oplevert.

De voorzitter is ook het gezicht van de Onderzoeksraad, hij voert het woord bij de presentatie van onderzoeksrapporten. In de periode 2013-2018 presenteerde de voorzitter de onderzoeksresultaten en aanbevelingen van de Onderzoeksraad op een zakelijke en precieze wijze, waarbij steeds duidelijk bleef dat de conclusies niet het begin van een discussie met de Onderzoeksraad konden zijn. De onafhankelijkheid van de oordeelsvorming door de Onderzoeksraad wordt daardoor onderstreept.

Een bijzonder onderzoek: de crash van vlucht MH17

Een week na de crash van vlucht MH17 op 17 juli 2014 heeft de Onderzoeksraad, op verzoek van de autoriteiten in Oekraïne, de leiding over het internationale onderzoek naar de oorzaak en het verloop van de crash op zich genomen. Naast het internationaal onderzoek naar de oorzaak van de crash, heeft de Onderzoeksraad ook onderzoek gedaan naar de besluitvorming rondom het bepalen van vliegroutes en naar de beschikbaarheid van passagierslijsten.

Het onderzoek naar de crash van vlucht MH17 was voor de Onderzoeksraad uitzonderlijk vanwege de ernst en omvang van het voorval maar ook vanwege het internationale belang en de politieke gevoeligheid van het onderzoek. Het onderzoek is dan ook van grote invloed geweest op het functioneren van de Onderzoeksraad in de volgende jaren. Zo legde het onderzoek een uitzonderlijk groot beslag op de beschikbare onderzoekscapaciteit. Vrijwel alle medewerkers van de Onderzoeksraad hebben er op de een of andere wijze een bijdrage aan geleverd. Dit heeft ertoe geleid dat in 2015 minder onderzoeken uitgevoerd konden worden dan in voorgaande jaren, dit heeft een na-ijleffect gehad in 2016. Omdat in 2015 minder onderzoeken zijn gestart, zijn in 2016 ook relatief minder onderzoeken afgerond.[9] Ook heeft het onderzoek een druk gelegd op de ontwikkeling van de organisatie. Zo is in 2015 geen uitvoering gegeven aan het "plan om als organisatie meer oog te krijgen voor de externe omgeving en de vertaling naar een wendbare organisatie".[10] Dit is in 2016 niet zichtbaar ingehaald.

Verschillende personen waar de Evaluatiecommissie mee heeft gesproken, hebben te kennen gegeven dat het onderzoek naar de crash bepalend is geweest voor de beeldvorming en positionering van de Onderzoeksraad als dé autoriteit voor onderzoek naar veiligheidsincidenten.

De bevindingen van het onderzoek naar de oorzaken van de crash zijn in oktober 2015 gepresenteerd en trokken zowel in Nederland als wereldwijd veel aandacht van de pers. Voor de jury van de Machiavelliprijs was de heldere manier waarop de Onderzoeksraad over het onderzoek heeft gecommuniceerd aanleiding om de voorzitter van de Onderzoeksraad in 2016 de Machiavelliprijs 2015 toe te kennen.

2. Aard en acceptatie van de aanbevelingen van de Onderzoeksraad

Onderstaande tabel geeft op basis van de jaarverslagen een samenvattend overzicht van het aantal aanbevelingen waarvan de Onderzoeksraad in de onderzoeksperiode de mate van opvolging is nagegaan. Van de aanbevelingen die de Onderzoeksraad doet, wordt gemiddeld de helft door de

[9] Onderzoeksraad voor veiligheid , *Jaarverslag Onderzoeksraad voor veiligheid 2016*, Den Haag 2017, p. 6.

[10] Onderzoeksraad voor veiligheid , *Jaarverslag Onderzoeksraad voor veiligheid 2015*, Den Haag 2016, p. 26.

geadresseerden overgenomen. Bij gebrek aan referentiemateriaal van vergelijkbare organisaties is er geen oordeel te geven over deze mate van opvolging. In gesprekken met medewerkers van de Onderzoeksraad geven deze aan dat zij een percentage van 50% opgevolgde aanbevelingen redelijk tot goed vinden.

Totaal aantal betrokken onderzoeken	43
Totaal aantal aanbevelingen	212
Aanbevelingen die zijn opgevolgd	106 (50%)
Aanbevelingen die deels zijn opgevolgd of opvolging onduidelijk is	78 (37%)
Aanbevelingen die niet opgevolgd	28 (13%)

Tabel 1: Mate van opvolging van aanbevelingen 2013 – 2018
Bron: Jaarverslagen Onderzoeksraad, bewerking Evaluatiecommissie.

Het jaarverslag 2013 is onduidelijk in het overzicht van de aanbevelingen en de mate van opvolging ervan. De daaropvolgende jaarverslagen zijn op dit punt helder. De interpretatie van de mate van opvolging van de in het jaarverslag 2013 genoemde aanbevelingen is een eigen interpretatie van de Evaluatiecommissie. Voor de daaropvolgende jaren is de beoordeling van de Onderzoeksraad zelf gevolgd. De Onderzoeksraad heeft twee keer (2014 en 2016) gebruik gemaakt van zijn bevoegdheid vervolgonderzoek te verrichten naar de uitvoering van de aanbevelingen die in het kader van twee eerdere onderzoeken zijn gedaan.

Uit een eigen onderzoek van de Onderzoeksraad[11] onder 53 in de periode 2011 -2017 uitgevoerde volledige onderzoeken blijkt dat 59% van de aanbevelingen is gericht aan een bestuursorgaan. In vergelijking met de niet-bestuursorganen, volgen bestuursorganen de aanbevelingen uit deze 53 onderzoeken minder vaak (deels) op, te weten 72% versus 61%. Het is niet bekend wat de oorzaak hiervan is en het valt buiten de opdracht van de Evaluatiecommissie daar dieper op in te gaan. Dit neemt niet weg dat een nadere analyse van dit verschil kan bijdragen aan het versterken van de maatschappelijke effectiviteit van de Onderzoeksraad.

Hoewel de Onderzoeksraad niet verantwoordelijk is voor de opvolging van de aanbevelingen, kan het onderzoeksproces wel zodanig worden ingericht dat acceptatie en 'eigenaarschap' van de aanbeveling door geadresseerden wordt versterkt. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat daar incidenteel ervaringen mee zijn opgedaan. Bijvoorbeeld door adressanten te betrekken bij het formuleren van te behalen veiligheidswinst, tijdens en na het onderzoek in gesprek te gaan over de feitelijke constateringen en betrokken partijen mee te nemen in de verschillende stappen van het onderzoeksproces zodat de aanbevelingen minder als een verrassing komen.

11 Onderzoeksraad voor veiligheid, *Resultaten Pilot Kennisverrijking*, Den Haag 2017.

De mate van maatschappelijke effectiviteit van een aanbeveling is niet alleen afhankelijk van het al dan niet opvolgen van de aanbeveling maar ook van de aard van de aanbeveling zelf. Een aanbeveling die is gericht op een systeemverandering kan een bredere maatschappelijke effectiviteit hebben dan bijvoorbeeld een technische aanbeveling die is gericht op de specifieke onderzochte situatie. Uit de gesprekken die de Evaluatiecommissie heeft gevoerd komt naar voren dat de aandacht in de aanbevelingen en het onderzoeksproces in toenemende mate uitgaat naar het achterliggende 'systeem' als gevolg waarvan een voorval heeft kunnen plaatsvinden. Waarbij 'systeem' gezien moet worden als het geheel van betrokken mensen, hun handelen, onderlinge relaties en procedures. Daarbij speelt 'cultuur', in navolging van de aanbevelingen van Evaluatiecommissie 2013, een toenemende rol. Hoewel dat element, zo blijkt uit de eerder genoemde analyse van de onderzoeken in de periode 2011 - 2017, in het aantal aanbevelingen achterblijft. Dit laatste kan samenhangen met de manier waarop cultuur in de analyse wordt opgevat. 'Cultuur' kan heel smal worden geïnterpreteerd. In dat geval worden alleen aanbevelingen waarin het woord cultuur daadwerkelijk voorkomt meegenomen in de analyse. Bij een bredere opvatting van het begrip cultuur zouden ook aanbevelingen die bijvoorbeeld betrekking hebben op de werkwijze, mate en wijze van samenwerking of het verbeteren van de communicatie meegenomen kunnen worden in de analyse en de aanbevelingen. Dit zijn immers uitingen van de cultuur in de organisatie. Worden deze elementen meegenomen dan ligt het aantal aanbevelingen op het gebied van cultuur substantieel hoger. Een nadere omschrijving en operationalisering van wat de Onderzoeksraad onder cultuur wil verstaan kan meer duiding en focus geven aan dit onderwerp binnen het onderzoek en aanbevelingen. De toelichting in het onderstaande kader biedt hiervoor een handreiking.

Cultuur

Cultuur uit zich in gedrag van individuen en van groepen. In dat gedrag worden houding, mentaliteit, ideologie en filosofie van de groep of de organisatie zichtbaar. In de context van de onderzoeken van de Onderzoeksraad ziet de Evaluatiecommissie dat cultuur beschouwd kan worden in termen van overeenstemming dan wel de afwijking van het gedrag ten opzichte van de missie van de organisatie, het daarbij behorende normen en waardenpatroon en het belang van de samenleving als geheel.

De cultuur van een organisatie wordt dysfunctioneel als de afstand zo groot is dat de doelstellingen, de missie van de organisatie en het uiteindelijk belang van de maatschappij zelf in gevaar komen of onderschikt worden gemaakt aan het belang van (groepen) medewerkers of deelbelangen van de organisatie als zodanig.

Voor de Onderzoeksraad betekent dit dat steeds gekeken wordt of en hoe in de praktijk de aandacht voor veiligheid in overeenstemming is met wat in de gegeven situatie verwacht mag

worden of zelfs wettelijk geëist wordt. In veel van de rapporten van de Onderzoeksraad wordt vastgesteld dat, zonder dat er direct een verwijzing naar de 'cultuur' plaatsvindt, de aandacht voor de veiligheid duidelijk tekort geschoten is. Voor zover dat eerder structureel dan incidenteel het geval blijkt te zijn, is dat een uitdrukking van een te weinig op veiligheid gerichte cultuur, met name als de regelgeving en de voorschriften op dit punt weinig te verwijten valt.

Uit de berichtgeving over de aanbevelingen blijkt een grote mate van acceptatie en een positieve houding ten aanzien van de conclusies en aanbevelingen van de Onderzoeksraad. Slechts in een enkel geval blijkt uit de berichtgeving dat het effect van de aanbevelingen en conclusies beperkt is of dat deze ter discussie worden gesteld. In veel gevallen ziet de Evaluatiecommissie dat de positieve opvolging van aanbevelingen aandacht krijgt. Voorbeelden daarvan zijn de volgende onderzoeken:

- 'Aardbevingsrisico's in Groningen' (2015): De aanbevelingen de veiligheid van burgers voorop te stellen bij onder andere de winning van olie en gas hebben directe impact gehad op aanpassingen in de Mijnbouwwet. Het Kabinet neemt alle aanbevelingen van het rapport van de Onderzoeksraad over de gaswinning in Groningen over.
- 'Koolmonoxide – Onderschat en onbegrepen gevaar' (2015): De adviezen hebben er onder meer toe geleid dat alleen nog erkende bedrijven en vakbekwame monteurs aan cv-installaties mogen werken. In verschillende veiligheidsregio's is er naar aanleiding van het onderzoek voor burgers een test ontwikkeld om zelf het risico op het vrijkomen van koolmonoxide in te kunnen schatten.

3. Maatschappelijke discussie en activiteiten naar aanleiding van rapportages van de Onderzoeksraad door niet direct geadresseerden

Op basis van berichtgeving in diverse media stelt de Evaluatiecommissie vast dat de rapportages van de Onderzoeksraad niet alleen effect hebben ten aanzien van de geadresseerden maar ook ten aanzien van bredere groepen mensen en organisaties. Verschillende onderzoeken, zoals 'Risico's in de vleesketen' (2014), 'Aardbevingsrisico's in Groningen' (2015), 'Veiligheid vliegverkeer luchthaven Schiphol' (2017), 'Chemie in samenwerking – Veiligheid op het industriecomplex Chemelot' (2018), leiden tot (re)acties van politiek en verschillende stakeholders, óók als die niet altijd zelf direct worden geadresseerd in de onderzoeken of de aanbevelingen. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in de vorm van debatten in de Tweede Kamer of binnen een beroepsvereniging.

Beschouwing en overwegingen bij aanbevelingen en maatschappelijke effectiviteit

Een belangrijk element van het begrip 'maatschappelijke effectiviteit' is de te behalen (potentiële) veiligheidswinst. Wat de Onderzoeksraad onder 'veiligheidswinst' verstaat is niet helder. De eerste aanbeveling van de Evaluatiecommissie 2013 benoemt dit ook. De Evaluatiecommissie 2013 beveelt aan "een definitie van het begrip veiligheidswinst" te geven. De Onderzoeksraad vult deze

aanbeveling (deels) in door in elk onderzoek te analyseren wat de veiligheidstekorten zijn en vervolgens na te gaan wat nodig is om de veiligheidstekorten terug te dringen. Het tweede deel van de aanbeveling luidt "er voor te zorgen dat veiligheidswinst in de onderzoeken zodanig wordt gedefinieerd dat aannemelijk is te maken of het onderzoek heeft bijgedragen aan veiligheidswinst". In zijn reactie geeft de Onderzoeksraad aan dat in afzonderlijke onderzoeken het begrip veiligheidswinst tot uitdrukking komt in de formulering van de aanbevelingen. Opvolging van die aanbevelingen zou, door het wegnemen van veiligheidstekorten moeten leiden tot veiligheidswinst.

De Evaluatiecommissie stelt vast dat er hiermee nog geen eenduidige definitie van het begrip veiligheidswinst is gegeven. De Evaluatiecommissie ziet uiteraard het begrip veiligheid zelf als basis voor het begrip veiligheidswinst. Veiligheid kent vele vormen, zoals fysieke en sociale veiligheid, interne en externe veiligheid. Het onderscheid tussen al deze vormen van veiligheid is niet altijd helder of absoluut. De Evaluatiecommissie is van mening dat een eenduidige definitie van veiligheid ook nauwelijks of niet te geven is. In de Rijkswet worden voorvallen die de Onderzoeksraad onderzoekt omschreven als:

> "die gebeurtenis die de dood of letsel van een persoon dan wel schade aan een zaak of het milieu veroorzaakt, alsmede een gebeurtenis die gevaar voor een dergelijk gevolg in het leven heeft geroepen."

Op basis hiervan adviseert de Evaluatiecommissie om de definitie van de begrippen veiligheid en veiligheidswinst aan te laten sluiten bij deze omschrijving. De focus van de Onderzoeksraad blijft daarmee in hoofdzaak liggen op het voorkómen van risico's die tot deze gebeurtenissen kunnen leiden. Deze risico's zijn vanzelfsprekend afhankelijk van de context van het onderzochte voorval. Veiligheidswinst wordt gerealiseerd als het onderzoek van de Onderzoeksraad en de opvolging van de aanbevelingen ertoe bijdragen dat deze risico's verkleind worden. Deze risico's kunnen betrekking hebben op "industriële, technische en natuurlijke processen en producten, zoals ongevallen, (natuur- en/of milieu)rampen, overstromingen, ontploffingen, procesfouten, medische en hulpverleningstekorten".[12]

De Evaluatiecommissie wijst in relatie tot het realiseren van veiligheidswinst op de wettelijke restricties voor het doen van onderzoek. Op grond van artikel 1 lid 2 van de Rijkswet mag de Onderzoeksraad geen onderzoek doen naar de volgende drie categorieën voorvallen:

1.) Een verstoring van de openbare orde, een oproerige beweging of een andere ernstige wanordelijkheid, dan wel een situatie die ernstig doet vrezen voor het ontstaan van een van deze gebeurtenissen.
2.) Een optreden van bevoegde autoriteiten ter handhaving van de rechtsorde.
3.) Een optreden van de krijgsmacht of een onderdeel daarvan:
    - in een situatie van oorlog of gewapend conflict.

[12] Bekke, H., *Een mijnenveld vol veiligheid*, Deventer 2014, p. 25.

- tijdens een operatie ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde.
- op grond van politiewetgeving of in het kader van het verlenen van bijstand door de krijgsmacht aan Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

Bij de vorige evaluatie van de Onderzoeksraad heeft de Evaluatiecommissie 2013 geadviseerd om de eerste restrictie, die zich richt op voorvallen op het terrein van de openbare orde, op te heffen. Dit advies is door de minister van Justitie en Veiligheid overgenomen maar nog niet geëffectueerd. Naar aanleiding van het negatieve advies van de Raad van State op het wetsvoorstel waarmee de onderzoeksbeperking wordt opgeheven, heeft de minister besloten dit onderdeel te schrappen uit het wetsvoorstel. De minister ziet op basis van het advies van de Raad van State echter niet definitief af van deze uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheid. De reden die hij hiervoor geeft is de volgende[13]:

> "Daarbij acht ik van belang dat het advies duidelijk maakt dat de onderbouwing van het wetsvoorstel op dit onderdeel tekort is geschoten, maar dat naar mijn mening niet zonder meer vaststaat dat een nadere, wel dragende onderbouwing niet kan worden gegeven, inclusief een onderbouwing van het nut en de noodzaak van de opheffing van de onderzoeksbeperking naar openbare-orde-voorvallen."

De Evaluatiecommissie volgt de redeneerlijn van de in 2013 uitgevoerde evaluatie dat voorvallen in het publieke domein zelden uitsluitend de openbare orde betreffen, maar wel vaak een aspect van openbare orde in zich dragen. Ook kan een voorval waarbij openbare ordeverstoring een dominante factor is, juist door dit aspect leiden tot een bedreiging van de sociale of fysieke veiligheid. De integrale onderzoeksbenadering van de Onderzoeksraad kan bij voorvallen met belangrijke openbare orde-elementen van meerwaarde zijn voor het vergroten van de veiligheidswinst. Het is uitsluitend aan de Onderzoeksraad om in onafhankelijkheid bij voorvallen op het terrein van openbare orde de afweging te maken in hoeverre en op welke onderdelen een onderzoek kan bijdragen aan het vergroten van veiligheidswinst. Een wettelijke beperking helpt daarbij niet.
De Evaluatiecommissie ziet overigens geen redenen om de onderzoeksbeperkingen op te heffen voor wat betreft het optreden van de krijgsmacht en het optreden van autoriteiten ter handhaving van de rechtsorde.

De Evaluatiecommissie constateert dat de Onderzoeksraad zich in de nu onderzochte periode op verschillende manieren heeft ingezet voor het optimaliseren van een mogelijk te behalen veiligheidswinst, los van het ontbreken van een heldere definitie van het begrip. Voorbeelden hiervan zijn:

- het uitvoeren van vervolgonderzoeken zoals 'Veiligheid Brzo-bedrijven: lessen na Odfjell' (2016) en 'Aardbevingsrisico's in Groningen. Stand van zaken opvolging aanbevelingen' (2017).
- het meer betrekken van partijen en/of sectoren bij onderzoeken door bijvoorbeeld het presenteren van het feitencomplex voorafgaand aan het formuleren van aanbevelingen.

[13] *Kamerstukken II*, 2018/19, 35 106, nr. 4.

- het vervatten van onderzoeksresultaten in animaties zodat de onderzoeksresultaten een groter bereik krijgen en in sommige gevallen bijdragen aan de praktische toepassing van aanbevelingen.

De Onderzoeksraad is niet verantwoordelijk voor de opvolging van de aanbevelingen. De verantwoordelijkheid voor het (monitoren van) het opvolgen van aanbevelingen die zijn geadresseerd aan partijen in een sector ligt bij de desbetreffende vakminister. De Onderzoeksraad heeft in de jaarverslagen overzichten opgenomen over de mate van opvolging van de aanbevelingen en heeft daarmee naar opvatting van de Evaluatiecommissie invulling gegeven aan de aanbeveling van de Evaluatiecommissie 2013 meer structuur en samenhang aan te brengen in het monitoren van de implementatie van aanbevelingen. Een verdergaande monitoring waarbij ook de behaalde veiligheidswinst inzichtelijk wordt gemaakt, zoals ook onderdeel was van de aanbevelingen van de Evaluatiecommissie 2013, is niet gerealiseerd. Met een gebrekkig operationalisering van het begrip veiligheidswinst is dat ook niet goed mogelijk. Daarnaast komt een dergelijke monitoring naar mening van de Evaluatiecommissie dicht in de buurt van het controleren van de opvolging en toepassing van aanbevelingen, wat niet de taak is van de Onderzoeksraad.

De artikelen 73 en 74 van de Rijkswet bepalen de termijn waarbinnen geadresseerden van aanbevelingen moeten aangeven hoe zij omgaan met de aanbevelingen. Bestuursorganen bepalen binnen een half jaar[14] na vaststelling van een rapport hun standpunt over een aanbeveling en maken dit kenbaar aan de minister die het aangaat én in afschrift aan de Onderzoeksraad. Voor anderen dan bestuursorganen geldt dat zij binnen een jaar na vaststelling van een rapport de minister die het aangaat meedelen op welke wijze gevolg wordt gegeven aan een aanbeveling.

De wettelijke bepaling maakt op twee manieren onderscheid tussen bestuursorganen en niet-bestuursorganen. Ten eerste de termijn waarbinnen gereageerd moet worden en ten tweede de aard van de reactie (bestuursorganen geven hun standpunt over de aanbevelingen en niet-bestuursorganen delen mee hoe gevolg wordt gegeven aan aanbevelingen). Bij de uitvoering van het evaluatieonderzoek zijn geen betekenisvolle argumenten gevonden waarom er tussen bestuursorganen en niet-bestuursorganen een onderscheid bestaat in de bepalingen over de opvolgingen voor aanbevelingen. De Evaluatiecommissie is van mening dat het verschil geen meerwaarde heeft en enkel leidt tot verwarring. Daarom adviseert de Evaluatiecommissie de minister van Justitie en Veiligheid de betreffende bepalingen te uniformeren en de reactietermijn waarbinnen geadresseerden melden of en hoe zij gevolg geven aan de aanbevelingen te stellen op zes maanden na vaststelling van het rapport.

[14] Het bestuursorgaan kan deze termijn ten hoogste tweemaal met drie maanden gemotiveerd verlengen.

De Onderzoeksraad merkte in het jaarverslag over 2013 op dat de bij onderzoeken betrokken ministeries geen voorzieningen hebben getroffen om aanbevelingen te monitoren[15]. Hoe dit zich in de daarop volgende jaren heeft ontwikkeld is niet bekend en valt buiten het bereik van dit onderzoek. De minister van Justitie & Veiligheid heeft op basis van artikel 75 van de Rijkswet de verplichting om jaarlijks aan de Staten-Generaal een overzicht te sturen van de aanbevelingen van de raad, van de daaromtrent bepaalde standpunten en van de wijze waarop aan de aanbevelingen vervolg is gegeven. Uit de jaarverslagen van de Onderzoeksraad blijkt dat hier in 2012 tot en met 2014 geen invulling aan gegeven is. Vanaf jaarverslag 2015 maakt de Onderzoeksraad alleen melding van het feit dat deze plicht bestaat. De minister heeft in 2016 voor het jaar 2013 aan deze verplichting voldaan. In 2017 heeft de minister gerapporteerd over 2014. Ook over de jaren 2015 en 2016 heeft de minister van Justitie & Veiligheid gerapporteerd. Over de jaren hierna is nog geen rapportage verschenen. De Evaluatiecommissie meent dat de maatschappelijke effectiviteit van de Onderzoeksraad versterkt wordt als de rapportages van de minister van Justitie & Veiligheid binnen afzienbare termijn na afloop van de wettelijke reactietermijn verschijnen. Rekening houdend met de reactietermijnen in de artikelen 73 en 74 van de Rijkswet zou bijvoorbeeld in 2019 door de minister gerapporteerd kunnen worden over de in 2017 gedane aanbevelingen, de reactie van geadresseerden op die aanbevelingen en de opvolging ervan. De Evaluatiecommissie beveelt de minister van Justitie en Veiligheid dan ook aan om jaarlijks aan de Tweede Kamer te rapporteren over de opvolging van de aanbevelingen van de Onderzoeksraad.

De Evaluatiecommissie merkt ten slotte op dat de aandacht die in de onderzoeken en met name in de aanbevelingen uitgaat naar de rol van de (organisatie)cultuur beperkt is. Dit hangt deels samen met de operationalisering van het begrip. ‘Cultuur’ is een breed concept waar veel onderdelen waarover de Onderzoeksraad aanbevelingen doet een verbinding mee hebben. De Evaluatiecommissie vindt dat er nog maar (zeer) beperkt invulling is gegeven aan de aanbeveling van de Evaluatiecommissie 2013: “Besteed in onderzoeksvragen, beoordelingskader en conclusies expliciet aandacht aan de mogelijkheid dat culturele factoren onderdeel kunnen uitmaken van achterliggende oorzaken van voorvallen.” De nadrukkelijke aandacht voor cultuur waar de aanbeveling op wijst, heeft de Evaluatiecommissie niet aangetroffen. Er is naar het oordeel van de Evaluatiecommissie ook maar beperkt geïnvesteerd in kennis(ontwikkeling) op dit vlak.

Aanbevelingen maatschappelijke effectiviteit

– De Evaluatiecommissie stelt vast dat de Onderzoeksraad de aanbeveling van de Evaluatiecommissie 2013 om te komen tot een “een definitie van het begrip veiligheidswinst” beperkt heeft opgevolgd. De Evaluatiecommissie onderkent dat het begrip lastig te definiëren valt maar beveelt op basis van de bevindingen uit deze evaluatie desondanks aan te komen tot een nadere omschrijving. Daarbij zou aansluiting moeten worden gezocht bij de wettelijk vastgelegde omschrijving van een voorval die luidt “die gebeurtenis die de dood of letsel van

[15] Onderzoeksraad voor veiligheid , *Jaarverslag Onderzoeksraad voor veiligheid 2013*, Den Haag 2014, p. 17.

een persoon dan wel schade aan een zaak of het milieu veroorzaakt, alsmede een gebeurtenis die gevaar voor een dergelijk gevolg in het leven heeft geroepen". De Evaluatiecommissie is van mening dat de Onderzoeksraad met deze omschrijving ervoor kan waken dat het onderliggende begrip veiligheid te breed wordt opgerekt en metaforisch wordt gebruikt als redengeving voor het uitvoeren van onderzoeken die verder af staan van de primaire taken van de Onderzoeksraad.

- Blijf vasthouden aan het uitgangspunt dat de Onderzoeksraad onderzoeken doet naar oorzaken (en het voorkómen daarvan) van een voorval en geen antwoord geeft op de schuldvraag.
- De Evaluatiecommissie stelt vast dat er beperkt invulling is gegeven aan de eerdere aanbeveling 'cultuur' een meer prominente plek in onderzoek en aanbevelingen te geven. De Evaluatiecommissie ziet geen aanleiding hier minder aandacht aan te besteden en beveelt aan deze aanbeveling alsnog op te volgen. Dit zou zich bijvoorbeeld ook kunnen vertalen naar de samenstelling en kennisgebieden van de Onderzoeksraad en het Bureau.
- In het kader van het verhogen van de maatschappelijke effectiviteit verdient het aanbeveling dat de Onderzoeksraad nader onderzoek doet naar de verschillen in de opvolging van aanbevelingen door bestuursorganen en niet-bestuursorganen.
- Maak gezien de kosten een scherpe afweging tussen doeltreffendheid en doelmatigheid bij het besluit een onderzoeksrapport te voorzien van een animatie.
- De Evaluatiecommissie adviseert de minister van Justitie en Veiligheid om de wettelijke bepalingen over de wijze waarop bestuursorganen en niet-bestuursorganen rapporteren over de opvolging van aanbevelingen te uniformeren en de reactietermijn waarbinnen geadresseerden melden hoe zij gevolg geven aan de aanbevelingen te stellen op zes maanden na vaststelling van het rapport.
- De Evaluatiecommissie beveelt de minister van Justitie en Veiligheid aan om jaarlijks aan de Tweede Kamer te rapporteren over de opvolging van de aanbevelingen van de Onderzoeksraad.

Hoofdstuk 5: Organisatie

In de optiek van de Evaluatiecommissie is de (maatschappelijke) doeltreffendheid van de Onderzoeksraad mede zo niet in hoge mate afhankelijk van de kwaliteit van de organisatie en de medewerkers. De commissie heeft hier op drie niveaus naar gekeken, te weten:
1.) De organisatie van de Onderzoeksraad zelf.
2.) Het Bureau.
3.) De verhouding tussen de Onderzoeksraad en het Bureau.

Deze niveaus worden in dit hoofdstuk nader beschouwd. Eerst worden daarbij de verschillende niveaus besproken. Het hoofdstuk wordt afgesloten met aanbevelingen.

De Onderzoeksraad

In de onderzoeksperiode bestaat de Onderzoeksraad uit een voorzitter, twee permanente Raadsleden en een aantal buitengewone Raadsleden met specifieke sectordeskundigheid (in de onderzochte periode wisselde dit aantal tussen de vijf en zeven). Volgens de Rijkswet bestaat de Onderzoeksraad uit vijf permanente Raadsleden. Een wetswijziging is in voorbereiding om dit aan te passen aan de huidige situatie.

De Raad wordt zodanig samengesteld dat alle relevante deskundigheid in de Onderzoeksraad aanwezig is. Volgens de Rijkswet is in de Onderzoeksraad in ieder geval deskundigheid aanwezig op het terrein van defensie en transport. Bij Algemene Maatregel van Bestuur is geregeld dat in de Onderzoeksraad bij de permanente leden bovendien ten minste deskundigheid aanwezig is op het terrein van bestuurlijke zaken, gedragswetenschappen, veiligheidskunde, milieukunde en onderzoeksmethodologie. De Evaluatiecommissie merkt op dat - voor zover bekend – geen van de permante leden beschikt over specifieke deskundigheid op het terrein van milieukunde. De Evaluatiecommissie is van mening dat het voor een Raad bestaande uit drie permanente leden moeilijk is te beschikken over de volle breedte van de vereiste deskundigheid.

Voor de buitengewone leden is bij Algemene Maatregel van Bestuur bepaald dat in de Onderzoeksraad ten minste deskundigheid aanwezig is op de specifieke terreinen waarop de Onderzoeksraad onderzoek verricht. Deze deskundigheid is niet verder uitgewerkt. De Evaluatiecommissie geeft de Onderzoeksraad in overweging om hier, in relatie tot de voor de Onderzoeksraad aangegeven deskundigheden, nadere uitwerking aan te geven. De Evaluatiecommissie constateert dat de benoemingswijze van de buitengewone Raadsleden het niet mogelijk maakt flexibel in te spelen op voorvallen waarbij gewenste deskundigheid niet in de Onderzoeksraad aanwezig is.

Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat de buitengewone Raadsleden worden uitgenodigd deel te nemen aan de beraadslagingen ten aanzien van individuele of categorieën voorvallen die verband houden met hun expertise. Buitengewone Raadsleden nemen in de praktijk ook deel aan beraadslagingen over andere voorvallen. Dit is een afweging die aan hen zelf wordt overgelaten. De Evaluatiecommissie heeft vastgesteld dat de buitengewone Raadsleden ieder op een geheel persoonlijke wijze invulling geven aan het Raadslidmaatschap. Voor medewerkers van de Onderzoeksraad kan deze persoonlijke invulling tot verwarring leiden omdat niet helder is welke rol en positie een dan wel het buitengewoon Raadslid inneemt. De Onderzoeksraad is te kenmerken als een hiërarchische organisatie en de status van buitengewone Raadsleden is daarin onduidelijk. Zij kunnen de hiërarchie doorbreken door informeel op te treden, maar omdat de mate waarin dit gebeurt en de aard van het optreden geheel de vrijheid is van een buitengewoon raadslid, kan dit verstorend werken op de gegeven formele verhoudingen en bevoegdheden.

De Evaluatiecommissie meent dat de voordelen van een persoonlijke invulling van het Raadslidmaatschap niet opwegen tegen de nadelen en adviseert de Onderzoeksraad hier meer eenduidigheid in aan te brengen. Dit kan door buitengewone Raadsleden alleen op uitnodiging van de voorzitter deel te laten nemen aan Raadsvergaderingen. Per vergadering beoordeelt de voorzitter in hoeverre de deskundigheid en inbreng van een of meer buitengewone Raadsleden van toegevoegde waarde is waarop zij uitgenodigd worden voor de betreffende Raadsvergadering. Hierdoor wordt de persoonlijke invulling van het Raadslidmaatschap ondergeschikt gemaakt aan de toegevoegde waarde voor de Onderzoeksraad. Dit past bij de normalisering van de Onderzoeksraad als organisatie.

De Evaluatiecommissie geeft de Onderzoeksraad bovendien in overweging te onderzoeken of naast het buitengewone Raadslidmaatschap de externe deskundigheid op een andere manier vorm kan worden gegeven zodat de hiervoor beschreven knelpunten (flexibiliteit van inzet en wisselende rolopvatting) kunnen worden ondervangen. De Evaluatiecommissie ziet bijvoorbeeld het benoemen van wisselende adviseurs naast de buitengewone Raadsleden als mogelijkheid hiervoor. Zoals hiervoor opgemerkt maakt de beperking van de Onderzoeksraad tot drie leden het onmogelijk in de Raad alle wettelijk aangegeven deskundigheden vertegenwoordigd te krijgen. De Evaluatiecommissie beveelt aan in dat tekort te voorzien via de benoeming van de buitengewone raadsleden en de eventuele incidentele adviseurs.

Het Bureau

In de periode 2013 – 2018 fluctueert het aantal medewerkers tussen de 63 en 70 personen. Het aantal beschikbare formatieplaatsen schommelt tussen de 71,7 en 79,3 fte. Een deel van de formatieruimte is structureel niet ingevuld (2013: 6,2 fte; 2014: 9 fte; 2015: 6,5 fte; 2016: 4,55 fte;

over 2017 en 2018 zijn in het jaarverslag geen gegevens opgenomen). De formatieruimte biedt de Onderzoeksraad extra armslag om voor onderzoeken specifieke expertise in te huren.

De uit- en instroom bedroegen gemiddeld respectievelijk 6,5 en 7,5 medewerkers per jaar. Of dit hoge of lage cijfers zijn kan niet worden vastgesteld. Een benchmark is niet beschikbaar en het is aan de organisatie zelf te bepalen wat het gewenste niveau is.

Het ziekteverzuim neemt steeds wat toe: in 2012 nog 3,3%, in 2017 en 2018 al 5,1%. Het gemiddeld landelijk ziekteverzuim bedraagt in 2018 4,3%. Daarmee is het ziekteverzuim bij de Onderzoeksraad relatief wat hoog, zeker voor een organisatie met vooral wetenschappelijk gevormde medewerkers met een grote mate van zelfstandigheid in de beroepsuitoefening. Dit wordt nog duidelijker in vergelijking met het gemiddelde ziekteverzuim van organisatie van een vergelijkbare omvang (CBS categorie 10 – 100 werknemers) als de Onderzoeksraad. Dat ligt op 3,6% in 2018.

In 2015 heeft Effectory de resultaten van een medewerkersonderzoek bij de Onderzoeksraad gepresenteerd.[16] Daaruit blijkt dat zowel de bevlogenheid, de betrokkenheid als de tevredenheid van de medewerkers van de Onderzoeksraad hoog is. De verschillende gesprekken die de Evaluatiecommissie heeft gevoerd bevestigen dit ook. Uit het genoemde onderzoek blijkt dat de overgrote meerderheid van de medewerkers (ruim 85%) de werkdruk 'goed' vindt. Daar staat wel het beeld tegenover dat de Evaluatiecommissie uit de gesprekken krijgt. Meermaals komt daarin naar voren dat de werkdruk bij de Onderzoeksraad hoog is en bij medewerkers tot stressverschijnselen leidt. De hoge werkdruk wordt ook genoemd als reden voor vertrek van medewerkers. De Evaluatiecommissie heeft geen onderzoek gedaan naar de eventuele werkdruk, maar dit vraagt, ook gezien de hoogte van het ziekteverzuim, wel de aandacht van de Onderzoeksraad, van de directeur-secretaris en van de Ondernemingsraad.

Naast betrokkenheid, bevlogenheid en tevredenheid is de ontwikkeling van medewerkers een belangrijke bepalende factor voor de kwaliteit van de organisatie en daarmee de doeltreffendheid van de Onderzoeksraad. Het beeld dat de Evaluatiecommissie hiervan heeft gekregen is ambivalent. Vanaf 2013 heeft de Onderzoeksraad ingezet op een verbreding van de bij medewerkers beschikbare kennis. Hier is uitvoering aan gegeven door training en opleiding. Ook is met dit doel via werving en selectie geprobeerd nieuwe specialismen, bijvoorbeeld op het terrein van digitale veiligheid en openbare orde, in huis te halen.[17] Vanaf 2014 is ook invulling gegeven aan het verder borgen en bestendigen van de kwaliteit van onderzoek. Het Bureau van de Onderzoeksraad heeft hiervoor ondersteunende programma's en ontwikkelbeleid opgezet.[18] Ook

[16] Effectory, *Resultaten Medewerkersonderzoek Onderzoeksraad voor veiligheid*, 2015.

[17] Onderzoeksraad voor veiligheid, *Jaarverslag Onderzoeksraad voor veiligheid 2013*, Den Haag 2014, p. 39 & Onderzoeksraad voor veiligheid, *Jaarverslag Onderzoeksraad voor veiligheid 2014*, Den Haag 2015, p. 38.

[18] Onderzoeksraad voor veiligheid, *Jaarverslag Onderzoeksraad voor veiligheid 2014*, , Den Haag 2015, p. 38.

uit de gevoerde gesprekken blijkt dat er mogelijkheden zijn voor medewerkers zich inhoudelijk te ontwikkelen. Daar is voldoende aanbod voor. Anderzijds constateert de Evaluatiecommissie dat in gesprekken naar voren komt dat medewerkers ervaren dat er maar beperkt tijd beschikbaar is voor opleiding en ontwikkeling. Daar komt bij dat opleiding en ontwikkeling in de beleving van medewerkers zich vooral lijken te richten op de (inhoud van) het doen van onderzoek en minder op persoonlijke ontwikkeling en competenties. De Evaluatiecommissie stelt vast dat het HR-beleid gedurende de onderzoeksperiode op het vlak van opleiden en ontplooien beperkt ontwikkeld is.

De Evaluatiecommissie concludeert dat er onvrede is over de ICT faciliteiten voor het Bureau. Deze worden over het algemeen beschouwd als onvoldoende in relatie tot de ambities van de Onderzoeksraad en een meer moderne manieren van werken (tijd- en plaatsonafhankelijk). Gesignaleerd wordt bijvoorbeeld dat de ICT-faciliteiten onvoldoende mogelijkheid bieden tot het verwerken van grote databestanden. Ook het documentmanagement systeem functioneert niet naar behoren waardoor bestanden niet optimaal vindbaar en toegankelijk zijn. In de gevoerde gesprekken wordt onderkend dat de ICT-infrastructuur in de basis nog niet op orde is en hierdoor onvoldoende toekomstbestendig is. Dit kan risico's opleveren voor de kwaliteit van de onderzoeken en het aantrekken of behouden van gekwalificeerde medewerkers.

Het algemene beeld dat de Evaluatiecommissie heeft van het Bureau is dat van een werkorganisatie waarbij alles moet wijken voor de *core business* van de organisatie: het uitvoeren van onderzoeken. Hoe belangrijk dit ook is, de Evaluatiecommissie meent dat dit ook een risico in zich draagt. Door een sterke focus op het onderzoek, blijven andere bedrijfsprocessen die niet rechtstreeks dienend zijn aan het onderzoek onderbelicht. Hierdoor ontstaat een disbalans die uiteindelijk niet bijdraagt aan de professionaliteit van de organisatie. De Evaluatiecommissie ziet hier een parallel met de in hoofdstuk 6 te beschrijven aandacht voor de financiële bedrijfsvoering. De Evaluatiecommissie heeft er begrip voor dat dat in de periode van het onderzoek naar de crash van vlucht MH17 deze bedrijfsprocessen geen prioriteit hebben gekregen. Echter ook in de jaren nadien heeft geen inhaalslag plaatsgevonden. Op basis van het voorafgaande concludeert de Evaluatiecommissie dan ook dat voor de bedrijfsvoeringsprocessen van het Bureau nu een verdere ontwikkeling snel nodig is. Een ontwikkeling die is gericht op het verder opbouwen van een publieke organisatie met een hedendaags personeels- en ICT-beleid. Ook dit past bij de normalisering van de Onderzoeksraad als organisatie.

De verhouding tussen de Onderzoeksraad en het Bureau

In de gesprekken die Evaluatiecommissie heeft gevoerd zijn de verhoudingen tussen de Onderzoeksraad en het Bureau een terugkerend thema gebleken. Uit de gesprekken komt een wisselend beeld naar voren. Gemeenschappelijk in dat beeld is dat de organisatie drie geledingen kent: Raadsleden, management en medewerkers. De verhoudingen tussen deze drie geledingen worden door de personen met wie de Evaluatiecommissie gesproken heeft uiteenlopend

gewaardeerd. Een gezamenlijke noemer in de meeste gesprekken is dat Raadsleden, management en medewerkers volledig gericht zijn op de inhoud van onderzoeken. Naast de positieve waardering die de Evaluatiecommissie hiervoor uitspreekt, signaleert zij dat dit ook een keerzijde heeft. Door de inhoudelijke gedrevenheid is er minder aandacht om het gesprek aan te gaan over de manier van werken. Daarbij speelt ook een rol dat de verhoudingen tussen de drie geledingen door veel gesprekspartners als te hiërarchisch worden gekenschetst. De Evaluatiecommissie beveelt aan een open gesprek te voeren over hoe de Onderzoeksraad en het Bureau met elkaar samenwerken en hoe tot breed gedragen besluitvorming wordt gekomen. Ook adviseert de Evaluatiecommissie de Onderzoeksraad de inrichting van de organisatie te heroverwegen teneinde de door medewerkers ervaren afstand tussen Raadsleden en onderzoekers zo klein mogelijk te houden. De gerichtheid op onderzoek vormt het vertrekpunt voor de structurering van de organisatie. Dit betekent dat hulpstructuren gericht moeten zijn op het faciliteren van het onderzoek en het ontzorgen van de onderzoekers.

Aanbevelingen organisatie

- Werk de voor permanente en buitengewone Raadsleden benodigde deskundigheid nader uit en leg dit vast in profielen van de Raadsleden.
- Uniformeer de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het buitengewoon Raadslidmaatschap en laat buitengewone raadsleden op uitnodiging van de voorzitter deelnemen aan de Raadsvergaderingen.
- Onderzoek op welke wijze de externe deskundigheid vorm kan worden gegeven.
- Voorzie door de benoeming van de buitengewone raadsleden en de eventuele incidentele adviseurs in de aanwezigheid van de wettelijk vereiste deskundigheden.
- Besteed nadrukkelijk aandacht aan het verder professionaliseren van de bedrijfsvoering (met name personeelsbeleid en ICT).
- Bevorder een professionele en open samenwerking tussen Raad en Bureau. Voer hiervoor een open gesprek over hoe de Onderzoeksraad en het Bureau met elkaar samenwerken en hoe tot breed gedragen besluitvorming wordt gekomen. Heb daarbij oog voor de tussen medewerkers en Raadsleden ervaren afstand.
- Bezie in hoeverre de organisatiestructuur van het Bureau bijdraagt aan het primaire doel van de organisatie, het uitvoeren van onderzoeken.

Hoofdstuk 6: Financiën

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het financieel management van de Onderzoeksraad. De inkomsten van de Onderzoeksraad bestaan uit een jaarlijkse bijdrage die de Onderzoeksraad ontvangt op grond van de Rijkswet. Deze bijdrage gaat ten laste van de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Bij bijzondere omstandigheden kan het Rijk additionele middelen ter beschikking stellen. Dit laatste is in 2015 gebeurd bij het onderzoek naar de crash van vlucht MH17. De hoogte van de rijksbijdrage is weergegeven in de staat van baten en lasten over de onderzochte periode (tabel 2).

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	k€	k€	k€	k€	k€	k€
Baten						
Rijksbijdrage	11.230	11.140	14.346	11.239	12.349	12.635
Subsidiebaten	-	-	-	-	81	131
Overige baten	2	4	220	234	368	354
	11.232	11.144	14.566	11.473	12.798	13.120
Lasten						
Personeelslasten	6.856	6.052	6.108	6.095	6.736	6.895
Lasten Raad	555	454	561	591	611	626
Onderzoekskosten	1.464	1.934	5.376	1.665	3.089	2.004
Kosten kwaliteitsontwikkeling	295	210	214	457	445	528
Algemene lasten	2.081	2.144	2.280	2.356	3.282	2.901
Afschrijvingen	271	223	212	222	252	378
	11.522	11.017	14.751	11.386	14.415	13.332
Exploitatiesaldo	-290	127	-185	87	-1.617	-212

Tabel 2: Staat van baten en lasten 2013 – 2018
Bron: Jaarrekeningen Onderzoeksraad, bewerking Evaluatiecommissie

Observaties financiën

Eind 2018 heeft de Onderzoeksraad een negatief eigen vermogen van €809.000. Het werkkapitaal is in de jaren 2014 tot en met 2018 gedaald van €1,6 miljoen positief naar €1,6 miljoen negatief. De liquiditeit en de solvabiliteit laten eenzelfde negatieve beweging zien. De *current ratio* (vlottende activa : vlottende passiva) is van 2,0 in 2013 gedaald naar 0,3 in 2018. De solvabiliteitsratio was in 2013 26%. In de jaren 2014 tot en met 2016 schommelt de solvabiliteitsratio rond de 30%. In 2017 en 2018 is de solvabiliteitsratio negatief (respectievelijk -18% en -30%). De meerjarenbegrotingen 2020 en verder sluiten allemaal op een negatief bedrag.

Als verklaring voor het negatieve eigen vermogen geeft de Onderzoeksraad aan dat in de periode 2017-2018 aanzienlijk meer is uitgegeven aan onderzoeken. De reden die de Onderzoeksraad hiervoor geeft is dat de onderzoeken 'complexer' zijn geworden. Deze toegenomen complexiteit wordt door de Onderzoeksraad verklaard doordat de Onderzoeksraad zich op nieuwe terreinen heeft gericht én door het uitvoeren van bredere thematische onderzoeken. In de gesprekken die de Evaluatiecommissie heeft gevoerd, wordt bevestigd dat de Onderzoeksraad meer onderzoeken uitvoert dan het budget toelaat. Verschillende gesprekspartners hebben aangegeven dat het niet toereikend zijn van de beschikbare middelen geen reden is of mag zijn om een onderzoek niet uit te voeren. De Onderzoeksraad maakt de keuze om al dan niet tot onderzoek over te gaan - naar zeggen - dan ook zonder de financiële gevolgen in overweging te nemen. Daarmee is het mogelijk overschrijden van het beschikbare budget een risico dat bewust genomen wordt.

Overigens is het de Evaluatiecommissie uit Raadsverslagen gebleken dat in een enkel geval vragen over de beschikbare inzet van medewerkers bij besluitvorming wel onderwerp van gesprek is geweest bij de besluitvorming over het starten van een onderzoek.

De financiële aansturing van de Onderzoeksraad is als volgt vorm gegeven: elke maand wordt een maandrapportage opgesteld. Deze wordt besproken in zowel het managementteam als in de Onderzoeksraad. Voor onderzoeken wordt bij aanvang een plan van aanpak mét budgetraming opgesteld. Uit de gesprekken die de Evaluatiecommissie heeft gevoerd blijkt dat er bij de verschillende betrokkenen geen gedeeld beeld bestaat over wie formeel eindverantwoordelijkheid draagt voor de financiële huishouding van de Onderzoeksraad. Artikel 20 van de Rijkswet bepaalt dat het aan de Onderzoeksraad is om de begroting en een financieel meerjarenplan vast te stellen. In artikel 21 van de Rijkswet wordt ingegaan op de jaarrekening. Uit die bepaling volgt niet wie bevoegd is om de jaarrekening vast te stellen. Omdat de jaarrekening feitelijk wordt ondertekend door de secretaris-directeur kan verondersteld worden dat deze verantwoordelijk is voor het vaststellen van de jaarrekening en daarmee voor de financiële huishouding van de Onderzoeksraad. Of dit daadwerkelijk het geval is, kan de Evaluatiecommissie niet vaststellen. De reden hiervoor is dat de vergaderverslagen van de Onderzoeksraad hier geen eenduidig beeld over geven. In 2015 wordt daadwerkelijk besloten de jaarrekening vast te stellen. In de overige onderzochte jaren is in het formele overleg van de Onderzoeksraad hierover geen besluit genomen. Van de informele overleggen wordt geen verslag gemaakt. Voor de accountant is dit overigens geen aanleiding geweest om hier iets over op te merken in zijn controleverklaring.

Duidelijk is wél dat buitengewone Raadsleden op grond van artikel 6 van de Rijkswet niet deelnemen aan de beraadslaging over onderwerpen met betrekking tot het functioneren van de Onderzoeksraad zoals de begroting, het financieel meerjarenbeleidsplan en het jaarverslag van de Onderzoeksraad.

Een groot aantal van de personen met wie de Evaluatiecommissie heeft gesproken, neemt naar het oordeel van de Evaluatiecommissie een neutrale houding aan ten aanzien van de financiële situatie waarin de Onderzoeksraad zich bevindt. De meeste gesprekspartners zijn zich bewust van de financiële tekorten, maar ervaren dit niet als een probleem omdat verwacht wordt dat hiervoor altijd een oplossing zal worden gevonden. In 2017 is het Bureau van de Onderzoeksraad begonnen met het versterken van het financieel beheer van projecten. Dit gebeurt door meer sturing van het managementteam op onderzoeksplannen en -budgetten. Nieuwe activiteiten en aanpassingen van onderzoeken die een beslag leggen op de middelen worden door het managementteam besproken en bezien op hun financiële gevolgen. Sinds 2018 wordt de voortgang maandelijks besproken met de projectleiders van onderzoeken. Daarbij is ook de financiële uitputting onderwerp van gesprek. Ook afwijkingen van onderzoeksbudgetten worden ter besluitvorming voorgelegd aan het managementteam. Uit de door de Evaluatiecommissie gevoerde gesprekken blijkt dat Raadsleden niet worden betrokken bij deze financiële besluitvorming.

De Onderzoeksraad huurt een pand. Sinds oktober 2018 wordt het deel van het pand dat de Onderzoeksraad zelf niet gebruikt, verhuurd. De Raad genereert hiermee inkomsten waarmee rekening wordt gehouden in de exploitatie. Als deze huuropbrengst wegvalt, komt dit ten laste van het beschikbare budget.

Beschouwing en overwegingen financiën

In het rapport over de in 2013 uitgevoerde evaluatie is opgemerkt dat "de Onderzoeksraad niet op systematische en gestructureerde wijze invulling geeft aan het begroten van eigen inzet en dat daarom sturing op de inzet wordt bemoeilijkt."[19] De Evaluatiecommissie vindt dat van alle publieke organisaties verwacht mag worden dat zij een degelijk financieel beheer voeren. Met een groeiend negatief eigen vermogen is de huidige financiële situatie van de Onderzoeksraad precair te noemen. Doordat de rijksbijdrage in januari in zijn geheel wordt gestort, kent de Onderzoeksraad echter geen acuut liquiditeitsprobleem. Uit het evaluatieonderzoek blijkt ook dat vanaf 2017 nadrukkelijker wordt gestuurd op het financieel beheer van de kerntaak van de Onderzoeksraad, het uitvoeren van onderzoeken

In de evaluatieperiode beslist de Onderzoeksraad over onderzoeken zonder hierbij een financiële afweging te maken. Dit sluit aan bij de onafhankelijkheid in het maken van onderzoekskeuzes door de Onderzoeksraad. Maar tussen het voor de Onderzoeksraad beschikbare budget en het los hiervan besluiten over onderzoeken ontstaat zo wel een spanningsveld. Daarmee heeft de Onderzoeksraad feitelijk de verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke keuzes over onderzoeken losgekoppeld van de verantwoordelijkheid voor de financiële gevolgen van deze keuzes. De Evaluatiecommissie vindt het van belang dat de Onderzoeksraad nadrukkelijker

[19] Lysias Advies B.V., Rapport Evaluatie Onderzoeksraad voor veiligheid, Amersfoort 2014, p. 59.

verantwoordelijkheid voor het financieel beheer van de organisatie gaat dragen. Hiermee wordt voorkomen dat de secretaris-directeur deze verantwoordelijkheid alleen draagt zonder dat zij invloed heeft op de inhoudelijke keuzes die de Onderzoeksraad maakt. Deze keuzes van de Onderzoeksraad zijn van invloed op de financiële huishouding zonder dat de secretaris-directeur er zeggenschap over heeft, maar er – zo blijkt uit de jaarrekeningen – wel verantwoordelijk voor wordt gehouden. Dat is een onwenselijke situatie.

Behalve voor de te diffuse verdeling van de verantwoordelijkheid voor het financiële beheer vraagt de Evaluatiecommissie ook aandacht voor de financiering van de Onderzoeksraad. De Onderzoeksraad ontvangt jaarlijks een vast bedrag van het Rijk. Dit is voldoende voor de huidige bezetting van het Bureau, maar dat betekent ook dat het exploitatieresultaat alleen positief is te beïnvloeden door geen externe onderzoekskosten te maken. Of dit praktisch mogelijk is zonder de kwaliteit van uit te voeren onderzoeken te schaden is geen vraag. De Onderzoeksraad kan aan het begin van het jaar uiteraard ook niet overzien hoeveel en wat voor type incidenten zich zullen voordoen. De Onderzoeksraad kan daarom niet vooraf vaststellen hoeveel onderzoeken worden gestart en wat de omvang van die onderzoeken is. De Onderzoeksraad weet bovendien van tevoren niet welke specifieke sectorkennis en onderzoeksexpertise nodig is. Dit maakt het vooraf begroten van uit te voeren onderzoeksactiviteiten voor een deel 'natte vingerwerk'. Ook in de loop van het jaar is het niet mogelijk te voorspellen of te voorzien welke onderzoeken er nog gedaan worden. Op grond van artikel 19 lid 2 van de Rijkswet kunnen "indien bijzondere omstandigheden dit noodzakelijk maken, (...) aan de Raad additionele middelen ter beschikking worden gesteld." De Evaluatiecommissie vindt dat hiermee onvoldoende recht wordt gedaan aan de praktijk waarin blijkt dat meer onderzoeken met meer externe deskundigheid worden uitgevoerd dan waar budget voor beschikbaar is. Bovendien is de Onderzoeksraad voor een extra budget afhankelijk van de welwillendheid van de bewindspersoon en de budgettaire ruimte op diens begroting. De Evaluatiecommissie adviseert de Onderzoeksraad en de minister van Justitie en Veiligheid er nu allereerst zorg voor te dragen dat de organisatie financieel weer gezond wordt. Daarnaast adviseert de Evaluatiecommissie de minister om – in aanmerking nemend dat het budget van de Onderzoeksraad in de afgelopen jaren vrijwel ongewijzigd is gebleven – een flexibele voorziening te treffen voor de toenemende onderzoekskosten van de Onderzoeksraad.

Aanbevelingen financiën

– Voorkom een diffuse verantwoordelijkheidsverdeling voor financiën en maak de Onderzoeksraad explicieter eindverantwoordelijk voor het financieel beheer en voor de financiële verantwoording. Laat deze eindverantwoordelijkheid tot uitdrukking komen bij de ondertekening van het financieel jaarverslag. De Evaluatiecommissie adviseert de minister van Justitie en Veiligheid artikel 21 van de Rijkswet aan te passen zodat de verantwoordelijkheid van de permanente Raadsleden voor de financiële verantwoording een wettelijke grondslag heeft.

– Weeg financiële consequenties mee in afwegingen over de uitvoering van onderzoeken.

- De Evaluatiecommissie adviseert de Onderzoeksraad en de minister van Justitie en Veiligheid er zorg voor te dragen dat de organisatie financieel weer gezond wordt.
- De Evaluatiecommissie adviseert de minister om een flexibele voorziening te treffen voor de toenemende onderzoekskosten van de Onderzoeksraad.

Hoofdstuk 7: Slotbeschouwing en aanbevelingen

In de voorgaande hoofdstukken is voor een vijftal thema's beschreven wat de Evaluatiecommissie heeft waargenomen en zijn aanbevelingen gedaan om te komen tot verandering of verbetering. Bij het formuleren van de aanbevelingen heeft de Evaluatiecommissie zich steeds de vraag gesteld of de aanbevelingen een bijdrage leveren aan de maatschappelijke effectiviteit en doelmatigheid van de Onderzoeksraad. In dit laatste hoofdstuk presenteert de Evaluatiecommissie een aantal observaties en noties die in de loop van het evaluatieonderzoek naar voren zijn gekomen. Kapstok voor deze slotbeschouwing vormen de drie kernwaarden waarop de Onderzoeksraad zich baseert in de uitoefening van zijn wettelijke opdracht. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een overzicht van de aanbevelingen zoals ze in de voorgaande hoofdstukken onderbouwd zijn terug te vinden. In paragraaf 7.2 zijn de aanbevelingen per thema weergegeven. In paragraaf 7.3 worden de aanbevelingen per geadresseerde gepresenteerd.

7.1. Slotbeschouwing

Zoals in het inleidende hoofdstuk beschreven steunt de Onderzoeksraad bij de uitvoering van zijn taak op drie kernwaarden: onafhankelijkheid, transparantie en deskundigheid.[20] De Evaluatiecommissie onderschrijft het belang van deze drie kernwaarden voor de taakuitoefening door de Onderzoeksraad en heeft de eigen aanbevelingen en opmerkingen aan deze waarden getoetst. De Evaluatiecommissie merkt op dat de kernwaarden niet in alle gevallen herkenbaar zijn in het werk en de werkwijze van de Onderzoeksraad. Zo laat de Onderzoeksraad een zeer grote inhoudelijke deskundigheid zien waar het gaat om het uitvoeren van onderzoeken. Maar de Evaluatiecommissie heeft de indruk dat deze focus ten koste gaat van de aandacht voor de bedrijfsvoering van de organisatie. Als de deskundigheid in het interne functioneren niet wordt bevorderd doet dit op termijn afbreuk aan de geloofwaardigheid van de organisatie.

De Evaluatiecommissie heeft met betrekking tot de transparantie kunnen vaststellen dat de Onderzoeksraad publieke verantwoording aflegt over onderzoeken die worden uitgevoerd en inzicht geeft in het verloop van een onderzoek. De Onderzoeksraad is echter minder transparant waar het gaat om het afleggen van verantwoording over onderzoeken die niet worden uitgevoerd. De Raad geeft hier geen inzicht in en ook uit vergaderstukken valt niet altijd op te maken waarom een onderzoek niet wordt uitgevoerd. Ook is het de Evaluatiecommissie opgevallen dat in

[20] Zie hoofdstuk 1 voor de duiding die de Onderzoeksraad geeft aan deze waarden.

tegenspraak met artikel 21 lid 5 van de Rijkswet de jaarrekening en het accountantsverslag over de jaarrekening niet algemeen verkrijgbaar worden gesteld. Een derde voorbeeld met betrekking tot transparantie betreft de informatie van de Onderzoeksraad over beleid dat niet ziet op lopende of uitgevoerde onderzoeken. Bij het opvragen van informatie over deze beleidsstukken is de Evaluatiecommissie verschillende malen gewezen op het vertrouwelijke karakter van deze stukken. De Evaluatiecommissie vindt het moeilijk verdedigbaar dat de Onderzoeksraad als publieke organisatie grote delen van de eigen beleidsvoering als vertrouwelijk bestempelt.

Tot slot de onafhankelijkheid. Uit de gesprekken die de Evaluatiecommissie heeft gevoerd, blijkt dat de onafhankelijkheid van de Onderzoeksraad bij medewerkers en raadsleden hoog in het vaandel staat. De Evaluatiecommissie vindt dat de onafhankelijkheid inmiddels wel voldoende gegarandeerd is en extern zeker niet ter discussie staat. De Evaluatiecommissie moedigt de Onderzoeksraad daarom aan verder te gaan op de al ingeslagen weg om bij het formuleren van aanbevelingen meer in contact te staan met de geadresseerden van een onderzoek en om meer afstemming te zoeken met andere partijen zoals de verschillende Inspecties.

Naar het oordeel van de Evaluatiecommissie is het goed is dat de Onderzoeksraad een aantal kernwaarden heeft benoemd en deze in de praktijk ook toepast. De Onderzoeksraad moet zich tegelijkertijd ook rekenschap geven van het feit dat een publieke organisatie ook steeds moet zoeken naar een goed evenwicht tussen de eigen kernwaarden en andere publieke waarden zoals legitimiteit, rechtmatigheid en doelmatigheid. Dit past ook in de fase van normalisering waar de Onderzoeksraad zich momenteel in bevindt.

In algemene zin spreekt de Evaluatiecommissie waardering uit voor de wijze waarop de Onderzoeksraad vorm en inhoud heeft gegeven aan zijn wettelijke opdracht. De Onderzoeksraad heeft zijn bestaansrecht als gezaghebbende onderzoeksorganisatie op het gebied van veiligheid onomstotelijk bewezen. De Evaluatiecommissie ziet de nu uitgevoerde evaluatie dan ook als een bijdrage aan het beleidsleren van de Onderzoeksraad, zodat deze zijn doelen scherper kan stellen en waar nodig of wenselijk overgaat tot positieve aanpassingen van het bestaande beleid.

7.2. Aanbevelingen per thema

De Evaluatiecommissie heeft haar aanbevelingen opgesteld in aansluiting op de door de Evaluatiecommissies 2008 en 2013 geformuleerde conclusies en aanbevelingen. Hoewel (nog) niet alle aanbevelingen uit de eerdere evaluaties zijn opgevolgd, ziet de Evaluatiecommissie haar aanbevelingen gericht op een verdere normalisering van het werk van de Onderzoeksraad ook als een logische stap in de verdere ontwikkeling van de Onderzoeksraad na de institutionalisering van de Onderzoeksraad als organisatie en de professionalisering van de werkwijze.

Aanbevelingen doelmatigheid

- De Evaluatiecommissie adviseert de minister van Justitie en Veiligheid in samenspraak met de Onderzoeksraad een normenkader te ontwikkelen voor doelmatigheid in relatie tot de missie van de Onderzoeksraad.
- Ontwikkel een sluitende en in relatie tot de werkelijke inzet van medewerkers realistische methodiek van urenregistratie en koppel deze registratie aan de urenbegroting van projecten zodat aan medewerkers en organisatie inzicht wordt gegeven in de ureninzet. Het doel is daarmee te komen tot inzichten ten behoeve van een goede planning en inzet van capaciteit.
- Zorg ervoor dat na de afronding van projecten de doelmatige inzet van middelen en medewerkers standaard wordt geëvalueerd.

Aanbevelingen voor de selectie van onderzoeken

- Ontwikkel (en gebruik) een inhoudelijk beter overwogen, beargumenteerd en meer transparant afwegingskader als onderbouwing om wel of niet over te gaan tot onderzoek.
- Evalueer aan de hand van het afwegingskader periodiek de voortzetting van een lopend onderzoek.
- Geef periodiek in een publiek toegankelijke rapportage inzage in het aantal en type meldingen en geef in algemene termen inzage in de afwegingen die hebben geleid tot het al dan niet instellen van onderzoeken. Gebruik dit ook om helder te maken voor welke onderzoeken de inzet van de Onderzoeksraad te verkiezen is boven onderzoek door andere instanties.
- Laat de (rapportages van) onderzoeken vooraf gaan door een zo duidelijk mogelijke omschrijving van het doel en de verwachte opbrengst van het onderzoek (veiligheidswinst, waarheidsvinding, *closure* en/of agendavorming, zie ook hoofdstuk 4).
- Neem, met het oog op zowel het medewerkersperspectief als uit doelmatigheidsperspectief, bij de besluitvorming over het uitvoeren en de reikwijdte van een onderzoek én bij de evaluatie over het voortzetten van een onderzoek de beschikbare onderzoekscapaciteit mee in het afwegingskader. Dit past bij de normalisering van het werken van de Onderzoeksraad.
- Neem zelf het initiatief tot het voeren van overleg met andere onderzoekende instanties om te komen tot inhoudelijke afstemming over lopende onderzoeken zodat onderzoeksdrukte wordt voorkomen.
- Voer periodiek overleg met de Rijksinspecties over mogelijke raakvlakken en gedeelde vraagstukken zodat de inhoudelijke band tussen de Onderzoeksraad en de inspecties behouden blijft.

Aanbevelingen maatschappelijke effectiviteit

- De Evaluatiecommissie stelt vast dat de Onderzoeksraad de aanbeveling van de Evaluatiecommissie 2013 om te komen tot een “een definitie van het begrip veiligheidswinst” beperkt heeft opgevolgd. De Evaluatiecommissie onderkent dat het begrip lastig te definiëren valt maar beveelt op basis van de bevindingen uit deze evaluatie desondanks aan te komen tot

een nadere omschrijving. Daarbij zou aansluiting moeten worden gezocht bij de wettelijk vastgelegde omschrijving van een voorval die luidt “die gebeurtenis die de dood of letsel van een persoon dan wel schade aan een zaak of het milieu veroorzaakt, alsmede een gebeurtenis die gevaar voor een dergelijk gevolg in het leven heeft geroepen”. De Evaluatiecommissie is van mening dat de Onderzoeksraad met deze omschrijving ervoor kan waken dat het onderliggende begrip veiligheid te breed wordt opgerekt en metaforisch wordt gebruikt als redengeving voor het uitvoeren van onderzoeken die verder af staan van de primaire taken van de Onderzoeksraad.

- Blijf vasthouden aan het uitgangspunt dat de Onderzoeksraad onderzoeken doet naar oorzaken (en het voorkómen daarvan) van een voorval en geen antwoord geeft op de schuldvraag.
- De Evaluatiecommissie stelt vast dat er beperkt invulling is gegeven aan de eerdere aanbeveling ‘cultuur’ een meer prominente plek in onderzoek en aanbevelingen te geven. De Evaluatiecommissie ziet geen aanleiding hier minder aandacht aan te besteden en beveelt aan deze aanbeveling alsnog op te volgen. Dit zou zich bijvoorbeeld ook kunnen vertalen naar de samenstelling en kennisgebieden van de Onderzoeksraad en het Bureau.
- In het kader van het verhogen van de maatschappelijke effectiviteit verdient het aanbeveling dat de Onderzoeksraad nader onderzoek doet naar de verschillen in de opvolging van aanbevelingen door bestuursorganen en niet-bestuursorganen.
- Maak gezien de kosten een scherpe afweging tussen doeltreffendheid en doelmatigheid bij het besluit een onderzoeksrapport te voorzien van een animatie.
- De Evaluatiecommissie adviseert de minister van Justitie en Veiligheid om de wettelijke bepalingen over de wijze waarop bestuursorganen en niet-bestuursorganen rapporteren over de opvolging van aanbevelingen te uniformeren en de reactietermijn waarbinnen geadresseerden melden hoe zij gevolg geven aan de aanbevelingen te stellen op zes maanden na vaststelling van het rapport.
- De Evaluatiecommissie beveelt de minister van Justitie en Veiligheid aan om jaarlijks aan de Tweede Kamer te rapporteren over de opvolging van de aanbevelingen van de Onderzoeksraad.

Aanbevelingen organisatie

- Werk de voor permanente en buitengewone Raadsleden benodigde deskundigheid nader uit en leg dit vast in profielen van de Raadsleden.
- Uniformeer de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het buitengewoon Raadslidmaatschap en laat buitengewone raadsleden op uitnodiging van de voorzitter deelnemen aan de Raadsvergaderingen.
- Onderzoek op welke wijze de externe deskundigheid vorm kan worden gegeven.
- Voorzie door de benoeming van de buitengewone raadsleden en de eventuele incidentele adviseurs in de aanwezigheid van de wettelijk vereiste deskundigheden.
- Besteed nadrukkelijk aandacht aan het verder professionaliseren van de bedrijfsvoering (met name personeelsbeleid en ICT).

- Bevorder een professionele en open samenwerking tussen Raad en Bureau. Voer hiervoor een open gesprek over hoe de Onderzoeksraad en het Bureau met elkaar samenwerken en hoe tot breed gedragen besluitvorming wordt gekomen. Heb daarbij oog voor de tussen medewerkers en Raadsleden ervaren afstand.
- Bezie in hoeverre de organisatiestructuur van het Bureau bijdraagt aan het primaire doel van de organisatie, het uitvoeren van onderzoeken.

Aanbevelingen financiën

- Voorkom een diffuse verantwoordelijkheidsverdeling voor financiën en maak de Onderzoeksraad explicieter eindverantwoordelijk voor het financieel beheer en voor de financiële verantwoording. Laat deze eindverantwoordelijkheid tot uitdrukking komen bij de ondertekening van het financieel jaarverslag. De Evaluatiecommissie adviseert de minister van Justitie en Veiligheid artikel 21 van de Rijkswet aan te passen zodat de verantwoordelijkheid van de permanente Raadsleden voor de financiële verantwoording een wettelijke grondslag heeft.
- Weeg financiële consequenties mee in afwegingen over de uitvoering van onderzoeken.
- De Evaluatiecommissie adviseert de Onderzoeksraad en de minister van Justitie en Veiligheid er zorg voor te dragen dat de organisatie financieel weer gezond wordt.
- De Evaluatiecommissie adviseert de minister om een flexibele voorziening te treffen voor de toenemende onderzoekskosten van de Onderzoeksraad.

7.3. Aanbevelingen per geadresseerde

Aanbevelingen gericht aan de Onderzoeksraad voor Veiligheid

- Ontwikkel een sluitende en in relatie tot de werkelijke inzet van medewerkers realistische methodiek van urenregistratie en koppel deze registratie aan de urenbegroting van projecten zodat aan medewerkers en organisatie inzicht wordt gegeven in de ureninzet. Het doel is daarmee te komen tot inzichten ten behoeve van een goede planning en inzet van capaciteit.
- Zorg ervoor dat na de afronding van projecten de doelmatige inzet van middelen en medewerkers standaard wordt geëvalueerd.
- Ontwikkel (en gebruik) een inhoudelijk beter overwogen, beargumenteerd en meer transparant afwegingskader als onderbouwing om wel of niet over te gaan tot onderzoek.
- Evalueer aan de hand van het afwegingskader periodiek de voortzetting van een lopend onderzoek.
- Geef periodiek in een publiek toegankelijke rapportage inzage in het aantal en type meldingen en geef in algemene termen inzage in de afwegingen die hebben geleid tot het al dan niet instellen van onderzoeken. Gebruik dit ook om helder te maken voor welke onderzoeken de inzet van de Onderzoeksraad te verkiezen is boven onderzoek door andere instanties.

- Laat de (rapportages van) onderzoeken vooraf gaan door een zo duidelijk mogelijke omschrijving van het doel en de verwachte opbrengst van het onderzoek (veiligheidswinst, waarheidsvinding, *closure* en/of agendavorming, zie ook hoofdstuk 4).
- Neem, met het oog op zowel het medewerkersperspectief als uit doelmatigheidsperspectief, bij de besluitvorming over het uitvoeren en de reikwijdte van een onderzoek én bij de evaluatie over het voortzetten van een onderzoek de beschikbare onderzoekscapaciteit mee in het afwegingskader. Dit past bij de normalisering van het werken van de Onderzoeksraad.
- Neem zelf het initiatief tot het voeren van overleg met andere onderzoekende instanties om te komen tot inhoudelijke afstemming over lopende onderzoeken zodat onderzoeksdrukte wordt voorkomen.
- Voer periodiek overleg met de Rijksinspecties over mogelijke raakvlakken en gedeelde vraagstukken zodat de inhoudelijke band tussen de Onderzoeksraad en de inspecties behouden blijft.
- De Evaluatiecommissie stelt vast dat de Onderzoeksraad de aanbeveling van de Evaluatiecommissie 2013 om te komen tot een “een definitie van het begrip veiligheidswinst” beperkt heeft opgevolgd. De Evaluatiecommissie onderkent dat het begrip lastig te definiëren valt maar beveelt op basis van de bevindingen uit deze evaluatie desondanks aan te komen tot een nadere omschrijving. Daarbij zou aansluiting moeten worden gezocht bij de wettelijk vastgelegde omschrijving van een voorval die luidt “die gebeurtenis die de dood of letsel van een persoon dan wel schade aan een zaak of het milieu veroorzaakt, alsmede een gebeurtenis die gevaar voor een dergelijk gevolg in het leven heeft geroepen”. De Evaluatiecommissie is van mening dat de Onderzoeksraad met deze omschrijving ervoor kan waken dat het onderliggende begrip veiligheid te breed wordt opgerekt en metaforisch wordt gebruikt als redengeving voor het uitvoeren van onderzoeken die verder af staan van de primaire taken van de Onderzoeksraad.
- Blijf vasthouden aan het uitgangspunt dat de Onderzoeksraad onderzoeken doet naar oorzaken (en het voorkómen daarvan) van een voorval en geen antwoord geeft op de schuldvraag.
- De Evaluatiecommissie stelt vast dat er beperkt invulling is gegeven aan de eerdere aanbeveling ‘cultuur’ een meer prominente plek in onderzoek en aanbevelingen te geven. De Evaluatiecommissie ziet geen aanleiding hier minder aandacht aan te besteden en beveelt aan deze aanbeveling alsnog op te volgen. Dit zou zich bijvoorbeeld ook kunnen vertalen naar de samenstelling en kennisgebieden van de Onderzoeksraad en het Bureau.
- In het kader van het verhogen van de maatschappelijke effectiviteit verdient het aanbeveling dat de Onderzoeksraad nader onderzoek doet naar de verschillen in de opvolging van aanbevelingen door bestuursorganen en niet-bestuursorganen.
- Maak gezien de kosten een scherpe afweging tussen doeltreffendheid en doelmatigheid bij het besluit een onderzoeksrapport te voorzien van een animatie.
- Werk de voor permanente en buitengewone Raadsleden benodigde deskundigheid nader uit en leg dit vast in profielen van de Raadsleden.

- Uniformeer de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het buitengewoon Raadslidmaatschap en laat buitengewone raadsleden op uitnodiging van de voorzitter deelnemen aan de Raadsvergaderingen.
- Onderzoek op welke wijze de externe deskundigheid vorm kan worden gegeven.
- Voorzie door de benoeming van de buitengewone raadsleden en de eventuele incidentele adviseurs in de aanwezigheid van de wettelijk vereiste deskundigheden.
- Besteed nadrukkelijk aandacht aan het verder professionaliseren van de bedrijfsvoering (met name personeelsbeleid en ICT).
- Bevorder een professionele en open samenwerking tussen Raad en Bureau. Voer hiervoor een open gesprek over hoe de Onderzoeksraad en het Bureau met elkaar samenwerken en hoe tot breed gedragen besluitvorming wordt gekomen. Heb daarbij oog voor de tussen medewerkers en Raadsleden ervaren afstand.
- Bezie in hoeverre de organisatiestructuur van het Bureau bijdraagt aan het primaire doel van de organisatie, het uitvoeren van onderzoeken.
- Voorkom een diffuse verantwoordelijkheidsverdeling voor financiën en maak de Onderzoeksraad explicieter eindverantwoordelijk voor het financieel beheer en voor de financiële verantwoording. Laat deze eindverantwoordelijkheid tot uitdrukking komen bij de ondertekening van het financieel jaarverslag.
- Weeg financiële consequenties mee in afwegingen over de uitvoering van onderzoeken.
- De Evaluatiecommissie adviseert de Onderzoeksraad en de minister van Justitie en Veiligheid er zorg voor te dragen dat de organisatie financieel weer gezond wordt.

Aanbevelingen gericht aan de minister van Justitie en Veiligheid

- De Evaluatiecommissie adviseert de minister van Justitie en Veiligheid in samenspraak met de Onderzoeksraad een normenkader te ontwikkelen voor doelmatigheid in relatie tot de missie van de Onderzoeksraad.
- De Evaluatiecommissie adviseert de minister van Justitie en Veiligheid om de wettelijke bepalingen over de wijze waarop bestuursorganen en niet-bestuursorganen rapporteren over de opvolging van aanbevelingen te uniformeren en de reactietermijn waarbinnen geadresseerden melden hoe zij gevolg geven aan de aanbevelingen te stellen op zes maanden na vaststelling van het rapport
- De Evaluatiecommissie beveelt de minister van Justitie en Veiligheid aan om jaarlijks aan de Tweede Kamer te rapporteren over de opvolging van de aanbevelingen van de Onderzoeksraad.
- De Evaluatiecommissie adviseert de minister van Justitie en Veiligheid artikel 21 van de Rijkswet aan te passen zodat de verantwoordelijkheid van de permanente Raadsleden voor de financiële verantwoording een wettelijke grondslag heeft.
- De Evaluatiecommissie adviseert de Onderzoeksraad en de minister van Justitie en Veiligheid er zorg voor te dragen dat de organisatie financieel weer gezond wordt.

- De Evaluatiecommissie adviseert de minister van Justitie en Veiligheid om een flexibele voorziening te treffen voor de toenemende onderzoekskosten van de Onderzoeksraad.

Bijlage 1: Doel en taken Onderzoeksraad

De Onderzoeksraad heeft als missie geformuleerd dat de Onderzoeksraad “is gericht op het verbeteren van de veiligheid in Nederland en kijkt daarbij vooral naar die situaties waarbij burgers voor hun veiligheid afhankelijk zijn van de overheid, bedrijven of instellingen”.[21] Deze missie volgt uit het door de wetgever geformuleerde doel van de Onderzoeksraad “dat het wenselijk is een algemene onafhankelijke Raad in te stellen voor het onderzoek van rampen, ongevallen en incidenten teneinde de oorzaken of vermoedelijke oorzaken van het voorval of de categorie voorvallen en van de omvang van hun gevolgen vast te stellen en daaraan aanbevelingen te verbinden”.[22]

Artikel 3 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid formuleert als taak van de Onderzoeksraad: ‘De Raad heeft, met het uitsluitende doel toekomstige voorvallen te voorkomen of de gevolgen daarvan te beperken, tot taak te onderzoeken en vast te stellen wat de oorzaken of vermoedelijke oorzaken van individuele of categorieën voorvallen en van de omvang van hun gevolgen zijn en daaraan zo nodig aanbevelingen te verbinden.’

Het doel van de Onderzoeksraad is dus om naar aanleiding van een voorval lessen voor de toekomst te trekken en aanbevelingen te formuleren voor maatregelen die in de toekomst voorvallen kunnen helpen voorkomen of de gevolgen daarvan kunnen beperken. De Raad heeft conform artikel 61 van de Rijkswet niet tot taak om schuldigen aan een voorval aan te wijzen of de vraag naar de (mate van) schuld te beantwoorden. De voorvallen die de Onderzoeksraad onderzoekt kunnen zich voordoen in alle maatschappelijke segmenten en sectoren.
Uitzonderingen hierop zijn[23]:

- verstoringen van de openbare orde, oproerige bewegingen en andere wanordelijkheden als bedoeld in de Gemeentewet en situaties die ernstig voor een dergelijke gebeurtenis doen vrezen.
- gebeurtenissen in het kader van het optreden van bevoegde autoriteiten ter handhaving van de rechtsorde.
- het optreden van de krijgsmacht in een situatie van oorlog of gewapend conflict, tijdens een operatie ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde, tijdens het verlenen van bijstand als bedoeld in de Politiewet 1993 of tijdens het verlenen van bijstand ingevolge de Aanwijzingen inzake de inzet van de krijgsmacht in de Nederlandse Antillen en Aruba.

[21] Website Onderzoeksraad voor Veiligheid, geraadpleegd op 14 augustus 2019 (https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/12055/missie-en-kernwaarden).

[22] Considerans Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid.

[23] Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid, art. 1 lid 2.

Bijlage 2: Aanbevelingen Evaluatiecommissie 2013

De Evaluatiecommissie Onderzoeksraad voor veiligheid 2013 heeft in haar eindrapport de volgende aanbevelingen gedaan[24]:

1. Zorg voor een definitie van het begrip veiligheidswinst en zorg dat veiligheidswinst in de onderzoeken zodanig wordt gedefinieerd dat aannemelijk is te maken of het onderzoek heeft bijgedragen aan veiligheidswinst.

2. Ontwikkel een systeem van monitoring aan de voorkant ((gemelde) voorvallen), afwegingen (keuze om onderzoek te starten en scope van onderzoek) en aan de achterkant (implementatie aanbevelingen) van het werk van de Onderzoeksraad.
   a) Zorg met dit systeem dat een periodieke analyse van (gemelde) voorvallen inzichtelijk maakt welke ontwikkelingen er zijn in aantal en type voorvallen en ook in de keuzen die de Onderzoeksraad maakt. Dit kan als input worden gebruikt voor zowel nieuwe invalshoeken in onderzoek alsook voor de afweging om nieuwe terreinen te betreden.
   b) Maak de overwegingen om geen onderzoek te doen, expliciet zichtbaar. Benut de monitoring van afwegingen ook om te bevorderen dat onderzoek door de Onderzoeksraad komt in plaats van onderzoek door andere instanties, ter voorkoming van onderzoeksdrukte.
   c) Breng met dit systeem meer structuur en samenhang aan in het monitoren van de implementatie van aanbevelingen zodat resultaten in termen van behaalde veiligheidswinst inzichtelijk wordt gemaakt.

3. Versterk de transparantie van de Onderzoeksraad door naast wat de Onderzoeksraad doet ook waarom de Onderzoeksraad keuzen maakt beter en systematisch zichtbaar te maken in het onderzoeksproces.
   a) Zorg hiermee voor meer robuustheid in de ingezette onderzoeksmethoden als middel om de kwaliteit van analyse verder te verbeteren. Hiervoor is tenminste nodig het eigen kwaliteitshandboek serieus te nemen en in de praktijk toe te passen.
   b) Besteed in onderzoeksvragen, beoordelingskader en conclusies expliciet aandacht aan de mogelijkheid dat culturele factoren onderdeel kunnen uitmaken van achterliggende oorzaken van voorvallen.

[24] Lysias Advies B.V., *Rapport Evaluatie Onderzoeksraad voor veiligheid*, Amersfoort 2014, p. 65.

c) Maak in alle rapporten duidelijk hoe de conclusies zich verhouden tot de beantwoording van de onderzoeksvragen en waarom aanbevelingen zich niet richten tot alle in de conclusies genoemde partijen.

4. Maak meer gebruik van sturingsmogelijkheden ter bevordering van doelmatigheid.
   a) Dit kan de Onderzoeksraad doen door prioriteitsafwegingen met betrekking tot volledige onderzoeken versus verplichte kleinere (B-)onderzoeken expliciet te maken.
   b) Het kan hierbij helpen om in focusnotitie of plan van aanpak steeds een begroting op te nemen waarin naast de verwachte periode ook het verwachte totaal aantal onderzoekersdagen is opgenomen.
   c) Evalueer systematisch de doelmatigheid van de inzet in onderzoeken om daar beter op te kunnen sturen.

Bijlage 3: Overzicht van geïnterviewde personen

Naam	*Functie*
Prof. dr. ir. M.B.A. van Asselt	Raadslid
Dr. mr. S. Berndsen	Onderzoeksmanager & plv. secretaris-directeur Onderzoeksraad
Drs. F. Bloemendaal	lid Ondernemingsraad Onderzoeksraad
Dr. E.M. de Croon	Adviseur Onderzoek & Ontwikkeling
Drs. W.J. Dekker	Onderzoeker
Ir. J. Dijsselbloem	voorzitter Onderzoeksraad (mei 2019 – heden)
F. Gisolf MSc	Onderzoeker
Dr. W.M.M. Heijnen	Onderzoeker
Ir. S.M. van Hijum	Projectleider
Ir. M.A. van den Hoek	Onderzoeker
Mr. drs. D. Ipenburg	secretaris afdeling BAC
Mr. T.H.J. Joustra	oud-voorzitter Onderzoeksraad (februari 2011 – mei 2019)
R. Lagendijk	Coördinator Projectbureau
Drs. E. Leistra	directeur ministerie van Justitie en Veiligheid
Drs. B. van Marum MFE	Hoofd bedrijfsvoering
Ir. G.W. Medendorp	Onderzoeksmanager
Ir. R.J. Prins	buitengewoon Raadslid
Mr. A.P.J.M. Rutten	buitengewoon Raadslid
Drs. C.J. van der Schors	Projectleider
Mr. A. Schuite LLM	Adviseur juridische zaken
Ir. L.P. Sluijs	Projectleider en lid Ondernemingsraad van de Onderzoeksraad
Drs. B. Steenbergen MPA	directeur ministerie van Justitie en Veiligheid
Mr. C.A.J.F. Verheij	secretaris-directeur Onderzoeksraad
S.M. Vernooij MSc	Communicatieadviseur en woordvoerder
Drs. B.J.A.M. Welten	buitengewoon Raadslid
Drs. E.J. Willeboordse	Adviseur Onderzoek & Ontwikkeling
Prof. dr. mr. S. Zouridis	Raadslid

Bijlage 4: Begrippen

Besluit risico's zware ongevallen (Brzo)
Bedrijven waar hoeveelheden gevaarlijke stoffen aanwezig zijn boven een bepaalde drempelwaarde, vallen onder de werking van het Besluit risico's zware ongevallen 2015 (BRZO-2015/Seveso III).

International Civil Aviation Organization
De Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (International Civil Aviation Organization of ICAO) is een gespecialiseerde organisatie van de Verenigde Naties die als doel heeft de principes en standaarden voor de internationale luchtvaart op te stellen ter verbetering van het luchtverkeer.

International Maritime Organization
De Internationale Maritieme Organisatie (, IMO) is een in Londen zetelende organisatie die op internationaal niveau afspraken tussen de deelnemende lidstaten bewerkstelligt om zodoende de scheepvaart zo veilig en milieuvriendelijk mogelijk te maken.

MARS-melding
Mars staat voor Major Accident Reporting System. Dit is een systeem waarin de aangesloten landen van de Europese Unie gegevens dienen in te voeren over incidenten met gevaarlijke stoffen boven een bepaalde drempelwaarde. Een MARS-melding is de melding van een zwaar ongeval.

Seveso-richtlijn
De Seveso-richtlijn of post-Seveso-richtlijn (officieel: Richtlijn 82/501/EG) is Europese richtlijn van 24 juni 1982 die bedoeld is om de veiligheid te verbeteren van locaties met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen. De naam komt voort uit de Sevesoramp (1976). De Seveso-richtlijn is later geüpdatet als Seveso-II-richtlijn (9 december 1996, aangepast op 16 december 2003) en Seveso-III-richtlijn (4 juli 2012).