

Een structuur van een Raad voor
onafhankelijk onderzoek naar
gevaar voor de veiligheid

J.P. Kahan
E.J. Frinking
H. de Vries

RAND Europe, MR-1410-RE/BZK

Juli 2001

VOORWOORD

Dit rapport bevat de resultaten van een RAND Europe onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het project betrof het uitvoeren van een schets van de gewenste organisatiestructuur voor een nieuw te vormen ongevallenraad.

Vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werd het onderzoek begeleid door drs. Lodewijk van Vliet en drs. Rosa Molenaar. Graag willen wij hier ook de projectgroep PRO en die personen die bereid waren hun tijd af te staan om ons te woord te staan, bedanken voor hun zinvolle commentaar en opmerkingen.

RAND Europe is de Europese vestiging van RAND (Hoofdkantoor in Santa Monica, California, USA). Doelstelling van RAND Europe is de besluitvorming in de publieke en private sector binnen Europa te ondersteunen door het uitvoeren van onafhankelijke en objectieve beleidsanalyses.

Voor meer informatie over RAND Europe kan contact opgenomen worden met de president van RAND Europe:

D.C. Gompert
RAND Europe
Newtonweg 1
2333 CP Leiden
Tel: 071-5245151
Fax: 071-5245191
info@rand.org

INHOUDSOPGAVE

EXECUTIVE SUMMARY	iv
1. INLEIDING.....	1
1.1. Context	1
1.2. Opdracht	1
1.3. Ervaring met RvTV.....	1
1.4. Methode van werk	2
2. UITGANGSPUNTEN VOOR HET OPZETTEN VAN DE STRUCTUUR	3
2.1. De missie van de Raad	3
2.2. Werkzaamheden van een raad	3
2.3. Ontwikkelingen in het veiligheidsonderzoek	5
2.4. Randvoorwaarden voor deze specifieke raad	6
2.4.1. Vereisten ten aanzien van werkprocessen	6
2.4.2. Politieke en praktische randvoorwaarden.....	7
3. STRUCTUUR VAN DE RAAD	8
3.1. Algemene structuur	8
3.1.1. Achtergrond.....	8
3.1.2. De structuur	8
3.2. Samenstelling, verantwoordelijkheden en werkzaamheden	10
3.2.1. Raad.....	10
3.2.2. Ad-hoc leden van de Raad.....	11
3.2.3. Professionele Staf	12
3.2.4. Experts op afroep.....	13
3.2.5. Informatie-infrastructuur	14
4. AANDACHTSPUNTEN.....	15
4.1. The devil is in the details.....	15
4.2. Conclusies	16
Bijlage 1: Geïnterviewde personen.....	17

Structure Of A Board To Independently Investigate Real And Possible Threats To Safety

EXECUTIVE SUMMARY

Introduction

This report contains the results of a RAND Europe research project undertaken for the multidepartmental project team "Project Independent Investigation of Disasters and Accidents" (PRO for its Dutch name *Project Onafhankelijk Onderzoek Rampen en Ongevallen*), organized under the Directorate General for Public Order and Safety of the Dutch Ministry of Home Affairs and Kingdom Relations. The task of PRO is to prepare for a proposed law establishing an independent board (provisionally called the Safety Investigation Board, or RvV for its Dutch name *Raad voor Veiligheidsonderzoek*) to investigate real and potential threats to public safety that arise from transportation, military, fixed-site and natural calamities. RAND Europe was requested by PRO to propose an organizational structure for the RvV, drawing upon its international experience and earlier work defining an integral structure for the Dutch Transport Safety Board (*Raad voor de Transport Veiligheid*). This organizational structure was to as much as possible:

- provide expertise for investigating the causes of accidents in the diverse areas of competence of the RvV, including defense,
- have its authority respected by the various sectors,
- effectively and efficiently manage its work practices,
- attract highly qualified people to serve on the RvV,
- possess the qualifications needed to deal with international political and security sensitivities surrounding defense-related investigations,
- address recommendations to any responsible actor.

For this brief analysis, we began with underlying work processes of a safety board as defined in our earlier work, but approached the current task as a *tabula rasa*, not assuming any preconditions to the RvV's structure. Given the work processes and requirements, and taking into consideration modern safety board philosophies, we constructed a preliminary organizational structure, and refined that structure through discussions with the various actors in the Dutch safety sector and members of the international safety investigation community.

The mission and work processes of the RvV

Although the underlying origins of independent safety boards lie in the investigation of major accidents, disasters and calamities, there has been a clear shift towards inclusion of examinations of multiple events, incidents, and statistical indicators in the purview of such boards. This shift is concomitant with a focus of purpose on the maintenance and improvement of safety. Highlights of recent advances in safety investigation philosophy include:

- **From determining blame to discovering facts.** Although this has been recognized as important for effective understanding of causality, there continues to be resistance to investigations that do not attempt to lay blame.
- **From examining single modes to multimodality.** Although each sector (rightly) prides itself on its expertise, it often (wrongly) underestimates the lessons that can be learned from other sectors. This problem, even within the different transport modes, increases as the RvV expands competence to other sectors.
- **From looking at deviations to identifying deficiencies.** The shift from deviations ("probable cause") to safety deficiency identification, although widely acknowledged in the international community, has yet to find expression in the language of either international treaties or national laws.
- **From making recommendations to formulating action plans.** Unless recommendations are explicit calls for change (as opposed to vague statements of principles), they risk being

“approved” and ignored.

These considerations led to a proposed RvV mission statement to:

- determine preventable or mitigatable causes of major accidents, disasters and calamities in the areas of transport, defense, fixed sites (industrial, commercial, residential), and natural occurrences;
- identify precursors to potential major events;
- increase safety by making implementable recommendations; and
- assure public confidence in safety in the Netherlands

To fulfill this mission, a safety board operates through five work processes: initiation, investigation, safety deficiency identification, recommendation and feedback.

The **initiation** process recognizes that a safety board does not only study major events. Minor events, incidents, statistical indicators, popular opinions and scientific research can also trigger a decision of the board to conduct an investigation.

Investigation is the fundamental board process; all following steps are based upon scientifically-grounded investigations. These investigations may be retrospective, following a major event or a series of events and incidents, or prospective, planned to examine incidents and accidents as they occur.

Safety deficiency identification is the principal analytic tool that yields evidence of the possibility of improving safety. The board must be on the cutting edge of a wide variety of analytic methods that may be brought to bear in conducting this work.

Recommendations must be based upon sound analysis, practical, and addressed to parties who can implement them.

The **feedback** process not only includes monitoring the results of board recommendations, but also creating support for these recommendations. Moreover, the feedback process includes proactively engaging the various communities to identify possible threats to safety so that the board can conduct safety studies.

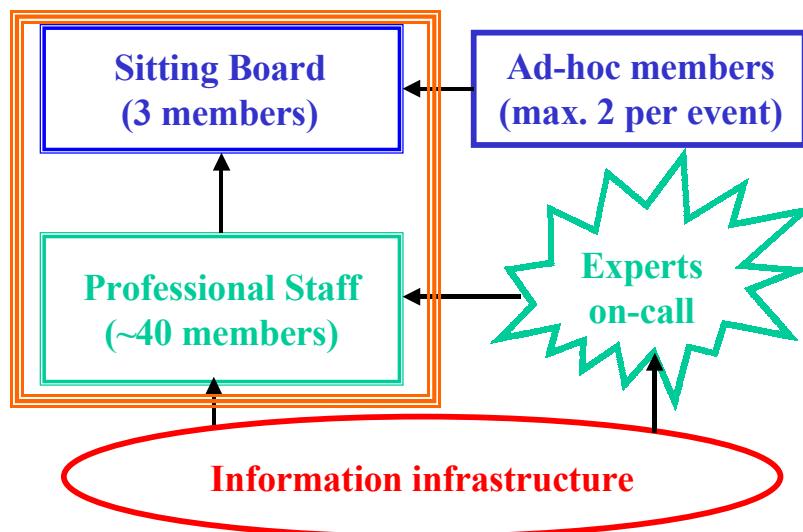


Figure S.1 A Structure for the RvV

Figure S.1 is a schematic organizational structure for the RvV. This model derives in part from considerations of military command-and-control at the operational level of warfare, where a central decision-making body (the commander and general staff) employ the expertise of a specialized professional staff (the command post) to direct and supervise operations conducted by task forces composed to achieve the assigned military objective. The modern recognition of the need for military cross-service “jointness” in operations has its parallel in the concept of multimodality in the safety community. The structure incorporates five separate elements, each of which we will now describe.

A small full-time Sitting Board. If the RvV is to be an effective spokesman for safety, it must be independent and dedicated to its task. This means that the Sitting Board needs to be a full-time job for its members, which in turn means that the Sitting Board must be small. Our recommendation is for three members, appointed for periods of four years, renewable once.

Because it is impossible that the Sitting Board could contain among its members all possibly relevant areas of expertise, it should not even try. Instead, a general expertise and “wisdom” is needed. Here, we have followed the path chosen by almost all members of the International Transport Safety Association (ITSA), a rapidly-growing international organization dedicated to improving the state-of-the-art of evidence-based safety improvement.

If asked the question of what types of people might serve on the Sitting Board, we would suggest that candidates be sought from (among others) professors of safety studies, parliamentarians and senior ministry officials, senior military officers, the judiciary and legal profession, relevant parts of the private sector, and local administrators charged with safety. As noted, candidates would be expected to dedicate themselves to the RvV for their term of office; they would not speak for their original constituencies.

The tasks of the Sitting Board are derived from the work processes for which it has central responsibility. The decision to undertake safety studies is a primary Sitting Board responsibility, which requires situational awareness, both nationally and internationally. Managing public relations is a relatively new function for safety boards, which began with the United States after the TWA 800 disaster and has worked, although it creates new burdens on the Sitting Board membership.

Maintaining links with all stakeholders is the way in which situational awareness is achieved. The Board not only promulgates its own recommendations, but listens to the various sectors, in order to identify perceived safety needs.

Ad-hoc RvV members to participate in investigations of major events. For each investigation of a major event, up to two ad-hoc members should be appointed to serve on the board. These members would be selected from respected members of the sector involved in the event. They would serve only for the term of the investigation, and would be only part-time enlisted by the RvV. Although the work of the ad-hoc members derives from their specific expertise, their presence also serves as a source of support for the safety assurance mission of the Board following a major event. The focus of the Board in an investigation of a major event is, and must be, on prevention of the next event, but the Board also has a responsibility to the general public, who have a need to know in general terms “what happened”. The ad-hoc members of the Board greatly help in framing that part of the Board report in correct language.

A Professional Staff with sector and safety method expertise. The Professional Staff is the key to high-quality safety investigation. We have picked a staff size of 40 as a best guess, without knowing exactly which sector-specific representations and method-specific expertise is required. The important point is that the Professional Staff needs to know about safety science and how to manage investigations. This implies that the staff will require continuous training and updating, not unlike that required for health care professionals. Because Sitting Board members will come and go, it is important that the Professional Staff be relatively stable, in order to provide constancy and institutional memory. These reasons, in addition to the specialized expertise regarding the managing of investigations, is why the job needs to be a career appointment.

The highest priority of the Professional Staff is conducting investigations of major events. Other activities must be put aside, and the team must be ready to spring into action. However, the Professional Staff does not sit still when there are (thankfully) no major events to investigate. It is a full-time job to maintain knowledge, conduct safety studies, maintain situational awareness of threats to safety, examine statistical databases, and stay familiar with the staffer’s original base of expertise.

The Professional Staff is not a substitute for the various inspectorates (e.g., shipping, fire safety, river dikes). Nor can the Professional Staff be the body responsible for the investigation of high-frequency, relatively low-consequence events such as incidents, minor road or waterway accidents, “ordinary”

fires, etc. These must be the responsibility of the various sectors, who will provide summary information and make their data bases available to the Professional Staff.

Although the Sitting Board represents the Netherlands in the international arena, members of the Professional Staff are also engaged in international activities at the level of their specific expertise, as well as in the conduct of multinational investigations.

An international cadre of experts-on-call. For any investigation of a major event, it is anticipated that the required expertise will exceed the capacity of the core Professional Staff. For this reason, a large base of experts will be maintain who can be called to participate in these investigations. One of the requirements of the Professional Staff is to have in mind who might serve as members of investigative teams, so that these teams may be assembled on relatively short notice. For the duration of an investigation, the experts must “belong” to the RvV. Care must be taken in drafting legislation to permit this, while assuring that such an assignment is not detrimental to the expert’s normal job.

In order to maintain the independence and integrity of the Board, the Investigator-In-Charge must be a member of the Professional Staff, not an external expert. Experts must play by the RvV’s “rules”, especially regarding confidentiality, avoidance of blame, and basing findings on evidence. Violators of these rules will not be invited to take part in future investigations. Expertise is not confined to the Netherlands, but must be sought wherever available.

A supportive information infrastructure. The RvV is dependent upon an extensive information infrastructure. This infrastructure not only supplies information for the design and conduct of safety studies, but also provides a baseline against which the facts emerging in an investigation of a major event are compared. In deciding to have a safety investigation board, the Dutch government must also commit itself to providing that board with an adequate information infrastructure, and in ensuring that this infrastructure is accessible to the board. The information infrastructure does not, however, stop at the borders of the Netherlands. Information must be shared among the various international bodies addressing safety; in this regard, organizations such as ITSA can serve as a clearinghouse and communications channel.

The Devil Is in the Details: Implementation Issues

We have provided what we believe is the only reasonable structure for an integral RvV. This does not mean that the structure is not without implementation difficulties. Here, we briefly describe some of the further work that is needed before the board can effectively fulfill its mission.

Building support for the RvV. An important word for any Dutch organization is *draagvlak*—loosely translated as consensual support—and the RvV is no exception. Learning the lessons of the difficulties in obtaining support for the Transport Safety Board, the benefits of the RvV must be clearly explained to all of the participating sectors in order to obtain at least a chance of success. Gradualism is not recommended here—if the RvV is established only part-way, there is a significant risk that it will never be entirely integrated, and will therefore fail to achieve its mission. Most important in the creation of support is the recognition of the independence and autonomy that the RvV will require; in short, other parties will have to be willing to surrender some of the power they may have had. For its part the RvV can only exercise an advisory power—it cannot force any of its recommendations on anybody—and it must base its recommendations on the evidence obtained from its investigations and analyses.

Specifying the skills and the detailed structure of the Professional Staff. The Professional Staff must have seasoned experts in multiple sectors and methods, but must also be a career opportunity for the young professional dedicated to safety. In this brief research project, we have not attempted to make an inventory of the needed skills, nor how the Staff should be organized.

Defining and providing the information infrastructure. The information that the RvV will need for its work processes comes from a wide variety of actors, each of whom must have a clear understanding of the mission of the board and the role that they take in ensuring its effectiveness. Information requirements will shift over time, and both the board and its information sources must be flexible in their

willingness to seek and provide additional information and to modify the form in which information is delivered.

Defining jurisdictional lines regarding taking charge of investigations. Because the RvV must avoid getting caught up in legal or other issues regarding blame and compensation, clear jurisdictional and legal lines must be established giving it priority in investigations and freedom from being engaged in civil or criminal legal procedures.

Dealing with confidentiality issues (defense). Security and confidentiality issues, especially in the area of defense, must be respected in any RvV investigation. This means that how the board deals with confidential materials, how board members obtain security clearances to conduct investigations, and how confidential material is dealt with in the recommendation and feedback work processes must be spelled out in detail.

Conclusion

Safety boards are a full-time business if they are to be independent, evidence-based and prevention-oriented. Because of this requirement, the core components of a board—here defined as the Sitting Board and Professional Staff—must be small and generalist. This implies a need to use external expertise. However, that external expertise must be brought into the board to become part of its structure. If the board "outsources" its work, it will lose the control required to maintain social support. The board can only function in the presence of an adequate and accessible information infrastructure.

We assert that the structure we have described here is the only one that can fulfill the mission of a safety investigation board within the constraints of the Dutch situation. The scope and remit of the proposed RvV is a significant step forward in safety investigation practice, and therefore must be carefully approached as it is implemented.

1. INLEIDING

1.1. CONTEXT

De Nederlandse overheid is voornemens tot het vormen van één algemene Raad voor veiligheid, die zich bezighoudt met het onderzoeken van rampen, ongelukken en incidenten op het gebied van transport, defensie, natuur, milieu en industrie. Deze gebieden worden op dit moment door meerdere lichamen (al dan niet in permanente vorm) afzonderlijk bestreken. Ter voorbereiding van deze Raad is bij het directoraat-generaal Openbare Orde en Veiligheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een interdepartementale projectorganisatie ingericht, met de naam Project Onafhankelijk Onderzoek Rampen en Ongevallen (PRO). De taak van het projectbureau is onder meer het voorbereiden van een wetsvoorstel voor een onafhankelijke organisatie voor veiligheidsonderzoek. In dat kader is het van belang te kunnen beschikken over een advies over de gewenste structuur van de onafhankelijke "raad".

1.2. OPDRACHT

RAND Europe is gevraagd advies te geven over de best mogelijke structuur voor deze Raad, gebaseerd op haar internationale kennis en ervaring op dit gebied. In concreto was de opdracht:

1. schets een voorlopige organisatiestructuur van een algemene Raad voor Veiligheidsonderzoek mede op basis van eerder uitgebrachte rapporten over de structuur van de RvTV.
2. houd bij het schetsen van een voorlopige organisatiestructuur rekening met het gegeven dat:
 - de structuur van de Raad zodanig zal moeten zijn dat het oordeel over de oorzaak van onderscheiden soorten ongevallen onbetwist deskundig is, waaronder die op het terrein van defensie;
 - de oordelen van de Raad gezag zullen moeten hebben binnen de betrokken sectoren;
 - de structuur zodanig moet zijn dat de werkzaamheden van de Raad in de praktijk "bestuurbaar" blijken;
 - de structuur van de Raad zodanig moet zijn dat voldoende mensen van hoog niveau geïnteresseerd zijn in een functie in de Raad;
 - in geval van defensiebetrokkenheid bij het voorval, de politieke verantwoordelijkheid van de Minister van Defensie voor het vertrouwelijk behandelen van (ook buitenlandse) defensie- en staatsbelangen en voor het naleven van internationale militaire afspraken, alsmede diens inhoudelijke aanspreekbaarheid door de buitenlandse politiek in geval van voorvallen waarbij een buitenlandse krijgsmacht is betrokken, gewaarborgd zijn;
 - in geval van defensiebetrokkenheid bij het voorval de defensiecomponent herkenbaar en aanspreekbaar in de organisatiestructuur aanwezig is.
3. leg de voorlopige organisatiestructuur voor aan enkele direct betrokkenen, en
4. leg op basis van die consultatie een definitief voorstel voor.

1.3. ERVARING MET RvTV

Bij de totstandkoming van dit advies heeft RAND Europe gebruik gemaakt van de kennis en ervaring die zij heeft opgedaan bij eerdere onderzoeken, betreffende ongevallenonderzoeksraden in het algemeen en de Raad voor de Transportveiligheid in het bijzonder. In 1996 heeft RAND Europe in opdracht van het Projectbureau Realisatie Transportongevallenraad (TOR) van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een onderzoek uitgevoerd naar mogelijke organisatiestructuren voor een multimodale transportongevallenraad in Nederland. Op basis van analyses van ongevallenonderzoeksraden in binnen- en buitenland werd destijds een conceptueel model van de werkzaamheden van een transportongevallenraad ontwikkeld en een evolutieproces zichtbaar gemaakt dat de onderzochte ongevallenraden doormaken. De uitkomst van dit rapport 'Modellen voor een TOR¹', was een schets van twee mogelijke organisatiestructuren, het integraal en federatief model.

¹ Kahan, J.P., L. van Dorp, E.J. Frinking, et al., *Modellen voor een TOR*. RAND Europe Report RE-97.05, April 1997;

In 1999 deed RAND Europe een tweede onderzoek op dit gebied, nu in opdracht van de Raad voor de Transportveiligheid. In deze studie 'Een open dakraam²' werd een analyse gemaakt van de verschillen tussen het destijds verkozen integrale model en de situatie zoals die in 1999 door de wet was voorgeschreven. Naast de ervaring met ongevallenonderzoeksraden³ heeft RAND Europe ook geput uit haar kennis op het gebied van risicomangement⁴ en veiligheid in het algemeen⁵.

1.4. METHODE VAN WERK

Op basis van bovenstaande kennis en ervaring hebben wij een model geschetst van een organisatiestructuur voor de toekomstige Raad. Gezien de door de opdrachtgever gedefinieerde uitgangspunten voor de Raad bleek dit model de enige mogelijke basis te zijn. Om die reden is reeds vroeg in het onderzoekstraject gekozen eventuele andere modellen buiten beschouwing te laten. Vervolgens is dit model voorgelegd aan diverse Nederlandse betrokkenen (zie bijlage 1) met het verzoek hier vanuit hun dagelijkse praktijk en/of specifieke kennis, commentaar op te geven. Daarnaast is het model ook voorgelegd aan medewerkers van *Safety Boards* in Canada en Nieuw-Zeeland.

Alle interviews zijn afgenomen door medewerkers van RAND Europe, waarbij altijd minimaal één *Research Leader* aanwezig was. Behoudens één interview waren altijd twee of alle drie leden van het RAND Europe onderzoeksteam aanwezig. De gemiddelde tijdsduur van een interview bedroeg ongeveer anderhalf uur. In een aantal gevallen werden in één gesprek twee vertegenwoordigers van dezelfde organisatie geïnterviewd. Met uitzondering van Canada en Nieuw-Zeeland zijn alle interviews op face-to-face basis uitgevoerd. Op basis van de geuite commentaren in de interviews is de voorgelegde globale structuur verder ingekleurd en zijn mogelijke problemen bij de implementatie en werking van de toekomstige Raad geïdentificeerd.

² Kahan, J.P., E.J. Frinking, B.S. van de Kerke, *Een open dakraam – voor de verbouwing tot integrale Raad voor de Transportveiligheid*. RAND Europe Report RE-99-06, April 1999;

³ Kahan, J.P., L. van Dorp, J.A. Stoop et al, "The evolution of transportation safety boards," in H.M. Soekkha (ed), *Aviation Safety*, Utrecht, the Netherlands: VSP International Science Publishers, 1997, pp. 639-647;
Kahan, J.P., "Safety board methodology," In S. Hengst, K. Smit and J.A. Stoop (eds.) *Second World Congress on Safety of Transportation: Imbalance Between Growth and Safety?*. Delft, the Netherlands: Delft University Press, 1999, pp. 42-50.
Stoop, J.A., L. van Dorp, J.P. Kahan, J.L. de Kroes, *Wegverkeer binnen de Raad Voor de Transportveiligheid*. RAND Europe Report RE-98.025, October 1998;
Kahan, J.P., B.S. van de Kerke, J.A. Stoop, *Zout is niet zoet: De Schepenwet en de Raad voor de Transportveiligheid*. RAND Europe Report RE-99-01, February 1999;

⁴ Kahan, J.P. "Comments on the management of risks," invited discussant, Faculty of Systems Engineering, Policy Analysis and Management, Delft University of Technology, May 1999;

⁵ Frinking, E.J., M. van het Loo, J.P. Kahan, *Focus op veiligheid*. RAND Europe Report 97-18, December 1997;
Kahan, J.P. "Real and perceived safety in blood banking," invited presentation to the Stichting Toekomstscenario's Gezondheidszorg workshop on Maatschappelijke Aspecten Bloedvoorziening, Utrecht, November 1998;

2. UITGANGSPUNTEN VOOR HET OPZETTEN VAN DE STRUCTUUR

Bij het opzetten van een structuur voor de Raad heeft RAND Europe een aantal uitgangspunten gehanteerd. Deze uitgangspunten berusten op conceptuele, praktische en politieke factoren die met het functioneren van veiligheidsraden en het uitvoeren van ongevalonderzoek te maken hebben. In dit hoofdstuk geven we een toelichting op deze factoren en beschrijven we welke invloed deze uitoefenen op het opzetten van de structuur. Het gaat om de volgende factoren:

- missie van de Raad voor Veiligheidsonderzoek
- generieke werkzaamheden van een veiligheidsraad
- algemene ontwikkelingen ten aanzien van veiligheidsonderzoek
- praktische en politieke randvoorwaarden voor de Raad

Waar in eerste instantie de indruk kan bestaan dat vele structuren samen te stellen zijn, beperkt de zorgvuldige overweging van deze factoren de verschillende mogelijkheden aanzienlijk.

2.1. DE MISSIE VAN DE RAAD

De missie van de Raad kan als volgt worden omschreven:

1. Het vaststellen van te *voorkomen* en te *beheersen* oorzaken van ongevallen, rampen en calamiteiten op het gebied van transport, defensie, natuur, milieu en industrie en de beoordeling van de afhandeling van deze voorvallen door rampenbestrijdingsdiensten
2. Het identificeren van vroegtijdige signalen die kunnen leiden tot het voorkomen van belangrijke ongevallen, rampen en calamiteiten
3. Het verhogen van de veiligheid door aanvaardbare en uitvoerbare aanbevelingen te maken
4. Het bevorderen van (gevoelens van) het vertrouwen in de veiligheid onder de Nederlandse bevolking

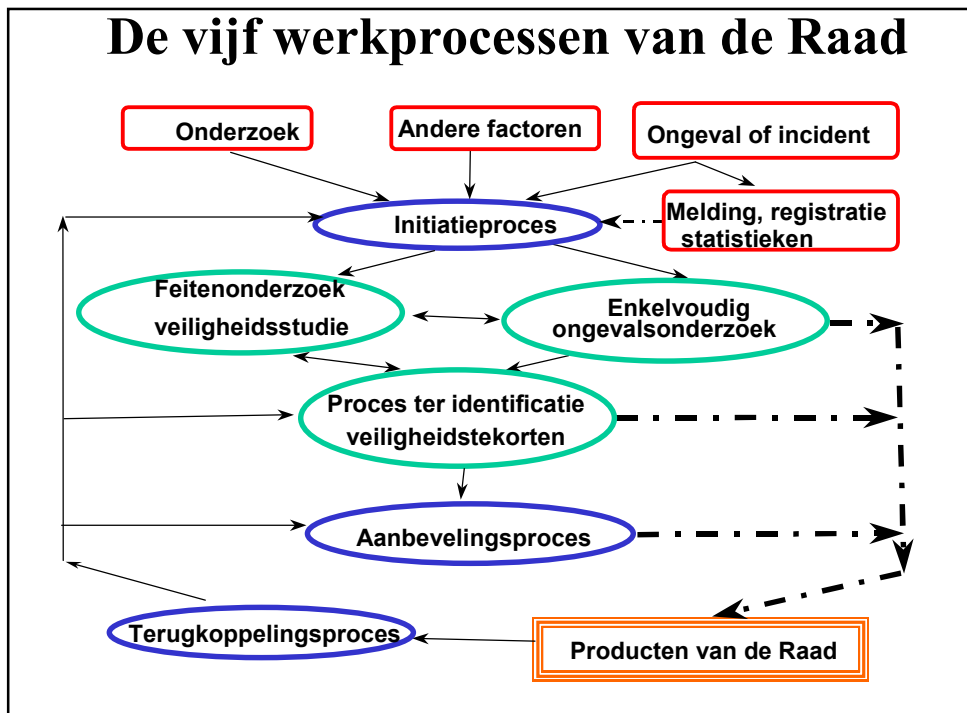
Deze missie doet zowel recht aan de wens van de Nederlandse overheid één uniforme Raad te hebben, als ook aan de hedendaagse opvatting op welke wijze veiligheidsraden dienen te functioneren. Om die reden is expliciet als onderdeel van de missie het feit opgenomen dat de Raad zich bezighoudt met het identificeren van vroegtijdige signalen die mogelijk tot belangrijke ongevallen, rampen en calamiteiten kunnen leiden. Dit maakt duidelijk dat de Raad zich niet uitsluitend beperkt tot het onderzoeken van de ongevallen, rampen en calamiteiten zelf.

Het vierde onderdeel van de missie maakt duidelijk dat de Raad zich een gezaghebbende status moet verwerven in het veiligheidsdenken in Nederland en daarmee grenzen tussen overheden, sectoren en maatschappelijke groeperingen overstijgt. De kracht van de Raad ligt in zijn onafhankelijkheid en mogelijkheid zijn aanbevelingen te doen aan elke relevante partij. Omgekeerd bezit de Raad deze kracht omdat hij geen dwingende macht heeft over welke partij dan ook en al zijn aanbevelingen gebaseerd zijn op bewijs dat voortkomt uit het onderzoek.

2.2. WERKZAAMHEDEN VAN EEN RAAD

In het kader van het eerder genoemde onderzoek 'Modellen voor een TOR', heeft RAND Europe een conceptueel model ontwikkeld voor transportongevallenraden in het algemeen. Er hebben zich in de voorbije jaren geen belangrijke ontwikkelingen voorgedaan in veiligheidsdenken die afbreuk aan de voornaamste principes van dit model zou kunnen doen. Bovendien heeft het model een zodanige reikwijdte dat het ook toepasselijk is voor veiligheidsonderzoek in het algemeen. Derhalve houden wij bij het overwegen van een structuur voor de Raad voor Veiligheidsonderzoek vast aan dit conceptuele model en geven hiervan een korte beschrijving. In het model is sprake van vijf fundamentele werkprocessen die onderling nauw met elkaar verbonden zijn. Deze vijf processen vormen samen het volledige scala van werkzaamheden dat een ongevallenraad als taakstelling kan hebben. De structuur

van de Raad moet het uitvoeren van deze werkzaamheden ten alle tijde mogelijk maken en de verantwoordelijkheden voor de activiteiten bij de juiste instantie (zijnde de Raad) leggen.



Figuur 1: de vijf werkprocessen van de Raad

(1) Initiatieproces. In het initiatieproces wordt bepaald wanneer de Raad in actie komt. Aan het ene uiterste is een Raad middels internationale verdragen verplicht onderzoek in te stellen naar bepaalde ongevallen, aan het andere uiterste kunnen de Raadsleden gebruik maken van hun kennis en ervaring bij het selecteren van te onderzoeken ongevallen. Als input voor dit proces vallen twee categorieën bronnen te onderscheiden. Ten eerste krijgt de Raad meldingen binnen van concrete, recent gebeurde ongevallen en incidenten. Als tweede bron van informatie kan de Raad beschikken over statistische ongevalsgegevens en ander wetenschappelijk onderzoek naar ongevallen dat al eerder verricht is. Verder kunnen ook maatschappelijke opinies over het vóórkomen van bepaalde ongevallen aanleiding zijn voor het initiëren van studies en/of onderzoek. In de Nederlandse context zal de Raad formeel gezien slechts in actie komen naar aanleiding van een ramp, (zwaar) ongeval of incident. Zonder een dergelijk concreet voorval zouden de werkzaamheden van de Raad neigen naar die van een beleidsadviserend orgaan.

(2) Ongevalsonderzoek. Het ongevallenonderzoek heeft als doel alle relevante gegevens over het ongeval/incident te verzamelen en te analyseren teneinde de systematische veiligheidstekorten te identificeren. Het ongevallenonderzoek kan drie hoofdvormen aannemen. De Raad kan namelijk beslissen tot het instellen van:

(1) *een diepgaand onderzoek naar een enkel voorval.* Dergelijk onderzoek is altijd een reactie op het gemelde ongeval.

(2) *een retrospectieve veiligheidsstudie naar een reeks van voorvallen.* Een dergelijke veiligheidsstudie heeft als doel de factoren, die aan een voorval ten grondslag liggen, te analyseren in het licht van eerdere, soortgelijke voorvallen. Dit kan worden gedaan door middel van een uitgebreid onderzoek van ongevallen uit het verleden, door een analyse van statistische gegevens over het ongevalstype of door een combinatie van beide methoden.

(3) *een anticiperende veiligheidsstudie.* Deze vorm van experimenteel onderzoek richt zich op een bepaald type voorval waarvan men verwacht dat het zich in de toekomst zal kunnen herhalen, maar waarvan de oorzaak nog niet duidelijk is. Voor een dergelijke veiligheidsstudie wordt door de Raad

een *go team* van onderzoekers gereed gehouden om uit te rukken waar en wanneer het voorval zich weer voordoet. Dit team staat klaar om specifieke gegevens te verzamelen met als doel de hypothese(n) over de oorzaak van het betreffende voorval te testen.

(3) Het proces ter identificatie van veiligheidstekorten. Het proces ter identificatie van veiligheidstekorten onderzoekt de feiten van één enkel ongeval/incident of van een veiligheidsstudie teneinde systematische oorzaken van tekorten aan veiligheid te achterhalen. Voor dit proces maakt de Raad gebruik van een combinatie van twee soorten deskundigheid:

- de nieuwste wetenschappelijke inzichten op het terrein van veiligheidskunde, statistiek en systeemleer;
- en (praktijk-)ervaring met en kennis van de specifieke modaliteit.

(4) Het aanbevelingsproces. In het aanbevelingsproces formuleert de Raad realistische en aanvaardbare maatregelen om herhaling van het voorval in de toekomst te voorkomen. Deze aanbevelingen volgen logischerwijs uit de geïdentificeerde veiligheidstekorten. De aanbevelingen van de Raad dienen aan iedere betrokkene gericht te kunnen zijn: overheid, professionele ondernemingen of individuele gebruikers. De Raad dient er zorg voor te dragen dat de aanbevelingen politiek haalbaar zijn, dat wil zeggen dat er voldoende draagvlak bij de betrokken partijen voor bestaat. Daarnaast moeten de aanbevelingen van de Raad ook in financieel opzicht realistisch zijn.

(5) Het terugkoppelingsproces. Het terugkoppelingsproces omvat de communicatie tussen het werk van de Raad en de buitenwereld, de diverse actoren die betrokken zijn bij het gebruik van het systeem. Binnen dit proces worden twee activiteiten onderscheiden, namelijk (1) voortgangsbewaking en (2) feedback en communicatie. Voortgangsbewaking houdt in dat op systematische wijze bijgehouden wordt hoe en in welke mate gehoor wordt gegeven aan de aanbevelingen. Hoewel dit niet eenvoudig is, betekent voortgangsbewaking daarnaast ook het meten van de daadwerkelijke effectiviteit van de geïmplementeerde aanbevelingen.

Het terugkoppelingsproces omvat ook de feedback naar en communicatie met alle partijen die betrokken zijn bij de veiligheid in het algemeen en het werk van de Raad in het bijzonder. Zo betekent feedback bijvoorbeeld dat de Raad naar aanleiding van zaken die spelen in het publieke veiligheidsbewustzijn kan besluiten om een veiligheidsstudie naar deze zaken te initiëren. Op deze wijze is de cirkel van processen rond; er wordt teruggekoppeld naar het initiatieproces. Daarnaast richt dit proces zich op het verwerven en onderhouden van de vertrouwensrelatie tussen de Raad en de vele actoren (zoals beroepsgroep, overheid, risicodragers) in de veiligheid.

2.3. ONTWIKKELINGEN IN HET VEILIGHEIDSONDERZOEK

De specifieke werkzaamheden van elk van de beschreven processen en de doelstelling ervan zijn aan continue ontwikkeling onderhevig. Op basis van het beschreven conceptuele model kan worden gesproken van een evolutie van veiligheidsraden. In deze evolutie kunnen vijf stadia worden onderscheiden, die een Raad achtereenvolgens kan doormaken.

1. Onafhankelijkheid van de positie van de Raad

De meeste ongevallenraden zijn begonnen als deel van de overheid met het doel de verantwoordelijkheid voor ongevallen vast te stellen. Door een ongevallenraad een onafhankelijke status te geven, los van overheden of andere partijen, wordt objectiviteit gewaarborgd. Gaandeweg heeft de onafhankelijkheidsgedachte zich nog verder uitgebreid. Het is nu van belang dat een Raad geen enkele specifieke partij vertegenwoordigt of voor het opzetten van onderzoek hiervoor wordt benaderd. Een Raad richt zich zuiver op het vertegenwoordigen en verpersoonlijken van het algemeen belang.

2. Causaliteit in plaats van schuld

Het aanwijzen van een schuldige partij heeft binnen ongevallenraden plaats gemaakt voor het bepalen van de verantwoordelijke factoren op basis waarvan ongevallen in de toekomst vermeden kunnen

worden. Het scheiden van deze twee processen is van groot belang voor het ongevallenonderzoek. Het doel van veiligheidsonderzoek om te begrijpen hoe het ongeval heeft kunnen gebeuren kan alleen bereikt worden indien betrokken partijen de verzekering hebben dat hun bijdrage aan het onderzoek niet tot een grotere kans op vervolging zal leiden.

3. Multimodaliteit

De aanzet tot deze ontwikkeling is een combinatie geweest van de voordelen van schaalvergroting en de opkomst van veiligheidswetenschappen als een interdisciplinair vakgebied. Dit denken onderstreept dat de kennis opgedaan binnen één specifieke modaliteit niet tot die modaliteit beperkt diende te blijven, maar verspreid moest worden, zodat andere modaliteiten hier hun voordeel mee konden doen.

4. Systeemdenken

Hiermee veranderde de focus van het onderzoek naar de meest waarschijnlijke oorzaak van het ongeval naar tekortkomingen in het totale systeem waarbinnen het ongeval plaats heeft gevonden. Feitenonderzoek werd daarmee ingeruild voor het opsporen van factoren die verantwoordelijk zijn voor toekomstige ongevallen. Niet de meest waarschijnlijke oorzaak stond nu nog centraal, maar de best te beïnvloeden oorzaak.

5. Veiligheidsstudies

Een laatste stap in het evolutieproces is het doen van veiligheidsstudies naar reeksen van ongevallen. Deze zijn nodig om eerder genoemde systematische veiligheidstekorten op te sporen. Veiligheidsonderzoek verschuift hiermee van reactief naar pro-actief.

Bij de oprichting van de RvTV maakte Nederland een forse stap ten aanzien van de eerste drie ontwikkelingen. Met de geplande oprichting van een Raad voor Veiligheidsonderzoek is die ontwikkeling nu volledig. Vooral ten aanzien van de multimodaliteit zal Nederland een voorloper zijn. Er zijn slechts een aantal voorbeelden van raden wereldwijd die een dergelijke brede oriëntatie hebben. De Raad zal in zijn taakstelling nu ook de mogelijkheid krijgen om de laatste twee ontwikkelingen volledig te implementeren. De structuur van de Raad zal deze moeten faciliteren en bemoedigen.

2.4. RANDVOORWAARDEN VOOR DEZE SPECIFIEKE RAAD

2.4.1. Vereisten ten aanzien van werkprocessen

Ten aanzien van de werkprocessen in deze specifiek Raad kan grotendeels worden aangesloten bij de eerder beschreven werkprocessen in het bijbehorende conceptuele model. Het - op enkele kleine punten aangepaste - model voor de Raad ten aanzien van de werkprocessen is hieronder weergegeven.

Het initiatieproces maakt duidelijk dat de Raad niet alleen belangrijke gebeurtenissen bestudeert. Kleinere gebeurtenissen, incidenten, statistische indicatoren, opinies en wetenschappelijk onderzoek kunnen ook aanleiding geven tot een beslissing van de Raad om een veiligheidsstudie uit te voeren.

Feitenonderzoek vormt de basis voor elk veiligheidsonderzoek. Het model benadrukt dat de Raad zich bezighoudt met verschillende typen feitenonderzoek.

De identificatie van veiligheidstekorten is de belangrijkste analytische methode die inzicht verschaft in de mogelijkheden de veiligheid te vergroten. De Raad moet, gebruik makend van zijn professionele staf, op het hoogste niveau van deze analytische methoden opereren.

Aanbevelingen moeten zijn gebaseerd op analyse. Ze dienen praktisch te zijn en gericht aan die partijen die in staat zijn ze te implementeren.

Het terugkoppelingsproces omvat niet alleen het monitoren van het resultaat van de aanbevelingen, maar ook het creëren van draagvlak voor deze aanbevelingen. Een nog belangrijker aspect van het

terugkoppelingsproces is het pro-actief benaderen van de verschillende groepen actoren om op die wijze gevaren voor de veiligheid te identificeren, zodat de Raad zich door middel van veiligheidsstudies daarop kan gaan richten.

2.4.2. Politieke en praktische randvoorwaarden

In de formulering van de onderzoeksopdracht en in het politieke debat voorafgaande aan het besluit tot oprichting van één Raad zijn nadere politieke en praktische uitgangspunten aangegeven. Deze hebben wij als randvoorwaarden op het functioneren van de toekomstige Raad meegenomen.

Voor een deel overlappen deze voorwaarden met de uitgangspunten zoals die eerder in dit hoofdstuk beschreven zijn. Allereerst gaat het om de onafhankelijkheid van de Raad. Aan deze vereiste kan inhoud worden gegeven door middel van de juridische vorm, het ontbreken van gezagsrelaties met andere overheidsorganisaties en het geven van vrijheid voor het invullen van de werkzaamheden.

Een tweede randvoorwaarde is de integraliteit van het onderzoek. Hier is naast de wijze van het uitvoeren van onderzoek, ook het creëren van de mogelijkheid tot veelvuldige interactie tussen onderzoeken uit diverse sectoren en de algehele multi- en interdisciplinaire benadering van groot belang. Gezien het brede terrein waarop de Raad actief zal zijn, vereist dit een balans tussen ervaring en specifieke kennis op één terrein en overzicht van en inzicht in de verschillende ontwikkelingen op alle terreinen.

Een derde aspect betreft de bestuurskracht van de Raad. De structuur en de samenstelling van de Raad zal zodanig vorm moeten krijgen zodat het onderzoek en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen ook een positieve uitwerking kunnen hebben op de veiligheidssituatie en de gevoelens daarover.

Tenslotte moet de structuur (of beter: het functioneren van de Raad) herkenbaar zijn voor de betrokken sectoren, met name voor defensie-gerelateerde onderwerpen.

3. STRUCTUUR VAN DE RAAD

3.1. ALGEMENE STRUCTUUR

3.1.1. Achtergrond

Nederland kent reeds een permanente Raad voor ongevallenonderzoek die zich bezig houdt met ongevallen in de transportsector, de Raad voor de Transportveiligheid. De structuur van deze Raad kent een overkoepelend orgaan met daaronder verschillende kamers voor de verschillende modaliteiten en daaronder weer een staf. Deze structuur is een uitvloeisel geweest van het samensmelten van verschillende bestaande organisaties die actief waren binnen het transportongevallenonderzoek en heeft gepoogd aan een veelvoud van wensen tegelijkertijd te voldoen. Deze structuur kent een aantal weeffouten⁶ en wordt bovendien met een aantal praktische uitvoerende problemen geconfronteerd, waardoor veiligheidsonderzoek niet efficiënt is gestructureerd, er geen duidelijke verantwoordelijkheid met betrekking tot dataverzameling en integratie bestaat en de RvTV niet beschikt over voldoende staf die adequaat alle taken binnen haar missie kan uitvoeren.

Bij het schetsen van de structuur van de nieuwe Raad zijn wij uitgegaan van de meest optimale structuur waarmee de Raad zijn missie kan vervullen, de randvoorwaarden in overweging nemende. Er bestaat de neiging om uit de bestaande structuur van de RvTV te gaan denken over een nieuwe, aangepaste structuur. Wij hebben echter getracht zoveel mogelijk vanuit een blanco uitgangspositie en op basis van de uitgangspunten zoals in het vorige hoofdstuk beschreven te redeneren. Uiteraard hebben we ons niet afgesloten voor lessen die uit het huidige functioneren van de RvTV en andere raden in binnen- en buitenland te leren zijn.

3.1.2. De structuur

Naast de uitgangspunten zoals die in het voorgaande aan de orde zijn gekomen, hebben we bij het opzetten van de structuur als belangrijkste richtlijnen logica (processen en elementen hebben directe relaties met elkaar), transparantie (zo min mogelijk aansturende lijnen) en flexibiliteit (mogelijkheid tot het inspelen op verschillende situaties) gediend. Daarnaast hebben we ook van voorbeelden van en ervaringen met soortgelijke organisaties in het binnen- en buitenland gebruik gemaakt.

De structuur verlaat de gedachte van aparte kamers zoals die nu in de RvTV is vertegenwoordigd. Dit is een doelbewuste keuze. Er kleven een aantal principiële bezwaren aan een kamerstructuur. Een dergelijke structuur, die overigens in geen enkel ander land gangbaar is,

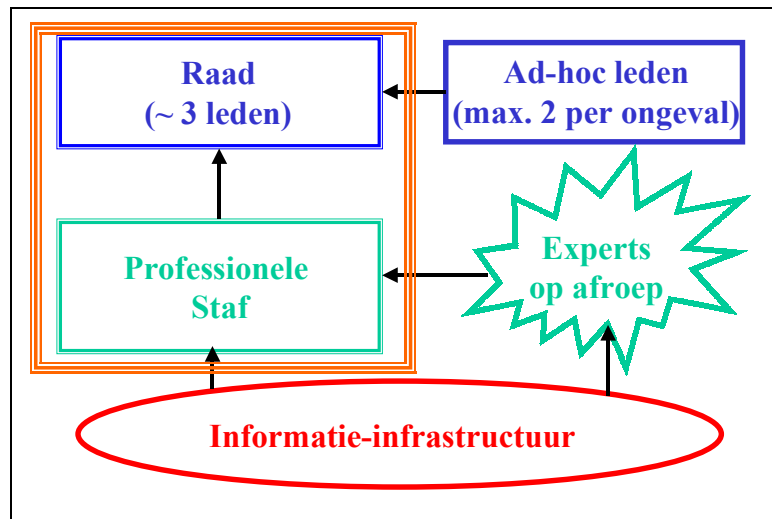
- druist in tegen het systeemdenken en de integraliteit en stroomlijning van onderzoek die als een van de voornaamste uitgangspunten zijn gehanteerd,
- bemoeilijkt de naadloze uitvoering van de eerder beschreven werkprocessen, omdat de verantwoordelijkheden voor deze processen niet eenduidig zijn af te bakenen,
- ontnemt voor een deel de transparantie en de bestuurskracht van de organisatie door de veelheid van organisatie-elementen, en
- hindert de herkenbaarheid van de Raad naar het brede publiek.

Ons inziens wegen deze nadelen veel zwaarder dan de potentiële voordelen van een kamerstructuur die in de herkenbaarheid naar de betrokken sectoren en specifieke deskundigheid van onderzoek liggen. Uiteraard zijn deze factoren voor het functioneren van de Raad van belang. Wij denken dat dit aspect via de personele samenstelling en inhoudelijke verantwoordelijkheden van de Raad, staf en omgeving ondervangen kan worden. Dit komt bijvoorbeeld ook tot uiting bij de formele afstemming tussen de

⁶ zie ook: Kahan, J.P., E.J. Frinking, B.S. van de Kerke, *Een open dakraam – voor de verbouwing tot integrale Raad voor de Transportveiligheid*. RAND Europe Report RE-99-06, April 1999. Voorbeelden van de huidige problemen zijn bijvoorbeeld het gebrek aan formele interactie tussen kamers onderling, de zeer uitgebreide competentie van de kamers waardoor de mogelijkheid van de Raad om het proces te beheren aanzienlijk wordt beperkt.

Raad en de Minister van Defensie die wettelijk zal worden geregeld.

Wij hebben aan de hand van de hieronder voorgestelde structuur deze verschillende factoren trachten te verwerken. Deze structuur bevordert ons inziens de onafhankelijkheid, integraliteit en bestuurskracht van de Raad, terwijl we via een aantal externe elementen de herkenbaarheid, deskundigheid en flexibiliteit van de Raad vorm geven.



figuur 2: Structuur van de Raad

De structuur kent vijf verschillende elementen. Formeel omvatten de twee elementen “Raad” en “Professionele Staf” de gehele Raad als organisatie. In het daadwerkelijke functioneren van de Raad is echter de betrokkenheid van en de ondersteuning door de overige drie elementen van elementair belang. De belangrijkste kenmerken van de onderscheiden elementen zijn:

- een Raad als aansturend deel dat klein van omvang en permanent bezet is,
- een Professionele staf die ervaring en expertise met de betrokken sectoren en de methodologische aspecten van veiligheidsonderzoek combineert,
- ad-hoc leden die specifieke kennis, kwaliteitscontrole en draagvlak van de betrokken sectoren inbrengen,
- experts op afroep, waar in het geval van grote ongevallen expertise en menskracht vandaan gehaald kan worden, en
- een informatie-infrastructuur die de gegevens voor de opzet en het uitvoeren van de onderzoeken aandraagt en tevens fungeert als basis waartegen de gevonden feiten in een onderzoek kunnen worden afgezet.

De Raad als organisatie (Raad en Professionele Staf) is zelf relatief klein in omvang in verhouding tot de totale hoeveelheid mogelijke zaken waarover hij zich zal moeten buigen. Daarom dient de Raad te kunnen terugvallen op een ruime hoeveelheid externe ondersteuning (Ad-hoc leden en Experts op afroep). Hieronder zullen we per element een toelichting geven op de door ons voorziene samenstelling, werkzaamheden en verantwoordelijkheden van de organen die in deze structuur zijn vermeld.

3.2. SAMENSTELLING, VERANTWOORDELIJKHEDEN EN WERKZAAMHEDEN

3.2.1. Raad⁷

Samenstelling en Verantwoordelijkheden

De Raad zal om en nabij de drie leden kennen. Deze leden kenmerken zich door een brede oriëntatie op en kennis van veiligheidsvraagstukken. Bovendien moeten zij een reputatie van onafhankelijkheid hebben. Deze leden zullen voltijds worden aangesteld in de Raad. Elk van de leden heeft een aanstellingstermijn van vier jaar die eenmalig verlengd kan worden. Deze aanstellingstermijnen zullen zoveel mogelijk overlapping tussen de leden vermijden zodat leden op verschillende momenten zullen terugtreden en de continuïteit in het functioneren van de Raad gewaarborgd blijft. De belangrijkste verantwoordelijkheden van de Raadsleden betreffen het besturen van alle fasen van het onderzoeksproces zoals beschreven in het voorgaande hoofdstuk. Bij de directe werkzaamheden zal de betrokkenheid van de leden zich vooral richten op de initiatie, aanbeveling en terugkoppeling.

Omdat de leden onmogelijk alle specifieke deskundigheden binnen de Raad kunnen verenigen, moet hier ook niet naar gestreefd worden. Hierbij volgen wij de weg die bijna alle leden van de *International Transportation Safety Association* (ITSA) volgen. De ITSA is een snel-groeiende internationale organisatie met het doel het verbeteren van de state-of-the-art in *evidence-based* veiligheidsonderzoek. Wel is het zo dat eventuele portefeuilles zoveel mogelijk op basis van competentie verdeeld dienen te worden.

De kleine omvang en brede oriëntatie van de Raad maakt het mogelijk daadkrachtig te functioneren en de integraliteit van de verschillende onderzoeken te waarborgen en te bevorderen. Als uitgangspunt hebben wij een omvang van drie Raadsleden gesuggereerd. Deze omvang staat in verhouding tot de omvang van ongevallenraden in het buitenland⁸. Er zijn uiteraard verschillen in reikwijdte, omvang van de staf en het specifieke onderzoeksterrein tussen deze raden, maar een dergelijk aantal lijkt vaak vanuit het bestuurlijk oogpunt genomen te zijn. Veel zal afhangen van de feitelijke invulling van de toekomstige werkzaamheden.

De voltijdse aanstelling is voor twee aspecten van belang. Allereerst is dit enige manier waarop veel twijfel omtrent de onafhankelijkheid van de Raadsleden kan worden weggenomen. Bovendien zal dit de betrokkenheid van de leden en daarmee het functioneren als spreekbuis voor het bevorderen van de veiligheid in Nederland sterk vergroten. De meeste andere landen met multimodale ongevallenraden werken ook met voltijdse leden die soms wel en soms niet politieke benoemd worden. De beperking in de aanstellingstermijn heeft als grote voordeel dat verfrissing en roulatie van ideeën mogelijk blijft en dat ingehaakt kan worden op nieuwe ontwikkelingen.

Met betrekking tot de vraag wat voor type mensen deel uit zouden moeten maken van de Raad, menen wij dat deze gezocht moeten worden tussen (onder andere) hoogleraren veiligheidsonderzoek, parlementariërs en hooggeplaatste vertegenwoordigers van ministeries, hoge militaire officieren, juridische en justitiële professionals en relevante partijen in de private sector. Van kandidaten voor de Raad wordt verwacht dat zij zich geheel aan de Raad wijden gedurende hun zittingsperiode en niet (langer) spreken namens hun vorige constitutie.

⁷ Waar we het in het vervolg over de “Raad” of raadsleden hebben, doelen we op het hoogste orgaan binnen de algehele Raad voor Veiligheidsonderzoek. De Raad als organisatie betreft de raadsleden en de gehele staf die tot beschikking staat.

⁸ De NTSB in de Verenigde Staten, de TSB in Canada en de AIB-F in Finland bestaan elk uit vijf voltijdse leden; de Zweedse SHK heeft zeven leden aangevuld met 2 deeltijd raadsleden

Werkzaamheden van de Raad

Uit de samenstelling en verantwoordelijkheden van de Raad volgen logischerwijs de volgende werkzaamheden:

1. Het nemen van de beslissing om veiligheidsstudies, onderzoeken of ‘optionele’ zaken uit te voeren
2. Het beheren van public relations (bijvoorbeeld slachtoffers, de media, ministeries) gedurende het onderzoek
3. Formuleren, uitbrengen en benadrukken van aanbevelingen, aanzet geven tot verandering
4. Contact onderhouden met alle belanghebbenden
5. Nederland vertegenwoordigen in de internationale veiligheidsarena

De taken van de Raad zijn afgeleid van de processen waar het de centrale verantwoordelijkheid voor heeft. De beslissing om veiligheidsstudies uit te voeren is primair een verantwoordelijkheid van de Raad. Dit verlangt een continu besef van zowel de nationale als internationale situatie met betrekking tot veiligheid. Het beheren van de public relations is een relatief nieuwe functie voor veiligheidsraden, die zich ontwikkelde na de TWA 800 ramp. Dit betekent een extra belasting voor de leden van de Raad maar is in de praktijk werkzaam gebleken en zal bovendien de positie van de Raad als spreekbuis en als onafhankelijk onderzoeksorgaan extra kracht kunnen bijzetten.

Het continue besef van de situatie met betrekking tot veiligheid wordt bereikt door voortdurend contacten met alle belanghebbenden te onderhouden. De Raad maakt niet alleen zijn eigen aanbevelingen bekend, maar luistert actief naar de verschillende sectoren met het doel veiligheidsbehoeften die leven vast te stellen.

3.2.2. Ad-hoc leden van de Raad

We hebben aangegeven dat de Raad onmogelijk alle betrokken disciplines of vormen van expertise kan vertegenwoordigen wanneer het als daadkrachtig en transparant orgaan door het leven wil gaan. Er zijn echter verschillende redenen aan te geven dat er regelmatig toch behoefte zal bestaan aan specifieke expertise op een bestuursmatig niveau. Deze liggen zowel op inhoudelijk gebied als op procesmatig vlak. Doordat het volkomen inefficiënt is een permanente invulling aan dit aspect te geven, stellen wij voor de Raad de mogelijkheid te geven op ad-hoc basis aanvullende expertise in te roepen. Zoals eerder aangegeven, voegen deze ad-hoc leden specifieke kennis, kwaliteitscontrole en draagvlak van de betrokken sectoren toe vooral bij het vaststellen van veiligheidstekorten en de aanbevelingen.

De status van deze ad-hoc leden heeft duidelijkheid. De status kan variëren tussen een volledig lidmaatschap van de Raad⁹, een tijdelijk lidmaatschap en een adviseurschap. Elk van deze opties kan alleen gelden voor de duur van het specifieke onderzoek waarbij de ad-hoc leden betrokken zijn. Voordelen van volledig lidmaatschap zijn de directe betrokkenheid, de herkenbaarheid naar de sectoren, de waarschijnlijk meer transparante afweging van argumenten en meningen die door deze leden naar voren worden gebracht en de aantrekkelijkheid van de positie. Nadelen liggen vooral in de complexiteit van de besluitvormingsprocedure wanneer diverse ad-hoc leden bij meervoudige, simultane onderzoeken betrokken zijn en de herkenbaarheid van de permanente Raadsleden naar het bredere publiek.

Voordelen van een adviseurschap zijn de flexibiliteit van de inzet en het juist vermijden van de complexiteit omtrent de besluitvorming. Nadeel is het gebrek aan status en betrokkenheid en het gevaar dat adviseurs teveel op de achtergrond (kunnen) opereren waardoor de invloed op uiteindelijke producten en resultaten niet duidelijk is.

⁹ Een variant op deze optie is lidmaatschap met bijbehorende bevoegdheden maar geen stemrecht in de raad.

Wij denken dat het voor de structuur niet van essentiële betekenis is voor welke vorm wordt gekozen. Beide vormen kunnen in de structuur worden ingepast. De politieke weging van de hierboven aangegeven voor- en nadelen zal hierbij de doorslag moeten geven.

Het toevoegen van ad-hoc leden aan de Raad voor specifieke onderzoeken is geen originele gedachte van onze kant, maar is reeds praktisch bij de Zweedse Raad (SHK). Hoewel het werk van de ad-hoc leden verband houdt met hun specifieke expertise, fungeert hun aanwezigheid ook als ondersteuning voor de missie ten aanzien van het garanderen van de veiligheid volgend op een belangrijke zaak. De focus van de Raad in het onderzoek naar een belangrijke gebeurtenis ligt en moet liggen in het voorkómen van de volgende gebeurtenis. Maar de Raad heeft ook een verantwoordelijkheid naar het publiek, dat recht heeft om in grote lijnen te weten wat is voorgevallen. De ad-hoc leden van de Raad helpen met het inkaderen van dat gedeelte van de rapportage in de juiste bewoordingen.

Een onderwerp voor de Raad is het leiden van meerdere kleine ad-hoc groepen. Als de Raad zich tegelijkertijd bezighoudt met een substantieel aantal belangrijke zaken, kan de aanwezigheid van alle ad-hoc leden tot problemen leiden. Onze mening ten aanzien van dit punt is dat een enorm aantal gelijktijdige belangrijke onderzoeken onwaarschijnlijk is. Als het al zou voorkomen, zou het leiden van de verschillende ad-hoc groepen één van de kleinere problemen zijn die de Raad op dat moment heeft. De aanwezigheid van deze kleine groepen als organisatiestructuur zou het de Raad kunnen vergemakkelijken de individuele onderzoeken gescheiden te houden van elkaar.

3.2.3. Professionele Staf

De Professionele staf is de sleutel tot veiligheidsonderzoek van hoogwaardig niveau. Deze staf zal aan de volgende kenmerken moeten voldoen:

- Expertise: de staf zal twee vormen van expertise moeten bevatten die van belang zijn voor het uitvoeren van hoogwaardig veiligheidsonderzoek
 - Sector-specifiek (bijvoorbeeld luchtvaart, brandbestrijding)
 - Methode-specifiek (bijvoorbeeld menselijke factoren, metallurgie, epidemiologie, vergif)Allen moeten bekend zijn met veiligheidskunde en veiligheidsmethodologie
- Ideale kandidaten voor een positie bij de staf zijn mensen die hoog opgeleid zijn en aan het begin van hun carrière staan en/of zij die reeds ervaring hebben opgedaan met soortgelijke veiligheidskwesties binnen bepaalde sectoren. Het functioneren bij de Raad moet als onderdeel van een loopbaan gezien worden. Dit wil zeggen dat er voldoende mogelijkheden moeten zijn ter ontplooiing van de vaardigheden.
- Primaire verantwoordelijkheden: Leiden van feitenonderzoek en identificeren van veiligheidstekorten aan de hand van het uitvoeren van veiligheidsstudies.

Wij hebben de omvang van de staf bepaald op 20 tot 40 als ruwe schatting, zonder daarbij uitspraken te doen over de verhouding tussen sectorspecifieke en methodologische kennis. Voor alle duidelijkheid moet vermeld worden dat het hier uitsluitend de onderzoekspoot van de professionele staf betreft. Daarnaast is ook algemene ondersteuning en ondersteuning met betrekking tot communicatie en voorlichting nodig. Deze blijven in dit rapport verder buiten beschouwing.

Het belangrijkste punt is dat de professionele staf kennis heeft van veiligheidskunde en de manier waarop onderzoeken geleid dienen te worden. Dit betekent dat continue training en scholing van deze professionals vereist is, vergelijkbaar met training en scholing van professionals in de gezondheidszorg.

Omdat leden van de Raad komen en gaan, is het belangrijk dat de Professionele Staf relatief stabiel is. Dit zal de stabiliteit en het institutionele geheugen helpen waarborgen. Dit is de reden, samen met de specifieke kennis met betrekking tot het leiden van onderzoeken, waarom benoeming vanuit een carrièreperspectief belangrijk is.

De onderzoekswerkzaamheden van de staf zullen worden aangevoerd door een kleine pool van *Investigators-in-Charge* (IIC), die bij toerbeurt leiding geven aan het feitenonderzoek van de voorvallen. Gezien het feit dat zich binnen de professionele staf twee soorten expertise bevinden (sector-specifiek en methode-specifiek), zien wij de matrixorganisatie als meest geschikte structuur voor de staf. Daarbij staat de ene as voor sectorspecifieke expertise en –aansturing, terwijl de andere staat voor methode-specifieke expertise en -aansturing.¹⁰ Andere leden van de staf en experts op afroep vormen de rest van het team.

Taken van de professionele staf :

- Uitvoeren en leiden van onderzoeken
 - Ontwikkelen van onderzoeksmethodologieën
 - Garanderen van toegang tot belangrijke bronnen van informatie
- Uitvoeren van veiligheidsstudies
 - Kunnen multi-sector en multinationalaal zijn
- Beheren van contacten met informatie-infrastructuur
- Beheren van contacten met kenniscentra

De hoogste prioriteit van de professionele staf is het uitvoeren van onderzoeken naar belangrijke voorvallen. Andere activiteiten moeten daarvoor opzij worden gezet en het team moet op elk moment klaar zijn in actie te komen. Binnen de Professionele staf moet voldoende capaciteit aanwezig zijn om leiding te kunnen geven aan calamiteiten.

Aan de andere kant zit de Professionele staf niet stil als er (gelukkig) geen belangrijke voorvallen zijn om te onderzoeken. Het op peil houden van kennis, uitvoeren van veiligheidsstudies, het hebben van besef over de stand van zaken met betrekking tot veiligheid en het bestuderen van statistische gegevens leidt tot een continue stroom van werkzaamheden binnen een full-time baan.¹¹

De Professionele staf is niet een substituut voor de verschillende inspecties (bijvoorbeeld scheepvaart, brandveiligheid, dijken). De Professionele staf kan ook niet het verantwoordelijke orgaan zijn voor het onderzoeken van veel voorkomende incidenten zoals bijvoorbeeld kleine verkeersongevallen en branden, alle met geringe consequenties. Deze blijven voorbehouden aan de verschillende sectoren, die echter wel op geaggregeerd niveau statistische informatie beschikbaar stellen aan de Professionele staf.

Hoewel de Raadsleden Nederland in internationaal perspectief vertegenwoordigen, houden leden van de Professionele staf zich ook bezig met internationale activiteiten op het niveau van hun specifieke deskundigheid en daarnaast ook met het uitvoeren van multinationale onderzoeken.

3.2.4. Experts op afroep

Expert op afroep zullen aan de volgende kenmerken moeten voldoen:

1. Groot (internationaal) reservoir van experts die beschikbaar zijn voor specifieke onderzoeken
 - Toegevoegd aan professionele staf om te assisteren bij het onderzoek
 - Waarschijnlijk voltijdse betrokkenheid gedurende deze periode
2. Genomineerd door de Professionele staf, formeel geselecteerd door de Raad
3. Voornaamste verantwoordelijkheid: Toevoegen van expertise bij feitenonderzoek en identificatie van veiligheidstekorten.

¹⁰ Dit betekent overigens niet dat elke cel van de matrix gevuld moet zijn door verschillende individuen. Ter illustratie: als we zouden uitgaan van ongeveer 10 te onderscheiden sectoren en 10 verschillende methoden-specifieke perspectieven, betekent dit niet dat er 100 stafleden benodigd zijn. Eerder kan gedacht worden aan 1-3 vertegenwoordigers per sector en methode wat zou neerkomen op een reikwijdte van 20-60 personen.

¹¹ Ter vergelijking: de Amerikaanse NTSB, die uiteraard met veel meer ongevallen en incidenten te maken heeft, beslaat een staf van omstreeks 350 personen. De NTSB heeft echter een aparte afdeling die voltijds bezig is met het uitvoeren van veiligheidsstudies.

Voor elk onderzoek van een belangrijke calamiteit moet worden geanticipeerd op het feit dat de vereiste expertise de capaciteit van de professionele staf overstijgt. Daarom is een groot reservoir van experts vereist die kunnen worden opgeroepen om deel te nemen aan het onderzoek indien dit nodig is. De Professionele staf moet dit reservoir reeds in kaart hebben gebracht, zodat binnen een korte periode teams van experts op afroep kunnen worden geformeerd.

Gedurende het onderzoek moeten de experts op afroep onderdeel uitmaken van de totale organisatie rondom de Raad. Het is van belang hierbij aandacht te besteden aan mogelijke spanningen die kunnen ontstaan ten opzichte van de dagelijkse baan die de expert heeft.

Om onafhankelijkheid en integriteit te waarborgen, moet de onderzoeksleider lid zijn van de vaste Professionele staf en geen externe expert zijn

Experts moeten zich houden aan de regels van de Raad, met name wanneer het gaat om vertrouwelijkheid, het vermijden van blaam en het baseren van resultaten op bewijs. Wie zich niet aan deze regels houdt, verspeelt zijn kans opnieuw uitgenodigd te worden.

Expertise beperkt zich niet tot Nederland, maar kan overal ter wereld gezocht worden.

3.2.5. Informatie-infrastructuur

Kenmerken:

1. Geen onderdeel van de structuur van de Raad, maar essentieel voor zijn functioneren
2. Voorziet in achtergrondinformatie
 - Statistieken voor veel voorkomende gevallen met lage consequenties (verkeersongevallen, kleine brandjes, incidenten)
 - Onderzoeken op lager niveau (Bijvoorbeeld RailNed)
 - Veiligheidsonderhoud (inspecties)
3. Interactie tussen de Raad en de infrastructuur gaat in beide richtingen
 - Onbeperkte toegang tot informatie met betrekking tot veiligheid
 - Identificeren van nieuwe vereisten aan/voor informatie

De Raad is afhankelijk van een uitgebreide informatie-infrastructuur. Deze infrastructuur verzorgt niet alleen de gegevens voor de opzet en het uitvoeren van de onderzoeken, maar fungeert ook als basis waartegen de gevonden feiten in een onderzoek kunnen worden afgezet.

Bij de beslissing van de Nederlandse overheid een veiligheidsraad te willen hebben, moet zij zich ook wijden aan het verzorgen van een adequate en toegankelijke informatie-infrastructuur voor deze Raad. Deze infrastructuur stopt niet aan de Nederlandse grens, maar moet worden gedeeld met andere landen. Organisaties zoals ITSA kunnen hierbij een intermediaire rol vervullen.

4. AANDACHTSPUNTEN

4.1. THE DEVIL IS IN THE DETAILS

In het voorgaande hoofdstuk hebben we de algemene schets en invulling gegeven van een structuur voor de Raad. Tijdens de gesprekken die we met de verscheidene betrokkenen hebben gevoerd, hebben we algemene reacties op het functioneren van de Raad en op de door ons opgestelde structuur gekregen. Het hoofdpunt van de discussies betrof het verlaten van de kamerstructuur zoals vertegenwoordigd in de RvTV, maar in geen van de gevallen werden principiële bezwaren naar voren gebracht. Uit de discussies kwam wel naar voren dat de praktische uitwerking van de structuur veel aandacht behoeft. RAND Europe heeft zich in de haar beschikbare tijd niet gericht op de uitwerking van deze praktische details. Wel willen we hier de aandacht op de belangrijkste punten vestigen die verdere aandacht behoeven.

1. **Bouwen aan nieuw besef en steun voor iets nieuws in Nederland**

Er bestaat nog steeds veel onduidelijkheid over hoe de toekomstige Raad zal gaan functioneren, met welke onderwerpen deze zich zal gaan bezighouden en wat de werkdruk van de organisatie zal zijn. Sommige menen dat de Raad zich alleen op de “grote klappers” zal gaan richten en dat derhalve de werkdruk erg onregelmatig zal zijn. Gezien het functioneren van de RvTV en van de meest geavanceerde raden in het buitenland (Canada, Nieuw Zeeland) betreft dat een misvatting. Hoewel er een zekere balans gezocht zal moeten worden tussen de enkele grote klappers die altijd onderzocht moeten worden en de vele kleinere ongevallen, die onderzocht kunnen worden zodat lering kan worden getrokken, lijkt een continue stroom van werkzaamheden op de verschillende terreinen gewaarborgd. Dit betekent dat de Raad naast voldoende financiële steun vooral politieke ondersteuning nodig heeft van de verschillende ministeries. Dit betekent dat deze ministeries een goed inzicht hebben in de verantwoordelijkheden en het werkkterrein van de Raad.

2. **Autonome raden zijn een fenomeen van het verleden**

Het opstellen van een aparte structuur voor autonome raden is niet meer van deze tijd. De gedachte van integraal onderzoek heeft wijdverspreide ondersteuning en internationale invulling gekregen. In de Verenigde Staten kan het dreigend falen van de *Chemical Hazard and Safety Board* als voorbeeld hiervan dienen. Bij het opstellen van de RvTV is er een langdurige worsteling geweest met deze gedachte, die geen positieve invloed heeft gehad op het functioneren van de RvTV. Bij het instellen van een Raad voor Veiligheidsonderzoek is het van belang geen herhaling van zetten tussen de modaliteiten cq. de beleidsdomeinen te krijgen. Ook hier is politieke steun vanuit alle kanten van belang voor het toekomstige succes van de Raad.

3. **Specificeren van gedetailleerde structuur en vaardigheden vereist voor Professionele staf en het vinden van gekwalificeerd personeel**

Gezien de aard van de werkzaamheden van de Professionele staf in de voorgestelde structuur die nog meer in sturende zin zullen liggen, lijkt een ophoging van de benodigde kwalificaties voor de hand te liggen. De werving en selectie van staf zal derhalve grote prioriteit moeten genieten. De huidige RvTV heeft in haar personeelsbeleid te kampen gehad met problemen in de werving van gekwalificeerd personeel.

4. **Bepalen en opzetten van informatie-infrastructuur**

In de hoofdlijnennotitie is reeds de nodige aandacht besteed aan de positionering van de Raad ten aanzien van bepaalde andere organisaties, zoals inspectiediensten, adviescolleges en dergelijke. Naast de formele afstemming zal de praktische coördinatie van groot belang zijn, willen deze organisaties elkaars werkzaamheden goed aanvullen. Zoals aangegeven, zal de Raad voor het uitvoeren van goed onderzoek en het hebben van grip op ontwikkelingen binnen zijn werkkterrein afhankelijk zijn van de informatie die structureel door andere organisaties wordt aangeleverd.

5. **Bepalen van juridische lijnen wie leiding neemt bij onderzoeken**

Het inschakelen van externe ondersteuning bij het uitvoeren van grootschalige onderzoeken brengt als risico mee dat onduidelijkheid kan bestaan over wie de verantwoordelijkheid heeft over de aansturing van deze externe krachten. Een deel van de externe staf zal ingehuurd moeten worden uit andere overheidsorganisaties. De Raad moet de mogelijkheid hebben deze externe staf rechtstreeks aan te sturen zonder dat er zich competentiestrijden kunnen gaan ontwikkelen.

6. **Omgaan met vertrouwelijkheid van gegevens** (defensie)

De staf van de Raad moet de mogelijkheid hebben vertrouwelijke defensiegerelateerde gegevens te betrekken in het onderzoeken. Dit kan op een aantal manieren gebeuren. In eerste instantie kan militair personeel ingeschakeld worden om deze gegevens in minder kwetsbare vorm aan te leveren. Dit kan wellicht ook de gevoeligheid betreffende het onderzoek van militaire ongevallen met buitenlandse betrokkenheid wegnemen. Het zou echter de voorkeur genieten als de professionele staf van de Raad of wel direct de beschikking heeft over militair personeel (voor een bepaalde periode gedetacheerd bij de Raad) of vereiste “security clearances” ondergaat. Dit laat burgerpersoneel toe direct met vertrouwelijke gegevens in contact te komen volgens formeel opgestelde en goedgekeurde protocollen.

4.2. **CONCLUSIES**

RAND Europe is op basis van ervaringsmateriaal uit binnen- en buitenland, politieke discussies en ontwikkelingen op het gebied van de veiligheidskunde gekomen tot een voorstel voor een structuur van de Raad voor Veiligheidsonderzoek. Deze structuur gaat uit van een voltijdse betrokkenheid van een klein aantal Raadsleden die een generalistische instelling hebben. Deze Raadsleden worden ondersteund door een relatief hoog-opgeleide staf, die zowel leiding kan geven aan grote onderzoeken als permanente veiligheidsstudies opzet en uitvoert om zodoende de veiligheidssituatie op de verschillende werkerterreinen te analyseren.

De Raad voor Veiligheidsonderzoek vereist een voltijdse betrokkenheid zodat

- onafhankelijkheid gewaarborgd blijft,
- besluitvorming zich baseert op empirisch materiaal in plaats van politieke opinies en
- het zich kan richten op preventie van ongevallen in plaats van het analyseren van reeds voorgevallen gebeurtenissen.

De kleine omvang van de Raad en de benodigde generalistische instelling van de Raadsleden bevorderen de daadkracht, de integrale manier van werken en de herkenbaarheid van de Raad naar het brede publiek.

Zowel de Raadsleden als de staf moeten op basis van directe behoeften kunnen beschikken over extern in te huren experts en moeten op continue basis contact onderhouden met een informatie-infrastructuur, bestaande uit inspectiediensten, beleidsorganisaties, veiligheidkundigen en dergelijke in binnen- en buitenland. De Raad moet de middelen hebben om toegang te krijgen tot deze informatie-infrastructuur en afstemming adequaat te kunnen regelen.

Dankzij deze mogelijkheden voor externe ondersteuning kan de Raad gebruik maken van specialistische kennis die het gezag binnen de betrokken sectoren zal bevorderen.

De herkenbaarheid van de specifieke defensiecomponent zal moeten volgen uit de politieke steun voor het functioneren van de Raad, het betrekken van defensie-geschoolde personen bij de Raad, de staf en de externe ondersteuning, en de formele afstemming ten aanzien van onderzoek tussen de defensie-organisatie en de onafhankelijke Raad.

Het voornaamste aandachtspunt zal gaan liggen in de feitelijke implementatie van de structuur. De haalbaarheid van de verschillende vereisten zal onderzocht moeten worden. Deze haalbaarheid zal worden versoepeld wanneer brede politieke steun geven kan worden.

BIJLAGE 1: GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

Raad voor de Transportveiligheid

Mr. P. van Vollenhoven, Voorzitter

Mr. S.B. Boelens, Secretaris-directeur

Drs. J.H. Pongers, Senior-Secretaris / plv. Secretaris-Directeur

Dhr. J.A.M. Elias, Voorzitter van de Kamer Scheepvaart

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Mr. A.M. Schuitema Meijer, Projectleider in algemene dienst

Arbeidsinspectie

Dhr. P.J. Huijzendveld, General Director

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Drs. L. van Vliet, Procesmanager integraal veiligheidsbeleid

Drs. R. Molenaar, Senior beleidsmedewerker

Koninklijke Luchtmacht

Luitenant-kolonel Mr. J.E.D. Voetelink

Technische Universiteit Delft

Dr. ir. J.A. Stoop, Faculteit technologie, beleid en management

Transportation Safety Board of Canada

Mr. Kenneth Johnson, Executive Director (retired)

Mr. William Tucker, Director General of Investigation Operations

Transport Accident Investigation Commission of New Zealand

Mr. John Britton, Chief Executive