

Een open dakraam

voor de verbouwing tot
integrale Raad voor de Transportveiligheid

J.P. Kahan
E.J. Frinking
B.S. van de Kerke

RAND Europe, RE 99.006

April 1999

VOORWOORD

Dit rapport bevat de resultaten van een RAND Europe onderzoek in opdracht van de Raad voor de Transportveiligheid. Het project betrof de verschillen tussen het integrale model dat bij de besluitvorming verkozen is en de huidige situatie zoals door de wet voorgeschreven.

Vanuit de Raad voor de Transportveiligheid werd het onderzoek begeleid door mr. P. van Vollenhoven, de heer J. Goslinga en drs. J. H. Pongers. Graag willen wij hier ook drs. L. van Dorp en dr. ir. J.A. Stoop bedanken voor hun zinvolle commentaar op eerdere versies van dit rapport.

RAND Europe is de Europese vestiging van RAND (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 directeur van RAND Europe:

Dr. R. Fallon
RAND Europe
Newtonweg 1
2333 CP Leiden
Tel: 071-5245151
Fax: 071-5245191

1. ACHTERGROND

INLEIDING

Dit rapport geeft een analyse van de organisatie-opzet van de Raad voor de Transportveiligheid (RvTV) zoals die is vastgelegd in de Wet RvTV en de feitelijke wijze van uitvoering. De analyse baseert zich op de wettekst en de memorie van toelichting (MvT).

In dit eerste hoofdstuk wordt de achtergrond van de onderhavige problemen besproken. Ook wordt kort uiteengezet hoe het integrale model, dat het theoretisch uitgangspunt voor de opzet van de RvTV is, werkt en waarom voor dit model gekozen is. Er wordt dus uiteengezet 'hoe het zou moeten zijn'. In het tweede hoofdstuk worden de problemen die op dit moment bestaan stuk voor stuk behandeld, een beschrijving van 'hoe het werkelijk is'.

In dit rapport zullen een aantal termen regelmatig terug keren. Om verwarring te voorkomen volgen hieronder de door ons gehanteerde definities.

- RvTV: De raad als geheel, met Raad, Kamers, Secretariaat, en het Bureau inbegrepen;
- Raad: De 14 tot 17 Raadsleden, inclusief de voorzitter;
- Kamer: De 3 tot 5 Kamerleden van de betreffende kamer, inclusief de voorzitter (2 of 3 hiervan zijn ook Raadslid).

Ook zullen in dit rapport een groot aantal verwijzingen plaatsvinden naar de Wet RvTV en de bij behorende MvT. De exacte tekst van de geciteerde wetsartikelen en de delen van de memorie zijn terug te vinden in de Bijlage.

OPRICHTING RvTV

Op 28 maart 1995 heeft de Tweede Kamer der Staten-Generaal besloten tot het instellen van een nationale Transportveiligheidsraad¹. Dit besluit kwam voort uit een langdurig politiek debat over de wijze waarop in Nederland het meest doelmatig aan transportveiligheid gewerkt kan worden. Naar aanleiding hiervan is in 1998 de Raad voor de Transportveiligheid (RvTV) benoemd² als multi-modaal orgaan dat onderzoek doet naar de oorzaken van transportongevallen en -incidenten. Voorts zal de RvTV voorstellen doen voor het verbeteren van de transportveiligheid. Onder de RvTV resorteren vier kamers, elk voor specifieke transport modaliteiten:

- Kamer Lucht (KL) voor civiele luchtvaart (inclusief kleine luchtvaart)
- Kamer Rail (KR) voor spoor, light rail en buisleidingen
- Kamer Weg (KW) voor de weg
- Kamer Scheepvaart (KS) voor zee- en binnenvaart

De missie van de RvTV zoals omschreven in de Wet is als volgt:

De raad heeft, met het uitsluitende doel toekomstige ongevallen of incidenten te voorkomen, tot taak te onderzoeken en vast te stellen wat de oorzaken of vermoedelijke oorzaken van individuele of categorieën ongevallen en incidenten zijn en, indien de uitkomsten van een en ander daartoe aanleiding geven, daaraan veiligheidsaanbevelingen te verbinden³.

¹ Tweede Kamer, Vergaderjaar 1994-1995, Kamerstuk 23674.

² Voorstel voor Wet Raad voor de Transportveiligheid en Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, Vergaderjaar 1996-1997, Kamerstuk 25332.

³ Wet Raad voor de Transportveiligheid, Staatsblad 1998, nr 466, Artikel 3, lid 1.

Een belangrijk kenmerk van modern veiligheidsonderzoek is dat het zich meer richt op het voorkomen van het volgende ongeval of incident dan op het vaststellen van de oorzaken van een eerder ongeval of incident. Het doel van veiligheidsonderzoek is dus niet het vaststellen wie de fout gemaakt heeft en het opleggen van straffen, maar het identificeren van systematische bedreigingen van de veiligheid en het ondernemen van stappen om deze bedreigingen weg te nemen of te beperken. Deze filosofie ligt aan de basis van de vorming van de Independent Transportation Safety Association (ITSA), een verbond van 8 onafhankelijke transportveiligheidsraden. In het verleden was de spoorwegongevallenraad lid van de ITSA, nu is de RvTV lid⁴.

Dat dit doel expliciet is overgenomen bij de oprichting van the RvTV is te zien aan de instelling van een multimodale raad ter vervanging van de modaliteit-specifieke raden (luchtvaart, spoorweg, scheepvaart).

Nederland heeft state-of-the-art veiligheidsonderzoek nodig omdat de Nederlandse situatie wordt gekenmerkt door een grote hoeveelheid transport activiteiten op een kleine oppervlakte. Dit komt duidelijk naar voren in Tabel 1 waarin de Nederlandse situatie vergeleken wordt met die in enkele landen die ook lid zijn van de ITSA⁵.

Tabel 1, Vergelijking van Nederland met andere ITSA leden

	Eenheid	Bron	NED	VS	CAN	ZWE	FIN	NZL
Inwoners	Miljoenen	1	15,7	270,3	30,7	8,9	5,1	3,6
Oppervlakte	100,000 km ²	1	0,4	96,3	99,8	4,5	3,4	2,7
Spoor	1000 km	1	2,7	240,0	73,0	11,8	5,9	4,0
Weg	1000 km	1	127,0	6.420,0	1.021,0	138,0	77,8	92,2
Auto's	Miljoenen	2	6,3	200,5	16,7	3,9	2,2	2,1
Binnenvaarwegen	1000 km	1	6,3	41,0	3,0	2,1	6,7	1,6
Kust	1000 km	1	0,5	19,9	243,8	3,2	1,1	15,1
Schepen >1000 GRT	Schepen	2	453	286	57	93	164	16
Buisleidingen	1000 km	1	11,6	607,0	98,5	0,1	0,6	1,3
Luchthavens	Luchthavens	1	28	14.574	1.393	255	158	111
Passagiers mijlen	Miljarden	2	26,4	510,6	27	5,8	4,2	10,5

Bron: 1) Het *CIA World Factbook*, <http://www.odci.gov/cia/publications/factbook> 2) De *World almanac and book of facts 1998*

HET INTEGRALE MODEL

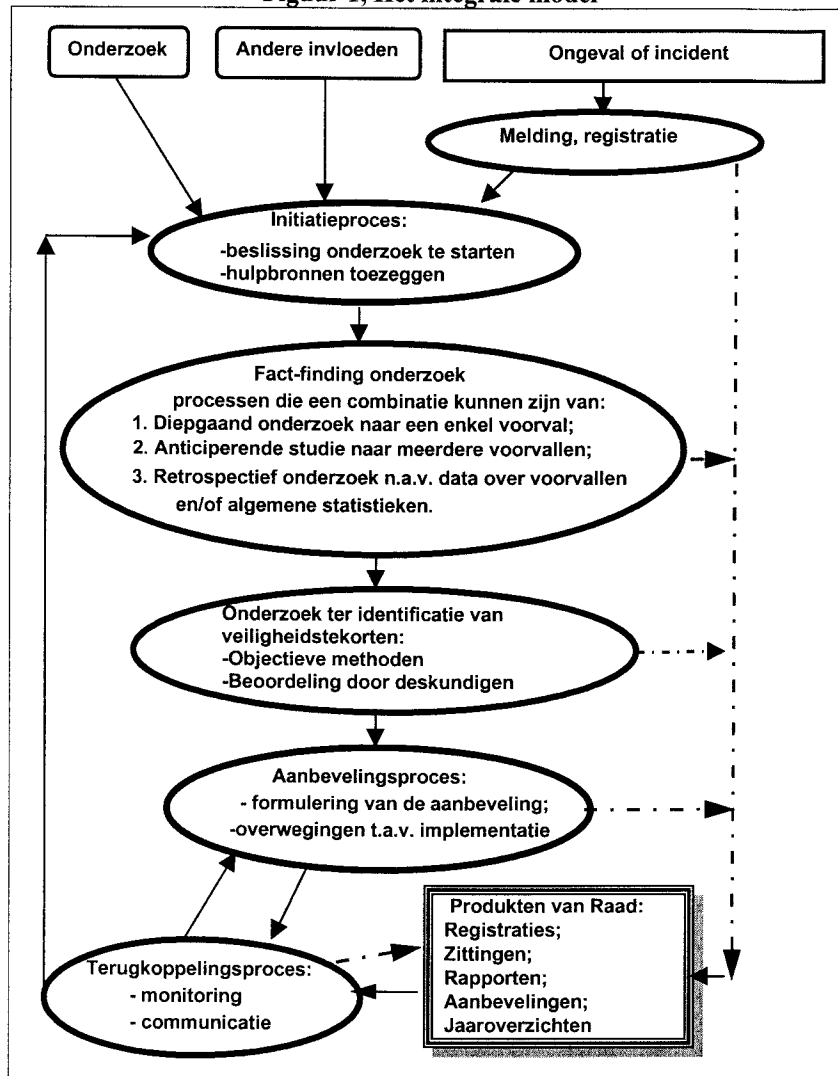
In de Wet RvTV is het integrale model expliciet verkozen boven een federatief model. Deze modellen zijn door RAND Europe beschreven in het rapport "Modellen voor een TOR"⁶. Het integrale model, te zien in Figuur 1, beschrijft de werk van een veiligheidsraad in vijf processen. Het eerste proces, de initiatie, is de beslissing een onderzoek te starten naar een ongeval of incident. De tweede processen die dan volgen zijn de hoofdaspecten van het diepgaande onderzoek. Het vierde proces brengt de resultaten van de onderzoek terug bij de raad. Tijdens het vijfde proces, de terugkoppeling, krijgt de raad feedback, en daarmee draagvlak, van alle betrokkenen.

⁴ De leden van de ITSA met een multimodale raad zijn: Nederland, de Verenigde Staten van Amerika, Canada, Zweden, Finland en Nieuw Zeeland. De luchtvaartonderzoeksraad van het Gemeenbest van Onafhankelijke Staten (GOS) en de spoorweg onderzoeksraad van India zijn ook leden van de ITSA.

⁵ Hier worden alleen de multimodale raden vergeleken, de luchtvaart onderzoeksraad van het Gemeenbest van Onafhankelijke Staten (GOS) en de spoorweg onderzoeksraad van India blijven buiten beschouwing.

⁶ J. P. Kahan, L. van Dorp, E. J. Frinking, J. A. Stoop en E. M van der Horst, "Modellen voor een TOR", Delft: RAND Europe Report RE-97.05, April 1997

Figuur 1, Het integrale model



Bron: J.P. Kahan, "Safety board methodology," in S. Hengst, K. Smit, J.A. Stoop (eds), *Second World Congress on Safety of Transportation*, Delft: Delft University Press, 1999.

Het is belangrijk het verschil tussen het tweede en het derde proces te verklaren. Het fact-finding/ongevallenonderzoek proces (het tweede proces) is het verzamelen van al het materiaal en de informatie die benodigd zijn voor het doen van de analyse en het trekken van conclusies ten aanzien van een of meerdere ongevallen. De identificatie van veiligheidstekorten (het derde proces) is de analyse van het feiten materiaal die erop gericht is om structurele tekorten in het (specifieke) transportsysteem te achterhalen. Het is belangrijk op te merken dat de veiligheidstekorten die aan het licht zullen komen door het derde proces niet noodzakelijk gelijk zijn aan de oorzaken van de afzonderlijke ongevallen en incidenten⁷.

⁷ Dit wordt verklaard door het feit dat in het derde proces de bredere context van het ongeval wordt meegenomen. Ter verduidelijking een voorbeeld: bij de ramp met het Dakota vliegtuig (Den Helder, 1997) wordt in het tweede proces een studie gemaakt van de feiten (vliegtuigtechnische zaken, het weer, het aantal passagiers aan boord, de bekwaamheid van de piloot, etc). In het derde proces komen naast deze zaken ook nog heel andere dingen in beeld. Voorbeelden zijn: "Waren de hulpverleningsinstanties in staat geweest adequaat te reageren?", "Is het wel verstandig om met zulke oude toestellen te vliegen?" en "Is het mogelijk verbanden te leggen met bijvoorbeeld oude schepen?". Deze vragen waren niet direct relevant voor het ongeval (de inzittenden waren bijvoorbeeld toch al overleden) maar zijn wel van belang voor de toekomst en kunnen daarom tot aanbevelingen leiden. Ook van de spoorwegongevallenraad zijn veel van zulke duidelijke voorbeelden te geven.

In het verleden heeft het zwaartepunt van ongevalsonderzoek in Nederland altijd gelegen bij het door modaliteit-specifieke raden vaststellen van causaliteit en het aanwijzen van de vermoedelijke oorzaak of oorzaken. In het integrale model wordt er niet alleen diepgaand onderzoek naar specifieke ongevallen gedaan. Er zijn tevens mogelijkheden voor meervoudig ongevalsonderzoek (ook van ongevallen in verschillende modaliteiten) en voor het doen van veiligheidsstudies op basis van statistisch materiaal. Mede hierdoor heeft de raad meer potentieel voor het doen van effectieve veiligheidsaanbevelingen en zodoende het daadwerkelijk verbeteren van de transportveiligheid. In artikel 3 van de Wet RvTV en in de MvT zijn verwijzingen naar deze soorten onderzoek te vinden.

In het integrale model wordt veelvuldig gebruik gemaakt van de interactie tussen vakspecialisten en algemene deskundigen. Dit komt vooral naar voren bij het ongevallenonderzoek en de identificatie van veiligheidstekorten omdat bij deze twee processen de kruisbestuiving aan effectievere veiligheidsaanbevelingen kan bijdragen. De interactie vindt plaats door een uitwisseling van ervaringen en inzichten, en de reacties hierop van de verschillende partijen. Het gaat er derhalve om dat beide partijen genoeg ruimte hebben binnen deze processen om op elkaar te reageren. Zover de processen van elkaar te scheiden zijn ligt het initiatief bij het ongevallenonderzoek bij de sectordeskundigen, die het ongeval in de diepte bekijkt, terwijl de systeemspecialisten de identificatie van veiligheidstekorten beschouwen door het ongeval in de breedte bekijken en eventueel ook andere (ongevallen)onderzoeken erbij te betrekken (zie artikel 59 van de Wet RvTV en de MvT).

2. VOORNAAMSTE PROBLEMEN IN DE WET RAAD VOOR DE TRANSPORTVEILIGHEID

De Wet Raad voor de Transportveiligheid heeft ondermeer de verdeling van bevoegdheden en taken, en de wijze en uitvoering van onderzoek vastgelegd. Hier zijn echter principiële tegenstrijdigheden met het integrale model te constateren, die bovendien een aantal praktische problemen in de organisatie van de RvTV met zich mee brengen. Deze tegenstrijdigheden en problemen hinderen de volwaardige ontwikkeling van de organisatie en ondermijnen zodoende de daadkracht van de Raad als geheel en de formulering van effectieve veiligheidsaanbevelingen in het bijzonder.

De principiële problemen kunnen onder de volgende hoofdpunten worden gegroepeerd:

- Verdeling van verantwoordelijkheden
- Uitvoering van het ongevalonderzoek
- Organisatorische structuur

We zullen per groep aangeven wat de specifieke problemen zijn en waar de problemen in de bepalingen van de Wet liggen.

VERDELING VAN VERANTWOORDELIJKHEDEN

a) **De Raad heeft niet altijd de eindverantwoordelijkheid (art. 14, 15, 31-33, 37-38)**

De Raad behoort op alle momenten over gelijkwaardige of zelfs unieke verantwoordelijkheden en bevoegdheden te beschikken in vergelijking met alle andere individuele onderdelen van de RvTV. Zo moet in het integrale model de eindverantwoordelijkheid altijd bij de voorzitter van de Raad liggen, die in de beste positie verkeert om het integrale karakter van de RvTV te bevorderen en uit te dragen. Dit principe wordt in de huidige Wet niet ten volle uitgedragen⁸. De volgende bepalingen geven dit specifieke probleem weer:

- In artikel 14 staat vermeld dat een deskundige op verzoek van de Raad wordt aangesteld maar onder verantwoordelijkheid van betrokken Kamer valt. Ook artikel 15 geeft de Kamer bevoegdheden waar deze bij de Raad zouden moeten liggen.
- In artikel 31 staat dat de situatie ter plaatse van een ongeval niet gewijzigd mag worden dan na overleg met de voorzitter van de betrokken Kamer. Aangezien de Raad op dat moment nog niet per definitie besloten heeft of er wel onderzoek gedaan zal worden naar dit specifieke ongeval is het hier de Raad die de beslissing dient te nemen. Deze opmerking geldt ook voor artikel 32.
- De Raad bezit niet alle onderzoeksbevoegdheden: In artikel 33 worden leden van de Raad per definitie niet als onderzoeker beschouwd en missen daardoor bepaalde bevoegdheden zoals die zijn vermeld in artikel 37 en 38.

⁸ Een dergelijk principe hoeft overigens in de praktijk delegatie van autoriteit niet in de weg te staan.

b) **De Raad is niet altijd de enige vertegenwoordiger van de RvTV (art. 49, 50, 58)**

Voor de daadkracht en geloofwaardigheid van een integrale Raad is het van groot belang dat de Raad hét aanspreekpunt is voor de buitenwereld en op zijn beurt de RvTV naar buiten toe vertegenwoordigt. Een aantal wetsartikelen geeft die rol aan onderdelen van de RvTV, waardoor dit principe niet tot zijn recht komt.

- In artikel 49 wordt gesteld dat de Kamer het rapport met gegevens betreffende het ongeval naar de International Civil Aviation Organization (ICAO) zendt. Dit is tegen het principe dat de Raad zelf de RvTV naar buiten vertegenwoordigt. Het betreft hier waarschijnlijk een overblijfsel van de Raad voor de Luchtvaart en is ook het gevolg van internationale verplichtingen, maar de verantwoordelijkheid voor het zenden van het rapport zou echter bij de Raad dienen te liggen.
- Vergelijkbaar met de bepaling in artikel 49, is die in artikel 58: “het onderzoeksrapport wordt door de Kamer aan betrokken gestuurd.” Dit gaat wederom in tegen het principe dat de Raad het gezicht naar buiten is.
- De Raad heeft niet de expliciete mogelijkheid (openbare) zittingen te houden, terwijl de Kamer dit volgens artikel 50 wel heeft. Ook als de zitting uitsluitend het factfinding proces betreft zou de voorzitter van de Raad deze zitting moeten kunnen voorzitten, waarbij hij echter ook kan besluiten de voorzitterstaak uit te besteden aan de voorzitter van de Kamer of andere leden die een specifieke expertise bezitten die relevant is voor het betreffende onderzoek.

UITVOERING VAN HET ONGEVALLENONDERZOEK

a) **De focus van het onderzoek is te beperkt en niet volledig uitgewerkt (art 3, art.57-59)**

Voor een goed veiligheidsonderzoek dienen niet alleen ongevallen maar ook alle incidenten van de verschillende modaliteiten onderzocht te kunnen worden⁹. In artikel 3 lid 1 wordt weliswaar melding gemaakt van onderzoek naar incidenten maar in het vervolg van de wettekst wordt daar niet verder op in gegaan.

- Uit lid 4 en 5 van artikel 3 blijkt dat de speciale gevallen (veiligheidsaanbevelingen voor luchtvaart incidenten en wegenverkeersongevallen) door de Raad onderzocht kunnen worden. Voor een goed veiligheidsonderzoek dienen echter ook alle incidenten van de verschillende modaliteiten onderzocht te kunnen worden, waarbij zelfs wegenverkeersincidenten overwogen moeten worden kunnen.

Daarnaast is de mogelijkheid van het bestuderen van ongevallenreeksen een zeer belangrijk kenmerk van het integrale model. De inrichting van de onderzoeksprocedure spitst zich in de Wet echter toe op één ongeval of incident. In tegenstelling tot de uitgebreide beschrijving die gegeven is voor enkelvoudig ongevalsonderzoek is er geen heldere procedure bepaald voor gevallen waar sprake is van onderzoek naar ongevallenreeksen.

- Artikelen 57 en 59 geven aan hoe de onderzoeksprocedure doorlopen moet worden in het geval van één ongeval of incident. Het onderzoek naar categorieën ongevallen zal hoogstwaarschijnlijk op een andere wijze verlopen, maar hier zijn geen regelingen voor getroffen. De wet geeft in artikel 42 slechts een indicatie wie en hoe voorzieningen moeten worden getroffen wanneer vervoerssectoren die onder meer dan één kamer vallen, zijn betrokken. De Raad treft daarbij mede een voorziening terzake van de verplichtingen en bevoegdheden die aan een kamer bij de uitvoering van een onderzoek toekomen.

⁹ Dat wil niet zeggen dat ze allemaal onderzocht moeten worden, maar juist dat de Raad naar eigen inzicht een selectie kan maken.

b) **Het is niet duidelijk wat specifiek onder de onderzoekstaak wordt verstaan (art. 1, 3, 42)**

In het hoofdstuk begripsbepalingen van de Wet RvTV staan onder artikel 2 de definities voor ongevallen, incidenten, oorzaken, en veiligheidsaanbevelingen vermeld. Het woord “onderzoek”, de belangrijkste activiteit van de RvTV, wordt echter niet gedefinieerd. Hierdoor kan verwarring ontstaan over de verschillende fasen waaruit het ongevallenonderzoek bestaat. Het ongevallenonderzoek beslaat, zoals aangegeven in het voorgaande hoofdstuk, zowel het proces waarbinnen het fact-findingonderzoek plaatsvindt als het proces ter identificatie van de veiligheidstekorten. Dit laatste is de taak van de Raad, in de wet is echter geen sprake van door de Raad uit te voeren onderzoek. Hierbij komt nog dat de specifieke taken van het derde proces in het algemeen niet gerekend zullen worden onder het algemene woord ‘onderzoek’, dit zou kunnen leiden tot misverstanden over de rol van de Raad.

- In artikel 42 wordt aangegeven dat onderzoek door de Kamer wordt verricht; door het gebrek aan definitie worden de activiteiten van de kamer niet direct beperkt en is het onduidelijk wat de Raad kan bijdragen.

c) **Interactie tussen Raad en Kamer is beperkt (art. 41, 42, 47, 58, 59)**

Een van de voornaamste redenen voor de keuze voor het integrale model is gelegen in de kruisbestuiving tussen sectordeskundigheid en systeem-gerichte benadering. Dit wordt uitgebreid behandeld in de Memorie van Toelichting (zie hoofdstuk 1). Zowel de omvang van de Raad en Kamers als de voorgestelde overdracht van verantwoordelijkheden en produkten laten echter weinig ruimte voor interactie. Betrokkenheid van de Raad bij het ongevallenonderzoek is veelal “after the fact”, waardoor de Raad geen middelen of mogelijkheden heeft om zijn deskundigheid tijdens het onderzoeksproces in te brengen.

De Raad bepaalt wie het onderzoek verricht, maar kan niet op de uitvoering ervan toezien, aangezien het onderzoek onder leiding van de Kamer plaatsvindt. De Raad kan alleen vooraf de reikwijdte van onderzoek aangeven en van richtlijnen voorzien. Uiteindelijk moet de Raad het rapport van de Kamer goedkeuren nadat andere betrokkenen het reeds hebben beoordeeld, zonder dat zij de gegevens uit het onderzoek op kwaliteit en volledigheid heeft kunnen toetsen. De volgende wetsbepalingen benadrukken het probleem:

- Artikelen 41, 42 en 47 geven de Raad de bevoegdheid te bepalen (uit twee mogelijkheden) wie het onderzoek verricht. Het onderzoek wordt echter altijd onder toezicht van de Kamer uitgevoerd.
- Artikel 59 bepaalt dat de Raad het eindrapport van een onderzoek vaststelt. De toegevoegde waarde die de Raad echter kan leveren bij de analyse en vaststelling van vermoedelijke oorzaken zoals die door de Kamer worden vermeld ontbreekt grotendeels: de betrokkenheid tijdens het onderzoek is gering, het rapport is reeds aan betrokkenen toegezonden en de Kamer heeft het commentaar al verwerkt. Lid 4 onderstreept dit nog eens.
- Artikel 59 lid 3.c geeft aan de Raad ruimte om veiligheidstekorten te signaleren en op basis daarvan aanbevelingen te doen. Het geeft echter niet de mogelijkheid de gegevens uit het onderzoek, die de identificatie van dergelijke tekorten kunnen ondersteunen, op kwaliteit en volledigheid te toetsen.

De memorie van toelichting spreekt over “een door alle betrokkenen nuttig geachte samenwerking bij het onderzoek naar ongevallen in de diverse transportsectoren”. Hiervan is echter in de wet geen sprake omdat de kamers onafhankelijk van elkaar onderzoek doen zolang er geen sprake is van een gecombineerd ongeval of incident.

Ook spreekt de memorie van “een interactie tussen de kamers met hun specifieke deskundigheid voor en bepaalde transportsector en de Raad waarin deskundigheid voor alle sectoren is opgenomen, aangevuld met breder georiënteerde deskundigheid”. Deze interactie is in de wettekst beperkt gebleven tot de volgende momenten:

- De Raad beslist welke ongevallen en incidenten onderzocht worden en geeft aanwijzingen, artikel 41 (één richting-communicatie van Raad naar Kamer)
- De Kamer schrijft een rapport over zijn bevindingen en geeft dit aan de Raad, artikel 58 (één richting-communicatie van Kamer naar Raad)
- De Raad beziet, in overleg met de Kamer, of het rapport aanleiding geeft tot het signaleren van structurele veiligheidstekorten en het formuleren van veiligheidsaanbevelingen, artikel 59 (interactie tussen Kamer en Raad)

ORGANISATORISCHE STRUCTUUR

- a) **De Raad is door de voorgeschreven grote omvang geen slagvaardig orgaan (art. 5, 10)**
Voor het doen van effectieve veiligheidsaanbevelingen en het formuleren van haalbare aanbevelingen is het van belang dat de Raadsleden goed op de hoogte zijn van ontwikkelingen ten aanzien van de relevante onderzoeken en dat zij zich kunnen richten op een analyse van veiligheidstekorten en een inhoudelijke discussie over aanbevelingen. Het is daarom van belang dat er een hechte relatie bestaat tussen Raadsleden en ondersteunende staf van het bureau en dat de discussie niet verwaterd doordat vele mensen erbij betrokken zijn.
- Artikelen 5 en 10 gaan uit van een groot aantal leden in de raad: minimaal 14 en maximaal 17. Deze aantallen zijn strijdig met de gedachte achter het integrale model en verhinderen een krachtig functioneren van de Raad. In het integrale model is de raad een slagvaardig orgaan dat voor specifieke kennis een aantal kamers ter beschikking heeft.
- b) **Het gebruik van Kamers is niet de beste manier om de specifieke deskundigheid van de verschillende sectoren te vertegenwoordigen**
De kennis van en ervaring met een specifieke vervoerssector wordt op zeer rigide wijze georganiseerd door dit binnen een specifieke Kamer te stoppen. Dit heeft twee belangrijke nadelen. Ten eerste gaat dit de kruisbestuiving tussen Kamers tegen, aangezien Kamers onafhankelijk van elkaar onderzoek doen. Ten tweede kan een dergelijke inrichting slecht inspelen op veranderende omstandigheden, specifieke disciplines binnen een vervoerssector of andere vereisten. Om alle aspecten te kunnen dekken zal of de Kamer een zeer grote omvang aan moeten nemen of de expertise zal verwateren. Dit probleem wordt het beste weergegeven door het feit dat ongevallenonderzoek ten aanzien van buisleidingen in een laat stadium is opgenomen in de Wet. Er is echter besloten dat dergelijk onderzoek door de Kamer Rail zal moeten worden uitgevoerd. Dit zal de organisatie en de onderzoeksactiviteiten van die Kamer aanzienlijk en onevenredig belasten.
- c) **De samenstelling van het bestuur van de Raad is federatief van aard**
De specifieke vertegenwoordiging van elk der Kamers legt een sterke nadruk op de individuele vervoerssectoren. Het risico bestaat dat de vertegenwoordigers van de Kamers zich hierdoor alleen sterk zullen maken voor hun eigen belangen bij het bepalen van onderzoeksprioriteiten en de systeem-gerichte benadering hierdoor in het gedrang zal komen.

d) **Het geplande aantal stafleden en het beperkte dienstverband van de Raads- en Kamerleden (niet wettelijk voorgeschreven) hinderen een efficiënte manier van werken**

In tegenstelling tot de andere landen maakt de Nederlandse raad gebruik van een aantal kamers die zich bezig houden met modaliteit specifieke ongevallen en incidenten. In Tabel 2 is een aantal gegevens van de Nederlandse en buitenlandse raden opgenomen.

Tabel 2, Vergelijking van de RvTV met andere ITSA multimodale raden

	NED	VS	CAN	ZWE	FIN	NZL
Totaal raadsleden	14 tot 17	5	5	9	7	7
Aantal raadsleden met een specifieke deskundigheid	8 tot 12	0	0	6	5	4
Juristen verplicht?	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Ja
Modaliteit specifieke onderdelen	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Dienstverband	Alle parttime ±2 dagen/maand, behalve de voorzitter	Fulltime	Fulltime	7 fulltime, 2 parttime	Fulltime	alle parttime, zover als nodig
Staf+Secretariaat	27	350	225	Weinig	Weinig	11
Toevoeging aan de staf	Nog te bepalen	Geen	Geen	Veel	Veel	Veel
Begroting in guldens ¹⁰	8,2 miljoen	100 miljoen	30 miljoen	2,5 miljoen	1,8 miljoen	1,5 miljoen

Zoals Tabel 2 laat zien valt de RvTV tussen de "grote" raden van de VS en Canada en de "kleine" raden van Zweden, Finland, en Nieuw Zeeland in. Bij de kleine raden is er nauwelijks verschil tussen de raad en zijn staf omdat de raadsleden zelf als investigators-in-charge werken, hierbij vertrouwend op aanvullingen van externe experts. Ook doen de kleinere raden weinig tot geen meervoudig-ongevalsonderzoek¹¹. In geval van de grotere raden is er een staf van experts aanwezig die het fact-finding onderzoek doet. In de VS bestaat een aparte stafafdeling ("Office of Safety Recommendations") die systematische veiligheidstekorten identificeert en aanbevelingen formuleert; in Canada wordt dit door de Raad zelf gedaan.

De opzet van de structuur van de RvTV is in een aantal opzichten uniek. Ten eerste is de RvTV de enige raad met een extra organisatorisch niveau gebaseerd op specifieke modaliteiten (de kamers). Ten tweede is het aantal leden van de raad twee keer zo groot als dat van de daarop volgende raad. Als het lidmaatschap van de kamers wordt meegenomen is het totaal aantal leden zelfs drie tot vier keer zo groot. Als laatste is opvallend dat de geschatte hoeveelheid tijd die de raads- en kamerleden aan hun werk voor de RvTV zullen besteden minder dan een kwart is van de daarop volgende minst tijdsbestedende raad.

Deze kenmerken van de RvTV hebben tot gevolg dat de raad en zijn kamers geen onderzoek zullen kunnen uitvoeren (zoals de kleinere raden doen) en dat ze zelfs niet het onderzoek zullen kunnen leiden (zoals de grotere raden doen). Hier komt nog bij dat het Bureau van de RvTV niet groot genoeg is om de benodigde expertise te bevatten die nodig is voor het uitvoeren van het tweede en derde proces. De medewerkers van het Bureau zullen daarom als onderzoeksmanagers werken door het werk van andere partijen aan te sturen en er op toe te zien dat het correct verloopt. Het Bureau van de RvTV zal dus veel van de taken die de buitenlandse raden zelf uitvoeren van de Raad en de Kamers overnemen. De enige rol die de Raad en de Kamers nog hebben zal het bewaken van de kwaliteit van het onderzoek en de aanbevelingen zijn. Men kan zich afvragen of dit een efficiënt gebruik van de beschikbare deskundigheid is.

¹⁰ Voor alle raden geldt dat er voor specifiek ongevalseonderzoek extra budget beschikbaar kan worden gesteld

¹¹ J. P. Kahan, et al. "Modellen voor een TOR", Op.cit.

BIJLAGE

WETTEKSTEN EN MEMORIE VAN TOELICHTING

Wetstekst, artikel 1.1.u.¹²

Veiligheidsaanbeveling: voorstel van de raad op basis van uit onderzoek voortvloeiende informatie met de bedoeling ongevallen en incidenten te voorkomen.

Wetstekst, artikel 3

1. De raad heeft, met het uitsluitende doel toekomstige ongevallen of incidenten te voorkomen, tot taak te onderzoeken en vast te stellen wat de oorzaken of vermoedelijke oorzaken van individuele of categorieën ongevallen en incidenten zijn en, indien de uitkomsten van een en ander daartoe aanleiding geven, daaraan veiligheidsaanbevelingen te verbinden.

4. De raad kan een onderzoek naar een incident dat niet een ernstig incident met een luchtvaartuig is, alleen instellen voorzover dat van belang kan zijn voor het doen van veiligheidsaanbevelingen.

5. De raad kan een onderzoek naar een wegeverkeersongeval alleen instellen voorzover dat van belang kan zijn voor het doen van veiligheidsaanbevelingen.

Wetstekst, artikel 5

De raad bestaat uit ten minste veertien en ten hoogste zeventien leden, de voorzitter daaronder begrepen.

Wetstekst, artikel 10

Van elk der kamers zijn de voorzitter en een of twee andere leden tevens lid van de raad.

Wetstekst, artikel 14

1. Onze Minister kan op verzoek van de raad een of meer onder hem ressorterende deskundigen aanwijzen, die met inachtneming van de door of namens een kamer gegeven aanwijzingen de kamer tijdens het verrichten van een nader aangeduid onderzoek bijstaan.

2. De personen, aangewezen op grond van het eerste lid, vallen tijdens het verrichten van het betrokken onderzoek onder de verantwoordelijkheid van de betrokken kamer.

Wetstekst, artikel 15

1. De medewerkers van het bureau, genoemd in artikel 12, tweede lid, alsmede de op grond van artikel 14, eerste lid, benoemde personen melden onverwijld aan de voorzitter van de betrokken kamer dat het onderzoek:

- a. henzelf of hun bloed- of aanverwanten tot en met de vierde graad aangaat dan wel,
- b. instellingen of rechtspersonen betreft bij welke zij werkzaam zijn of belang hebben.

De kamer beslist of zij zich om deze reden van deelneming aan het onderzoek moeten onthouden.

2. Indien de voorzitter van een kamer op grond van het eerste lid daarom verzoekt vervangt Onze Minister in het betreffende onderzoek een of meer personen benoemd op grond van artikel 14, eerste lid.

Wetstekst, artikel 20

De voorzitter van de raad en de voorzitters van de kamers vormen tezamen het bestuur van de raad.

Wetstekst, artikel 28

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden de personen of instanties aangewezen, die verplicht zijn tot het melden van bij die aanwijzing aangeduide ongevallen en ernstige incidenten.

(...)

3. De melding geschiedt aan de raad en bevat in elk geval de aanduiding van de plaats van het ongeval of het incident, de aard daarvan, de gevolgen wat betreft schade en letsel, de omstandigheden

¹² Wet Raad voor de Transportveiligheid, Staatsblad 1998, nr 466. Alle volgende verwijzingen beginnende met "Wetstekst, artikel" zijn ook uit deze wet afkomstig.

waaronder het ongeval of incident heeft plaatsgevonden, alsmede de bij algemene maatregel van bestuur te bepalen gegevens. De raad geeft de melding door aan Onze Minister.
(...)

Wettekst, artikel 31

1. De burgemeester draagt er zorg voor dat de situatie ter plaatse van een ongeval niet wordt gewijzigd dan na overleg met de voorzitter van de betrokken kamer of degene die door deze is aangewezen, tenzij uit een oogpunt van openbare orde en veiligheid, van de bescherming van leven en gezondheid van personen en dieren, van de bescherming van het milieu of van de beperking van de schade, het treffen van maatregelen onverwijld geboden is.

Wettekst, artikel 32

1. De overblijfselen van een vervoermiddel dat bij een ongeval betrokken is, alsmede daarbij aangetroffen voorwerpen afkomstig uit het vervoermiddel blijven ter beschikking van de kamer voor de duur van het onderzoek of zoveel korter of langer als de kamer nodig oordeelt.

Wettekst, artikel 33

In deze paragraaf wordt verstaan onder een onderzoeker: de leden en de plaatsvervangende leden van een kamer, de medewerkers van het bureau, genoemd in artikel 12, tweede lid, voorzover als zodanig bij hun aanstelling aangewezen, en de op grond van artikel 14, eerste lid, benoemde personen.

Wettekst, artikel 37

1. Een onderzoeker is bevoegd, met medeneming van de benodigde apparatuur, elke plaats te betreden, met inbegrip van het woongedeelte van een schip. Een woning niet aan boord van een schip wordt slechts betreden met toestemming van de bewoner.
2. Zo nodig verschaft hij zich toegang met behulp van de sterke arm.
3. Hij is bevoegd zich te doen vergezellen door personen die daartoe door hem zijn aangewezen.
4. De bevoegdheid, bedoeld in het eerste en derde lid, wordt met betrekking tot militaire luchtvaartterreinen, die krachtens hun aanwijzing of een terzake verleende ontheffing mede door burgerluchtvaartuigen mogen worden gebruikt, en met betrekking tot gedeelten van militaire fabrieken, werkplaatsen en aangehorigheden, waar zich burger- luchtvaartuigen bevinden, uitgeoefend in overeenstemming met Onze Minister van Defensie.

Wettekst, artikel 38

1. Een onderzoeker is bevoegd inlichtingen te vorderen.
2. Een onderzoeker is bevoegd inzage te vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden.
3. Hij is bevoegd van de gegevens en bescheiden kopieën te maken.
4. Indien het maken van kopieën niet ter plaatse kan geschieden, is hij bevoegd de gegevens en bescheiden voor dat doel korte tijd mee te nemen tegen een door hem af te geven schriftelijk bewijs.

Wettekst, artikel 41

1. De raad besluit tot het instellen van een onderzoek.
2. De raad kan daarbij aspecten aanwijzen die moeten worden onderzocht. In geval van een onderzoek als bedoeld in artikel 3, tweede of derde lid, kan deze aanwijzing geen limitatief karakter hebben.
(...)

Wettekst, artikel 42

1. Het onderzoek wordt verricht door de kamer die voor de betrokken vervoerssector is ingesteld. Indien vervoerssectoren die onder meer dan één kamer vallen, zijn betrokken, treft de raad terzake een voorziening. Hij treft daarbij mede een voorziening terzake van de verplichtingen en bevoegdheden die aan een kamer bij de uitvoering van een onderzoek toekomen.
2. De kamer wordt in het onderzoek bijgestaan door het bureau, genoemd in artikel 12, tweede lid, en, in voorkomende gevallen, door personen als bedoeld in artikel 14, eerste lid.
3. De raad kan bepalen dat het onderzoek naar een incident wordt uitbesteed aan een instantie, die het onderzoek onder toezicht van de betrokken kamer uitvoert. De raad voorziet in dat geval in, door Onze Minister goed te keuren, garanties voor de onafhankelijkheid van het onderzoek.

Wettekst, artikel 47

De raad is bevoegd ten behoeve van het onderzoek naar een luchtvaart- ongeval, naar een ernstig incident of naar een incident met een lucht- vaarttuig, de bijstand in te roepen van instanties en organisaties uit de andere lidstaten van de Europese Unie of een van de overige staten die partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte voor het beschikbaar stellen van:

a. installaties, voorzieningen en apparatuur voor:

1. het technische onderzoek van wrakstukken en boordapparatuur en andere voor het onderzoek belangrijke voorwerpen,
 2. de verwerking van informatie afkomstig van vluchtrecorders en
 3. de elektronische opslag en verwerking van gegevens over luchtvaartongevallen;
- b. deskundigen die gespecialiseerd zijn in onderzoek naar ongevallen of incidenten, teneinde hun welomschreven werkzaamheden toe te vertrouwen en zulks uitsluitend bij een onderzoek naar aanleiding van een belangrijk luchtvaartongeval.

Wettekst, artikel 49

1. Zo spoedig mogelijk zendt de kamer, ingeval een onderzoek een ongeval met een luchtvaartuig met een startmassa van meer dan 2250 kg betreft, het rapport met de uit het onderzoek naar voren gekomen gegevens betreffende het ongeval naar de internationale burgerluchtvaartorganisatie.

Wettekst, artikel 50

1. De kamer kan een zitting houden.
(...)

Wettekst, artikel 57

1. Ter afronding van zijn onderzoek stelt de kamer een rapport op.
2. Het rapport bevat:
 - a. een analyse van de toedracht van het ongeval of van het incident alsmede de gegevens waarop deze analyse berust, en
 - b. de vaststelling van de oorzaken althans van de vermoedelijke oorzaken van het ongeval of van het incident.
3. Indien de kamer daartoe aanleiding ziet kan hij in het rapport aantekeningen opnemen omtrent door hem vermoede structurele veiligheidstekorten.
4. In het rapport worden de gegevens, bedoeld in artikel 74, slechts opgenomen voorzover zij wezenlijk zijn voor de analyse van de toedracht van het ongeval of het incident.

Wettekst, artikel 58

1. De kamer doet het rapport toekomen aan de raad.
2. Indien de kamer geen zitting heeft gehouden, zendt hij het rapport tevens aan de betrokkenen. Deze kunnen schriftelijk commentaar leveren gedurende een termijn van dertig dagen, die aanvangt met ingang van de dag na die waarop het rapport is verzonden. Zij zijn tot geheimhouding van het rapport verplicht.
3. Indien ingevolge het tweede lid ontvangen commentaar daartoe aanleiding geeft, kan de kamer het rapport aanpassen.
4. Het rapport alsmede de documenten die zijn benut voor de vaststelling daarvan, zijn niet openbaar.

Wettekst, artikel 59

1. De raad beziet, in overleg met de kamer, of het rapport van de kamer aanleiding geeft tot het signaleren van structurele veiligheidstekorten en het formuleren van veiligheidsaanbevelingen.
2. De raad stelt het eindrapport vast.
3. Het eindrapport bevat:
 - a. een analyse van de toedracht van het ongeval of van het incident, alsmede de gegevens waarop deze analyse berust,
 - b. de vaststelling van de oorzaken althans de vermoedelijke oorzaken van het ongeval of van het incident en,
 - c. indien daartoe aanleiding bestaat, de constatering van structurele veiligheidstekorten en veiligheidsaanbevelingen.
4. Wat betreft de onderdelen, bedoeld in het derde lid, onder a en b, neemt de raad het, eventueel ingevolge artikel 58, derde lid, gewijzigde, rapport van de kamer over.
5. De raad kan besluiten bepaalde informatie niet in het eindrapport op te nemen. Artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur is hierbij van overeenkomstige toepassing. Het eindrapport vermeldt niet de naam, het adres of identificatiegegevens van gelijksoortige aard ten aanzien van de personen, die betrokken zijn bij een ongeval of incident.
6. Bij ministeriële regeling worden nadere voorschriften omtrent het eindrapport vastgesteld.

Wettekst, artikel 89

1. Onze Minister zendt binnen drie jaar na de inwerkingtreding van deze wet en vervolgens telkens na vijf jaar aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de raad.
2. Bij de ministeriële regeling, bedoeld in artikel 27, derde lid, worden voorschriften gesteld omtrent de totstandkoming van het verslag en de betrokkenheid van de raad daarbij.

Memorie van toelichting, paragraaf 3, De gewenste situatie¹³

(...)

Het belang van alle transportsectoren brengt met zich mee dat daarin een hoge mate van kwaliteit moet worden gewaarborgd. Kwaliteit wordt bevorderd door een hoog niveau van veiligheid. Ik vind het om die reden van belang, dat de door alle betrokken nuttig geachte samenwerking bij het onderzoek naar ongevallen in de diverse transportsectoren en de eenheid van procedure bij dat onderzoek worden versterkt. De nuttig geachte samenwerking verdient een stevig organisatorisch verband. Het intensieve en structurele karakter daarvan geeft een positieve impuls aan de kwaliteit van het ongevallen onderzoek. In meerdere sectoren van het ongevallen onderzoek kunnen zich immers dezelfde of vergelijkbare problemen voordoen. Een kruisbestuiving op het punt van de veiligheidszorg heeft meerwaarde en is daarom zinvol. Ook is het van belang de ervaring onderling tussen de transportsectoren uit te wisselen

(...)

Memorie van toelichting, paragraaf 4, Opzet Transportongevallenraad

Over het samenspel tussen raad en kamers binnen de Transportongevallenraad heb ik mij gebogen in samenspraak met enkele externe adviseurs. Daaruit is naar voren gekomen dat, willen de activiteiten van de raad een optimaal rendement hebben, er sprake moet zijn van een interactie tussen de kamers met hun specifieke deskundigheid voor een bepaalde transportsector en de raad waarin deskundigheid voor alle sectoren is opgenomen, aangevuld met breder georiënteerde deskundigheid.

Memorie van toelichting, paragraaf 7, Inrichting van de onderzoeksprocedure

In de inrichting van de onderzoeksprocedure is een onderscheid aangebracht tussen de bevoegdheden van de raad en die van een kamer van de raad. De kamers verrichten het feitelijke onderzoek, analyseren de feiten en trekken de conclusies omtrent de oorzaken van een ongeval of incident. Het is

¹³ Voorstel voor de Wet Raad voor de Transportveiligheid, Tweede Kamer, Vergaderjaar 1996-1997, Kamerstuk 25332, nr 3. Alle volgende verwijzingen beginnende met "Memorie van toelichting," zijn hier ook uit afkomstig.

echter de raad die, na overleg met de betrokken kamer, de veiligheidsaanbevelingen, die worden neergelegd in het eindrapport, vaststelt.

(...)

Dit rapport bevat een analyse van het ongeval of het incident en een conclusie omtrent de (vermoedelijke) oorzaken. De kamer kan daarbij aantekeningen plaatsen omtrent door hem vermoede structurele veiligheidtekorten

Memorie van toelichting, paragraaf 10, Overleg met organisaties

Een aantal organisaties bepleitte ter vervagning van de voorgestelde raad een los federatief verband, waarbinnen de huidige ongevallenraden gehandhaafd zouden blijven. Ik meen dat met een dergelijk opzet de voordelen die ik in punt 3 van de memorie van toelichting heb beschreven, teniet zouden worden gedaan. Bovendien zou de federatieve opzet in strijd met de eerdergenoemde moties van Vlijmen en Dankers c.s. komen. Door de voorgestelde opzet met vier aparte kamers meen ik dat de door de organisaties onderschreven eigen aard van de betrokken transportsectoren volledig tot zijn recht komt.

Memorie van toelichting, paragraaf 12, financiële consequenties

(..) Aangezien het hier om een uitbreiding van werkzaamheden gaat – met name door de mogelijkheid om ongevallen in het wegverkeer te onderzoeken zullen de vaste kosten hoger komen te liggen dan de optelsom van de kosten van de bestaande ongevallenraden. Ook door de instelling van aparte onderzoekers ten behoeve van de vier in geding zijnde transportsectoren zullen meer kosten dan tot nu toe gemaakt worden. (...)

Memorie van toelichting, Artikelen, hoofdstuk 5, paragraaf 2

Het verrichten van het onderzoek geschiedt door de kamer voor de betrokken transportsector. Of er een onderzoek plaatsvindt wordt echter beslist door de raad. Verwacht mag worden dat de raad zich terzake zal laten adviseren door de kamer. De vrijheid om te beslissen over de instelling van een onderzoek wordt uiteraard beperkt door de onderzoeksverplichtingen, neergelegd in artikel 3, tweede en derde lid.

Indien een onderzoek op het terrein van meer dan één kamer ligt, moet de raad terzake een voorziening treffen. Deze kan bij voorbeeld zijn dat enkele leden van de ene kamer voor het onderzoek worden toegevoegd aan een andere kamer of dat twee kamers gezamenlijk het onderzoek verrichten, onder voorzitterschap van de voorzitter van een der kamers. Ook is het denkbaar dat een ad hoc-verband wordt gevormd onder voorzitterschap van een van de voorzitters van de kamers