

Evaluatie Onderzoeksraad voor Veiligheid

Eindrapport

Datum

7 oktober 2024

Opdrachtgever

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Onderzoeksteam

David Schelfhout, d.schelfhout@aef.nl

Erwin de Craen

Laurine Segers

Janneke Bok

Referentie

GJ313

Dataclassificatie

II.1 - Intern\gedeeld

Foto voorpagina

Unsplash.com/Shaaah Shahidh

bezoekadres	Maliebaan 16	3581 CN Utrecht	telefoon	+31 30 236 30 30
postadres	Postbus 85198	3508 AD Utrecht	website	www.aef.nl

/ **Managementsamenvatting**

AEF heeft de wettelijke evaluatie van de Onderzoeksraad voor Veiligheid uitgevoerd

De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) is een zelfstandig bestuursorgaan onder het ministerie van Justitie en Veiligheid. Andersson Elffers Felix (AEF) voerde de op grond van de Kaderwet zbo's verplichte vijfjaarlijkse wettelijke evaluatie uit naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de OvV. De evaluatie omvat de periode 2019 – 2023. Voor de evaluatie zijn documenten en data onderzocht, en zijn interviews en groepsgesprekken gevoerd met betrokkenen binnen en buiten de OvV. Ook is nagegaan in welke mate aanbevelingen uit de vorige evaluatie zijn opgevolgd. In [hoofdstuk 1](#) en [hoofdstuk 2](#) geven we nadere een introductie van de evaluatie en schetsen we de achtergrond en taken van de OvV. Onze bevindingen over het functioneren van de OvV zijn gestructureerd over vier thema's (H3-6): [doeltreffendheid](#), [doelmatigheid](#), [interne organisatie](#) en [governance en samenwerking](#).

De OvV is een gezaghebbend instituut, dat zijn maatschappelijke impact nog kan versterken

We concluderen dat de OvV onderzoeken oplevert van hoog niveau, die als gezaghebbend worden gezien. Dat levert de OvV een uitstekende reputatie op, die ervoor zorgt dat OvV-onderzoeken serieus worden genomen door sectoren, politiek en de samenleving en zo de veiligheid in Nederland helpen vergroten. De OvV streeft op verschillende manieren naar het verder versterken van zijn maatschappelijke impact, zoals onder meer blijkt uit zijn Strategische agenda en een breed scala aan ideeën en ambities die we in deze evaluatie hebben opgehaald. Zo kan de OvV binnen de uitvoering van zijn kerntaken de interactie versterken met partijen die onderwerp zijn van het onderzoek en burgers voor wie de veiligheid in het geding is. Ook kan de OvV ervoor zorgen dat zijn proces voor het toetsen van de opvolging van aanbevelingen minder een 'papieren exercitie' wordt en zo meer effect sorteert. Ook buiten het proces van onderzoek om zijn er mogelijkheden om impact te versterken. Zo zou de OvV vaker in de nafase van een rapport partijen bij elkaar kunnen roepen om de aanpak van een vraagstuk aan te jagen en zou de Raad vaker kunnen proberen om aandacht te vragen voor veiligheidsrisico's die hij eerder heeft geagendeerd maar die nog niet zijn opgelost.

We concluderen dat de OvV stappen heeft gezet in het professionaliseren van zijn bedrijfsvoering

Intern heeft de OvV de afgelopen jaren, mede op basis van de aanbevelingen uit de vorige evaluatie, zijn financiële huishouding op orde gebracht en zijn bedrijfsvoering versterkt. Zo is de financiële positie duidelijk verbeterd, is er sturingsinformatie ontwikkeld voor de urenbesteding van onderzoekers, zijn achterstanden in de werkvoorraad goeddeels weggewerkt en zijn er verbeteringen gerealiseerd in de doorlooptijden van onderzoek. We doen een aantal aanbevelingen om de interne organisatie verder door te ontwikkelen. Zo zien we ruimte om het ontwikkelde inzicht in de urenbesteding van onderzoekers nog beter door te vertalen in sturing op budget en beschikbare capaciteit voor onderzoeken en kan de interactie tussen Raad en bureau worden versterkt. Het halen van streeftermijnen vraagt blijvend aandacht en de ICT-voorzieningen moeten nog verder op orde worden gebracht.

We bevelen aan een ontwikkelplan op te stellen dat ambities verbindt met de interne organisatie

We zien dat de OvV stevige ambities heeft om zijn maatschappelijke betekenis door te ontwikkelen. We bevelen aan om dit proces van doorontwikkeling expliciet te verbinden met het afronden van het interne verbetertraject en het op orde houden van deze basis. Dit vraagt om een goed doordacht en in samenspel tussen Raad en bureau opgesteld ontwikkelplan. Dat moet niet alleen inzetten op het realiseren van de nieuwe ambities van de OvV, maar ook aandacht houden voor het vervolmaken van de ingezette professionaliseringsslag in bedrijfsvoering. Dat vraagt ook om prioritering van ambities. Naast deze centrale aanbeveling formuleren we verschillende andere aanbevelingen voor de kernthema's van de evaluatie. De volledige conclusies en aanbevelingen zijn te vinden in [hoofdstuk 7](#).

/ Inhoud

/	Managementsamenvatting	3
/ 1	Inleiding	5
1.1	Introductie	5
1.2	Onderzoeksaanpak	6
1.3	Leeswijzer	7
/ 2	Onderzoeksraad in context	9
2.1	Wettelijke taken en missie	9
2.2	Onderzoeken van de OvV	10
2.3	Organisatie	11
/ 3	Doeltreffendheid	12
3.1	Uitgevoerde onderzoeken	12
3.2	Strategie OvV	15
3.3	Taakuitvoering OvV en kwaliteitsborging	20
3.4	Transparantie	25
3.5	Maatschappelijke impact van de OvV	27
/ 4	Doelmatigheid	36
4.1	Ontwikkeling financiën en financieel beheer	36
4.2	Sturing op doelmatigheid	41
/ 5	Interne organisatie	49
5.1	Raad	49
5.2	Bureau	51
5.3	Verhouding en samenwerking Raad en bureau	57
5.4	ICT	59
5.5	Impact van de coronacrisis	61
/ 6	Governance en samenwerking	63
6.1	Governance	63
6.2	Samenspel met externe partijen	66
/ 7	Conclusies en aanbevelingen	70
7.1	Aanbevelingen	73
Bijlagen		
/ A	Bijlage opvolging aanbevelingen vorige evaluatie	77
/ B	Gesprekspartners interviews	82
/ C	Begeleidingscommissie	83

/ 1 Inleiding

1.1 Introductie

De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) is in 2005 bij Rijkswet ingesteld en heeft als wettelijke taak het uitvoeren van onafhankelijk onderzoek naar oorzaken van ernstige incidenten en ongevallen in Nederland. Dit omvat rampen, ongevallen en andere ernstige incidenten op het gebied van veiligheid, met als doel lessen te trekken om de veiligheid in de toekomst te verbeteren. De OvV is een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (zbo) dat valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV).

Op grond van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen stuurt de verantwoordelijk minister iedere vijf jaar een verslag naar de Tweede Kamer over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van de wettelijke taken door een zbo. De OvV is drie keer eerder onderworpen aan deze verplichte zbo-evaluatie, namelijk in 2008, 2013 en 2019. Dit rapport bevat de resultaten van de vierde evaluatie van de OvV.

De vorige evaluatie leidde tot een aantal conclusies over het functioneren van de OvV

In 2019 voerde een externe commissie onder voorzitterschap van prof. P. Schnabel een evaluatie uit van het functioneren van de OvV in de periode 2013-2018.¹

In dat rapport concludeerde de commissie dat de Onderzoeksraad “een ‘instituut’ [is] geworden, een breed gerespecteerde instelling”, die “duidelijk [heeft] aangetoond dat hij een gezaghebbende rol vervult als onderzoeksorganisatie op het gebied van veiligheid.” De Onderzoeksraad liet volgens de evaluatiecommissie een grote inhoudelijke deskundigheid zien. De focus op kwaliteit van de organisatie ging volgens de commissie echter ten koste van de aandacht voor de interne bedrijfsvoering, “wat op termijn afbreuk aan de geloofwaardigheid van de organisatie zou kunnen doen.”

Verder waardeerde de Evaluatiecommissie de publieke verantwoording van de OvV over uitgevoerde onderzoeken, maar merkte op dat de Onderzoeksraad “minder transparant is over niet uitgevoerde onderzoeken.” De onafhankelijkheid van de OvV zag de commissie als voldoende gewaarborgd, en in dat licht moedigde de commissie de Onderzoeksraad aan “meer contact te onderhouden met geadresseerden van onderzoeken en meer afstemming te zoeken met andere partijen, zoals de inspecties.”

De Evaluatiecommissie deed verschillende aanbevelingen aan zowel de OvV als het ministerie van JenV. In deze evaluatie is nagegaan in hoeverre die aanbevelingen zijn opgevolgd. Bijlage A bevat een totaaloverzicht van deze aanbevelingen en de opvolging daarvan.

¹ rapport Evaluatiecommissie Onderzoeksraad voor Veiligheid, geraadpleegd via https://www.eerstekamer.nl/overig/20200506/rapport_evaluatiecommissie/document

1.2 Onderzoeksaanpak

Op basis van de Kaderwet zbo's zijn enkele vragen verplicht om op te nemen in de evaluatie. Daarnaast heeft het ministerie van JenV aanvullende vragen gesteld. De onderzoeksvragen voor deze evaluatie zijn hieronder weergegeven.

Onderzoeksvragen

1. Op welke wijze heeft de OvV invulling gegeven wijze heeft de OvV invulling gegeven aan een doelmatige en doeltreffende uitvoering van zijn wettelijke taak?
2. Hoe kijken de onderzoekers naar de kwaliteit van de externe governance (relatie met het departement) en de interne governance, gelet op de ontwikkelingen in de afgelopen vijf jaar?
3. In hoeverre heeft de OvV opvolging gegeven aan de aanbevelingen van de evaluatie 2013 – 2018?
4. Op welke wijze kan de OvV zich nog verder ontwikkelen in het vervullen van zijn maatschappelijke opdracht?
5. De wet biedt de OvV ruim mandaat om onderzoek te doen. In hoeverre wordt daar door andere partijen doeltreffend gebruik van gemaakt? En hoe verhoudt zich dit tot wat andere onderzoeksinstanties en -commissies doen op het domein van de OvV en meer specifiek tot de strategische agendering van deze andere onderzoeksinstanties?

Aanvullende vragen

6. Hoe verhouden verplichte onderzoeken, onderzoeken op eigen initiatief en speciale onderzoeken (met een specifieke financiering) zich tot elkaar en wat was het effect van de aard, omvang en financiering op de organisatie?
7. Hoe heeft de bedrijfsvoering zich de afgelopen jaren ontwikkeld en hoe was dat terug te zien in de financiën?
8. Hoe is de OvV uit de coronatijd gekomen?
9. In hoeverre legt de OvV de verbinding met andere kennisinstellingen ter bevordering van zijn deskundigheid? Op welke wijze maakt de OvV gebruik van andere soorten kennisontwikkeling?

In deze evaluatie staan vier onderzoeksthema's centraal

Deze evaluatie heeft als doel om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de OvV over de periode van 2019 tot en met 2023 te beoordelen. Het ministerie van JenV heeft daarnaast gevraagd om het functioneren van de OvV in bredere context te evalueren. Daarmee focust deze evaluatie op vijf centrale thema's:

- ▶ **Doeltreffendheid:** de manier waarop de OvV zijn taken uitvoert, en de mate waarin hij met de door hem ondernomen activiteiten en geboekte resultaten de gewenste effecten teweegbrengt ('effectiviteit').
- ▶ **Doelmatigheid:** de mate waarin de ingezette middelen voor de taakuitvoering van de OvV in verhouding staan tot de prestaties en resultaten ('efficiëntie'), en de (interne) sturing hierop.
- ▶ **Interne organisatie:** de inrichting van de interne organisatie en bedrijfsvoering van de OvV en de mate waarin deze ondersteunend zijn aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van de OvV.
- ▶ **Governance:** de vormgeving en het functioneren van sturing, verantwoording en toezicht op het functioneren van de OvV, en de *checks and balances* hierbinnen;
- ▶ **Samenwerking:** de wijze waarop de OvV zich verhoudt tot andere partijen in zijn omgeving, het functioneren van dit onderlinge samenspel en de waardering hiervan door betrokkenen.

Door de afgelopen jaren te evalueren, hebben we inzicht gekregen in het functioneren van de OvV in de jaren 2019 tot en met 2023. Waar relevant, geven we in dit rapport betekenis aan deze inzichten met het oog op de komende jaren. Door zowel terug als vooruit te kijken, hebben we geprobeerd om met deze evaluatie ook ontwikkelstappen voor de OvV voor de komende periode in kaart te brengen.

We hebben verschillende onderzoeksmethoden ingezet om data te verzamelen

In deze evaluatie hebben we op verschillende manieren feitelijke informatie en perspectieven van betrokkenen verzameld met betrekking tot het functioneren van de OvV. We hebben als eerste een bureaustudie verricht om inzicht te krijgen in feitelijke informatie, zoals de inrichting van de organisatie van de OvV, bedrijfsvoering, financiën, beleid en strategie, werkprocessen, afspraken over de governance en samenwerking. Ook is gekeken naar relevante regelgeving die richting geeft aan de taakuitvoering door de OvV.

We verzamelden informatie over het functioneren van de OvV rond de vier centrale thema's aan de hand van semigestructureerde interviews. Deze interviews zijn gevoerd met medewerkers van de OvV, het ministerie van JenV en andere relevante stakeholders. Bijlage B bevat een overzicht van de geïnterviewden.

Ook organiseerden we twee ontwikkelsessies waarin we de verdieping opzochten rondom twee centrale thema's die als belangrijke ontwikkelmogelijkheden voor de organisatie naar voren kwamen uit ons onderzoek. De eerste sessie richtte zich op de vraag hoe de OvV zijn interactie met de buitenwereld kan versterken en de tweede sessie focuste op mogelijkheden voor het vergroten van de effectiviteit van de OvV. Deze sessies waren bedoeld om dieper op deze onderwerpen in te gaan, vooruit te kijken naar de toekomst en zo concrete verbeterpaden in beeld te brengen. Aan deze sessies namen in totaal twaalf respondenten binnen de OvV-organisatie deel.

De hierboven beschreven methoden richtten zich op het functioneren van de OvV als geheel op de vier kernthema's van de evaluatie. Aanvullend hierop hebben we onderzoek gedaan naar drie OvV-onderzoeken als casussen. Deze casussen dienden om het algemene beeld te verrijken met concrete ervaringen, leerpunten en succesfactoren, zowel vanuit de OvV als vanuit het perspectief van de buitenwereld. De casussen werden geselecteerd met het oog op hun *leerpotentie*, en met het oog op spreiding over de typen onderzoeken die de OvV uitvoert (sectoren, omvang, verplicht versus 'vrij'). Per casus zijn twee interviews ingepland: één met OvV-onderzoekers en één met een organisatie die onderwerp was van het OvV-onderzoek. De drie onderzoeken die als casus dienden in deze evaluatie waren respectievelijk:

- ▶ Onderzoek naar de aanvaring in het Schuitengat (gepubliceerd op 6 december 2023)
- ▶ Onderzoek naar de aanpak van de coronacrisis – Deel 1 (gepubliceerd op 16 februari 2022)
- ▶ Onderzoek naar motorstoring tijdens initiële klimfase in Meerssen (gepubliceerd op 19 april 2023)

Voor deze evaluatie werd een begeleidingscommissie ingesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van de OvV en het ministerie van JenV. Deze commissie kwam periodiek bijeen om de voortgang en tussentijdse resultaten te bespreken. De samenstelling van de begeleidingscommissie is te vinden in bijlage C.

1.3 Leeswijzer

Het vervolg van dit evaluatierapport is als volgt opgebouwd:

- ▶ **In hoofdstuk 2** plaatsen we de OvV in context door een breder beeld te schetsen van de taak en werkwijze van de OvV.
- ▶ **Hoofdstuk 3** richt zich op de doeltreffendheid van de OvV, waarin we antwoord geven op onderzoeksvraag 1.
- ▶ **In hoofdstuk 4** behandelen we de doelmatigheid van de organisatie en gaan we in op onderzoeksvragen 1, 6 en 7.
- ▶ **Hoofdstuk 5** bespreekt de interne organisatie van de OvV, waarbij we ons richten op de bedrijfsvoering en organisatorische ontwikkelingen. Hierbij komen (delen van) onderzoeksvragen 7 en 8 aan de orde.
- ▶ **In hoofdstuk 6** beschrijven we de governance en samenwerking van de OvV met externe partijen en beantwoorden we onderzoeksvragen 2, 5 en 9.
- ▶ Tot slot worden in **hoofdstuk 7** conclusies over het functioneren van de OvV beschreven en doen we aanbevelingen voor de toekomst. Daarmee beantwoorden we vraag 4 en vatten we ook het antwoord op vraag 3 (opvolging aanbevelingen) samen. In de bijlage geven we een totaaloverzicht van de opvolging van aanbevelingen.

/ 2 Onderzoeksraad in context

2.1 Wettelijke taken en missie

Ontstaansgeschiedenis

De OvV is opgericht in 2005. In de OvV ging een aantal bestaande raden op, zoals de Raad voor de Scheepvaart, de Commissie Binnenvaartrampenwet, de Raad voor de Luchtvaart en de Spoorweg-ongevallenraad. Met de oprichting van de OvV beoogde de Tweede Kamer een onafhankelijk en breed georiënteerd permanent onderzoeksinstituut op het gebied van veiligheid in te stellen dat bij voorvallen onderzoek zou kunnen doen om te leren van die voorvallen. Dat was mede een reactie op voorvallen als de vuurwerkramp in Enschede (2000) en de cafébrand in Volendam (2001). De brede oriëntatie en het stevige wettelijke mandaat van de OvV zouden er aan bij moeten dragen dat niet voor ieder voorval een aparte onderzoekscommissie zou worden ingesteld.

Wettelijke taak

De OvV is een publiekrechtelijk zbo dat onder de verantwoordelijkheid valt van het ministerie van JenV. In de Rijkswet OvV is de kerntaak van de Onderzoeksraad vastgelegd: *“De Raad heeft, met het uitsluitende doel toekomstige voorvallen te voorkomen of de gevolgen daarvan te beperken, tot taak te onderzoeken en vast te stellen wat de oorzaken of vermoedelijke oorzaken van individuele of categorieën voorvallen en van de omvang van hun gevolgen zijn en daaraan zo nodig aanbevelingen te verbinden.”*

Sinds haar inwerkingtreding in 2005 is de Rijkswet OvV vier keer aangepast. In de evaluatieperiode heeft er ook een wijziging van de wet plaatsgevonden.² Deze beperkte aanpassing verduidelijkte onder andere dat alle buitengewone raadsleden, ook ongevraagd, aan alle vergaderingen van de Onderzoeksraad kunnen deelnemen en bracht de reactietermijnen op aanbevelingen in overeenstemming met Europese regelgeving.

De missie van de OvV is het bevorderen van de veiligheid in Nederland

De OvV levert een bijdrage aan het bevorderen van de veiligheid in Nederland door onafhankelijk en gedegen onderzoek te doen naar incidenten en ongevallen, waarbij de OvV zich voornamelijk richt op situaties waarin de veiligheid van burgers afhangt van de overheid, bedrijven of instellingen. Daarbij richt de OvV zich nadrukkelijk niet op schuld of aansprakelijkheid, maar op het bijdragen aan het voorkomen van toekomstige voorvallen. De werkzaamheden van de OvV zijn gebaseerd op drie kernwaarden: onafhankelijkheid, transparantie en deskundigheid.

De OvV beschikt op grond van de Rijkswet over ruime onderzoeksbevoegdheden

De onderzoekers van de OvV beschikken over ruime en vergaande bevoegdheden om hun taak effectief uit te voeren en zo bij te dragen aan een veiliger Nederland. Ze hebben het recht om locaties te betreden waar incidenten hebben plaatsgevonden om informatie te verzamelen. Tevens mogen zij materiaal meenemen en data verzamelen voor nader onderzoek en kunnen zij iedereen opdragen om de noodzakelijke medewerking te verlenen aan hun onderzoek. Bovendien kunnen de onderzoekers ook in het buitenland onderzoek verrichten op basis van internationale verdragen, Europese richtlijnen, of de wet- en regelgeving van het betreffende land.

² Kamerstukken II, 2018-2019, 35 106, nr. 2

2.2 Onderzoeken van de OvV

Wanneer doet de OvV onderzoek?

De OvV heeft de bevoegdheid om onderzoek te doen op vrijwel alle maatschappelijke terreinen en sectoren met het doel toekomstige voorvallen te beperken of voorkomen. Het doel van de onderzoeken is om duidelijkheid te verschaffen over de oorzaak van een voorval, veiligheidskwesties die onvoldoende aandacht krijgen aan de orde stellen, lerend vermogen te versterken of doorbraken realiseren in een impasse. Daarbij staat steeds voorop dat OvV-onderzoeken uitdrukkelijk *niet* gericht zijn op het beantwoorden van de schuld- of aansprakelijkheidsvraag rondom een voorval.

De OvV is voor bepaalde categorieën voorvallen wettelijk verplicht om onderzoek te doen. Die voorvallen zijn grofweg in te delen naar vier specifieke terreinen:

- ▶ Luchtvaart
- ▶ Scheepvaart
- ▶ Rail- en wegverkeer
- ▶ Industrie

Naast de wettelijke verplichte onderzoeken heeft de OvV de vrijheid om zelf te bepalen of er een onderzoek wordt gestart. Daarnaast kan de OvV op eigen initiatief, binnen zijn wettelijk mandaat, een maatschappelijk thema kiezen om te onderzoeken, waarbij de OvV zich richt op specifieke voorvallen, bredere veiligheidsvraagstukken of geleidelijk ontstane onveilige situaties.

Het is voor de OvV niet haalbaar om elk voorval te onderzoeken. Daarom hanteert de OvV een afwegingskader om te bepalen of er een onderzoek gestart wordt. In dit afwegingskader worden verschillende aspecten in overweging genomen, waaronder de ernst van het voorval, de potentiële veiligheidswinst, de impact op de samenleving en de vraag of er al andere onderzoeken naar het betreffende onderwerp plaatsvinden.

Werkwijze van de OvV

Het onderzoeksproces van een OvV-onderzoek verloopt in verschillende fasen.³ Hieronder wordt beschreven hoe de OvV te werk gaat:

- ▶ **1. Uitruk:** Onderzoekers staan 24 uur per dag klaar om ter plaatse te gaan bij ernstige incidenten, zoals een treinbotsing of een vliegtuigcrash. Ze voeren een verkennend onderzoek uit, verzamelen informatie en stemmen werkzaamheden af met andere betrokken partijen. Door de Raad wordt vervolgens besloten of er een onderzoek gestart wordt.⁴
- ▶ **2. Informatie verzamelen:** Tijdens deze fase verzamelen de onderzoekers gegevens die relevant zijn voor het onderzoek. Ze bouwen een feitenrelaas op dat in het rapport wordt opgenomen.
- ▶ **3. Analyse:** De verzamelde informatie wordt geanalyseerd om de toedracht en achterliggende oorzaken van het voorval te achterhalen. Het feitenrelaas wordt hierbij opgesteld.
- ▶ **4. Inzage:** Voordat het rapport wordt gepubliceerd, ontvangen betrokken partijen een concept-rapport. Dit stelt hen in staat om te verifiëren of de feiten correct zijn weergegeven en eventuele onduidelijkheden aan te geven. Er geldt een vaste reactietermijn, waarna de OvV de opmerkingen beoordeelt en geeft aan of en hoe de opmerkingen in het eindrapport worden verwerkt.

³ Bron: [Werkwijze - Onderzoeksraad voor Veiligheid](#)

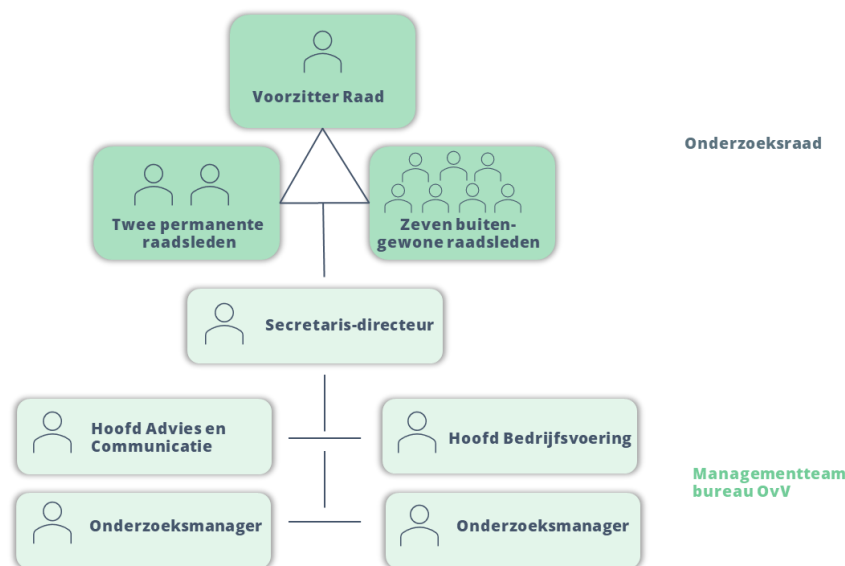
⁴ Bij thematische onderzoeken is er doorgaans geen sprake van een uitruk

- ▶ **5. Publicatie:** Het definitieve rapport wordt gepubliceerd op de website van de OvV. De Raad streeft ernaar om binnen één jaar na het incident het rapport openbaar te maken.
- ▶ **6. Uitrol:** De OvV moedigt partijen aan om de lessen uit onderzoeken toe te passen om de veiligheid in Nederland te verbeteren. Onderzoekers en raadsleden bespreken onderzoeksresultaten vaak met betrokkenen en presenteren bevindingen op conferenties en seminars om verdere verduidelijking en beantwoording van vragen te bieden.
- ▶ **7. Opvolging aanbevelingen:** De OvV kan op basis van zijn onderzoek aanbevelingen doen aan publieke of private partijen voor verbetering van de veiligheid. Binnen zes maanden moeten deze partijen reageren. Daarbij dienen ze aan te geven hoe ze met de aan hen gerichte aanbeveling(en) zijn omgegaan. De Raad verzamelt en beoordeelt deze reacties, waarop hij een reactie publiceert op de opvolging van de aanbevelingen. Indien nodig kan de OvV besluiten verder onderzoek te doen naar de uitvoering van de aanbevelingen.

2.3 Organisatie

De organisatie van de OvV kent twee hoofdcomponenten: de Raad en het bureau. De Raad bestaat uit drie permanente leden, waaronder de voorzitter, en zeven buitengewone raadsleden. Tijdens de evaluatieperiode heeft de OvV drie voorzitters gekend. Sinds mei 2023 vervult Chris van Dam de functie van voorzitter. Daarnaast heeft de Raad ook veranderingen ondergaan in de samenstelling van de permanente raadsleden. In hoofdstuk 5 worden deze wijzigingen nader toegelicht.

Het bureau ondersteunt de Raad bij het uitvoeren van zijn taken. Het bestaat uit ongeveer 80 fte en staat onder leiding van de secretaris-directeur. Verder bestaat het MT van het bureau uit Hoofd Advies en Communicatie, Hoofd Bedrijfsvoering en twee onderzoeksmanagers. De onderzoeksmanagers zijn verantwoordelijk voor de coördinatie van onderzoek in de verschillende sectoren waarin de onderzoekers werkzaam zijn. Figuur 1 geeft een overzicht van de organisatie.



Figuur 1. Organogram organisatie OvV

De Raad draagt de eindverantwoordelijkheid voor de onderzoeken en de rapporten van de OvV. Het MT zorgt voor de dagelijkse aansturing van de organisatie. Om de samenwerking tussen raad en bureau te coördineren is een zogenaamd kernoverleg ingesteld, dat bestaat uit de permanente raadsleden en een deel van het MT.

/ 3 Doeltreffendheid

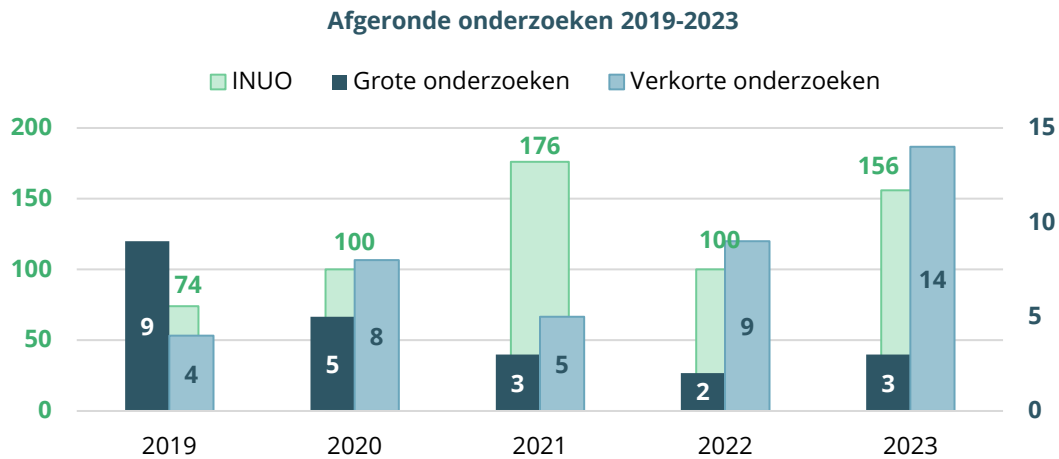
In dit hoofdstuk gaan we in op de doeltreffendheid van de OvV. We beschrijven de manier waarop de OvV zijn taken uitvoert, de resultaten die dat oplevert en de mate waarin deze de gewenste effecten teweegbrengen. Daarvoor schetsen we als eerste een feitelijk beeld van de onderzoeken die de OvV uitvoerde in de evaluatieperiode, en staan we vervolgens stil bij (ontwikkelingen in) de strategie van de OvV, de kwaliteit van de taakuitvoering van de OvV, de transparantie van de OvV en, tot slot, de impact die hij bereikt met zijn onderzoeken.

3.1 Uitgevoerde onderzoeken

In de evaluatieperiode rondde de OvV gemiddeld zo'n 130 onderzoeken per jaar af

Het aantal gepubliceerde onderzoeken per jaar is af te lezen in de onderstaande figuur 2. De aantallen zijn gebaseerd op interne data van de OvV. De OvV hanteert in de eigen registratie drie categorieën van onderzoek. Deze zijn als volgt:

- ▶ **Incidenten niet uitgebreid onderzocht (INUO):** INUO's zijn verplichte onderzoeken die de OvV uitvoert vanuit wettelijke verantwoordelijkheden binnen de domeinen scheepvaart en luchtvaart. Een onderzoek in deze categorie houdt in dat – hoewel de OvV een wettelijke verplichting heeft een onderzoek in te stellen – er geen uitgebreid onderzoek is uitgevoerd. Bijvoorbeeld omdat de oorzaak van het incident snel duidelijk is (niet gecompliceerd) en potentiële veiligheidswinst van het onderzoek gering is, doordat risico's beperkt zijn en voldoende maatregelen reeds zijn getroffen. INUO's worden door de OvV niet als afzonderlijke onderzoeken gepubliceerd, maar worden gebundeld gepubliceerd in kwartaalrapportages voor luchtvaart en de periodieke Rapportage Ongevallen Scheepvaart (ROS).
- ▶ **Verkorte onderzoeken:** dit zijn eveneens verplichte onderzoeken die de OvV uitvoert. Hier gaat het om grotere incidenten, met meer verwachte complexiteit in het onderzoek en grotere risico's in het vervolg c.q. te behalen veiligheidswinst. Omdat INUO's en verkorte onderzoeken beide tot de verplichte categorie horen, worden ze ook wel gezamenlijk als 'verplichte onderzoeken' aangeduid. Ook wordt in jaarverslagen de term verkorte onderzoeken nog gebruikt om zowel INUO's en verkorte onderzoeken aan te duiden, omdat de term INUO's pas in de loop van de evaluatieperiode is geïntroduceerd. In de huidige categorisering is het onderscheid grofweg dat verkorte onderzoeken, in tegenstelling tot INUO's, een uitgebreidere onderzoeksopzet kennen (met langere doorlooptijd) en een afzonderlijke rapportage.
- ▶ **Grote onderzoeken:** tot slot wordt de categorie grote onderzoeken (ook wel volledige onderzoeken) gehanteerd voor uitvoerige onderzoeken, veelal naar overkoepelende thema's of een patroon van incidenten. Grote onderzoeken zijn in de regel het meest uitvoerig in bestede capaciteit, rapportage en publiciteit. Dit betreft een kleiner aantal onderzoeken per jaar. Het gaat in deze categorie ook regelmatig om onderzoeken buiten de verplichte sectoren van de OvV.



Figuur 2: Aantallen gepubliceerde onderzoeken per jaar in de evaluatieperiode; *linkeras* voor INUO, *rechteras* voor verkorte en grote onderzoeken.

In deze cijfers valt op dat INUO's en verkorte onderzoeken (de verplichte onderzoeken) het grootste aandeel van de *output* van de OvV vormen. Hoewel de grote onderzoeken in aantallen kleiner zijn, is dit de categorie waar de meeste onderzoeken aan besteed worden.⁵ Verder valt op dat de aantallen uitgevoerde onderzoeken over de jaren sterk fluctueren. Het werk van de OvV is incidentgedreven en de werkvoorraad heeft daarom een grillig – en lastig te voorspellen – verloop.

Ook valt op dat het aantal 'grote' onderzoeken in de evaluatieperiode relatief beperkt is, vooral vanaf 2021, zeker als we dit vergelijken met de aantallen grote onderzoeken die vóór 2019 werden uitgevoerd. In de jaren 2014-2018 waren dit jaarlijks zes tot acht onderzoeken⁶ – duidelijk meer dan de twee tot drie grote onderzoeken in de jaren '21-'23. De belangrijkste verklaring hiervoor is dat in de evaluatieperiode een groot deel van de capaciteit is ingezet op de drie grote onderzoeken naar de aanpak van de coronacrisis.⁷ Ook speelde een rol dat de OvV in deze jaren bewust heeft ingezet op het wegwerken van achterstanden van verkorte onderzoeken (zie bv het hoge aantal afgeronde verkorte onderzoeken in 2023).

Een aantal spraakmakende onderzoeken uit de evaluatieperiode uitgelicht

Corona-onderzoek deel I, II en III (mei 2020 – oktober 2023)

De OvV heeft in drie deelonderzoeken de aanpak van de coronacrisis in Nederland onderzocht. Het eerste deelonderzoek richtte zich op de aanpak vanaf het begin van crisis tot september 2020. De Raad concludeerde dat Nederland onvoldoende was voorbereid op een dergelijke langdurige crisis en deed aanbevelingen aan het kabinet om beter met onzekerheden in langdurige crises om te kunnen gaan en de voorbereiding op een grootschalige crisis te versterken.

Het tweede deelonderzoek richtte zich op de periode van september 2020 tot juli 2021 en onderzocht daarbij specifiek de aanpak van het vaccinatieprogramma en drie ingevoerde

⁵ In het hoofdstuk doelmatigheid gaan we hier nader op in.

⁶ Bron: Strategische agenda, versie september 2023, p. 3

⁷ Die overigens elk weer uit een aantal deelonderzoeken bestonden, waardoor ook beargumenteerd kan worden dat het aantal uitgevoerde grote (deel)onderzoeken hoger ligt in deze jaren.

maatregelen: de mondkapjesplicht, scholensluitingen en de avondklok. De Raad stelde vast dat de effecten van de maatregelen onzeker bleven door gebrek aan monitoring en evaluatie. Hij beval aan om meer kennis op te bouwen over de impact hiervan, zodat betere keuzes gemaakt kunnen worden bij toekomstige pandemieën.

Het derde deelonderzoek onderzocht de volledige crisisperiode, waarbij de nadruk lag op hoe het kabinet zicht hield op het virus en het op- en afschalen van maatregelen. Het onderzoek wees uit dat de coronacrisis vooral als gezondheidscrisis werd behandeld, met de bezetting van ic-bedden als maatstaf voor het op- of afschalen van maatregelen. Andere problemen, zoals uitgestelde zorg en postcovid, kregen minder aandacht in de crisisaanpak. Het kabinet werd geadviseerd zijn crisisstrategie te verbreden.

Bewaken en beveiligen (augustus 2021 – maart 2023)

Tussen 2018 en 2021 vonden in Amsterdam aanslagen plaats op de broer van de kroongetuige in het Marengo-proces, diens advocaat en vertrouwenspersoon, die allen onder bescherming stonden vanwege bedreigingen vanuit de georganiseerde criminaliteit. Deze gebeurtenissen waren aanleiding voor een onderzoek door de OvV. Het onderzoek richtte zich op de beveiligingssituaties van de slachtoffers en de factoren die hierbij een rol speelden. De Raad concludeerde dat het stelsel voor bewaking en beveiliging beter voorbereid en toegerust moest worden op dreiging vanuit de georganiseerde criminaliteit.

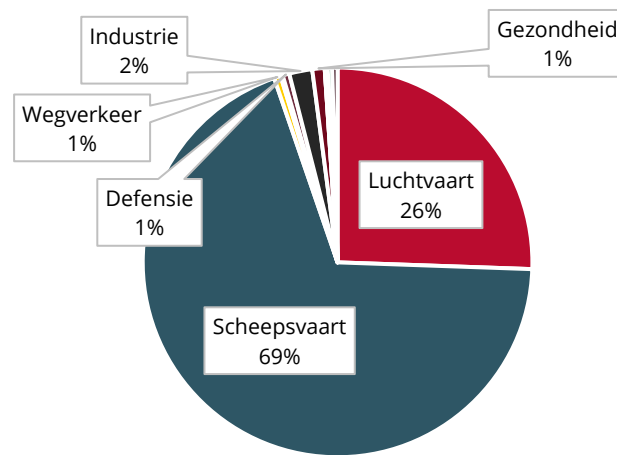
Industrie en omwonenden (april 2021 – april 2023)

De OvV deed onderzoek naar de wijze waarop burgers in Nederland worden beschermd tegen de risico's van langdurige industriële uitstoot, die schadelijke gevolgen kan hebben voor de gezondheid. Het onderzoek richtte zich op de situaties bij Tata Steel, Chemours en de Asfaltfabriek Nijmegen, en onderzocht in hoeverre gezondheidseffecten voor omwonenden worden meegenomen bij het toestaan en controleren van industriële uitstoot. De Raad concludeerde dat er verbeteringen nodig zijn in de bescherming van omwonenden en gaf aanbevelingen aan verschillende partijen.

Verdeling onderzoeken over sectoren

In figuur 3 hieronder is af te lezen hoe de onderzoeken zijn verdeeld over de verschillende sectoren of domeinen waar de OvV onderzoek doet. De percentages betreffen het gemiddelde aandeel van dat domein in de evaluatieperiode. De sectoren scheep- en luchtvaart zijn respectievelijk goed voor zo'n 69% en 25% van het totaal. Een veel kleiner aandeel hadden de categorieën gezondheid, industrie, wegverkeer en defensie. Dit beeld is eenvoudig te verklaren vanuit het gegeven dat de OvV binnen scheep- en luchtvaart veel incidenten verplicht onderzoekt. Dit zijn veelal kleine onderzoeken die in verzamelrapportages worden afgedaan, waardoor de percentages niet overeenkomen met de bestede onderzoekscapaciteit per domein. Die is voor de categorie gezondheid bijvoorbeeld heel groot, als gevolg van de drie coronaonderzoeken. In hoofdstuk 4 gaan we hier verder op in.

In de figuur zijn meerdere categorieën niet weergegeven vanwege een te klein aandeel. Dit betreft de categorieën railverkeer, bouw, crisisbeheersing, digitale veiligheid en dierveiligheid. In elk van deze categorieën heeft de OvV in de evaluatieperiode in totaal 0 tot 3 onderzoeken uitgevoerd.



Figuur 3: Verhouding van het aantal door de OvV uitgevoerde onderzoeken per domein in de periode 2019-2023.

Reflectie AEF

In het cijfermatige beeld van de aantallen uitgevoerde onderzoeken vallen twee zaken op. Ten eerste stijgt het aantal incidenten dat niet uitgebreid wordt onderzocht (INUO). De OvV, zo blijkt uit gesprekken, stuurt er bewust op om kleine incidenten vaker niet diepgaand te onderzoeken en af te doen in een verzamelrapportage. Met het oog op een doeltreffende en doelmatige taakuitvoering is het toe te juichen dat de Raad zijn capaciteit zo veel mogelijk inzet voor grotere voorvallen, waarbij onderzoek zoveel mogelijk kan bijdragen aan toekomstige veiligheidswinst.

Het tweede dat opvalt is het relatief lage aantal 'grote' onderzoeken dat de Raad heeft uitgevoerd in de evaluatieperiode. De grote omvang van de coronaonderzoeken en de keuze om achterstanden in te lopen bij verplichte onderzoeken lijken hiervoor de belangrijkste verklaringen. De grote inzet op de corona-onderzoeken heeft er in de evaluatieperiode dus voor een deel voor gezorgd dat in andere domeinen minder grote onderzoeken zijn uitgevoerd door de OvV.

3.2 Strategie OvV

De strategie van de OvV is in belangrijke mate vastgelegd in de missie, die tijdens de evaluatieperiode grotendeels onveranderd is gebleven. We schetsen hieronder enkele thema's die in deze periode relevant waren bij het uitvoeren van de missie en die richting gaven aan de strategie van de OvV.

Ontwikkelingen in de evaluatieperiode

Het vergroten van de veiligheid

De Onderzoeksraad stelt zich in zijn missie ten doel om na onderzoek lessen te trekken om de veiligheid in Nederland te vergroten. In de evaluatieperiode heeft de OvV met respectievelijk de Ontwikkelagenda (uit 2019) en de Strategische agenda (uit 2023) verder invulling gegeven aan deze missie.

De 'Ontwikkelagenda', die tussen 2019 en 2023 richting gaf aan de strategie en het werken aan de doorontwikkeling van de organisatie, is vooral gericht op organisatorische vraagstukken, meer dan op fundamentele keuzes op het niveau van de missie van de OvV. De belangrijkste ontwikkeling op het gebied van de strategie in de Ontwikkelagenda, is dat de agenda benoemt dat zowel de

commissie Schnabel in 2018, als de evaluatiecommissie die daaraan voorafging, constateerden dat het “onduidelijk is wat de Onderzoeksraad precies onder veiligheid(swinst) verstaat.”⁸ Om die reden heeft de OvV er tijdens de evaluatieperiode op ingezet om per onderzoek te expliciteren hoe dat specifieke onderzoek kan bijdragen aan (het vergroten van de) veiligheid. Dit gebeurt bij het invullen van het afwegingskader, dat dient om de keuzes in de selectie van onderzoeken te ondersteunen.

In 2023 is, met het aantreden van de nieuwe voorzitter van de OvV, de Ontwikkelagenda opgevolgd door een Strategische agenda. In dit document staat dat het nog steeds nodig is om “per onderzoek explicieter te benoemen welk veiligheidstekort gezien wordt, welke kansen er zijn om met het onderzoek dat tekort kleiner te maken en hoe zich dat verhoudt tot andere potentiële onderzoeken”.⁹ Ook in de Strategische agenda kiest de OvV er dus voor om niet in algemene zin een veiligheidsdefinitie op te stellen die leidend is voor de strategische keuzes van de OvV, maar om per geval te bezien op welk manier de veiligheid in het geding is. In de agenda kiest de Raad ervoor om vooralsnog het begrip ‘veiligheid’ niet nader te willen definiëren omdat “dit enerzijds kan leiden tot een haast filosofische discussie en anderzijds binnen de verschillende sectoren die door de OvV onderzocht worden tot volstrekt andere uitkomsten kan leiden.”¹⁰

Selectie van onderzoeken

Een eerste manier waarop de strategie van de uitwerkt in de praktijk, is in keuzes over de onderzoeken die de OvV al dan niet opstart. De OvV kan immers niet naar elk voorval onderzoek doen. De vrije onderzoeksruimte wordt begrensd door de capaciteit die nodig is voor het uitvoeren van wettelijk verplichte onderzoeken.

In de evaluatieperiode heeft de OvV daarom een nieuw afwegingskader ontwikkeld als leidraad voor dit keuzeprocess. Het kader is “een hulpmiddel voor bureau en raad om samen een expliciete afweging te maken om wel of niet onderzoek te starten”. Met de vernieuwing van dit kader komt de Raad ook tegemoet aan een aanbeveling van de commissie Schnabel, die constateerde dat het wenselijk was dat de Raad zou komen tot “een betere en meer heldere onderbouwing om wel of juist niet over te gaan tot onderzoek.”

Het afwegingskader kent vijf onderdelen (Wettelijk kader, Veiligheid, Samenleving, Bestuurlijke context en Uitvoerbaarheid) met elk een aantal subthema’s (zoals: mandaat, veiligheidswinst, andere onderzoeken, meerwaarde en capaciteit). Volgens de Raad maakt het kader de discussie over hetgeen hij onderzoekt “systematischer” en zorgt het kader ervoor dat alle relevante aspecten daarbij in overweging worden genomen.¹¹

In de Strategische agenda uit 2023 wordt benoemd dat het afwegingskader “een belangrijke rol [speelt] in het geven van een antwoord op de vraag in welke mate een onderzoek bij kan dragen aan het creëren van veiligheidswinst.” De Strategische agenda benoemt daarnaast een aantal aanvullende criteria “die relevant zijn in de keuze om wel of niet een onderzoek te starten”, zoals “kwetsbare, afhankelijke burgers”, “hardnekkigheid problematiek”, “kans om te leren” en “kans om te agenderen”.¹²

⁸ Ontwikkelagenda OvV, versie 2022, p. 5

⁹ Strategische agenda, versie september 2023, p. 4

¹⁰ Ibidem

¹¹ Jaarverslag OvV 2019. p. 16

¹² Strategische agenda OvV, versie september 2023, p. 4

Strategische thema's

De Strategische agenda uit 2023 benoemt daarnaast nog een in het kader van de missie van de OvV belangrijk aspect, door drie "strategische thema's" te benoemen. Volgens de agenda ligt hieraan de wens ten grondslag "om de keuze voor vrije onderzoeken meer te gronden in een eigen, strategische agenda." Door thema's te benoemen zou duidelijker worden wat "de Raad [ziet] als de domeinen met de belangrijkste veiligheidsrisico's", waaraan hij dan ook aandacht zou willen besteden.

De agenda benoemt de volgende drie strategische thema's voor de komende periode:

- ▶ Digitale veiligheid
- ▶ Ecologische veiligheid
- ▶ Sociale veiligheid

De Strategische agenda benoemt als doel "om op elk van deze strategische thema's binnen een jaar [gerekend vanaf september 2023] een onderzoek te starten aan de hand van een afwegingskader."¹³ Medio 2024 heeft de OvV onderzoeken opgestart onder het thema sociale veiligheid: naar de veiligheid van alleenstaande minderjarige vluchtelingen in de asielketen en naar de veiligheid van ernstig psychisch kwetsbare personen en hun omgeving. Ook heeft de OvV het voornemen om onderzoek te starten naar risico's die gepaard gaan met hoogwater en waterveiligheid (ecologische veiligheid).

Praktijkwerking en -ervaringen

Uit de voor deze evaluatie gevoerde gesprekken komen verschillende rode draden naar boven in relatie tot de hierboven genoemde thema's.

Visie van de Raad op (het bereiken van) veiligheidswinst

Een vraagstuk dat naar voren komt in interviews met OvV'ers is de vraag of de OvV een duidelijke visie heeft op de vraag in hoeverre hij *binnen* de bestaande kaders van een bepaald domein of systeem werkt aan veiligheidswinst, en wanneer hij het systeem *an sich* ter discussie stelt om de gewenste veiligheidswinst te bereiken. Dit vraagstuk komt al naar voren in het jaarverslag van de Raad over 2019. Daarin stelt de voorzitter dat de Raad doorgaans "het staande beleid als gegeven" beschouwt bij het formuleren van aanbevelingen voor het vergroten van de veiligheid. "Maar", zo schrijft hij, "soms ontkomt de Raad er niet aan, vanuit de opdracht veiligheidswinst na te streven, om vragen te stellen bij de houdbaarheid van het vigerende stelsel."¹⁴ De Onderzoeksraad kan "signaleren waar systemen tegen hun grenzen aanlopen en welke risico's daaraan verbonden zijn. Hij kan daarmee bijdragen aan de urgentie rond deze vraagstukken en aangeven waar vanuit het perspectief van veiligheid politieke keuzes noodzakelijk zijn."¹⁵

Uit de gesprekken die we hebben gevoerd, blijkt dat ook binnen de OvV er in de evaluatieperiode geen eensluidend beeld bestond over welke positie de OvV zou moeten innemen in deze discussie. Het gesprek daarover wordt nu vooral gevoerd in het kader van concrete lopende onderzoeken of bij de afweging om een onderzoek te starten. Uit de interviews komt naar voren dat het gesprek in mindere mate wordt gevoerd in algemene zin, aan de hand van de vraag wat de visie is van de Raad over wanneer hij de grenzen van een systeem ter discussie stelt en wanneer het staande beleid als gegeven wordt benaderd. Daarbij is het risico genoemd van mogelijke politieke lading van het ter discussie stellen van een systeem, in relatie tot de onpartijdigheid van de OvV.

¹³ Ibidem, p. 7

¹⁴ Jaarverslag OvV 2019. p. 6

¹⁵ Jaarverslag OvV 2019. p. 7

Selectie van onderzoeken en rol afwegingskader

Veel geïnterviewden zijn positief over de rol die het in de evaluatieperiode ontwikkelde nieuwe afwegingskader heeft gespeeld bij de selectie van nieuwe onderzoeken. Het wordt van belang geacht om de keuze voor nieuwe onderzoeken zo veel mogelijk te objectiveren. Vaak wordt genoemd dat het afwegingskader zijn meerwaarde op dit vlak heeft bewezen.

Enkele geïnterviewden brengen naar voren dat de kwaliteit van het gesprek in de Raad over de toepassing van het afwegingskader van groot belang is en nog vaker en beter kan worden gevoerd. Zij vragen zich af of de toepassing van het afwegingskader op dit moment daadwerkelijk tot andere uitkomsten van afwegingen over nieuwe onderzoeken leidt. Volgens hen is dit uiteindelijk vaak toch een relatief ongrijpbaar proces, waarin de weging van verschillende aspecten door de Raad niet volledig objectiveerbaar is. Het is in deze visie lastig objectief te maken waarom een bepaald aspect in het afwegingskader zwaarder zou moeten wegen dan een (of meerdere) ander(e) aspecten. Als verbeterpunt in dit kader wordt genoemd dat in het gesprek in de Raad de niet-objectiveerbare weging zoveel mogelijk expliciet (en daarmee begrijpelijk en navolgbaar) moeten worden gemaakt.

Uit de gesprekken komt verder naar voren dat het afwegingskader bijdraagt aan het verbeteren van het samenspel tussen raad en bureau, omdat een van de vragen in het kader is of er voldoende capaciteit is om een nieuw onderzoek op te starten. Genoemd wordt dat dit de besluitvorming disciplineert en het bureau in positie brengt om te adviseren over de praktische uitvoerbaarheid van de ambitie van de Raad. Uit de interviews komt naar voren dat het voorheen voor kon komen dat de Raad in één vergadering besloot tot de start van een of meerdere grote onderzoeken, zonder het bureau daarbij (adequaat) te consulteren. De procedure met het afwegingskader voorkomt dit.

In de gesprekken met externe partijen komt, ten slotte, een aantal keer het signaal naar voren dat niet altijd duidelijk is voor betrokkenen waarom de Raad voor sommige onderwerpen wel en voor andere incidenten of thema's *niet* over gaat tot het instellen van een onderzoek.

Strategische thema's

Wellicht het meest in het oog springende onderwerp uit de Strategische agenda van de OvV uit 2023 is het aanwijzen van de drie strategische thema's. Over die strategische thema's komen verschillende beelden naar voren uit de gesprekken.

Ten eerste wordt er in de omgeving van de OvV met enige verwondering en in sommige gevallen ook scepsis gekeken naar de door de OvV benoemde strategische thema's. Gesprekspartners vragen zich af of de OvV de meest geëigende partij is om zich te richten op deze thema's (in het bijzonder sociale veiligheid en ecologische veiligheid). Genoemd wordt dat de uitstekende reputatie van de Raad voor een groot deel berust op de onbetwistbare expertise en het *track record* van de Raad op onderzoeken in het domein van de fysieke veiligheid. Sommige gesprekspartners vrezen dat een verbreding van het werkveld van de Raad die reputatie kan schaden, omdat het de vraag is of de Raad over deze onderwerpen met even groot gezag kan oordelen en omdat inzet op deze terreinen volgens geïnterviewden ten koste zou kunnen gaan van de focus van de Raad op zijn klassieke werkveld. Ook wordt genoemd dat de Raad zich met een dergelijke verbreding begeeft in een veld waarin sprake is van een veel grotere "onderzoeksdruk", waarin ook (veel) andere instituten zich begeven, en waarin de toegevoegde waarde van de Raad op voorhand minder groot wordt ingeschat. Voorbeelden daarvan zijn bijvoorbeeld de activiteiten van de Algemene Rekenkamer op het gebied van digitale veiligheid, de diverse instanties en initiatieven rondom sociale veiligheid (zoals de Regerings-commissaris seksueel grensoverschrijdend gedrag en seksueel geweld) en onderzoeksinstituten op

het gebied van natuur en ecologie (zoals het Planbureau voor de Leefomgeving en de Wetenschappelijke Klimaatraad).

Ook wordt genoemd dat de thema's "sociale veiligheid" en "ecologische veiligheid" heel breed zijn. Zowel binnen als buiten de OvV-organisatie wordt genoemd dat beide thema's scherper omlijnd zouden kunnen worden om richting te kunnen geven aan de mogelijke activiteiten van de OvV hierop. Met name rondom het thema "sociale veiligheid" bestaan (zeer) uiteenlopende beelden over wat er al dan niet onder dit thema zou vallen.

Uit de interviews komt naar voren dat er nog geen gedeeld beeld is, zowel binnen de Raad als tussen raad en bureau, over de manier waarop de strategische thema's invulling krijgen in de keuze en uitvoering van onderzoeken. Dit werd in de onderzoeksperiode bijvoorbeeld duidelijk door de gesprekken die zijn gevoerd rondom de vraag of de OvV onderzoek zou gaan doen naar grensoverschrijdend gedrag bij tv-programma *The Voice of Holland*. Hoewel 'sociale veiligheid' op dat moment nog niet als strategisch thema was benoemd, werd deze casus door sommigen gezien als een onderwerp waarop de OvV van meerwaarde zou kunnen zijn. Door anderen werd een OvV-onderzoek naar deze casus echter als onverstandig gezien omdat de problematiek te ver af zou staan van de expertise en focus van de Raad.

Uit gesprekken met medewerkers van het bureau blijkt dat met name bij de thema's sociale en ecologische veiligheid de vraag leeft of de OvV door in te zetten op deze thema's niet afdrijft van zijn kerntaak. Medewerkers vertellen dat, hoewel de thema's in de Strategische agenda zijn benoemd, er intern nog sprake is van discussie over de invulling die de OvV hieraan kan geven, en hoe de OvV van meerwaarde zou kunnen zijn op deze thema's. De vraag "Zijn wij hier wel van?" wordt nadrukkelijk naar voren gebracht. Zo zegt een geïnterviewde: "Sociale veiligheid past minder bij ons en bij onze expertise. Het vraagt veel van de organisatie om dat op te bouwen." Geïnterviewden ervaren dat het bij de verkennende onderzoeken die recent zijn gestart op deze thema's een zoektocht is hoe de OvV iets kan toevoegen aan de grote hoeveelheid eerder onderzoek die er is gedaan. Zij ervaren dat het antwoord op die vraag (veel) minder evident is dan bij 'klassieke' OvV-onderwerpen.

Uit de gespreksronde komt tot slot naar voren dat de OvV nog stappen te zetten heeft in het opbouwen van expertise, competenties en daarmee gezag op deze thema's. Enkele geïnterviewden benoemen dat voor onderzoeken naar bijvoorbeeld sociale veiligheid op de werkvloer, of hoogwaterveiligheid, nu nog onvoldoende expertise in huis is. Ook wordt genoemd dat veel van de onderzoeken die voortvloeien uit de strategische thema's om ander type onderzoeksmethoden vragen, waarvoor andere (onderzoeks)vaardigheden benodigd zijn dan voor het voorvalsonderzoek waarin de meeste van de OvV-onderzoekers geschoold en ervaren zijn.

Reflectie AEF

Het inzetten van de capaciteit van de OvV vraagt om keuzes: de vrije capaciteit van de OvV is beperkt. Een substantieel onderdeel van die capaciteit moet de OvV immers inzetten op de verplichte onderzoeken in met name de domeinen lucht- en scheepvaart.

Met het vernieuwde afwegingskader maakt de Raad de overwegingen over het opstarten van nieuw onderzoek transparanter en gaat er meer aandacht naar uitvoerbaarheid door het bureau. Wel blijkt uit de interviews dat de Raad nog stappen kan zetten in de toepassing van het kader en om de manier waarop het ingevulde kader wordt gewogen (welke aspecten of criteria geven de doorslag en waarom?) zo veel mogelijk te objectiveren en uitlegbaar te maken.

Met de keuze voor een drietal thema's in de Strategische agenda heeft de Raad ambities geuit voor de toekomst. De keuze voor die thema's roept zowel binnen de OvV als bij externe gesprekspartners vragen op, zo blijkt uit gesprekken. Gesprekspartners noemen onder meer dat zij met name de thema's sociale en ecologische veiligheid maar beperkt bij de kerntaak en -expertise van de OvV vinden passen. Ook wordt genoemd dat de thema's nog niet erg scherp zijn omlijnd, en de invulling ervan nog aan scherpte kan winnen.

De keuze voor thema's draagt, hoe dan ook, bij aan de voorspelbaarheid van de inzet van de Raad. Het kiezen van prioritaire strategische thema's kan helpen om capaciteit en expertise op te bouwen en daarmee, uiteindelijk, gezag te verwerven in relatie tot een onderwerp. We constateren ook dat de Raad nog stappen te zetten heeft in het concretiseren van de thema's en de doorvertaling daarvan in de eigen organisatie, door het opbouwen van expertise, kennis en kunde op de strategische thema's. Wanneer de Raad gezaghebbend op deze thema's wil worden is het belangrijk om hierbinnen focus te kiezen, ook t.o.v. andere onderzoeksinstituten, aan de hand van concrete onderzoeken en het opbouwen van de benodigde expertise. Hierop zijn de afgelopen periode overigens al eerste stappen gezet, onder meer via de werving van twee onderzoekers op het gebied van sociale en ecologische veiligheid eind 2024 (formeel geen onderdeel van de evaluatieperiode).

Voor de keuzes over het starten van nieuwe onderzoeken is het ook belangrijk om te verhelderen wat de OvV verstaat onder 'veiligheidswinst'. Deze aanbeveling van de vorige evaluatiecommissie is door de OvV niet opgepakt, omdat volgens de OvV de wettelijke omschrijving van het begrip 'voorval' in de Rijkswet en de MvT voldoende houvast bieden. De introductie van de strategische thema's, die extra prioriteit geeft aan sommige typen veiligheid, laat volgens ons echter zien dat het van belang is om scherp voor ogen te hebben welk soort 'veiligheid' in het geding is, en wanneer de OvV daar een rol voor zich zelf weggelegd ziet en wanneer niet. Het is van belang dat de OvV een poging doet om te komen tot een gedeeld begrip op dit punt, aan de hand van concrete casuïstiek en criteria.

In dat verband zou de Raad er ook goed aan doen om de in de Strategische agenda genoemde criteria voor de start van nieuwe onderzoeken als aanvulling op het afwegingskader te verwerken in een nieuwe versie van het afwegingskader. Doel hiervan zou moeten zijn om duidelijk te maken hoe de nieuwe criteria uit de Strategische agenda zich tot de bestaande verhouden.

3.3 Taakuitvoering OvV en kwaliteitsborging

In dit deel van het rapport gaan we in op de manier waarop de uitvoering van onderzoeken in de praktijk geschiedt, en de kwaliteit daarvan.

Ontwikkelingen in de evaluatieperiode

Een eerste ontwikkeling in de evaluatieperiode die van belang is voor de taakuitvoering van de OvV, is de wijziging van de Rijkswet (zie ook hoofdstuk 2). In deze evaluatie komt het signaal naar voren dat de lagere regelgeving nog niet geheel in lijn is met deze Rijkswet en met gewijzigde internationale regelgeving. Voor de doeltreffendheid van de OvV is het van belang dat de basis onder zijn optreden in wet- en regelgeving op orde is en blijft.

Ook relevant voor de kwaliteit van zijn taakuitvoering is dat de Raad in 2020 de eerste versie van de “Codex” publiceerde. Met die Codex heeft de Raad de verschillende richtlijnen, protocollen en standaarden voor de taakinvulling van de Raad samengebracht in een gestructureerd overzicht dat de basis vormt voor de uitvoering van ieder onderzoek van de Raad. Het doel van de Codex is om “bij te dragen aan een efficiënt verloop van het onderzoeksproces, zodanig dat uitvoering wordt gegeven aan doelen van de Rijkswet: het doen van kwalitatief hoogwaardig onderzoek en het tijdig rapporteren daarover.”¹⁶ Daartoe beschrijft de Codex “de voorwaarden waaraan onderzoeken moeten voldoen en de interne richtlijnen die de Onderzoeksraad hanteert”. Hij is opgebouwd aan de hand van de verschillende fases van het onderzoeksproces. De Codex vormt de ruggengraat voor de invulling van het onderzoeksproces, en geeft, mede door zijn praktische, stapsgewijze vormgeving, direct richting aan de uitvoering van onderzoeken.

In de evaluatieperiode is daarnaast, om de kwaliteit en eenheid in het onderzoeksproces te borgen, de “richtlijn starten, reflecteren en evalueren” ontwikkeld. Het doel daarvan is om in het bureau de samenwerking in teams te verbeteren en leerpunten voor de organisatie te formuleren en zo het leren binnen de OvV-organisatie te bevorderen. Dat gebeurt door aandacht te besteden aan (leer)opgaven binnen een projectteam (opstarten), binnen teams tijdens de samenwerking ruimte te maken om te reflecteren op de voortgang daarvan (reflecteren), en aan het eind van een traject terug te kijken op het verloop van een traject (evalueren). De OvV heeft een vaste pool moderators ingericht voor het begeleiden van start-, reflectie- en evaluatiebijeenkomsten.

Praktijkwerking en -ervaringen

Uit de gesprekken met raadsleden en medewerkers blijkt dat zorgvuldigheid, gedegenheid en grondigheid van groot belang worden geacht voor het waarmaken van de rol van de Raad en de waarheidsvinding die daarbij hoort. Dit geldt ook voor de onafhankelijkheid van de Raad en de navolgbaarheid en onderbouwing van zijn rapporten (transparantie). Ook blijkt dat onafhankelijkheid als een onvervreemdbaar onderdeel van de werkwijze van de OvV wordt ervaren, die diep in het DNA van de organisatie en zijn werknemers verankerd is.

Verder komt duidelijk naar voren dat de in de Rijkswet verankerde unieke bevoegdheden een doorslaggevende factor zijn om de feiten boven tafel te krijgen en daarmee kwaliteit te leveren. Zoals een van de geïnterviewde onderzoekers het zegt: *“Wij kunnen echt álles bekijken, het hele systeem en alle betrokken partijen daarin. De bevoegdheden die we hebben vanuit de Rijkswet maken ons werk veel beter.”*

Kwaliteitsborging binnen de OvV

Uit de gesprekken en de door ons bestudeerde documenten komt naar voren dat de OvV over een uitgebreid stelsel beschikt van instrumenten voor kwaliteitsborging. Zo zijn er binnen het bureau verschillende kennisdomeinen actief, waarin medewerkers kennis uitwisselen op voor de OvV relevante onderwerpen.¹⁷

In ieder onderzoeksproces is een groot aantal waarborgen en processtappen ingebouwd die moeten bijdragen aan de kwaliteit en betrouwbaarheid van het onderzoek. In eerste instantie ligt de verantwoordelijkheid hiervoor bij ‘de driehoek’ die richting geeft aan het onderzoek: daarin zijn projectleider, onderzoeksmanager en portefeuillehouder vanuit de Raad vertegenwoordigd. Deze

¹⁶ Codex, Handboek Onderzoeksproces OvV (versie januari 2024), p. 4

¹⁷ In 2023 waren dit Klimaat (inclusief energietransitie en weersomstandigheden), Digitale Samenleving, Sociale Veiligheid, Bouw/Brand, Defensie, Gezondheid, Openbare Orde/Crisisbeheersing/Hulpverlening, Voedselveiligheid, Wegverkeer, Cultuur en Financiën.

driehoek komt in de regel iedere twee weken bijeen. Ook is er een team methodologen, die onderzoeksteams adviseren over en kritisch bevragen op de validiteit, betrouwbaarheid en passendheid van ingezette onderzoeksmethoden. Verder is in elk team een secretaris actief, die de rol van 'tegenderker' vervult en kritisch adviseert over de uitvoering en rapportage van het onderzoek. De samenstelling van de Raad (zowel de permanente als de buitengewone raadsleden) is er op gericht om een brede waaier van specialismen en expertises te dekken, zodat voor elk onderzoek er sprake is van voldoende brede relevante ervaring en denkkracht. In grotere of specifieke onderzoeken wordt, tot slot, vaak een begeleidingscommissie met (wetenschappelijke) experts ingesteld om ervoor te zorgen dat een nog bredere vertegenwoordiging van relevante expertise wordt betrokken bij het onderzoeksproces.

Volgens gesprekspartners binnen de Raad en het bureau zorgt dit geheel van methoden voor kwaliteitsborging, in combinatie met alle processtappen zoals die in de Codex zijn beschreven, ervoor dat de kwaliteit van OvV-onderzoeken structureel hoog is. Deze waarborgen worden gecombineerd door een sterke focus op kwaliteit in de werkcultuur van raad en bureau. Uit de gesprekken komt het beeld naar voren van een organisatie waarin kwaliteit, grondigheid en nauwkeurigheid (boven alles) prevaleren. Geïnterviewde onderzoekers noemen dat zij binnen de OvV een "compromisloze oriëntatie op kwaliteit" ervaren. Daarin is in hun beleving zeer veel ruimte, in termen van tijd, budget en andere randvoorwaarden, om te doen wat nodig is om hoogwaardig onderzoek te doen. Geïnterviewden wijzen er ook regelmatig op dat het voor de reputatie van de OvV essentieel is om in ieder onderzoek te streven naar het hoogst haalbare kwaliteitsniveau, omdat één rammelend rapport het (toekomstige) gezag van de Raad al op het spel kan zetten.

Tegelijkertijd komt uit de gesprekken naar voren dat de sterke oriëntatie op kwaliteit en zorgvuldigheid ook zijn keerzijdes kent. Zo noemen geïnterviewden binnen de OvV bijvoorbeeld dat dit ook betekent dat er in de organisatie relatief weinig prikkels bestaan om onderzoeken in te perken in termen van reikwijdte, diepgang en doorlooptijd. Geïnterviewden noemen dat de organisatie nog aan het leren is om ook aan dit soort aspecten meer belang te hechten. Op meerdere manieren wordt hier, met name door het management, aandacht voor gevraagd. In het hoofdstuk over doelmatigheid gaan we hier nader op in.

Doorontwikkeling van werkwijzen en methoden

Uit gesprekken komt naar voren dat de Raad in de evaluatieperiode, zoals hierboven beschreven, sterk op de kwaliteit van zijn werk is blijven sturen. Als aandachtspunt wordt echter door sommige respondenten genoemd dat de OvV meer zou kunnen investeren in de doorontwikkeling en vernieuwing van zijn onderzoeksmethoden. Er komt het beeld naar voren van een organisatie die, door zijn focus op gedegenheid en betrouwbaarheid, van nature minder is ingesteld op innovatie. In lijn daarmee wordt in gesprekken genoemd dat de Raad in belangrijke mate leunt op beproefde methodes voor ongevalsonderzoek zoals Tripod, AcciMap en STAMP. Er worden weliswaar stappen gezet om de gereedschapskist uit te breiden met methodologische vernieuwingen, maar sommige gesprekspartners vinden dat dit nog te beperkt is. Dat maakt het volgens deze geïnterviewden nodig om in de komende te blijven investeren in (het ontwikkelen van) een bredere set aan onderzoeksmethodieken, ook buiten de geijkte methoden voor ongevalsonderzoek. Een van de geïnterviewden verwoordt dit als volgt:

“De natuurlijke habitus van de OvV is om op een vrij rechttoe-rechtaan manier te kijken naar een incident en de oorzaak-gevolgketen die zich daar heeft afgespeeld: wat is er misgegaan, wat was daarvan de oorzaak, wat zijn mogelijke maatregelen om die risico's in de toekomst te verkleinen en welke maatregelen bevelen we aan? Die manier van denken zit echt in het DNA van de organisatie. Het punt is alleen dat in toenemende mate maatschappelijke problemen, en de thema's waarop de OvV zich richt, niet meer in die mal passen. Dan zul je dus ook een andere benadering en methoden in moeten zetten om die vraagstukken te onderzoeken. Daarin kan de OvV zich nog ontwikkelen.”

In de interviews wordt de noodzaak van doorontwikkeling ook in verband gebracht met de strategie van de OvV voor de komende jaren, en met de ambitie van de OvV om zich ook op nieuwe thema's te richten die zich buiten de reikwijdte van het klassieke ongevalsonderzoek begeven. Geïnterviewde medewerkers geven aan dat het randvoorwaardelijk is voor deze koers om onderzoeksmethoden te verbreden en verdiepen, om gericht expertise op nieuwe thema's en methodes te werven en/of om externe samenwerkingen met dit doel aan te gaan, en om medewerkers op te leiden in het toepassen van nieuwe methoden.

Perceptie van externen van het optreden en de kwaliteit van OvV-onderzoek

Geïnterviewde externen uiten zonder uitzondering veel waardering voor de kwaliteit van het werk van de OvV. De onderzoeken van de OvV worden gezien als kwalitatief uitstekend, grondig, gedegen en gezaghebbend. De reputatie van de OvV is daarmee uitstekend te noemen en zorgt ervoor dat door de OvV uitgevoerde onderzoeken serieus worden genomen door ontvangers. We gaan hieronder in 3.4 nader in op de effecten die OvV-rapporten sorteren in de praktijk.

In de interviews met externe partijen, met name zij die onderwerp van OvV-onderzoek zijn, is hen ook gevraagd hoe zij het optreden van de OvV tijdens een onderzoek ervaren. Het gaat dan bijvoorbeeld over de communicatie en openheid van de OvV en de manier waarop hij interacteert met partijen in een onderzoek. Voor een deel zijn partijen hierover tevreden. Meerdere geïnterviewden noemen de opstelling van de OvV constructief. Zo noemt een van de geïnterviewden, werkzaam bij een organisatie die onderwerp was van een OvV-onderzoek, dat hij het “open contact” en de prettige communicatie met de OvV tijdens het onderzoek waardeerde.

In de interviews komen op dit vlak echter ook kritische noties naar boven. De belangrijkste zijn:

- ▶ Meermaals wordt genoemd dat de OvV volgens partijen niet of zeer beperkt communiceert over de planning van het proces van inzage en publicatie van rapporten. Partijen die regelmatig met de OvV te maken hebben, benoemen dat conceptrapporten vaak onverwacht voor een inzagereactie op hun bureau belanden, omdat de OvV geen inzicht biedt in zijn voorgenomen planning. Voor betrokken partijen is dit een uitdaging, omdat zij vervolgens relatief kort de tijd hebben om te reageren en daarvoor op stel en sprong capaciteit en expertise in de eigen organisatie moeten vrijmaken. Als die planning op voorhand duidelijk zou zijn, zou dit beter te organiseren zijn. Partijen noemen dat dit niet alleen voor praktische problemen zorgt, maar ook dat het ten koste kan gaan van de impact van een rapport.
- ▶ Uit de gesprekken komt naar voren dat partijen de OvV niet altijd als even benaderbaar ervaren. De OvV kan soms (overmatig) onzorgzaam of onbetrokken overkomen. Ook ervaren partijen die de OvV meemaken in een onderzoek soms een grote afstand. Dit kan een productieve interactie van partijen met de OvV in de weg staan. Geïnterviewden vragen zich af of de OvV zich altijd bewust is van de manier waarop partijen zijn optreden ervaren en van de manier waarop er naar de OvV wordt gekeken.
- ▶ In een van de interviews wordt genoemd dat het voor betrokkenen niet altijd duidelijk is welke focus de OvV precies kiest in een lopend onderzoek. Helderheid hierover kan helpen richting het veld om partijen in de meewerkstand te krijgen. Zo wordt het voorbeeld genoemd dat in een

onderzoek bleek dat de OvV een specifieke focus had gekozen die ervoor zorgde dat de rol van een bepaalde organisatie bij een voorval niet binnen scope van het onderzoek was. Deze organisatie was daarvan echter niet op de hoogte, en zat tot op de dag van publicatie in spanning over het oordeel van de OvV. Dat had kunnen worden voorkomen door tussentijdse communicatie van de OvV.

- Door enkele geïnterviewde partijen worden de doorlooptijden van de OvV als lang ervaren. Zij wijzen erop dat dit ten koste kan gaan van het momentum om met de problematiek en de door de OvV geformuleerde aanbevelingen aan de slag te gaan.

Uit een interne notitie van de OvV blijkt dat de OvV een deel van de hierboven genoemde punten ter harte neemt. Daarin wordt gesproken over “openheid als kans”, en wordt geopperd om te verkennen of de OvV zich opener zou kunnen opstellen tijdens de uitvoering van een onderzoek, door actiever na te gaan welke informatie er gedeeld kan worden tijdens een onderzoek met partijen.¹⁸

Reflectie AEF

De OvV is een organisatie waarvoor kwaliteit, grondigheid en onafhankelijkheid van groot belang zijn. Deze aspecten worden organisatiebreed als niet-onderhandelbaar beschouwd en voeren de boventoon in afwegingen over het uitvoeren, voortzetten en afronden van onderzoek. Extern wordt deze focus op kwaliteit breed herkend en gewaardeerd: OvV-onderzoeken worden gezien als gezaghebbend; aan de juistheid en volledigheid van de onderzoeken wordt niet getwijfeld.

Deze focus op kwaliteit is een groot goed – het is een van de belangrijkste voorwaarden voor het gezag en de reputatie die de OvV in zijn bestaan heeft opgebouwd. Daarmee zorgt de kwaliteit van het door de OvV geleverde werk ervoor dat de OvV maatschappelijke impact kan maken.

Tegelijkertijd brengt deze focus op kwaliteit ook met zich mee dat andere waarden minder aandacht krijgen. Efficiëntie en tijdigheid krijgen in de taakuitvoering van de OvV doorgaans minder expliciete aandacht, of komen in de belangenafweging op de tweede plaats. Hoewel er stappen worden gezet in het verbeteren van doorlooptijden, is dat proces nog niet voltooid.

Iets vergelijkbaars geldt voor de balans tussen onafhankelijkheid en interactie met partijen. We horen dat de OvV in onderzoeken soms vooral ontzag inboezemt bij partijen die onderwerp zijn van een onderzoek. We krijgen wisselende signalen over de mate waarin de OvV er in slaagt om vanuit zijn onafhankelijke verbinding te maken met partijen. Ook hier is er ruimte voor verbetering: de OvV zou zich tijdens de uitvoering van een onderzoek opener kunnen opstellen en partijen beter aangehaakt kunnen houden over zaken als focus en voortgang van het onderzoek.

Een laatste punt van aandacht voor de kwaliteit van het werk van de OvV is dat de lagere regelgeving onder de Rijkswet aan actualisatie toe is. Het is aan het ministerie van JenV om dit op te pakken.

¹⁸ Interne notitie OvV “Eindverslag resultaat brainstormsessies ‘effectief en toonaangevend’”

3.4 Transparantie

Een van de drie kernwaarden die richting geeft aan het werk van de OvV is 'transparant'. Op de website van de OvV is de kernwaarde transparantie als volgt omschreven: "de Onderzoeksraad is transparant in de keuzes om al dan niet onderzoek te doen en legt verantwoording af over het onderzoek en de gebruikte onderzoeksmethodes en over hoe de Onderzoeksraad tot een oordeel komt."¹⁹

Transparantie: ontwikkelingen in de evaluatieperiode

Een eerste aspect van die transparantie is de transparantie van de OvV als instituut in het algemeen, en het eerste deel van de omschrijving hierboven – transparantie over afwegingen over het al dan niet doen van onderzoek. De vorige evaluatiecommissie was op dit onderdeel kritisch over de transparantie van de OvV²⁰ en beval aan om duidelijker te maken in welke gevallen de OvV overgaat tot het instellen van onderzoek, en in welke gevallen de OvV besluit om *geen* onderzoek te doen.

In de evaluatieperiode heeft de OvV, in reactie op onder andere deze aanbeveling, het afwegingskader opgesteld, om op die manier afwegingen over het instellen van onderzoek te structureren en transparanter te maken (zie ook H3.1). Dit afwegingskader is echter niet openbaar.

De vorige evaluatiecommissie constateerde ook dat niet altijd navolgbaar is waarom de OvV besluit om *geen* onderzoek te doen, en beval in dat kader ook aan om "periodiek in een publiek toegankelijke rapportage inzage in het aantal en type meldingen [te geven] en in algemene termen inzage [te geven] in de afwegingen die hebben geleid tot het al dan niet instellen van onderzoeken." De OvV heeft deze aanbeveling in de evaluatieperiode deels opgevolgd: in de jaarverslagen over 2022 en 2023 heeft de OvV gerapporteerd over het aantal meldingen. De afwegingen voor het al dan niet oppakken van deze meldingen beschrijft de Raad echter summier: in het jaarverslag van 2023 wordt hier een heel korte passage aan gewijd.²¹ De belangrijkste reden hiervoor die de OvV geeft, is dat het volgens hem niet werkbaar is om voor alle signalen en meldingen die binnen komen (die zeker in de verplichte sectoren zeer talrijk zijn)²² te publiceren welk gevolg de OvV eraan heeft gegeven.

Transparantie van de OvV: praktijkwerking en -ervaringen

Op het gebied van transparantie valt vooral op dat de OvV ernaar streeft om waar mogelijk publieke verantwoording af te leggen over zijn functioneren. Een belangrijke manier waarop dat gebeurt, is via de jaarverslagen van de Raad. Ook houdt de Raad op zijn website bij welke onderzoeken er lopen en wat de status van die onderzoeken is. Een in de evaluatieperiode doorgevoerde verandering is dat er steeds vaker voor wordt gekozen om een 'Tussentijdse verklaring' te publiceren, met name als een onderzoek vertraging oploopt. Op die manier wordt de buitenwereld zo goed mogelijk op de hoogte gehouden van de voortgang van een onderzoek.

Uit de gesprekken blijkt daarnaast dat de Raad inzet op het vergroten van de publieksvriendelijkheid van zijn communicatie. In enkele interviews komt naar voren dat er ideeën leven om de producten van de Raad beter c.q. vaker af te stemmen op het bredere publiek (i.p.v. op professionele doel-

¹⁹ [Missie en kernwaarden - Onderzoeksraad voor Veiligheid](#), laatst geraadpleegd op 12 september 2024

²⁰ Zo schreef de commissie (p. 20) dat "het in een aantal gevallen niet duidelijk is waarom de Onderzoeksraad besluit over te gaan tot onderzoek" en dat dit "niet in overeenstemming met de kernwaarde van transparantie" zou zijn. Ook vond de commissie (p. 47) de Raad "minder transparant waar het gaat om het afleggen van verantwoording over onderzoeken die *niet* worden uitgevoerd."

²¹ Jaarverslag OvV 2023, p. 20

²² Zo waren het er in de periode 2008-2012 500 per jaar (bron: rapport Evaluatiecommissie Schnabel, p. 18). Tussen 2016 en 2021 werd over het aantal meldingen niet gerapporteerd in het jaarverslag van de OvV. In 2022 en 2023 is dit weer opgepakt.

groepen), om zo ook de samenleving als geheel zo goed mogelijk te informeren over de veiligheidsrisico's die de Raad onderzoekt en de lessen die hij daaruit trekt. Dit wordt gezien als een belangrijke voorwaarde voor (het behoud van) het publieke vertrouwen in de OvV.

Uit gesprekken blijkt tegelijkertijd dat het streven naar transparantie van de OvV gepaard gaat met een voortdurende evenwichtsoefening met de vertrouwelijkheid die ook centraal staat in het werk van de OvV. Zo beschikt hij voor de uitvoering van onderzoek over veel vertrouwelijke gegevens en is het voor de Raad lastig om tijdens de uitvoering van het onderzoek al voorlopige bevindingen te delen. De mate van transparantie die de OvV kan realiseren in zijn werk, is dus inherent beperkt.

We horen wel van gesprekpartners binnen de OvV dat de OvV in de verantwoording *achteraf* van specifieke onderzoeken maximaal transparant probeert te zijn, waar het bijvoorbeeld gaat over methodologische verantwoording. Vooral de manier waarop reacties van partijen op de inzageversies van rapporten zijn verwerkt is zeer transparant. Waar er tot aan 2019 in beginsel nog voor werd gekozen om in de reactietabel alleen reacties op te nemen die *niet* werden overgenomen, is het sinds medio 2020 praktijk om hierin juist ook te vermelden welke reacties er *wel* tot wijzigingen hebben geleid, en welke. Externe kritiek op het rapport van de OvV over de crash van Turkish Airlines uit 2010 was hiervoor de directe aanleiding.

Reflectie AEF

We zien dat de Raad veel aandacht heeft voor het zo goed mogelijk communiceren van zijn onderzoeksresultaten naar de samenleving en het verantwoorden van onderzoeksmethodologie. Daarbij wordt er ook nagedacht over manieren om te communiceren met een nog breder publiek van burgers, die uiteindelijk te maken hebben met de concrete veiligheidsrisico's waarnaar de Raad onderzoek doet.

Op het gebied van transparantie kunnen echter ook verbeterstappen worden gezet. De belangrijkste daarvan zijn volgens ons dat het voor het bredere publiek beperkt inzichtelijk is hoe de Raad afweegt welke onderzoeken hij wel en niet uitvoert. De Raad stelt bij de verantwoording van zijn kernwaarden immers dat onderdeel van 'transparantie' is dat "de Onderzoeksraad transparant [is] in de keuzes om al dan niet onderzoek te doen." Daarvan is nu wat ons betreft beperkt sprake. Het afwegingskader, dat bedoeld is om deze afweging meer transparant te maken, is niet openbaar. Ook maakt de Raad niet openbaar naar welke voorvallen hij besluit *geen* onderzoek in te stellen, en waarom (tenzij het gaat om een formeel verzoek van regering of parlement). Om deze redenen is voor het bredere publiek niet of nauwelijks kenbaar aan de hand van welke criteria de Raad deze keuzes vormgeeft en hoe de toepassing daarvan uitwerkt in de praktijk.

In dat kader constateren we ook dat de Raad beperkt opvolging heeft gegeven aan de aanbeveling van de vorige evaluatiecommissie om publiekelijk te rapporteren over het aantal en type meldingen bij de OvV en 'in algemene termen' inzage te geven in de afwegingen die hebben geleid tot het al dan niet instellen van onderzoeken. In het jaarverslag van 2023 heeft de Raad hierin een eerste stap gezet, door de aantallen meldingen te rapporteren, en hoeveel daarvan worden opgevolgd met een onderzoek.

Wat ons betreft kan de Raad nog een volgende stap zetten door meer inzicht te geven in de afwegingen die leiden tot het niet instellen van onderzoek. We begrijpen dat het voor de OvV niet werkbaar is om zich te verantwoorden over het gevolg dat is gegeven aan iedere individuele

melding die hij heeft ontvangen. Maar wij kunnen ons wel voorstellen dat de Raad voor grotere voorvallen of thema's die op veel maatschappelijke belangstelling kunnen rekenen, communiceert over de redenen om geen onderzoek in te stellen – ook als daar geen melding aan vooraf gaat. Daar bovenop menen we dat het mogelijk zou moeten zijn dat de OvV ook andere rode draden in zijn afwegingen benoemt dan de enkele constatering dat de meldingen die niet werden opgevolgd 'onvoldoende aanknopingspunten voor het leren van veiligheidslessen' bevatten (zoals in het jaarverslag van 2023 werd gesteld). Om de werklast hiervan overzichtelijk te houden, zou dit bijvoorbeeld eens per drie jaar kunnen, in plaats van jaarlijks.

Tot slot constateren we dat de Raad weinig ruchtbaarheid heeft gegeven aan zijn Strategische agenda, waarin prioritaire thema's voor de komende periode zijn benoemd. Deze is niet gepubliceerd op de website en is naar onze waarneming beperkt naar buiten toe uitgedragen. Volgens ons past het bij de open organisatie die de OvV wil zijn om meer met de samenleving en zijn omgeving in gesprek te zijn over zijn inhoudelijke koers en prioriteiten voor de komende jaren.

3.5 Maatschappelijke impact van de OvV

Ontwikkelingen in de evaluatieperiode met betrekking tot effectiviteit

De OvV is tijdens de evaluatieperiode doorlopend bezig geweest met het reflecteren op zijn maatschappelijke effectiviteit. In 2019 verscheen de 'Verkenning maatschappelijke effectiviteit'²³, die is bedoeld om "het gesprek te stimuleren over de maatschappelijke betekenis en effectiviteit van de OvV". In die publicatie wordt betoogd dat, bij de keuze welke onderzoeken de OvV ter hand neemt, voor de Raad "voorop staat dat het onderzoek maatschappelijk betekenisvol moet zijn."²⁴ Verderop in de bundel worden vier vormen van maatschappelijke effectiviteit onderscheiden.²⁵ OvV-onderzoek kent in ieder geval vier mogelijke soorten opbrengst:

- ▶ Onderzoek kan *veiligheidswinst* opleveren door te leren van incidenten en herhaling te voorkomen;
- ▶ Onderzoek kan zorgen voor *waarheidsvinding*: 'de onderste steen boven';
- ▶ Onderzoek kan leiden tot *closure*, waardoor een zaak voor bijvoorbeeld betrokkenen en nabestaanden kan worden afgesloten en men 'verder kan';
- ▶ Onderzoek kan bijdragen aan *agendavorming*, door (politiek-bestuurlijke) aandacht te vragen voor bestaande veiligheidsrisico's, en/of maatregelen voor mitigatie van die risico's.

In de strategische agenda van 2023 is het vergroten van de effectiviteit van de Raad een belangrijk speerpunt. Daarin wordt de vraag gesteld welke manieren de OvV kan vinden om, buiten de presentatie van rapporten om, aandacht te (blijven) vragen voor de door de OvV geformuleerde lessen en aanbevelingen, met als doel de maatschappelijke effectiviteit van onderzoeken verder te vergroten.

Daarnaast heeft de Raad in 2024 opdracht gegeven voor een onderzoek naar de opvolging van de aanbevelingen uit zijn rapporten. Daarmee werd opvolging gegeven aan de aanbeveling van de evaluatiecommissie Schnabel om onderzoek te doen "naar de verschillen in de opvolging van aanbevelingen door bestuursorganen en niet-bestuursorganen." Dat is voor de OvV reden geweest

²³ Onderzoeksraad voor de Veiligheid, Verkenning maatschappelijke effectiviteit – onderzoek in het belang van de samenleving. Den Haag: Onderzoeksraad voor de Veiligheid, mei 2019.

²⁴ Verkenning maatschappelijke effectiviteit, p. 6

²⁵ Verkenning maatschappelijke effectiviteit, p. 44-45

om een bredere inventarisatie uit te laten voeren naar de mate waarin aanbevelingen worden opgevolgd door aangeschreven partijen, en de verbeteringen die op dit vlak mogelijk zijn. In het vervolg van dit hoofdstuk vatten we de belangrijkste resultaten van dat onderzoek samen.

In het voorjaar van 2024 presenteerde de OvV een verkenning naar 'Vertrouwenswaardig onderzoek in het publieke belang'. Hoewel de kern van deze publicatie draait om het publieke vertrouwen in onafhankelijk onderzoek zoals de OvV en vergelijkbare instituten dat doen (en wat daarvoor nodig is), raakt de inhoud van de verkenning ook sterk aan de effectiviteit van de OvV. Een van de belangrijkste boodschappen van het rapport is dat (het vergroten van) interactie met betrokken actoren en de samenleving als geheel noodzakelijk is om onderzoek effectief te maken. Zo stelt de verkenning dat "onderzoek in het publiek belang in veel gevallen vertrouwenswaardiger wordt, en inhoudelijk verbetert, als er sprake is van interactie met de omgeving. Dat is niet alleen van belang tijdens het onderzoek, maar ook rond de publicatie en bij de opvolging van aanbevelingen."²⁶ De verkenning benadrukt dat het versterken van interactie met stakeholders tijdens het proces geen afbreuk hoeft te doen aan de onafhankelijkheid van instituten zoals de OvV.

Praktijkwerking en -ervaringen

Maatschappelijke impact OvV

In gesprekken met externe partijen voor deze evaluatie hebben we hen gevraagd te reflecteren op de mate waarin OvV-onderzoeken in hun beleving maatschappelijk effectief zijn. Uit de interviews komt duidelijk naar voren dat OvV-onderzoeken vaak grote betekenis hebben voor een domein of sector. De rapporten zijn gezaghebbend en worden gezien als (zeer) invloedrijk in het bepalen van het gesprek over en de aanpak van veiligheid in een bepaald systeem. In de woorden van een geïnterviewde: *"Iedereen in de sector erkent direct de autoriteit van de OvV als instituut. Mede daarom staat iedereen erachter dat dit vraagstuk moet worden opgepakt."*

Uit de gesprekken blijkt dat OvV-rapporten vaak gelden als ijkpunten in de ontwikkeling van het denken over veiligheid binnen een domein: er is dan sprake van een periode 'voor' en 'na' het OvV-rapport. In een aantal gesprekken wordt in dit kader de term 'paradigmashift' genoemd. De OvV slaagt er in die gevallen in om de manier waarop er naar veiligheid wordt gekeken fundamenteel te veranderen, en/of aandacht te vragen voor risico's die daarvoor niet of nauwelijks in beeld waren. Na publicatie is het voor actoren onvermijdelijk om zich tot de OvV-lijn te verhouden.

Met name bij luchtvaart- en scheepvaartonderzoeken speelt de OvV volgens gesprekspartners een grote rol in het structureel versterken van het lerend vermogen van een sector. Dat doet de OvV door ontwikkelingen te monitoren, nieuwe risico's te signaleren en de sector voortdurend scherp te houden met aanbevelingen om de veiligheid te vergroten. In deze sectoren bouwen OvV-onderzoeken op elkaar voort en is er op die manier sprake van een doorlopende lijn waarin OvV-onderzoeken gezamenlijk puzzelstukjes vormen die elk een bijdrage vormen aan veiligheidswinst.²⁷

²⁶ Onderzoeksraad voor Veiligheid, Vertrouwenswaardig onderzoek in het publiek belang, Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid, mei 2024, p. 93

²⁷ Dit blijkt ook uit het voornemen uit de Strategische agenda van de Raad om voor verplichte sectoren een analyse te maken van de vraag waar OvV-onderzoek de komende jaren optimaal kan bijdragen aan veiligheidswinst. De bedoeling is dat deze inzichten richting kunnen geven aan de omvang van verplichte onderzoeken, of grond zijn voor meer thematische onderzoeken. Dit laat zien dat de verplichte sectoren de OvV de kans bieden om, meer dan bij de vrije domeinen, structureel en langjarig gericht een bijdrage te leveren aan het vergroten van de veiligheid.

Versterken maatschappelijke impact van de OvV

Hoewel in gesprekken breed wordt bevestigd dat de OvV met zijn rapporten een belangrijke bijdrage levert aan het leren op het gebied van veiligheid in Nederland, zien gesprekspartners verschillende kansen om de impact van de OvV verder te versterken. We behandelen deze hieronder. We beginnen met de opbrengst vanuit de gesprekken met externe partijen, en gaan daarna in op ideeën en ambities die we binnen de OvV zelf tegen zijn gekomen.

Beelden en wensen van externen

Hierboven constateerden we dat gesprekspartners in met name de ‘verplichte sectoren’ als lucht- en scheepvaart, de OvV een grote rol zien spelen in het structureel vergroten van veiligheid. In andere sectoren wordt de OvV in mindere mate gezien als een partij die structureel bijdraagt aan het verbeteren van de veiligheid. De OvV is in die domeinen meer incidenteel betrokken. Geïnterviewden stellen de vraag in hoeverre de OvV effectief kan zijn in het verbeteren van de veiligheid als hij één keer een rapport schrijft en daarna ‘weer weg’ is. Ook wordt genoemd dat de OvV in deze sectoren niet de kans krijgt het gezag en de reputatie op te bouwen die hij in de verplichte sectoren wel heeft verdiend. Dat verkleint de kans dat OvV-rapporten diepgaande impact maken.

Externe stakeholders zien het als een gemiste kans dat de OvV in sommige dossiers slechts incidenteel betrokken is en na publicatie van een rapport weer ‘weg’ beweegt van een vraagstuk. Zij constateren dat de door de OvV gebouwde expertise over een bepaald thema op die manier weglekt, en vinden het jammer dat de kennis van de OvV niet op een bepaalde manier ingezet kan worden bij de verdere aanpak van een veiligheidsvraagstuk.

Een wens van geïnterviewde partijen in dit kader is dat zij aangeven in de fase na een rapport, waarin zij met de implementatie van verbeteringen aan de slag gaan, behoefte te hebben aan een vorm van *guidance* door de OvV: zijn ze op de goede weg bij de aanpak van een door de OvV aangekaart probleem? Een van de geïnterviewden verwoordt dit als volgt:

“De stijl van de OvV is nu vaak: je gooit heel hard een knuppel in een hoenderhok, en rent vervolgens weg. Wij zouden hopen dat de OvV daarna ook terugkomt om met partijen gesprekken te voeren en te kijken hoe het ermee staat. Maar dat doen ze nog maar weinig. Wij hebben er wel behoefte aan om te horen: zijn we op de goede weg? Het blijft nu een beetje hangen: we weten niet of we op de goede weg zijn. Wat meer duiding van de OvV over wat ze hebben bedoeld met hun conclusies en aanbevelingen zou heel welkom zijn. Wat was de gedachte daarachter, en is onze aanpak daarmee in lijn?”

Een andere geïnterviewde sluit hierop aan met de suggestie dat de OvV “als een soort *critical friend* gefocust een bepaalde *change* zou kunnen blijven volgen en daar bijvoorbeeld eens per jaar een bestuurlijk gesprek over zou kunnen voeren, om ons scherp te houden.” Een ander idee dat wordt genoemd is dat de OvV als opvolging van een onderzoek een gefocuste ‘review’ of contra-expertise van een bepaalde aanpak zou kunnen uitvoeren, en de betreffende organisatie daarbij aandachtspunten zou kunnen meegeven. Uit gesprekken bij de OvV komt naar voren dat de OvV tot op heden dit soort verzoeken afhoudt omdat hij het niet als zijn rol ziet om partijen te begeleiden bij de implementatie van aanbevelingen. Ook zou het de OvV kwetsbaar maken als door de OvV ‘gefiatteeerde’ aanpakken er toch niet in slagen om veiligheidswinst te bereiken, en zou het de mogelijkheden beperken voor de OvV om in een later stadium opnieuw onafhankelijk onderzoek te doen naar hetzelfde thema.

Mogelijkheden voor versterking die leven binnen de OvV-organisatie

Ook binnen de OvV zelf wordt er nagedacht over manieren om de maatschappelijke betekenis van de OvV te versterken. Die beschrijven we hieronder, grofweg aan de hand van de verschillende stappen van onderzoek: het onderzoeksproces als geheel, formuleren aanbevelingen, presenteren resultaten, opvolging van aanbevelingen en, tot slot, kansen buiten onderzoeken om.

Algemeen: versterken interactie met betrokkenen

Een eerste route is het voornemen van de OvV om, in lijn met de inhoud van zijn verkenning naar 'Vertrouwenswaardig onderzoek', in het onderzoeksproces de interactie met zowel betrokken actoren bij het onderzoek als met de samenleving als geheel te versterken. Uit gesprekken komt naar voren dat de OvV de ambitie heeft om in alle fasen van het onderzoeksproces de interactie met betrokken partijen te versterken: van het scherpstellen van de focus van het onderzoek tot het gezamenlijk formuleren van aanbevelingen. Dit kan op verschillende manieren bijdragen aan het versterken van de maatschappelijke impact van OvV-onderzoeken: volgens gesprekspartners kan het zowel de kwaliteit van het onderzoek ten goede komen als het draagvlak om aanbevelingen op te pakken.²⁸ Een van de voorbeelden die in de interviews wordt genoemd, is het onderzoek 'Industrie en Omwonenden', waarin de OvV nadrukkelijk de interactie heeft opgezocht met de groepen burgers die in de nabijheid van zware industrie wonen, om recht te doen aan hun zorgen, vragen en belangen. De OvV streeft ernaar om vaker het perspectief van burgers een plek te geven in zijn onderzoeken. Dat lukte in de evaluatieperiode nog niet altijd, zoals de illustratie uit de onderstaande casus laat zien.

Illustratie uit casus onderzoek 'Motorstoring tijdens initiële klimfase, Meerssen'

Op 20 februari 2021 kreeg de OvV een melding dat er motorbrokstukken van een Boeing 747-400 waren neergekomen in Meerssen, een dorp nabij Maastricht Aachen Airport. Hierbij raakten auto's en huizen beschadigd en liepen twee mensen verwondingen op. De OvV had ook brieven van bewoners ontvangen die aandrongen op een onderzoek, ook na eerdere incidenten rondom het vliegveld. Voor de OvV bleek het betrekken van deze bewoners een uitdagend onderdeel van het onderzoek. Enerzijds overwoog de OvV dat zijn onderzoek de bewoners niet direct zou kunnen helpen; eventuele aanbevelingen zouden weinig directe impact hebben op de omwonenden. Anderzijds voelde de OvV de wens om de zorgen van de bewoners serieus te nemen. Uiteindelijk werden er echter geen gesprekken met bewoners gevoerd. De OvV deed daarentegen wel een aanbeveling aan het ministerie van IenW om de risico's van vallende vliegtuigonderdelen in de woongebieden rondom het vliegveld te beoordelen. Achteraf concludeert de OvV, zo blijkt uit door ons gevoerde gesprekken, dat het beter zou zijn geweest om de bewoners bij het onderzoek te betrekken om het vertrouwen in het OvV-onderzoek te vergroten. Dit zou ook een dieper inzicht in de impact op de gemeenschap hebben opgeleverd en het vertrouwen in de aanbevelingen kunnen versterken. Het is daarbij volgens het onderzoeksteam wel van belang om geen verkeerde verwachtingen te wekken en van tevoren duidelijk uit te leggen wat de rol van de OvV is en wat bewoners van het onderzoek kunnen verwachten.

Formuleren van aanbevelingen

De aanbevelingen in rapporten zijn mogelijk het instrument van de OvV dat het meest direct is gerelateerd aan maatschappelijke effectiviteit: met scherpe aanbevelingen kan de OvV partijen

²⁸ In de bundel *Vertrouwenswaardig onderzoek in het publiek belang* (p. 101) wordt de meerwaarde hiervan als volgt verwoord: "[b]etrokkenheid en het aangaan van interactie met de omgeving (...) kunnen informatie opleveren die het onderzoek meer inhoud geven. Zij kunnen de ogen van onderzoekers openen voor waarden en belangen die buiten het eigen gezichtsveld vallen."

bewegen tot concrete veranderingen die tot veiligheidswinst kunnen leiden. In gesprekken hebben we verkend hoe aanbevelingen tot stand komen en welke doorontwikkeling hierin mogelijk is. In gesprekken met OvV-medewerkers komt het signaal dat zij ervaren dat het formuleren van aanbevelingen relatief minder aandacht krijgt dan het onderzoek dat daaraan voorafgaat. Zij karakteriseren het proces om aanbevelingen op te stellen als bij vlagen “chaotisch”, en signaleren dat het samenspel tussen raad en bureau in deze fase van het onderzoek het minst gestructureerd en productief verloopt. Reflecties van externe stakeholders sluiten hierop aan. Zo stelt een externe geïnterviewde dat partijen nog niet altijd voldoende houvast ontleen aan aanbevelingen: *“Het formuleren van aanbevelingen lijkt bij de OvV een beetje een sluitstuk. De OvV lijkt vooral gericht op waarheidsvinding. De aandacht voor het formuleren van goede aanbevelingen lijkt daarbij wat onder te sneeuwen.”*

Een tweede thema met betrekking tot aanbevelingen gaat over de interactie tussen raad en partijen die met de aanbevelingen aan de slag zullen moeten. Uit gesprekken blijkt dat de OvV rondom het formuleren van aanbevelingen meer dan voorheen de interactie opzoekt met de partijen die met deze aanbevelingen aan de slag zullen moeten.

Deze ambitie is richting het einde van de evaluatieperiode ook een aantal keren in de praktijk gebracht. De Raad voert al lang in de eindfase van een onderzoek een ‘bestuurlijk gesprek’ met partijen. Sinds 2019 is het staande praktijk dat de Raad in principe in dit gesprek ook met partijen over voorgenomen c.q. mogelijke aanbevelingen spreekt. Partijen wordt dan onder meer de vraag gesteld welke aanbevelingen volgens *hen* een bijdrage zouden kunnen leveren aan het verbeteren van de veiligheid, en worden de concept- aanbevelingen die de Raad overweegt getoetst bij partijen. Ook komen voorbeelden naar voren van vormen van interactie op niet-bestuurlijk niveau. Zo wordt genoemd dat de OvV bij het onderzoek naar het spoorwegongeval bij Voorschoten het gesprek is aangegaan met machinisten over de vraag of de ideeën van de Raad voor aanbevelingen ook in de ogen van machinisten een oplossing voor het onderliggende veiligheidsprobleem zouden kunnen vormen.

Volgens geïnterviewden bij de OvV kunnen deze vormen van interactie een duidelijke bijdrage leveren aan de kwaliteit van aanbevelingen en aan het draagvlak bij partijen om met de aanbevelingen aan de slag te gaan. Dit kan veel opleveren, omdat aanbevelingen alleen effect kunnen sorteren als ze aansluiten bij de praktijk.

Tegelijkertijd herkennen externen deze inspanningen nog niet altijd in de praktijk. In meerdere interviews komt de wens van partijen naar voren tot meer interactie met de OvV rondom het formuleren van aanbevelingen. Een externe geïnterviewde zegt hierover: *“Volgens mij zou de OvV zich minder gespannen kunnen opstellen in het proces rondom de aanbevelingen. Het bestuurlijke gesprek over concept-aanbevelingen zie ik als een heel goede en prettige stap.”* Ook andere geïnterviewden roepen op tot ‘meer openheid’ aan de kant van de OvV in het proces van het opstellen van aanbevelingen.

Meerdere geïnterviewden noemen het opmerkelijk dat bij OvV-onderzoeken in de luchtvaartsector concept-aanbevelingen onderdeel uitmaken van de inzageversie van het rapport die partijen voorafgaand aan publicatie ontvangen, waarop ze kunnen reageren.²⁹ In andere domeinen gebeurt dit niet. Externe gesprekspartners geven aan dat ze voorstander zijn van het wel opnemen van concept-aanbevelingen in de inzageversie. Dat geeft ze de mogelijkheid om met de OvV in gesprek te gaan over voorgenomen aanbevelingen en te reflecteren op de mate waarin die volgens hen.

²⁹ De reden hiervoor is dat het de Europese luchtvaartverordening – in tegenstelling tot de Rijkswet OvV – bepaalt dat aanbevelingen onderdeel moeten uitmaken van het inzagerapport. Volgens de Codex van de OvV gebeurt dit echter niet standaard.

Geïnterviewden van een ministerie voegen daaraan toe dat dit eraan bijdraagt dat de beleidsreactie van de minister op een rapport inhoudelijk sterker wordt, omdat er meer tijd is om de reactie van het kabinet op een aanbeveling te formuleren. Zo is voor de Kamer en de samenleving sneller duidelijk wat het kabinet in reactie op een OvV-rapport wil doen.

Presentatie van rapporten en communicatie

Verschillende geïnterviewden, zowel binnen als buiten de OvV, benoemen dat de OvV de afgelopen jaren stappen heeft gezet in de manier waarop hij rapporten onder de aandacht brengt in de buitenwereld. Het goed voorbereiden van presentaties, met een helder idee over de manier waarop zij worden gepresenteerd, kan de impact van een rapport duidelijk vergroten. Een oud-raadslid met een lange staat van dienst bij de OvV stelt hierover: *"Toen ik bij de OvV kwam, werd er een rapport van 200 pagina's geschreven. Dat ging op de bus en dat was het dan; dat project was ook weer afgevinkt. Nu wordt er veel meer aandacht besteed aan communicatie en mediastrategie. De OvV wil de inhoud van een rapport veel meer vertalen naar wat dat voor betrokkenen en burgers betekent. Dat is heel belangrijk."*

Uit een interview met een externe gesprekspartner komt een vergelijkbaar signaal. Zo klinkt veel waardering voor de keuze om het OvV-rapport over mastbreuken in de zogenaamde 'bruine vloot'³⁰ te presenteren op een zeilschool in Enkhuizen en daarbij alle betrokken partijen uit te nodigen. Dat draagt bij aan de eerdergenoemde inzet van de OvV op het versterken van interactie met externen.

De OvV heeft zelf nog wel wensen om hierin verdere stappen te zetten, zo blijkt uit gesprekken en de ontwikkelsessies. Zo uit de voorzitter van de OvV de ambitie om de communicatie-uitingen van de OvV veel meer dan nu het geval is te richten op het bredere publiek, waarvoor de OvV zich uiteindelijk inzet. In zijn beleving is de huidige communicatie inzet van de OvV te veel gericht op de wereld van beleid en veiligheidsprofessionals, en zou de OvV zich in zijn communicatie veel meer moeten richten op de burger die uiteindelijk te maken krijgt met veiligheidsrisico's. Voor publiek vertrouwen in het werk van de OvV en de overheid in het algemeen, is het in deze visie uiteindelijk van groot belang dat burgers meegenomen worden in de risico's voor hun veiligheid die bestaan en de maatregelen die daarvoor mogelijk zijn.

Uit de ontwikkelsessies komt daarnaast naar voren dat de OvV ook, meer dan nu het geval is, andere kanalen op zou kunnen zoeken om te communiceren over zijn bevindingen en overkoepelende inzichten, zoals publieksmedia, maar zeker ook vakbladen of (semi-)wetenschappelijke tijdschriften. Dat past in het voornemen om de kennis van de Raad breder dan alleen via rapporten te delen.

Opvolging van aanbevelingen

Nadat aanbevelingen zijn geformuleerd en gepubliceerd, gaat de OvV na of partijen die een aanbeveling hebben ontvangen, deze opvolgen.³¹ De mate waarin door de OvV geformuleerde aanbevelingen worden opgevolgd door de partijen aan wie deze aanbevelingen zijn gericht, is een eerste belangrijke indicator van de effectiviteit van de OvV (zie ook het eerste hierboven genoemde criterium van veiligheidswinst).

³⁰ Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Veiligheid historische zeilvloot - een opvolgingsonderzoek naar aanleiding van twee voorvallen in 2022*, september 2023, geraadpleegd via <https://onderzoeksraad.nl/onderzoek/veiligheid-historische-zeilvloot-een-opvolgingsonderzoek-naar/>

³¹ Het proces voor het toetsen van opvolging is als volgt ingericht: partijen die een aanbeveling hebben ontvangen moeten een half jaar na publicatie van het rapport schriftelijk aan de Raad rapporteren op welke manier zij de aan hen gerichte aanbevelingen hebben geïmplementeerd. Op basis van deze schriftelijke reactie schrijft de OvV een opvolgingsnotitie, waarin hij reflecteert op de mate waarin aanbevelingen al dan niet zijn opgevolgd.

In 2024 heeft Berenschot in opdracht van de OvV onderzoek gedaan naar de mate waarin OvV-aanbevelingen worden opgevolgd.³² In dit onderzoek werd de doorwerking van de aanbevelingen uit 51 onderzoeken (2018 – 2022) geanalyseerd via rapporten en opvolgingsnotities, terwijl in het verdiepende deel 11 casussen werden onderzocht door middel van interviews met betrokkenen om factoren te identificeren die de doorwerking van aanbevelingen beïnvloeden.

Het onderzoek concludeert dat 85% van de aanbevelingen van de OvV uit 2018-2022 op 'instrumenteel' niveau is opgevolgd (en daarmee als 'effectief' kan worden gezien). Dit niveau wordt door de onderzoekers omschreven als: "de inhoud van de aanbevelingen werkt door in de geschreven en gesproken woorden van de ontvangende organisatie."³³ Uit de analyse blijkt dat de effectiviteit niet afhangt van het type onderzoek of het aantal aanbevelingen. De doorwerking in 'diepere' niveaus is in het onderzoek niet kwantitatief in kaart gebracht, maar in een kwalitatief casusonderzoek. Daaruit blijkt dat de effectiviteit van aanbevelingen vooral wordt beïnvloed door de betrokkenheid van ontvangende partijen en het kennen van de context van de ontvangende partij.

Effectieve aanbevelingen vereisen volgens de onderzoekers nauwkeurige adressering, een goede relatie met de ontvangende partij tijdens het onderzoek en aansluiting bij de context van de ontvanger. Het opvolgproces blijkt vaak te focussen op formele reacties, terwijl fundamentele veiligheidswinst meer interactie en langer lopende, meer structurele, opvolging vereist. Berenschot beveelt daarom, onder meer, aan om vanaf de start tot na afloop van het onderzoek actief een relatie op te bouwen met (potentiële) ontvangers van aanbevelingen, om te overwegen aanbevelingen ter inzage te leggen bij ontvangende partijen, en om een interactief monitorproces in te richten op de doorwerking van aanbevelingen.³⁴

Ook in de voor deze evaluatie gevoerde gesprekken komt de manier waarop de OvV de opvolging van aanbevelingen monitort naar voren als een belangrijk ontwikkelthema in relatie tot doeltreffendheid. In interviews worden verschillende aandachtspunten genoemd bij de werkwijze voor het in beeld brengen van de opvolging van aanbevelingen. In gesprekken met raadsleden en onderzoekers wordt de procedure ten eerste als "formeel" gekarakteriseerd, en als een "papieren exercitie". In hun beleving krijgt de OvV op deze manier maar beperkt zicht op de mate waarin aanbevelingen daadwerkelijk tot verandering hebben geleid. Bovendien is er (ten tweede) volgens geïnterviewden te weinig interactie met aanbevelingspartijen bij het toetsen van de opvolging van aanbevelingen. Een geïnterviewde benoemt dat recent een partij liet weten dat ze zich niet herkenden in de opvolgingsnotitie van de OvV, waarna de OvV hierover met deze partij in gesprek is gegaan. Dat bleek veel op te leveren, waarna de OvV zijn oordeel over de opvolging ook bijstelde, omdat hij beter zicht had gekregen op de maatregelen die de partij had getroffen.

Ten derde wordt genoemd dat de termijn van zes maanden te kort is om zicht te krijgen op de effecten van de opvolging van aanbevelingen (en de daarmee bereikte veiligheidswinst). Voor sommige aanbevelingen is het zelfs een te korte termijn om zicht te krijgen op de mate waarin er überhaupt implementatiestappen zijn gezet (bijvoorbeeld: beleids- of wetgevingstrajecten). Geïnterviewden aan de kant van de OvV noemen, in lijn met deze aandachtspunten, dat ze zoeken naar manieren om het proces van opvolging van aanbevelingen te verrijken en effectiever te maken. Het doel daarvan zou moeten zijn dat de OvV opvolging van aanbevelingen meer stimuleert dan in de

³² Berenschot, Effectiviteit van aanbevelingen Onderzoeksraad voor Veiligheid, eindrapport (9 juli 2024). Geraadpleegd via <https://onderzoeksraad.nl/wp-content/uploads/2024/08/Eindversie-rapport-effectiviteit-aanbevelingen-OvV.pdf>

³³ Berenschot, Effectiviteit van aanbevelingen Onderzoeksraad voor Veiligheid, p. 5

³⁴ Ibidem, p. 25-26

huidige werkwijze. Met name het vergroten van de interactie met aanbevelingspartijen wordt daarvoor als een kans gezien, door bijvoorbeeld in gesprek te gaan in de nafase van een rapport.

In de interviews wordt daarbij wel genoemd dat de OvV daarbij altijd aandacht zal moeten hebben voor het risico van rolvervaging: duidelijk moet blijven dat de OvV niet verantwoordelijk is voor de implementatie van aanbevelingen, zodat de OvV in lijn met zijn wettelijke rol en positie handelt en altijd bij een potentieel vervolgonderzoek met een onafhankelijke blik te werk kan gaan.

Andere mogelijkheden voor het vergroten van de maatschappelijke impact van de OvV

In aanvulling op de hierboven beschreven mogelijkheden om de impact van de OvV te vergroten in de verschillende fases van onderzoek, zien we in de OvV-organisatie (raad en bureau) een actieve zoektocht naar andere manieren voor het versterken van effectiviteit, ook buiten het onderzoeksproces. Zo wordt in de Strategische agenda genoemd dat de OvV vaker kansen zou kunnen creëren *“om buiten de actuele presentatie van een rapport om aandacht te (blijven) vragen voor ons werk”* om te voorkomen dat OvV-rapporten ‘uit beeld’ raken *“terwijl de onderliggende problematiek niet opgelost is.”*³⁵ Ook wordt daarin voorgesteld om vaker middelen als congressen of symposia in te zetten, om zo onderzoeksresultaten van de OvV breder en ook buiten het kader van rapporten te kunnen delen.

Ook in het bureau wordt nagedacht om de maatschappelijke effectiviteit van de OvV te versterken. Er bestaan verschillende ideeën om “het contact met de buitenwereld te bevorderen, zowel in als buiten onze onderzoeken”. Voorbeelden zijn het vaker betrekken van burgers en betrokken partijen in een onderzoek en het meer naar buiten treden door het verzorgen van presentaties over onderzoeken en de OvV in het algemeen.³⁶ Ook in de ontwikkelsessies die in het kader van deze evaluatie zijn georganiseerd, zijn in dit kader ideeën geformuleerd. Daar kwam bijvoorbeeld naar voren dat de Raad vaker een rondetafelsessie zou kunnen organiseren in de nafase van een onderzoek. In de nafase kan de Raad in gesprek gaan met partijen in een sector die met aanbevelingen aan de slag moeten. De rondetafelsessie kan daaraan een impuls geven, en kan dienen voor de Raad om na te gaan of partijen in staat zijn om aanbevelingen op te volgen.

Reflectie AEF

OvV-rapporten hebben een grote betekenis voor het vergroten van de veiligheid in Nederland. Uit de voor deze evaluatie gevoerde gesprekken blijkt dat partijen in diverse sectoren met een rol in het (veiligheids)systeem, grote waarde toekennen aan OvV-rapporten en dat die rapporten er vaak in slagen om het denken en doen in een sector op het vlak van veiligheid significant te beïnvloeden.

De OvV kan op verschillende manieren maatschappelijk effect sorteren, bijvoorbeeld door met rapporten bij te dragen aan waarheidsvinding en zo te zorgen voor *closure* van een incident. Een van de belangrijkste manieren waarop de OvV impact maakt, is het doen van aanbevelingen in rapporten en het monitoren van de opvolging van die aanbevelingen. Op die manier kunnen de door de OvV getrokken lessen doorwerken in maatregelen gericht op veiligheidswinst.

Uit deze evaluatie komt naar voren dat in het proces van zowel het formuleren als het monitoren van de opvolging van aanbevelingen duidelijke winst te behalen is voor de OvV. Dit sluit aan bij de resultaten van het externe onderzoek naar de effectiviteit van aanbevelingen dat de OvV heeft

³⁵ Strategische agenda OvV, versie september 2023, p. 8

³⁶ Interne notitie OvV “Eindverslag resultaat brainstormsessies ‘effectief en toonaangevend”

laten uitvoeren. De OvV is sinds 2022 vaker gaan werken met het voeren van 'bestuurlijke gesprekken' met aanbevelingspartijen. Daarin wordt onder andere samen met partijen verkend welke richtingen voor aanbevelingen zinvol en effectief zouden kunnen zijn. Dit soort instrumenten kunnen, net als gesprekken met actoren in een systeem (die bijvoorbeeld actief zijn 'op de werkvloer') over de werkbaarheid van aanbevelingen, de kwaliteit en haalbaarheid van aanbevelingen, en daarmee de impact van de OvV, duidelijk ten goede komen.

Uit onze gesprekken leiden we af dat er binnen de OvV draagvlak is voor het verbeteren van het proces voor het monitoren van aanbevelingen. Dat kan aan kracht winnen door de interactie tussen raad en partijen te versterken. Partijen kunnen zo sterker worden gestimuleerd om daadwerkelijk met de aanbevelingen aan de slag te gaan.

Ook op andere manieren zien we ruimte voor het verder verstevigen van de maatschappelijke impact van de OvV. De OvV is in de evaluatieperiode ook actief op zoek naar manieren om de impact en effectiviteit te vergroten. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de verkenning naar 'Vertrouwenswaardig onderzoek' die de Raad uitvoerde in de evaluatieperiode en komt ook naar voren in gesprekken met raadsleden en medewerkers. We zien ook dat er waardevolle initiatieven en ideeën bestaan om hier mee aan de slag te gaan, zoals het versterken van het stakeholdermanagement van de OvV, het ook buiten onderzoeken om aandacht vragen voor door de OvV gesignaleerde risico's, het organiseren van rondetafelgesprekken met vertegenwoordigers van sectoren in de nafase van onderzoeken (gericht op het verbeteren van de 'landing' van rapporten), en het vaker presenteren van rapporten in een setting waarin interactie mogelijk is met degenen die met die rapporten verder zullen moeten.

Tegelijkertijd zien we dat sommige van deze initiatieven nog maar in de kinderschoenen staan, en expliciete steun en aandacht verdienen van de Raad en het MT, willen ze succesvol kunnen worden en in de komende periode onderdeel uit gaan maken van het standaardrepertoire van de OvV. Het doorzetten van deze beweging vraagt om voldoende tijd en ruimte voor medewerkers om hierin ervaring op te kunnen doen, en die ervaringen te kunnen delen met collega's.

Ook constateren we dat er ideeën zijn voor het versterken van de impact van de OvV, zowel in de Raad als in de omgeving van de OvV, waarvoor het draagvlak in het bureau nog beperkt is. Dan gaat het bijvoorbeeld om de wens van partijen dat de OvV ook na afloop van een onderzoek betrokken blijft om de aanpak van een door de OvV aangekaart vraagstuk te *reviewen* of kritisch te volgen. In dit soort vraagstukken is het een kwestie van het zoeken naar balans tussen enerzijds de wens om als OvV meer te zijn dan een 'rapportenfabriek' en anderzijds het bewaken van de onafhankelijke rol van de OvV en zijn wettelijke positie. Dat laatste zou in onze ogen echter niet op voorhand een reden moeten zijn om niet te willen verkennen wat hierin wél mogelijk is, omdat dit belangrijke mogelijkheden lijken om de impact van de OvV te versterken.

/ 4 Doelmatigheid

In dit hoofdstuk richten we ons op de doelmatigheid van de OvV. Onder doelmatigheid verstaan we de mate waarin de ingezette (financiële) middelen voor de OvV in verhouding staan tot de prestaties en resultaten van de organisatie. Ook gaan we in op de (interne) sturing op doelmatigheid: welke instrumenten worden er ingezet om efficiënte taakuitvoering te bevorderen? Hierbij kijken we ook naar de inrichting en het functioneren van de bedrijfsvoering.

4.1 Ontwikkeling financiën en financieel beheer

Ontwikkeling financiën 2019-2023

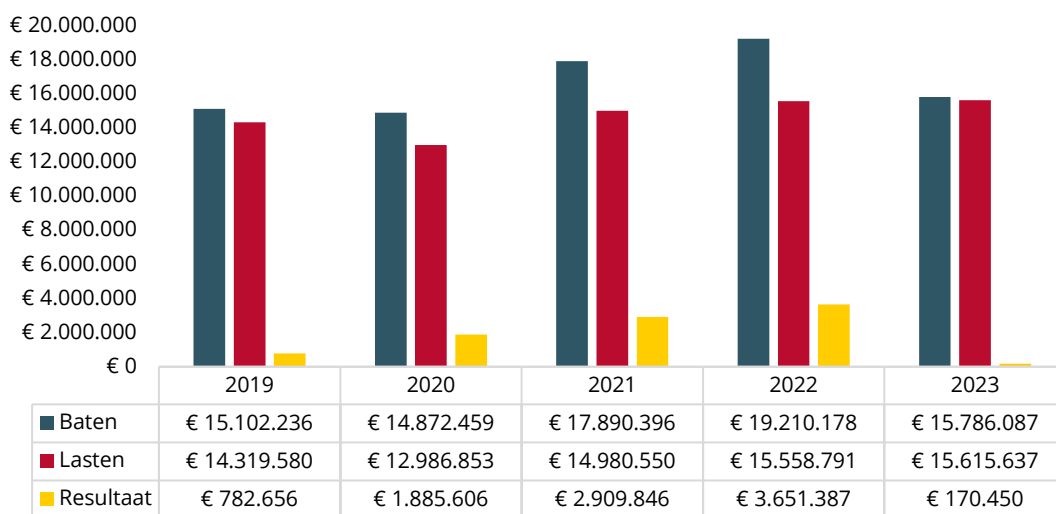
De baten van de OvV stegen tot 2023 sterker dan de kosten, in 2023 was sprake van stabilisatie

In onderstaand figuur is de ontwikkeling van de baten, lasten en het resultaat van de OvV af te lezen over de evaluatieperiode. Hierin valt een aantal zaken op:

- ▶ De baten stijgen tussen 2019 en 2023 met ca. 4 miljoen, maar dalen weer in 2023. De stijging van de baten komt primair door incidentele bijdragen van het ministerie van JenV (in de vorm van een voorschot) voor het bekostigen van de drie coronaonderzoeken en het onderzoek Bewaken en Beveiligen tussen 2021 en 2023. Voor deze grote onderzoeken is gekozen voor een separate financieringsconstructie. Deze maakte het mogelijk voor de OvV om aanvullende capaciteit tijdelijk in te huren waardoor de onderzoeken zo min mogelijk invloed hadden op de beschikbare capaciteit voor de *going concern* (verplichte onderzoeken en andere grote onderzoeken).
- ▶ Daarnaast heeft het verhogen van de structurele bijdrage voor de OvV vanuit het ministerie vanaf 2022 bijgedragen aan een stijging in de baten.
- ▶ De gerealiseerde baten nemen in 2023 af. Dit komt door onderuitputting van het beschikbare budget door de OvV en tegelijkertijd het aanhouden van de maximale toegestane reserves.
- ▶ Doordat de OvV sinds 2021 de maximale toegestane reserves aanhoudt en hoge positieve resultaten boekt, is jaarlijks het overige deel van de rijksbijdrage teruggestort naar JenV in de jaren 2021, 2022 en 2023.
- ▶ De lasten namen in de evaluatieperiode licht toe, met ca. 9% (niet gecorrigeerd voor inflatie). In 2020 vertonen de lasten een daling, mede als gevolg van de coronapandemie en daarmee het wegvallen of tijdelijk uitstellen van kosten die anders waren gemaakt. Personeelslasten zijn de grootste factor in het stijgen van de totale lasten. Deze nemen in de evaluatieperiode toe van €7,6 miljoen naar €8,8 miljoen.
- ▶ Het financiële resultaat van de OvV is gedurende de hele evaluatieperiode positief en is met name in de jaren 2020 tot en met 2022 hoog ten opzichte van de totale baten en lasten. Het resultaat bedraagt in die jaren tussen de €1,8 en €3,6 miljoen.

Hieronder lichten we een aantal van deze punten nader toe, zoals de achtergronden van de stijgende inkomsten van de OvV.

Ontwikkeling gerealiseerde baten, lasten en resultaat 2019-2023



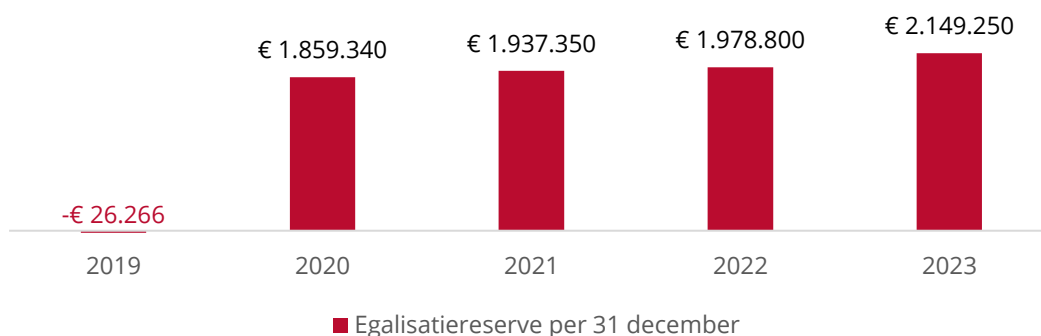
Figuur 4: Kerncijfers financiën OvV in de periode 2019-2023.

Aan het begin van de evaluatieperiode kampte de OvV met financiële krapte

De OvV heeft in 2019 en de jaren daarvoor steeds een beroep moeten doen op het eigen vermogen. De reden die de OvV hiervoor heeft gegeven is stijgende onderzoekskosten als gevolg van toenemende complexiteit en daardoor extra vereiste expertise. Hierdoor ontstond tot en met 2019 een structureel tekort. In 2019 ontving de OvV een incidentele extra bijdrage van €800.000 om het negatieve saldo te herstellen. Hierdoor is het resultaat in dat jaar toch positief uitgevallen.

Het eigen vermogen van de OvV was in 2019 negatief. Zoals af te lezen in onderstaande figuur is dit in de evaluatieperiode hersteld. De hierboven weergegeven opeenvolgende positieve jaarresultaten hebben hieraan bijgedragen. Het overzicht van het eigen vermogen wordt ook de egaliseringsreserve genoemd en deze is bedoeld om onvoorziene kosten of grote investeringen te dekken. De maximale omvang van de egaliseringsreserve is in de Regeling op de Onderzoeksraad voor Veiligheid (artikel 4) vastgesteld op 15% van de gemiddelde structurele bijdrage over de voorgaande 3 jaar.³⁷ De OvV houdt sinds 2021 de maximaal toegestane egaliseringsreserve aan.

Ontwikkeling eigen vermogen



Figuur 5: Ontwikkeling eigen vermogen OvV in de periode 2019-2023.

³⁷ Dit percentage is opgebouwd uit een maximaal percentage voor de 'egaliseringsreserve bedrijfsvoering' van 10% en een maximaal percentage voor de 'egaliseringsreserve programma's' van 5%. Beiden reserves worden kunnen voor andere doeleinden worden aangewend.

Voor twee grote onderzoeken is aanvullende financiering beschikbaar gesteld

In de evaluatieperiode zijn door de OvV twee grootschalige onderzoeken afgerond die buiten de reguliere begroting om incidenteel zijn gefinancierd via voorschotten vanuit het Rijk. Dit geldt voor het onderzoek 'Bewaken en Beveiligen' en voor het coronaonderzoek, dat is opgeleverd in drie deelrapporten. Voor Bewaken en Beveiligen is een budget van ca. €1,7 miljoen beschikbaar gesteld aan de OvV. Voor de coronaonderzoeken is een budget van €9 miljoen beschikbaar gesteld.

Uit documentatie en interviews met betrokkenen bij de OvV en JenV blijkt dat is gekozen voor separate financiering van deze onderzoeken, zodat deze niet een (te) groot deel van de budgettaire en personele capaciteit van de OvV in beslag zouden nemen. Dit wordt in uitzonderlijke, incidentele gevallen gedaan. Door de aparte financiering behield de OvV ruimte om ook de *going concern* draaiende te houden, bijvoorbeeld door de inhuur van externe medewerkers voor de uitvoering van de grote onderzoeken op verzoek van de departementen.

Deze dynamiek droeg bij aan financiële overschotten

De OvV stelt in de jaarverslagen van de jaren waarin beide grote onderzoeken werden uitgevoerd, dat de aparte financieringsconstructie een belangrijke oorzaak is van de financiële overschotten in die jaren. Met de aparte financiering voor beide onderzoeken heeft de OvV ook de inzet van eigen medewerkers gefinancierd, zodat voor andere onderzoeken en werkzaamheden in externe inhuur kon worden voorzien.

Het budget voor het coronaonderzoek werd grotendeels ingezet (€8,7 miljoen uitputting van de beschikbare €9 miljoen). Voor zeker de helft (ca. €4,5 miljoen) ging dit op aan de inzet van eigen medewerkers van de OvV. De financiële ruimte die met de separate financiering werd gecreëerd, werd in de evaluatieperiode echter beperkt gebruikt. In de jaarrekening van 2022 noemt de OvV dat door het toedoen van beide grote onderzoeken er minder nieuwe onderzoeken zijn gestart. De grote onderzoeken bleken dus toch de ruimte van de OvV te beperken om nieuwe onderzoeken te starten, hoewel er dus financiële voorzieningen waren getroffen om dit te voorkomen. Zodoende werd de beschikbare financieringsruimte van de OvV in die jaren niet volledig gebruikt.

De OvV heeft in de evaluatieperiode aanvullende structurele financiering ontvangen

De OvV heeft het ministerie van JenV in de evaluatieperiode verzocht om een verhoging van de structurele bijdrage. De OvV heeft eind 2019 een claim ingediend van €1,5 miljoen structurele aanvullende financiering. Dit was in lijn met de aanbevelingen van de commissie Schnabel dat JenV en de OvV er gezamenlijk voor moesten zorgen dat de organisatie weer financieel gezond werd, en dat de minister van JenV zou moeten zorgen voor een "flexibele voorziening voor de toenemende onderzoekskosten" van de Raad. De claim werd echter in 2020 afgewezen met als reden dat er als gevolg van de coronacrisis geen beschikbare middelen voorhanden waren om de claim te honoreren.

In een gezamenlijk *position paper* dat JenV en de OvV vervolgens hebben opgesteld, wordt vastgesteld dat de jaarlijkse bijdrage van € 13,4 miljoen, afkomstig van JenV, sinds enkele jaren niet meer toereikend is en de OvV daarom kampt met financiële krapte. Dit hangt samen, zoals hierboven genoemd, met toenemende complexiteit van de onderzoeken en daarmee hogere onderzoekslasten. Daarnaast wordt in het position paper genoemd dat de lasten voor ondersteunende afdelingen (ICT en privacy) de afgelopen jaren zijn toegenomen. Ook wordt gesteld dat de financieringsvorm van een jaarlijks vast bedrag niet goed aansluit op de onvoorspelbaarheid van het werk van de OvV, waardoor kosten per jaar sterk kunnen fluctueren.

De krapte heeft gezorgd voor een negatief eigen vermogen. Ook heeft de OvV vanwege tekorten bezuinigd in de bedrijfsvoering. Verdere bezuinigingen werden door de OvV als risico gezien voor het blijven borgen van het kwaliteitsniveau. In het position paper zijn verschillende oplossingen verkend om de financiële problematiek van de OvV op te lossen. Zo is naast het ophogen van de rijksbijdrage vanuit JenV, verkend of de OvV een bestemmingsreserve kan aanhouden en of de OvV mede (structureel) gefinancierd kan worden door andere ministeries. In 2022 is uiteindelijk besloten om de rijksbijdrage structureel te verhogen met €1,5 miljoen per 2023.

Het aanvullende budget wordt vooralsnog niet volledig benut

De OvV heeft in de evaluatieperiode meerdere jaren een positief financieel resultaat gerealiseerd. Daarmee is sprake van onderuitputting van het budget, dat zowel structureel als incidenteel is verhoogd in de evaluatieperiode. Zoals genoemd, speelden de incidentele financiering voor grote onderzoeken een rol in de financiële resultaten. Daarnaast noemt de OvV ook de pandemie zelf en een strakkere sturing op financiële middelen meermaals als redenen van het positieve resultaat.

Praktijkwerking en -ervaringen van betrokkenen

Het financieel beheer van de OvV is geprofessionaliseerd

In gesprekken met betrokkenen binnen de OvV komt duidelijk naar voren dat er in de evaluatieperiode is ingezet op het financieel gezond maken van de OvV. De toegekende claim voor aanvullende structurele financiering vanuit JenV heeft een einde gemaakt aan de financiële krapte waarmee de OvV in de vorige evaluatieperiode te maken had. Gesprekspartners binnen de OvV en bij JenV zijn positief over de verstevigde financiële positie, die zij nodig achten voor een instituut als de OvV dat vertrouwd moet kunnen worden op de kwaliteit van zijn werk.

Uit de gesprekken komt duidelijk naar voren dat de cultuur binnen de OvV met betrekking tot het financieel beheer tijdens de evaluatieperiode een ontwikkeling heeft doorgemaakt. Verschillende geïnterviewden benoemen dat vóór 2019 bij afwegingen over het starten van nieuwe onderzoeken het financiële aspect doorgaans van secundair belang werd geacht. De OvV vertrouwde er bij het starten en uitvoeren van onderzoek op dat, als het belang van een incident daarom vroeg, de financiering uiteindelijk wel rond zou komen. Tijdens de evaluatieperiode is dat gekanteld en wordt bij de afweging voor het opstarten van onderzoek ook het budgettaire aspect meegewogen. Zo wijst het ministerie van JenV erop dat de OvV bij het coronaonderzoek expliciet stuurde op dat er helderheid moest komen over de beschikbare financiering voordat er een besluit kon worden genomen over het instellen van een onderzoek.

Ook noemen gesprekspartners binnen de OvV dat het financieel beheer is geprofessionaliseerd om tekorten (in de toekomst) zo veel mogelijk te voorkomen en beperken. In die professionaliseringsslag is de OvV strategischer gaan budgetteren voor de organisatie en individuele onderzoeken en meer gaan monitoren op de beschikbaarheid en uitputting van capaciteit. De OvV heeft (extern) capaciteit aangetrokken om het financieel beheer beter op orde te krijgen. In 4.2 gaan we verder in op capaciteitsbesteding en -management.

Komende jaren moet een scherper beeld ontstaan van de toereikendheid van middelen

De aanvullende structurele middelen en ook de incidentele middelen voor het coronaonderzoek zijn in de evaluatieperiode in geen enkel jaar volledig uitgeput. Door relatief hoge overschotten zijn de reserves van de OvV maximaal aangevuld. De OvV is hiermee beter weerbaar in het geval van snel oplopende lasten in de komende jaren, die gezien de onvoorspelbaarheid van het werk kunnen voorkomen. Ook lijkt de toegenomen aandacht voor deugdelijk financieel beheer ervoor te zorgen

dat de OvV niet snel tegen tekorten zoals voor 2019 aan zal lopen.

Onder gesprekspartners bij de OvV en JenV blijkt geen sprake te zijn van grote zorgen rondom de financiële middelen in relatie tot gemaakte kosten. Enkele gesprekspartners zien daarbij wel enig risico in dat een uitbreiding van het werkveld van de OvV kan leiden tot toenemende kosten en dat gewaakt moet worden voor de mate waarin die kostenstijging proportioneel is in relatie tot de toegevoegde waarde die de OvV kan bieden op nieuwe terreinen.

De jaren in de evaluatieperiode worden mede door uitzonderlijke omstandigheden en de aanvullende incidentele financiering niet gezien als representatief. Meerdere gesprekspartners stellen daarom dat de komende jaren zal moeten blijken in welke mate het huidige niveau van financiering toereikend is. Het jaar 2024 wordt daarbij gezien als het eerste 'basisjaar'.

Reflectie AEF

De financiën van de OvV waren in de evaluatieperiode sterk in beweging. De coronacrisis, grote onderzoeken en aanvullende structurele financiering waren hierin bepalende ontwikkelingen. Waar de OvV aan het begin van de evaluatieperiode nog rode cijfers schreef, staat hij er de laatste jaren in financieel opzicht goed voor. Sinds 2021 wordt de maximale financiële reserve aangehouden. De OvV kon deze reserves aanvullen als gevolg van meerdere overschotten in de evaluatieperiode. Die waren het gevolg van de onderuitputting van de structurele rijksbijdrage. Dat hing weer samen met de aanwezigheid van incidentele bijdragen voor grote onderzoeken. Tegelijkertijd zette de OvV in de evaluatieperiode in op een nodige professionalisering van het financieel beheer. Hiermee is opvolging gegeven aan de aanbeveling van de vorige evaluatie om de OvV weer financieel gezond te maken en de bedrijfsvoering te professionaliseren.

We zien dat de financieringsconstructie van de grote onderzoeken, met name de corona-onderzoeken, een belangrijke rol speelde in de financiële overschotten. Een belangrijke reden om deze onderzoeken incidenteel aanvullend te financieren was om op die manier ruimte te houden om ook de andere taken van de OvV uit te blijven voeren. Dat blijkt echter in praktijk niet volledig op te gaan. We zien namelijk dat de financiële ruimte die overbleef om andere werkzaamheden en onderzoeken op te pakken, maar beperkt werd benut.

Dit roept de vraag op hoe noodzakelijk de aanvullende financiering was. Hierover merken we enerzijds op dat de context van de coronacrisis en de kwetsbare financiële uitgangshouding van de OvV aan het begin van de evaluatieperiode, de aanvullende (voor)financiering rechtvaardigen. Het is in die situatie goed te volgen dat de OvV stuurde op financiële zekerheid voor hij aan grote aanvullende onderzoeken begon.

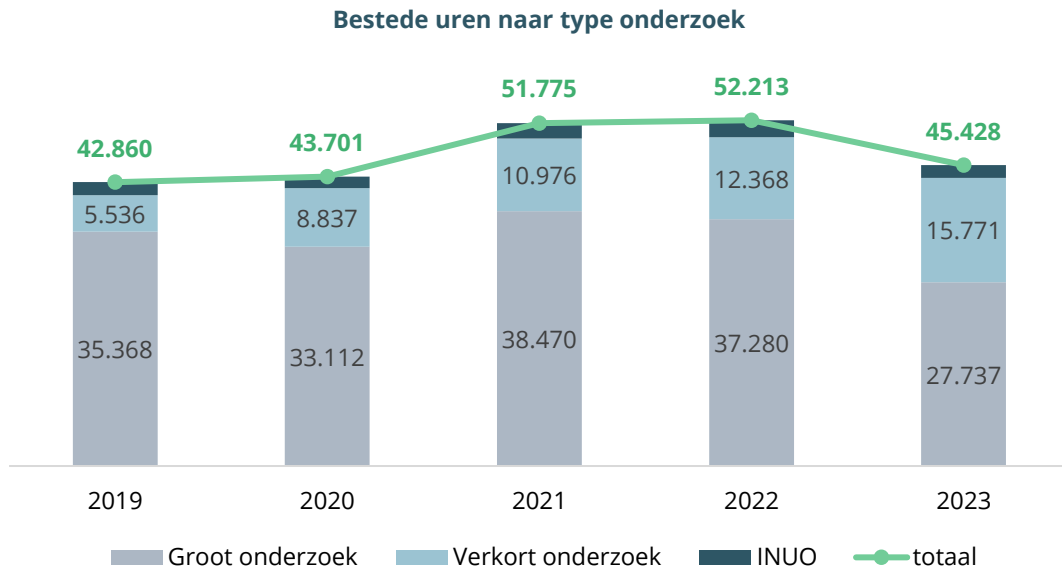
Anderzijds lijken ons, gegeven de huidige robuuste financiële situatie bij de OvV, in de toekomst alternatieven mogelijk voor de financiering van grote aanvullende onderzoeken. Zo zouden grote incidentele onderzoeken in het vervolg (in plaats van via voorfinanciering) in principe uit de basisfinanciering van de OvV kunnen worden bekostigd, waarbij afspraken met JenV worden gemaakt over garantstelling bij een eventuele overschrijding. Het gesprek over aanvullende financiering vindt dan pas plaats wanneer het inzicht ontstaat dat middelen niet toereikend zijn. Ook doet deze systematiek volgens ons meer recht aan het feit dat ook bij grote incidentele onderzoeken de OvV in de praktijk een belangrijk deel van zijn eigen capaciteit in zal moeten zetten (waarvoor dus geen additionele financiering benodigd is).

4.2 Sturing op doelmatigheid

Capaciteitsmanagement

Tijdsbesteding in het primair proces

De OvV is in de evaluatieperiode gestart met het registreren van gemaakte onderzoeksuren in een urenregistratiesysteem. Hiermee is uitvoering gegeven aan een aanbeveling uit de vorige evaluatie om beter inzicht te krijgen in de bestede capaciteit van het bureau. Figuur 6 laat zien hoe de urenbesteding van de onderzoekers voor grote en verkorte onderzoeken en voor INUO's zich ontwikkelde in de evaluatieperiode.



Figuur 6: Urenbesteding OvV-onderzoekers naar drie typen onderzoek in de jaren 2019-2023

Allereerst merken we op dat de figuur hierboven alleen inzicht geeft in de realisatie van geschreven onderzoeksuren en daarmee op het primaire proces van de OvV. Andere werkzaamheden zoals afdelingsactiviteiten, sectoroverleggen of piketuitruk zijn hier niet bij inbegrepen.³⁸ In de grafiek hierboven vallen twee ontwikkelingen met name op:

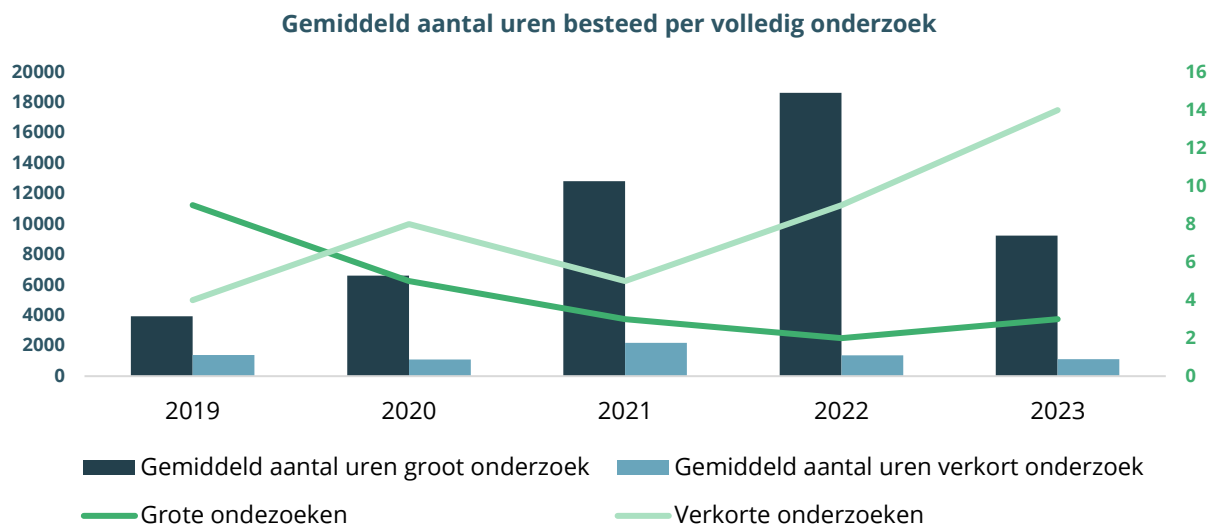
- ▶ In 2021 en 2022 ligt het totaal aantal bestede uren significant hoger dan in de andere jaren. De OvV geeft aan dat met name het coronaonderzoek de oorzaak is van een hoger totaal aantal geschreven uren in deze jaren. In totaal zijn over de jaren 2020 tot en met 2023 47.526 uren besteed aan de drie corona-deelonderzoeken (in ca. 3,5 jaar). Dit komt neer op 35% van het totaal interne aantal uren dat in die jaren is besteed aan volledige (grote en verkorte) onderzoeken. De personele bezetting speelt ook mee in het totaal aantal gerealiseerde uren. De bezetting steeg tussen 2020 en 2021 met zo'n 10 medewerkers. In 2023 nam het totaal aantal geschreven uren weer af, maar ligt dit nog steeds boven de jaren 2019 en 2020.
- ▶ Het geschreven aantal uren voor verkorte onderzoeken neemt sterk toe, zowel in absolute als relatieve zin. Het aandeel van de verkorte onderzoeken in het totaal geschreven uren in het primair proces neemt toe van 14% in 2019 tot 36% in 2023. In absolute term daalt het aantal uren geschreven op grote onderzoek van tussen het begin en einde van de evaluatieperiode.

³⁸ De aan deze andere werkzaamheden bestede uren worden ook geregistreerd door de OvV

- Voor de INUO's maakt de OvV weinig uren – ongeveer 5% van het totaal, hoewel in aantallen veel onderzoeken in deze categorie vallen (gemiddeld ca. 120 per jaar, zie ook H3). In de praktijk wordt er per INUO een slechts een beperkt aantal uren besteed, omdat er meestal vooral sprake is van een procesmatige afhandeling waarbij een beknopte weergave van het incident wordt opgenomen in de eerdergenoemde periodieke verzamelrapportages voor scheep- of luchtvaart.

Relatief veel uren worden besteed aan de grote onderzoeken

Aan grote onderzoeken besteedde de OvV in de evaluatieperiode gemiddeld ca. 4.000 tot 18.000 uur per onderzoek. In figuur 7 is af te lezen dat het gemiddelde aantal uren dat besteed werd aan grote onderzoeken in de evaluatieperiode tot en met 2022 sterk toeneemt.³⁹ Dit komt omdat het absolute aantal bestede uren toenam en het aantal afgeronde grote onderzoeken in diezelfde periode afnam.



Figuur 7: Gemiddeld aantal bestede uren per type onderzoek, afgezet tegen aantallen uitgevoerde onderzoeken per type

In het algemeen zien we dat een groot onderzoek gemiddeld tussen de 4000 en 19000 uur kost. Een groot onderzoek neemt zo'n 4 tot 9 keer het aantal uren in dat een verkort onderzoek kost. Zodoende gaat het overgrote deel van het aantal beschikbare uren uit naar de grote onderzoeken, die in aantallen kleiner zijn dan de verkorte onderzoeken. Het gemiddeld aantal bestede uren ligt voor verkorte onderzoeken een stuk lager: tussen de 1100 en 2200 uur per onderzoek. Dit gemiddelde blijft relatief constant in de evaluatieperiode, met een piek in 2021.

Het toegenomen aantal uren in zowel verkorte als de grote onderzoeken hangt samen met de aard van het onderzoek (bijvoorbeeld de zeer grote coronaonderzoeken), maar deze toenames hangen mogelijk ook samen met de coronamaatregelen en het efficiëntieverlies dat daarmee gepaard ging als gevolg van thuiswerken. Ook het 'uitvinden' van de manier waarop de OvV onderzoek kon doen naar een crisis terwijl die zich nog volop voltrok kan hiervoor een verklaring zijn. Zie daarover ook het onderstaande kader.

³⁹ Het uitvoeren van INUO-onderzoeken kostte jaarlijks gemiddeld tussen de 12 en 26 uren in de evaluatieperiode. Dit gemiddelde is niet opgenomen in bovenstaande figuur vanwege de lage waarde.

Illustratie uit casus deelonderzoek I coronacrisis

Een groot deel van de onderzoekscapaciteit van de OvV ging, met name in de jaren 2020, 2021 en 2022, op aan de drie deelonderzoeken naar de Nederlandse aanpak van de coronacrisis. De OvV stond voor de opgave om onderzoek te doen naar een crisis terwijl die zich nog volop voltrok. Dat leverde verschillende onderzoeksmatige uitdagingen op. Een eerste uitdaging was hoe er *focus* kon worden aangebracht in de onderzoeks aanpak. Hoe kon onderzoek naar een crisis die zo diep ingreep op haast alle terreinen van het maatschappelijke verkeer, goed worden gericht en hoe kon daarin focus worden gehouden? Een andere vraag was op welke manier de duizelingwekkende hoeveelheid documenten en andere informatie goed kon worden verwerkt. Misschien wel het meest uniek aan deze casus was de uitdaging voor de OvV om objectief onderzoek kon doen naar een crisis waarvan al zijn medewerkers zelf ook slachtoffer waren, en hoe er informatie kon worden verzameld *terwijl* de crisis zich ontvouwde.

Op dat laatste punt koos de OvV ervoor om enkele sleutelspelers in de crisis wekelijks telefonisch te spreken, om zo *on the go* informatie te verzamelen over hoe er op bepaalde momenten in de crisis werd gedacht en gehandeld. Deze werkwijze wordt door een geïnterviewde onderzoeker als een unieke kans gekarakteriseerd. In andere onderzoeken worden de antwoorden van geïnterviewde sleutelspelers vaak beperkt door een gebrekkig geheugen of de (onbewuste) valkuil om 'met de kennis van nu' beslissingen uit het verleden te duiden. Nu kon het onderzoeksteam elke week een 'foto' maken van de stand van zaken en de duiding daarvan van sleutelspelers. Dit gaf inzicht in de manier waarop zij het verloop van de crisis interpreterden, wat zij op welk moment belangrijk vonden en wat zij deden om actuele vraagstukken te tackelen.

Doorlooptijden

Wettelijke termijnen doorlooptijd onderzoek

De doorlooptijden bieden inzicht in de mate waarin de OvV aan wettelijke termijnen voor het uitvoeren van onderzoek voldoet. Artikel 58 uit de Rijkswet op de OvV luidt:

1. De Raad zorgt ervoor dat het onderzoek zo efficiënt mogelijk en in zo kort mogelijke tijd wordt verricht.
2. De Raad streeft ernaar het rapport, voor zover dit een onderzoek naar een individueel voorval betreft, zo snel mogelijk doch in ieder geval binnen twaalf maanden na het tijdstip van het voorval uit te brengen.

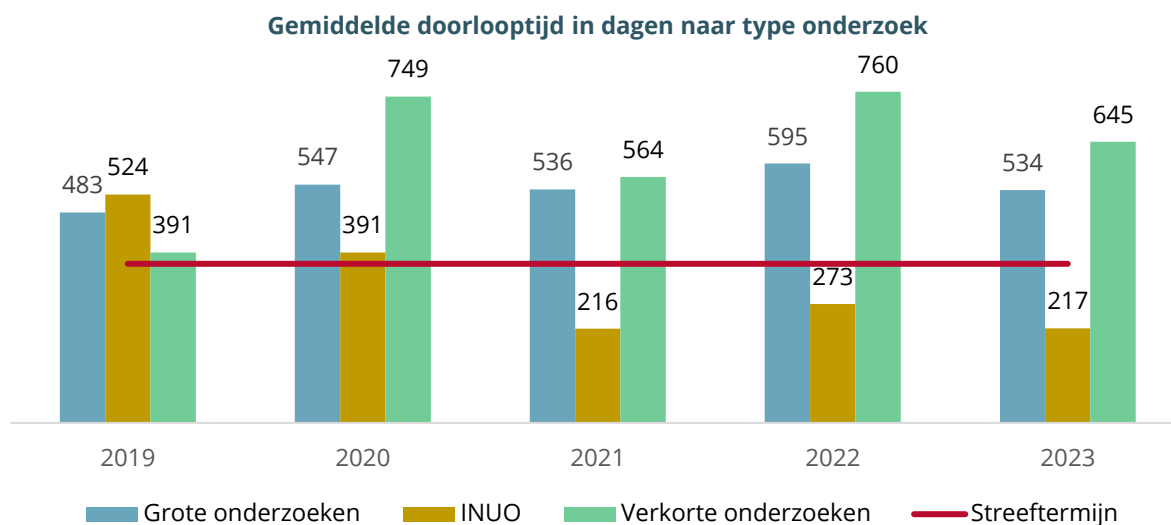
Hoewel er in de Rijkswet termijnen staan genoemd, zijn deze niet sterk verplichtend geformuleerd: de 12 maanden zijn als streeftermijn geformuleerd.

Doorlooptijden hebben ook invloed op de effectiviteit van de OvV: hoe eerder een rapport met aanbevelingen er ligt, hoe groter de kans dat er voldoende momentum is bij betrokken actoren om bevindingen serieus te nemen en tijdig maatregelen te treffen. Aan de andere kant kan dit momentum verloren gaan als onderzoeken pas laat na een incident worden gepubliceerd en bestaat het risico dat er niet (tijdig) veiligheidsmaatregelen worden getroffen om herhaling te voorkomen.

Wij beschrijven doorlooptijden in dit deel van het rapport, omdat ze, behalve inzicht in het voldoen aan wettelijke termijnen en een indicatie van de effectiviteit, ook een indicatie vormen van de doelmatigheid van de OvV. Het tijdig opstarten, uitvoeren en afronden van onderzoeken is volgens ons ook een indicatie van de mate waarin de OvV efficiënt omgaat met de besteding van zijn capaciteit.

Gerealiseerde doorlooptijden

De gemiddelde doorlooptijden voor verschillende typen onderzoeken zijn weergegeven in figuur 8.



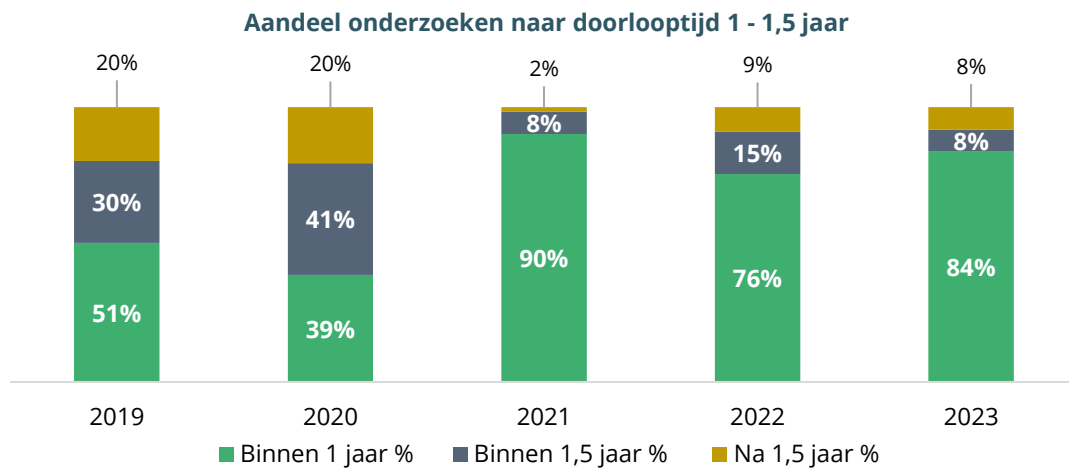
Aantallen onderzoeken	2019	2020	2021	2022	2023
Grote onderzoeken	9	5	3	2	3
Verkorte onderzoeken	4	8	5	9	14
Incidenten Niet Uitgebreid Onderzocht (INUO)	74	100	176	100	156

Figuur 8: Gemiddelde doorlooptijd per type onderzoek en aantallen uitgevoerde onderzoeken in de periode 2019-2023

De gemiddelde doorlooptijd van onderzoeken is in de evaluatieperiode vaak langer geweest dan de streeftermijn. Voor de categorie INUO is een dalende trend te zien, waarbij de termijn in de laatste drie jaar van de evaluatieperiode wordt gehaald. Voor verkorte onderzoeken geldt daarentegen een gerealiseerde gemiddelde doorlooptijd die in de meeste jaren ruim boven de streeftermijn uitkomt. Dat geldt ook voor grote onderzoeken, die in de evaluatieperiode een relatief constante doorlooptijd hebben.

In figuur 9 op de volgende pagina is weergegeven welk deel van de onderzoeken van de OVW binnen een jaar, binnen anderhalf jaar of na anderhalf jaar wordt afgerond. Daarin valt op dat het aandeel onderzoeken dat pas na anderhalf jaar wordt opgeleverd in de eerste twee jaar van de evaluatieperiode een stuk hoger ligt dan de latere drie jaren. In lijn daarmee stijgt in de evaluatieperiode het aandeel onderzoeken dat binnen een jaar wordt afgerond.

Figuur 9 geeft echter een enigszins vertekend beeld, omdat het aantal onderzoeken in de evaluatieperiode sterk toeneemt. Deze stijging zit voor een groot deel in de categorie INUO, die veelal een veel kortere doorlooptijd kennen dan verkorte en grote onderzoeken. Die verkorte en grote onderzoeken nemen in absolute aantallen tegelijkertijd af in de evaluatieperiode.



Figuur 9: % onderzoeken dat binnen 1, 1,5 jaar of langer na de startdatum wordt afgerond

Meerdere factoren spelen mee bij het niet altijd halen van wettelijke termijnen

In 2023 heeft de OvV een interne notitie opgesteld over het verkorten van doorlooptijden. In de interne notitie noemt de OvV meerdere factoren die het behalen van de streeftermijn (kunnen) belemmeren. Zo wordt genoemd dat deadlines binnen de OvV relatief vrijblijvend geïnterpreteerd worden, mede omdat in de organisatie kwaliteit doorgaans voor tijdigheid gaat. Andere interne factoren die worden genoemd zijn dat er per projectleider wisselend wordt gestuurd op tijdigheid, de benodigde tijd en capaciteit voor een onderzoek regelmatig onderschat worden, en dat regelmatig tijd verloren gaat met de samenstelling van een team. Onderzoekers zelf merken op dat zij relatief veel ruimte vrij moeten maken voor andere werkzaamheden, zoals piket of handmatige administratieve taken.

Ook spelen enkele externe factoren een belemmerende rol. Zo ontstaat in de praktijk geregeld vertraging doordat de OvV moet wachten op informatie van derden. Er gaat daarnaast bij sommige onderzoeken veel tijd zitten in internationale verplichtingen. Tot slot is de werkvoorraad van de OvV niet geheel planbaar, en wordt soms prioriteit gegeven aan een urgent onderzoek, wat ten koste gaat van de doorlooptijd van lopende onderzoeken. In de notitie wordt gesteld dat hoewel deze externe factoren een rol spelen, het met name de interne processen binnen de OvV zijn die voor langere doorlooptijden zorgen.

Illustratie uit casus onderzoek Motorstoring Meerssen

Het incident met vallende motorbrokstukken van een vliegtuig in Meerssen vond plaats in februari 2021. Het onderzoeksrapport werd gepubliceerd in april 2023. Het onderzoek nam daarmee dus ruim twee jaar in beslag. Uit gesprekken over deze casus komt naar voren dat deze lange doorlooptijd verschillende oorzaken had. Belangrijk was het grote aantal onderzoeken in het luchtvaartdomein dat in deze periode uitgevoerd moest worden. Mede als gevolg van deze hoge *work load* vonden er wisselingen in het team plaats, omdat een lid van het oorspronkelijke onderzoeksteam te veel werk op zijn bord had. Een betrokken onderzoeker noemt echter ook als leerpunt dat de OvV kan groeien in het bepalen van focus en het inperken van de *scope* van onderzoeken op basis van het beoogde (leer)effect, en het vervolgens daaraan vasthouden in het onderzoek. Ook in dit onderzoek had een meer gericht onderzoeksproces volgens een betrokken onderzoeker binnen de OvV kunnen bijdragen aan een kortere doorlooptijd.

De OvV streeft op meerdere manieren naar het verbeteren van doorlooptijden

In de interne notitie wordt duidelijk gesignaleerd dat het MT van de OvV veel belang hecht aan het verkorten van doorlooptijden en niet tevreden is met de huidige doorlooptijden. Daarom zijn er in de evaluatieperiode al verschillende initiatieven ondernomen om doorlooptijden te verkorten. Voorbeelden zijn onder meer het werken met een flowchart (vast stappenplan), het hanteren van een afwegingskader, een verplichte focusnotitie voor alle onderzoeken en het maken van scherpere keuzes over het beperkter afdoen van onderzoeken met minder veiligheidswinst. Ook is de OvV gaan werken met interim-statements als een onderzoek langer duurt dan een jaar. Zo wil de OvV de communicatie over doorlooptijden verbeteren en de buitenwereld op de hoogte brengen als een onderzoek uitloopt. Tot slot monitort de OvV de doorlooptijden en wordt deze monitor besproken in het MT en zo nodig ook met portefeuillehouders (Raadsleden).

In 2022 is in aanvulling op bovengenoemde acties het project 'verkorten doorlooptijden' uitgevoerd. Dit project heeft vier voorstellen opgeleverd:

1. Bepaal zo snel mogelijk de projectstructuur (snelle keuze voor diepgang onderzoek en teamsamenstelling);
2. Bespreek scope, capaciteit en tijdigheid in de uitvoering (meer aandacht voor doorlooptijd in focusnotitie en gerichte sturing daarop in team, driehoek en raad);
3. Een bredere groep opleiden in projectmanagement skills (niet enkel projectleiders, maar ook praktische planning skills voor onderzoekers en stafmedewerkers) en een handreiking projectmatig werken ontwikkelen;
4. Doorontwikkelen monitor voortgang.

In de interne notitie uit 2023 wordt genoemd dat voorstellen 1,2 en 4 worden opgepakt en voorstel 3 nog niet. Het eerste beeld van de OvV is dat de voorstellen hebben bijgedragen aan een lichte vooruitgang in de doorlooptijden.

Een andere interventie die in de afgelopen jaren heeft bijgedragen aan het verbeteren van doorlooptijden, is dat de OvV heeft ingezet op een meer pragmatische omgang met verplichte onderzoeken naar kleinere incidenten. De OvV wijdt hieraan steeds vaker (zie ook H3.1) niet een volledig rapport aan, maar doet deze incidenten gebundeld af in een periodieke rapportage. Deze meer pragmatische werkwijze zorgt er ook voor dat doorlooptijden verkort kunnen worden.

Beelden uit de interviews over sturing op doelmatigheid

In de OvV is meer aandacht gekomen voor doelmatigheid, maar kwaliteit blijft prevaleren

Verschillende gesprekspartners binnen de OvV noemen dat er in de OvV-organisatie meer aandacht is gekomen voor doelmatigheidsaspecten. Ze ervaren dat het MT hier meer aandacht voor vraagt. Van projectleiders wordt (meer dan voorheen) verwacht dat zij budget en doorlooptijden van projecten bewaken, en voortdurend kwaliteit afwegen tegen deze aspecten. Ook de driehoek speelt hier een rol in. Gesprekspartners ervaren dat de OvV hierin een leerproces doormaakt. Een geïnterviewde zegt hierover: *"Als projectleider moet je steeds nadenken: is de extra tijd dat stukje extra kwaliteit waard? Maar als projectleider is het niet altijd makkelijk om hierop te sturen. Collega's zien de noodzaak niet altijd. Cultureel is dit nog wel een taai ding in onze organisatie."*

Meerdere gesprekspartners geven aan dat in de OvV-organisatie waarden als kwaliteit, onderbouwing en zorgvuldigheid van oudsher meer aandacht krijgen dan zaken als doorlooptijden en doelmatigheid. Dit zit volgens geïnterviewden diep in de cultuur van de OvV verankerd. Er zijn wel gesprekspartners, ook onderzoekers, die ervaren dat dit vaak niet het meest efficiënte werkproces

oplevert, en dat er ook beperkte prikkels bestaan om efficiënt te werken. Een geïnterviewde noemt een gemiddeld OvV-onderzoek *“een zoekend proces, waar veel inefficiëntie in zit”*, maar volgens deze geïnterviewde is dat juist ook een randvoorwaarde om de kwaliteit te kunnen leveren die van de OvV verwacht wordt.

De sturingsinformatie binnen de OvV is verbeterd, maar leidt nog niet altijd tot scherpere sturing

Uit gesprekken komt ook naar voren dat in de evaluatieperiode meerdere stappen zijn gezet in het versterken van het capaciteitsmanagement in de OvV. Onderliggend daaraan is het vergroten van de sturingsinformatie: inzicht in bestede uren, begrotingen en doorlooptijden worden beter geregistreerd en gemonitord. Dit biedt een basis voor sturing hierop. Gesprekspartners onderschrijven dat hiermee zichtbare vooruitgang is geboekt ten opzichte van de vorige evaluatieperiode.

Er wordt echter ook genoemd dat de nieuw beschikbare sturingsinformatie nog beperkt leidt tot een strakkere sturing op zaken als budget, urenbesteding, capaciteit en doorlooptijden. Hier worden twee verklaringen voor gegeven. Zo wordt aangegeven dat het inzichtelijk maken van de sturingsinformatie een relatief langlopend proces is geweest dat pas recentelijk heeft geleid tot instrumenten die de OvV kan inzetten. De OvV zit daarmee nu in een fase waarbij ervaring wordt opgedaan met het gericht inzetten van de nieuwe sturingsinformatie voor scherpere sturing.

Ten tweede geven enkele gesprekspartners aan dat de kwaliteit van de sturingsinformatie nog niet optimaal is. Zo blijkt er geen centraal inzicht te zijn in beschikbare personele capaciteit binnen het bureau, terwijl dit kan bijdragen aan een efficiëntere verdeling van het werk over de mensen en ook het sneller samenstellen van teams. Dat laatste blijkt volgens geïnterviewden een belemmering voor de snelheid waarmee een onderzoek kan worden opgestart.

Er bestaan wisselende beelden over de toegenomen aandacht voor doorlooptijden

De OvV heeft ook het monitoren van de doorlooptijden doorontwikkeld in de evaluatieperiode. Zoals hierboven beschreven zijn meerdere initiatieven genomen om doorlooptijden waar mogelijk zodanig te verkorten dat wettelijke termijnen zo veel mogelijk worden gehaald. Gesprekspartners zijn het er over eens dat excessen in doorlooptijden voorkomen moet worden. Maar de sturing op doorlooptijden mag wat hen betreft niet ten koste gaan van de kwaliteit van het onderzoek.

Reflectie AEF

De aandacht van de OvV voor doelmatigheid is in de evaluatieperiode toegenomen. Dit blijkt uit onder meer uit het feit dat de urenbesteding van onderzoekers wordt geregistreerd en gemonitord. Ook de aandacht voor het verkorten van doorlooptijden en het vaker niet uitgebreid onderzoeken van kleinere incidenten getuigen hiervan. Medewerkers ervaren ook dat er vaker aandacht wordt gevraagd voor het bewaken van budgetten en doorlooptijden.

De OvV heeft door de introductie van urenregistraties meer dan voorheen sturingsinformatie beschikbaar om doelmatigheid te bevorderen. Het beeld is wel dat deze informatie in de praktijk nog een beperkte rol speelt in de sturing, en dat de OvV zich nog ontwikkelt als het gaat om het expliciet sturen op doelmatigheid. Daarbij speelt ook een rol dat in de OvV-organisatie kwaliteit prevaleert boven zaken als doorlooptijden en budgetten.

In dat kader zien we ook dat het capaciteitsmanagement nog verder kan worden versterkt, met name door het vergroten van het inzicht in de beschikbare capaciteit van medewerkers.

Het terugdringen van doorlooptijden is volgens ons, gelet op de wettelijke termijn en de huidige gemiddelde doorlooptijd van verkorte en grote onderzoeken, een belangrijk doel voor de OvV. Samen met de gedegenheid van onderzoek zien we tijdigheid als een belangrijke factor voor de impact en daarmee voor het bereiken van veiligheidswinst. We constateren dat het MT aandacht heeft voor het terugdringen van de doorlooptijden en zien dat er verschillende acties worden ondernomen in dat kader. Die verdienen in de komende jaren onverminderd aandacht.

/ 5 Interne organisatie

In dit hoofdstuk gaan we in op een aantal aspecten van de interne organisatie van de OvV. We bespreken achtereenvolgens de Raad, het bureau, de samenwerking tussen die twee, de ontwikkelingen op het gebied van ICT en de rol die de Coronacrisis heeft gespeeld in de organisatie (dat laatste in het licht van onderzoeksvraag 8).

5.1 Raad

Ontwikkelingen in de evaluatieperiode

Tijdens de evaluatieperiode vonden er diverse veranderingen plaats in de samenstelling van de Raad. Zo heeft de OvV tijdens de evaluatieperiode drie voorzitters gekend. Tjibbe Joustra vervulde deze functie tot mei 2019, waarna Jeroen Dijsselbloem het voorzitterschap overnam tot september 2022. In mei 2023 werd Chris van Dam benoemd als voorzitter.

Gedurende deze periode veranderde ook de samenstelling van zowel de permanente als de buitengewone raadsleden. Aanvankelijk waren prof. Stavros Zouridis en prof. Marjolein van Asselt permanente raadsleden. Marjolein van Asselt verliet de Raad begin 2021 en werd in december van dat jaar opgevolgd door dr. Erica Bakum. Stavros Zouridis nam afscheid in april 2023. Ook binnen de groep van buitengewone raadsleden waren er in de evaluatieperiode de nodige wisselingen. Op het moment van schrijven van dit rapport bestaat de Raad uit vijf mannen en vijf vrouwen met diverse achtergronden en expertises.

Opvolging aanbevelingen met betrekking tot de samenstelling van de Raad

De commissie Schnabel deed een aantal aanbevelingen met betrekking tot de samenstelling van de Raad (zie ook bijlage A). Zij adviseerde om de voor raadsleden benodigde deskundigheid nader uit te werken en vast te leggen in profielen. In 2020 heeft de Onderzoeksraad de positie en verantwoordelijkheden van de raadsleden nader beschreven en profielschetsen opgesteld van buitengewone raadsleden en de gewenste en vereiste (externe) deskundigheid.

De commissie beval ook aan om “de wijze waarop invulling gegeven wordt aan het buitengewoon raadslidmaatschap te uniformeren”. Ook deze aanbeveling voerde de Raad door. Tijdens de vorige evaluatieperiode was een deel van de buitengewone raadsleden onregelmatig aanwezig bij vergaderingen van de Raad. Hun aanwezigheid was afhankelijk van welke onderwerpen er op de agenda stonden. In de evaluatieperiode is dit losgelaten: ook buitengewone raadsleden zijn nu bij elke vergadering aanwezig, ongeacht de agenda.

Andere ontwikkelingen in de evaluatieperiode

Een laatste ontwikkeling in de evaluatieperiode is de invoering van een integriteitsbeleid voor raadsleden. Met name buitengewone raadsleden vervullen naast hun raadslidmaatschap doorgaans verschillende andere functies. Dat vraagt om transparantie over deze nevenfuncties, en om afspraken over het voorkomen van (de schijn van) belangverstrengeling. Het geformuleerde integriteitsbeleid heeft als doel om bij te dragen aan een transparante en integere werkwijze binnen de Raad. Onderdeel daarvan is bijvoorbeeld dat er in rapporten wordt vermeld welke raadsleden aan

rapporten hebben meegewerkt. Daarbij is het ook mogelijk dat raadsleden zich ‘verschonen’ van medewerking aan specifieke onderzoeken.

Een laatste ontwikkeling in de evaluatieperiode is dat de huidige voorzitter inzet op het verbreden van het publieke profiel van de Raad. Waar voorheen uitsluitend de voorzitter extern optrad, in bijvoorbeeld de media, krijgen nu ook andere permanente raadsleden een meer zichtbare rol bij het uitdragen van de boodschap van de Raad.

Praktijkervaringen

Uit gevoerde gesprekken blijkt dat het functioneren van de Raad over het algemeen positief wordt beoordeeld, zowel door geïnterviewde raadsleden als door medewerkers van het bureau. Volgens gesprekspartners zijn de voor het werk van de Raad relevante expertises vertegenwoordigd in de Raad.

Raadsleden waarderen de toegenomen gezamenlijkheid van de Raad, als gevolg van het beleid van de Raad om de Raad *als geheel* voor ieder rapport verantwoordelijk te maken, terwijl dat voorheen niet op die manier was geregeld. Ook de beslissing om buitengewone raadsleden aan alle raadsvergaderingen deel te laten nemen wordt in dit kader gewaardeerd. Zo worden alle in de Raad vertegenwoordigde expertises benut voor het geheel van onderzoeken van de Raad. Dit zorgt volgens geïnterviewden voor brede en rijke input vanuit de Raad op tussenproducten van het bureau.

Een andere verandering die als positief wordt beoordeeld, is dat de vergaderfrequentie van de Raad tijdens de evaluatieperiode is teruggebracht van wekelijks naar eens per twee weken. Dat heeft volgens geïnterviewden voor meer rust gezorgd in de organisatie en de relatie met het bureau.

Effectiviteit van het gesprek binnen de Raad

Uit interviews komt naar voren dat, hoewel de Raad in hoofdzaak goed functioneert, er ruimte is om de kwaliteit van het gesprek in de Raad verder te verhogen. Er wordt genoemd dat hierin al stappen zijn gezet, bijvoorbeeld door de discussie over conceptrapporten scherper voor te bereiden, en bijvoorbeeld een specifiek raadslid vooraf de rol van ‘opponent’ toe te bedelen om zo een bepaald perspectief met voldoende scherpheid in te brengen. Desondanks geven geïnterviewden aan dat ze soms “scherpte missen” in de discussie in de Raad, of ervaren dat een discussie “alle kanten op gaat.” Een raadslid stelt dat “het in de raadsvergadering nog niet altijd lukt om op essentiële punten voldoende diepgaand met elkaar te discussiëren.”

Een ander aandachtspunt is het feit dat de Raad in de afgelopen periode langere tijd slechts twee permanente raadsleden kende: dit was het geval van april 2023 tot september 2024. Uit gesprekken met medewerkers van het bureau komt naar voren dat zij dit als ‘kwetsbaar’ hebben ervaren voor de kwaliteit van het werk van de Raad.

Reflectie AEF

In de evaluatieperiode is er op meerdere manieren gewerkt aan de professionalisering van de Raad. Zo is het belangrijk dat de positie van (buitengewone) raadsleden is verhelderd en er is verduidelijkt wat er van een raadslid mag worden verwacht. De gezamenlijkheid in het optreden van de Raad is versterkt en wordt gewaardeerd. Ook het geformuleerde integriteitsbeleid past bij de kernwaarden van de Onderzoeksraad als onafhankelijkheid en transparantie.

In de evaluatieperiode sloten de profielen van de (buitengewone) raadsleden goed aan op de voor het werk van de Raad benodigde competenties. De verbreding van het werkveld van de OvV die de Raad zich heeft voorgenomen in zijn Strategische agenda, is daarentegen nog niet terug te zien in de samenstelling van de Raad. Dit is een aandachtspunt voor de komende periode.

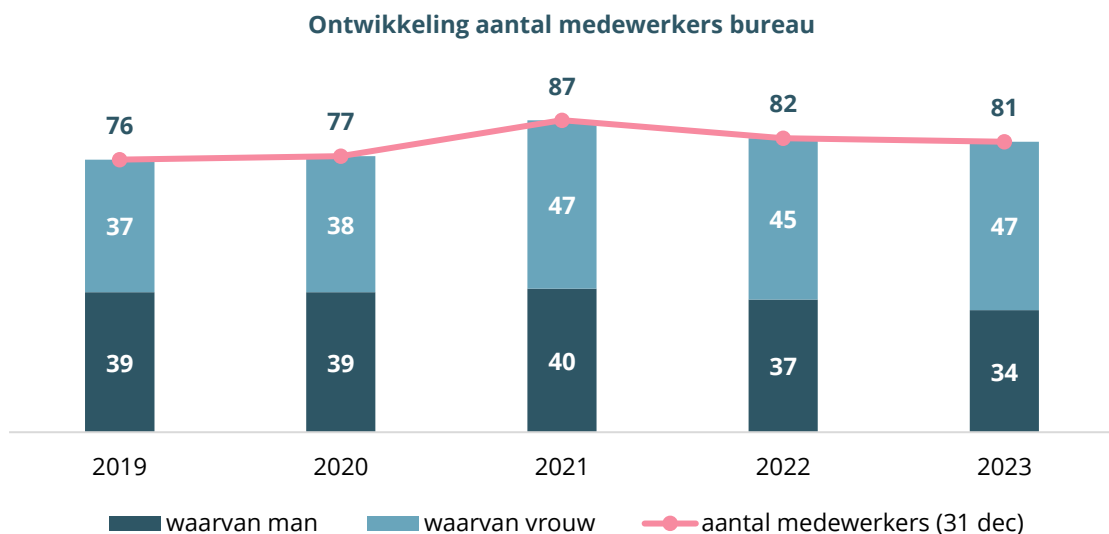
Ook de kwaliteit van het gesprek dat binnen de Raad gevoerd wordt, is een aandachtspunt dat naar boven komt in de door ons gevoerde gesprekken. We constateren dat er in de Raad de wens leeft om dit gesprek nog effectiever te laten verlopen.

5.2 Bureau

Ontwikkelingen in de evaluatieperiode

Het bureau van de OvV telde in 2023 81 medewerkers

Het aantal medewerkers van het bureau nam in de evaluatieperiode licht toe, met een piek in 2021. Vooral het uitvoeren van de coronaonderzoeken heeft gezorgd voor een (tijdelijke) groei van medewerkers. Die groei is terug te zien in onderstaande figuur tussen de jaren 2020 en 2021. De verhouding mannen en vrouwen binnen het bureau is relatief gelijk gebleven. Sinds 2021 zijn in verhouding meer vrouwen werkzaam binnen het bureau.

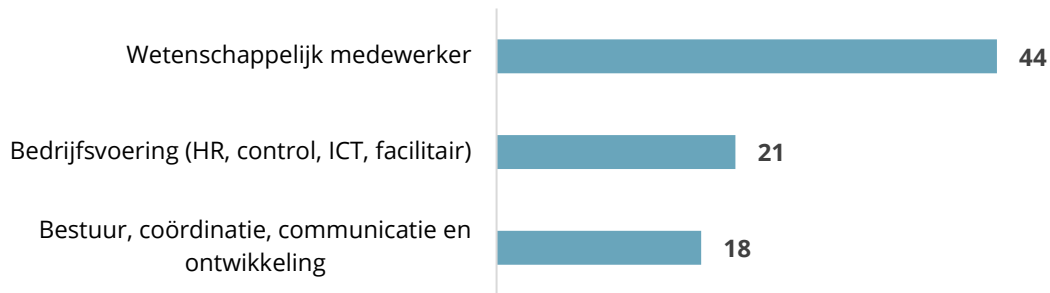


Figuur 10: Omvang personeelsbestand bureau OvV

De helft van de formatie bestaat uit wetenschappelijk medewerkers

De formatie van de OvV bedraagt 83 fte in 2023. Daarvan is 2 fte voor medewerkers op het ministerie van Defensie die op detacheringsbasis bij de OvV werkzaam zijn. De formatie werd in 2023 niet volledig ingevuld (realisatie: 77 fte).⁴⁰

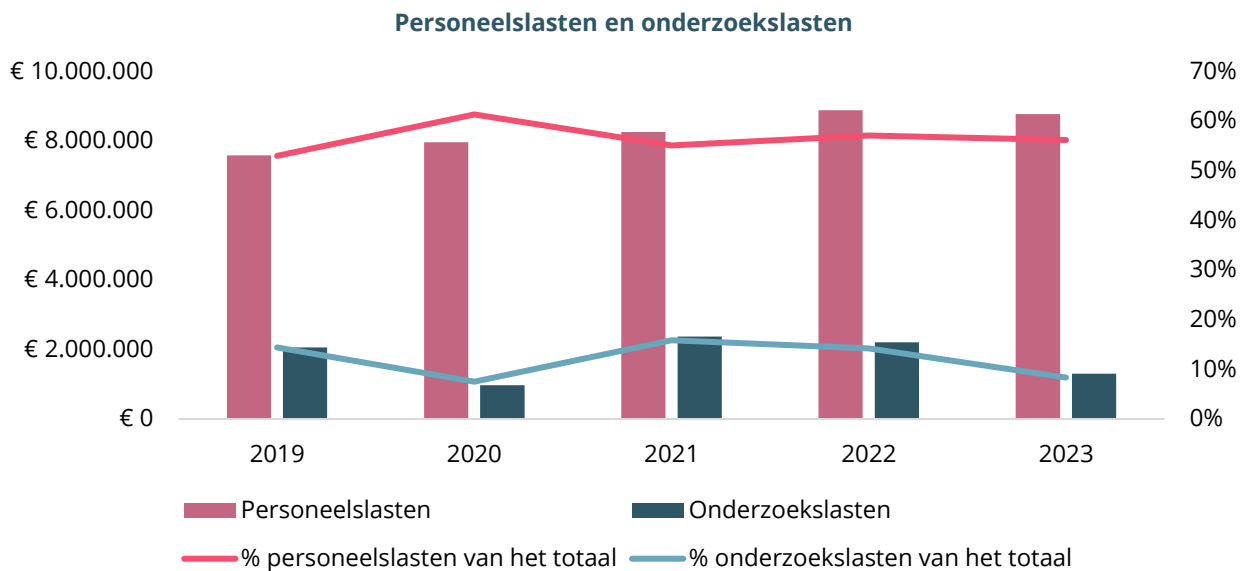
⁴⁰ Jaarrekening 2023 Onderzoeksraad voor Veiligheid



Figuur 11: Verdeling formatie bureau OvV over functietypen anno 2023

In figuur 11 is af te lezen hoe de formatie op hoofdlijnen is ingedeeld. Hierin is te zien dat iets meer dan de helft van de formatie bestaat uit wetenschappelijk medewerkers. De term wetenschappelijk medewerkers volgt uit het functiegebouw Rijk – zelf duidt de OvV deze groep aan als onderzoekers. Een groot deel van de onderzoekers valt binnen een specifieke sector zoals scheep- of luchtvaart.⁴¹ Een kleiner deel is niet-sectorgebonden. Verder valt op dat de formatie van het bureau voor bijna de helft bestaat uit medewerkers in stafonderdelen. Dit beeld verdient echter nuancering, omdat van een belangrijk deel van de medewerkers in het cluster 'bestuur, coördinatie, communicatie en ontwikkeling' wel direct betrokken zijn bij het onderzoeksproces. Zo vallen in deze categorie alle adviseurs onderzoek & ontwikkeling, net als alle secretarissen, die beide nagenoeg volledig in het primaire proces van het uitvoeren van onderzoek actief zijn.

Boven op de vaste formatie maakt het bureau gebruik van externe inhuur. Inhuur vindt plaats voor specifieke expertise (bijvoorbeeld bij technisch onderzoek) of aanvullende onderzoekscapaciteit. Ook voor projectondersteuning, animaties en drukkosten voor rapporten huurt de OvV externe capaciteit in. De kosten die de OvV hiervoor maakt worden onderzoekslasten genoemd. In figuur 12 is af te lezen hoe deze externe onderzoekslasten zich verhouden tot de interne personeelslasten.



Figuur 12: Absolute en relatieve omvang van personeelslasten en onderzoekslasten in de jaren 2019-2023

⁴¹ Al betekent dit niet dat medewerkers dan enkel sectorgebonden onderzoeken uitvoeren. Deze medewerkers worden ook ingezet in niet-sectorgebonden projecten, om zo onderling leren en een multidisciplinaire benadering te bevorderen.

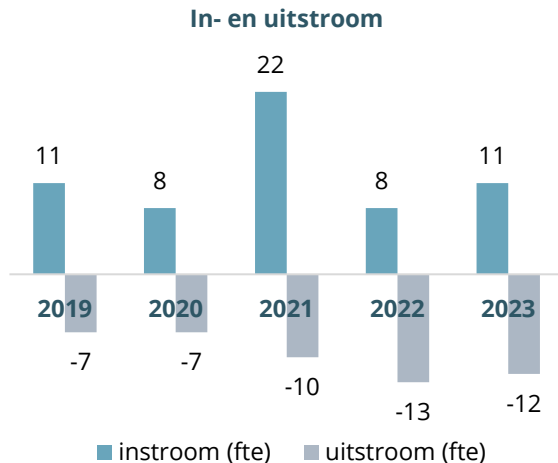
De figuur laat zien hoe de personeelslasten toenemen, samenhangend met de groei van het bureau en algehele stijging van het prijspeil. De totale stijging van de personeelslasten bedraagt ca. 16% in de evaluatieperiode. De personeelslasten bedragen tussen de 53% en 61% van de totale lasten.

De onderzoekslasten kennen een grilliger verloop. In 2020 vallen deze lasten mede als gevolg van de coronacrisis laag uit, terwijl in de jaren 2021 en 2022 relatief hoge onderzoekslasten te zien zijn, mede door de grote coronaonderzoeken. De onderzoekslasten bedragen tussen de 8% en 16% van de totale lasten van de OvV. In de evaluatieperiode ging 12% van de totale lasten uit naar externe kosten voor onderzoek. In 2023 is de formatie structureel met 8 fte uitgebreid, om externe inhuur van expertise te beperken en kennis en capaciteit op (nieuwe) onderzoeksterreinen te borgen. Deze formatieplekken zijn pas eind 2023 en begin van 2024 gerealiseerd, waardoor de implicaties hiervan nog niet zichtbaar in deze evaluatieperiode.

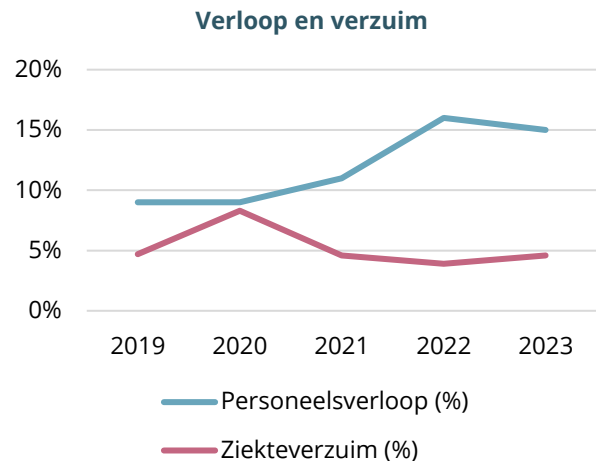
Het verzuim was beperkt en het verloop relatief hoog door afloop van tijdelijke contracten

In onderstaande figuren zijn de in- en uitstroomcijfers, en de verloop- en verzuimstatistieken af te lezen. Het verzuim vertoont ongeveer een gelijk beeld met CBS-statistieken (categorie openbaar bestuur) in dezelfde periode en is daarmee niet hoog. De hoge uitschieter in 2020 werd volgens de OvV deels veroorzaakt door langdurig zieken en thuiswerkomstandigheden die het re-integratieproces bemoeilijkten.

Het verloop kent een stijgende trend in de evaluatieperiode. Volgens de OvV wordt dit voornamelijk verklaard door personeelsmobiliteit in het kader van de coronaonderzoeken. Die onderzoeken zijn verantwoordelijk voor zowel de instroompiek in 2021 als de toenemende uitstroom vanaf 2021 vanwege de afloop van tijdelijke contracten van medewerkers die aan deze onderzoeken werkten.



Figuur 13: In- en uitstroom bureau per jaar



Figuur 14: Verloop en verzuim per jaar

Medewerkersonderzoek

In 2020 liet de OvV een medewerkersonderzoek uitvoeren gericht op de gezondheid en motivatie van medewerkers. Uit de representatieve steekproef volgen enkele conclusies en aanbevelingen. Deze zijn als volgt samen te vatten:

- Medewerkers zijn trots op hun werk bij de OvV en de maatschappelijke relevantie daarvan. Zij missen echter ontwikkel- en doorgroeimogelijkheden met als risico dat de bevoegenheid afneemt en het verloop onder ervaren medewerkers stijgt.

- ▶ Collega's van de OvV ervaren veel steun van elkaar. De steun van leidinggevendenden wordt als wisselend ervaren en kan verbeterd worden.
- ▶ In het kader van psychische gezondheid blijken energiebronnen en stressoren niet voor iedereen in balans. Onder medewerkers is behoefte aan weerbaarheidsprogramma's.
- ▶ Binnen de OvV zijn adequate middelen om met zittend werk om te gaan. Er ligt wel ruimte voor een sterkere vitaliteitscultuur waar medewerkers zich meer bewust zijn van de risico's van beeldschermwerk.

De uitkomsten van het medewerkersonderzoek zijn volgens de OvV binnen het MT en met de verschillende afdelingen van de organisatie besproken. In die besprekingen zijn vervolgacties opgesteld. De OvV laat eind 2024 een nieuw medewerkersonderzoek uitvoeren, hierin zal meer duidelijk worden over de mate waarin de vervolgacties tot verbetering hebben geleid.

Organisatieontwikkeling kreeg vorm aan de hand van de Ontwikkelagenda

Op het gebied van organisatieontwikkeling maakte de OvV in de evaluatieperiode meerdere belangrijke ontwikkelingen door. De belangrijkste daarvan zijn de initiatieven in het kader van de ontwikkelagenda (vanaf 2019) en de recentere strategische agenda (2023). Deze lichten we hieronder toe.

Eind 2019 heeft de Raad besloten een ontwikkelagenda op te stellen om sturing te geven aan de doorontwikkeling van de organisatie. Aan de hand van deze ontwikkelagenda heeft de OvV gedurende de evaluatieperiode diverse initiatieven ontplooid langs vier categorieën:

- ▶ **Het fundament versterken:** beter positioneren van 'tegendenken', methodologische vernieuwing en verbeteren informatievoorziening en ICT.
- ▶ **Een doeltreffend onderzoeksproces:** onderzoeksparticipatie (intensiever betrekken van externe stakeholders bij een onderzoek), kwaliteitsontwikkeling, vergroten opvolging aanbevelingen.
- ▶ **Een transparante werkwijze:** explicieter betekenis geven aan de kernwaarde transparantie.
- ▶ **Goed bestuur:** investeren in externe reflectie op het werk van de Raad, meer internationale samenwerking en het bevorderen van een open en professionele samenwerking tussen raad en bureau.

Meerdere initiatieven zijn ontplooid langs de lijnen van de ontwikkelagenda

In 2022 heeft de OvV een tussenstand opgemaakt van de voortgang op de centrale thema's van de ontwikkelagenda. Uit een intern stuk blijkt dat meerdere acties in 2022 zijn ondernomen. Een selectie daarvan is weergegeven in onderstaande tabel:

Ontwikkeldoel	Ontplooid initiatieven
<i>Het fundament versterken</i>	▶ Notitie opgesteld met mogelijkheden om het instrument 'tegendenken' (<i>checks & balances</i> in het onderzoeksproces) beter te benutten ▶ Realisatie van een informatievisie voor versterken ICT
<i>Een doeltreffend onderzoeksproces</i>	▶ Notitie onderzoeksparticipatie opgesteld die op een heidag van de Raad (2019) is besproken ▶ Realisatie van een centraal overzicht van alle meldingen die de Raad ontvangt om inzicht in voorvallen die wel en niet worden onderzocht te vergroten ▶ Opstellen en implementatie van een flowchart voor het onderzoeksproces voor verkorte onderzoeken
<i>Een transparante werkwijze</i>	▶ Aan de kernwaarde transparantie is expliciet betekenis gegeven in de communicatiestrategie uit 2021 ▶ De Raad geeft inzage in aantal en type meldingen die per jaar binnenkomen

Goed bestuur

- ▶ Er zijn zeven interne aanjagers opgeleid die gevraagd en ongevraagd 'het goede gesprek' stimuleren om een open en professionele samenwerking tussen raad en bureau te verbeteren
- ▶ Voor de verbetering van de samenwerking zijn ook over-de-streep-sessies georganiseerd, een inspiratiemiddag en lunchwandelingen

Op enkele grote thema's werd minder voortgang geboekt

Uit de voortgangsnotitie van 2022 blijkt ook dat de OvV meerdere gestelde doelen in de ontwikkelagenda nog niet in praktijk heeft gebracht.

- ▶ Het versterken van de ICT is na het opstellen van de visie getemporeerd, o.a. door andere prioriteiten in coronatijd (zie paragraaf ICT hieronder).
- ▶ Het verbeteren en vastleggen van het kwaliteitsmanagement is tijdelijk *on hold* gezet vanwege corona en gebrek aan capaciteit. Het is niet duidelijk hoe hier nu gevolg aan is gegeven.
- ▶ De OvV heeft in het kader van transparantie het afwegingskader opgesteld, maar gebruikt deze nog niet om afwegingen naar buiten toe te communiceren.
- ▶ Ook zijn er notities voor tegendenken en onderzoeksparticipatie opgesteld, maar is niet duidelijk hoe deze (na bespreking in de Raad) hebben geleid tot aanpassingen.

In 2023 heeft de Raad een Strategische agenda ontwikkeld, met daarin onder meer drie thema's waar de Raad zich de komende jaren in het bijzonder op wil richten: digitale veiligheid, ecologische veiligheid en sociale veiligheid. Deze agenda is nog niet doorvertaald in een plan dat meer op de interne organisatie en de daarin te zetten stappen is gericht.

Praktijkervaringen en beelden uit de gesprekken

Onderzoekscapaciteit

Binnen het bureau benoemen meerdere gesprekspartners aandachtspunten met betrekking tot de onderzoekscapaciteit van de OvV. Deze punten raken zowel aan (de sturing op) kwantiteit als kwaliteit van de onderzoekscapaciteit.

Met betrekking tot de kwantiteit van de onderzoekscapaciteit merken enkele gesprekspartners op dat het aantal onderzoekers binnen het bureau relatief beperkt is. Iets meer dan de helft van het totale aantal fte binnen het bureau werkt als onderzoeker. De omvang van de onderzoekscapaciteit wordt door gesprekspartners in verband gebracht met lange doorlooptijden en hogere werkdruk voor mensen met specifieke expertise die schaars is binnen het bureau. Met de huidige capaciteit lijken de mogelijkheden voor verbreding van het onderzoeksdomein beperkt volgens gesprekspartners.

Ten tweede zien betrokkenen binnen de OvV aandachtspunten in de manier waarop er wordt gestuurd op de kwaliteit van de onderzoekscapaciteit. In dit kader noemen enkele gesprekspartners dat zij weinig sturing ervaren op het gebied van *onboarding* van nieuwe collega's als het gaat om 'de mores van de organisatie' en de onderzoeksmethoden en -vaardigheden die van nieuwe onderzoekers worden verwacht. Deze vaardigheden van nieuwe collega's zijn volgens enkele gesprekspartners wisselend. Met een onboardingsprogramma dat de OvV in 2021 introduceerde wordt gepoogd hier effectiever op te sturen.

In gesprekken komt ook naar voren dat ook meer ervaren medewerkers weinig sturing van het management ervaren op de gewenste (bij)scholing en ontwikkeling van medewerkers, ook in het licht van de strategische ambities van de Raad. Genoemd wordt dat opleidingsbeleid wordt gemist en dat raad en bureau geen duidelijk antwoord lijken te hebben op de vraag welke ontwikkeling er van

medewerkers van verschillende niveaus wordt verwacht. Een geïnterviewde vertelt: *“Collega’s mogen de opleidingen volgen die ze zelf interessant vinden. Dit lijkt niet te worden verbonden met de strategie, of met de vraag ‘past deze opleiding of ontwikkelstap bij de organisatie die we morgen willen zijn?’”*

Een blik op de jaarrekeningen van de Raad laat zien dat de kosten voor kwaliteitsontwikkeling in de evaluatieperiode licht toenemen (van €3,3 ton in 2019 naar €3,8 ton in 2024) en in de evaluatieperiode structureel een stuk lager uitvallen dan begroot. Dat suggereert dat er in de organisatie onbenutte kansen zijn in termen van opleiding en bijscholing.

Het verloop in de OvV wordt door verschillende geïnterviewden gezien als risico voor het borgen van de deskundigheid binnen de organisatie. Gesprekspartners noemen dat in de evaluatieperiode meerdere collega’s met specialistische kennis zijn vertrokken, waardoor in teams gaten zijn ontstaan. In het verlengde hiervan wordt opgemerkt dat de OvV niet werkt met een strategisch personeelsplan, waarmee op langere termijn sturing wordt gegeven aan de benodigde capaciteit, expertise en competenties van onderzoekers.

Illustratie uit casus onderzoek Schuitengat

De bovengenoemde aandachtspunten rondom onderzoekscapaciteit worden gereflecteerd in het onderzoek ‘Aanvaring Schuitengat’. In dit onderzoek is beperkt beschikbare capaciteit een factor in de samenstelling van een team met beschikbare mensen en het juiste expertiseniveau.

Voor dit onderzoek heeft het samenstellen van een geschikt team tot vertraging geleid. Uit interne stukken blijkt dat er aan de start van het onderzoek zeer beperkt onderzoekscapaciteit beschikbaar was binnen de sector scheepvaart. Verder heeft het onderzoek een tijd min of meer stilgelegen, doordat de prioriteiten van teamleden werden verschoven naar andere onderzoeken. In dit proces heeft het onderzoek vertraging opgelopen, blijkt uit een gesprek met een betrokken onderzoeker. Een externe stakeholder van het onderzoek heeft de doorlooptijd als aandachtspunt ervaren.

Door beperkte capaciteit binnen de sector scheepvaart is gekozen het team mede te bemensen met capaciteit van buiten de sector. In gesprek met een externe stakeholder van het onderzoek, blijkt dat de maritieme expertise van de OvV in het onderzoeksteam minder was dan de betrokkene had verwacht. Hoewel de betrokkene de inhoudelijke betrouwbaarheid van het onderzoek en de samenwerking daarbinnen met de OvV positief waardeert, worden in het gesprek kritische kanttekeningen gemaakt bij de concreetheid van de aanbevelingen. Dit wordt door de betrokkene in verband gebracht met de relatief beperkte maritieme ervaring in het onderzoeksteam.

Organisatiestructuur

Binnen het bureau worden door enkele gesprekspartners vraagtekens geplaatst bij de mate waarin de structuur voor de indeling van onderzoekers nog passend is. De basis voor deze inrichting zijn de verplichte onderzoeksdomeinen, waarbij scheepvaart en luchtvaart de twee clusters vormen (beide aangevuld met een aantal kleinere aandachtsgebieden, zoals industrie, rail en defensie). Grote onderzoeken (die vaak buiten de verplichte categorieën vallen) worden echter steeds belangrijker en het merendeel van de uren van onderzoekers wordt in de afgelopen jaren hieraan besteed. Met hiernaast de verbreding van de onderzoeksdomeinen, is er volgens betrokkenen aanleiding om te kijken naar een andere structuur en daarmee ook verdeling van de capaciteit en sturing daarop.

Ook signaleren gesprekspartners aandachtspunten in de sturing binnen het bureau. De verantwoordelijkheid voor alle onderzoeken ligt bij twee onderzoeksmanagers, terwijl dit er voorheen drie waren. Daardoor moest ook de secretaris-directeur in de evaluatieperiode bijspringen in de rol van onderzoeksmanager. Gesprekspartners zien in lijn daarmee het risico dat de *span of control* van de onderzoeksmanagers te groot is geworden. Niet alle geïnterviewden ervaren dat het management voldoende ruimte heeft voor personeelszorg (in lijn met het medewerkersonderzoek uit 2020). De recente uitbreiding van de formatie lijkt dit aandachtspunt verder te vergroten.

Diversiteit

De diversiteit in het personeelsbestand binnen het bureau blijkt een punt van aandacht. Hoewel de man-vrouwverhouding binnen de OvV in balans is, heeft de OvV in de evaluatieperiode minder stappen gezet in het bevorderen van diversiteit in culturele achtergronden en op andere gebieden. Uit gesprekken en jaarstukken is niet duidelijk welke inzet de OvV pleegt op het bevorderen van diversiteit en inclusie. De OvV is niet verplicht hierover te rapporteren. Wel vraagt het ministerie van JenV om aandacht voor dit thema in de meest recente aanschrijving voor de planning- en begrotingscyclus.

Reflectie AEF

Het bureau van de OvV telt ongeveer 80 medewerkers, iets meer dan de helft daarvan is wetenschappelijk medewerker of onderzoeker. Het bureau is een gezonde organisatie: het verzuim is beperkt en medewerkers zijn over het algemeen tevreden over hun werk en werkgever. OvV'ers zijn bevlogen, maatschappelijk betrokken en streven naar het leveren van hoge kwaliteit. Het organisatiebrede inzicht in medewerkerstevredenheid is overigens niet actueel: het laatste medewerkersonderzoek dateert uit 2020. Dit vraagt om actualisatie.

Tegelijkertijd zien we een aantal aandachtspunten die raken aan de toekomstbestendigheid van het bureau. Voor een belangrijk deel raken deze aan de capaciteit en samenstelling van de organisatie. Het aandeel onderzoekers is relatief klein ten opzichte van het totale personeelsbestand. Bij groter wordende strategische ambities kan dat leiden tot toenemende druk op deze groep. Daarbij valt op dat het bureau geen strategische personeelsplanning kent en er door medewerkers weinig sturing wordt ervaren op de professionele ontwikkeling van nieuwe en bestaande medewerkers. Daarmee lijkt het bureau nog geen duidelijk antwoord te hebben op de vraag welke capaciteit, expertise en competenties er in de toekomst nodig is en welke stappen er gezet moeten worden om daar te komen.

Ook is de vraag of de huidige organisatiestructuur nog past bij de veranderende inhoud van het werk en de zich ontwikkelende strategie van de Raad. Mogelijk belemmert dit de sturing. Tot slot is de vraag of de *span of control* van de onderzoeksmanagers in de organisatie niet te groot is.

5.3 Verhouding en samenwerking Raad en bureau

Voor het functioneren van de OvV is een goede wisselwerking tussen raad en bureau van groot belang. Raadsleden en medewerkers van het bureau (onderzoeksmanagers, projectleiders, onderzoekers, secretarissen, etc.) hebben allen een eigen rol in onderzoeken van de OvV. Die rollen vullen elkaar aan en versterken elkaar. Het goed kunnen invullen van ieders rollen vraagt om een open

samenwerking die rust op onderlinge bekendheid en vertrouwen, heldere verwachtingen over en weer, en een goed functionerende feedbackcultuur.

De OvV heeft een aantal structuren ingericht om de interactie tussen Raad en bureau te faciliteren. Een daarvan is het wekelijkse 'kernoverleg', waarin de permanente Raadsleden en een deel van het MT van het bureau afstemmen. Op het niveau van projecten is de 'driehoek' het centrale sturingspunt. Deze driehoek bestaat uit een permanent raadslid als portefeuillehouder voor het onderzoek, de projectleider van het onderzoek en de verantwoordelijke onderzoeksmanager.

Ontwikkelingen in de evaluatieperiode

Er is geïnvesteerd in het verbeteren van de samenwerking tussen Raad en bureau

In het vorige evaluatierapport is de aanbeveling gedaan om een professionele en open samenwerking tussen de Raad en het bureau te bevorderen en hiertoe gezamenlijk een open gesprek te voeren. Daarbij werd ook het belang van komen tot breed gedragen besluitvorming naar voren gebracht, als ook het oog hebben voor de ervaren afstand tussen medewerkers van het bureau en de raadsleden.

Aan het begin van de evaluatieperiode is door de OvV een interne notitie opgesteld met betrekking tot het nader tot elkaar brengen van de Raad en het bureau. In de notitie worden meerdere suggesties gedaan om de afstand tussen raad en bureau te verkleinen.

De suggesties gaan onder meer over hoe medewerkers van het bureau (ook onderzoekers en secretarissen) worden betrokken in raadsvergaderingen over hun onderzoek en hoe input vanuit Raadsleden beter kan worden meegenomen in het vervolg. Daarnaast gaan suggesties over hoe – buiten raadsvergaderingen om – contactmomenten tussen Raadsleden en onderzoekers van meerwaarde kunnen zijn voor het onderzoek. In de toelichting op de verbeterrichtingen in de interne notitie blijkt behoefte aan het versterken van het begrip van de Raadsleden over de praktijk van het onderzoek.

Als onderdeel van dit verbetertraject ('Samen meer bereiken') zijn in de OvV-organisatie een enkele collega's als 'aanjager' aangewezen. Zij speelden een voortrekkersrol in het bevorderen van de samenwerking tussen raad en bureau, en volgden daartoe een opleiding.

Aan het eind van de evaluatieperiode heeft de OvV een *follow-up* programma van het bovenstaande traject opgestart.

Betrokkenen binnen het bureau ervaren verbetering in de verhouding met de Raad

Vanuit meerdere interviews met medewerkers van het bureau blijkt dat in de evaluatieperiode voortuitgang is geboekt in de samenwerking tussen bureau en de Raad. We horen regelmatig dat in de evaluatieperiode de afstand tussen raad en bureau is verkleind. Ook lijkt sprake van een transitie naar meer gelijkwaardigheid in de samenwerking. Door sommige geïnterviewden wordt dit geduid als de 'democratisering' van het bureau die de afgelopen jaren zou zijn ingezet.

In algemene zin merken gesprekspartners binnen het bureau op dat er zichtbaar gewerkt wordt aan een meer open manier van samenwerken. Zij ervaren de permanente raadsleden als open en benaderbaar.

Een specifiek voorbeeld van de verbeterde interactie dat vaak wordt genoemd is de vergadersetting van de Raad. Onderzoekers hadden hier voorheen de rol van toehoorder. In de 'tweede ring' luisterden zij naar de discussie van de Raad over 'hun' onderzoek. Sinds een aantal jaar zitten zij

echter in het midden van de tafel als volwaardig onderdeel van de discussie, wanneer de Raad hun onderzoek bespreekt. Dat draagt bij aan de interactie tussen raad en bureau en zorgt ervoor dat het gesprek in de Raad beter aansluit op de behoefte van onderzoekers. Ook wordt genoemd dat de voorzitter veel meer dan voorheen toetst of onderzoekers verder kunnen met opgehaalde input in de vergadering. Zij worden, in de woorden van een gesprekspartner, niet meer, zoals vroeger nog wel wilde gebeuren, “met een kluitje in het riet gestuurd”.

In het onderling samenspel tussen raad en bureau ligt nog ruimte voor verbetering

Uit gesprekken komt naar voren dat het samenspel tussen raad en bureau nog verder kan verbeteren. Onderzoekers ervaren nog steeds wel afstand tot de Raad. Zo wordt genoemd dat onderzoekers het nog niet altijd makkelijk vinden om met hun stuk naar de Raad te gaan als dat nog niet volledig ‘rond’ is, terwijl de Raad juist in sommige gevallen de behoefte heeft om over een product te spreken op een punt dat er nog ruimte is voor bijsturing. Beide actoren zijn nog niet volledig in staat elkaars behoeften goed te signaleren en daarop in te spelen.

Reflectie AEF

In de evaluatieperiode is via een ontwikkeltraject geïnvesteerd in het verbeteren van de samenwerking tussen de medewerkers van het bureau en de Raadsleden. Hiermee is opvolging gegeven aan de aanbevelingen rond dit punt uit de vorige evaluatie. Het samenspel tussen raad en bureau is hierdoor verbeterd. Ook de vernieuwde manier waarop onderzoekers interacteren met de Raad tijdens zijn vergaderingen heeft hier een duidelijke bijdrage aan geleverd.

Wel lijkt er nog ruimte om de ervaren nabijheid tussen raad en bureau te bevorderen. Sommige OvV'ers ervaren ondanks inspanningen nog steeds afstand tussen raad en bureau. Randvoorwaarde hiervoor is volgens ons dat er sprake is van een open en een veilig gesprek tussen (leden van) raad en bureau, op basis van een rolzuivere opstelling. Dat het bureau en de Raad hier met een follow-up van het programma ‘Samen meer bereiken’ in willen investeren, is daarom positief. Ook lijkt met name voor de driehoek een rol weggelegd in het versterken van de interactie tussen raad en bureau. Voor individuele onderzoeken is de driehoek het punt waar raad en bureau elkaar raken en waar beslissingen worden genomen over bijvoorbeeld de *timing* van het agenderen van tussenproducten in de Raadsvergadering.

5.4 ICT

De ICT-faciliteiten waren net als vorige evaluatieperiode een punt van aandacht

In de vorige evaluatie concludeerde de evaluatiecommissie dat er bij medewerkers onvrede bestond over de ICT-faciliteiten voor het bureau. Deze werden onder andere als onvoldoende beschouwd in relatie tot de ambities van de Raad en een moderne manier van werken (tijd- en plaatsonafhankelijk).

In deze evaluatieperiode, met name in het begin, zijn de ICT-faciliteiten een aandachtspunt gebleven. Medewerkers van het bureau ervoeren meerdere tekortkomingen van de faciliteiten; bijvoorbeeld het ontbreken van een digitale werkomgeving waar tegelijkertijd door meerdere personen in een document kan worden gewerkt. Tijdens corona bleken de faciliteiten ook onvoldoende wendbaar om snel een oplossing te vinden voor het mogelijk maken van videobellen. Ook bleek de ICT-ondersteuning (helpdesk) in de evaluatieperiode een punt van aandacht, omdat deze niet altijd tijdig bereikbaar was voor medewerkers. Andere voorbeelden die zijn genoemd zijn een verouderd

intranet en beperkt gebruiksvriendelijke applicaties voor het delen van stukken met externen of archivering, met het risico dat medewerkers deze beveiligde tools omzeilen. In de evaluatieperiode is tot slot het digitale systeem uitgevallen door een storing, waarbij de OvV niet kon terugvallen op een back-upsysteem.

De OvV heeft meer recent verbeteringen in gang gezet

Het verbeteren van de informatievoorziening en ICT was onderdeel van de ontwikkelagenda van de OvV. Met name richting het einde van de evaluatieperiode is de OvV zichtbare stappen gaan zetten om de ICT in brede zin te verbeteren en te professionaliseren. Uit gesprekken met betrokkenen binnen de OvV en interne stukken blijken belangrijke ontwikkelingen in dit kader:

- ▶ Het aannemen van een vaste ICT-coördinator (seniorfunctie) en een extra medewerker voor de servicedesk.
- ▶ De ontwikkeling van SharePoint voor het mogelijk maken van gezamenlijk online werken.
- ▶ Het uitvoeren van een programma ter versterking van de weerbaarheid van de digitale omgeving van de OvV, inclusief het opzetten van een uitwijklocatie met back-upservers, mede naar aanleiding van de ICT-uitval.
- ▶ Het afsluiten van een samenwerking met een nieuwe ICT-leverancier, waarbij de OvV inzet op een nauwer partnerschap en meer wendbare dienstverlening, en daarnaast inzet op (het voorbereiden van) clouddiensten.
- ▶ Het digitaliseren van de stukkenstroom.

Verbeteringen op het gebied van ICT zijn bij de OvV relatief langzaam van de grond gekomen

De genoemde ontwikkelingen om de ICT te verbeteren waren hard nodig om de ICT van de OvV bij de tijd te brengen. Betrokkenen merken op dat het hier ging om ‘achterstallig onderhoud’. Dit lijkt in lijn met de constatering van de vorige evaluatiecommissie dat bij de OvV “bedrijfsprocessen die niet rechtstreeks dienend zijn aan het onderzoek onderbelicht” blijven.⁴²

De bovenstaande verbeteringen zijn voor een belangrijk deel nog in uitvoering en nog niet afgerond. De ICT-faciliteiten binnen de OvV zijn daarmee op het moment van schrijven van dit rapport (nog) niet *state of the art*. Meerdere gesprekspartners noemen de ICT daarom nog altijd als een aandachtspunt voor de organisatie.

Betrokkenen binnen de OvV geven over het algemeen aan dat de nodige verbeteringen rond de ICT-faciliteiten traag van de grond komen. De implementatie van SharePoint, voor online samenwerken in documenten, wordt hierbij vaak genoemd. Een eerder project om SharePoint binnen de OvV te introduceren is niet succesvol afgerond. Het huidige implementatieproces is een tweede poging, en ten tijde van de publicatie van dit evaluatierapport nog niet volledig afgerond.

In gesprekken worden enkele redenen genoemd waarom deze projecten relatief traag verlopen. Een van de verklaringen die wordt gegeven, is een gebrek aan structurele afstemming tussen de bedrijfsvoeringsonderdelen van de OvV en de onderzoekers (of de lijn). De scheiding tussen beide, maakt dat het vertalen van wensen vanuit de onderzoekspraktijk naar passende ICT-oplossingen nog niet altijd een gestroomlijnd en effectief proces is. Andersom geldt dat bij de bedrijfsvoeringsonderdelen onvoldoende een scherp beeld is van ‘wat er speelt’ in de onderzoekspraktijk. Daarnaast geven enkele gesprekspartners aan dat binnen de OvV veranderingen soms lastig tot stand komen door betrokkenheid van onderzoekers. In hun rol van klankbord bij interne projecten leveren onderzoekers kritische ‘tegendenkkracht’, die – hoewel ook behulpzaam – een vertragende factor kan

⁴² Rapport Evaluatiecommissie Onderzoeksraad voor Veiligheid, p. 38

zijn. Voor de OvV specifiek speelt in dezen dat door onderzoekers sterk aandacht wordt gevraagd voor het borgen van digitale veiligheid bij het werken in de *cloud*, en er zorgen bestaan of die wel voldoende kan worden gewaarborgd.

Reflectie AEF

De ICT-faciliteiten binnen de OvV waren gedurende de evaluatieperiode een groot aandachtspunt voor de interne bedrijfsvoering. Tegen het eind van de onderzoeksperiode heeft de OvV een aantal significante verbeterstappen gezet, waardoor er inmiddels passende prioriteit wordt gegeven aan het op orde brengen van de ICT. Daarbij merken we op dat die verbeterstappen nog niet zijn afgerond, waardoor nog niet duidelijk is of alle voorgenomen verbeteringen ook op korte termijn zullen worden gerealiseerd.

We merken hierbij op dat het relatief lang heeft geduurd voordat het verbeteren van de ICT tot concrete opbrengsten heeft geleid. Hoewel de OvV vanaf het begin van de evaluatieperiode heeft ingezet op bijvoorbeeld een informatievisie en het opstarten van het programma Weerbaar OvV, zijn pas richting het einde van de evaluatieperiode en daarna (voor medewerkers) meer zichtbare verbeteringen geïmplementeerd. En voor een deel wordt aan die verbeteringen nog gewerkt. Een van de verklaringen daarvoor zijn de hoge eisen die de OvV en zijn medewerkers stellen aan informatiebeveiliging. We menen daarnaast dat binnen de OvV vooral aandacht uit gaat naar het primaire werkproces, waardoor vernieuwingen in de bedrijfsvoering minder prioriteit krijgen en veel tijd kosten. Een betere balans tussen de bedrijfsvoering en het primaire proces zien we daarom als belangrijk voor de komende periode, waarbij de aandacht die nu wordt gegeven aan de vernieuwing van ICT ook daadwerkelijk omgezet wordt in tastbare resultaten.

5.5 Impact van de coronacrisis

Onderzoeksvraag 8 stelt de vraag hoe de OvV uit de coronacrisis is gekomen. Dat beschrijven we hier.

De coronacrisis had een grote impact op de OvV

In eerste instantie betekenden de coronamaatregelen net als voor veel organisaties dat de medewerkers vanuit huis moesten gaan werken. Dit zorgde voor een grote opgave in het aanpassen van de ICT-systemen zoals we hierboven bespraken. Voor de medewerkers betekende dit bovendien het werken in een nieuwe, onzekere situatie. Enkele gesprekspartners merken op dat de efficiëntie van het bureau door de coronasituatie is teruggelopen, hoewel dit in de productiviteit (geschreven uren op onderzoeken) niet direct is terug te zien. Eén gesprekspartner merkt op dat ook doorlooptijden opliepen als gevolg van de coronacrisis. De maatregelen raakten uiteraard ook het sociale aspect van de organisatie en hadden volgens gesprekspartners negatieve invloed op het gevoel van verbondenheid binnen de organisatie.

De coronacrisis had daarnaast een grote impact op de OvV doordat de aanpak van de crisis door de OvV werd onderzocht. Een neveneffect van deze grote onderzoeken was dat de OvV hiernaast weinig andere grote onderzoeken heeft uitgevoerd.

Er lijkt geen sprake van een grote nasleep voor de organisatie

Uit interviews komt naar voren dat de coronacrisis geen diepe sporen heeft nagelaten in de organisatie. De organisatie lijkt volgens meerdere gesprekspartners goed te zijn teruggeveerd.

Geïnterviewden noemen enkele positieve bijeffecten, zoals de toegenomen mogelijkheden voor thuiswerken en de keuzevrijheid daarin, als ook de versnelling voor het optimaliseren van de IT-faciliteiten die – ondanks vertraging – uiteindelijk sneller tot stand kwamen om thuiswerken mogelijk te maken dan anders het geval was geweest.

Door de coronamaatregelen en de coronaonderzoeken van de OvV is wel in financieel opzicht nog sprake van een 'nasleep'. Door niet gemaakte kosten en resterend budget, zijn de jaren tot en met 2023 beperkt representatief voor de financiële situatie van de OvV. Zoals besproken in het hoofdstuk doelmatigheid, betekent dit dat de komende jaren (weer) een beeld moet worden gevormd van de nieuwe 'reguliere' financiële uitgangspositie.

Reflectie AEF

De coronacrisis had op de organisatie van de OvV een grote impact, die groter was omdat naast de maatregelen de OvV ook grote onderzoeken ging uitvoeren naar de aanpak van de crisis. Daarmee zien we dat deze periode een grote stempel heeft gedrukt op de OvV. De maatregelen lijken tijdelijk effect te hebben gehad op productiviteit van het bureau en verbondenheid van de medewerkers met de organisatie. Daarvan is niet vast te stellen hoe groot die impact is geweest.

De belangrijkste bevinding op dit punt is dat de OvV in de huidige situatie geen last heeft van een grote nasleep van negatieve effecten op de organisatie. In gesprekken die zijn gevoerd voor deze evaluatie lijken de actuele vraagstukken voor de (organisatie van de) OvV niet samen te hangen met knelpunten die tijdens de pandemie speelden.

/ 6 Governance en samenwerking

In dit hoofdstuk beschrijven we de invulling van de governance van de OvV en de samenwerking tussen OvV en partijen in zijn omgeving. Onder governance verstaan we de vormgeving en het functioneren van sturing, verantwoording en toezicht op het functioneren van de OvV, en de checks and balances hierbinnen. Met samenwerking doelen we op de wijze waarop de OvV zich verhoudt tot andere partijen in zijn omgeving, het functioneren van dit onderlinge samenspel en de waardering hiervan door betrokkenen.

6.1 Governance

Hieronder gaan we in op de governance van de OvV. Daarbij behandelen we ook de (waarborgen voor) onafhankelijkheid van de OvV in zijn positie als zbo gelieerd aan het ministerie van JenV.

Governance: inrichting en ontwikkelingen in de evaluatieperiode

Onafhankelijke positie OvV en inrichting van de governance

Onafhankelijkheid is één van de kernwaarden van de OvV. De OvV omschrijft dit op zijn website als volgt: “De Onderzoeksraad is objectief, onpartijdig en onafhankelijk in oordeelsvorming.” Die invulling ziet voor een belangrijk deel op de wijze waarop de OvV onderzoek uitvoert – onderwerp van hoofdstuk 3 van dit rapport. Op dit punt gaan we in op de *institutionele* positie van de OvV en de mate van onafhankelijkheid daarin.

De OvV is gepositioneerd als zelfstandig bestuursorgaan, gelieerd aan het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). Daarbij is sprake van stevige waarborgen voor onafhankelijkheid, die primair voortkomen uit de Rijkswet OvV, die zien op de invulling van de taakuitvoering van de Onderzoeksraad. Ook is geregeld dat artikel 21 van de Kaderwet zbo's, dat stelt dat de minister beleidsregels kan stellen voor de taakuitvoering van een zelfstandig bestuursorgaan, niet van toepassing is op de OvV.⁴³

Het budget van de OvV wordt primair gedragen door structurele financiering vanuit de begroting van het ministerie van JenV. In de Rijkswet (artikel 20) is in dat kader bepaald dat de begroting en het financieel meerjarenbeleidsplan van de OvV goedkeuring behoeven van de minister van JenV.

De governancerelatie tussen de OvV en het ministerie van JenV is ingericht volgens het sturingsmodel ('driehoeksmodel') van het ministerie van JenV voor de aansturing van zelfstandige organisaties op afstand van het ministerie. In het reguliere sturingsmodel houdt dit in dat er voor een zelfstandige organisatie aan de kant van het ministerie een 'eigenaar' en een 'opdrachtgever' zijn aangewezen. Daarbij houdt de opdrachtgever zich bezig met het aansturen van zelfstandige organisaties vanuit het perspectief van 'beleid', en is de eigenaar verantwoordelijk voor het bewaken van de continuïteit en bedrijfsvoering van organisaties op afstand.

Voor de OvV wordt dit model enigszins anders ingevuld, om de onafhankelijkheid van de OvV te benadrukken. Dit komt erop neer dat de beleidsdirectie in de driehoek (de directie Veiligheid en

⁴³ Artikel 17a van de Rijkswet OvV

Bestuur) aangeeft zichzelf niet zozeer als ‘opdrachtgever’ te beschouwen, maar als ‘beleidsbetrokkene’. Dit weerspiegelt dat het ministerie niet zozeer een ‘opdracht’ verleent aan de OvV om bepaalde diensten te leveren, maar veeleer vanuit een systeemverantwoordelijke rol voor het bevorderen van de veiligheid in Nederland betrokken is bij de taakuitvoering van de OvV. De eigenaarsrol van de OvV wordt ingevuld door de plaatsvervangend secretaris-generaal van het ministerie, ondersteund door de directie Eigenaarsadvisering.

Onderdeel van het sturingsmodel is ook dat de OvV meeloopt in de jaarlijkse P&C-cyclus tussen het ministerie van JenV en organisaties op afstand. Die begint ieder jaar met een ‘aanschrijving’ in de zomerperiode, waarin het ministerie inzicht geeft in het budgettaire kader voor het volgende begrotingsjaar en een aantal aandachtspunten meegeeft op het gebied van bedrijfsvoering. In het najaar dient vervolgens de OvV zijn begroting in bij JenV, waarna het ministerie goedkeuring verleent en een instemmingsbrief verstuurt. In de loop van het jaar levert de OvV een drietal tertaalrapportages op, net als een jaarrekening en jaarverslag.

In de evaluatieperiode bevond de OvV zich aanvankelijk in het ‘reguliere’ model voor invulling van de P&C-cyclus. Dat betekende dat de OvV drie keer per jaar een verantwoordingsrapportage opleverde en er bestuurlijk overleg met JenV plaatsvond. Die overleggen waren gekoppeld aan de P&C-cyclus: één overleg gaat over de begroting, één overleg over het jaarverslag, en één valt daar tussenin en is bedoeld voor een minder strak gekaderd gesprek over de *overall* stand van zaken van de OvV.

Op 1 januari 2023 is de OvV in het zogenaamde ‘conveniënt’ model van het ministerie geplaatst voor de invulling van de P&C-cyclus. Dat zorgt voor een minder intensief verantwoordingsregime, met nog maar twee verantwoordings- en overlegmomenten per jaar. Dit laat zien dat JenV een positieve ontwikkeling ziet in de bedrijfsvoering en financiële *control* bij de OvV en vertrouwen heeft in de stand van zaken op dit vlak.

Praktijkwerking en -ervaringen op het gebied van governance en transparantie

Onafhankelijkheid van de OvV in de praktijk

Uit de gesprekken over de werking van de governance van de OvV komt als eerste naar boven dat de onafhankelijkheid van de OvV volgens betrokkenen stevig verankerd is, niet ter discussie staat en er geen voorbeelden zijn van (pogingen tot) inmenging vanuit het ministerie of andere partijen. Dit blijkt zowel uit gesprekken met raadsleden, onderzoekers als vertegenwoordigers van het ministerie. Aan beide zijden van de relatie is de indruk dat er zuiver wordt omgesprongen met de onafhankelijkheid van de Raad en die niet onder druk staat.

Dit blijkt bijvoorbeeld uit de manier waarop er wordt gesproken over de strategie van de OvV, en de keuzes hierin voor strategische thema’s voor de komende jaren. Het ministerie geeft aan dat deze afwegingen primair aan de OvV zijn, en zich hier niet diepgaand in te willen mengen. Het ministerie toetst naar eigen zeggen enkel of de door de OvV voorgestelde koers in lijn met zijn wettelijke taakomschrijving is, en of de OvV zich mogelijk in de competentie van andere instituten begeeft. Zo lang van beide geen sprake is, laat JenV afwegingen aan de OvV. De eigenaar geeft in een interview aan “niet sturend” te zijn in dit opzicht, maar wel “vragen te kunnen opwerpen” en op die manier als een klankbord voor de OvV te kunnen fungeren.

Voor het overige ervaren gesprekspartners de sturingsrelatie tussen JenV en als een relatie die wordt gekenmerkt door wederzijds vertrouwen. JenV waardeert de openheid aan de kant van de OvV. JenV heeft de ervaring dat de OvV desgevraagd informatie verschaft en vragen beantwoordt, het departement proactief informeert en verrassingen voorkomt. JenV ervaart de OvV als een organisatie

die, zeker na de doorgevoerde verbeterstappen in de afgelopen jaren, *in control* is. Dit draagt aan beide zijden van de relatie bij aan een stevig onderling vertrouwen.

Functioneren interne *checks and balances* bij de OvV

Een ander aspect van de governance van de OvV is het functioneren van interne gremia, die bijdragen aan *checks and balances* in de organisatie. Het belangrijkste gremium in dit kader bij de OvV is de Ondernemingsraad, die het perspectief van werknemers inbrengt. De secretaris-directeur van de OvV fungeert richting de OR als bestuurder in de zin van de Wet op de ondernemingsraden. De OR spreekt ook tweemaal per jaar met de voorzitter van de Raad. Uit het interview met de OR komen geen signalen dat de OR niet voldoende zou functioneren: de OR draagt thema's aan bij de bestuurder en ervaart de gesprekken die daarover worden gevoerd en de opvolging die daaraan wordt gegeven over het algemeen als positief.

In een aantal gesprekken komt het signaal dat de *checks and balances* binnen de OvV versterkt kunnen worden. In de OvV is beperkt sprake van geïnstitutionaliseerde tegenmacht, ook gegeven het feit dat het ministerie zich terughoudend opstelt ten opzichte van de OvV. Dit valt ook op als we de OvV vergelijken met andere zelfstandige organisaties, die regelmatig beschikken over raad van Toezicht, raad van Advies of Audit(advies)commissie.⁴⁴ Volgens een aantal geïnterviewden zou een vorm van een adviserend of toezichthoudend orgaan van meerwaarde kunnen zijn voor de OvV. Dit kent verschillende invalshoeken. In sommige gesprekken wordt gepleit voor een orgaan dat vooral een *outside-in* perspectief zou kunnen hanteren, en zo de OvV scherp zou kunnen houden op zijn strategie en maatschappelijke impact. In andere gesprekken wordt vooral genoemd dat dit orgaan (ook) toezicht zou kunnen houden op de bedrijfsvoering.

Reflectie AEF

De governance en onafhankelijkheid van de OvV zijn goed op orde. Er is sprake van een constructieve samenwerkingsrelatie met het departement die wordt gekenmerkt door wederzijds vertrouwen. De onafhankelijke positie van de OvV als instituut wordt gerespecteerd en staat als een huis. We constateren daarbij dat het ministerie van JenV relatief veel afstand bewaart tot de OvV en zich bewust terughoudend opstelt waar het gaat om strategische keuzes en de bedrijfsvoering.

Een mogelijk risico van deze gang van zaken is dat de OvV maar weinig (kritisch) tegenspel wordt geboden in de bepaling en uitwerking van zijn strategie voor de komende periode. In dat kader zou het naar onze waarneming meerwaarde kunnen hebben om een maatschappelijke adviesraad of klankbordgroep in te stellen voor de OvV, die de rol kan spelen van *critical friend* voor de strategische keuzes van de OvV voor de komende periode. Onze inschatting is dat dit wordt versterkt door de ambitie van de OvV om zijn werkveld te verbreden. Die vraagt volgens ons om meer afstemming met partijen in de omgeving van de OvV die een rol hebben in deze domeinen en vergroot de noodzaak voor kritische reflectie op de koers van de OvV. Tot slot zou deze raad een rol kunnen spelen in de ambities van de Raad om de interactie met de buitenwereld te versterken en het burgerperspectief (o.a. in zijn communicatie) meer centraal te stellen.

⁴⁴ De OvV is een unieke organisatie, die geen direct vergelijkbare evenknieën kent. Vergelijken we de OvV echter met andere aan departementen gelieerde kennisinstituten, dan zien we dat bijvoorbeeld het WODC van het ministerie van JenV een raad van Advies heeft, het RIVM een 'Commissie van Toezicht', die als taak heeft om het 'wetenschappelijk niveau en de onafhankelijkheid van het RIVM te bewaken', en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) een 'begeleidingscollege' kent, dat volgens de website van het PBL toezicht houdt 'op zowel de wetenschappelijke kwaliteit als de maatschappelijke relevantie van het werk van het PBL'.

6.2 Samenspel met externe partijen

Afspraken over samenspel en samenwerking

De Onderzoeksraad opereert vanuit een onafhankelijke positie, met speciale wettelijke bevoegdheden die (onder meer) vragen om strikte geheimhouding. In de uitvoering van zijn kerntaken is om die reden niet zozeer sprake van samenwerking met andere partijen – de bevoegdheden van de OvV kunnen niet worden gedeeld of gedelegeerd. Maar op andere manieren is er wel sprake van interactie en samenspel met andere partijen.

Een belangrijk uitgangspunt voor de wettelijke rol en taak van de OvV is dat het onderzoek van de OvV niet strafrechtelijk van aard is: de aansprakelijkheids- of schuldvraag komt niet aan de orde in OvV-onderzoek. Dit is het werkterrein van onder meer het OM; de OvV richt zich op het formuleren van lessen voor het vergroten van de veiligheid. Om deze reden is er een formeel samenwerkingsprotocol met het OM opgesteld, net als met de rijksinspecties en Defensie.⁴⁵

De evaluatiecommissie Schnabel vroeg in de vorige evaluatie aandacht voor mogelijke onderzoeksdruk bij onderzoeken naar incidenten. Hoewel er incidenteel afstemming plaatsvond met rijksinspecties en andere organisaties, gebeurde dit volgens de commissie onvoldoende structureel.

In de evaluatieperiode heeft de OvV een nieuw afwegingskader ontwikkeld dat wordt ingevuld bij het opstarten van een nieuw onderzoek. Onderdeel daarvan is of andere organisaties al onderzoek doen naar het betreffende voorval. Ten tweede is de Onderzoeksraad in de afgelopen jaren actiever geworden in het aangaan van samenwerkingen met verschillende partijen. Inmiddels vindt er jaarlijks structureel overleg plaats met de Inspectieraad, wat zorgt voor betere afstemming en samenwerking.

Praktijkwerking en -ervaringen

Uit dit onderzoek komt een aantal observaties naar boven over het samenspel van de OvV met zijn omgeving.

De uitwisseling van gegevens die nodig is voor de onderzoekstaken van de OvV verloopt over het algemeen goed, blijkt uit gesprekken. Wanneer aanvullende informatie of expertise nodig is, weet de Onderzoeksraad externe partijen, zoals inspecties, effectief te benaderen en medewerking te verkrijgen. Ook komt het voor dat de OvV expertise inhuurt van externe partijen, soms in de vorm van een detachering (zo werd er railverkeer-expertise vanuit de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) ingeleend voor de uitvoering van het onderzoek naar het spoorwegongeval in Voorschoten), soms in de vorm van het uitbesteden van een specifiek (vaak technisch) onderdeel van een onderzoek (zoals materiaaltechnisch onderzoek naar mastbreuken bij historische zeilschepen, dat werd uitbesteed aan TNO).

Met inspecties zoals de ILT en de Inspectie Veiligheid Defensie (IVD), die voor deze evaluatie zijn geïnterviewd, is over het algemeen sprake van goede samenwerking. Uit gesprekken blijkt dat de organisaties op goed op de hoogte zijn van elkaars activiteiten, wat een effectieve samenwerking mogelijk maakt en onnodige overlap voorkomt. Met de IVD is incidenteel een gezamenlijke MT-bijeenkomst georganiseerd om ervaringen uit te wisselen. Met inspecties zijn, behalve het overkoepelende samenwerkingsprotocol uit 2010, geen nadere samenwerkingsafspraken gemaakt.

⁴⁵ Zie daarvoor [Wet- en regelgeving - Onderzoeksraad voor Veiligheid](#)

Dit wordt echter niet als een belemmering ervaren, omdat de betrokken partijen voldoende vertrouwen hebben in elkaars professionaliteit. Ze weten elkaar te vinden wanneer dat nodig is en vertrouwen dan op een goede samenwerking.

Uit deze evaluatie blijkt dat de samenwerkingsrelaties van de OvV met partijen in zijn omgeving relatief *ad hoc* zijn. Wanneer een (voorgenomen) onderzoek van de OvV een ander instituut, inspectie of commissie raakt, wordt er afstemming georganiseerd en worden er toegespitste samenwerkingsafspraken gemaakt. De uitkomst daarvan kan bijvoorbeeld zijn dat een inspectie gegevens aanlevert bij de OvV, dat de OvV besluit om af te zien van een onderzoek omdat een andere instantie al onderzoek doet, of dat er afspraken worden gemaakt over de *scope* van (de diverse) onderzoek(en). De uitkomst daarvan kan bijvoorbeeld zijn dat de Raad zich richt op een specifiek aspect van een voorval en een onderzoekscommissie.⁴⁶

Uit de voor deze evaluatie gevoerde interviews met partijen in de omgeving van de OvV komt naar voren dat zij in de evaluatieperiode een ontwikkeling signaleren waarin de opstelling van de OvV opener is geworden. Waar de OvV een aantal jaren geleden nog primair vanuit zijn onafhankelijkheid eigen afwegingen leek te maken, ervaren partijen de OvV nu als communicatiever en meer benaderbaar. Een geïnterviewde beschrijft deze ontwikkeling als die van een 'bovengeschikte' naar een meer 'collegiale' opstelling. Een van de geïnterviewde inspecties zegt bijvoorbeeld: *"De manier waarop wij worden betrokken door de OvV is prettiger geworden. Het was een beetje: je hoort het wel als er een rapport komt. Nu is de OvV welwillender en proberen ze ons hier wat beter bij te helpen."*

Door de commissie Schnabel werd aanbevolen om periodiek overleg te voeren met rijksinspecties over mogelijke raakvlakken en gedeelde vraagstukken, zodat de inhoudelijke band tussen de Onderzoeksraad en inspecties behouden blijft. De OvV geeft aan dat dit overleg in de evaluatieperiode tweejaarlijks plaats heeft gevonden.

Een specifieke vorm van relaties met de buitenwereld wordt gevormd door relaties met kennisinstellingen en de wetenschap. De OvV onderhoudt contacten met verschillende kennisinstellingen, onder meer via specifieke kennisdomeinen waarin netwerken van deskundigen worden opgebouwd. Uit gesprekken blijkt dat de OvV zo nu en dan bijdrages levert aan onderwijs, door bijvoorbeeld les te geven over gepubliceerde rapporten. De voorzitter heeft ambitie om deze relaties te versterken, om zowel de externe impact van de OvV te versterken, maar ook om bij te dragen aan het eigen lerend vermogen op het gebied van methoden en methodologische innovatie van de OvV. Ook zet hij in op het verbeteren van afstemming en het zoeken van samenwerking met andere onderzoeksinstituten, waarvan in zijn optiek op dit moment nog te weinig sprake is.

Op internationaal niveau werkt de OvV regelmatig samen met zusterorganisaties, zoals in de scheep- en luchtvaartsector. De OvV onderhoudt contacten met deze organisaties, die benut kunnen worden als er voor ongevallen met een internationale component samenwerking nodig is (in het geval er bijvoorbeeld een schip onder Nederlandse vlag in een ander continent zou zinken). Volgens gesprekspartners zijn deze relaties goed op orde en leidt dat tot productieve samenwerking als daar aanleiding toe is. Ook is sprake van samenwerking in internationale werkgroepen, waar kennis en inzichten worden uitgewisseld. In de evaluatieperiode was het doel om beleid op te stellen voor de manier waarop internationale samenwerking vorm krijgt binnen de OvV, maar dit plan is er (nog) niet.

⁴⁶ Een voorbeeld daarvan is het onderzoek naar de patiëntveiligheid bij het faillissement van twee ziekenhuizen, dat de OvV in 2019 publiceerde. Een onderzoekscommissie deed parallel aan het OvV-onderzoek naar de oorzaken van deze faillissementen, terwijl de OvV zich specifiek richtte op de risico's die deze gebeurtenis met zich meebracht voor de veiligheid van patiënten.

Mogelijkheden voor doorontwikkeling van het samenspel met de omgeving van de OvV

Uit de gesprekken blijkt dat er ruimte is voor het verder ontwikkelen van het samenspel van de OvV met externe partijen. Voor een deel gaat dit over het versterken van de interactie van de OvV met partijen in een onderzoek – dat beschrijven we in hoofdstuk 3. Maar deze mogelijkheden zijn er ook in relatie tot de verhouding tussen de OvV en zijn meer directe institutionele omgeving.

Binnen de OvV klinken geluiden dat de OvV, ondanks het streven om meer naar buiten te treden, nog als 'gesloten bolwerk', of 'op een eiland' opereert. Er zou te weinig sprake zijn van verbindingen van de OvV met partijen in zijn omgeving, zoals onderzoeksinstituten, inspecties en andere mogelijke partners; zowel inhoudelijk, als ook bijvoorbeeld op het gebied van bedrijfsvoering. Ook daar zouden mogelijkheden tot samenwerking kunnen bestaan.

Ook extern is dit geluid te horen. Zo geeft een van de geïnterviewde inspecties aan dat zij de OvV zich naar haar smaak soms nog te zelfstandig opstelt. Zij zou hopen dat de OvV de inspectie meer dan nu het geval is als 'partner' in de veiligheidsketen zou beschouwen, bijvoorbeeld door de inspectie tussentijds te informeren over veiligheidsrisico's die naar boven komen in lopende onderzoeken, waarop de inspectie zijn lopende activiteiten mogelijk nader zou kunnen afstemmen. Dit staat naast het beeld dat uit een aantal andere gesprekken komt dat de OvV zich benaderbaarder is op gaan stellen in de afgelopen jaren.

Uit de ontwikkelsessie komt in dit kader ook het signaal dat de OvV inderdaad zou kunnen investeren in zijn bekendheid bij partijen in zijn omgeving, ook wanneer er geen concrete aanleiding voor afstemming is. Nu heeft de Raad nog relatief weinig ruimte en aandacht voor dit stakeholdermanagement en het onderhouden van zijn netwerk. Het investeren in dit soort relaties vergemakkelijkt het leggen van contacten wanneer de actualiteit daarom vraagt. Onbekend maakt immers onbemind. Ook wordt genoemd dat dit een manier kan zijn om de relaties van de Raad in 'nieuwe' domeinen op grond van de strategische agenda te versterken.

Reflectie AEF

De samenwerking van de OvV met andere partijen verloopt in specifieke onderzoeken over het algemeen goed. Gesprekspartners bij externe partijen waarop de OvV een beroep doet in onderzoeken, of waarmee de OvV afstemming zoekt, waarderen de samenwerking en zien een ontwikkeling in de 'openheid' van de OvV en noemen dat de OvV zich in de afgelopen jaren gelijkwaardiger en benaderbaarder is gaan opstellen.

We constateren echter dat er geen structurele interactie op strategisch niveau is tussen de OvV en collega-instituten zoals de Algemene Rekenkamer, de Nationale Ombudsman en het WODC. Dat leidt niet direct tot operationele problemen, maar kan er wel voor zorgen dat instituten elkaars strategische focus onvoldoende kennen, waardoor kansen blijven liggen, bijvoorbeeld om krachten te bundelen in thema's die voor verschillende organisaties belangrijk zijn. En, hoewel er periodiek uitwisseling plaatsvindt tussen de OvV en de Inspectieraad, zijn er weinig structurele relaties met specifieke inspecties, de ILT en IVD uitgezonderd. Ook met een aanpalend instituut als het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid kent de OvV geen afstemming. Met universiteiten en kennisinstellingen kent de OvV evenmin nauwelijks structurele samenwerkingsverbanden, waarin meerjarig wordt gewerkt aan de uitwisseling van (methodologische) kennis en expertise.

De manier waarop de OvV samenwerking vormgeeft, is daarmee in onze ogen nog relatief ad hoc. We zien dat de OvV nog geen uitgewerkte strategie op samenwerking heeft en beperkt inzet

op strategisch stakeholdermanagement. Dat maakt dat er nog geen helder (gedeeld) beeld is van wat de belangrijkste stakeholders zijn in de omgeving van de OvV, welke kansen voor samenwerking er bestaan, hoe samenwerking kan worden ingevuld en welke prioriteiten de OvV daarin zou kunnen kiezen. De OvV kan het samenspel met zijn institutionele omgeving versterken door dit structureler en strategischer in te steken.

Het kan dan gaan om de relaties met inspecties en andere partners op het gebied van veiligheid, maar ook in de wereld van onderwijs, onderzoek en wetenschap. Hoewel de OvV bijdragen levert aan onderwijs, is er ruimte om deze relaties te intensiveren en meer structureel vorm te geven. Zeker wanneer de OvV, in lijn met zijn Strategische agenda, zich frequenter op terreinen buiten het terrein van de fysieke veiligheid begeeft, is het investeren in de kennispositie en het netwerk van de OvV van belang. Dat kan de kennisbasis en methodologische doorontwikkeling van de OvV versterken en kansen opleveren voor het bundelen van de krachten met andere instituten, en op die manier ook bijdragen aan de *impact* van de OvV.

/ 7 Conclusies en aanbevelingen

De OvV is een sterk instituut met gezag. De inhoudelijke kwaliteit van het onderzoek dat de OvV uitvoert, levert de OvV een uitstekende reputatie op, die er aan bijdraagt dat OvV-onderzoeken serieus worden genomen door sectoren, politiek en de samenleving. Daarmee levert de OvV een belangrijke bijdrage aan (het vergroten van) de veiligheid in Nederland. Dit is in de evaluatieperiode onveranderd gebleven.

In de evaluatieperiode heeft de OvV duidelijke stappen gezet in zijn bedrijfsvoering

De commissie die het functioneren van de OvV in de periode 2013-2018 onderzocht, formuleerde een brede waaier aan aanbevelingen om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de OvV verder te versterken. Deze aanbevelingen zijn in grote mate opgevolgd door de OvV. Van de 28 aanbevelingen zijn er 23 geheel opgevolgd, en de overige onderbouwd gedeeltelijk of niet opgevolgd, in samenspraak met het ministerie van JenV. Bijlage A bevat het totaaloverzicht hiervan.

De afgelopen jaren heeft de OvV, mede op basis van de aanbevelingen uit de vorige evaluatie, veel aandacht besteed aan het professionaliseren van de interne organisatie en het op orde krijgen van financiën en bedrijfsvoering. Daarin zijn stappen gezet die aantoonbare resultaten hebben opgeleverd. Zo staat de OvV er financieel beter voor dan 5 jaar geleden, zijn er verbeteringen gerealiseerd in de doorlooptijden van onderzoek, is er meer zicht gekomen op de urenbesteding van onderzoekers en worden kleine incidenten waarbij weinig veiligheidswinst te verwachten is vaker versneld – in een verzamelrapportage – afgedaan. Hiermee komt onderzoekscapaciteit vrij voor onderzoeken waarin de OvV meer maatschappelijke impact kan maken.

Hoewel deze stappen zijn gezet, blijven er aandachtspunten bestaan in de interne organisatie van de OvV. Zo worden in veel onderzoeken de streeftermijnen voor afronding van onderzoeken nog niet gehaald en zijn de inspanningen om de ICT-voorzieningen op orde te brengen op het moment van schrijven nog niet afgerond. Ook moet het bureau het ontwikkelde inzicht in de urenbesteding van onderzoekers nog vertalen in sturing op beschikbare capaciteit voor onderzoeken. Het ontwikkelen van een integraal plan voor strategisch personeelsbeleid en -planning zou helpen in de sturing voor de gewenste capaciteit, expertise en competenties op de lange termijn. Hoewel de OvV een opleidingsprogramma kent dat is getoetst aan internationale standaarden, ervaren medewerkers op thema's als scholing en opleiding beperkte sturing. Deze factoren leiden er toe dat de OvV nog niet optimaal in staat is om te sturen op een doelmatige inzet van personele en financiële middelen.

We constateren ook dat er in de evaluatieperiode meer aandacht is uitgegaan naar de doelmatigheid van de OvV, onder meer als gevolg van de toegenomen aandacht voor doorlooptijden. Een harde conclusie over de doelmatigheid van de OvV is echter niet te trekken. Wel valt op dat de OvV de afgelopen jaren, om verschillende redenen, het beschikbare budget niet uitputte. Ons beeld is dat er nog mogelijkheden zijn om in onderzoeken meer aandacht te hebben voor bewaking van budgetten en termijnen en zo de efficiëntie van het werkproces verder te bevorderen.

De coronapandemie speelde een bepalende rol tijdens de evaluatieperiode

In de evaluatieperiode is de coronapandemie bepalend geweest voor het functioneren van de OvV. Net als alle andere organisaties overviel de pandemie de OvV, maar de impact voor de OvV was relatief groot. Door de beperkte wendbaarheid van ICT-voorzieningen en de hoge eisen die de OvV stelt aan informatiebeveiliging, duurde het lang voordat de OvV thuiswerken naar behoren kon

faciliteren, waardoor medewerkers lang moesten improviseren. Daarnaast werd in mei 2020 besloten dat de OvV, op verzoek van het kabinet, onderzoek zou gaan doen naar de aanpak van de Coronacrisis. Het onderzoeken van deze ingrijpende gebeurtenis was een forse opgave voor de organisatie, die flink beslag legde op zijn capaciteit en voor de nodige onderzoeksmatige uitdagingen zorgde. De OvV moest een onderzoek met grote reikwijdte uitvoeren naar een crisis die nog volop in ontwikkeling was, en waar ook hij zelf middenin zat.

De Raad heeft zijn relatie met de buitenwereld verder ontwikkeld

We constateren dat de OvV in de laatste jaren van de evaluatieperiode de blik in toenemende mate naar buiten heeft gericht, zijn interactie met de buitenwereld wil vergroten en op meerdere manieren zijn maatschappelijke impact wil versterken.

We identificeren drie rode draden in de doorontwikkeling van de OvV die tijdens de evaluatieperiode zijn ingezet. We beschrijven deze hieronder.

1. De Raad zet in op het vergroten van zijn maatschappelijke impact

We zien dat de OvV zijn maatschappelijke effectiviteit verder wil vergroten. Dat wil hij allereerst doen 'binnen' de uitvoering van zijn kerntaken, door het proces van het formuleren van aanbevelingen en de opvolging daarvan te versterken. Wij zien dat deze ontwikkeling nog verder kan worden doorgezet, onder meer door bij het formuleren van aanbevelingen meer interactie aan te gaan met partijen, en door de werkwijze voor het toetsen van de opvolging van aanbevelingen te versterken door deze minder een 'papieren exercitie' te maken.

Daarnaast zien we dat de OvV zoekt naar andere wegen dan het schrijven en publiceren van rapporten om maatschappelijk effect te sorteren. Ook hier signaleren we verdere mogelijkheden voor het versterken van zijn maatschappelijke bijdrage. Zo zou de OvV vaker in de nafase van een rapport partijen bij elkaar kunnen roepen om de aanpak van een vraagstuk aan te jagen en zou de Raad vaker kunnen proberen om aandacht te vragen voor veiligheidsrisico's die hij eerder heeft geagendeerd maar die nog niet zijn opgelost. Ook zou hij kunnen verkennen welke mogelijkheden er zijn om de aanpak van partijen in reactie op zijn aanbevelingen te toetsen. Verschillende partijen formuleren de wens dat de OvV ook in deze fase zijn expertise inzet.

Het belang de bovenstaande ontwikkelingen onderschrijven we op grond van dit onderzoek. De OvV kan langs deze lijnen zijn doeltreffendheid verder vergroten. Wel zien we dat het draagvlak binnen de OvV voor het 'toetsen' van (of adviseren over) de veranderaanpak van partijen in reactie op aanbevelingen minder groot is. Reden daarvoor is dat er zorgen bestaan over de verenigbaarheid van dit soort activiteiten met de onafhankelijke taak en rol van de OvV. Helder moet ook blijven dat de OvV niet verantwoordelijk wordt voor de opvolging van aanbevelingen: die ligt bij partijen.

2. De Raad wil zich richten op nieuwe maatschappelijke urgente thema's

In de wens om zijn maatschappelijke betekenis te vergroten, heeft de OvV de ambitie om zijn werkveld te verbreden naar nieuwe maatschappelijk urgente (veiligheids-)thema's. We zien dat de Raad wil inspelen op die thema's die anno nu grote veiligheidsrisico's opleveren, en daar kennis en expertise over wil opbouwen om zo gezaghebbend onderzoek te uit te kunnen voeren. De Raad heeft drie strategische thema's benoemd, die richting moeten geven aan de verbreding van de inzet van de Raad in de komende jaren. Dit zijn digitale veiligheid, ecologische veiligheid en sociale veiligheid. Naar ons oordeel is dit streven naar verbreding van het veiligheidsbegrip passend bij de maatschappelijke realiteit en de veiligheidsbeleving van burgers: lang niet alleen 'klassieke' ongevallen vertegenwoordigen de grootste risico's voor de veiligheid van Nederlanders.

Tegelijkertijd roept een dergelijke verbreding wel verschillende vragen op, zowel voor de interne organisatie van de OvV als voor de interactie van de OvV met zijn omgeving. Een voorbeeld daarvan is de vraag of deze thema's niet te ver afstaan van de kerntaken en -kwaliteiten van de Raad. Ook speelt de vraag of de Raad over voldoende kennis en expertise beschikt (en in de toekomst kan beschikken) om gezaghebbend over deze thema's te kunnen oordelen. Verder leven de vragen of het risico bestaat dat het ontwikkelen van nieuwe thema's ten koste gaat van de (kennis)positie van de OvV op reeds bestaande thema's en domeinen, en de vraag of de Raad zich door zich op deze thema's te richten niet te veel in het vaarwater van andere instituten begeeft. Deze vragen verdienen serieuze aandacht, en zouden volgens ons door de Raad beantwoord moeten worden in nauwe samenspraak met het bureau, maar ook met zijn maatschappelijke en institutionele omgeving. Ook is het verstandig om, nadat de eerste onderzoeken in de nieuwe domeinen zijn afgerond, de meerwaarde hiervan kritisch te evalueren.

3. De Raad streeft naar het versterken van de interactie met zijn omgeving en de samenleving

Als derde rode draad zien we dat de Raad zich in algemene zin opener wil opstellen naar de buitenwereld en meer interactie wil aangaan met zijn omgeving. Dan gaat het bijvoorbeeld om het vergroten van interactie met partijen tijdens het hele onderzoeksproces (zoals de OvV ook heeft beschreven in zijn recente verkenning naar vertrouwenswaardig onderzoek).

Wij zien dat de OvV deze beweging al heeft ingezet en door een aantal geïnterviewde stakeholders al als toegankelijker wordt ervaren. We constateren ook dat deze beweging allerm minst is voltooid. We zien kansen voor de OvV om op verschillende gebieden het samenspel met zijn omgeving te versterken. Behalve de interactie met partijen in onderzoek en het versterken van de transparantie op een aantal vlakken, gaat het dan ook om het vergroten van de zichtbaarheid van de OvV in het publieke debat. Verder heeft het betrekking op het versterken van de externe netwerken van de OvV, bijvoorbeeld in de wetenschap, bij andere onderzoeksinstituten, maar ook in de sectoren waarin hij een wettelijke onderzoeksplicht heeft. In dit kader zou de OvV er tevens goed aan doen om zijn bekendheid bij de partijen in zijn omgeving te vergroten, zodat zij beter weten wat ze van de OvV moeten verwachten in het geval paden elkaar kruisen. Het *gezag* van de OvV is een groot goed, maar gaat nu nog regelmatig gepaard met *ontzag* bij partijen, wat spanning en geslotenheid met zich mee brengt.

De ontwikkelrichtingen zijn waardevol, maar we zien aandachtspunten voor uitvoering ervan

Op basis van dit evaluatieonderzoek constateren we dat deze ontwikkelrichtingen een belangrijke bijdrage leveren aan het verder vergroten van de maatschappelijke betekenis van de OvV. Ook sluiten ze naar onze waarneming goed aan op de verwachtingen van de OvV die leven bij stakeholders en bij wat de samenleving als geheel van de OvV mag verwachten. Hierboven hebben we per ontwikkelrichting kort geschetst hoe wij die waarderen.

Aanvullend daarop zien we een aantal algemene aandachtspunten. Als eerste menen we dat het belangrijk is de ontwikkelambities te beschouwen als een doorontwikkeling van de manier waarop de OvV invulling geeft aan zijn missie en kerntaken, met nieuwe aandachtspunten – dus niet als een nieuwe 'laag' *bovenop* die kerntaken. Daarbij moet de Raad steeds duidelijk het doel voor ogen houden: gezaghebbend zijn en blijven en tegelijk impact en effectiviteit vergroten.

Een tweede overkoepelend aandachtspunt is dat de drie ontwikkelopgaven veel vragen van de OvV, met name van het bureau. Dat zal namelijk aan de slag moeten gaan met de nieuwe ambities gericht op het vergroten van maatschappelijke interactie en impact, maar tegelijkertijd ook moeten blijven werken aan het fundament van de organisatie. Denk daarbij aan het bij de tijd brengen van de ICT,

het verbeteren van capaciteitsmanagement en het verlagen van doorlooptijden. Ondertussen zal het bureau het bestaande werk even zorgvuldig en kwalitatief hoogstaand moeten blijven uitvoeren als nu, wat vraagt om het blijvend investeren in de (methodologische) kwaliteit van het OvV-onderzoek. Het is een niet geringe opgave om dat allemaal tegelijk te doen, zeker ook omdat de nieuwe ambities op onderdelen een nieuw en ander beroep doen op de capaciteit, kennis en kunde van het bureau.

We bevelen aan om doorontwikkeling te verbinden met versterken van de interne organisatie

We bevelen aan om het proces van doorontwikkeling waarin de Raad zich bevindt, expliciet te verbinden met het op orde brengen en houden van de basis van de Raad. Het vergroten van de maatschappelijke impact van de OvV is niet los te zien van de onderliggende versterking van de organisatie, en zou daar nadrukkelijk mee moeten worden verbonden. Voor elke aanvullende ontwikkelstap, zou expliciet moeten worden afgewogen of de randvoorwaarden in termen van tijd, capaciteit, expertise en budget aanwezig zijn om een volgende stap te zetten.

Dit vraagt om een nauwkeurige ontwikkelaanpak voor de komende periode

Tegen deze achtergrond is een goed doordacht en in samenspel tussen raad en bureau opgesteld ontwikkelplan nodig. Dat moet niet alleen inzetten op het realiseren van de nieuwe ambities van de OvV, maar tegelijk aandacht houden voor het continueren en vervolmaken van de in de afgelopen jaren ingezette professionaliseringsslag in bedrijfsvoering. Ook moet het oog hebben voor de randvoorwaarden in termen van capaciteit, budget en competenties in het bureau om de ambities in de praktijk te kunnen brengen. Tot slot is het van belang dat het plan prioritering aanbrengt in de verschillende ambities en ontwikkellijnen, en concrete stappen formuleert om daaraan te werken.

We bevelen ook aan om het instellen van een maatschappelijke klankbordgroep te verkennen

De Raad wil, zoals we hierboven beschreven, zich op verschillende manieren doorontwikkelen. Het verbeteren van het samenspel met zijn omgeving en zijn maatschappelijke impact loopt daar als een rode draad daarheen. Om die reden is het volgens ons van belang dat de OvV deze doorontwikkeling vormgeeft in samenspraak met zijn maatschappelijke en institutionele omgeving. Juist wanneer de OvV zijn werkterrein verbreedt, interactie in onderzoeken wil vergroten en meer in gesprek wil zijn met de buitenwereld, is het extra van belang om stakeholders daarin mee te nemen, en open te staan voor kritische reflectie op strategische voornemens of keuzes van de Raad. Dat wordt nog eens versterkt door de grote mate van onafhankelijkheid die de Raad kent ten opzichte van het ministerie van JenV. Het organiseren van een vorm van kritische tegenkracht is daarmee volgens ons extra van belang. Daarom bevelen we aan dat de Raad verkent of de oprichting van een maatschappelijke klankbordgroep of adviesraad zou kunnen bijdragen aan het op een goede manier richten en uitwerken van de strategische ambities van de Raad voor de komende periode, en daarbij ook aandacht kan besteden aan de mate waarin die ambities haalbaar en te realiseren zijn.

7.1 Aanbevelingen

Hieronder doen we, aanvullend op de hierboven geformuleerde algemene adviezen aan de OvV, meer specifieke aanbevelingen voor de OvV. Dat doen we aan de hand van zeven thema's.

Ter inleiding van deze aanbevelingen geven we graag het volgende mee. We realiseren ons dat de OvV de komende jaren voor een grote opgave staat om de gewenste doorontwikkeling van zijn maatschappelijke impact in de praktijk vorm te geven. Dit vraagt het nodige van de interne organisatie, terwijl daarin tegelijk ook eerder ingezette ontwikkelingen nog verder moeten worden bestendigd. Onze aanbevelingen zijn voor een belangrijk deel in lijn met en ondersteunend aan de

ambities van de Raad, en bevatten tegelijk ook een aantal aanvullingen en aanscherpingen daarop. We bevelen daarom overkoepelend aan om de ambities, ontwikkelstappen en implementatie van de aanbevelingen zorgvuldig onderling af te wegen, en vorm te geven in een stapsgewijze integrale doorontwikkeling met focus. Wij geven daarbij in ieder geval mee dat een goed functionerend bureau randvoorwaardelijk is om grotere ambities te kunnen waarmaken. Voor verdere doorontwikkeling van de interne organisatie is het belangrijk dat ambities concreet worden doorvertaald naar organisatiebehoeften. Aanbevelingen over het samenspel met de buitenwereld kunnen worden geprioriteerd door te beginnen met acties die de eigen impact en effectiviteit verder ondersteunen.

Missie, strategie en afwegingskader

- ▶ De Raad heeft de aanbeveling van de vorige evaluatiecommissie om het begrip 'veiligheidswinst' te verhelderen nog niet opgevolgd. De introductie van de strategische thema's onderstreept het scherp duiden van dit begrip, omdat hiermee ook andere typen veiligheid in het geding zijn. We bevelen daarom aan dat de OVV dit begrip verder uitwerkt en dat deelt met de buitenwereld.
- ▶ De Raad heeft in de evaluatieperiode drie strategische thema's geïntroduceerd. Die zijn beknopt omschreven. Om richting te geven aan de uitwerking van de thema's in de praktijk, en de daaruit voortvloeiende organisatiekeuzes te kunnen maken, bevelen we aan om de definitie en afbakening van de strategische thema's aan te scherpen. Dat kan mede aan de hand van concrete casuïstiek, zodat duidelijk wordt welke vraagstukken of onderwerpen volgens de Raad wel en niet onder de vlag van de thema's sociale, digitale en ecologische veiligheid vallen.
- ▶ De Raad evalueert intern de werking van het nieuwe afwegingskader. We bevelen aan om daarbij ook aandacht te hebben voor de criteria die in de Strategische agenda zijn genoemd die reden kunnen zijn voor de Raad om een onderzoek op te starten. Het is op dit moment niet duidelijk hoe die criteria zich verhouden tot de onderdelen van het afwegingskader. Ons advies is om, waar relevant, deze criteria in een nieuwe versie van het afwegingskader te verwerken. Ook kan, in lijn met de verkenning naar vertrouwenswaardig onderzoek, de ruimte die er is om in een onderzoek de interactie met partijen aan te gaan, worden overwogen als criterium in het afwegingskader.
- ▶ De huidige kernwaarden van de OvV zijn in sterke mate procesgeïntendeerd: de waarden 'onafhankelijk', 'transparant' en 'deskundig' gaan over de manier waarop de Raad te werk wil gaan, maar hebben geen betrekking op wat hij wil bereiken. Deze waarden dekken de door de Raad ingezette strategie gericht op het vergroten van maatschappelijk effect dan ook maar ten dele. We bevelen daarom aan om de kernwaarden van de Raad hierop aan te vullen.

Maatschappelijke impact

- ▶ Besteed meer aandacht aan het formuleren van aanbevelingen: versterk het belang van deze stap van het onderzoek en leid onderzoekers op in de factoren die bijdragen aan de opvolging van aanbevelingen. Versterk ook de interactie met partijen in dit proces, zowel op bestuurlijk als op uitvoerend niveau, om zo aanbevelingen nog beter aan te laten sluiten op de (ervaren) veiligheidsproblematiek in de praktijk.
- ▶ Herijk het proces voor het monitoren van de opvolging van aanbevelingen, met als doel om opvolging van aanbevelingen sterker te stimuleren. Maak het proces daarom minder een 'papier exercitie' en ga meer de interactie aan met partijen, bijvoorbeeld door het voeren van gesprekken op gezette tijden na publicatie van een rapport.
- ▶ Onderzoek welke mogelijkheden er zijn om de aanpak van partijen in reactie op aanbevelingen van de OvV kritisch te *reviewen* en op die manier sterker bij te dragen aan het bereiken van veiligheidswinst, zonder daarbij de onafhankelijke positie en taak van de OvV te schaden.
- ▶ Verken welke andere mogelijkheden er zijn om de maatschappelijke impact van de OvV te versterken en experimenteer daar actief mee in de komende jaren. Denk daarbij aan instrumenten als rondetafelbijeenkomsten in de nafase van rapporten en het genereren van

publieke en politiek-bestuurlijke aandacht voor niet opgeloste veiligheidsrisico's die eerder door de OvV zijn gesignaleerd.

- ▶ Ontwikkel een strategie op samenwerken: wie zijn de belangrijkste stakeholders van de OvV, welke kansen voor onderlinge versterking liggen er en hoe zou samenwerking tot stand kunnen komen. Versterk zo het strategisch stakeholdermanagement en maak capaciteit vrij voor de uitvoering hiervan. Investeer in het versterken van relaties met (kennis)instellingen in de omgeving van de OvV en onderzoek de mogelijkheden om vaker samenwerkingen aan te gaan, zowel door (thematische) onderzoeken gezamenlijk met andere instituten uit te voeren als via meer algemene samenwerkingen met bijvoorbeeld universiteiten of andere kennisinstellingen. Dit laatste ook in het kader van de methodologische innovatie binnen de OvV.

Transparantie

- ▶ De OvV wil naar eigen zeggen transparant zijn over “de keuzes om al dan niet onderzoek te doen”. Dit kan volgens ons beter tot uitdrukking worden gebracht in de praktijk. We bevelen daarom aan om het afwegingskader openbaar te maken, om zo voor het bredere publiek inzichtelijker te maken welke criteria de Raad hanteert bij het maken van afwegingen over welke onderzoeken hij wel en niet uitvoert.
- ▶ De aanbeveling van de vorige evaluatiecommissie om inzichtelijk te maken naar welke voorvallen de Raad besluit *geen* onderzoek in te stellen, en waarom, is beperkt opgevolgd door de Raad. Wij menen dat het goed is om ook op dit punt grotere openheid te betrachten en te streven naar meer publieke verantwoording over de voorvallen of thema's waarover de OvV besluit om er geen onderzoek naar in te stellen. Daarom bevelen we aan om in het jaarverslag hier meer aandacht aan te besteden, bijvoorbeeld door rode draden in de keuzes voor het niet instellen van onderzoeken te beschrijven, of door inzicht te geven in welke grotere voorvallen of thema's er door de Raad zijn besproken maar (nog) niet tot de start van een onderzoek hebben geleid, en waarom.
- ▶ We bevelen aan, zoals hierboven al beschreven, dat de Raad verkent of de oprichting van een maatschappelijke klankbordgroep of adviesraad kan bijdragen aan het versterken van de interactie met zijn omgeving en het op een goede manier richten van zijn strategische ambities voor de komende periode. Die groep kan de Raad ook gebruiken om meer in gesprek te zijn met zijn omgeving over de invulling en afbakening van de strategische thema's. De transparantie over die thema's zou, aanvullend daarop, ook kunnen worden versterkt, bijvoorbeeld door publicatie van de thema's op de website.
- ▶ We bevelen aan dat de OvV verkent hoe hij in de uitvoering van onderzoeken tot meer openheid en communicatie met betrokken partijen kan komen over focus, planning en voortgang van onderzoek. Dat draagt bij aan een goede interactie met betrokken partijen. Ook kunnen partijen zich op die manier beter voorbereiden op publicatie van een rapport.

Doelmatigheid

- ▶ Zet de toegenomen aandacht voor bewaking van budgetten en capaciteit van onderzoeken in de komende periode door. Vertaal het inzicht dat in de afgelopen jaren is ontwikkeld aan de hand van de urenregistraties, in de sturing op doelmatigheid. Voer het gesprek over het belang van doelmatig werken in de organisatie en ondersteun projectleiders om hun verantwoordelijkheid hierin waar te kunnen maken.
- ▶ Blijf inzetten op het verbeteren van doorlooptijden en het zoveel mogelijk halen van wettelijke termijnen. Monitor of de ingezette verbeteracties van de afgelopen periode leiden tot voldoende verbeteringen op dit vlak, en neem zo nodig aanvullende maatregelen. Voer het gesprek in de organisatie over het belang van tijdigheid, meer door voor het voetlicht te brengen dat tijdigheid onderdeel uitmaakt van de kwaliteit van het werk van de OvV, omdat een tijdig rapport veel meer impact maakt dan een rapport dat pas lange tijd na een voorval verschijnt.

Interne organisatie

- ▶ Blijf inzetten op het (verder) versterken van de samenwerking tussen raad en bureau. Streef daarbij naar voldoende nabijheid tussen Raad en bureau, zodat de activiteiten van het bureau zoveel mogelijk in lijn zijn met de prioriteiten van de Raad en beide organisatieonderdelen elkaars unieke toegevoegde waarde maximaal benutten. Dat vraagt om voldoende interactie tussen raadsleden en medewerkers van het bureau. Die moet open, maar wel rolzuiver zijn.
- ▶ Verken of de huidige organisatiestructuur van het bureau nog effectief is, ook in het licht van het toenemende belang (op grond van de Strategische agenda) van onderzoeken die niet specifiek gebonden zijn aan de huidige OvV-sectoren. Voer daarbij ook het gesprek over de vraag of, met de recent ingezette vergroting van de formatie, de *span of control* van de twee onderzoeksmanagers nog passend en effectief is.
- ▶ Investeer in strategische personeelsplanning en opleidingsbeleid. Ontwikkel beleid gericht op de vraag welke kennis, ervaring en competenties er de komende jaren worden gevraagd van medewerkers van het bureau, en welke stappen er nodig zijn om daar te komen, in zowel werving als (bij)scholing van bestaande medewerkers. Stuur vervolgens ook sterker op zowel de *onboarding* van nieuwe medewerkers als op de (bij)scholing van meer ervaren medewerkers.
- ▶ Blijf aandacht besteden aan het bij de tijd brengen van de ICT-faciliteiten van de OvV. In de evaluatieperiode zijn duidelijke stappen gezet op dit vlak, maar die zijn nog niet afgerond. Voor een doeltreffend en doelmatig onderzoeksproces zijn deze faciliteiten randvoorwaardelijk.

Governance

- ▶ In de evaluatieperiode is de stap gezet naar het zogenaamde conveniënt model in de sturingsrelatie tussen JenV en OVV. We zien die ontwikkeling als passend bij de stappen die de OvV heeft gezet in het versterken van zijn financiën en bedrijfsvoering, maar bevelen wel aan dat JenV en OVV de lijnen kort houden en elkaar tussentijds proactief blijven informeren over relevante ontwikkelingen. Dit is mede gelet op het feit dat er in de interne organisatie van de OvV de komende jaren naar verwachting nog de nodige ontwikkelstappen zullen worden gezet.

Aanbeveling voor het ministerie van JenV

- ▶ Actualiseer de lagere regelgeving onder de Rijkswet OvV en breng deze in lijn met recente ontwikkelingen, zoals de aanpassing van de Rijkswet en ontwikkelingen van internationale verdragen.

/ A Bijlage opvolging aanbevelingen vorige evaluatie

Deze bijlage bevat een totaaloverzicht van de aanbevelingen van de Evaluatiecommissie die de evaluatie van de OvV in de periode 2013-2018 uit heeft gevoerd.⁴⁷ In de rechterkolom hebben we aangegeven welke opvolging er is gegeven aan de aanbeveling van de commissie. De inhoud hiervan is primair aangeleverd door de OvV en door ons in interviews en documentonderzoek waar nodig aanvullend getoetst. Een groene kleur geeft aan dat naar ons oordeel een aanbeveling voldoende is opgevolgd. Een gele kleur geeft aan dat een opvolging niet of te beperkt is opgevolgd.

Aanbevelingen rond doeltreffendheid en maatschappelijke impact

Aanbeveling Evaluatiecommissie	Opvolging
1. Ontwikkel (en gebruik) een inhoudelijk beter overwogen, beargumenteerd en meer transparant afwegingskader als onderbouwing om wel of niet over te gaan tot onderzoek.	In 2019 is een nieuw afwegingskader ontwikkeld en in gebruik genomen.
2. Evalueer aan de hand van het afwegingskader periodiek de voortzetting van een lopend onderzoek.	De Raad kent verschillende instrumenten om de voortzetting van lopend onderzoek te evalueren. Daarbij worden aspecten uit het afwegingskader betrokken.
3. De Evaluatiecommissie stelt vast dat de Onderzoeksraad de aanbeveling van de Evaluatiecommissie 2013 om te komen tot een "een definitie van het begrip veiligheidswinst" beperkt heeft opgevolgd. De Evaluatiecommissie onderkent dat het begrip lastig te definiëren valt maar beveelt op basis van de bevindingen uit deze evaluatie desondanks aan te komen tot een nadere omschrijving.	De Raad heeft deze aanbeveling niet opgevolgd. De Raad geeft aan dat de wettelijke omschrijving van het begrip 'voorval' in de Rijkswet en de MvT voldoende houvast bieden. Ook stelt de Raad dat hij het begrip veiligheidswinst in elk onderzoek in de context van het desbetreffende onderzoeksthema nader zal specificeren.
4. Blijf vasthouden aan het uitgangspunt dat de Onderzoeksraad onderzoeken doet naar oorzaken (en het voorkómen daarvan) van een voorval en geen antwoord geeft op de schuldvraag.	De Onderzoeksraad onderschrijft deze aanbeveling en heeft in de evaluatieperiode ook in lijn hiermee gehandeld.
5. De Evaluatiecommissie stelt vast dat er beperkt invulling is gegeven aan de eerdere aanbeveling 'cultuur' een meer prominente plek in onderzoek en aanbevelingen te geven. De Evaluatiecommissie ziet geen aanleiding hier minder aandacht aan te besteden en beveelt aan deze aanbeveling alsnog op te volgen. Dit zou	De Onderzoeksraad geeft aan zich hierin te herkennen, met name in het feit dat het onderwerp cultuur in de vorige evaluatieperiode in rapporten vaak niet expliciet aan de orde kwam. De Raad heeft daarom in de evaluatieperiode meer aandacht aan dit thema besteed.

⁴⁷ De nummering van de aanbevelingen stemt niet overeen met die in het vorige evaluatierapport, omdat we de aanbevelingen hebben gecategoriseerd naar de thema's die in dit evaluatieonderzoek centraal stonden.

zich bijvoorbeeld ook kunnen vertalen naar de samenstelling van kennisgebieden van de Onderzoeksraad en het bureau.

6.	In het kader van het verhogen van de maatschappelijke effectiviteit verdient het aanbeveling dat de Onderzoeksraad nader onderzoek doet naar de verschillen in de opvolging van aanbevelingen door bestuursorganen en niet-bestuursorganen.	De OvV heeft in lijn met deze aanbeveling in 2023-2024 extern onderzoek laten uitvoeren naar de opvolging van aanbevelingen door partijen en verbetermogelijkheden hierin.
7.	De Evaluatiecommissie adviseert de minister van Justitie en Veiligheid om de wettelijke bepalingen over de wijze waarop bestuursorganen en niet-bestuursorganen rapporteren over de opvolging van aanbevelingen te uniformeren en de reactietermijn waarbinnen geadresseerden melden hoe zij gevolg geven aan de aanbevelingen te stellen op zes maanden na vaststelling van het rapport.	Bij de laatste wijziging van de Rijkswet is de reactietermijn voor alle partijen die aanbevelingen ontvangen vastgesteld op een half jaar. Dit is geregeld in artikel 74.
8.	De Evaluatiecommissie beveelt de minister van Justitie en Veiligheid aan om jaarlijks aan de Tweede Kamer te rapporteren over de opvolging van de aanbevelingen van de Onderzoeksraad.	Het is sinds de wetswijziging niet langer aan JenV om de kamer te informeren over de opvolging van de aanbevelingen. Dit doet de OvV zelf, op grond van artikel 75 van de rijkswet. Daarin is geregeld dat de OvV jaarlijks de Staten-Generaal een overzicht stuurt van zijn aanbevelingen de wijze waarop aanbevelingen zijn opgevolgd. De OvV doet dit via zijn jaarverslag.
9.	Geef periodiek in een publiek toegankelijke rapportage inzage in het aantal en type meldingen en geef in algemene termen inzage in de afwegingen die hebben geleid tot het al dan niet instellen van onderzoeken. Gebruik dit ook om helder te maken voor welke onderzoeken de inzet van de Onderzoeksraad te verkiezen is boven onderzoek door andere instanties.	Deze aanbeveling is beperkt opgevolgd door de OvV. De OvV heeft in de jaarverslagen van 2022 en 2023 informatie opgenomen over het aantal ontvangen meldingen. Naar het oordeel van AEF is echter nog maar zeer summier beschreven welke afwegingen de OvV heeft gemaakt in die gevallen waarin besloten werd geen onderzoek in te stellen.
10.	Laat de (rapportages van) onderzoeken vooraf gaan door een zo duidelijk mogelijke omschrijving van het doel en de verwachte opbrengst van het onderzoek	De OvV geeft aan dat hij n.a.v. deze aanbeveling consequent in de inleiding – en zo nodig uitgebreider in de onderzoeks-verantwoording – het doel en de verwachte opbrengst van het onderzoek vermeldt. Een belangrijke basis hiervoor is het afwegingskader dat bij de start van elk onderzoek wordt opgesteld.

Aanbevelingen rond doelmatigheid en financiën

Aanbeveling evaluatiecommissie	Opvolging
11. De Evaluatiecommissie adviseert de minister van Justitie en Veiligheid in samenspraak met de	De OvV en het ministerie van JenV hebben gezamenlijk geconcludeerd dat het

Onderzoeksraad een normenkader te ontwikkelen voor doelmatigheid in relatie tot de missie van de Onderzoeksraad.

ontwikkelen van een op de OvV toegespitst normenkader niet opportuun is, omdat het reguliere controleprotocol van JenV al voldoende aandacht besteed aan de doelmatigheid van de organisatie, en die daarmee al afdoende wordt getoetst.

12. Ontwikkel een sluitende en in relatie tot de werkelijke inzet van medewerkers realistische methodiek van urenregistratie en koppel deze registratie aan de urenbegroting van projecten zodat aan medewerkers en organisatie inzicht wordt gegeven in de ureninzet. Het doel is daarmee te komen tot inzichten ten behoeve van een goede planning en inzet van capaciteit.

De OvV geeft aan dat medewerkers sinds april 2019 hun uren registreren in een tijdschrijfsysteem. Vanaf de eerste helft van 2020 kan de OvV overzichten uit dit systeem gebruiken om de geregistreerde uren te koppelen aan de urenbegrotingen van de projecten en inzicht te krijgen in de capaciteitsinzet. Sinds 2021 wordt gewerkt met een standaard-rapportage als sturingsinstrument.

13. Zorg ervoor dat na de afronding van projecten de doelmatige inzet van middelen en medewerkers standaard wordt geëvalueerd.

De OvV geeft aan dat dit inmiddels vast onderdeel uitmaakt van de evaluatie van projecten.

14. Neem, met het oog op zowel het medewerkersperspectief als uit doelmatigheidsperspectief, bij de besluitvorming over het uitvoeren en de reikwijdte van een onderzoek én bij de evaluatie over het voortzetten van een onderzoek de beschikbare onderzoekscapaciteit mee in het afwegingskader.

De beschikbare onderzoekscapaciteit maakt sinds 2019 onderdeel uit van het afwegingskader van de OvV.

15. Maak gezien de kosten een scherpe afweging tussen doeltreffendheid en doelmatigheid bij het besluit een onderzoeksrapport te voorzien van een animatie.

De OvV geeft aan dat er per onderzoek wordt afgewogen of een animatie wenselijk is in het licht van doelmatigheid en doeltreffendheid.

16. Besteed nadrukkelijk aandacht aan het verder professionaliseren van de bedrijfsvoering (met name personeelsbeleid en ICT)

De OvV heeft in de evaluatie verschillende acties ondernomen op het gebied van bedrijfsvoering, ICT en personeelsbeleid. Deze acties zijn nog niet allemaal afgerond.

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

De OvV geeft aan dat in zowel het afwegingskader, de focusnotitie, als het plan van aanpak de (verwachte) financiële consequenties van het uitvoeren van een onderzoek expliciet onderdeel uitmaken van de besluitvorming.

18. De Evaluatiecommissie adviseert de Onderzoeksraad en de minister van Justitie en Veiligheid er zorg voor te dragen dat de organisatie financieel weer gezond wordt.

Mede naar aanleiding van deze aanbeveling zijn de OvV en het ministerie van JenV langdurig in gesprek geweest over aanvullende structurele financiering voor de OvV. Dit heeft geresulteerd in een structurele verhoging van de Rijksbijdrage voor de OvV vanaf het begrotingsjaar 2022.

19. De Evaluatiecommissie adviseert de minister om een flexibele voorziening te treffen voor de toenemende onderzoekskosten van de Onderzoeksraad.	Zie aanbeveling 18.
20. Voorkom een diffuse verantwoordelijkheidsverdeling voor financiën en maak de Onderzoeksraad explicieter eindverantwoordelijk voor het financieel beheer en voor de financiële verantwoording. Laat deze eindverantwoordelijkheid tot uitdrukking komen bij de ondertekening van het financieel jaarverslag. De Evaluatiecommissie adviseert de minister van Justitie en Veiligheid artikel 21 van de Rijkswet aan te passen zodat de verantwoordelijkheid van de permanente raadsleden voor de financiële verantwoording een wettelijke grondslag heeft.	De OvV geeft aan dat de Raad conform artikel 20 e.v. van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid over de gehele geëvalueerde periode begrotingen, kwartaalrapportages, jaarrekeningen en jaarverslagen heeft vastgesteld. Daarmee is volgens de Raad voldoende helder dat deze financiële eindverantwoordelijkheid bij de Raad ligt.

Aanbevelingen op het gebied van interne organisatie

Aanbeveling evaluatiecommissie	Opvolging
21. Bevorder een professionele en open samenwerking tussen raad en bureau. Voer hiervoor een open gesprek over hoe de Onderzoeksraad en het bureau met elkaar samenwerken en hoe tot breed gedragen besluitvorming wordt gekomen. Heb daarbij oog voor de tussen medewerkers en raadsleden ervaren afstand.	De OvV geeft aan dat in het begin van de evaluatieperiode dit een belangrijk thema was, waaraan is gewerkt onder de titel "Samen meer Bereiken". In november 2020 tot en met maart 2021 hebben er diverse sessies plaatsgevonden voor alle medewerkers van de OvV, inclusief de raadsleden, waarbij onder externe begeleiding is ingegaan op het thema 'samenwerken'. Een groep medewerkers is getraind om in de rol van 'Aanjagers' deze samenwerking verder te verbeteren.
22. Bezie in hoeverre de organisatiestructuur van het bureau bijdraagt aan het primaire doel van de organisatie, het uitvoeren van onderzoeken.	De OvV geeft aan dat zijn organisatiestructuur op verschillende manieren dienend is aan het primaire doel van de organisatie. In 2018 is besloten dat een reorganisatie geen meerwaarde had, maar zijn er enkele aanpassingen en accentverschuivingen doorgevoerd.
23. Werk de voor permanente en buitengewone raadsleden benodigde deskundigheid nader uit en leg dit vast in profielen van de Raadsleden.	Begin 2020 heeft de Onderzoeksraad een document vastgesteld waarin de positie en verantwoordelijkheden van de raadsleden worden beschreven. Vervolgens zijn eveneens in 2020 profielschetsen van de buitengewoon raadsleden en de gewenste en vereiste (externe) deskundigheid.
24. Uniformeer de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het buitengewoon raadslidmaatschap en laat buitengewoon	De Onderzoeksraad heeft opvolging gegeven aan deze aanbeveling en meer helderheid gebracht in de positie van

raadsleden op uitnodiging van de voorzitter deelnemen aan de Raadsvergaderingen.	buitengewoon raadsleden. Gekozen is voor een model waarbij de buitengewone raadsleden steeds aanwezig zijn bij de Raadsvergaderingen.
25. Onderzoek op welke wijze de externe deskundigheid vorm kan worden gegeven.	De OvV geeft aan deze aanbeveling te hebben opgevolgd aan de hand van bovenstaande twee acties.
26. Voorzie door de benoeming van de buitengewone raadsleden en de eventuele incidentele adviseurs in de aanwezigheid van de wettelijk vereiste deskundigheden.	Idem

Aanbevelingen op het gebied van samenwerking

Aanbeveling evaluatiecommissie	Opvolging
27. Neem zelf het initiatief tot het voeren van overleg met andere onderzoekende instanties om te komen tot inhoudelijke afstemming over lopende onderzoeken zodat onderzoeksdrukke wordt voorkomen.	De OvV geeft aan dat met de oprichting van de Raad juist beoogd werd om onderzoeksdrukke te voorkomen. Met enige regelmaat komt het echter nog steeds voor dat er tijdelijke commissies geïnstalleerd worden op onderwerpen die binnen het taakgebied van de Raad liggen. Dit gebeurt volgens de Raad soms ook nadat de Onderzoeksraad al kenbaar heeft gemaakt een bepaald voorval te gaan onderzoeken. De Raad geeft aan dat dit onwenselijk is vanwege de onderzoeksdrukke die vervolgens ontstaat. Daar waar dit zich voordoet of voor kan doen, neemt de OvV contact op met de desbetreffende onderzoekende instantie. AEF constateert dat de Raad daarmee deze aanbeveling beperkt heeft opgevolgd, en alleen reactief heeft ingevuld.
28. Voer periodiek overleg met de Rijksinspecties over mogelijke raakvlakken en gedeelde vraagstukken zodat de inhoudelijke band tussen de Onderzoeksraad en de inspecties behouden blijft	De OvV geeft aan dat er periodiek overleg plaatsvindt met de rijksinspecties. Een of twee keer per jaar vindt een gezamenlijke bijeenkomst plaats met een voorbereide agenda.

/ B Gesprekspartners interviews

Organisatie	Functie
OvV	Voorzitter
	Voormalig voorzitter
	raadslid
	3 buitengewoon raadsleden
	2 voormalig raadsleden
	Secretaris-directeur
	2 onderzoeksmanagers
	Hoofd advies en communicatie
	Hoofd bedrijfsvoering
	Controller
	ICT-coördinator
	7 onderzoekers
	2 medewerkers stafonderdelen
	2 OR-leden
	3 secretarissen
JenV	Plv. directeur directie veiligheid en bestuur
	Beleidsmedewerker directie veiligheid en bestuur
	Directeur directie eigenaarsadvisering
	Adviseur directie eigenaarsadvisering
	Vertegenwoordigers directie FEZ
IenW	Afdelingshoofd luchtverkeer en security
Rijkswaterstaat	Coördinator Onderzoeksraad voor Veiligheid
ILT	Programmamanager veilig, gezond en duurzaam Schiphol
	Coördinerend bestuurs- en netwerkadviseur
	Coördinerend bestuurs- en netwerkadviseur
BBZ	Directeur
ProRail	CEO
Algemene Rekenkamer	Secretaris
Arbeidsinspectie	Plv. directeur/hoofd meldingen en verzoeken
	Clustercoördinator gezond en veilig werken
IVD	Inspecteur-generaal
NIPV	Onderzoeker
Stakeholder [geanonimiseerd]	Stakeholder onderzoek aanvaring Schuitengat
Maastricht Aachen Airport	Voormalig Manager Airport Operations
Nationale Coördinator Terrorisme en Veiligheid	Adviseur Afdeling Strategie, Staf en Juridische zaken

/ C Begeleidingscommissie

Voor deze evaluatie werd een begeleidingscommissie ingesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van de OvV en het ministerie van JenV. Deze commissie kwam periodiek bijeen om de voortgang en tussentijdse resultaten te bespreken en leverde commentaar op een concept van dit rapport. Hieronder zijn de leden van de begeleidingscommissie weergegeven.

Organisatie	Functie
OvV	Secretaris-directeur
	Hoofd bedrijfsvoering
Ministerie JenV	Directeur eigenaarsadvisering
	Adviseur directie eigenaarsadvisering
	Plv. directeur directie veiligheid en bestuur
	Beleidsmedewerker directie veiligheid en bestuur
	Directie financieel-economische zaken